

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

MARIELLE JACINTA PEREIRA COSTA

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: UM ESTUDO DOS
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS – APLs NO CONTEXTO DA PNDR I e II
(2006-2016)**

Varginha/MG

2017

MARIELLE JACINTA PEREIRA COSTA

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: UM ESTUDO DOS
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS – APLs NO CONTEXTO DA PNDR I e II
(2006-2016)**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção de título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal de Alfenas *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Orientador: Thiago Caliarí Silva

Varginha/MG

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca *campus* Varginha

C837p Costa, Marielle Jacinta Pereira.
Políticas de desenvolvimento no Brasil : um estudo dos arranjos
produtivos locais - APLs no contexto da PNDR I e II (2006-2016) /
Marielle Jacinta Pereira Costa. -- Varginha, MG, 2017.
136 f. : il. --

Orientador: Thiago Caliarí Silva.
Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) -
Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2017.
Bibliografia.

1. Desenvolvimento econômico - Brasil. 2. Arranjos produtivos
locais. 3. Desenvolvimento regional. I. Silva, Thiago Caliarí. II. Título.

CDD - 338.9

MARIELLE JACINTA PEREIRA COSTA

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: UM ESTUDO DOS
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS – APLs NO CONTEXTO DA PNDR I e II
(2006-2016)**

A Banca examinadora abaixo assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção de título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em 28/09/2017



Prof. Dr. Thiago Fontelas Rosado Gambi
Universidade Federal de Alfenas- UNIFAL



Prof. Dr. Lucas Labigalini Fuini
Instituto Federal de São Paulo -IFSP



Prof. Dr. Thiago Caliari Silva
Universidade Federal de Alfenas- UNIFAL/ Instituto Tecnológico da Aeronáutica-ITA

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu alicerce, minha família, que se faz sempre presente para apoiar nas minhas escolhas, que compreendeu as minhas ausências e sempre me ajudou a dosar a ansiedade. Reconheço os esforços e agradeço a minha mãe Socorro Pereira, que sempre me incentivou a buscar nos estudos realizações e crescimento. Às minhas irmãs Francielle e Giselle, pela força junto a minha mãe em tudo o que passamos, e minhas sobrinhas por trazerem doçura para nossas vidas.

Especialmente à Eduardo Vieira e minha irmã Francielle Vieira, pelo apoio essencial para minhas realizações pessoais e na concretização da pesquisa.

Ao Gabriel Veloso, Nayron Coelho e Lucas Fuini, agradeço os conselhos, ponderações e colaborações durante as etapas da pesquisa.

Na consolidação do projeto e da pesquisa agradeço as contribuições dos professores da UNIFAL e do programa: Deive Oliveira, Thiago Gambi, Lincoln Tadeu, Gustavo Ximenes, Wesllay Ribeiro e o orientador Thiago Caliari. Assim como, agradeço aos colegas de turma pelas discussões e amizade.

Agradeço aos professores e professoras da Escola Estadual Dr. Odilon Loures, da Universidade Estadual de Montes Claros e da Universidade Federal de Alfenas pelo tempo de convívio, por serem tão importantes na minha formação, na minha escolha profissional e por me inspirarem.

Meus agradecimentos se conduzem também aquelas pessoas maravilhosas que encontramos e se tornam tão presentes e cúmplices das nossas escolhas, é difícil citar a todos. Gostaria de destacar minhas amigas e amigos: Flávia e família Tupinambá, Natália Medeiros, Leandro Cruz, Graziela Maia, Júlia e família Avelar, Isadora Garcia, Camila Tavares e Fábio dos Anjos. Companheiras e companheiros das lutas políticas e do feminismo, contra os golpes e perdas de direitos e todas as pessoas que estiveram comigo em tempos de luta e resistência.

Chegando ao final, mas não menos importante, agradeço aos Povos do Cerrado Nortemineiro, Geraizeiros, Vazanteiros e às Quebradeiras de Coco Babaçu por serem o ponto de partida para essa e outras pesquisas. Agradeço aos colegas de trabalho e estudantes que me apoiaram. Ao “Grupinho”, “Turminha”, “Cefeteiros” e todos os estudantes que, sem pretenderem, me motivaram melhorar a minha formação.

Sorte é isso, travessia.

Porque esse país nunca existiu para o seu povo? Existiu sempre o mercado mundial, cérebros do mercado mundial. Ter o mercado mundial, o tal moinho, moeu seis milhões de índios e depois doze milhões de negros e esse era o projeto da classe dominante.

(RIBEIRO, 2000)

RESUMO

O presente trabalho busca verificar a organização dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) no território brasileiro, considerando as determinações das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional (PNDR) I de 2005 e PNDR II (2012). Essas políticas visam orientar o desenvolvimento regional, na busca da redução das desigualdades. Para tanto, parte-se de uma breve discussão sobre crescimento/desenvolvimento econômico, considerações sobre a problemática regional e sobre o avanço das políticas desenvolvimentistas no país. Apresenta-se o histórico das iniciativas brasileiras de planejamento estatal para o desenvolvimento econômico. Discute-se as determinações das PNDRs e apresenta-se a organização dos APLs no território brasileiro. Considerando o objetivo da pesquisa, é apresentada a distribuição dos APLs pelas regiões brasileiras, os setores econômicos envolvidos nos arranjos, a aplicação do mecanismo de priorização, a vigência dos planos de desenvolvimento e a localização das cidades polo. A partir desses dados, são consideradas as relações da realidade da organização dos APLs com as determinações das PNDRs, considerando seus pontos de destaque e limitações. Os resultados apontam que, em praticamente todos os aspectos analisados, há situações de atendimento da política, mas também ocorrem graves distorções, principalmente em relação ao estabelecimento de prioridade das regiões atendidas.

Palavras-chave: Desenvolvimento Econômico. Desenvolvimentismo. Políticas Públicas de Desenvolvimento. Arranjos Produtivos Locais (APLs).

ABSTRACT

The present work seeks to verify the organization of Local Productive Arrangements (LPAs) in Brazilian territory, considering the determinations of the National Policies of Regional Development (NPRD) I in (2005) and NPRD II (2012). These policies aim to guide regional development to reduce inequalities. To this end, a brief discussion on economic growth / development, considerations on regional issues and on the development of development policies in the country is taken. The history of Brazilian state planning initiatives for economic development is presented. It discusses the determinations of the NPRDs and presents the organization of the LPAs in the Brazilian territory. Considering the objective of this work, it is presented the distribution of the LPAs by the Brazilian regions, the economic sectors involved in the arrangements, the application of the prioritization mechanism, the validity of the development plans and the location of the polo cities. From these data, the relations of the reality of the organization of the LPAs with the determinations of the NPRDs are considered, taking into account their points of prominence and limitations. The results indicate that in practically all aspects analyzed there are situations of policy compliance, but also serious distortions occur, mainly in relation to the priority establishment of the regions served.

Keywords: Economic development. Developmentalism. Public Development Policies. Local Productive Arrangements (LPAs).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- O aglomerado italiano de calçados e moda.....	44
Figura 2- Espaços Prioritários para ação: sub-regiões da PNDR.....	70
Figura 3- Demanda e oferta de recursos para o desenvolvimento Regional.....	72

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Número de Municípios com APLs de acordo com as macrorregiões brasileiras.....	89
Gráfico 2-	Distribuição dos APLs por setor – Brasil.....	96
Gráfico 3-	APLs priorizados pelas políticas estaduais.....	101
Gráfico 4-	Participação dos setores produtivos entre os APLs priorizados – Norte.....	104
Gráfico 5-	Participação dos setores produtivos entre os APLs não priorizados – Norte.....	104
Gráfico 6-	Participação dos setores produtivos entre os APLs priorizados – Nordeste	104
Gráfico 7-	Participação dos setores produtivos entre os APLs não priorizados – Nordeste.....	104
Gráfico 8-	Participação dos setores produtivos entre os APLs priorizados – Centro-Oeste.....	105
Gráfico 9-	Participação dos setores produtivos entre os APLs não priorizados – Centro-Oeste.....	105
Gráfico 10-	Participação dos setores produtivos entre os APLs priorizados – Sul.....	106
Gráfico 11-	Participação dos setores produtivos entre os APLs não priorizados – Sul.....	106
Gráfico 12-	Participação dos setores produtivos entre os APLs priorizados – Sudeste.....	107
Gráfico 13-	Participação dos setores produtivos entre os APLs não priorizados – Sudeste.....	107
Gráfico 14-	Situação dos APLs quanto ao plano de desenvolvimento – Brasil.....	109
Gráfico 15-	APLs com plano de desenvolvimento por região – Brasil	110
Gráfico 16-	APLs sem plano de desenvolvimento por região – Brasil.....	110
Gráfico 17-	APLs sem informação quanto ao plano de desenvolvimento por região –Brasil.....	110

LISTA DE MAPAS

Mapa 1- Tipologias sub-regionais níveis de renda versus níveis de variação do PIB – PNDRI.....	75
Mapa 2- Municípios da região nordeste do Brasil envolvidos em APLs (2016).....	91
Mapa 3- Municípios da região Norte do Brasil envolvidos em APLs (2016).....	92
Mapa 4- Municípios da região Centro-oeste do Brasil envolvidos em APLs (2016)....	93
Mapa 5- Municípios da região Sul do Brasil envolvidos em APLs (2016).....	94
Mapa 6- Municípios da região Sudeste do Brasil envolvidos em APLs (2016).....	95
Mapa 7- Municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente – Nordeste	114
Mapa 8- Municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente– Centro-Oeste....	116
Mapa 9- Municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente – Sudeste.....	118
Mapa 10-Municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente – Sul.....	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Tipologia Consagrada de Clusters/APLs.....	48
Quadro 2- Tipos de planos econômicos e principais características no Brasil.....	56
Quadro 3- Tipologia das microrregiões brasileiras segundo a PNDR I (2005).....	76
Quadro 4- Categorias presentes na tipologia das microrregiões brasileiras – PNDRI.....	78
Quadro 5- Tipologia das microrregiões com municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente na região Nordeste.....	115
Quadro 6- Tipologia das microrregiões com municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente na região Centro-oeste.....	117
Quadro 7- Tipologia das microrregiões com municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente na região Sudeste.....	119
Quadro 8- Tipologia das microrregiões com municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente na região Sul.....	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Ocorrências de APLs por setor produtivo e região.....	97
Tabela 2- Situação dos APLs quanto à priorização.....	102
Tabela 3- Situação dos planos de desenvolvimento dos APLs por região – Brasil	111
Tabela 4- APLs prioritários e com plano de desenvolvimento por nível de renda das microrregiões.....	113

LISTA DE SIGLAS

APLs	–	Arranjos Produtivos Locais
BNDES	–	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	–	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CAR- IMA	–	Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental
GREMI	–	Groupe de Recherche Européen sur les Mileux Innovateurs
GTI	–	Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteira
GTP -APL	–	Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	–	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MCT	–	Ministério da Ciência e Tecnologia
MI	–	Ministério da Integração Nacional
MDIC	–	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MPMEs	–	Micro, Pequenas e Médias Empresas
NEs	–	Núcleos Estaduais
ODR	–	Observatório de Desenvolvimento Regional
PAEG	–	Plano de Ação Econômica do Governo
PDs	–	Planos de Desenvolvimento
PNDs	–	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNDR	–	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPAs	–	Planos Plurianuais
REDESIST	–	Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais
SEBRAE	–	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas
SUDAM	–	Empresas Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	–	Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	17
1.2	DIVISÃO DO TRABALHO.....	19
2	DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO ECONÔMICO – TEORIAS E PERSPECTIVAS	21
2.1	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM PERSPECTIVA ESPACIAL/REGIONAL.....	31
2.1.1	François Perroux e a Teoria de Polos de Crescimento.....	34
2.1.2	As perspectivas de Alfred Marshall e Michael Porter.....	41
2.2	DOS POLOS DE CRESCIMENTO E AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS À ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS- APLs: CARACTERIZAÇÃO E CONCEITUAÇÃO DE APLs.....	45
2.3	DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL A PARTIR DO SÉCULO XX	50
2.3.1	Desenvolvimentismo no Brasil e incentivo à industrialização a partir do contexto latino-americano.....	50
2.3.2	Planejamento governamental no Brasil: Algumas experiências.....	55
3	PLANEJAMENTO REGIONAL EM FACE DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) I E PNDR II	63
3.1	PLANEJAMENTO DAS REGIÕES BRASILEIRAS NAS POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) I- PNDR II	64
3.1.1	Descentralização e Federalismo na PNDR I e PNDR II.....	68
3.1.2	PNDRs I e II e a tipologia das regiões brasileiras.....	73
4	CARACTERIZAÇÃO DOS APLs ENQUANTO INSTRUMENTOS DA PNDRI E PNDRII	81
4.1	Os APLS NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	81
4.2	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	87
4.2.1	Regionalização dos APLs/ Municípios com APLs e setores produtivos.....	88
4.3	ARRANJOS PRODUTIVOS PRIORIZADOS E COM PLANO DE DESENVOLVIMENTO POR MESORREGIÕES BRASILEIRAS DE ACORDO COM A PRIORIZAÇÃO DAS PNDRS.....	99
4.4	APLS PRIORIZADOS E COM PLANO DE DESENVOLVIMENTO.....	109
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
	REFERÊNCIAS	124

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de extensão territorial considerável, o quinto maior do mundo. Seu tamanho, por si, já determinaria um conjunto de regiões com as mais diferentes características físicas. Acrescente-se a isso as questões históricas pelas quais o país passou desde a chegada dos europeus e tem-se uma diversidade regional ainda mais impressionante. Fatores diversos se combinaram para fazer do Brasil um país com regiões de perfis socioeconômico totalmente diversos. Não se trata de afirmar a negatividade completa da diferença. Nossa diversidade cultural, determinante e determinada pelos contextos diferenciados, é riquíssima. O estudo dessas diferenças, bem como dos ensaios para se tentar superar o seu lado negativo, tem sido realizado no campo de pesquisa e investigação sobre desenvolvimento regional, através das políticas públicas de desenvolvimento econômico territorial e setorial.

É possível perceber que, na história do pensamento econômico, o espaço, em suas categorias território e região, não foram focos de análise. Mas é inegável que os processos de acumulação de capital ocorrem em espaços geográficos específicos e isso varia de acordo com diversos fatores. Um território, inserido em contextos regionais e geograficamente definido, apresenta atributos que possibilitam sua delimitação, compreendendo as dimensões físicas, abordagem socioeconômica e dimensões político-institucionais.

Mesmo nas origens do debate sobre desenvolvimento, podemos perceber uma variedade de conceitos e diferenciações entre crescimento e desenvolvimento econômico, muitas vezes sendo as diferenças associadas à ideia de subdesenvolvimento. Duas teorias, ainda que restritas ao setor industrial, mas que encaminharam a discussão para um campo espacial, servem de base para entender o objeto de estudo desta pesquisa. A teoria de especialização produtiva por meio da concentração geográfica, de Alfred Marshall e Michael Porter, e a Teoria de Polos de Crescimento, de François Perroux. Pressupõe-se que as teorias de aglomeração deram subsídios à implantação de distritos industriais, *clusters* e complexos industriais.

As linhas gerais desse debate são apresentadas neste trabalho como fundamentação da análise pretendida, qual seja: a organização dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) à luz das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional (PNDR) I e II. A hipótese considerada na pesquisa é a de que, embora as PNDRs sejam o referencial para o funcionamento dos APLs, há distanciamento entre as diretrizes propostas na política e a realidade encontrada.

A pesquisa se justifica porque, desde a década de 1930, o Brasil tem passado por várias tentativas organizadas de políticas de intervenção estatal no desenvolvimento econômico. Entre elas, é possível perceber grande variação na percepção do problema do desenvolvimento e na forma de propor a atuação do Estado. A ideia de que o desenvolvimento do setor industrial era a chave para alavancar o desenvolvimento nacional gerou as primeiras iniciativas de fomento que visavam à industrialização. Essas experiências se deram, inicialmente com Getúlio Vargas, a partir da década de 1930, mas tiveram continuidade, ou melhor, novas investidas, em governos vindouros como o de Juscelino Kubitschek e os do período militar.

A concepção que passou a considerar a questão regional como centro do debate teve início em 1950 com as experiências da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) teve seu auge na década de 1970 e permaneceu com o conceito de incentivo à industrialização como motor do desenvolvimento. Porém, a organização dos APLs ampliou a visão acerca da indústria como motor do desenvolvimento, vindo a considerar viável a organização de arranjos dos mais variados setores, principalmente com micro, pequenas e médias empresas. Portanto, mesmo que a ideia de organização produtiva semelhantes às que estavam presentes no setor industrial houve um rompimento da ideia dos APLs com estreita ligação com o setor industrial.

Nos anos 2000, a concepção das PNDRs I e II buscou um avanço conceitual significativo ao debate do desenvolvimento, colocando a perspectiva regional como foco e pensando a organização do território nacional em regiões específicas para atuação diferenciada, a depender do perfil socioeconômico e nível de desenvolvimento verificado. As diversidades existentes no território brasileiro e sua dimensão são apontadas considerando a complexidade presente nas instâncias macro e microrregionais. Por esse motivo, as PNDRs I e II são consideradas o marco regulatório e referencial de nossa análise, haja vista que, em sua fase I (2005) e fase II (2012), os Arranjos Produtivos Locais já estavam previstos na política como modelo para a articulação de atores públicos e privados.

Duas questões se colocam, portanto. Em primeiro lugar; de que forma as PNDRs pensaram a distribuição das microrregiões brasileiras e qual era a sua proposta de intervenção? A segunda questão é: como os APLs, enquanto instrumentos de desenvolvimento regional, tem sido executados em um país em desenvolvimento e diante de contextos regionais tão distintos?

O objetivo geral colocado para este trabalho é verificar a organização dos APLs no território brasileiro, considerando as determinações das Políticas Nacionais de

Desenvolvimento Regional I e II. Para tanto, serão considerados os seguintes objetivos específicos:

- a) perceber o papel da região na discussão acerca do crescimento/desenvolvimento econômico;
- b) verificar o histórico de tentativas de planejamento estatal na economia brasileira, observando suas prioridades;
- c) analisar as diferenças entre as políticas anteriores e as PNDRs I e II;
- d) mapear os APLs reconhecidos pelo governo federal, observando suas características essenciais como: localização, municípios envolvidos; setor econômico de atuação; coordenação; e
- e) verificar a consistência da organização dos APLs à luz das determinações das PNDRs I e II;

Pode-se afirmar, portanto, que o objetivo não é avaliar o funcionamento da PNDR enquanto macropolítica, ou seja, não é dizer se a política funcionou ou funciona. Para tanto, seria necessária uma pesquisa maior, com possibilidade de verificação *in loco* dos resultados alcançados, o que demandaria tempo e recursos consideravelmente maiores. O que se propõe é a verificação da organização dos APLs por meio de variáveis como distribuição espacial e setores à luz da política de desenvolvimento que, atualmente, legitima sua existência, qual seja, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingir os objetivos propostos, serão utilizados argumentos quantitativos e qualitativos/descritivos. Serão observadas as questões conceituais que embasam as políticas públicas de desenvolvimento econômico, abordando questões como crescimento, desenvolvimento, industrialização e desigualdades regionais e setoriais. Também será analisado o histórico das políticas de intervenção estatal na economia brasileira, com suas particularidades e tendências, com enfoque na discussão sobre regionalização e na organização dos Arranjos Produtivos Locais (APLs).

Minayo (1994) afirma que as análises quantitativas e qualitativas não são incompatíveis e podem ser integradas num mesmo projeto. Uma pesquisa qualitativa pode conduzir o investigador à escolha de um problema particular a ser analisado em toda sua complexidade através de métodos e técnicas quantitativas, assim como o contrário. No

reconhecimento de situações particulares, grupos específicos e universos simbólicos a investigação qualitativa é a que melhor se incorpora.

O objeto de estudo são os Arranjos Produtivos Locais enquanto instrumentos de desenvolvimento regional no contexto brasileiro e no âmbito de uma política que se pretende norteadora do desenvolvimento regional brasileiro. Após a delimitação do objeto de estudo, o *corpus* documental se compõe de: bibliografia especializada na questão do desenvolvimento econômico, Polos de Crescimento e desenvolvimento regional no contexto brasileiro; Boletim regional, urbano e ambiental do IPEA; artigos científicos e relatórios que tratam do tema.

Como é a regra geral no trabalho de pesquisa, a primeira parte contou com uma pesquisa bibliográfica e documental onde é feita uma revisão de literatura sobre o tema, subtemas, objeto de estudo ou problema em questão. Foram coletados também dados nos documentos oficiais publicados pelo Ministério da Integração Nacional (MI) especificamente a PNDR I (2005) e PNDR II (2012), que fizeram parte do corpus principal, e a análise delas foi conduzida pelo método de análise do conteúdo da PNDR I, seguindo a orientação da análise categórica ou temática de Bardin (1979).

Após a coleta de dados primários, também se utilizou da técnica de análise documental documental, na qual busca-se investigar como ocorrem os fenômenos em contextos específicos. A coleta de dados ocorre principalmente em relatórios e planilhas sobre os APLs do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que ainda coordena Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL); do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), que estruturou o Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR-IMA); da Secretaria de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Local; e do Observatório de Desenvolvimento Regional (ODR).

A pesquisa que ora se apresenta se estabeleceu sobre dados empíricos obtidos a partir de fontes primárias. Por meio da filtragem e organização dos dados quantitativos e qualitativos foi feita uma análise descritiva e normativa desses dados em diferentes escalas de interpretação.

Os dados brutos, proporcionaram um primeiro desafio, pois eram numerosos tanto considerando o acesso como o volume de material. Eles se encontrariam disponíveis em um banco de dados *online* no Portal de APLs do Observatório Nacional de Arranjos Produtivos Locais. No sistema, os dados estariam distribuídos por estados brasileiros e em quatro categorias: núcleo estadual, cidade polo, unidade de federação e setor produtivo.

Neste banco de dados, estruturado em 2010, estariam disponibilizados dados de 729 Arranjos produtivos Locais- APLs, distribuídos em 52 setores produtivos. Conteria ainda, informações sobre 27 núcleos estaduais que coordenam 448 cidades polo, que seriam, além de cidades onde se localizam os APLs, cidades que exercem centralidade de governança e atividades dos arranjos.

Porém, por um longo período no primeiro trimestre de 2016, o banco de dados esteve indisponível e, segundo a Coordenação de Arranjos Produtivos Locais do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), o referido banco de dados, além de indisponível por tempo indeterminado, encontrava-se com os dados desatualizados.

Devido a esta coordenação ser de âmbito nacional e ser responsável por fazer a revisão periódica dos dados sobre APLs no Brasil, atualizando informações sobre a inserção de novos arranjos, estruturação das atividades em torno dos APLs, inclusão ou surgimento de cidades polo ou rotação de governança, ela se tornou a principal fonte para a consulta de dados.

A referida coordenação de APLs forneceu os dados coletados até o mês de junho de 2016, organizados em um banco de dados com as seguintes informações:

- a) número de referência do APL;
- b) nome do APL;
- c) instituição que o reconheceu e forneceu os dados para a coordenação;
- d) região e unidade de federação onde se localiza o APL;
- e) nomes das cidades que polarizam o APL;
- f) nome dos municípios envolvidos na atividade;
- g) setor Produtivo ao qual pertence o APL;
- h) informações sobre a priorização do APL pelos Núcleos Estaduais;
- i) informações sobre a existência de planos de execução;
- j) contatos do gestor do APL;

A partir do cruzamento desses dados, foram realizadas as análises que integram esta pesquisa e fundamentam suas conclusões.

1.2 DIVISÃO DO TRABALHO

Considerando esse propósito, o texto se apresenta dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo, é apresentado o referencial teórico sobre desenvolvimento econômico, desenvolvimento regional e Arranjos Produtivos Locais (APLs), baseado em bibliografia específica, relatórios, artigos e outros textos de referência.

O segundo capítulo apresenta a evolução do pensamento desenvolvimentista no Brasil, apresentando o histórico dos planos de desenvolvimento já levados a efeito no país, e abordando suas principais características e diferenças frente às abordagens atuais.

O terceiro capítulo se dedica a apresentar as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional I e II, que são o referencial para o funcionamento dos APLs existentes no país. As políticas são caracterizadas e são observadas suas similaridades e divergências em relação às experiências passadas.

O quarto capítulo parte para a apresentação dos dados sobre os casos existentes no Brasil. São observadas questões como: municípios envolvidos, setores econômicos, planos de trabalho e priorização, além das várias relações entre essas variáveis.

Por fim, são apresentadas as considerações finais. Espera-se que, com essa estrutura, o texto proporcione ao leitor a compreensão da organização dos Arranjos Produtivos Locais como parte da Política Nacional de Desenvolvimento Regional brasileira.

2 DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO ECONÔMICO – TEORIAS E PERSPECTIVAS

Para que sejam alcançados os objetivos desta pesquisa, é fundamental que seja observado o conceito de desenvolvimento/crescimento econômico. É o que se buscará no presente capítulo. Serão consideradas análises elaboradas desde o século XVIII até abordagens mais recentes, do século XX, a partir das quais serão feitas considerações acerca de teorias que tratam do desenvolvimento partindo da escala nacional e regional. Espera-se demonstrar que os conceitos de crescimento/desenvolvimento econômico são complementares.

Diante das perspectivas que buscaram compreender o desenvolvimento das nações um dos princípios apontados é que o subdesenvolvimento não é uma etapa para o desenvolvimento ao contrário do que defendia o teórico clássico Rostow (1974) que enumerou etapas pelas quais o desenvolvimento nacional se procede. No que diz respeito ao desenvolvimento nacional, verifica-se que ao longo dos anos de 1960, a Teoria Cepalina desenvolvida ainda em 1950, ganha destaque ao analisar o subdesenvolvimento no caso latino-americano por meio de duas perspectivas. Aquela que parte da especialização primário-exportadora sobre o conjunto da economia periférica, a que trouxe a visão da industrialização como propulsora do crescimento e aquela que considera que os ritmos desiguais de incremento de progresso técnico/produzitividade seriam necessariamente limitados entre centro e periferia e tendenciosamente iriam ocasionar a deterioração dos termos de troca.

Na perspectiva nacional é feita uma abordagem sobre as desigualdades no desenvolvimento entre as nações. Neste ponto, as variáveis renda e especialização produtiva são trazidas à tona para comparar a disparidade entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas ou de rendas altas e rendas médias e baixas, ainda que se reconheçam outras variáveis, como os distintos contextos regionais, por exemplo.

Desta forma, se encaixam os teóricos da corrente estruturalista, uma corrente de orientação crítica que teve Furtado, Prebisch e outros autores integrantes da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Nela o desenvolvimento implica mudanças de estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais, aumento da produtividade e de renda média da população. Em seu método destaca a interdependência entre os setores produtivos e a necessidade de aperfeiçoamento dessas estruturas, afim de, eliminar os pontos que estrangulem o desenvolvimento (SOUZA, 2012).

As discussões teórico-conceituais de desenvolvimento surgem no século XVIII no cerne do pensamento europeu e do sistema capitalista. De acordo com Furtado (2013, p.198) foram três correntes principais que orientaram esse pensamento:

A primeira dessas correntes filia-se ao *iluminismo*, com a concepção da história como uma marcha *progressiva* para o racional. A segunda está ligada à ideia de *acumulação de riqueza*, na qual está implícita uma opção entre o presente e o futuro ligada a uma promessa de maior bem-estar. A terceira enfim, vincula-se à ideia de que uma expansão geográfica da civilização europeia significa para os demais povos da Terra, que passam a ser considerados como “retardados” em graus diversos, o acesso a formas superiores de vida.

Diante das correntes propostas, percebe-se variação dos elementos: primeiramente a marcha para o progresso, em sequência a acumulação de riquezas e depois por expansão geográfica via colonização. Nelas observam-se as relações de mercado, trabalho e produção no âmbito do sistema capitalista. Mas, ainda que embutida no sistema capitalista de produção, houve uma diferenciação entre crescimento e desenvolvimento conferindo-lhes por vezes certa dicotomia.

Ainda no século XIX, a questão do desenvolvimento foi abordada como problema diante das crises econômicas que alguns países enfrentavam, enquanto outros poucos cresciam e se industrializavam, deixando evidentes as desigualdades entre as nações. As inovações tecnológicas passam a ser vistas como propulsoras do crescimento econômico, que traria, por consequência, a geração de renda, emprego e bem estar da população (SOUZA, 2012).

Em Adam Smith (1723-1790), o tema do crescimento econômico aparece com maior força, por meio da sua análise sobre como as nações enriqueciam através da relação entre mercados, custos e o lucro. Com o mercado crescendo, concomitantemente aumentavam a renda e emprego, o que seria entendido como sinônimo de desenvolvimento. No século XX, a temática do desenvolvimento econômico volta a tela, ainda que sua abordagem tenha sido determinada pela ocorrência de crises do sistema capitalista (SOUZA, 2012).

Essas ideias de crescimento e desenvolvimento predominaram até a segunda metade do século XX. Verificou-se que o aumento da renda, emprego e bem estar, embora sejam índices importantes, nem sempre determinam os números de crescimento e/ou desenvolvimento econômico.

As medições sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, bem como o estudo de suas características e determinantes, são feitas por agências internacionais¹. Um dos principais

¹ Uma das principais agências que tratam do desenvolvimento em escala mundial é a Organização das Nações Unidas- ONU.

indicadores de desenvolvimento seriam o nível de renda e as características de sua distribuição. Nações com nível alto de desenvolvimento tendem a ter rendas medias e altas e, conseqüentemente, as nações subdesenvolvidas, rendas baixas.

Nas nações subdesenvolvidas, onde essas rendas são menores, a formação de capital e investimentos tenderia também a se reduzir. Há também outros fatores de influência como a concentração populacional, atraso econômico e má distribuição da renda². Myrdal (1957, p.18) complementa que:

Por outro lado, nos países subdesenvolvidos, onde as rendas são muito baixas, a formação do capital e o investimento tendem a ser menores, mesmo em relação a essas rendas. Deveriam, ao contrário, ser relativamente maiores para equilibrar o ritmo de desenvolvimento, uma vez que, nos países mais pobres, o aumento natural da população é geralmente mais rápido. Esse incremento é o resultado de determinada relação entre os índices de natalidade e mortalidade, quando ambos se situam em nível muito alto, o que, ademais, tende a tornar menos vantajosa a distribuição etária de suas populações. Em consequência de tudo isto e da tradição de estagnação que se radicou em toda a cultura, o desenvolvimento econômico se processa mais lentamente. Muitos desses países, nos últimos decênios chegaram mesmo a retroceder no que diz respeito a renda média [...]. Os níveis de renda per capita apresentam enormes diferenças entre países muito pobres.

As disparidades na distribuição de renda são consideradas, na economia clássica,³ como evidência do baixo desenvolvimento econômico de alguns países considerados “pobres”. Já os países que avançaram economicamente, não teriam como característica marcante a desigualdade de renda.

Após a Segunda Guerra, esses países, antes chamados de atrasados, passam a ser denominados como subdesenvolvidos. Na divisão dos países em dois grupos se evidencia, em linhas gerais, que os países do primeiro grupo, os desenvolvidos, experimentam um crescimento econômico proporcionalmente maior que os menos desenvolvidos, onde o crescimento é lento.

As desigualdades econômicas internacionais foram aumentando as disparidades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Os países desenvolvidos, em menor número e de elevada renda per capita, são principalmente aqueles que se concentram no noroeste e centro-oeste da Europa e em zonas temperadas e de colonização britânica. Em geral, possuem população de origem europeia como os Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

² Sobre as questões de distribuição de renda (principalmente diante da variável Terra) sob a lente da economia clássica verificar: RICARDO, David. **Os princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1998. . No pensamento econômico contemporâneo Thomas Piketty retoma as reflexões sobre a distribuição de renda nas obras: o Capital do Século XXI (2014) e A Economia da Desigualdade (2015).

³ Não aprofundaremos no debate entre a economia clássica e neoclássica, mas consideramos economia clássica aquela que teve seus precedentes em Adam Smith.

Os países subdesenvolvidos, de renda baixa, se concentram na Ásia não soviética e Oriente Médio. Também ocorrem na maior parte da América Latina, com exceção de países de renda média, e em praticamente toda a África onde se excetua a África do Sul (MYRDAL, 1957).

Uma ressalva a ser feita, é que a renda é apenas um dos fatores a serem observados para compreender o desenvolvimento enquanto processo, pois, segundo Furtado (2009, p. 28):

O desenvolvimento é um processo com uma nítida dimensão histórica. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos, se bem que muitos deles sejam comuns a outras economias contemporâneas. O complexo de recursos naturais, as correntes migratórias, a ordem institucional, o grau relativo de desenvolvimento das economias contemporâneas, singularizam cada fenômeno histórico de desenvolvimento.

Muitos autores discutem o desenvolvimento sob o ponto de vista histórico, bem como, seus fenômenos e processos. Dentre eles, os trabalhos de Villar (1982) e Bresser-Pereira (2006), discorrem sobre os termos conceituais alocados entre crescimento e desenvolvimento.

Do ponto de vista histórico, Bresser-Pereira (2006) entende que crescimento e desenvolvimento econômico são termos sinônimos, pois, os dois fenômenos ocorrem juntos na maioria dos casos. Assim Bresser-Pereira (2006, p. 4), entende que:

Desenvolvimento sem o adjetivo econômico poderá ser algo mais amplo e melhor, poderá ser uma palavra para exprimir um conceito correlato ao de progresso. Desenvolvimento econômico implica não apenas aumento da renda per capita, mas transformações estruturais da economia.

Ao tratar sobre os conceitos de progresso, crescimento e desenvolvimento econômico, Bresser-Pereira explica que a ideia de desenvolvimento está ligada a ideia de progresso, mas nem sempre esse progresso ocorre de modo a satisfazer as necessidades humanas. Na defesa dessa perspectiva, ele afirma que “que faz sentido não é a distinção entre desenvolvimento econômico e crescimento econômico, mas entre crescimento econômico (ou desenvolvimento econômico), por um lado, e desenvolvimento humano ou progresso, por outro”. (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 24).

A distinção entre os termos crescimento e desenvolvimento é difícil. Uma característica específica do crescimento seria sua relação direta com o aumento do Produto Interno Bruto (PIB). Já o desenvolvimento econômico implicaria melhoras de distribuição de renda, melhorias sociais e no desenvolvimento humano⁴.

Os economistas, para designarem desenvolvimento econômico, consideram também fatores de ordem social. Bresser-Pereira (2014, p. 23), afirma que “Alguns economistas exigem mais do que a simples mudança estrutural e melhoria dos padrões de vida para

⁴ Dois autores fazem esse debate Sen(1989) e Furtado (2004).

caracterizar o desenvolvimento econômico; exigem ainda que a desigualdade diminua, mas essa visão também não tem muito sentido”. O autor defende, portanto, se tratar de esferas independentes da análise. O aspecto econômico, embora influencie outros aspectos sociais, não deve ser avaliado a partir de parâmetros que não sejam estritamente ligados à economia. Por um lado, o conceito defendido por essa pesquisa, se aproxima da leitura do autor, ao considerar que os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico estão mais para sinônimos do que para representarem uma oposição. Mas, por outro lado, acredita-se que os meros índices de crescimento não são suficientes para medir qualitativamente o desempenho de uma economia. Logo, ao considerar aspectos qualitativos, fica imperiosa a observação de elementos mais gerais, a exemplo da desigualdade.

O geógrafo britânico David Harvey acrescenta à discussão de desenvolvimento a perspectiva espaço-temporal. Ele conclui que “não entendemos muito bem em que medida, quando, por que e como eventos em determinado lugar afetam as condições em outros lugares. Também não podemos avaliar quão dependente é a reprodução do capitalismo sob as formas aparentemente caóticas do desenvolvimento geográfico desigual”. (HARVEY, 2011, p. 128).

Desta forma, não haveria crescimento nem tampouco desenvolvimento igualitário ou linear entre as nações do mundo, haja vista que as nações são constituídas por diversas populações, contextos históricos e culturais, relações com o ambiente local, relações sociais e institucionais, assim como sistemas econômicos e modos de produção que variam ao longo do tempo.

O conceito de desenvolvimento na perspectiva histórica tem dois sentidos de acordo com Furtado (2013, p. 210):

O primeiro diz respeito a evolução de um sistema social de produção na medida em que este, mediante a acumulação e progresso das técnicas, torna-se eficaz, ou seja, eleva a produtividade do conjunto de sua força de trabalho [...] O segundo sentido em que se faz referência ao conceito de desenvolvimento relaciona-se com o grau de satisfação das necessidades humanas.

Embora apresente essas duas definições, o autor considera as limitações de ambos, defendendo que há ambiguidade em se aplicar conceitos como produtividade em sistemas produtivos complexos em que as entradas e saídas são variantes e não homogêneas. No segundo sentido, evidencia-se uma ambiguidade ainda maior, se relacionando ao que é necessário para cada indivíduo para além da moradia, alimentação e vestimenta (FURTADO, 2013).

Esses estudos ultrapassam a questão da renda no estudo do desenvolvimento ao longo do tempo. O modo como as nações foram colonizadas, o imperialismo, os vínculos coloniais definiram em muito sua dependência econômica. Do ponto de vista teórico, Souza (2012, p. 3) explica que:

A teoria do imperialismo também havia concluído que as economias “pobres” não se poderiam desenvolver se não rompessem os *vínculos coloniais* com os países de economia dominante. Tais vínculos, observaram os adeptos da teoria do imperialismo e da teoria da dependência, tornava-se cada vez mais fortes com a troca desigual e com o aumento dos fluxos internacionais de capitais. De outra parte, periodicamente eles ficavam reforçados pelas alianças entre o capital internacional e as classes dominantes internas, que, em troca, recebiam apoio externo para a manutenção do status quo e para se manterem no poder.

Ainda que as nações de renda média, industrializadas após o século XX, sejam denominadas economias “emergentes” ou “em desenvolvimento”, contradizem-se as ideias de subdesenvolvimento como uma etapa. Enquanto para Rostow, o subdesenvolvimento é visto como uma etapa no caminho do desenvolvimento, as teorias mais contemporâneas defendem que o desenvolvimento ocorrerá via industrialização e conseqüentemente ampliação da independência em relação às economias desenvolvidas. A principal diferença, portanto, seria que, na leitura clássica, o subdesenvolvimento seria superado “naturalmente”, movido apenas pelos impulsos do tempo e do mercado. Já os contemporâneos afirmam que o subdesenvolvimento não seria superado senão através do aprimoramento de um setor específico da economia de uma nação, a indústria.

As ideias de aprimoramento do setor industrial no Brasil no final do século XX, a partir das organizações de *clusters* industriais, seguiram essa linha de raciocínio. Os Arranjos Produtivos Locais, objetos desse trabalho, podem ser considerados um desdobramento dessa política, que passa a considerar as especificidades regionais na organização dos arranjos. Desta forma seriam consideradas informações como: características das médias e pequenas empresas locais, a diversificação de setores produtivos, a vinculação microrregional e potencialidades locais.

Em sua obra sobre as etapas do desenvolvimento, Villar (1982) apresenta a ideia de desenvolvimento defendida por economistas e historiadores. O autor demonstra as contradições e complementariedades existentes entre as duas visões, além de apresentar as limitações das abordagens. Ao considerar a Idade Média na análise histórica, seria desconsiderado que, nesse período, não havia uma orientação para o desenvolvimento. Por outro lado, apesar de o mercado não regular as relações sociais, o trabalho assalariado já começa a modificar as estruturas feudais, ao passo que, com a ampliação do comércio e da

acumulação no período mercantilista, já se mostram os princípios da acumulação e produção com excedentes.

Economistas clássicos⁵, nos séculos XVI e XVII, ao fazerem seus estudos, basearam-se na análise de preços, rendimentos e produção, para a construção de uma análise quantitativa. Essa metodologia contribuiu para a explicação das variáveis econômicas, mas careceu de abstração, necessária à complexidade presente na relação entre produção e comércio.

Na literatura econômica, os conceitos acerca do desenvolvimento econômico não são difíceis de verificar e são indícios das preocupações em torno do tema subdesenvolvimento. Ainda que de perspectivas e premissas diferentes, os economistas propuseram modelos particulares de desenvolvimento econômico.

Para Sunkel e Paz (1953), a depender da variável escolhida ou outro aspecto particular, múltiplas análises sobre o processo de desenvolvimento poderão ser colocadas. São utilizadas como exemplos, as implicações da pobreza na política de desenvolvimento e na estrutura das instituições. Na medida em que se opta por uma estrutura como foco de análise, ou se privilegia um aspecto ou outro, essa opção indica um tipo específico de concepção sobre o fenômeno do desenvolvimento.

As visões dos diferentes observadores e das escolas de pensamento devem ser levadas em consideração, pois revelam a problemática específica de cada período do desenvolvimento do pensamento econômico e social.

Se, para os mercantilistas, o comércio é o fator de acumulação de capital, no bojo das ideias liberais, Adam Smith desenvolveu o conceito de capital-trabalho como fator que determina a acumulação de capital. “Com a teoria do valor-trabalho, Adam Smith restabeleceu o importante papel da indústria do desenvolvimento das forças produtivas” (SOUZA, 2012, p. 58). Outros elementos fundamentais se fundaram na teoria Smithiana. São elas: abertura econômica, a divisão do trabalho e a acumulação de capital.

David Ricardo (1772- 1823), embora não tenha descartado a ideia de trabalho anteriormente defendida por Smith, apresentou a propriedade da terra como fator de concentração de renda e acumulação de capital. Outra contribuição dada por este autor

⁵ Para a revisão da literatura clássica ver: Adam Smith (1776); Thomas Robert Malhtus (1798); David Ricardo (1817).

clássico foi a concepção da especialização produtiva dos países como forma de torna-los mais competitivos.

Os ganhos e aumento da produtividade por especialização produtiva, principalmente no que diz respeito à indústria, também estão presentes na teoria de Marshall. De acordo com Lemos (2008, p. 16), em Marshall “as economias externas são provenientes da escala da concentração geográfica de plantas e firmas de uma indústria especializada; ou seja, o aumento da produtividade dos fatores decorre dos ganhos de especialização”. Mas o autor também considera os impactos negativos da aglomeração e especialização. Haveria limitação da mobilidade industrial, transformações profundas na estrutura urbana e uma provável elevação dos salários.

Já no século XX, abandonando os preceitos da economia clássica, Keynes colocou o emprego como fator importante para o crescimento à nível macroeconômico, pois multiplicaria os investimentos e consequentemente aumentaria a renda e emprego. Neste sentido, o Estado assumiria um papel importante na manutenção do emprego. A contestação do laissez-faire ortodoxo, levada a efeito por Keynes, coloca o Estado como ator efetivo na economia, principalmente na superação de crises econômicas, ou quando o equilíbrio não fora alcançado pela competição entre os empresários e pelos mecanismos de precificação, ou seja, pela mão invisível do mercado. O Estado seria responsável por reestabelecer o nível de emprego, pelas políticas fiscais e monetárias, assumindo um papel de interventor na economia e, consequentemente, na manutenção do investimento para potencializar o crescimento. (SOUZA, 2012).

Apresentadas essas considerações, é possível afirmar que a questão básica da teoria econômica é o estudo dos mecanismos do desenvolvimento econômico, e, por oposição, coloca-se a problemática do subdesenvolvimento. Em Rostow (1974), o subdesenvolvimento é tido como uma etapa ao desenvolvimento e divide-se em cinco etapas básicas no desenvolvimento das economias nacionais e regionais: 1. Sociedade tradicional, que tinha o interesse de acumular, sendo agrária, com pouca tecnologia e baixa renda per capita; 2. De pré-requisitos para arrancada, na qual a infraestrutura influi no aumento da taxa de acumulação de capital, qualificação da mão de obra, grandes investimentos em infraestrutura; 3. A arrancada, fase de maior taxa de investimento, novos segmentos industriais, bens duráveis, estrutura político-social e institucional; 4. Crescimento autossustentável, quando a economia adquire maturidade, visualiza-se a tecnologia associada ao desenvolvimento econômico; e 5. A idade do consumo de massa quando objetivo de consumo, alimentação, moradia e vai perdendo espaço para a seguridade social.

Nas propensões colocadas por Rostow, a ideia do potencial científico e do progresso técnico é associada ao desenvolvimento, fato que se perde em Keynes, que considera essencialmente preços e salários. Para David Ricardo, os salários influenciam nos fatores de produção e na relação valor-trabalho. Rostow considera que o fenômeno do desenvolvimento não é igual entre as nações ou entre economias desenvolvidas e subdesenvolvidas. Defende que há necessidade de análises específicas para cada caso, nas quais devem ser apontadas as contradições entre o social e o econômico.

Baran trata do interesse pelo estudo do desenvolvimento na economia clássica:

Lembramos que o um grande interesse pelo problema do desenvolvimento econômico não constitui, de forma alguma, novidade sem precedente no campo da Economia Política. Desenvolvimento Econômico foi o tema central da Economia Clássica, como nos indicam o título e o conteúdo da obra pioneira de Adam Smith. (BARAN,1984, p.35)

Outros fatores analisados são as relações, instituições e estruturas econômicas, políticas e sociais e a obsolescência que impedia o progresso técnico. Diante disso, caberia ao desenvolvimento econômico a transformação da realidade. Porém, Baran visualizou que esses fatores sempre receberam o impulso de classes dominantes, às quais interessava a preservação do seu *status quo* e a preservação dos costumes. Nunca teria sido, portanto, um processo gradual, que se desenvolvesse de forma branda, ao longo do tempo e espaço.

Não obstante, é necessário entender, do ponto de vista espaço-temporal, que “Os processos de acumulação de capital não existem, obviamente, fora dos respectivos contextos geográficos e essas configurações são por natureza bastante diversificadas”. (HARVEY, 2011, p. 120). Seria então, o processo de desenvolvimento, o resultado do equilíbrio de forças entre a vontade das elites econômicas, movida pela necessidade de reprodução e acumulação de capital, e o contexto social em que se realizaria, consideradas as influências sociais, e seus determinantes regionais/culturais.

Um elemento peculiar ao desenvolvimento, incluído por Amartya Sen foi a liberdade, mas não no sentido dos mercados, mas das liberdades individuais, consideradas por ele como reais: evitar a fome e demais privações, liberdade de participação política, expressão, educação, saúde, dentre outras formas de liberdade. Essas liberdades deveriam ser expandidas para que o desenvolvimento fosse atingido. Este autor na sua obra mais expressiva, enfatiza que não é uma mera expansão da liberdade humana, se faz necessário a inter-relação entre os vários tipos de liberdade para um desenvolvimento eficaz. Sen (2010, p. 57):

Não se trata aqui meramente da óbvia inferência de que a expansão de cada tipo de liberdade tem de contribuir para o desenvolvimento, uma vez que ele próprio pode ser visto como um processo de liberdade humana em geral. Há muito mais na relação instrumental que esse encadeamento construtivo. A eficácia da liberdade como instrumento reside no fato de que diferentes tipos de liberdade apresentam inter-relações entre si, e um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos. Portanto, os dois papéis estão interligados por relações empíricas, que associam um tipo de liberdade a outros.

Essas liberdades decorreriam da liberdade instrumental, na qual se consideram: 1. Liberdades políticas; 2. Facilidades econômicas; 3. Oportunidades Sociais; 4. Garantias de transparência; 5. Segurança protetora. Tipos de liberdade que, complementares entre si, ofereceria às pessoas liberdade instrumental, e de forma conjunta, poderiam contribuir para o desenvolvimento.

É válido reconhecer a mudança fundamental no modo de se entender o desenvolvimento, exposta de forma mais sistemática e distinta em Sen. Ele, no entanto, apresenta o grupo de economistas que acreditam na combinação entre desenvolvimento e conservação ambiental, conduzindo a sustentabilidade: “Em primeiro lugar, estão os que acreditam que não exista dilema entre conservação ambiental e crescimento econômico. Creem, ao contrário, que seja factível combinar essa dupla exigência”. (VEIGA, 2008, p. 109).

Torna-se importante salientar que a questão ambiental foi negligenciada até 1970, quando os problemas ambientais, de saúde pública e a escassez de recursos, gerados pelo crescimento econômico desenfreado, começaram a se tornar alarmantes. Na Conferência de das Nações Unidas de Estocolmo, sobre o Ambiente Humano, fora lançado o relatório *The Limits to Growth*, que tratava dos limites do crescimento econômico. Foi então que vieram as primeiras propostas de promover o desenvolvimento com sustentabilidade, amplamente difundidas pelo conhecido *Relatório Brundtland*, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1987.

Contraopondo as ideias clássicas, os economistas heterodoxos partiam de uma corrente estruturalista que teve como seu principal propagador Raul Prebisch. A principal crítica de Prebisch foi sobre a Teoria de David Ricardo sobre a especialização produtiva para obter vantagens comparativas. Nesses termos, a América Latina continuaria fornecedora de matérias-primas e importadora de produtos manufaturados. Naturalmente os produtos industrializados reduziriam os preços, e os produtos primários aumentariam, assim, os países Latino-americanos não precisariam se desenvolver por vias de industrialização. Porém, o que ocorreu foi justamente o contrário, resultando em uma deterioração dos termos de troca. As

trocas seriam desiguais, mesmo porque há certa dificuldade na transferência do progresso técnico pelos países desenvolvidos, gerando uma dependência dos países subdesenvolvidos. (SOUZA, 2012)

Celso Furtado, além da Teoria da dependência, abarca os fatores produtivos de introdução de tecnologias e inovação, emprego de trabalho e capital, como aqueles que levam ao desenvolvimento desigual. Para ele, “o desenvolvimento econômico, conforme dissemos, consiste na introdução de novas combinações de fatores de produção que tendem a aumentar a produtividade do trabalho” (FURTADO, 2009, p. 86).

Na análise de Furtado (2009), a capacidade produtiva é colocada como determinante do crescimento econômico, ela é influenciada pela quantidade de capital, que conseqüentemente é afetada por fatores institucionais. Esses processos, baseados na teoria da inversão, associados aos processos históricos, caracterizariam as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas.

O desenvolvimento, sendo engendrado no âmbito do sistema capitalista, pressupõe a concentração da renda e do consumo nos países centrais. Ao estendê-los aos países menos desenvolvidos, provocaria um colapso na sociedade, pois ela e o próprio sistema não seriam capazes de sustentar os custos socioambientais de uma generalização. Assim, não seria possível uma similaridade no desenvolvimento das economias centrais e das periféricas, apesar desse discurso ser sustentado para mobilizar as pessoas na busca pelo desenvolvimento no sentido estrito e em uma aceitação da dependência econômica e dos custos socioambientais (FURTADO, 1974).

Considera-se fundamental para o objetivo desta pesquisa essa breve explanação sobre as teorias e perspectivas do desenvolvimento econômico, com as quais buscou-se perceber as ideias que viriam a fundamentar as discussões mundiais acerca da temática. Pode-se afirmar que essas ideias são consideradas por governos para definirem sua atuação frente à economia e defenderem ou não diferentes níveis de intervenção.

Para entendermos melhor a fundamentação das políticas de desenvolvimento regional, entre as quais está o foco deste trabalho, será abordada a perspectiva espacial, buscando uma visão regional do desenvolvimento econômico.

2.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM PERSPECTIVA ESPACIAL/REGIONAL

Na economia clássica, as questões espaciais em relação ao desenvolvimento não eram focos de análise, apesar de que a acumulação de capital, trabalho, especialização

produtiva, divisão do trabalho demais relações produtivas não ocorrem fora de contextos geográficos, o que já foi discutido anteriormente.

No pensamento alemão, até o século XX, vieram as maiores contribuições ao entendimento das relações entre espaço e economia. O desenvolvimento econômico, visto sob a ótica da teoria da localização continua sendo tratado de modo marginal pelos economistas ortodoxos. Algumas contribuições surgem nos anos 1970 e 1980, com autores da economia regional e urbana, principalmente os ingleses Parr, Finleton, Maccann e Puga (LEMOS, 2008).

No âmbito da escola econômica neoclássica, a geografia econômica, ou como consagrada atualmente, a Nova Geografia Econômica, se propõe a relacionar economia e território, se voltando para a localização das atividades econômicas na produção do espaço. Nela, as teorias heterodoxas são buscadas para explicar a dinâmica econômica do espaço, mas a teoria da qual parte é a do desenvolvimento desigual, dentro da chamada teoria do equilíbrio geral⁶ (LEMOS, 2008).

É possível observar que a temática do desenvolvimento regional se firma no Pós Segunda Guerra Mundial, mas a questão das desigualdades regionais entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos já vinha sendo tratada. As desigualdades no ritmo de desenvolvimento ocorrem, principalmente, quando não se consegue manter os níveis de produtividade e eles abaixam, quando os níveis aumentam há uma melhoria na acumulação de capital. Quando uma comunidade não consegue os meios para iniciar seu processo de desenvolvimento ela tende a ficar estagnada, a não ser que esses meios venham de fora (FURTADO, 2009).

Vale explicar que a teoria Furtadiana discordou da Teoria de Rostow, proposta em 1974, que trata das etapas básicas no desenvolvimento das economias nacionais e regionais. Nela, o subdesenvolvimento é tido como uma etapa do desenvolvimento, mas, para Furtado essa similaridade é improvável, mas ainda é sustentada pelas nações desenvolvidas para mobilizar as nações menos desenvolvidas.

De acordo com Forchezatto (2010), a evolução das teorias de desenvolvimento regional pode ser dividida em 3 grupos:

Grupo 1: contemplou as características de distância e área e custos de transporte. Os principais autores e contribuições foram: Von Thünen (1826): O Estado Isolado; Weber

⁶ A partir de um ponto de vista teórico, na teoria do equilíbrio geral, o sistema econômico está organizado basicamente na forma de mercados. Nela o desenvolvimento econômico seria alcançado a partir do equilíbrio entre esses mercados.

(1909): Teoria da Localização de Indústrias; Christaller (1933): Os Lugares Centrais; Lösch (1940): A Ordem Espacial da Economia e Isard (1956): Localização e Economia Espacial.

Grupo 2: Tratou das interligações setoriais e das economias de aglomeração. Os autores que contribuíram para a discussão foram: Perroux (1955), com a teoria dos Polos de Crescimento; Myrdal (1956), com a Causação e Circular Cumulativa; Hirschman (1958) com sua ideia de Efeitos para frente e para trás. As referências teóricas das quais partiram foram Marshall (1890); CEPAL (Teorias do Desenvolvimento); Schumpeter (1911) e Keynes (1936).

Grupo 3: Trouxe como temas as externalidades dinâmicas, tecnologia, inovação e competitividade. As principais contribuições foram de Piore e Sabel (1984), com a temática de Distritos Industriais, Storper e Scott (1988), sobre a Organização Industrial, Krugman (1991), com a Teoria dos Retornos Crescentes; Porter (1993), com a Teoria do Diamante em Porter e no Groupe de Recherche Européen sur les Mileux Innovateurs (GREMI) e ambientes Inovadores. Por fim se interrelacionam com Teorias clássicas da localização presente no primeiro grupo: Marshall (1890) e Schumpeter (1911).

Para efeitos deste trabalho, são utilizados bases de teóricos do segundo grupo. Este se estabelece até 1980 e é composto por três teorias principais: a dos polos de Crescimento, de Perroux; a da Causação Circular Cumulativa, de Myrdal; e a dos Efeitos de Encadeamento para trás e para frente, de Hirschman.

Ainda conforme Forchezatto (2010, p. 7):

Essas teorias enfatizam as interdependências setoriais como fator de localização das firmas e de desenvolvimento da região. Dessa forma, em relação ao anterior, esse grupo de teorias passa a: incorporar a idéia de economias externas e, portanto, de mecanismos dinâmicos de autorreforço endógeno; e olhar a região em seu conjunto, a estrutura produtiva, com suas interligações comerciais e tecnológicas, indo além da preocupação com a localização individual de firmas.

São nessas abordagens que a categoria espacial região aparece como impulsionadora de atividades produtivas por meio da especialização, estrutura produtiva, interrelações comerciais e tecnológicas, deixando de ser somente um fator locacional, mas importante para promover o desenvolvimento regional.

Considerando, portanto, que o crescimento econômico ocorre de modo desigual, o desenvolvimento regional, determinado pelas condições históricas, sociais, políticas, institucionais, também tende a não ocorrer de forma equalizada.

Trataremos das análises espaciais presentes na Teoria de Polos de Crescimento, introduzida por François Perroux. Esta se apresenta como uma teoria clássica, na qual o

contexto local é vislumbrado como propulsor de atividades econômicas, oferecendo uma perspectiva espacial das atividades produtivas presentes tanto nas ideias de *clusters* quanto de Arranjos produtivos locais (APLs).

Como essas atividades ou empresas se concentram nesses espaços, abordados neste trabalho sob uma ótica regional, também se faz necessário fazer menção aos trabalhos de Alfred Marshall. Ele discute sobre essas concentrações para ganhos de competitividade ao tratar de aglomerados na perspectiva industrial. Do ponto de vista empresarial remetemos a visão de Michael Porter para tratar sobre *clusters*.

2.1.1 François Perroux e a Teoria de Polos de Crescimento

Considerando as análises espaciais presentes na Teoria de Polos de Crescimento, introduzida por Perroux (1964, p. 127), o espaço econômico “é definido pelas relações econômicas existentes entre elementos econômicos”.

Da relação entre esses elementos econômicos em uma localização geoeconômica, ou, conforme Perroux, espaço vulgar, se desenvolvem os três tipos de espaços econômicos: como conteúdo de plano, como campo de forças e como conjunto de forças. Porém, esse espaço não está restrito ao espaço físico, há inter-relações e ligações com outros espaços, outros fornecedores (*input*) e compradores (*output*). Uma empresa também faz parte de um campo de forças no espaço econômico, que se constitui de sedes ou polos que, ao mesmo tempo que podem se repulsar, as centralizam (PERROUX, 1999). Em suas observações sobre os espaços econômicos,⁷ o autor em questão introduziu o conceito de Polos de Crescimento. Considera que:

O facto, rudimentar, mas consistente, é este: o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia. Perroux (1967, p. 164).

Portanto, em sua teoria sobre os polos de crescimento, o crescimento econômico nacional se opera a partir de pontos concentrados, que produzem os seus efeitos no que chamou de “ponto de luz” em um determinado meio de propagação de uma empresa. De acordo com Santos (2003, p. 166):

⁷ Para Ferreira (1991, p. 9): “Perroux conceitua os ‘Espaços Econômicos’ como espaços abstratos constituídos por conjuntos de relações que se referem aos diversos fenômenos econômicos, ligando-os por meio de interações recíprocas. Na verdade, essas interações não são apenas econômicas, mas também, sociais, políticas e institucionais”.

Estava bem além das intenções de Perroux saber a que tipo de espaço poderiam ser aplicadas suas formulações originais. Boudeville (1957, 1961) seguido de Rodwin (1960) e de Friedmann (1963, 1966) foi o primeiro a sugerir que o conceito de polo de crescimento tinha uma base geográfica

Não obstante, os estudos de Perroux se voltam para a indústria como motora do desenvolvimento. A Teoria sobre esses polos de crescimento apresenta ainda as ideias de investimento de Hirschmann, dos efeitos da acumulação de Rostow e de inovação presentes em Schumpeter. Esses seriam alguns precedentes complementares e dinâmicos para criar zonas de produtividade crescente.

Para Souza (2005, p. 88): “O polo de crescimento tem uma forte identificação geográfica, porque ele é produto das economias de aglomeração geradas pelos complexos industriais, que são liderados pelas indústrias motrizes”.

Na perspectiva dos polos de crescimento no âmbito nacional, pode haver extrapolação dos limites geográficos do território nacional. O foco é o espaço econômico, ponto, ou campo por onde passam as forças produtivas. Considerando o espaço econômico nacional, Perroux (1999) defende que ele é moldado pelas forças que nele atuam.

Sendo o espaço económico, por outro lado, *um campo de forças*, a nação apresentase, que como o ponto de passagem de tais forças, quer como um conjunto de centros ou polos dos quais dimanam e aos quais se dirigem algumas delas. Conforme os domínios da economia concreta, conforme a natureza das atividades consideradas, conforme as épocas, os espaços nacionais tomam, portanto, um sentido *eminente* variável que jamais pode ser determinado pelo traçado do seu continente. (Perroux, 1999, p.159).

Furtado (2013, p. 221) considerou que “a obra de François Perroux, se bem que ligada diretamente à de Schumpeter, teve significação autônoma na formação do pensamento vinculado à problemática do desenvolvimento”. A diferença na visão de Schumpeter reside na ênfase dada ao caráter dinâmico da inovação no seu aspecto essencialmente econômico, enquanto Perroux traz a ideia de dominação econômica que se estabelece no espaço físico por meio do Estado e a dos agentes sociais como os empresários (FURTADO, 2013).

Perroux (1964, p.126) não considera possível o entendimento sobre os polos de crescimento apenas a partir de uma base geográfica, pelo contrário, entendeu que “existe tanto um espaço econômico quanto existem objetos na ciência econômica e relações abstratas que definem cada um deles”. Portanto, um polo de crescimento pode ultrapassar as fronteiras de uma base geográfica ou pode nem mesmo pertencer à um espaço geográfico contínuo.

No entanto, não basta simplesmente identificar a concentração espacial das indústrias para se consolidar o entendimento sobre polos de crescimento. Há de se considerar que:

A concentração territorial acrescenta consequências específicas à natureza da atividade (indústrias-chave) e ao regime não concorrencial do complexo. Num polo industrial complexo geograficamente concentrado e em crescimento, registram-se efeitos de intensificação das atividades econômicas devido à proximidade e aos contatos humanos. (PERROUX, 1999, p. 174).

Há, portanto, nesses aglomerados industriais um contato entre as pessoas e o compartilhamento de bens coletivos para suprirem suas necessidades como transporte, habitação ou serviços públicos. Esse compartilhamento certamente não ocorrerá de modo igualitário e nem tampouco se reverterá em crescimento igual entre os polos nesses territórios nacionais. Como observa Perroux (1999, p. 175):

O crescimento do mercado e do espaço, quando resultante da entrada em comunicação de polos industriais e, mais em geral, de polos de atividades territorialmente concentradas situa-se nos antípodas dum crescimento igualmente distribuído; opera-se pela concentração de meios em pontos de crescimento no espaço de onde irradiam em seguida feixes de trocas.

Souza (2000), aponta que território é, de modo fundamental, um espaço influenciado pelas relações de poder. Ele se refere tanto ao poder do Estado como às demais relações de poder típicas das dinâmicas sociais. Na geografia política, o território surge como espaço concreto em si, com atributos naturais e sociais, ocupado por um grupo social que gera raízes e identidades socioculturais.⁸

A partir dessa visão, se entende que o território é o solo onde inclui-se o povo e nele se dá coerência ao Estado. Assim como território no discurso científico tem sido preso ao “estadocentrismo”, também se prende a ideia de desenvolvimento em algumas ciências e disciplinas, como economia e sociologia do desenvolvimento. (SOUZA, 2000)

Assim, o território nacional politicamente organizado não é a única base geográfica analisada quando se trata de polos de crescimento. Em Perroux (1999, p. 176), o território é

[...] uma combinação de conjuntos relativamente ativos (indústrias motrizes, polos de indústria e de atividades geograficamente concentradas) e de conjuntos relativamente passivos (indústrias movidas, regiões dependentes dos polos geograficamente concentrados). Os primeiros induzem nos segundos fenômenos de crescimento.

Um dos efeitos da criação de polos econômicos é que, ao centralizar as atividades sob certa região geográfica, o polo de crescimento demonstra também a busca por algumas vantagens produtivas e inovativas. Eles também acabam por induzir a compra por parte de outras regiões, bem como, poderá haver a redução de custos de produção (SOUZA, 2005).

A região é tomada como unidade espacial, uma vez que nos espaços nacionais existem desigualdades entre os contextos regionais e porque as relações entre indústrias ou empresas

⁸ Para entender melhor esse conceito ver Souza (1995) e Ratzel (1990).

localizadas podem servir de base para entender o comportamento da região. Perroux (1999, p. 220), parte da perspectiva regional, pois considerou que “estamos no direito de aplicar as relações entre as regiões às análises que noutro local aplicamos às relações entre indústrias e conjunto de atividades, tomadas como abstração da sua localização”.

Do ponto de vista espacial, região é um conceito polissêmico diante das diversas formas de regionalização e visões que se pretendem: 1. Racionalistas, em que as regiões são meros recortes espaciais onde haverá diferenciação ou homogeneização; 2. Imateriais, onde haverá compreensão das realidades simbólicas e/ ou das identidades regionais trazendo a região como espaço de vivências; ou 3. Objetivas/ funcionais, onde se organizam espaços econômicos quando incorporadas na divisão inter-regional do trabalho (HAESBAERT, 2010).

Sem a pretensão de confrontar essas visões, nem tampouco optar por uma delas e anular as demais, cabe aqui reconhecer que o modelo de região objetiva/funcional naturalmente se aproxima da análise do desenvolvimento regional. Contel (2015, p. 8):

Caberia aos estudiosos do fenômeno regional desvendar os "mecanismos vitais" que estão por trás da estruturação das regiões. Vale destacar, por fim, que para Kayser a noção de regionalização serve tanto para identificar a formação das regiões - pensando em sua evolução "liberal" (ou espontânea) - quanto para "construir" novas regiões - pensando em sua formação "voluntária" (ou planejada). Junto dessa segunda forma de definição (a regionalização voluntária) estariam todas as tentativas estatais de formar "regiões administrativas", assim como as propostas que François Perroux e Jacques Boudeville denominaram "regiões-piloto" ou "regiões planejadas”

Segundo o modelo de Haesbaert (2010), a “região funcional” parte do princípio da coesão, em que suas propriedades básicas são a organização/coesão e mobilidade (fluxos, espaços reticulares, sobrepostos). Os fenômenos privilegiados são de ações e, já que é imprescindível tratar da regionalização, o método para tal seria de hierarquização de polos e fluxos (centro-periferia).

O presente trabalho não pretende fazer uma análise epistemológica da Geografia Regional e do caráter teórico-conceitual de região, mas, do ponto de vista das abordagens normativas, a região é tomada como instrumento de ação. De acordo com Haesbaert (2010, p. 103):

Trata-se de aí de uma noção mais normativa de região não tanto- ou não apenas- preocupada em conhecer “o que é” efetivamente a região enquanto realidade empírica ou em desdobrá-la e avalia-la enquanto instrumento analítico, mas em propor ações efetivas, caminhos, “indicar um futuro” ou devir (delineando novas conexões) das configurações regionais, de modo a adequá-las a determinados propósitos político-econômicos” vinculando-se, portanto, de alguma forma, também ao chamado planejamento regional.

Assim, a região como instrumento de ação passa a ser concebida diante dos propósitos políticos, de planejamento regional ou parte de um corpus metodológico para o ordenamento territorial e desenvolvimento regional.

Na análise do desenvolvimento a partir de regiões, as estruturas econômicas e as estruturas sociais devem ser consideradas (SANTOS, 2003). A estrutura do espaço seria um sistema formado por essas duas estruturas e não dependeria apenas da localização das empresas, mas também da Estrutura do Estado, da produção, dos consumidores, dos recursos e da produção dos indivíduos. Porém, ao avaliar essas estruturas nos países subdesenvolvidos e “em desenvolvimento”, torna-se insuficiente aplicar as teorias capitalistas ocidentais como fazem a maioria dos planejadores e analistas do espaço (SANTOS, 2003).

Desta forma, retomamos a análise de que os países subdesenvolvidos e os países em desenvolvimento não apresentam um histórico de desenvolvimento semelhante ou que siga os mesmos processos e etapas que os países desenvolvidos. A principal explicação é que, em sua organização econômica, social e espacial, os países menos desenvolvidos irão apresentar características distintas dos países mais desenvolvidos. Isso significa, portanto, que possivelmente não irão apresentar uma transição parecida ou chegarão ao mesmo nível de desenvolvimento.

Assim, parece evidente que o crescimento não ocorre da mesma forma. Ao discutir essa questão, a ideia de polos de crescimento está presente novamente em Perroux (1999, p. 164): “O facto, rudimentar, mas consistente, é este: o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis no conjunto da economia”.

Partindo dessas estruturas, um precedente histórico está presente na Divisão Internacional do Trabalho, que implica na chamada deterioração dos termos de troca entre países desenvolvidos industrializados e subdesenvolvidos “em processo”. Havendo, portanto, uma desigualdade presente no progresso técnico, como abordado por Prebisch (2000, p. 80):

Os benefícios do progresso técnico concentraram-se principalmente nos centros industrializados, sem serem transpostos para os países que compõem a periferia do sistema econômico mundial. É claro que o aumento da produtividade nos países industrializados estimulou a demanda de produtos primários e, desse modo, representou um elemento dinâmico importantíssimo no crescimento da América Latina.

A concentração das atividades produtivas e inovativas demonstra a especialização produtiva, bem como a polarização que gera desigualdades entre os diversos espaços

regionais. Ao analisar a questão espacial como uma ideia que serve à difusão do capitalismo, Santos (2003, p. 22) compreende que:

Com o desenvolvimento das forças produtivas, a desigualdade regional cessa de ser o resultado das aptidões naturais e está se tornando ao mesmo tempo mais profunda e mais especulativa: existe uma maior necessidade de capitais crescentemente volumosos; os recursos sociais também tendem a se concentrar em certos locais onde a produtividade do capital é cada vez mais alta.

Desta forma, a alocação de recursos em termos de capitais e pessoas, em certas localidades, torna-se uma estratégia. Passa-se a concentrar ou desconcentrar recursos em determinadas localidades em busca de um aumento de produtividade, considerando esses locais como possíveis potencializadores.

Sobre as atividades inovativas também se verifica essas tendências. Kretzer (2009, p. 878), afirma que “as fronteiras espaciais (setoriais) de conhecimento das atividades inovativas das firmas, em diferentes setores, delimitam as áreas em que os inovadores podem estar geograficamente concentrados ou dispersos”. A questão da produtividade e capacidade inovativa, ligada a determinadas regiões, surge a partir de 1980 no mundo, quando ganharam destaque as regiões produtivas do Vale do Silício, Emília Romana e até mesmo nas Zonas Econômicas Especiais na Ásia. De acordo com Haesbaert (2010, p. 89):

Não apenas a economia, mas também iniciativas de ordem política (da *policy*) passaram a levar em conta, como escala fundamental a “região subnacional”, que inclui também regiões trans-fronteiriças, reunindo mais de um país. Desde as “regiões protótipos” deste modelo, centradas na experiência europeia, como a famosa “terceira Itália” e Baden-Wurtemberg, na Alemanha, além de, em outra configuração, o Vale do Silício nos Estados Unidos, muitos debates foram empreendidos em torno da possibilidade- ou não- de generalização conceitual desses novos “sistemas regionais” (ou, em outros sentidos tipos de “arranjos produtivos e *clusters* regionais) ligados a produção de inovações e articulados sobretudo a setores econômicos emergentes, como as indústrias referentes à comunicação e ao lazer.”

É comum considerar que a Teoria da difusão das Inovações⁹ foi capaz de mediar a complementariedade da Teoria dos Lugares Centrais e a dos polos de crescimento. Sabe-se que também podem ser utilizadas na explicação do crescimento de áreas urbanas e regionais (SANTOS, 2003).

A região, em Perroux (1967), é esquematicamente produzida e nelas existem subpolarizações. Mesmo numa região polarizada, os processos que nela ocorrem resultam na heterogeneidade da estrutura. A nação seria considerada, portanto, um conjunto de regiões.

⁹ Sobre a teoria da difusão das inovações consultar os trabalhos de Rogers (1995) e Fuchs (2003).

Em vez de tomar como ponto de partida a nação simbolizada numa única empresa com as suas curvas coletivas de procura e de máxima produção possível ou considerada como um conjunto de empresas individuais submetidas a um regime de concorrência rigorosamente perfeita num modelo sem Estado (sem *gouvernement-sector*) é legítimo partir de regiões estruturalmente caracterizadas e determinar as consequências produzidas por tipos de combinações especificadas entre duas delas. (PERROUX, 1967, p.249)

Além de discutirem a ideia de região, as proposições de Perroux demonstraram uma interligação entre essas indústrias, porém, de acordo com a visão de Santos (2003, p. 168): “Há uma grande diferença, entre, de um lado, medir inter-relações entre indústrias através, por exemplo, de matrizes de insumo-produto, e, de outro lado, considerar a relação entre dada estrutura de produção e outros elementos dos sistemas social e espacial”.

Mesmo que ligados a setores emergentes, como as indústrias de comunicação e lazer, por meio da produção, esses espaços serão articulados e interligados. Santos e Silveira (2006, p. 144) os chamaram de circuitos espaciais de produção e sobre os quais afirmam que “Círculos espaciais de produção e círculos de cooperação mostram o uso diferenciado de cada território por parte das empresas, instituições, dos indivíduos e permitem compreender a hierarquia dos lugares desde a escala regional até a escala mundial”.

Na concepção econômica, a região, por vezes abandonada, ressurgiu ao longo dos anos 1970. Desta forma, se insere como elemento para políticas específicas de planejamento, entre as quais se situam os *clusters* e arranjos produtivos locais/regionais. É importante frisar que o surgimento de *clusters* ou arranjos produtivos locais não depende exclusivamente da ação do Estado, podem também surgir da interação entre agentes privados. Mas enquanto instrumento de ação do Estado, a região também está interligada aos sujeitos sociais (HAESBAERT, 2010).

De acordo com Fuini (2013, p. 5):

A região, em seu aspecto normativo, envolve uma prática de pesquisa e planejamento chamada de regionalização. Portanto, o quadro de análise para estudar APLs é aquele definido pelo conceito de região e a prática da regionalização, aparecendo como seu conteúdo constitutivo e dinâmico as referências aos múltiplos territórios e territorialidades instalados nesse subespaço e nessa prática socioeconômica e política.

A exploração do conceito de região, a partir da visão de Perroux é de grande importância para o desenvolvimento desta pesquisa. Isto porque a abordagem acerca da organização de polos de crescimento aparece como ideia fundamental para o desenvolvimento das políticas de desenvolvimento regional, de natureza análoga a dos arranjos produtivos locais. Os Arranjos Produtivos Locais (APL) são analisados partindo da espacialidade e da inter-relação espacial presente nos conceitos de Polos de Crescimento de Perroux e de

Aglomeracões Produtivas na visão de dois teóricos que tem diferentes abordagens Marshall e Porter. Portanto, as aglomerações são tratadas como formadoras de pontos de cooperação dos diversos atores, a fim de gerar ganhos de competitividade nas esferas endógenas, onde se constituem os *clusters* industriais e de especialização produtiva que se convertem nos Arranjos Produtivos Locais (APLs).

2.1.2 As perspectivas de Alfred Marshall e Michael Porter

Ao discutir sobre a organização industrial, Marshall remonta as perspectivas Darwinistas e Malthusianas ao tratar de como a luta pela sobrevivência exerce influência sobre a organização das atividades industriais. Aponta essa luta como um fator importante tanto para a sobrevivência das indústrias, quanto para aumentar a eficiência das atividades industriais.

Para Marshall (1982), um cuidado deve ser dado a essa questão da sobrevivência das atividades, pois, assim como a luta pela sobrevivência nem sempre dá origem a organismos que trazem maiores benefícios, na organização industrial ela não levaria rapidamente a criação de uma oferta, a não ser que se crie uma necessidade. Ainda assim, um organismo humano ou uma unidade central, se exprime na subdivisão em partes para executar funções diferenciadas, no caso da indústria, a analogia é feita com a divisão do trabalho e parcelamento de tarefas, o que levaria por fim à especialização produtiva (MARSHALL, 1982).

A indústria com uma organização eficiente, na visão de Marshall, tem como primeira condição, que cada trabalhador em sua função tenha máquinas e equipamentos empregados na execução de uma tarefa própria, remetendo a subdivisão do trabalho e especialização do trabalhador no setor produtivo.

A especialização produtiva está presente na obra de Marshall também no sentido da indústria especializada que passa a produzir em alguns lugares específicos. Suas conclusões se aplicam ao contexto Europeu do século XX. Ao ser altamente especializada, a indústria passa a se concentrar em alguns lugares específicos que, considerando de modo não muito assertivo, foi denominada de indústria localizada.

Essa localização acompanhou a especialização produtiva e o parcelamento de tarefas, bem como fatores que lhes conferiram certas vantagens que permitiram uma localização industrial em certas regiões. Porém, Marshall (1982, p. 235), ao estudar as indústrias nas

idades inglesas, apontou que “em algumas das cidades manufatureiras da Inglaterra, as vantagens da variedade de emprego se combinam com as da localização das indústrias, e isso constitui uma causa principal do seu crescimento”.

Ainda que as indústrias crescessem, centralidade consequente da indústria elevaria o preço do solo para instalação da planta. Além disso, serviços relacionados e a existência de um único tipo de indústria levariam a dependência de um tipo de matéria-prima. Havendo escassez de matéria prima, seria certa a ocorrência de uma crise o que seria uma desvantagem

Tratando das vantagens, ao localizar-se em uma dada região, as indústrias produzem uma especialização da mão de obra em certas profissões, pois de acordo com Marshall (1982, p. 234):

São as vantagens que as pessoas que seguem uma mesma profissão especializada obtêm de uma vizinhança próxima, que desde que uma indústria escolha uma localidade para se fixar, aí permanece por um longo espaço de tempo. Os segredos da profissão deixam de ser segredos, e, por assim dizer ficam soltos no ar, de modo que as crianças absorvem inconscientemente grande número deles.

Essa relação se complementa, ao passo que as indústrias oferecem mercado para mão de obra especializada, logo a mão de obra se especializa a fim de ser absorvida pela indústria. Como verifica-se também em Marshall (1982, p. 234): “Além disso, em todos os estágios do desenvolvimento econômico, exceto nos mais primitivos, uma indústria localizada obtém grande vantagem pelo fato de oferecer um mercado constante para a mão de obra especializada”.

Para além da especialização produtiva e do mercado de trabalho, Marshall aferiu que, em torno das atividades industriais em nível local, surgiam outras atividades subsidiárias, envolvendo o fornecimento de matérias-primas e maquinário. Assim, segundo Marshall (1982, p. 234): “Acabam por surgir, nas proximidades desse local, atividades subsidiárias que fornecem à indústria principal instrumentos e matérias-primas, organizam o comércio e, por muitos meios, lhe proporcionam economia de matérias”.

A indústria se aproveitaria de vantagens de proximidade e, por fim, as atividades ligadas a certos tipos de indústria se concentrariam em uma dada região. A troca entre as regiões, mesmo quando há redução de custos por meio da comunicação melhorada entre elas, tenderia a concentrar ainda mais essas indústrias em determinadas regiões, é o caso, por exemplo, das indústrias na Inglaterra no século XIX (MARSHALL, 1982).

Ao discutir sobre a concentração das indústrias inglesas no contexto do século XIX, ainda que não fosse o único, Marshall (1982) introduziu o conceito de aglomerado, que mais

tarde seria aperfeiçoado por Porter (1999, p. 211), no conceito de *cluster*, que pode ser entendido como:

[...] um agrupamento geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares. O escopo geográfico varia de uma única cidade ou estado para todo um país ou mesmo uma rede de países vizinhos.

De acordo com Artuso, Langrafe e Boaventura (2012, p. 2): “Porter (1998) foi o primeiro autor a utilizar o conceito de cluster a descrever um conjunto de empresas que formam um conglomerado para competir com outras, não pertencentes ao agrupamento, ou ainda, para competir com outro cluster”. Os agrupamentos de empresas, ou aglomerações foram alvos de Porter ao discutir a teoria da Vantagem Competitiva das Nações, mesmo em um contexto de economia globalizada. Ele apresenta as aglomerações nacionais, estaduais e locais como promotoras de ganhos de competitividade. Segundo o próprio Porter (1999, p. 209):

Essa teoria atribui um papel de destaque aos aglomerados que são concentrações geográficas de empresas inter-relacionadas, fornecedores especializados, prestadores de serviços, empresas em setores correlatos e outras instituições específicas (universidades, órgãos de normatização, e associações comerciais), que competem, mas também cooperam entre si.

A própria existência da aglomeração de empresas semelhantes aumentaria, na teoria de Porter, a competição entre elas, mesmo que elas não cooperassem entre si. Porém, para existirem aglomerações que se estabeleçam como *cluster*, é necessário que elas estejam inter-relacionadas, atuando em cooperação, para que possa haver ganho de produtividade.

Ao discorrer sobre essas aglomerações, os casos destacados são das aglomerações na Itália e nos Estados Unidos. No caso do modelo italiano, mostrado na Figura 1, existem desde serviços de criação até os fornecedores de matéria prima, maquinário, ferramentas, bem como, indústrias que produzem tecidos, tratam o couro ou já produzem os calçados. Todos em torno de apenas uma atividade econômica, no caso os calçados de couro.

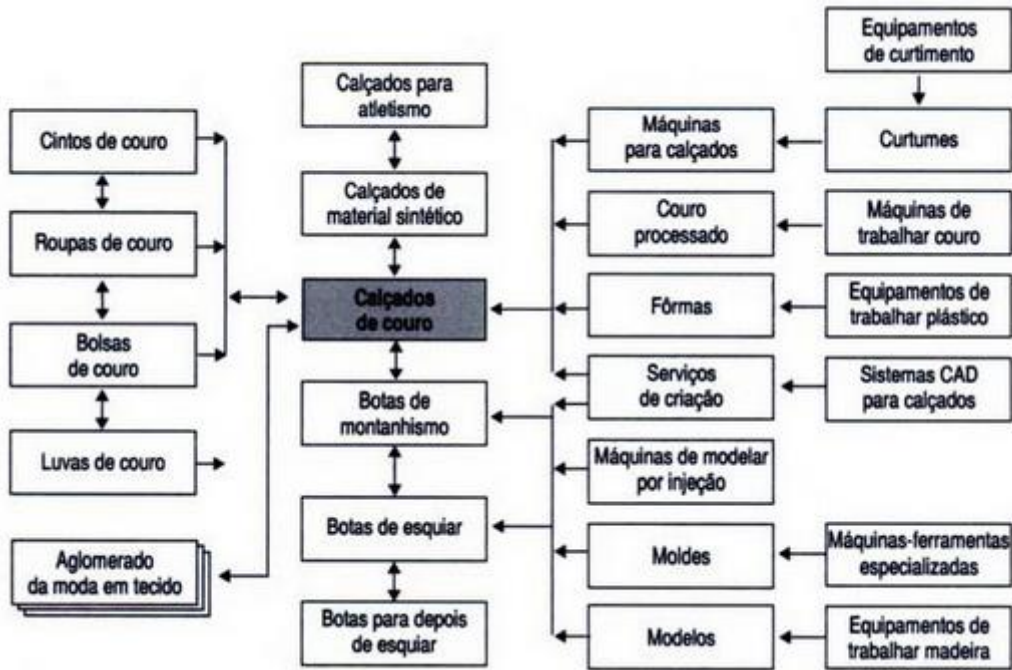


Figura 1- O aglomerado italiano de calçados e moda
 Fonte: PORTER (1999) de acordo com a pesquisa de Class van der Linde (1993)

O caso italiano retrata o que Marshall (1982) chamou de atividades subsidiárias, que envolvem o fornecimento de matérias-primas e maquinário, em torno das indústrias. Assim, os autores apresentam as vantagens de localização. Essas vantagens servem tanto às indústrias, citadas por Marshall (1982), quanto às atividades ligadas a outros setores empresariais, conforme observado por Porter (1999).

Vale ressaltar, que o exemplo ilustra o funcionamento de um aglomerado, porém, o tamanho, amplitude e estágio de desenvolvimento deles variam. Inclusive o porte das empresas que se relacionam, podendo ser desde pequenas, médias, até de grande porte. (PORTER, 1999).

Neste contexto, os aglomerados não se apresentam somente em uma multiplicidade de setores econômicos, mas também são capazes de agregar organizações governamentais, políticas públicas, organizações educacionais de ensino e Pesquisa, inovação e Pesquisa & Desenvolvimento. Ao expandir a teia de relações para além do empresariado, alcançando também relações inter-relações institucionais, os aglomerados se aproximam do nosso objeto de estudo, que são os Arranjos Produtivos Locais (APLs).

2.2 DOS POLOS DE CRESCIMENTO E AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS À ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS- APLS: CARACTERIZAÇÃO E CONCEITUAÇÃO DE APLS

A Teoria de Polo de Crescimento, introduzida por François Perroux, quando estudou especificamente atividades industriais, apresentou uma forma de pensar o território no contexto regional como uma área *core*, que irá exercer centralidade sobre o seu entorno. Por fim, se formará um aglomerado em torno daquela atividade produtiva. Isso se procede da seguinte forma, de acordo com Santos, Diniz e Barbosa (2004, p. 5):

A ação de um polo de desenvolvimento, ao atrair investimentos para um dado local, geralmente cria ou reforça aglomerações de empresas, as quais, na medida em que exportam para outras regiões, reforçam o próprio polo de desenvolvimento: elevam a renda, atraem pessoas e induzem investimentos públicos em infra-estrutura. Como consequência, atraem mais empresas, em particular do setor de serviços, para atender à crescente demanda produtiva, pessoal e pública da região e de regiões anexas. Nesse sentido, aglomeração de empresas é um tema muito importante para os estudos de desenvolvimento regional.

Como demonstrado na seção anterior, os estudos de aglomerações produtivas da Itália se firmaram após o século XX e demonstraram certa especialização produtiva no território. Essa percepção foi complementada com os estudos de Marshall sobre a especialização produtiva das firmas concentradas geograficamente para aumentar sua produtividade.

No contexto da economia globalizada, estas aglomerações assumiram importância para aumentar o crescimento produtivo e a competitividade. O desenvolvimento das telecomunicações barateou os custos de comunicação e interligação entre as empresas, formando as redes de cooperação. A proximidade geográfica entre elas mostra-se importante, principalmente para o fortalecimento de pequenas e médias empresas, no caso dos países em desenvolvimento. Na Ciência Regional, os geógrafos economistas e cientistas regionais se interessaram pelo estudo de aglomerações presentes nos distritos industriais na Itália e demais países europeus industrialmente avançados (SAVIOTTI, 2005).

Essa aglomeração tem como objetivo investigar e buscar atividades inovadoras de forma integrada por meio de concentrações geográficas das empresas que tem inter-relação. Também integram a concentração, fornecedores, prestadores de serviços, instituições públicas e privadas, empresas de setores correlatos, universidades, centros de pesquisas e órgãos de normatização, bem como associações (PORTER, 1998).

Outras discussões acerca de aglomeração se fundaram sobre distritos industriais, *clusters* e complexos industriais. Não obstante, o conceito de Arranjo Produtivo Local (APL),

foi empregado inicialmente no contexto brasileiro, como uma aglomeração de empresas do mesmo segmento na escala local. Apresentava o sentido próximo ao de *cluster*, porém o termo APL passou a designar as aglomerações de outras atividades produtivas e suas articulações em um determinado território, com pequenas e médias empresas, ou seja, para além da atividade industrial.

Os APLs, quando comparados aos *clusters*, preveem uma maior interação entre os agentes em escala regional, o que atende ao conceito de Arranjo Produtivo Local. De acordo com o Manual de apoio aos Arranjos Produtivos Locais (BRASIL, 2012b, p. 206): “São aglomerações de empresas, na mesma região, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos entre si e com o governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa, e outros”.

Uma similaridade entre os arranjos e os *clusters* reside no fato de um dos focos de ambos serem o aumento da competitividade. De acordo com Lorena e Pereira (2014, p. 3):

A competitividade da organização depende da existência ou não de vantagem competitiva em seu poder. Nesse aspecto, o relacionamento entre as empresas e as instituições que formam um Arranjo Produtivo Local (APL) deve produzir alguma vantagem competitiva importante, caso contrário não haveria o cluster empresarial, cujas características pressupõe uma existência de intensa inter-relação entre os seus componentes.

A ideia de aumento da competitividade, agora por meio de vantagens competitivas, também está presente na definição de APL do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES):

Os APLs são sistemas de produção que são enraizados ao local graças a vantagens competitivas que aquela própria localização proporciona. As vantagens competitivas locais estão, em geral, associadas à ação cooperada e à maior facilidade de aperfeiçoamento do conhecimento técnico e comercial. E, graças a elas, pequenas e médias empresas enraizadas em seu local de origem se tornariam mais capacitadas a competir com grandes empresas globais. (BNDES, 2010, p.9).

Nesses arranjos deve haver a cooperação entre os agentes públicos e privados. Para tanto deve haver uma inter-relação político-institucional dos envolvidos, de forma que os agentes interajam entre si e que sejam estruturadas articulações para fomento da atividade econômica em questão. A atuação dos agentes irá depender do poder que exercem sobre aquele espaço.

Ao conceber a instituição de um APL, a região está sendo analisada como um espaço para a ação política. Neste caso, é preciso que se considerem os efeitos, desafios e limites da ação, o que está muito além do reconhecimento das potencialidades ou capacidades produtivas, mesmo que integrando atores locais. Conforme ressalta Haesbaerth (2010 p. 104):

De qualquer modo, conceber regiões/regionalizações visando a intervenção política, buscando uma mudança regional em termos de descentralização política, redução das desigualdades socioeconômicas ou resolução de questões ambientais e de discriminação política e cultural, implica não apenas conhecer “o que é” a região ou “como” “vem a ser o que é”, através da ação (e, por que não, também da “percepção”) de seus próprios habitantes, e dominar os instrumentos teórico-metodológicos que permitem identificar “recortes” ou “parcelas” regionais, mas também estar consciente dos constrangimentos e dos requisitos específicos a que está sujeita a ação político-prática.

Assim, esses arranjos produtivos como reorganizadores de espaços regionais, relações sociais e institucionais, fazem parte da ação política, ainda que considerando os distintos contextos regionais e suas particularidades socioeconômicas. A estruturação dos APLs manifesta a territorialidade que passa a se tornar presente e justificar a existência desses territórios.

Ao analisar os APLs nessa perspectiva Fuini (2013, p. 6) destaca que:

As aglomerações produtivas e APLs se manifestam como territorialidades de forte conotação econômica e histórico-cultural. Assim, podem constituir territórios locais conforme adquiram poder de controlar recursos e fluxos e de se apropriarem de recortes espaciais municipais e intermunicipais afim de concretizarem seus objetivos de conquista de poder econômico e político. A articulação com os poderes públicos municipais e estaduais reforçam esse projeto de controle territorial. A governança, como elemento de coordenação dos atores em torno de projetos, se vincula ao processo de territorialização dos aglomerados na construção de sua coordenação político-institucional.

Em meio as discussões para alteração da legislação brasileira sobre APLs, o PLS nº 142/2008 considerou que eles advêm dessa organização em aglomerações e são um: “aglomerado de agentes econômicos de uma mesma cadeia produtiva, localizados em determinado território, com vínculos expressivos de articulação, interação, e cooperação, e que tenham por fim primordial a competitividade, com geração de renda e emprego locais” (BRASIL, 2012, p. 1).

Tal projeto de lei procurou acrescentar parágrafos ao art.2º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, que alterou a legislação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O objetivo seria a criação de critérios de alocação de recursos com base no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e estimular os arranjos produtivos locais. Na aplicação dos recursos, a lei determina que, nos municípios selecionados, os APL com a ajuda financeira dos recursos oriundos da arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

São diferentes as raízes explicativas para tratar a origem dos APLs. Para além da cooperação na alocação de recursos, supõe-se que, nos APLs, as ações são interdependentes,

interativas e articuladoras, para que haja a cooperação entre as diversas esferas de poder. Na região, a partir de demandas criadas por elas e na articulação das empresas e demais envolvidos, a proposta é de estimular as atividades produtivas do território.

A lei nº 12.792, de 28 de março de 2013, estabeleceu que estaria a cargo da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, dentre outras ações, assessorar direta e imediatamente o executivo na “formulação, coordenação e articulação de programas de incentivo e promoção de arranjos produtivos locais relacionados às microempresas e empresas de pequeno porte e de promoção do desenvolvimento da produção” (BRASI, 2013).

Como os APLs se ligaram diretamente a políticas voltadas para Micro, Pequenas e Médias empresas (MPMEs), há uma tipologia consagrada para entender o nível de cooperação e competição entre os *clusters* e APLs. Eles são designados como informais, organizados e inovadores. Essa Tipologia foi elaborada por Santos, Diniz e Barbosa (2004) e está descrita no Quadro 1:

Quadro 1- Tipologia Consagrada de Clusters/APLs

	CLUSTERS/APLs INFORMAIS	CLUSTERS/APLs ORGANIZADOS	CLUSTERS/APLs INOVADORES
Existência de Liderança	Baixo	Baixo e Médio	Alto
Tamanho das Firms	Micro e Pequenas	MPMEs	MPMEs e Grandes
Capacidade Inovadora	Pequena	Alguma	Contínua
Confiança Interna	Pequena	Alta	Alta
Nível de Tecnologia	Pequena	Média	Média
<i>Linkages</i>	Algum	Algum	Difundido
Cooperação	Pequena	Alguma e Alta	Alta
Competição	Alta	Alta	Média e Alta
Novos Produtos	Poucos; Nenhum	Alguns	Continuamente
Exportação	Pouca; Nenhuma	Média e Alta	Alta

Fonte: Elaborado por Santos, Dini e Barbosa (2004) de acordo com Mytelka; Farinelli (2000).

No debate do conceito de APLs e da cooperação em torno deles, Santos, Diniz e Barbosa (2004, p. 8) elucidam que:

Dessa forma, pode-se concluir que o conceito de APL – ao ter como *paradigma principal* os distritos industriais italianos e ser associado a uma política que vise, de alguma forma, adaptar essa experiência a outras localidades – tem, tradicionalmente, como catalisador mais destacado, a importância da cooperação e, como característica fundamental, a presença de pequenas ou médias empresas concentradas espacialmente em alguns dos elos de uma cadeia produtiva.

Portanto, na legislação e na caracterização dos APLs, é verificada a presença de MPMEs formando redes de cooperação, o que também já estava presente no próprio modelo

italiano que deu origem a aglomerações como os *clusters*, distritos industriais de onde se ascendeu à ideia de APLs. Assim, para o desenvolvimento das atividades, faz-se necessário que haja interação entre os agentes amparados por políticas, planos e programas específicos para seu desenvolvimento.

Sobre o que significa a cooperação entre os APLs, Cardoso, Carneiro e Rodrigues (2014, p. 10), afirmam que “O significado genérico de cooperação é o de trabalhar em comum, envolvendo relações de confiança mútua e coordenação, em níveis diferenciados, entre os agentes.” Desta forma, os agentes devem manter, para além da competitividade, a cooperação entre si no desenvolvimento das atividades produtivas de cada região.

Ao considerar que o desenvolvimento de uma atividade é feita de interações recíprocas entre as iniciativas particulares e das autoridades locais, se propõe a existência de um plano. Sobre ele deveriam ser aplicadas algumas perguntas quanto a realidade do plano, suas estruturas e aspirações dos grupos sociais que se coagulam nos investimentos motores do processo de desenvolvimento (PERROUX, 1964).

No contexto brasileiro, os pesquisadores da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST), sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e principais difusores do conceito de APL no Brasil, vem tratando do tema desde 1997. Os pesquisadores, Cassiolato; Lastres (2005, p. 5) afirmaram que “[...] arranjos Produtivos Locais (APLs) são aqueles casos fragmentados e que não apresentam significativa articulação entre os agentes”.

Mais articulados que os APLs seriam os Sistemas Produtivos e Inovativos Locais-SPILS, que se formam por meio de um conjunto de agentes econômicos, políticos e sociais localizados em um mesmo território. Esses sistemas, ao desenvolverem as atividades entre si, apresentariam vínculos mais expressivos entre produção, cooperação, pesquisa, informação e financiamento, dentre outras formas de cooperação, interação e aprendizagem. (CASSIOLATO; LASTRES; ARROIO, 2005).

Dentro desses sistemas produtivos, os arranjos produtivos têm se organizado na lógica dos progressos da ciência e da técnica, de acordo com as aptidões específicas de cada região. Na concepção de Santos e Silveira (2006, p. 105): “Cada ponto do território modernizado é chamado a oferecer aptidões específicas à produção. É uma nova divisão territorial, fundada na ocupação de áreas até então periféricas e na remodelização de regiões já ocupadas”.

Na reorganização produtiva dos APLs, as regiões são definidas em seus aspectos normativos e os Arranjos Produtivos como instrumento de ação, com o objetivo de atender os

propósitos das políticas de planejamento regional ou para o ordenamento territorial no âmbito do desenvolvimento regional.

Nessas regiões são buscadas novas potencialidades locais, vocações que irão exigir dos territórios dentro delas cada vez maior articulação. Essa articulação depende, não somente das redes de técnicas e compartilhamento de informações, mas também do modo como as instituições dos setores públicos se organizam localmente.

Porém, Silveira (2008, p. 49) ressalta que:

Considerando que local não é um dado, mas uma construção, trata-se de um processo de autoinstituição territorial, no qual a população se constitui em sujeito ativo que desenha o território (constrói o local) a partir do reconhecimento das suas identidades. Em outras palavras, são relações intersubjetivas e comunicacionais que constituem o local, na qualidade de forças instituintes no território. É também nesse sentido que o desenvolvimento local é entendido como processo construído “de baixo para cima” e “de dentro para fora”.

Na esfera endógena, portanto, as políticas para o fomento dos APLs enquanto instrumentos para o desenvolvimento regional brasileiro não devem ser constituídos de forma verticalizada e sem uma coesão com os contextos regionais.

Santos e Silveira (2006), ao refletirem sobre as modernas reorganizações produtivas do território brasileiro percebem que, ao criar condições de especialização produtiva, há uma segmentação do território. Os segmentos que recebem maior atividade são aqueles que tem produtos capazes de atender o mercado mundial. A fragmentação territorial ocorre quando as regiões não conseguem comandar os acontecimentos em torno delas, uma vez que os contextos são alargados.

Para a compreensão da organização dos APLs no Brasil, que se deu por meio da iniciativa governamental, é preciso entender os mecanismos e motivações que desencadearam essas iniciativas. Faz-se necessária a apresentação das ideias desenvolvimentistas que vigoraram no país ao longo do século XX. O próximo tópico se propõe a apresentar brevemente os ciclos de desenvolvimentismo do Brasil, o modelo Cepalino, que incentivou a industrialização por meio da substituição de importações, e sobre os planos que se converteram em experiências de planejamento governamental.

2.3 DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL A PARTIR DO SÉCULO XX

2.3.1 Desenvolvimentismo no Brasil e incentivo à industrialização a partir do contexto latino-americano

No contexto latino-americano, há que se considerar a influência que a ênfase na industrialização teve nas nações que buscavam pelo desenvolvimento. A partir dessa ideia, que defendia a industrialização das nações latino-americanas como primordial para o seu desenvolvimento econômico, se estabeleceu o desenvolvimentismo. Bielchowsky (2011, p. 15) define o desenvolvimentismo no Brasil de acordo com dois períodos: “Até 1980: projeto de industrialização integral como via de superação do subdesenvolvimento, conduzido pelo Estado. Depois de 1980: a) antineoliberalismo; e b) ensaios sobre estratégias e políticas nas novas condições institucionais e macroeconômicas”.

Tratando sobre o desenvolvimentismo no pensamento econômico brasileiro no período entre as guerras mundiais. Pereira (2011, p. 2) afirma que:

As ideias-força do desenvolvimentismo eram: 1) a industrialização é a via da superação da pobreza e do subdesenvolvimento; 2) um país não consegue industrializar-se só através dos impulsos do mercado, sendo necessária a intervenção do Estado (intervencionismo); 3) o planejamento estatal é que deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos necessários; 4) a participação do Estado na economia é benéfica, captando recursos e investindo onde o investimento privado for insuficiente.

Observando as ideias que guiavam o desenvolvimentismo, a primeira, que discute a da industrialização como via para superar a pobreza e subdesenvolvimento, apresenta relações com a visão histórico-estruturalista, na qual o desenvolvimento se opera de forma distinta nas nações, não necessariamente por uma série de etapas. Desta forma, são analisadas as etapas do desenvolvimento da atividade industrial nos diferentes contextos regionais dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, desde a produção para a subsistência até condições para a produção de bens de produção.

A teoria que defendia o subdesenvolvimento como etapa, como tantas outras teorias, talvez não tenha sido capaz de explicar a realidade latino-americana, ou não se converteu em alternativas para que essa parte do continente pudesse retomar o crescimento e assim superar o subdesenvolvimento como proposto. No entanto, ela deu suporte a uma saída relativamente mais rápida apresentada aos países da América Latina, que foi a busca pela industrialização, principalmente no início do século XX, mais propriamente a partir da década de 1930 e com maior força em 1950.

No final da década de 1940, no que se refere à explicação do subdesenvolvimento latino-americano, a Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (CEPAL) , trouxe a discussão de algumas teses que tentavam explicar o atraso das economias da América Latina em relação às economias desenvolvidas.

As teses da CEPAL, de acordo com Pereira (2011), traziam as seguintes razões para o subdesenvolvimento:¹⁰

- a) os efeitos da divisão internacional do trabalho e do progresso técnico ocorriam de modo desigual entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos;
- b) os termos de troca seriam deteriorados, o que contestaria as ideias de David Ricardo sobre as vantagens comparativas;
- c) a inflação seria um fenômeno estrutural e não conjuntural;
- d) o desemprego nos países latino-americanos era uma tendência provocada pela dependência do progresso técnico e baixa disponibilidade de capital, fatores dominados pelos países desenvolvidos;

As alternativas para a superação desta realidade, ainda segundo a CEPAL, passariam pelas seguintes premissas:

- a) considerando o desequilíbrio que os países latino-americanos possuíam em relação às exportações, havia necessidade de importar ainda produtos industrializados;
- b) a industrialização seria o principal caminho apontado para o desenvolvimento, para tanto, seria necessária à satisfação do mercado interno por meio da substituição das importações de maneira a aumentar a produção nos setores industriais;
- c) a aposta no Planejamento Estatal para o melhor aproveitamento das economias subdesenvolvidas, por meio, por exemplo, de subsídios para aumentar a produtividade.

A substituição das importações, defendida pela CEPAL, se caracterizava por um modelo de produção que se estabeleceu “começando pela produção de bens de consumo tradicionais que exigem tecnologia simples e pouco capital, avançando posteriormente para a produção de bens de consumo duráveis e bens de capital”. (PEREIRA, 2011, p. 125). No modelo em questão, a produção para o abastecimento interno é defendida em relação à pauta das exportações.

O processo de substituição das importações fora considerado por Furtado (2009) como um processo comum de desenvolvimento do núcleo industrial, induzida de modo principal por condições externas e não quando os processos produtivos são inovados. Isso se daria da seguinte forma: “O núcleo industrial ligado ao mercado interno se desenvolve através de um processo de substituição de manufaturas antes importadas, vale dizer, em condições de permanente concorrência com produtores forâneos” (FURTADO, 2009, p. 171).

¹⁰ Possíveis origens do subdesenvolvimento como a questão das instituições são encontradas em Acemoglu, Johnson e Robinson (2001). “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation” *American Economic Review* 91, n.5, p.1369-1401.

No Brasil, a transição da pauta das exportações para o modelo de substituição das importações ocorreu após num momento em que a conjuntura internacional do período entre guerras favoreceu à queda no abastecimento interno dos países envolvidos. Ao mesmo tempo, o Brasil promovia as exportações de produtos primários e até mesmo de semimanufaturados como o algodão e manufaturados como tecidos aos Estados Unidos. Essa conjuntura permitiu um equilíbrio temporário na balança comercial, ainda que esse período tenha reforçado o papel do Brasil como exportador de produtos primários (PRADO JÚNIOR, 2004).

No período da substituição das importações, a industrialização se voltou para setores específicos como a indústria de base. Ainda que a indústria não fosse inexistente no país antes início do século XX,¹¹ esse modelo representou um primeiro passo para o desenvolvimento industrial que iria se aprofundar nas décadas seguintes.

As políticas governamentais no período até 1930, ainda que de modo tímido, incentivaram a industrialização. Isso não significaria que a indução ao desenvolvimento industrial foi exatamente promovida pelo governo. De acordo com Pereira (2011, p. 132):

O fato de que as políticas governamentais não tenham sido anti-industrialistas antes da década de 1930 não significa que tenham sido industrialistas. A partir daí, existe quase um consenso de que o Estado passou a estimular o desenvolvimento de indústrias específicas por causa da escassez de insumos e matérias-primas básicas, embora não houvesse ainda uma posição política favorável à industrialização em geral. De fato, isso só viria a ocorrer após o final da Segunda Guerra Mundial.

Houve, portanto, um aumento do estímulo à industrialização no Brasil nos anos de governo do presidente Getúlio Vargas, após a eleição em 1951, em um momento em que os grandes exportadores mundiais estavam assolados em crises após conflitos mundiais. Porém, esse incentivo se reverteu em programas de fomento à atividade industrial e não em uma intrínseca política industrial. De acordo com Prado Junior (2004, p. 308):

Em vez de se aproveitar a ocasião para marchar no sentido de uma remodelação profunda e de base da economia brasileira, única maneira de assegurar um desenvolvimento sólido e de reais perspectivas, preferiu-se assentar o projetado desenvolvimento industrial nos fundamentos precários de uma conjuntura apenas momentaneamente favorável e prenhe de incertezas. Não somente se apostava na eventualidade de uma guerra (o que já por si constituía sério erro, pois essa eventualidade poderia ter e teria certamente consequências das mais graves para o país), como ainda não se procurou pautar o projetado desenvolvimento industrial por um plano de conjunto em que se previsse cuidadosamente o aproveitamento máximo de recursos disponíveis [...].

¹¹ A indústria têxtil como pioneira devido à matéria prima e mão de obra barata e abundante, número de indústrias, setores onde estavam distribuídas bem como seu desenvolvimento antes de 1930 podem ser encontradas na obra de PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004, p.257-269.

Enquanto crescia a intervenção estatal para promoção da industrialização na América Latina e no Brasil, com o modelo de substituição das importações, a visão do Estado como promotor da industrialização trouxe a ideia de desenvolvimentismo público nacionalista, isso ocorreu, segundo Furtado (2013, p. 215), por que:

A industrialização, que na segunda metade do século XIX faz brotar toda uma constelação de centros econômicos autônomos. A partir desse momento a concepção de *desenvolvimento* refere-se explicitamente a ideia de *interesse nacional*. Os indicadores da atividade na indústria básica (produção de ferro, de aço, de ácido sulfúrico etc.), assim como os da exportação de manufaturas, seriam utilizados para medir o grau de desenvolvimento de um país. O enfoque globalizante dos processos econômicos, que corresponde à preeminência do Estado como agente propulsor e orientador das atividades econômicas e árbitro dos conflitos de classe na definição do interesse nacional, marcaria profundamente a visão subseqüente do desenvolvimento.

A ação governamental em torno de políticas econômicas levadas a efeito no Brasil, de acordo com Furtado, ocorreu de modo a proteger alguns setores econômicos. Para isso fez uso de ações de controle das taxas de câmbio como forma de combater o aumento de preços, favorecendo o investimento e importação de bens de produção, já que o ambiente internacional estava favorável à compra de equipamentos. Essa prática cambial foi pensada como uma política para favorecer o setor industrial. Para demonstrar esse fenômeno, Furtado (2005, p. 220) argumenta que “a política cambial, baixando relativamente os preços dos equipamentos e assegurando proteção contra concorrentes externos, criou a possibilidade de que esse enorme aumento de produtividade econômica fosse em grande parte capitalizado no setor industrial”.

Desta forma, optou-se por favorecer o setor industrial, o que levaria ao aprofundamento de crises cíclicas nos anos seguintes à crise de 1929 e às crises mundiais, principalmente nos anos após 1980 que se sucederam com estagnação.

Esse ideário de intervenção Estatal em setores específicos, como mencionado nesta parte do trabalho, está presente nas teses da CEPAL, nas quais percebe-se a defesa do desenvolvimento nacional por meio do planejamento Estatal. A presença do Estado no desenvolvimentismo brasileiro foi especialmente forte no período de 1930 a 1964. De acordo com Bielchowsky (2011, p. 16):

O Estado planejou o processo, e esse planejamento definiu a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos dessa promoção. O Estado, nesse caso, coordenou a execução de políticas econômicas, captou os recursos, fez investimentos diretos como agente produtivo naqueles setores em que a iniciativa privada se recusava a entrar, por não representar atratividade.

Sobre o investimento setorial do Estado no processo de desenvolvimento, tem-se como primordial uma visão do conjunto da nação, não apenas em setores específicos, como ocorreu

nos programas que buscavam desenvolver a industrialização no país. Sobre essa forma de se avaliar e construir um programa de investimento Shishito (2008 p. 7), observa que “para que o Estado possa efetivamente agir no processo de desenvolvimento é indispensável que haja um conhecimento aprofundado das potencialidades do país, ou seja, uma visão de conjunto do processo econômico para que seja elaborado um planejamento”.

O planejamento estatal, na visão da CEPAL, seria necessário como forma de implementar diferentes propostas de intervenção Estatal que levariam ao desenvolvimento da América Latina. Sobre essa influência do pensamento da CEPAL no período de maior industrialização, Nery (2004, p. 36) conclui:

O período compreendido entre 1930-45 foi o de origem do “desenvolvimentismo” no Brasil, quando a nova elite técnica, civil e militar que se instalava nas novas instituições criadas pelo Estado centralizador pós-30, começava a se conscientizar sobre os problemas da industrialização. As ideias da CEPAL iriam influenciar esta corrente ideológica, sobretudo em questões relacionadas com a industrialização, o planejamento e o papel do Estado.

Após a apresentação das ideias que fundamentaram as iniciativas de intervenção Estatal na economia brasileira, serão discutidas as características de algumas tentativas efetivas de planejamento governamental e atuação do Estado brasileiro.

2.3.2 Planejamento governamental no Brasil: Algumas experiências

Para abordarmos os casos específicos de planejamento governamental levados a efeito no Brasil, faz-se necessário o esclarecimento da ideia de planejamento do ponto de vista conceitual. Conforme Lafer (1975, p. 17):

O planejamento nada mais é do que um modelo teórico para a ação. Propõe-se a organizar racionalmente o sistema econômico a partir de certas hipóteses sobre a realidade. Naturalmente, cada experiência de planejar se afasta de sua formulação teórica e o que é interessante na análise dos planos é justamente separar a história do modelo e verificar por que os fatos ocorreram de maneira diferente da prevista.

Baseando-se nessa perspectiva de modelo teórico para a ação, pressupõe-se que o planejamento coordene as atividades e ocorra antes mesmo da ação propriamente dita. Mas o processo de avaliação da implementação pode determinar que elas sejam replanejadas. A revisão dos planos seria realizada na medida em que se verifiquem os processos de execução, se ocorreram de acordo com a previsão inicial e os resultados obtidos. As variações de resultado que podem desencadear a revisão do planejamento decorrem do afastamento em relação ao modelo teórico e podem ser influenciados por fatores externos, como os atores que a executam e outros aspectos conjunturais.

Ainda que não seja proposta exclusivamente pelo setor público, a ideia de planejamento traz uma abordagem intervencionista do Estado. Ele tende a se fazer um agente de intervenção, haja vista que a opção por planejar não deixa de ser uma opção política, que se propõe a atingir objetivos de grupos específicos. A própria ideia de planejamento nasceu em um contexto intervencionista, como aponta Mindlin Lafer (1975, p. 12):

Nos países capitalistas, a ideia de planejamento surgiu diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais. Tornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade.

Diante dessa necessidade, o Estado passa a intervir não somente na elaboração de um planejamento governamental. Intervém também ao elaborar seus planos e organizar suas funções administrativas que nas sociedades capitalistas tem, entre outros objetivos, influenciar as forças de mercado, preços e recursos.

As principais características das experiências brasileiras mudaram ao longo do tempo, de acordo com o plano de governo e modelo de planejamentos adotados. As tentativas de planejamento governamental no contexto brasileiro aqui apontadas são: planos setoriais, Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) , o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e Plano Plurianual (PPA). Eles se caracterizaram como modelos que variavam em amplitude, prazo e por possuir caráter impositivo ou não. Cardoso Júnior (2011), sintetizou essas características conforme o Quadro 2:

Quadro 2- Tipos de planos econômicos e principais características no Brasil

Tipos de planos	Principais características
Planos setoriais e de metas: Plano Salte, Plano de Metas JK e Plano Trienal (CF).	Planejamento burocrático, discricionário, vertical e de médio a longo prazo.
Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs): PAEG e PNDs ao longo dos anos 1970	Planejamento burocrático, autoritário, impositivo, vertical e de médio a longo prazo.
Planos de estabilização monetária: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988), Plano Maílson (1989), Plano Collor (1990) e Plano Real (1994)	Planejamento de curto prazo, focalizado/conjuntural e vertical.
Planos Plurianuais (PPAs): PPAs 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e 2008 -2011.	Planejamento de médio prazo, amplo/ abrangente e de transição vertical/ horizontal

Fonte: CARDOSO JÚNIOR (2011).

Feitas essas considerações da visão geral de planejamento governamental e intervenção Estatal, consideraremos que as nuances da intervenção Estatal no Brasil são perceptíveis no modelo de substituição das importações, que se implantou na primeira metade

do século XX. Tal intervenção se estabeleceu por meio de planos setoriais voltados para a indústria. Pelo seu caráter protecionista se consolidou como ações específicas que não se reverteram em uma política econômica como um todo.

Esses planos para o setor industrial não se realizaram diante de um planejamento governamental de longo prazo, embora alguns deles tenham sido pensados sobre esse parâmetro. Foram implementados por meio de planos quase que emergenciais, numa ótica de expandir a produção industrial e reduzir as importações. Portanto, na experiência prática, a implantação dos planos ocorrera de modo pouco profundo na estrutura econômica, e como em períodos anteriores, a valorização das exportações teve efeitos que não se sustentaram. Como avalia Prado Junior (2004, p. 309):

Da experiência dos anos de 1951-52 ficou, sobretudo a lição, infelizmente não bem assimilada, de que o desenvolvimento industrial do país exige medidas muito mais profundas e de natureza muito mais geral que simples providências fundadas em circunstâncias excepcionais, como foi a momentânea e precária valorização, nos mercados internacionais, de nossos produtos de exportação.

Duas estruturas econômicas e dois projetos de país se confrontaram a partir desse período, tanto do ponto de vista teórico quanto político. De um lado, a defesa de uma vocação agrícola nacional e, do outro, a opção pelo modelo industrial. A principal motivação da disputa é política, movida pelos interesses dos atores envolvidos. Os detalhes desse processo são observados por Cêpeda e Pinto (2014, p. 17):

o que ocorre nos anos de 1950/60 não é apenas o confronto entre dois projetos econômicos e políticos. Há, de um lado, uma tração entre a estrutura econômica (e sua interpretação intelectual, com os obstáculos oriundos do passado mercantil-exportador, com a potência industrial e do mercado interno); e, de outro, surge um desdobramento da luta política com a radicalização do mote vocação agrícola versus vocação industrial (com a oposição entre interesses específicos de atores específicos), mas com a disputa interna ao bloco moderno, urbano-industrial, sobre a natureza do resultado e objetivos do desenvolvimento.

Portanto, na implantação dos planos setoriais, nas décadas de 1950 e 1960, principalmente no setor industrial, o incentivo ao mercado interno não aconteceu dissociado do mercado externo. Isso porque as estratégias de intervenção do Estado conduziram para uma chamada modernização conservadora, já que as forças políticas e econômicas do período influenciaram de forma determinante a intervenção Estatal.

Ainda sobre a intervenção estatal na economia, vale ressaltar que ela se aprofunda com a implantação do Plano de Metas, entre 1956 e 1961. Esse plano, amparado por projeções anteriores e teses da CEPAL, fora voltado para o setor industrial, mas não teve as bases nacionalistas de Getúlio Vargas. Contava, sobretudo, com investimentos estrangeiros

para financiar a indústria. Essa ideia pode ser verificada no trabalho coordenado pela CEPAL e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

Um novo impulso à industrialização foi dado com a ascensão de Juscelino Kubitschek ao poder e o Plano de Metas por ele adotado. Aprofunda-se a intervenção do Estado na economia, com duas diferenças importantes em relação às experiências anteriores: a motivação principal já não é o combate à dependência externa e a defesa da intervenção não se apoia no nacionalismo. Ao contrário, a importância do capital estrangeiro para o financiamento da industrialização brasileira é explicitamente reconhecida. (IPEA, 2010, p.9).

Ainda que já houvessem tentativas de planejamento governamental anteriores, no governo de Kubitschek, a decisão de planejar se fez essencialmente como uma opção política. Para tanto, foi determinante o entendimento do presidente quanto a necessidade de planejamentos setoriais voltados para a indústria, já que não se reconhecia a vocação agrícola como a capaz de alavancar a economia e trazer melhorias para a população. Além do setor industrial de base, outros foram priorizados pelo Plano de Metas: energia, transportes, alimentação e educação. Foram fixadas metas e em cada meta um objetivo. No caso deste programa, foram realizadas reavaliações e planejamento contínuo, capazes de demonstrar um crescimento no quinquênio e intensa substituição das importações (CELSO LAFER, 1975).

Embora reconhecido como um caso que obteve êxito como programa de planejamento governamental, o Plano de Metas não teve como consequência uma mudança profunda e permanente do plano econômico ou da administração pública. Foi, pelo contrário, um plano no qual o setor privado promoveu o financiamento enquanto o setor público deu condições políticas e de coordenação das metas, quando a substituição das importações teve seu ápice.

Nos anos seguintes, entre 1963-1965, marcados pelo golpe militar, o planejamento ganha contornos com o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social que, apesar de coordenado por uma equipe econômica, fracassou em termos de plano governamental e no alcance de seus objetivos. Isso devido às sucessões de poder, crises inflacionárias e até mesmo de safras. O sucesso desse plano deve ser entendido com a comprovação da importância de fatores como: maior profundidade do projeto, adequação dos instrumentos de ação, maior tempo para verificação de resultados e mesmo de estatísticas detalhadas que fundamentem o planejamento governamental. Esse caráter exemplar, que pode ser atribuído ao esforço despendido com o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, é tido como sua principal contribuição. Macêdo (1975, p. 68), diz que: “Em síntese, pode-se dizer que o Plano Trienal não alcançou realmente seus objetivos de promover o desenvolvimento e vencer a inflação. Mas sua contribuição foi ponderável na parte em que se pôs a intensificar o esforço do planejamento no país”.

Outros planos governamentais em nível nacional sucederam o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, como o Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG, implantado entre 1964 e 1966 e o Plano Estratégico de Desenvolvimento, entre 1968 e 1970.

Quando se trata do histórico do planejamento econômico, a partir de 1964, com período militar, verifica-se que ele ganha contornos diferentes. Em linhas gerais, não se alterou política de industrialização adotada nas décadas anteriores, mas a capacidade técnica acumulada durante esse período contribuiu para o aprofundamento do planejamento governamental que, em 1970 ganhou nova força com predisposição que o Poder Executivo adquiriu (REZENDE, 2010).

A década de 1970 é considerada como o período em que houve o ápice do planejamento governamental no Brasil. Do ponto de vista institucional, houve a transformação do ministério do planejamento em secretaria diretamente ligada à presidência da república. Ela ficou responsável pela coordenação de todo o sistema e políticas de planejamento e desenvolvimento econômico e social. Neste período, houve a implantação do Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND e o II PND, que apesar de serem estabelecidos em governos diferentes e terem metas e objetivos distintos, marcam um novo momento no planejamento governamental no Brasil.

Ao comparar os dois planos, Froelich (2007) considera que o I PND, implantado pelo presidente Médici, norteou o chamado Milagre Econômico e, em suas metas de crescimento econômico, não trata da distribuição de renda. Apesar do desenvolvimento abarcar outras variáveis, considera que neste houve a preocupação apenas com o crescimento econômico.

Quanto ao II PND, implantado durante o governo de Ernesto Geisel, além de almejar altas taxas de crescimento econômico, concentrou-se em setores como os de bens de capital e também previa um processo caracterizado pela ideia da distribuição de renda. Em um estudo recente, Rodrigues (2015) avalia que o Plano de Metas, o PAEG e o II PND, variaram quanto aos seus objetivos e metas. Enquanto o primeiro tinha como meta central promover a industrialização do país com forte intervenção estatal, o segundo buscava a contenção do processo inflacionário e a preparação de bases para o crescimento econômico de longo prazo, atuando por meio de intervenções financeiras. Por fim, o II PND apontava para um planejamento realizado pelo Estado, inclusive na coordenação de ações de empresas privadas e com prioridade para alguns setores industriais. Visava evitar gargalos já vistos no Plano de Metas, mas resultou em um endividamento externo significativo e nas altas taxas de inflação visualizadas na década de 1980.

De acordo com Rezende (2010, p.14): “O período abarcado pelo II PND (1975-1979) pode ser visto como aquele em que o planejamento governamental atingiu o auge de sua influência na formulação e na implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social”. Considera-se que o II PND ampliou a intervenção Estatal e tornou-se o marco final do período desenvolvimentista no país, pois o período que o sucedeu, durante a década de 1980, foi marcado pelo aumento da inflação, estagnação econômica e retrocesso no setor industrial que havia crescido nos períodos anteriores¹².

Na segunda metade da década de 1980, com a redemocratização, os Planos Nacionais foram substituídos por Planos Plurianuais (PPAs). Na Constituição Federal de 1988, se estabeleceu a criação de uma lei que tratasse do plano plurianual já no início da administração e que se estenderia até o primeiro ano da próxima administração, ou seja, por períodos de cinco anos. Os PPAs deveriam ser elaborados pela administração dos governos federal, estadual ou municipal, e neles estariam definidas as prioridades orçamentárias para o quinquênio.

Ao tratar do modo como os PPAs estruturaram o planejamento governamental durante os quinquênios de aplicação, do ponto de vista estratégico e das políticas e programas de governo, principalmente na questão orçamentária, Rezende (2010, p.14) considera que:

Em um novo modelo de planejamento, o PPA assumiria o caráter de um plano de governo que, tendo em conta as prioridades estratégicas nacionais, conteria as políticas e os programas que cada administração adotaria durante o respectivo mandato, bem como os recursos a serem mobilizados com essa finalidade, que seriam contemplados em um orçamento plurianual. O orçamento plurianual conteria um número reduzido de programas, associados aos objetivos estratégicos do plano, e buscaria assegurar a continuidade na sua execução mediante garantias de inclusão dos recursos necessários para isso nos respectivos orçamentos anuais.

Embora todo o processo estabelecido na implantação do planejamento governamental tenha contribuído para que o Estado recuperasse a sua capacidade de planejar, esta forma de planejamento não deixa de ser problemática. O foco no orçamento o torna um plano que, na prática, se responsabiliza quase exclusivamente por cumprir os orçamentos governamentais.

Vale ressaltar que o Brasil foi marcado, durante a década de 1990, assim como a América Latina, pelo avanço do neoliberalismo, ensejando reformas administrativas com o objetivo de recuperar o país da crise vivenciada nos anos de 1980. Mas ao longo da década, as

¹² Uma análise do período após a implantação do II PND, conhecido como “década perdida” pode ser encontrada em: MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II. PND**: Piracicaba, 2002. Sobre a crise do Estado na década de 1980 ver (Bresser-Pereira 1977, 1996, 1993, 1998a, 1998b e 2004).

reformas neoliberais e gerenciais na administração pública promoveram mudanças em todos os aspectos da esfera pública, não apenas no campo econômico.¹³

Outro problema dos PPAs seria o seu horizonte de planejamento de curto prazo. Assim, observa-se que no cerne do planejamento no Brasil, está a ausência de um projeto nacional que se ampare na visão estratégica dos desafios a serem enfrentados para um desenvolvimento econômico equilibrado. Três perspectivas devem ser observadas ao se propor um plano para além do desenvolvimento setorial: que seja ambientalmente sustentável, social e regional (REZENDE, 2010).

O planejamento governamental no Brasil apresentou suas deficiências também quanto ao reconhecimento da necessidade de planejar previamente a ação governamental. No período de substituição das importações, tal necessidade foi reconhecida, porém, os planos foram implantados de modo quase que emergencial para atender a demanda de setores específicos.

Tal planejamento fora insuficiente em relação às demandas nacionais. A forma com que os planos foram implantados, por sua vez, desencadeou resultados que não eram esperados e se valeram de instrumentos que geraram estagnação e crise inflacionária, dentre outros problemas.

Ainda que, recentemente, os PPAs tenham trazido uma delimitação territorial, o planejamento governamental voltado para regiões específicas ascendeu no Brasil na segunda metade do século XX. Sua finalidade era resolver as demandas regionais com a criação das superintendências de desenvolvimento. A experiência pioneira, neste sentido, foi a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Após essas considerações sobre o planejamento governamental e sua consolidação por meio de políticas nacionais no Brasil, a parte a seguir se dedica a vertente regional do planejamento governamental. Nela, espera-se fazer uma abordagem acerca da política nacional que contextualiza a concepção dos Arranjos Produtivos Locais. Trata-se da política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em suas fases I e II, buscando entender como se apresentam as regiões brasileiras, seus eixos, planos de ação e dos APLs dentre os seus instrumentos.

¹³ Sobre o Estado Gerencial ver Bresser-Pereira (2001) e sobre os governos reformistas ver Costa (2008) e Paes de Paula (2005).

3 PLANEJAMENTO REGIONAL EM FACE DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) I E PNDR II

Como se buscou discutir no capítulo anterior, os processos de crescimento e de desenvolvimento econômico ocorrem de forma desigual entre as nações do mundo. Essa desigualdade no desenvolvimento não se manifesta somente quando se comparam as nações, em um mesmo território nacional, via de regra, o desenvolvimento desigual se manifesta entre as mesorregiões, microrregiões e até mesmo em escalas locais como os municípios.

Na teoria dos polos de crescimento, também se considerou o carácter desigual do desenvolvimento, pois a distribuição espacial dos polos de crescimento já seria desigual e, ainda que interligados e interdependentes, esses polos criam pontos de crescimento capazes de modificar e influenciar as economias regionais.

Por meio da teoria espacial proposta por Perroux, entendeu-se que os espaços econômicos irão existir de acordo com fenômenos econômicos, por meio das empresas motrizes ou das atividades econômicas aglomeradas, mas também se consolidam de acordo com planos econômicos. Os espaços econômicos também são alterados de acordo com a visão política e do chamado “campo de forças” que os constituem.

Na economia nacional, a região, além de ser propulsora de atividades econômicas, passa a ser diretamente influenciada pelas atividades nelas concentradas, pelas indústrias consideradas motrizes e por polos industriais. Essa foi uma das grandes contribuições de Perroux. Outros autores como Simões e Lima (2010), colocam que, na visão de Perroux, esses seriam os conjuntos ativos que poderiam gerar consequências quando analisamos crescimento: os conflitos entre os polos e os espaços que se organizam do ponto de vista político nos Estados Nacionais e o crescimento induzido por políticas nacionais ultrapassadas. Esses fatores seriam capazes de prejudicar o desenvolvimento por meio de desperdícios.

No caso brasileiro, quando analisamos os primeiros planos nacionais de desenvolvimento, percebemos que eles se voltaram para segmentos específicos e para o setor industrial. Nesses casos, o Estado deu aporte enquanto planejador, porém os contornos de cada plano ganharam formas distintas, de acordo com objetivos e metas específicas, acompanhando cada proposta de governo e os interesses de grupos econômicos e empresariais.

Ainda pensando o caso brasileiro, verificou-se que, até a o final do século XX, o planejamento governamental para fins de desenvolvimento ocorria via planos setoriais e Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Somente após a promulgação da Constituição

Federal de 1988, esses planos nacionais passaram a se designar como Planos Plurianuais (PPAs), que determinavam basicamente as ações para alocação de recursos e o orçamento da união para setores específicos. Neles se colocavam principalmente questões estratégicas para um período quinquenal abrangendo assim um plano de governo.

Os PPAs apresentavam o orçamento como dimensão estratégica. Mas agregavam outros cenários além do econômico, como o social, o ambiental e o regional. Não detalhavam os instrumentos para aplicação desses recursos, mas apontavam os programas e políticas nos quais seriam empregados, apresentando assim uma dimensão mais ampla de planejamento governamental.

Essas experiências de planejamento governamental precederam a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR I e PNDR II, que são a referência para análise dos Arranjos Produtivos Locais. Será apresentado, na sequência, o planejamento regional definido no âmbito dessas duas políticas.

3.1 PLANEJAMENTO DAS REGIÕES BRASILEIRAS NAS POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PNDR I- PNDR II

Por meio da abordagem dos primeiros planos nacionais, pode-se verificar que o planejamento governamental faz parte da história recente do Brasil, atingindo seu ápice na década de 1970. Em um primeiro momento, houve um período de forte intervenção estatal mesmo que o Estado tenha sido influenciado por interesses de grupos políticos e econômicos.

Em 1980, o desenvolvimentismo brasileiro passa por uma profunda crise e, em 1990, o vigor da intervenção estatal se inverte por dois motivos. Primeiro, o esgotamento e desmonte da função das instituições de planejamento governamental, como existiram em governos anteriores, especificamente entre os anos 1930 e 1980, devido ao avanço do ideário neoliberal. Segundo, sem desalinhar do que se propunha no Consenso de Washington, há um avanço do gerencialismo na gestão pública brasileira que passa a influenciar o planejamento governamental (CARDOSO JÚNIOR, 2011).

Tratando dessas mudanças de paradigma da atuação do Estado para uma visão gerencialista, Paes de Paula (2005, p. 38) afirma que:

No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise no nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal.

Concordando que houvera a reconfiguração do Estado, Simões e Lima (2010, p. 11) observam que “na segunda metade do século XX, observam-se profundas alterações nos modelos de atuação do Estado e, conseqüentemente, na formulação e na aplicação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional”.

As experiências de planejamento regional do Brasil ocorreram a partir da segunda metade do século XX. Datam propriamente da década de 1950, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que visava à promoção e coordenação do desenvolvimento em escala macrorregional. Já na década de 1970, o II PND amplia o destaque da regionalização no contexto das políticas de desenvolvimento.

Em termos de política com viés territorial, os primeiros planos regionais brasileiros se direcionaram às regiões nordeste, centro-oeste e à região que abrange a Amazônia. Steinberger (1988, p. 3) discute as estratégias adotadas por estes planos e traz críticas ao afirmar que:

A despeito desse esforço dirigido para a questão regional, algumas críticas têm sido feitas sobre o desempenho dos órgãos regionais. Considera-se que os primeiros planos regionais, principalmente os da Amazônia e do Nordeste, nada mais eram do que meros programas de distribuição e aplicação de verbas. Na realidade, pelo fato de a jurisdição desses órgãos envolver estados e municípios, eles eram vistos mais como uma fonte adicional de recursos para resolver problemas específicos e como interventores nos estados, do que como órgãos regionais propriamente ditos.

As críticas residem no desempenho dos órgãos regionais. Particularmente, os planos da Amazônia e Nordeste, devido ao foco principalmente financeiro, foram reduzidos à categoria de programas para a distribuição e aplicação de verbas. Para órgãos como a SUDENE e a SUDAM eram utilizados como fonte adicional de recursos.

Analisando os planos regionais e um plano estadual, Barros (1975) traz a reflexão acerca das experiências da SUDENE e do estado de São Paulo. Mostra que elas não se desvincularam do modelo nacional de planejamento, que tem como objetivo primordial a otimização na alocação de recursos, mas ressalta que o planejamento governamental envolve outros fatores além dos orçamentários.

Para a aplicação dos modelos em escalas regionais e locais, devem ser observados os contextos regionais, a fim de promover as adaptações para os modelos estaduais. Assim, Barros (1975), ressalta três pontos a serem observados na aplicação de políticas regionais: a divisão das economias estaduais frente à divisão política dos estados; a centralização dos instrumentos por parte do governo federal, ficando os estados com pouca autonomia; e o alinhamento dos planos estaduais aos objetivos nacionais, visando o aumento do produto

nacional e redução das disparidades regionais. Mas o autor ressalta que, devido ao estágio em que se encontra o desenvolvimento, esses objetivos nem sempre são alcançáveis.

Estes sempre foram desafios para o Brasil, pois, entre as regiões, há uma intensa diversidade em todos os aspectos e, mesmo nos âmbitos estaduais, verifica-se grande desigualdade socioeconômica. Apesar da descentralização do poder estatal, proposta após a constituição de 1988, ainda há grande centralização do poder decisório e de recursos por parte do governo federal. O ideal seria que os Estados federativos tivessem mais autonomia, e a divisão das funções entre os Estados e a federação buscasse a coesão diante de um contexto de desigualdades, a fim de promover a unidade.

Analisando historicamente, o discurso descentralizador se fortaleceu no contexto da Constituição de 1988. Além do estado, o município aparece com status de ente federativo, ao passo que, as regiões metropolitanas se enfraqueciam devido a certa interiorização da população. Mas, a autonomia financeira favoreceu a disputa nos Estados e desencadeou a chamada “guerra fiscal” ou “guerra dos lugares”. Ao associar a descentralização a esse processo, Dulci (2002, p. 2) afirma que:

É inegável o sentido democrático da descentralização estabelecida na Carta de 1988; porém, ela estimulou uma espécie de anomia no que diz respeito ao quadro tributário no âmbito da federação, ao atribuir a cada estado o poder de fixar autonomamente as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) o imposto que constitui a base da receita estadual. Estava preparado o alicerce jurídico para as escaramuças da guerra fiscal.

Apesar dessas disputas, emergiu um sistema que procurava definir o papel da União, no sentido de normatizar, induzir e redistribuir recursos e ações. A tarefa encontra dificuldade de se fundar no âmbito intergovernamental, ainda mais por se tratar da associação entre a descentralização autônoma com formas de interdependência e, ao mesmo tempo, cooperação federativa.

Abrucio e Sano (2013), retomam o conceito de federalismo expresso na constituição de 88, quando houve aumento da coordenação e cooperação entre os estados em políticas, arranjos intergovernamentais e instrumentos cooperativos como consórcios. Os autores reconhecem as conquistas da descentralização do poder Estatal no sentido de inovar e gerir políticas para promover o desenvolvimento local, de governar e de atender a diversidade social e territorial.

Os ganhos ocorreram, mas entraves à cooperação foram visíveis também nos governos estaduais ao longo dos anos 1980 e 1990. Atravessava-se o Plano Real e a crise fiscal levava ao ajuste de contas. Nesse período, as visões voltadas para a eficiência e a efetividade da ação governamental foram implantadas. No entanto, não houve, durante esse período, um

sincronismo entre governos municipais e estaduais no intuito de cortar gastos, fato que vinha sendo alterado nos estados. Os dilemas então se refletiam nos custos da ação governamental. (ABRUCIO; SANO, 2013)

O processo de concepção de um sistema de cooperação entre os diversos níveis governamentais e o aumento de estruturas formais ainda vem sendo aprendido. O principal desafio se mostra, justamente, no entrelaçamento intergovernamental entre estados e municípios e nas garantias dos direitos federativos destes. A visão cooperativa vem sendo embatida por práticas competitivas, como a Guerra Fiscal, que se instalou entres os governos estaduais como estratégia. Por outro lado, uma prática que incentiva a cooperação e coordenação tem se ampliado com o modelo de rede do Sistema Único de Saúde, que fortalece o modelo de articulação federativa ao deixar claros os deveres da União, ao mesmo tempo que mantêm a autonomia dos governos locais. Esse modelo sistêmico tem se expandido por outras áreas, como a educação, que se apoia nos consórcios intergovernamentais, a fim de promover a articulação entre as esferas de governo. (ABRUCIO; SANO, 2013)

No que diz respeito à cooperação, faz-se necessária uma articulação entre os diversos entes federados, uma coordenação e busca por atender os interesses comuns. Bercovici (2002, p. 5) descreve o processo como:

O interesse comum viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação. Na realidade, há dois momentos de decisão na cooperação. O primeiro se dá em âmbito federal, quando se determina, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria. O segundo momento ocorre em âmbito estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades. Na cooperação, em geral, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa haver, também, uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas.

Dentre as tendências visíveis no federalismo cooperativo elencado na Assembleia Nacional Constituinte, destaca-se aquela que se relaciona ao desenvolvimento regional. Conforme aponta Ismael (2010, p. 12), uma delas “esteve ligada à consolidação da ação cooperativa da União na federação brasileira, consagrada nos fundos de participação e nas atribuições das instituições federais responsáveis pelo desenvolvimento regional”.

Nessa perspectiva, houve certa descentralização financeira do sistema tributário e ganho de autonomia. Mesmo com a criação de novos polos de poder, essa descentralização fortaleceu algumas disparidades regionais e aumentou as disputas entre os estados nas chamadas guerras fiscais. Por fim, veio a revelar a necessidade da criação de um novo molde

de federalismo fiscal no Brasil. Esse federalismo veio a se estabelecer com os ajustes fiscais consolidados no plano real e quando se observam as políticas de desenvolvimento (ISMAEL, 2010).

As políticas públicas de desenvolvimento local ou regional partem de uma descentralização do poder, que agrega atores institucionais ao processo. No Brasil, a descentralização institucional, pretendida pelo Estado nas novas Políticas de Desenvolvimento como a PNDR I e a PNDR fase II, traz como foco a redistribuição da administração dos programas, políticas e ações entre as organizações de administração pública, para além da esfera federal, com abrangências macro e microrregionais. Diante disso é possível observar que: “a ênfase nas demandas locais é um deslocamento importante, diante de nossa evidente tradição ofertalista em políticas públicas, ligada ao centralismo, ao estatismo e ao clientelismo” (SILVEIRA, 2008, p. 61).

As potencialidades locais e regionais passam a aparecer em alguns instrumentos de gestão. Conforme Goulart (2006), devido a um novo molde institucional proposto na Constituição brasileira de 1988 e o processo de descentralização das políticas públicas, somado às discussões teóricas emergentes, o plano local passa a interessar a pesquisadores, formuladores de políticas e governantes brasileiros. Outra característica presente são as medidas que se propõem a estruturar e desenvolver atividades com intuito de promover desenvolvimento econômico e social em regiões produtivas.

Isso antecedeu o período em que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) I foi instituída, o que só veio a ocorrer após 2005, com o lançamento do documento da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR) e Departamento de Planejamento de Desenvolvimento Regional (DPR).

Tal política se formalizou pelo decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. O decreto se apresenta como um marco legal para que as políticas públicas nacionais dessa natureza abrangessem esferas territoriais como as regiões e regiões prioritárias. A PNDR I foi reformulada em 2012 quando foi levada ao debate na Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) gerando o sumário executivo e documento de referência, texto que integra a PNDR II.

Nas investigações proporcionadas por essa pesquisa, evidenciou-se que, uma nova proposta¹⁴ foi submetida à votação no Senado pela Comissão de Assuntos Econômicos

¹⁴ O Projeto de lei do Senado- PLS 375/2015 que visou instituir a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2015) encontra-se disponível em:< <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2919654&disposition=inline>>. Acesso em: julho 2017.

(CAE). O processo para que uma nova PNDR seja aprovada ainda está tramitação. Após aprovação do relatório, a proposta será ainda submetida às comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), para que seja instituída.

A PNDR I e PNDR II buscaram traçar, até o momento, um caminho para as políticas de desenvolvimento, quais o objetivo de crescimento econômico necessariamente associa-se à mobilização cívica, à cooperação, à valorização das identidades locais e regionais e à inclusão participativa de amplos setores da sociedade. Esses caminhos pretenderam ser alcançados com base no federalismo cooperativo e na descentralização, temas do próximo tópico.

3.1.1 Descentralização e Federalismo na PNDR I e PNDR II

A descentralização enfrenta diversos entraves, problemas e limitações relacionados aos ajustes fiscais e à redução das disparidades regionais. Isto porque, muitas vezes, ao invés de ocorrer a descentralização acabou por ocorrer a centralização, nos momentos em que ocorreram problemas na coordenação entre os entes, receitas e investimentos. Conforme discute Bercovici (2002, p. 11), “desse modo, o fator determinante da descentralização bem-sucedida de políticas sociais é a decisão política de elaborar uma política nacional deliberada, que deve ser implementada de modo coordenado e com a adesão dos entes federados”.

Essas associações entre os entes federados se manifestam de diversos tipos: consórcios (com destaque para os consórcios em saúde), consórcios públicos com a participação dos Estados, consórcios públicos com a União, consórcios interestaduais, arranjo societal (parcerias público-privadas), Região Integrada de Desenvolvimento, Comitês de bacias hidrográficas, associações governamentais, Arranjos Produtivos Locais (APLs) e arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) conforme Abrucio e SANO (2013).

Quando o federalismo compartimentalizado do fim dos anos 1990 passa a perder espaço para o federalismo cooperativo, modelos do sistema de políticas públicas como consórcios intergovernamentais, associações municipalistas, os conselhos de secretários tanto municipais como estaduais, arranjos produtivos locais e ações federais passam a estabelecer parcerias entre diversos territórios.

Quanto à cooperação no âmbito do federalismo cooperativo, a PNDR I não realiza um apontamento desses caminhos para alcançar seus objetivos. O texto do sumário executivo trata das escalas de intervenção, implementação da política, financiamento por meio de ajustes tributários, criação de fundos de financiamento e cria uma tipologia para classificar as regiões brasileiras. Na PNDR II, o debate sobre o tema acontece e é possível verificar, nos

documentos que a integram, a cooperação como um dos princípios diretamente associados à descentralização no sistema federativo.

No que pese a importância ocupada pela autonomia, e descentralização, no sistema federal há que reconhecer que ela deve estar sempre associada ao princípio da *cooperação*, o segundo princípio do sistema federal, sem o qual não há governança e sustentabilidade para o referido sistema. A compatibilidade entre autonomia (descentralização) e cooperação é fundamental para o sucesso da governança federativa. Como se pode ver, esses dois princípios estão fortemente associados às esferas federadas, ou subnacionais, mas eles têm impactos sobre a formação das superestruturas institucionais bem como sobre o exercício de poder do governo federal, a União (BRASIL, 2012).

No que se refere à cooperação, o documento ressalta que não deve haver hierarquização e subordinação entre os entes federados. Determina que haja a coordenação federativa como forma de integração e compartilhamento das decisões que se manifestam em fóruns, câmaras e conselhos e como mecanismos políticos de negociação intergovernamental.

O documento de referência ainda sugere que:

[...]seu exercício exige a construção de capacidades político-institucionais tanto do Poder Central como dos governos subnacionais. O Governo Central deve habilitar-se para o repasse de funções e para a coordenação das ações mais gerais, atuando em prol do equilíbrio entre as regiões, fornecendo auxílio técnico e financeiro aos demais níveis e encaminhando as políticas de cunho nacional (BRASIL, 2012).

Na prática, até onde foi possível avançar com esta pesquisa, a coordenação se dá no âmbito da transferência de atribuições entre os níveis federal, estadual e municipal. Como exemplos podemos citar o reconhecimento e priorização dos APLs, que foram identificados como tal pela esfera estadual ou federal. Questões mais profundas, como a cooperação na administração de recursos, não são possíveis de se identificar a partir do conjunto de dados disponíveis para este trabalho e são possíveis desdobramentos para dessa pesquisa.

Para cumprimento dos objetivos e metas, no sumário executivo, a PNDR II (2012, p. 16) aborda que “considerando a existência de um sistema econômico misto e sabendo que o estado apresenta restrições institucionais e orçamentárias, há que se recorrer às parcerias público-privadas (iniciativa privada e governo; mercado e estado)”. As formas de parcerias previstas pela PNDR II são os consórcios públicos intermunicipais nas regiões prioritárias da política. A fim de promover o desenvolvimento regional, uma das diretrizes seria “estimular a formação de consórcios intermunicipais em suas Regiões Programa, especialmente aqueles estabelecidos com o objetivo de promover o desenvolvimento local e regional”. (PNDR II, p. 19)

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em sua fase I, elaborou uma tipologia que classificou as 557 microrregiões do Brasil. Foi considerado o cruzamento

de dados sobre o rendimento domiciliar médio e crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, gerando a classificação de quatro regiões que apresentam questões em comum.

Foi estabelecida a classificação de regiões em alta renda, baixa renda, dinâmicas e estagnadas, e determinado que as regiões de baixa renda e estagnadas seriam os espaços prioritários para a ação, inclusive recebimento de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)¹⁵. Conforme mostra a Figura 2.



Figura 2- Espaços prioritários para ação: sub-regiões da PNDR
Fonte: PNDR II/SDR/CNDR (2012)

O Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais- PROMESO, faz parte de programas sociais que foram propostos nos PPAs e nas PNDRs que visariam destinar suas obras em espaços Sub-Regionais prioritários, no caso, a faixa da fronteira e semiárido.

Fazendo o balanço da política no período de 2003-2010, a PNDR II (2012) avaliou que o Fundo Nacional de Desenvolvimento regional (FNDR) e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, principais bases de implementação da política, não se consolidaram, o que comprometeu seriamente a sua implementação. Entraves à política se instalaram na demora da consolidação do FNDR, previsto desde 2007 como a fonte de recursos substantivos, mas que foi aprovado somente no ano de 2015 e teve um prazo de vigência de um ano, mas não se consolidou como fundo.

¹⁵ O Fundo Nacional e Desenvolvimento Regional foi aprovado somente em 2015 instituído por medida provisória 683/15 e conforme o seu texto "Institui o Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura e o Fundo de Auxílio à Convergência das Alíquotas do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), com a finalidade de facilitar o comércio interestadual e estimular o investimento produtivo e o desenvolvimento regional".

Duas questões marcaram o problema de financiamento das PNDRs. Primeiramente houve muita demora na determinação da origem dos recursos. Posteriormente, ao se definir a questão, optou-se pela utilização do fundo de auxílio à convergência das Alíquotas do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Esse modelo fez com que permanecesse a lógica de incentivos fiscais ao investimento produtivo, que até então vinha gerando disputas entre os estados na chamada “guerra fiscal”.

No que diz respeito a outros recursos para promover o desenvolvimento regional, a PNDR II detalha que eles serão redistribuídos por meio de transferências. Para que a finalidade da política fosse alcançada, previu-se que os recursos tributários arrecadados por cada ente da federação, ao lado da oferta dos fundos de financiamento, seriam distribuídos por meio de transferências intergovernamentais, obrigatórias e voluntárias, para dar conta das demandas referidas.

A política em questão ressalta essa modalidade de recursos de financiamento, tanto para o poder público, mas, sobretudo, para os empreendimentos privados, dos bancos públicos e privados, nacionais e internacionais, bem como o mercado de capitais. Conforme sintetiza a Figura 3:

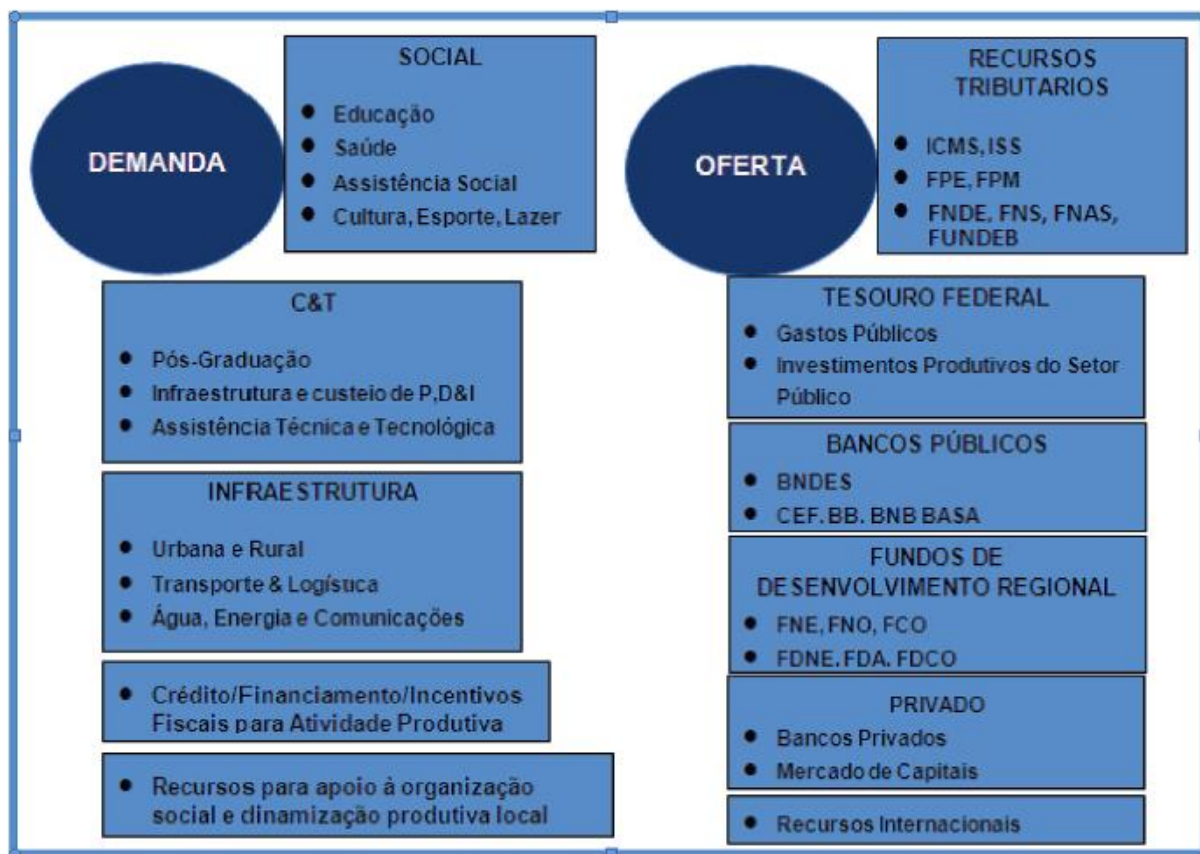


Figura 3- Demanda e oferta de recursos para o desenvolvimento regional
 Fonte: PNDR II/SDR/CNDR (2012)

Em resumo, as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional I e II, estabeleceram uma metodologia específica para o tratamento do tema. Criou e classificou microrregiões considerando determinantes socioeconômicos que resultaram nas categorias Renda Baixa e Pouco Dinâmica; Renda Média e Pouco Dinâmica; Renda Média e Baixa Dinâmica; e Alta Renda. Feito isso, propôs a priorização das regiões de nível de desenvolvimento mais baixo, excluindo as microrregiões de alta renda como espaço prioritário para ação política.

Os fundos citados são os Fundos de Desenvolvimento para financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, regiões prioritárias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I) (BRASIL, 2007a), onde se situam grande parte das microrregiões tidas como de perfil econômico menos desenvolvido.

As regiões prioritárias, de acordo com a tipologia proposta pela PNDR I e referenciada na PNDR II, serão abordadas no tópico a seguir.

3.1.2 PNDRs I e II e a tipologia das regiões brasileiras

Um dos principais pontos de que tratam as PNDRs é a valorização das diversidades existentes entre as macrorregiões no território e sua dimensão. As variações são vistas de forma positiva na dinâmica regional, apesar da complexidade que determinam nas instâncias macro e microrregionais.

As PNDRs, implementadas após a segunda metade do século XX, fazem parte de um sistema de políticas de desenvolvimento regional no Brasil e se configuram com estratégias que tem como pressuposto a redução das desigualdades. A redução das desigualdades regionais já fazia parte dos eixos estratégicos da constituição de 1988 e no enunciado do PPA 2004-2007 é elevada como um dos grandes objetivos (BRASIL, 2005). A partir dessa visão de redução das desigualdades regionais, os programas e planos de ação dessas novas políticas se direcionam a desenvolver as potencialidades e especialidades das regiões brasileiras.

Como apresentado anteriormente, uma diferença importante entre a PNDR I e as tentativas de planejamento governamental anteriores, foi a proposta de uma tipologia específica com critérios básicos de ação onde ela subdividiu as macrorregiões brasileiras, bem como as microrregiões dentro delas, considerando o rendimento domiciliar médio e o PIB per capita. Na política, as macrorregiões recebem a tipologia de sub-regiões de alta renda, baixa renda, dinâmicas ou estagnadas. Essa política pretende promover o desenvolvimento econômico por meio de atividades produtivas distribuídas no território, priorizando as áreas definidas como dinâmicas ou estagnadas (BRASIL, 2007a).

Avançando nessa tipologia, a PNDR II redefiniu os espaços territoriais prioritários da política. Enquanto na PNDR I, as regiões de alta renda não seriam consideradas prioritárias independentemente da localização, após a PNDR II todos os espaços abrangidos por superintendências regionais de desenvolvimento passariam a ser prioritários. Dessa forma, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), passaram a ser consideradas espaços prioritários em sua integralidade, incluindo até mesmo as microrregiões de alta renda dentro das macrorregiões Norte, Nordeste e Sudeste.

Nas regiões Sul e Sudeste, os espaços prioritários da ação da política seriam as microrregiões de baixa renda. Desta forma, as regiões de alta renda, dinâmicas e estagnadas, das macrorregiões consideradas mais desenvolvidas estão excluídas como objetos da ação da PNDR II, nela sugere-se que essas regiões de alta renda: “devem ser objeto como já são, de

políticas de competitividade, assim como políticas urbanas, sociais e outras, tendo em vista manter o alto crescimento com condições de vida e mais equidade”. (PNDR II, 2012, p. 23). Então, o estabelecimento de prioridade em microrregiões de alta renda no Norte, Nordeste e Sudeste, deve ser considerado como uma exceção aos critérios originalmente propostos para a política.

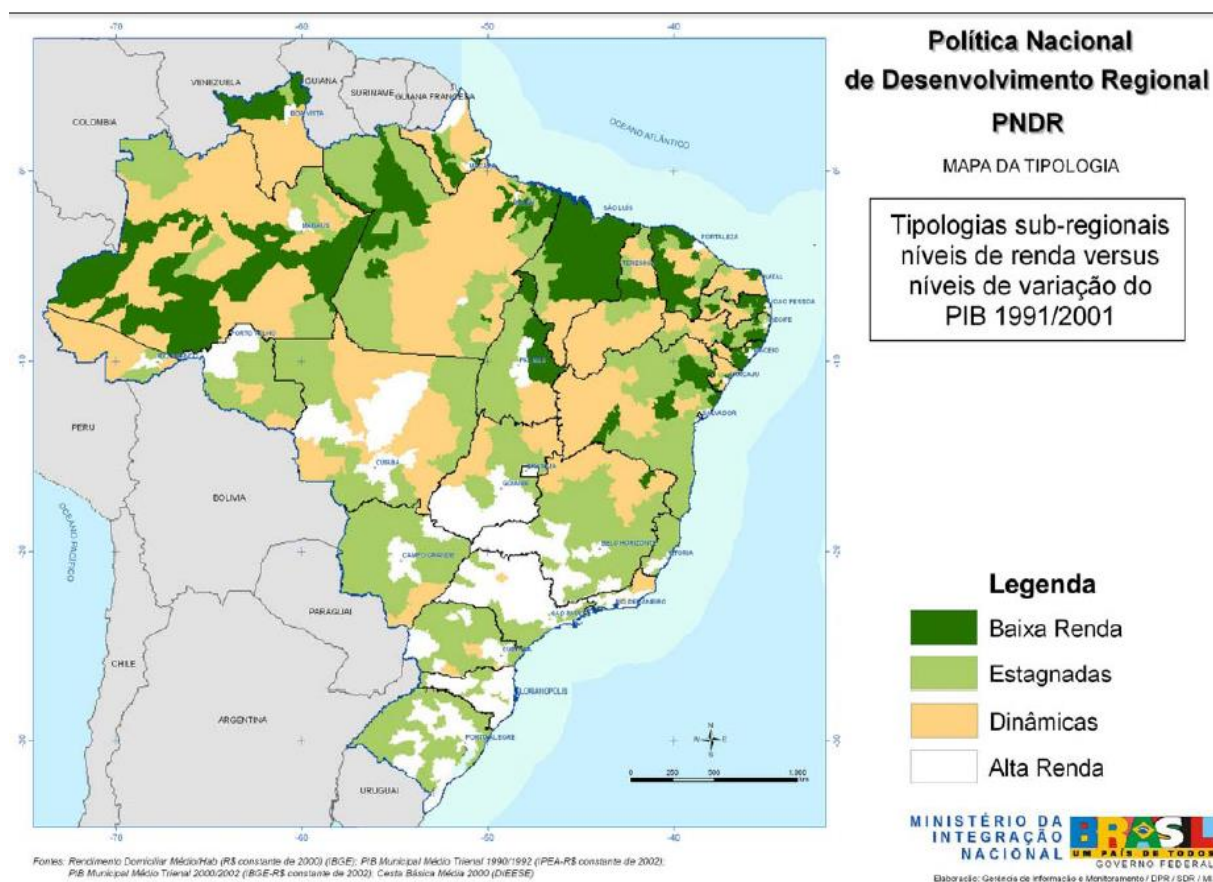
Diante dessa nova dinâmica descentralizadora das políticas de desenvolvimento regional, discutiremos as tipologias criadas para enquadrar as microrregiões brasileiras em grupos de interesse das políticas de desenvolvimento. Propõe-se a superação dos problemas regionais e o estímulo ao desenvolvimento das potencialidades, no entanto, não se entende em qual medida a atuação do Estado ocorre no sentido de deliberar, induzir políticas públicas e motivar agentes em âmbitos locais/regionais.

A organização das atividades produtivas consiste na visão centralizadora de investimentos, formação de recursos humanos, tecnologia e inovação em regiões produtivas específicas no território. É como se promover recortes espaciais tendo em vista a especialização ou potencialidade de cada mesorregião, microrregião ou município. No entanto, Sorgi (2009, p. 14) esclarece que:

A Economia Regional não trata apenas dos problemas locais ou de mobilização dos fatores produtivos. Ela também aborda a distribuição desigual desses recursos e mesmo havendo mobilidade perfeita dos fatores, persistirão os problemas das desigualdades regionais e da má alocação dos recursos de produção.

Considerando as regiões enquanto instrumentos de ação, os programas regionais apresentam a finalidade de marcar a presença da nova abordagem da PNDR no Brasil e servir de instrumento para que o Ministério da Integração Nacional dialogue com outras ações governamentais, principalmente com as do Governo Federal. A PNDR busca o estabelecimento de tomadas de decisão amplas, em que as tipologias propostas sejam consideradas com objetividade em todos os aspectos da implantação da política, seja na definição das prioridades e também para orientar a distribuição dos recursos (BRASIL, 2007a).

Como observado anteriormente, a tipologia foi elaborada de acordo com cruzamento renda média e PIB per capita e resultou em quatro regiões que apresentaram similaridades. O Mapa 1 apresenta sua disposição no território brasileiro.



Mapa 1-Tipologias sub-regionais níveis de renda versus níveis de variação do PIB – PNDR
Fonte: PNDR (2007a)/Gerência de informação e monitoramento DPR/SDR/MI

Como resultado do cruzamento entre dados sobre o rendimento domiciliar médio por habitante em reais e sobre a constante de 2000 (IPEA/PNUD), Produto Interno Bruto (PIB) municipal médio Trienal 1990/1992, em reais com base na constante de 2002 (IPEA), PIB municipal médio trienal 2000/2002, também com a constante em de 2002 em reais (IBGE), e sobre o valor da cesta básica média em 2000 (DIEESE), obteve-se a classificação em regiões de, alta renda (1) e dinâmicas (2) e estagnadas (3) e baixa renda (4). Classificadas conforme o Quadro 3:

Quadro 3- Tipologia das microrregiões Brasileiras segundo a PNDR I (2005)

Microrregiões por grupos	Descrição
(1) Alta Renda	Alto rendimento domiciliar por habitante, independentes do dinamismo observado, que se encontram predominantemente nas Regiões Sul e Sudeste e também no Centro Oeste. As regiões Norte e Nordeste, ao contrário apresentam manchas insignificantes nessa tipologia, quase todas relacionadas às microrregiões das capitais, o que denota um primeiro contraste importante. São responsáveis por cerca de 76% do PIB nacional, embora tenham apenas 53,7% da população. Essas regiões não são prioritárias para a PNDR, pois dispõem de recursos suficientes para reverter concentrações de pobreza.
(2) Dinâmicas	Rendimentos médios e baixos, mas com dinâmica econômica significativa. Elas possuem presença rarefeita nas regiões Sul e Sudeste e são mais frequentes no Centro-Oeste e Nordeste, onde cobrem vastas extensões territoriais. O grau de urbanização é baixo (57,9%) e, embora abriguem cerca de 9% da população nacional, são responsáveis por apenas cerca de 4% do PIB.
(3) Estagnadas	Rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico. Em geral refletem dinamismo em períodos passados e possuem, em muitos casos, estrutura socioeconômica e capital social consideráveis. Nessas regiões, que apresentam um grau de urbanização relativamente elevado (75,3%), e são responsáveis por cerca de 18% do PIB nacional, residem cerca de 29% dos brasileiros. A sua espacialização mostra uma dispersão por todo território nacional, embora predominem nas regiões Sul e Sudeste, com importante presença em parte do Centro-Oeste.
(4) Baixa Renda	Baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo. Concentradas no Norte e Nordeste combinam situações de pobreza e debilidade da base econômica regional. O grau de urbanização é o mais baixo (50,4%), assim como o nível de educação (cerca de 60% da população têm menos que 4 anos de estudo). Participa com 1,7% do PIB, embora abrigue 8,4% da população. O rendimento domiciliar médio é de apenas 27% da média nacional.

Fonte: Elaborado pela autora com base na PNDR I (BRASIL, 2005).

Segundo a PNDR I as regiões prioritárias para atendimento da política serão aquelas consideradas de baixa renda, dinâmicas e estagnadas, uma vez que, as regiões de alta renda possuem recursos e condições de superarem a pobreza, um dos objetivos da política. (BRASIL, 2007a),

A ação da Política não se limita à alocação equânime de recursos de origem federal nos territórios; ela reconhece as desigualdades regionais em múltiplas escalas de intervenção e orienta políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial. Busca, ainda, articular políticas setoriais para regiões e sub-regiões prioritárias, sobretudo as de baixa renda, estagnadas e com dinamismo recente, segundo a tipologia proposta pela PNDR. (BRASIL, 2007a, p. 14)

As desigualdades regionais são reconhecidas pela política alvo de nosso estudo, porém também se estabelecem nas diferenças sociais, climáticas e econômicas. Desta forma, as políticas de desenvolvimento buscaram atingir regiões específicas como a Nordeste, Centro-Oeste e a Amazônica no âmbito das superintendências de desenvolvimento como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e SUDAM. Apesar desse nível macrorregional, ainda no século XIX, a questão regional era vista como problema no território brasileiro. Diniz (2009, p. 233) acrescenta:

A preocupação com o problema regional no Brasil esteve presente desde o século XIX, embora não tivesse essa denominação, em função das consequências sociais das secas, no Nordeste, e da necessidade de controle do território da Amazônia, como retratam as várias comissões e tentativas de políticas realizadas desde aquele século.

A busca por tornar as regiões mais produtivas e superar a concentração de renda ou a pobreza vem se tornando o centro das discussões para superar os problemas das disparidades regionais. Poderia ser uma das preocupações centrais da política econômica brasileira. Furtado (2005, p. 236) considera que:

A medida que se toma consciência da natureza desse problema no Brasil, as tensões de caráter regional - que se haviam reduzido substancialmente nos decênios anteriores - poderão voltar a apresentar-se. A solução desse problema constituirá, muito provavelmente, uma das preocupações centrais da política econômica no correr dos próximos anos.

Por meio da descrição apresentada no quadro 3, é possível inferir que alguns critérios foram estabelecidos na PNDR, a partir do cruzamento de dados que objetivavam entender os potenciais de crescimento de cada região. No Quadro 4 as categorias demonstram esses critérios.

Quadro 4: Categorias presentes na tipologia das microrregiões brasileiras – PNDR I

Categorias das MRs		Caracterização por grupos		
Renda por pessoa	Alta (1)	Média e baixa	Média	Baixa
Crescimento econômico	Alto dinamismo (1)	Significativo (2)	Baixo dinamismo (3)	Pobreza e debilidade da base econômica regional. (4)
População	Concentrada (1)	Apenas 9% da população nacional (2)	Média, 29% da população. (3)	8,4% da população (4)
Extensão Territorial	Capitais dos Estados das Regiões Sul e Sudeste. Insignificante no Norte e Nordeste (1)	Mais frequentes no Centro-Oeste e Nordeste e rarefeitas nas regiões sul e sudeste (2)	Forte presença no Centro-oeste e predominante nas regiões sul e sudeste, mas dispersas por todo o território nacional. (3)	Concentradas no norte e nordeste. (4)
Urbanização	Alta (1)	Baixa (57,9%) (2)	Relativamente elevada (75,3%) (3)	A mais baixa (50,4%) (4)

Fonte: Elaborado pela autora com base na PNDRI (BRASIL, 2005).

Por meio do Quadro 3, pode-se inferir que, para organizar os grupos de microrregiões, a PNDR (2007) considerou as características ligadas aos rendimentos, as dinâmicas econômicas, o grau de urbanização, a abrangência territorial, a concentração da população e o Produto Interno Bruto (PIB) entre 1990 e 2002.

No entanto, percebe-se que, para criar a tipologia a PNDR I, prioriza variáveis que conferem dinamismo às regiões, mas, ao se reconhecer apenas essas variáveis, generaliza as características das microrregiões (MRs) nesses grupos. Mas as regiões não são perfeitamente uniformes, dentro das MRs de alta renda, podem haver espaços de baixa renda e, desse modo, a política poderia deixar de incluir microrregiões prioritárias ou, por outro lado, incluir áreas que não são prioritárias em políticas públicas de desenvolvimento que seriam específicas para regiões de baixa renda.

Ao se considerar a renda per capita mas não as questões ordem social que as determinam, pode-se deixar de considerar algumas variáveis importantes para se compreender

as desigualdades regionais, uma das análises e variáveis são observadas por Pessoa (2001.p. 2):

Portanto, no que se refere à desigualdade de renda per capita, proponho que seja considerada a distinção entre dois problemas de natureza totalmente diversa. O problema da baixa renda per capita por motivo regional do problema da baixa renda per capita por motivo social. No primeiro caso uma região apresenta baixa renda per capita por características embutidas na região, enquanto que no segundo caso a região é pobre por características embutidas nos moradores da região. Empiricamente, a maneira de distinguir entre o problema regional e o social é estudar os diferenciais de renda entre trabalhadores de diversas regiões, controlando pelas características do trabalhador.

Na PNDR I, valoriza-se muito a questão da renda per capita e do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto algumas questões importantes de ordem social, caso do fator trabalho, são deixados de lado, e poderiam contribuir para entender como as regiões se organizam.

Na PNDR II, consolidada em 2012, a tipologia é retomada e a variável renda per capita/PIB é considerada para determinar as microrregiões eleitas como prioritárias. Segundo a PNDR (2012, p. 6): “No que se refere aos critérios de elegibilidade da política, a PNDR constrói uma Tipologia baseada no nível de renda domiciliar per capita e na variação do PIB em escala microrregional”.

Há também uma dificuldade em delimitar essas regiões conforme a categoria extensão territorial e, ainda, pouca precisão quanto às características do crescimento econômico e da urbanização das mesmas.

Como a diversidade regional é considerada pelas políticas, na PNDR II, baseando-se na PNDR I, são elencados espaços prioritários para atuação, os espaços subregionais. Considera-se que, na implementação das ações da política, deve haver um cuidado para não simplificar essas regiões ou limitar as escalas de atuação da política, levando-se em conta que a PNDR I determinou claramente a política de priorização.

Desta forma, a PNDR II propôs a inclusão de algumas variáveis que possibilitassem, “a partir do quadro básico, um aprofundamento do conhecimento sobre a dinâmica regional naqueles espaços, de forma a contribuir com a discussão das políticas específicas”. (BRASIL, 2012, p. 14).

As variáveis propostas e não descritas na PNDR II são: 1- Grau de desigualdade de renda interna das microrregiões; 2- Homogeneidade no ritmo de crescimento do PIB em cada espaço; 3- Indicadores do processo de crescimento decorrentes de um enclave dinâmico; e 4- Crescimento se espalhando do território. Pretendia-se também a inclusão de outras variáveis

para entender a realidade dos diversos territórios que compõem as 557 microrregiões brasileiras, porém, essas novas variáveis nunca vieram a ser criadas.

Pelo que aqui foi apresentado, a questão regional está vislumbrada nas novas políticas de desenvolvimento que se consolidam após os anos de 1990, principalmente por meio de políticas que se pretendem descentralizadoras das ações estatais.

Apesar do trabalho importante de criação da tipologia para classificar regiões de atuação das PNDRs, ao fazer a classificação de regiões tão diversas e suas microrregiões por grupos, utilizando as variáveis escolhidas, há o risco de simplificação, generalização ou defesa de parâmetros de atuação das políticas públicas, que muitas vezes podem excluir algumas áreas elegíveis em detrimento de outras.

Na PNDR II, há um reconhecimento da necessidade de se encontrar novas variáveis para entender de forma mais profunda as regiões, o que mostra um certo esforço do Ministério da Integração Nacional (MI), responsável por elencar essas variáveis. No entanto nos revelam que o processo de construção dessas tipologias, da classificação e do entendimento da realidade regional no Brasil precisa permanecer em construção. A melhoria na especificação das microrregiões favoreceu o fortalecimento do modelo de organização dos APLs, daí a importância das PNDRs como contextualização para o seu estudo.

O próximo capítulo tratará especificamente da organização e funcionamento dos APLs durante o período de implementação da PNDR I e II

4 CARACTERIZAÇÃO DOS APLS ENQUANTO INSTRUMENTOS DA PNDRI E PNDRII

4.1 Os APLS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Produtos da perspectiva brasileira de desenvolvimento regional, os Arranjos Produtivos Locais (APLs) vêm sendo incorporados como objeto de estudo e foco de políticas públicas de desenvolvimento. Costa (2010) ressalta que o termo Arranjo Produtivo Local, bem como a sigla APL, originaram-se no Brasil a partir das discussões conduzidas pelo, até então, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), no final da década de 1990. Os pesquisadores da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST), foram responsáveis pela sistematização e difusão do termo APL e de termos mais abrangentes Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (SPILS).

É válido explicar que os termos arranjo e sistema, expressam espacialidades regionais e territoriais, que formam unidades distintas, com contexto, períodos e espaços diferentes. Um arranjo localiza-se em um território específico, distinto dos demais elementos que formam o sistema. O sistema, naturalmente, engloba mais atividades e pode incluir mais de um arranjo, sendo responsável por alguma de suas demandas. Uma vez que uma atividade econômica seja classificada como APL, necessariamente haverá pelo menos uma das dimensões sistêmicas que estará ausente do território do arranjo e será, precisamente, aquele que o articulará ao sistema maior ao qual está integrado. (CAVALCANTE FILHO, 2013)

É importante ressaltar que o termo APL designa não somente aglomeração de empresas de um mesmo setor produtivo ou substitui os termos distritos industriais ou *clusters*. Essas aglomerações estão ligadas aos territórios em torno dos arranjos e sistemas produtivos. Os APLs dependem da cooperação e inter-relação entre agentes públicos, privados, institucionais e governamentais, dentre outros fatores. Fuini (2013, p. 7) aponta fatores fundamentais para defini-los:

Alguns fatores são fundamentais, segundo a literatura especializada, para definir os APLs. Considerando as diversas experiências analisadas por uma ampla gama de pesquisadores, nos anos 1990 e 2000, aparecem, dentre outros possíveis, os seguintes elementos: territorialização da produção; economias externas, vantagens competitivas locais; inovação e cooperação.

Desta forma, longe de serem definidos somente pela proximidade locacional das atividades em torno de um mesmo setor, os APLs se estabelecem sob a lógica das vantagens

para aumentar a capacidade de competição, cooperação, produção de conhecimento e inovação, na busca de mercados internos e externos.

Os APLs começam a ser debatidos no meio acadêmico no final dos anos 1990, mesmo período em que ocorrem as primeiras experiências de políticas públicas com essa metodologia. Isso se deu quando ministérios e outros órgãos públicos passaram a trabalhar com a abordagem de aglomerados produtivos, aumentando a quantidade de ações direcionadas às empresas e demais instituições inseridas em arranjos. (TATSH *et al.*, 2015)

Por meio da busca pelas vantagens de localização, a formação de APLs foi inicialmente uma estratégia adotada para Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs). Sarfati (2013) identifica que foi por meio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), institucionalizada em 2003, que as MPMEs se tornaram alvo das ações de políticas públicas e se vincularam diretamente aos APLs.

Tanto os *clusters* quanto os APLs não se desvinculam das abordagens presentes na Teoria dos Polos de Crescimento de Perroux ou da organização das empresas em distritos industriais, proposta pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), mas esses instrumentos por estarem diretamente vinculadas à uma visão territorial passam a constar na agenda brasileira de políticas públicas e políticas públicas de desenvolvimento regional.

A Teoria dos polos de Crescimento, juntamente com a teoria estruturalista da CEPAL e algumas experiências internacionais, como a italiana, subsidiou a experiência brasileira de incentivos à rápida industrialização de centros de menos desenvolvimento. Esta, por sua vez, ocorreu pela atração de empresas de segmentos, que contaram com a oferta de vantagens locais como: incentivos fiscais, infraestrutura de circulação, serviços, externalidades urbanas, mão de obra especializada e mercados consumidores (FUINI, 2013).

No campo da pesquisa e da proposição de ações, o BNDES estruturou o Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR - IMA) e a Secretaria de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Local. De acordo com Lemos (2015, p. 6):

Ambas têm atribuições de discutir novas políticas relacionadas aos temas transversais eleitos como prioritários, promover a articulação interna e externa em torno dessa temática, auxiliar a interação entre as áreas operacionais do BNDES, propor novas políticas para apoio a arranjos produtivos locais e contribuir para a incorporação da visão sistêmica e a prioridade do desenvolvimento regional.

Em 2003, diante da necessidade de ações integradas entre as entidades envolvidas na organização dos APLS e na coordenação das atividades, houve a formalização do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP – APL).

Já em 2004, com o intuito de gerar um documento para discussão interministerial, foi elaborado um Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais. De acordo com o documento elaborado pelo GTP-APL (2004, p. 4) o grupo de trabalho teria por finalidades:

- a) Identificar os arranjos produtivos locais existentes no país, inclusive aqueles territórios produtivos que apresentem potencialidade para se constituírem como futuros arranjos produtivos locais, conforme sua importância no respectivo território;
- b) Definir critérios de ação conjunta governamental para o apoio e fortalecimento de arranjos produtivos locais, respeitando as especificidades de atuação de cada instituição e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade das ações;
- c) Propor modelo de gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao fortalecimento de arranjos produtivos locais;
- d) Construir um sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere a alínea anterior;
- e) Elaborar um Termo de Referência que contenha os aspectos conceituais e metodológicos relevantes atinentes ao tema de trabalho.

O GTP APL (2004) aponta as variáveis para se reconhecer um APL, independentemente da intensidade que apresentem. São elas: 1. A concentração setorial de empreendimentos no território, ou seja, a quantidade de unidades produtivas que se concentram em um ou mais municípios dentro de uma microrregião. Nesse caso, os limites podem divergir dos políticos-administrativos estaduais; 2. Concentração de indivíduos ocupados em atividades produtivas relacionadas com o setor de referência do APL; 3. Cooperação entre os atores públicos e privados com as unidades produtivas, tais como associações de classe, associações comerciais, redes de empresa, organizações do terceiro setor, instituições de ensino e pesquisa e demais instituições participantes do arranjo, visando objetivos comuns e para aumentar a competitividade daquela atividade; e 4. Existência de mecanismos de governança, as quais, para o GTP-APL, deveriam ser lideranças locais.

Essas lideranças, nas escalas estaduais, formam os núcleos gestores de arranjos produtivos locais e devem ser capazes de “1. Liderar e organizar atores em prol de objetivos comuns nas atividades em APL; ou 2. Coordenar as ações dos diferentes atores para o cumprimento de objetivos comuns; ou 3. Negociar os processos decisórios locais; ou 4. Promover processos de geração, disseminação e uso de conhecimentos” (GTP-APL, 2004. p. 8).

Além da identificação dos APLs pelos GTP -APLs , os núcleos estaduais gestores de APLs foram criados para atuar nos estados identificando, gerindo institucionalmente e dando apoio a nível local aos APLs. Para o escopo deste trabalho, é de importância maior a verificação da concepção de APLs frente às Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional I e II.

Na PNDR I, o planejamento para fins de desenvolvimento regional é aquele que vem se consolidando desde 1980, tendo como propósito o desenvolvimento dos potenciais internos das regiões. Ganham espaço os modelos que se estabelecem sobre territórios específicos, se baseiam em pequenas e médias empresas e foram inspirados em modelos regionais da Emília Romana, Vale do Silício e outras regiões dinâmicas na Ásia. No Brasil, são referenciados os modelos que tiveram sucesso quanto à mobilização interna, melhoria de vida da população, dinamismo e melhoria de renda, mesmo em regiões pouco dinâmicas e de baixa renda. (BRASIL, 2005).

Esse modelo serviu de base para os APLs, que no início priorizaram a concentração das micro, pequenas e médias empresas esse fato foi observado por Lastres *et al.* (2014, p. 25): “ De fato, a ênfase a APLs conferiu prioridade central aos conjuntos de micro e pequenas empresas e empreendedores em grande parte das novas políticas de desenvolvimento implementadas”. Essas novas políticas citadas são, portanto, as PNDR I e PNDR II.

As dimensões regionais e locais, também abordadas como esferas endógenas passam a ser pontos influentes para o desenvolvimento regional. São citadas desde os planos plurianuais, mas nas PNDRs ganham contornos explícitos, por meio dos APLs, que são citados como instrumentos da política. Costa (2010, p. 229) corrobora com essa análise quando afirma que: “No período mais recente, o MI captou esta dimensão incluindo os arranjos produtivos como um instrumento fundamental para o desenvolvimento regional no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)”. Os arranjos são então apontados pelas PNDRs como instrumentos de ação para fins de desenvolvimento regional, considerando a diversidade regional e a necessidade de redução das desigualdades.

No documento de referência denominado sumário executivo, partindo de uma visão estratégica, na qual se considera a valorização da diversidade regional brasileira, a PNDR I apresenta os APLs enquanto parte das ações de planejamento e gestão. De acordo com a PNDR I

No âmbito do governo Federal várias ações de planejamento e gestão estão se estruturando tendo por foco potencial o combate às desigualdades regionais, buscando aproximação ao território. Elas vão desde o desenvolvimento rural e a irrigação até o apoio de arranjos produtivos locais, a sistemas locais de inovação e aos empreendimentos exportadores. (BRASIL, 2005 p. 8).

A PNDR I propôs, ainda, a redução da escala da atuação de políticas e programas para níveis regionais e locais, considerando que entre esses níveis há trajetórias de contrastes, assim afirma que “A PNDR precisa atuar em diversas escalas, com destaque para os níveis sub-regionais, que tanto revelam contrastes extremos como oferecem trajetórias de desenvolvimento bastante distintas” (BRASIL, 2005, p. 11).

Neste sentido, em estudo sobre os 10 anos da PNDR, Resende *et al* (2015, p. 5) ressaltam que:

Com volumes de recursos mais expressivos nos últimos dez anos disponíveis tanto para a política regional quanto para as políticas sociais e setoriais, tem se a necessidade de elevar os esforços de coordenação das várias esferas das políticas no sentido de aumentar a eficácia e o multiplicador regional dos recursos aplicados no território brasileiro. Deve-se ter em mente que a PNDR deve ser capaz de pôr em acordo os diferentes níveis de governo – desde os agentes locais até o governo federal –, bem como os entes públicos e privados, com o intuito de melhor executar a referida política.

Nesse estudo, se avaliou que a aplicação de recursos nos programas regionais, via fundos constitucionais de financiamento das regiões Nordeste, Centro – Oeste e Norte, aumentou significativamente. Entre 2006 e 2013 o volume de investimentos dos fundos constitucionais passou de 7,0 bilhões para 23,5 bilhões (REZENDE *et al.*, 2015).

Considerando-se esse aumento, que coincide com a institucionalização da PNDR em 2007, um ponto frágil para a implementação das ações é a necessidade de coordenação para aplicação dos recursos nos diversos níveis territoriais e entre os agentes locais.

Como a PNDR I foi uma política que considerou os diversos níveis regionais e propôs o reconhecimento das desigualdades entre as mesorregiões brasileiras a tipologia, descrita anteriormente neste trabalho, definiu quais seriam as regiões prioritárias dentro das macro e microrregiões ou macropolos. Foram definidos também os critérios adotados pela política para considerar o atendimento dessas regiões elegíveis e para orientar possíveis políticas ou programas governamentais, seguindo a lógica da descentralização.

Do ponto de vista estratégico e orientada pelo federalismo cooperativo e solidário, a PNDR II continuou considerando essas microrregiões prioritárias como alvos. Nela se propõe a busca por aprofundamento no debate sobre a priorização de um espaço ou outro e assim justifica-se a expansão das áreas de atuação da política. Isso explica a inserção, na PNDR II, das regiões de baixa renda e estagnadas das mesorregiões sul e sudeste que até então não eram consideradas prioritárias.

Desta forma, há um maior detalhamento das escalas e pontos de atuação na fase II da política regional estudada. Nela se definem quais seriam os vetores de desenvolvimento

regional. Os vetores são orientados por algumas vertentes: estrutura produtiva, educação, ciência tecnologia e inovação, infraestrutura e desenvolvimento regional e redes de cidades.

Na vertente de estrutura produtiva, os Arranjos produtivos locais (APLs) são novamente destacados. São considerados um dos dois componentes fundamentais da estratégia da PNDR II para que as regiões elegíveis, aquelas priorizadas, tenham desenvolvimento produtivo. Enquanto o primeiro componente é ligado à inovação das atividades produtivas, o segundo é diretamente ligado aos APLs.

Ainda na PNDR II, nas diretrizes que orientam a vertente de estrutura produtiva, a estruturação de redes de APLs é sugerida para que as cadeias produtivas regionais se tornem mais fortes e densas. Considera-se que os APLs fazem parte desses instrumentos de ação para fins de desenvolvimento regional.

Esses tipos de instrumentos de ação, apesar da escala microrregional nas quais se estruturam, deveriam estar articulados com as políticas macrorregionais e alinhados a um projeto nacional. Essa lógica é explícita na PNDR II quando considera que “A estruturação e o fortalecimento de arranjos e sistemas produtivos e inovativos, com base local, mas articulados aos seus correspondentes nas demais escalas e orientado por um projeto nacional, constitui elemento essencial desta proposta” (BRASIL, 2012, p. 59).

Para que as ações estratégicas sejam atuantes nas regiões, as PNDRs preveem uma agenda de ações dos programas para o fortalecimento dos arranjos. No período estudado, o número de APLs reduziu, mas aqueles que foram reconhecidos pelos órgãos responsáveis, bem como o número daqueles que foram priorizados para as ações, obtiveram aumento significativo, como apresentaremos nas análises.

Mesmo havendo redução no número total de APLs, o reconhecimento desse tipo de organização vem aumentando nas esferas endógenas e a temática se expandiu nos estudos regionais. Também passaram a ser apontados nas políticas públicas em níveis territoriais menores, notadamente as políticas estaduais.

As discussões em torno do reconhecimento e também da estrutura dos APLs no contexto brasileiro continuam no próximo tópico, avançando para os dados acerca da organização, distribuição e sistematização dos arranjos, de forma a atingir o objetivo da presente pesquisa.

4.2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A proposta de gestão e organização dos APLs no Brasil vai ao encontro do conceito de associativismo territorial que de acordo com Abrúcio e Sano (2013, p. 14): “Trata-se da aliança, com maior ou menor grau de formalidade, entre níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical. Acima de tudo, o território se torna a referência a partir da qual se organiza a política pública”. Esse associativismo territorial se interliga às diversas lógicas que permeiam o federalismo cooperativo e a descentralização estatal, pelo menos no que diz respeito a aspectos de coordenação.

Abrúcio e Sano (2013), apresentaram dados sobre os diversos tipos de associativismo territorial e abordam que nos APLs que existiam no Brasil as iniciativas para o estabelecimento do marco legal ou fomento ocorriam entre as três esferas: federal, estadual e municipal. Seguindo essa lógica, no Brasil, os APLs são reconhecidos pelos Núcleos Estaduais de Apoio aos APLs e sua coordenação repassa os dados em formulários próprios para a Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Tem-se nesse caso a articulação entre os níveis local, estadual e federal.

Consideradas essas características, passaremos a descrição dos APLs no Brasil que se consolidaram ou foram reconhecidos e cadastrados tendo como referência/base o mês de junho de 2016. Os dados utilizados foram aqueles disponibilizados pela Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, que coordena ainda o Grupo de Trabalho Permanente (GTP- APL).

A partir dos dados disponíveis, foram levantadas as características mais diversas sobre a organização dos APLs no país. Verificou-se quais as instituições reconheceram APLs, a distribuição espacial das 695 ocorrências reconhecidas e cadastradas pelo GTP- APL e pelos 27 Núcleos Estaduais de Apoio aos APL, considerando os municípios que possuem esses arranjos e quais os setores estão envolvidos em APLs. Verificou-se também a distribuição dos arranjos priorizados pelas políticas estaduais nas macrorregiões brasileiras, aqueles que, além de priorizados, possuem plano de desenvolvimento vigente, quais são as cidades que polarizam os APLs priorizados e, por fim, as microrregiões às quais pertencem essas cidades-polo, bem como, a consonância com a tipologia considerada nas PNDRI e II para definição de ações para o desenvolvimento regional.

Desta forma, procurou-se verificar a consistência da coordenação entre os entes estaduais e federais para o desenvolvimento regional, pelo menos no que diz respeito ao

reconhecimento dos APLs. Para tanto, foram cruzados os dados sobre priorização pelas políticas estaduais com as informações acerca dos planos de desenvolvimento econômico vigentes.

4.2.1 Regionalização dos APLs/ Municípios com APLs e setores produtivos

A partir da análise dos dados brutos, fornecidos pela Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), observou-se que os APLs foram cadastrados junto à coordenação responsável de acordo com: a instituição que o reconheceu; a localização em três níveis (macrorregional, estadual, microrregional); a abrangência territorial do APL por municípios-sede e cidades-polo; o setor produtivo ao qual pertence; o reconhecimento pelas políticas estaduais; e a existência de um plano de desenvolvimento. Estas variáveis estão detalhadas no quadro 4 que se encontra nos apêndices.

Avaliando primeiramente o reconhecimento dos APLS¹⁶, verificou-se que o GTP- APL reconheceu 105 APLs do total de 695, o que representa 15,1%. Os outros 590, 84,9% do total, foram reconhecidos pelos núcleos estaduais gestores de arranjos produtivos locais, na esfera estadual.

Ainda que a descentralização governamental se apresente como algo complexo no contexto do federalismo brasileiro, a distribuição da função de reconhecimento dos APLs para os Núcleos Estaduais pode representar um grau de coordenação entre os entes federados. Quando discutiu essa questão, o GTP-APL (2014, p. 34), destacou que:

Os Núcleos tornaram-se pontes entre o Governo Federal, representado pelo GTP APL e os Arranjos nos Estados. O apoio ao fortalecimento dos APLs, proposto pelo Grupo aos NEs, foi fundamentado na interação entre os diferentes atores locais, na possibilidade de mobilização entre eles e na forma de atuação coordenada para identificação de demandas coletivas, próprias ou induzidas.

Para verificar a distribuição espacial dos APLs, o recorte espacial utilizado foi o das macrorregiões político-administrativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mesmo recorte utilizado pelas Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional I e II.

¹⁶ Reconhecer o APL significa verificar a existência de um conjunto de agentes econômicos interdependentes, que atuam de forma coordenada e estão ligados à vocação econômica da região onde se localiza.

Na leitura inicial dos dados, percebeu-se que existem municípios envolvidos em mais de um APL. Diante disso, foi necessário ordenar os dados e compilar as informações para que os municípios não aparecessem de modo duplicado e isso influenciasse nas análises.

Após esse procedimento constatou-se que os APLs envolvem 2.220 (39,9%) dos 5.565 municípios brasileiros (IBGE, 2010), estão em pelo menos um APL. Eles estão distribuídos por todos os estados das 5 macrorregiões do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE: Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul. O Gráfico 1 apresenta essa distribuição.

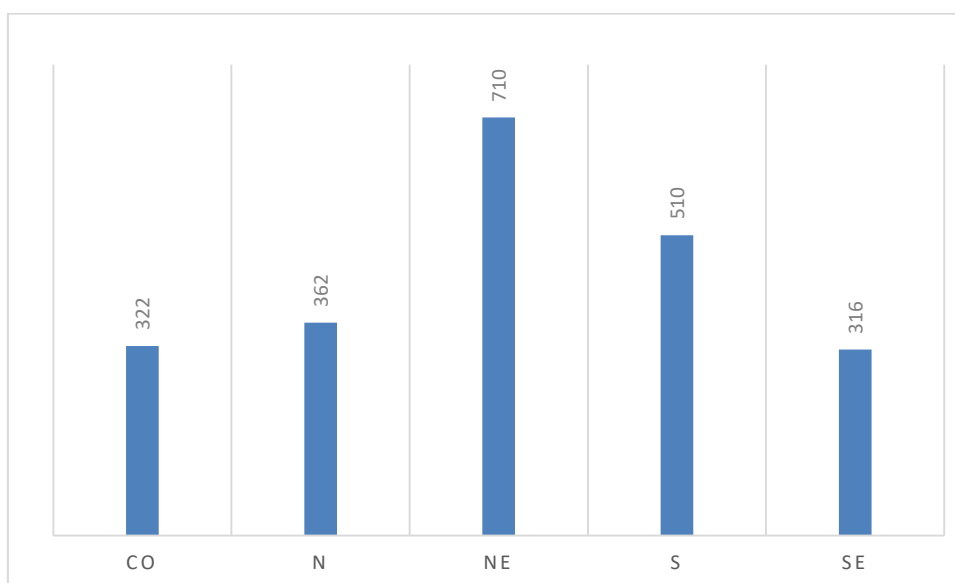


Gráfico 1- Número de Municípios com APLs de acordo com as macrorregiões brasileiras
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Quando associou-se o número de municípios com APLs com o total de municípios de cada macrorregião,¹⁷ verificou-se que o Nordeste, mesmo possuindo maior número de municípios totais, (1.794), considerados os números relativos, apenas 39,57% do total possuem APLs. Na mesorregião sudeste, dos 1.668 municípios, 18,9% (316) possuem esses arranjos. Na região Sul, a ocorrência de municípios com APLs representa 42,8%, ou seja, 510 dos 1191 municípios da região.

É interessante observar que as macrorregiões com menor número de municípios apresentam os maiores valores relativos em números de localidades com APLs. Centro-Oeste e Norte, que possuem 466 e 450 municípios, apresentam APLs em 69,1% e 80,4% do total,

¹⁷ Os dados sobre o número de municípios totais por mesorregiões foram obtidos com base na Sinopse dos dados demográficos do Censo Demográfico realizado em 2010. Fonte: CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

respectivamente.

Esses números, numa primeira análise poderiam indicar que a eleição prioritária estabelecida nas PNDR I e II estariam sendo implementadas, já que as regiões Nordeste, Norte e Centro Oeste contam com parcela importante dos municípios atendidos, principalmente as últimas. Mas para fazer tal observação, faz-se necessária a verificação do número de APLs por região. Feito isso, percebe-se que, dos 695 APLs informados, 33,9% estão no Nordeste, 25% estão no Sudeste, 16,9% estão no Norte, 12,9% estão no Centro-Oeste e 11,3% estão no Sul.

Ficam evidentes duas questões, primeiro, que a distribuição dos APLs no território brasileiro não se mostra tão desigual quanto os números de municípios atendidos podem dar a entender, e segundo, que há uma clara distorção na implementação das prioridades estabelecidas nas PNDRs, já que, mesmo com o menor número relativo de municípios atendidos, a região Sudeste concentra 25% do total de APLs em atividade no país.

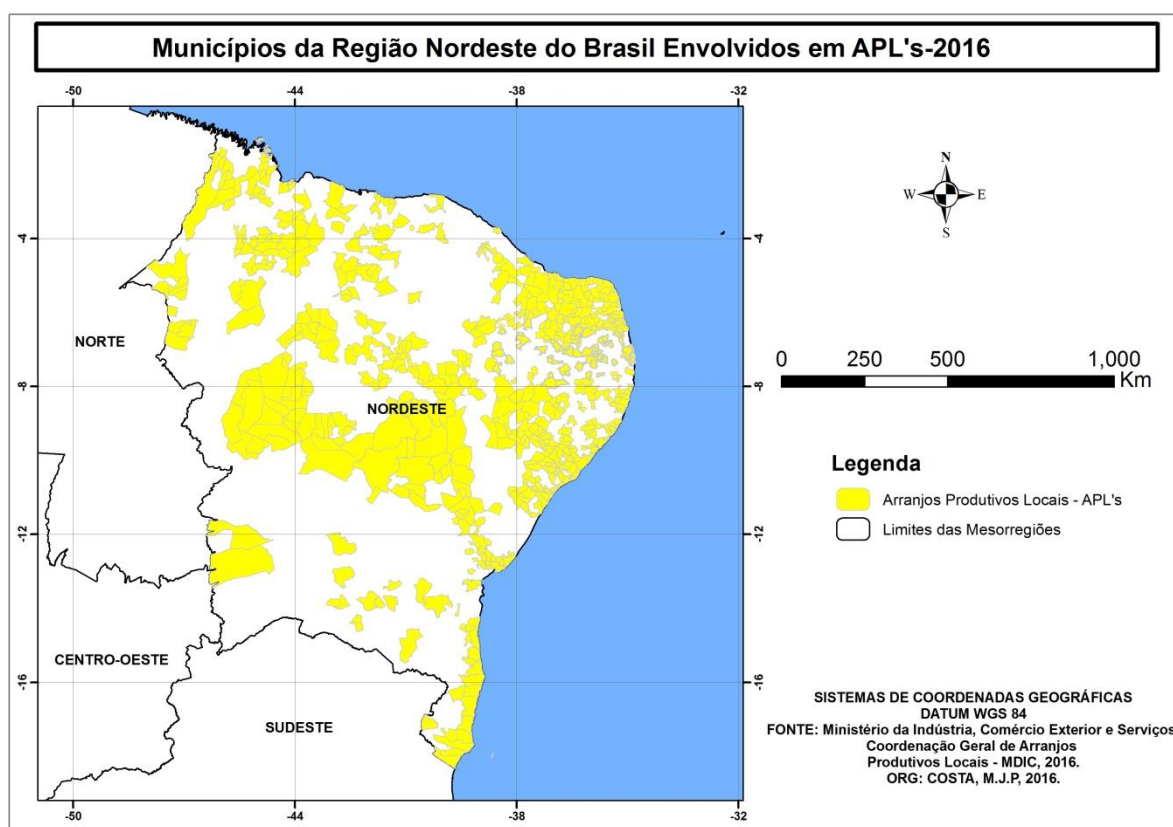
Também não pretendemos apontar que a existência de um maior número de municípios envolvidos em determinadas macrorregiões ou que a concentração de APLs em algumas delas implicaria em uma consolidação produtiva desses APLs. Tampouco que as variáveis de reconhecimento: concentração setorial, concentração de indivíduos ocupados e cooperação entre os atores públicos e privados com as unidades produtivas, foram suficientemente atendidas. Para tanto seria necessária a avaliação dos resultados de cada arranjo, o que extrapola o escopo deste estudo.

Quando se observa a distribuição espacial dos APLs nas macrorregiões, conforme representadas nos mapas 2, 3, 4, 5 e 6, tem-se a impressão que a quase totalidade do território está na área de abrangência dos arranjos. Mas trata-se de uma falsa impressão, primeiro porque a maior ocorrência relativa de municípios com APLs se dá em regiões com número de municípios menor e estes, individualmente, com maior extensão territorial. Segundo porque, conforme aponta Cassiolato e Lastres (2005, p. 5): “Para nós um arranjo produtivo pode espalhar-se por vários municípios sem, evidentemente, ocupá-los completamente do ponto de vista espacial”.

Segundo a teoria de Perroux, os pontos ou polos podem estar concentrados no espaço e são definidos pelas relações econômicas existentes entre elementos econômicos. Assim, a leitura dados da distribuição espacial dos municípios que possuem APLs, não determina que eles estejam totalmente ocupados do ponto de vista espacial, mas sim, que eles são pontos de disseminação dessa forma de organização produtiva e que estão, de alguma forma, envolvidos em algum tipo de atividade em comum.

Nas macrorregiões brasileiras, verifica-se um dos aspectos apontados pelo GTP- APL (2004) no termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais, a concentração setorial de empreendimentos no território, ou seja, a quantidade de unidades produtivas se concentra em um ou mais municípios dentro de uma microrregião, mas os limites divergem dos políticos-administrativos estaduais. Significa dizer, que ao observar a distribuição espacial de um APL específico, seus limites não serão definidos pelas fronteiras municipais ou estaduais, nem sequer que todo o território do município estará envolvido na atividade produtiva foco do arranjo.

Na macrorregião Nordeste (Mapa 2), aquela com maior número de municípios com APLs, há uma concentração no oeste baiano, recôncavo, zona da mata e sertão nordestino, ou seja, não estão amplamente espalhados pelo território da macrorregião.



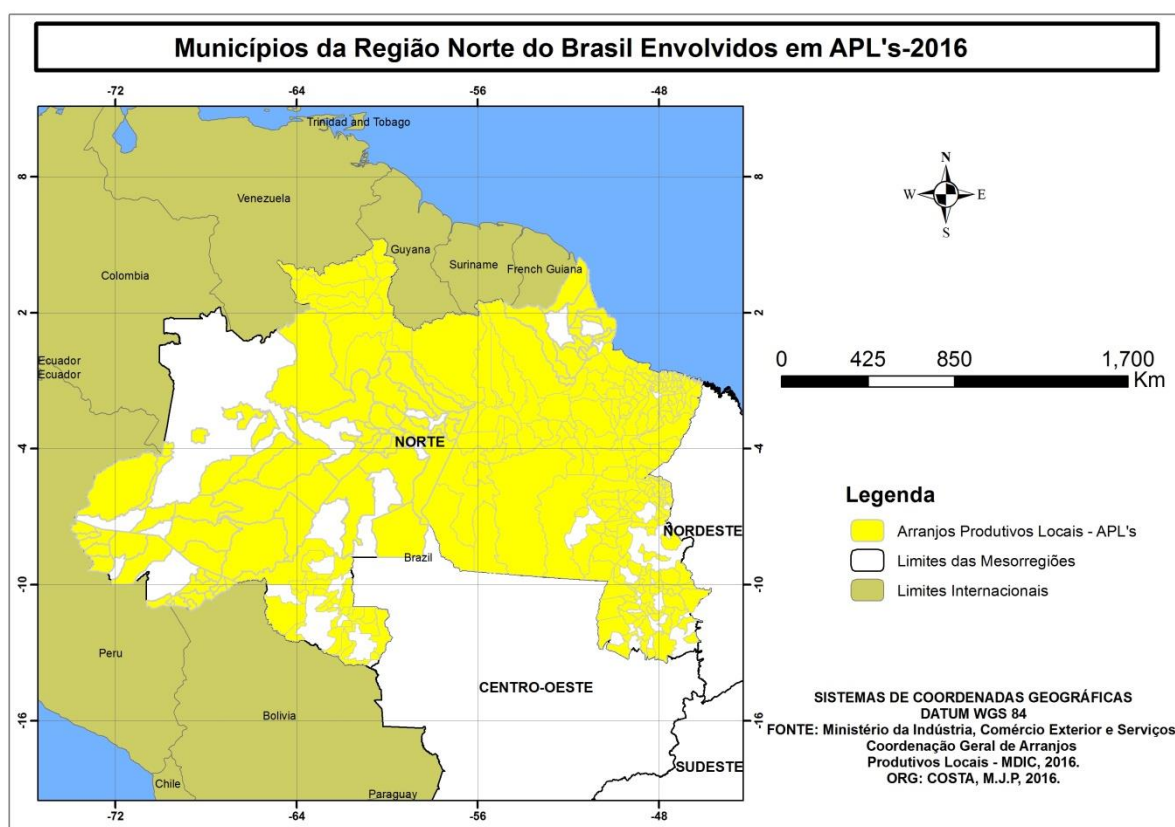
Mapa 2- Municípios da região Nordeste do Brasil Envolvidos em APLs (2016)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Na macrorregião Norte (Mapa 3), os municípios com APL ocupam a maior parte do arco norte da região, conhecida como Faixa de Fronteira, definida pela Lei nº 6.634, de 1979. De acordo com Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (GTI) Integração Fronteiriça (2010, p. 18-19):

Atualmente a base territorial das ações do Governo Federal para a faixa de fronteira estabelece como áreas de planejamento três grandes arcos, definidos a partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF – 2005), com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração. Primeiro deles é o Arco Norte, que compreende a faixa de fronteira dos Estados do Amapá, Pará, Amazonas e os Estados de Roraima e Acre; o segundo é o Arco Central, que compreende a faixa de fronteira de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. O terceiro é, por fim, o Arco Sul, que inclui a fronteira do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Como nos outros arcos, diferenças na base produtiva e na identidade cultural foram os critérios adotados para a divisão em sub-regiões.

Nesta mesma macrorregião, pode ser verificado o fenômeno apresentado, no qual constata-se a grande extensão territorial dos municípios e tem-se a ideia de abrangência quase total dos APLs no território, principalmente no Amazonas e Pará. O mesmo fenômeno pode ser observado no Acre e Tocantins, que possuem municípios de menor extensão, ou em Rondônia, já pertencente ao arco central. Essa abrangência pode ser verificada no Mapa 3.

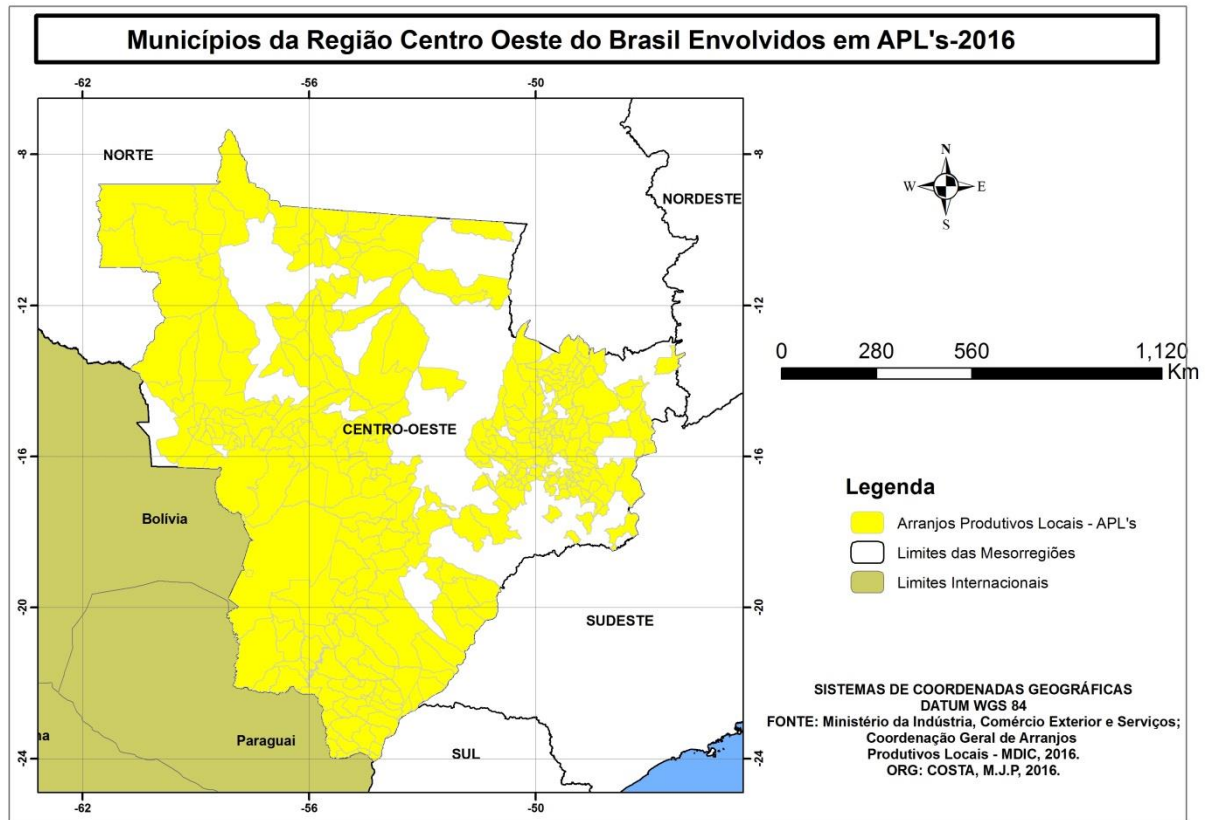


Mapa 3- Municípios da região Norte do Brasil Envolvidos em APLs (2016)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Na macrorregião Centro-Oeste, destacada no Mapa 4, verifica-se que os municípios envolvidos em APLs se concentram principalmente nas fronteiras do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Fora dessas áreas, que são de fronteira, no estado de Goiás, o entorno dos

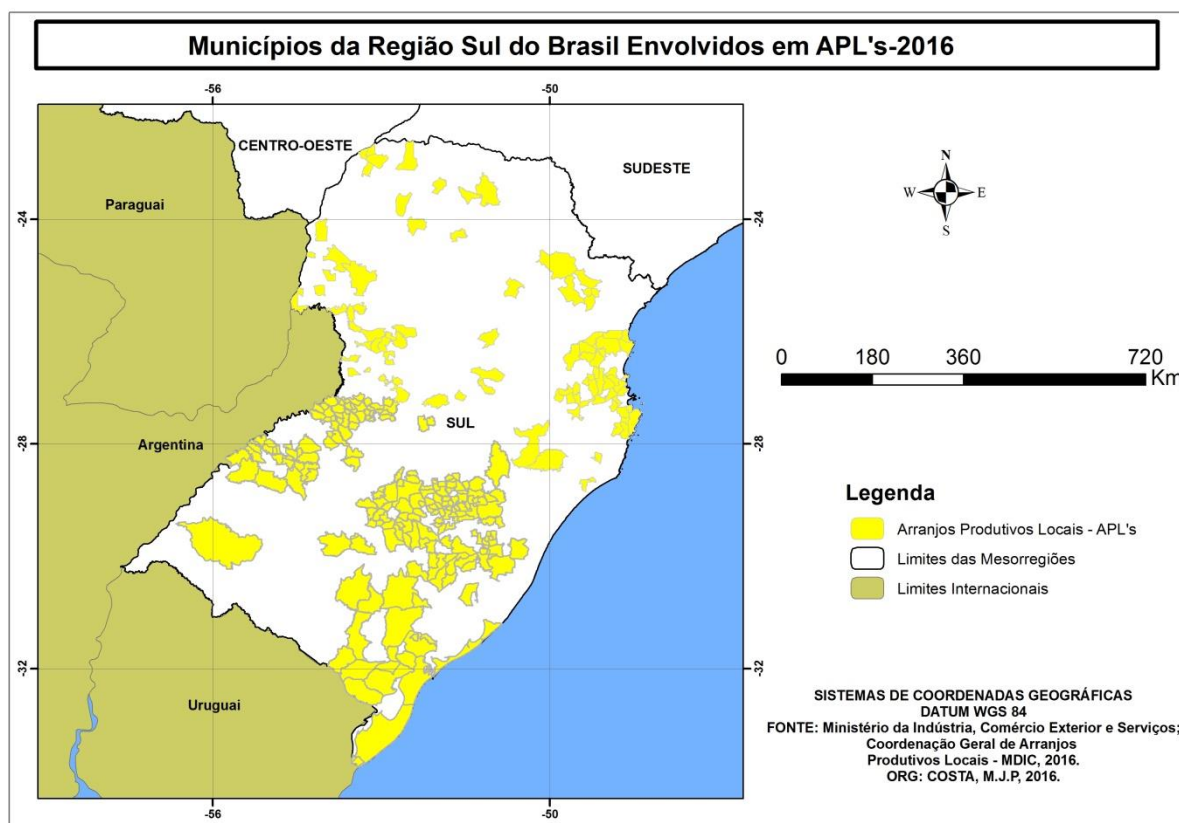
municípios de Goiânia e Brasília são áreas onde se visualiza uma concentração de municípios envolvidos em APLs.



Mapa 4- Municípios da região Centro-Oeste do Brasil Envolvidos em APLs (2016)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Chegando à macrorregião Sul no terceiro arco de fronteira, essa abrangência de APLs nas áreas de fronteira não é verificada como nos arcos norte e central. Outra característica é a menor extensão territorial dos municípios, assim os APLs estão espacialmente mais espalhados nos territórios dos estados. O estado do Rio Grande do Sul é aquele que possui o maior número de municípios envolvidos em APLs, o que espacialmente é visualizado no Mapa 5.

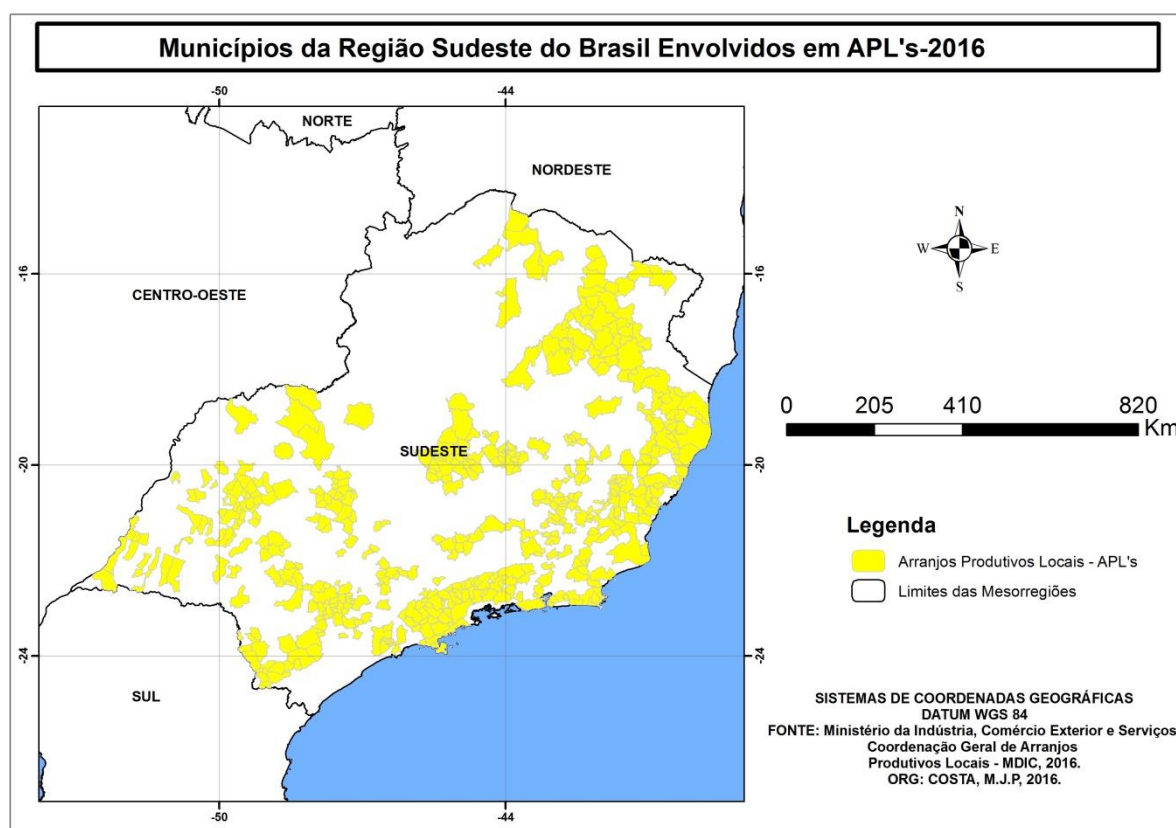


Mapa 5- Municípios da região Sul do Brasil Envolvidos em APLs (2016)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Na macrorregião Sudeste, aquela que abrange os estados de maior densidade demográfica e Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, verifica-se que os municípios envolvidos em APLs formam núcleos de concentração que apresentam certa continuidade. Em Minas Gerais, os municípios envolvidos se concentram principalmente na região metropolitana de Belo Horizonte, Vale do Jequitinhonha e Mucuri e Triângulo Mineiro. O Espírito Santo tem a totalidade de seus municípios envolvidos em algum APL, tendo apenas pequenas áreas que fogem a esta tendência.

Nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, verificamos uma concentração territorial nos eixos que envolvem os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, onde estão as maiores concentrações industriais do país. A visualização está apresentada no mapa 6 (Mapa 6)



Mapa 6- Municípios da região Sudeste do Brasil Envolvidos em APLs (2016)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

É necessário frisar, que os vazios territoriais que se formam com os municípios que não estão em nenhum APL podem, na verdade, representar situações de APLs não reconhecidos pela política até o momento do levantamento. Esses vazios ocorrem, principalmente na região Sul, na porção Noroeste do Estado de Minas Gerais e Oeste da Bahia. É importante destacar que essas últimas compõem, em grande medida, o território da SUDENE, uma área que se pretendeu revitalizar com a PNDR I e II.

Verificou-se que os APLs abarcam quase toda a área territorial das macrorregiões e UFs, mas apresentam, em geral, baixo nível de institucionalidade, o que será discutido ao tratar a priorização e plano de gestão.

Além de demonstrar a distribuição espacial, a compilação dos dados do MDIC (2016) permitiu verificar em quais setores econômicos esses APLs estão distribuídos o que está apresentado no Gráfico 2.

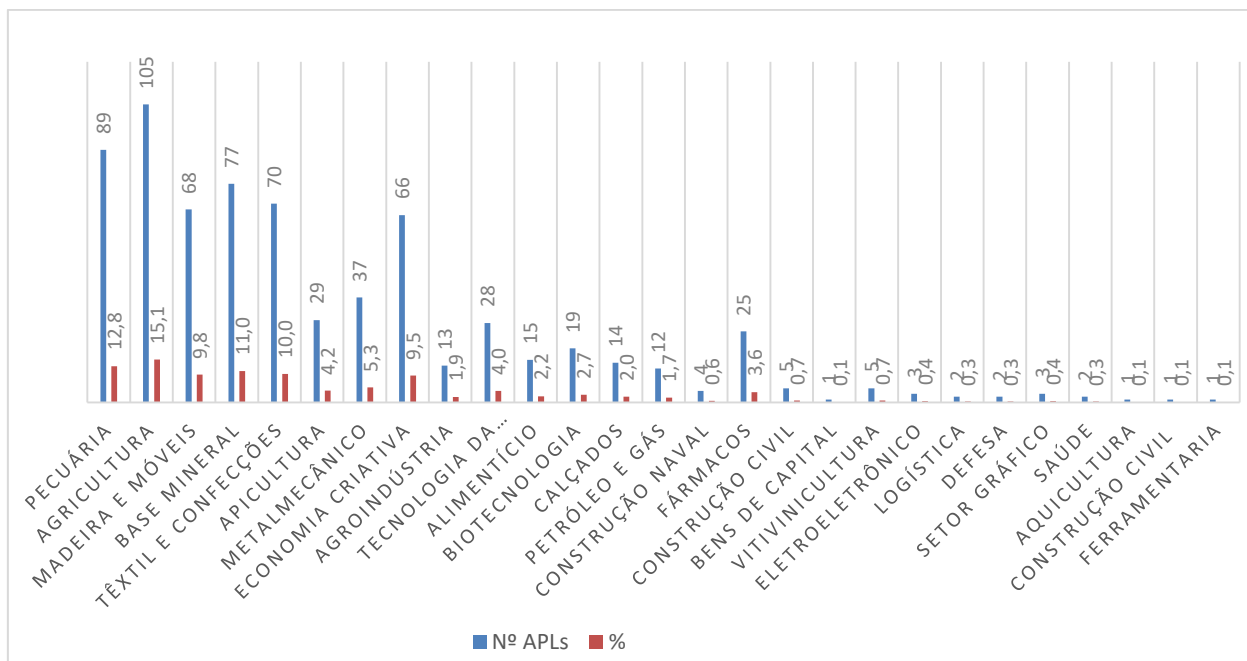


Gráfico 2- Distribuição dos APLs por setor- Brasil

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Os dados evidenciam que os 695 APLs se distribuem principalmente nos setores de agricultura (15,1%), pecuária (12,8%), de base mineral (11,0 %), têxtil e de vestuário (10%), madeira e móveis (9,8 %), economia criativa (9,5%), metalmeccânico (5,3%), de apicultura (4,2%) e Tecnologia da Informação (4,0%). Por outro lado, os setores com menor concentração de APLs são de ferramentaria, construção civil, aquicultura e bens de capital, cada um deles representando apenas 0,1 % do total de APLs.

A identificação das localidades onde ocorrem APLs, juntamente com a verificação dos setores econômicos sobre os quais se estabelecem, ajuda a elucidar quais são as principais atividades desenvolvidas, apontadas ou incentivadas enquanto vocações nessas regiões. Isso porque, de acordo com Fuini (2013, p. 7) um APL “trata-se também de uma medida de ação governamental de estímulo ao desenvolvimento econômico territorial das localidades, combinando a reativação de economias de aglomeração com o suporte das vocações regionais”.

A Tabela 1 apresenta a distribuição dos principais setores nas regiões. Para todas as regiões, os setores apresentados representam pelo menos 80% do total. Ainda considerando a leitura apresentada por Fuini, a partir dos dados é possível inferir que a Agropecuária predomina entre os APLs das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Já no Sudeste, os setores Base Mineral e Têxtil e Confecções são os que apresentam o maior número de APLs. Importante destacar que, nesta região, ao contrário das outras, não há uma concentração

significativa de APLs em poucos setores. Significa dizer que a região apresenta uma dinâmica econômica diversificada, menos dependente de um setor específico. Isso também pode ser verificado na região Sul, onde destaca-se o setor Têxtil e Confecções.

Tabela 1- Ocorrências de APLs por setor produtivo e Região

	NE	N	CO	S	SE
Pecuária	51	19	13	3	3
Agricultura	39	37	11	5	13
Economia Criativa	28	13	8	5	12
Base Mineral	26	13	7	6	25
Têxtil e Confecções	19	3	11	11	26
Madeira e Móveis	14	14	18	9	13
Apicultura	11	7	6	2	3
Metalmecânico	9	2	2	8	16
Alimentício	8	0	2	0	5
Tecnologia da Informação	7	0	1	9	11
Fármacos	5	2	5	4	9
Biotecnologia	4	1	1	3	10

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Para esta pesquisa, é importante não somente a identificação das atividades, mas a estruturação dos arranjos institucionais nos Arranjos Produtivos Locais (APLs). Para o desenvolvimento dos APLs, é necessária a interação de agentes públicos, privados, lideranças regionais, organizações não governamentais e associações da sociedade civil ou empresariais, que se configuram como Entidades de Governança Local. Pressupõe-se a organização dos agentes na formação de uma rede de colaboração, mobilização e estruturação em torno de atividades econômicas, projetos socioeconômicos, culturais, ambientais e outras potencialidades e vocações identificadas para o desenvolvimento territorial.

Essa distribuição dos setores pelas regiões evidencia um aspecto de grande relevância das PNDRs e, por consequência, da organização dos APLs. Trata-se da participação efetiva da população local na verificação do que seriam as vocações regionais. Conforme observam Santos e Silveira (2006, p 106) “essas novas vocações regionais são amiúde produtoras de alienação, pela pressão da ordem global sobre as populações locais”.

Neste sentido, seriam necessários estudos sobre o potencial endógeno de cada região, para compreender como os APLs se estabelecem diante de vocações regionais ou como elas representam essas vocações. Valeria investigar se essas atividades têm se estabelecido ou se

estabeleceram por meio do interesse de lideranças políticas locais, como correspondem aos potenciais endógenos e ainda se estão sendo prioridades de políticas públicas.

Essas lideranças regionais, devido à proximidade com os contextos locais são importantes tanto na leitura da realidade quanto nas mobilizações e definições das estratégias de ação por meio de acordos que devem ser feitos com base nas discussões em fóruns regionais. Como destacou a PNDR I:

É importante frisar que as políticas de desenvolvimento endógeno dependem da mobilização das forças sociais das regiões. Estas é que irão definir, a partir de sua leitura da realidade regional, as estratégias específicas de ação, por meio de pactuação em fóruns e outras instâncias de concertação territorial (BRASIL, 2007a p. 16).

Desta forma, apesar das limitações, a tipologia da PNDR I não visa à construção de políticas padronizadas para macrorregiões, mesorregiões, microrregiões ou municípios. A partir dela, como abordado anteriormente, são definidas as regiões prioritárias para as ações a serem definidas pelos agentes locais.

A identificação das atividades por agentes locais é uma proposta da política na sua segunda fase, a qual propõe ainda que os agentes identifiquem oportunidades e potencialidades para além das já existentes ou que persistem nas regiões já desenvolvidas. Desta forma a PNDR II ressalta que:

É importante que os olhares não mirem somente as oportunidades já reveladas, mas também oportunidades e potencialidades implícitas e não reveladas. Neste caso, é pertinente que se pense em atividades e setores não existentes e que podem mudar o futuro das regiões, já que nada impede que regiões periféricas assumam trajetórias de desenvolvimento diferentes daquelas escolhidas por regiões já desenvolvidas (BRASIL, 2012 p. 58).

No entanto, a proposta desta pesquisa não é avançar sobre essa questão. Embora reconheça sua importância, a verificação da coerência dos setores de APL com a vocação econômica regional demandaria uma análise pormenorizada das regiões. O que será feito, então, será verificar a organização dos APLs à luz das PNDRs I e II. Para tanto, na sequência do trabalho serão observadas questões específicas acerca da priorização dos APLs e da formulação dos planos de desenvolvimento.

4.3 ARRANJOS PRODUTIVOS PRIORIZADOS E COM PLANO DE DESENVOLVIMENTO POR MESORREGIÕES BRASILEIRAS DE ACORDO COM A PRIORIZAÇÃO DAS PNDRS

Para entender o funcionamento e organização dos APLs, à luz das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional, é fundamental perceber de que forma se realiza a coordenação de atividades e a colaboração entre as autoridades federais, estaduais e locais. A face mais explícita dessa coordenação de atividades é a distribuição das atribuições. Num primeiro momento, quanto ao reconhecimento dos APLs nas regiões e, posteriormente, no estabelecimento da prioridade de determinados APLs em cada região e setor específico.

Como observado anteriormente, o reconhecimento dos APLs é um procedimento realizado de forma descentralizada, por autoridades locais, em especial, os Núcleos Estaduais de Apoio (NEs), que são os responsáveis pelo reconhecimento da grande maioria dos arranjos existentes. Entre os arranjos priorizados, a descentralização é ainda mais marcante, já que 98,5% dos APLs que viriam a ser priorizados foram reconhecidos por esses núcleos. O outro grupo responsável por esse reconhecimento, o GTP – APL reconheceu apenas 1,5% desses casos.

Seguindo a lógica da descentralização institucional pretendida nas PNDR I e PNDR II, pode-se afirmar, portanto, que os Núcleos Estaduais de Apoio aos APLs (NEs), existentes nos 27 estados da federação, ocupam lugar de destaque, pois foram os principais responsáveis pelo reconhecimento dos APLs alvos da política. Nesse sentido, pelo menos quanto ao reconhecimento dos arranjos, percebe-se a consistência com o princípio descentralizador que propunha a PNDR.

A articulação entre as políticas estaduais e federais e o apoio aos APLs tem se ampliado. De acordo com Lastres *et al.* (2008, p. 2):

Nos estudos do Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, nas diferentes experiências e diversidade característica do aparato institucional em cada um dos estados, verificou-se uma clara trajetória de ampliação da abrangência e da articulação entre políticas, tanto aquelas de âmbito federal como estadual. Há uma transição do padrão de apoio aos APLs em resposta a demandas de caráter isolado para um apoio mais orientado e em consonância com as estratégias de desenvolvimento integrado dos governos estaduais.

Junto aos governos estaduais, o GTP- APL, responsável pela coordenação dos arranjos, identifica os APL junto a outras 33 instituições públicas governamentais e privadas, coordenadas pelo MDIC e também faz a gestão das informações. Com todos esses atores envolvidos, a necessidade de descentralização institucional se torna evidente. De acordo com

o próprio GTP-APL: “Com a diversidade e a dispersão dos APLs por todo território nacional, o GTP APL necessitava institucionalizar parcerias estaduais e locais. Nesse cenário, o Grupo criou mecanismos de estímulo à constituição de Núcleos Estaduais de Apoio aos APLs – NES” (BRASIL, 2014 p. 33).

Desta forma, o GTP-APL definiu que, na composição do APL, além do governo estadual deve haver pelo menos um representante de cada instituição financeira, instituição do Sistema S, instituição de Ciência e Tecnologia, empresariado local e trabalhadores em torno do arranjo. O relatório executivo do GTP- APL (2004-2014) que descreve esses núcleos e estabeleceu que o objetivo deles deveria ser:

[...] estimular o comprometimento das lideranças nos processos de desenvolvimento dos APLs, nas articulações institucionais e nas atividades de empreendedorismo, com ações ramificadas em diversas áreas, tais como: tecnológica, ambiental, de capacitação, de fomento, dentre outras, necessárias para uma melhor estruturação da unidade produtiva. (BRASIL, 2014 p. 36)

Esses núcleos gestores, por realizarem fóruns estaduais com conselhos de gestores, juntamente com as prefeituras e a sociedade civil, estão mais próximos aos atores locais envolvidos nesses APLs. Assim, de acordo com o GTP-APL: “Nos Estados onde os NES estão mais estruturados, os APLs recebem apoio de uma gama maior de instituições estaduais, atuam com um número maior de ferramentas para usar em ações conjuntas e/ou complementares” (BRASIL, 2014, p. 42). Assim, quando passam por uma estruturação efetiva, os APLs passam a ser apoiados pelas instituições estaduais. Isso traz como consequência a maior conformidade nas ações dos atores envolvidos.

Como há grande diversidade desses atores, tem se utilizado como método, a criação de um plano de desenvolvimento onde as demandas dos APLs são elencadas. Quanto à metodologia de organização desses planos, Cardoso (2014, p. 33) afirma que:

Nesse sentido, a metodologia de atuação conjunta em APL busca um acordo entre os atores locais para organizarem suas demandas em um Plano de Desenvolvimento único, e, ao mesmo tempo, comprometê-los com as formas possíveis de solução, em prol do desenvolvimento do APL.

Na elaboração do plano, os atores locais dos NES tornam-se protagonistas, pois, cabe a eles induzir os APLs a produzirem demandas, analisarem propostas e promoverem articulações institucionais, com vistas a apoiar os Arranjos na elaboração de Planos de Desenvolvimento (PDs). Conforme Brasil (2014).

Esse plano seria importante do ponto de vista da descentralização das ações, também prevista nas PNDRs. Segundo o GTP-APL “o Plano de Desenvolvimento ressalta o perfil descentralizado de ações, tem foco na colaboração entre os entes federados e no protagonismo

dos atores organizados em APLs, englobando os níveis local, estadual e federal, articulados e integrados às estratégias traçadas.” (BRASIL, 2014 p.36).

Essa colaboração e coordenação de ações prevista na PNDR encontra limitações de ordem prática, principalmente quanto à comunicação para troca de informações entre as esferas. O caso da priorização dos APLs exemplifica bem a questão. O estabelecimento dos APLs como prioritários ou não, cabe, segundo a PNDR, principalmente aos governos estaduais. Já o controle da informação acerca dos APLs em todo o país, é centralizado na Coordenação de APLs do MDIC. Portanto, a ausência de informações a esse respeito pode significar uma falha na proposta de coordenação entre as esferas na implementação da PNDR e dos APLs. Vejamos como se apresentam esses dados.

Analisando as informações sobre priorização dos APLs, é possível inferir que, até junho de 2016, uma parcela expressiva dos arranjos foi priorizada pelas políticas estaduais, são 325, o que representa 46,6% do total. Por outro lado, os arranjos sem priorização são 194, ou seja, 27,8%. Para 176 ocorrências, 25,3% do total, a informação acerca da priorização não está disponível. Conforme ilustra o Gráfico 3.

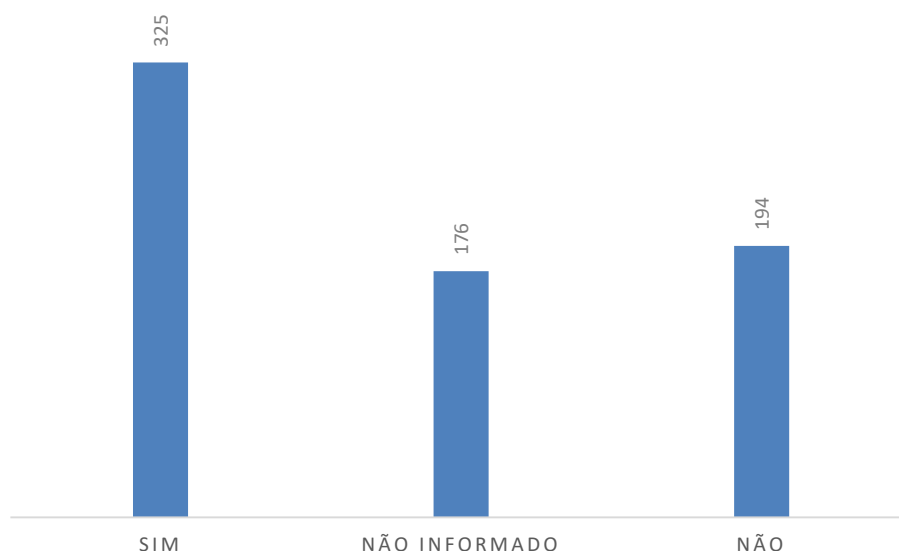


Gráfico 3- APLs priorizados pelas políticas estaduais

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Comparando os dados utilizados nesta pesquisa com o mapeamento realizado pelo GTP-APL entre 2005 e 2007, avaliou-se que haviam 967 APLs e que um total de 267 arranjos (27,6%) eram considerados priorizados pela ação governamental das políticas estaduais. Diante deste cenário é possível verificar que entre 2006 e 2016, período de institucionalização das PNDRs e estudado por essa pesquisa, o número de APLs reduziu substancialmente.

Porém o número de APLs reconhecidos e priorizados pelas políticas estaduais obteve aumento, o que pode significar, por um lado, a redução do horizonte quantitativo da política e, por outro lado, uma melhoria em seu aspecto qualitativo.

Verificando-se a distribuição dos APLs priorizados pelas políticas estaduais nas macrorregiões brasileiras, inferimos que ela ocorre de forma que as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, consideradas prioritárias pelas PNDRs, possuem a maior parte dos APLs priorizados. Mas, na macrorregião Norte, apenas 24,6% são priorizados e há uma grande quantidade de APLs para os quais não foram fornecidas informações sobre priorização. No Nordeste, 43,4% dos arranjos são priorizados e na macrorregião Centro-Oeste, 62,2%, sendo este o maior percentual de priorização entre as regiões brasileiras. As informações sobre priorização estão concentradas na Tabela 2.

Tabela 2- Situação dos APLs quanto à priorização

	Norte*	%	Nordeste*	%	Centro-Oeste*	%	Sudeste	%	Sul	%
Priorizados	29	24,6	102	43,4	56	62,2	87	49,7	52	65,8
Não priorizados	26	22,0	53	22,6	20	22,2	71	40,6	26	32,9
Sem informação	63	53,4	80	34,0	14	15,6	17	9,7	1	1,3
Totais	118	100	235	100	90	100	175	100	79	100

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016. Elaborado pela autora. * Regiões prioritárias segundo as PNDR I e II.

É importante ressaltar que a ausência de informações pode distorcer a realidade acerca da priorização dos APLs nas regiões. Note-se que, mesmo sendo regiões prioritárias da PNDR, Norte, Nordeste e Centro-Oeste são as regiões que mais concentram falta de informação, principalmente as duas primeiras. No caso do Centro-Oeste, o importante número de APLs priorizados não esconde a significativa ausência de informação, que alcança relevantes 20% do total. No Sudeste, a ausência de informação cai para 9,7%, o que ainda é um número significativo. Apenas na região Sul, o nível de informação pode ser considerado mais razoável, já que a ausência de informação de apenas um APL poderia ser explicada por razões diversas, inclusive um processo de atualização dos dados, por exemplo. Considerando a grande diferença na qualidade da informação entre as regiões, pode-se presumir que a falha de comunicação está ocorrendo no nível estadual.

Ainda sobre a distribuição regional dos APLs priorizados, quando se avalia o caso das macrorregiões que não são consideradas alvos da PNDR I, quais sejam, o Sudeste e o Sul,

onde apenas microrregiões de baixa renda poderiam ser priorizadas segundo a leitura incorporada na PNDR II, verifica-se que há maior porcentagem de APLs priorizados nessas regiões que no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Na macrorregião Sul, 65,8%, e no Sudeste, 49,7% dos APLs são priorizados. Em que pese o grande percentual de arranjos sem informações de priorização, fica evidente que há aqui uma distorção de leitura quanto às determinações das PNDRs. Em números absolutos, significa dizer que a região Sudeste possui 87 APLs considerados prioritários enquanto a região Norte possui apenas 29. Considerando que a priorização viria a significar uma maior destinação de recursos e infraestrutura para a região, essa diferença pode significar a perpetuação de uma desigualdade econômica regional.

Para nos aprofundarmos na análise da organização dos APLs no Brasil, serão verificados a quais setores produtivos estão ligados os APLs priorizados pelas políticas estaduais. Para tanto, serão considerados os municípios envolvidos em APLs priorizados e sua distribuição pelos setores. É importante destacar as causas e efeitos da priorização segundo a PNDR. Segundo a política, para que um setor seja considerado prioritário na região, além dos critérios já apresentados relacionados à renda local, é necessário que ele esteja alinhado à vocação econômica da região, o que facilitaria o desenvolvimento do setor priorizado. Após estabelecida a priorização, o setor/região passaria a contar com benefícios que vão desde oportunidades de financiamento a um maior investimento na infraestrutura local, visando melhorar as condições de produção e escoamento. Seria, portanto, de grande relevância para um APL, ser considerado prioritário pela autoridade estadual. Por outro lado, faz-se necessário reforçar, que a não priorização não impede o estabelecimento de arranjos que serão, em menor escala, incentivados pela política nacional de desenvolvimento.

Dito isso, pode-se observar que na macrorregião Norte há uma predominância de APLs envolvidos nos setores de agricultura, pecuária, madeira e móveis e apicultura, que, juntos, somam 74,9% do total de APLs prioritários. Na região ainda são priorizados APLs dos setores base mineral, economia criativa, construção naval, fármacos e aquicultura, totalizando 9 setores diferentes. Não significa dizer que todos os APLs desses setores na região foram considerados prioritários. Entre os APLs não prioritários da região Norte ocorrem os setores agricultura, pecuária, madeira e móveis, metalmecânico, apicultura, biotecnologia, agroindústria, economia criativa, têxtil e confecções e base mineral. A distribuição dos APLs priorizados e não priorizados pelos setores produtivos é apresentada nos gráficos 4 e 5.

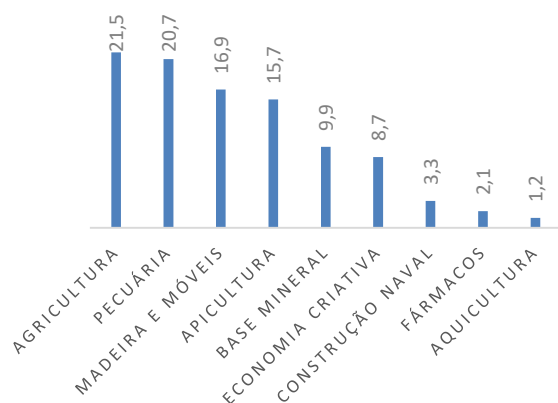


Gráfico 4- Participação dos setores produtivos entre os APLs priorizados – Norte

Fonte: Elaborados pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

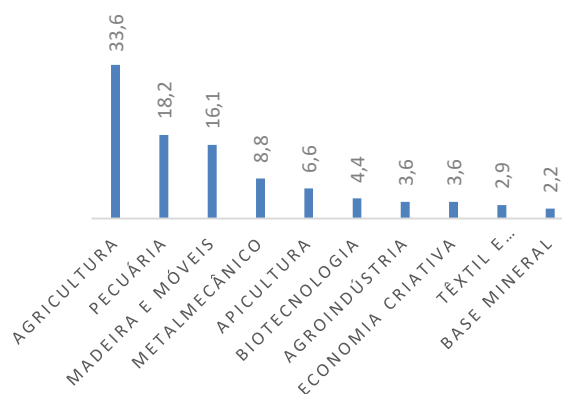


Gráfico 5- Participação dos setores produtivos entre os APLs não priorizados – Norte

Na macrorregião Nordeste, predominam APLs dos setores pecuária, agricultura, apicultura e economia criativa, que, juntos, somam 73,3% dos APLs priorizados na região. Com menor número de ocorrências, aparecem ainda APLs dos setores têxtil e confecções, base mineral, petróleo e gás, alimentício, madeira e móveis, agroindústria, setor gráfico, fármacos, tecnologia de informação e vitivinicultura, totalizando 14 diferentes setores. O que significa uma maior diversidade de setores produtivos priorizados em relação à região Norte. Entre os APLs não priorizados figuram os setores Agricultura, Pecuária, apicultura, têxtil e confecções, economia criativa, base mineral, madeira e móveis, agroindústria e fármacos. Os gráficos 6 e 7 apresentam a distribuição dos Apls prioritários e não prioritários pelos setores.

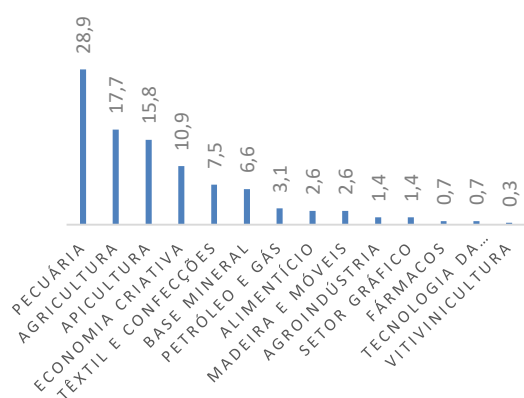


Gráfico 6- Participação dos setores produtivos entre os APLs priorizados – Nordeste

Fonte: Elaborados pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

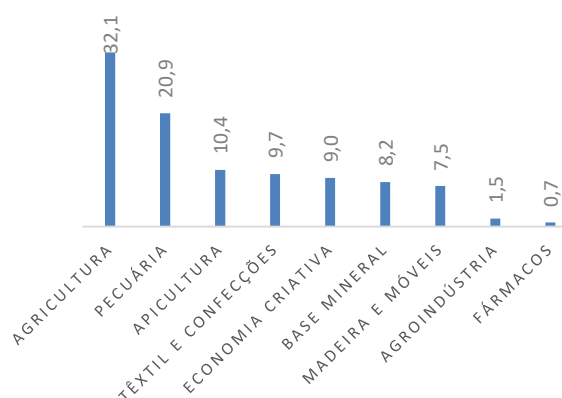


Gráfico 7- Participação dos setores produtivos entre os APLs não priorizados – Nordeste

Na última das macrorregiões priorizadas nas PNDRs, a Centro-Oeste, predominam APLs dos setores madeira e móveis, pecuária e apicultura, que, juntos, somam 72,5% dos APLs priorizados na região. Com menor número de ocorrências, aparecem ainda APLs dos setores têxtil e confecções, base mineral, economia criativa, agricultura, alimentício, fármacos, tecnologia de informação, biotecnologia, calçados e metalmeccânico, totalizando 13 diferentes setores. Entre os APLs não priorizados figuram os setores pecuária, madeira e móveis, agricultura, economia criativa, fármacos, agroindústria, apicultura e base mineral. Os gráficos 8 e 9 apresentam a distribuição dos Apls prioritários e não prioritários pelos setores.

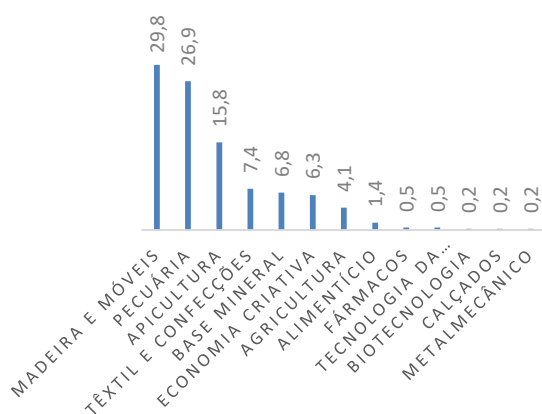


Gráfico 8- Participação dos setores produtivos entre os APLs priorizados – Centro-Oeste

Fonte: Elaborados pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

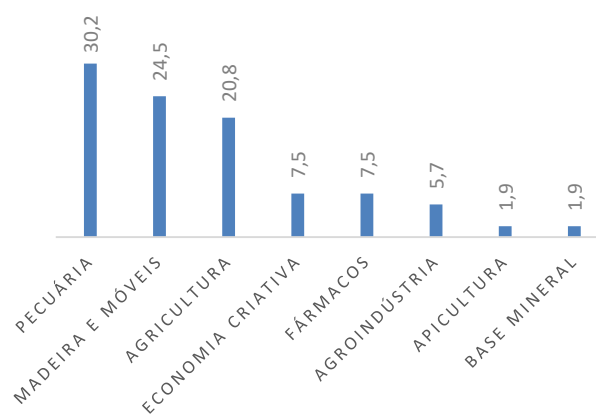


Gráfico 9- Participação dos setores produtivos entre os APLs não priorizados – Centro-Oeste

Passando a observar as duas regiões que as PNDRs não consideram prioritárias, é possível verificar que permanece a tendência de diversificação da economia. Essa lógica, verificada ao analisar a totalidade dos APLs, permanece ao mudar o foco para os APLs prioritários.

Na região Sul, são 14 os setores com APLs priorizados. Entre eles, os setores agroindústria, tecnologia da informação, madeira e móveis, base mineral e têxtil e confecções predominam e somam 70,5% dos APLs priorizados na região. Entre eles, destaca-se a agroindústria, que representa sozinha 23,8% das ocorrências. Os setores com menor número de APLs priorizados são o metalmeccânico, agricultura, bens de capital, construção naval, economia criativa, eletroeletrônico, saúde, pecuária e vitivinicultura. Entre os APLs não priorizados figuram os setores fármacos, agricultura, pecuária, economia criativa, biotecnologia, têxtil e confecções, apicultura, calçados, madeira e móveis, metalomeccânico e

base mineral. Os gráficos 10 e 11 apresentam a distribuição dos Apls prioritários e não prioritários pelos setores

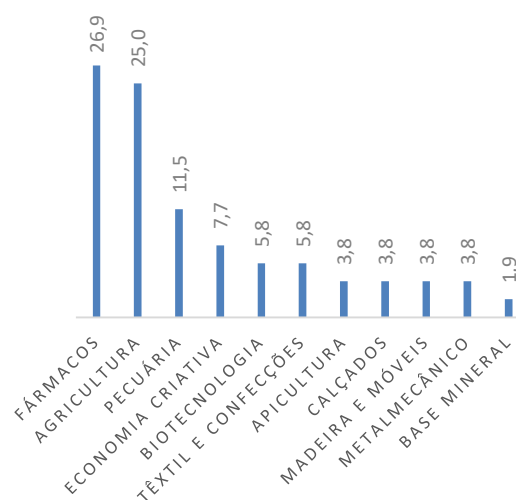
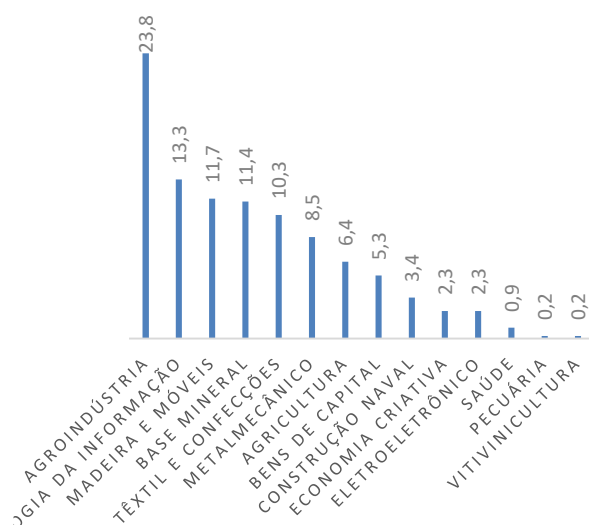


Gráfico 10- Participação dos setores produtivos entre os APLs priorizados – Sul

Gráfico 11- Participação dos setores produtivos entre os APLs não priorizados – Sul

Fonte: Elaborados pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

A última das regiões, a Sudeste, apresenta a maior diversidade de setores econômicos com Apls priorizados, são 18. O fenômeno da diversidade setorial traz consigo outra característica de maior importância. Não há uma grande concentração das atividades em um setor específico. O setor com maior concentração de APLs na região é o têxtil e confecções e representa apenas 13,5% do total. Entre os APLs não priorizados figuram 19 setores, entre os quais se destaca o de base mineral que representa 33,9% das ocorrências. Os gráficos 12 e 13 apresentam a distribuição dos Apls prioritários e não prioritários pelos setores na região.

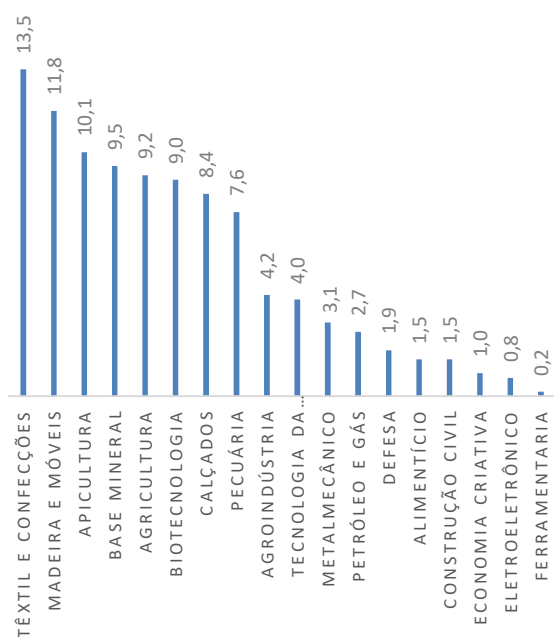


Gráfico 12- Participação dos setores produtivos entre os APLs priorizados – Sudeste

Fonte: Elaborados pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

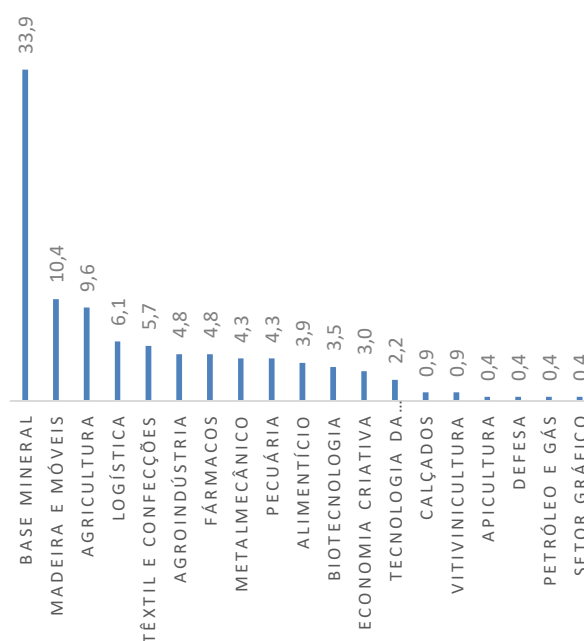


Gráfico 13- Participação dos setores produtivos entre os APLs não priorizados – Sudeste

A partir dos dados apresentados para as cinco regiões, evidenciam-se características e similaridades das economias regionais brasileiras. Pode-se afirmar que a diversidade, característica marcante nas regiões Sul e Sudeste, é bastante limitada no Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Não significa dizer que não há diversificação nessas regiões, mas que a concentração existente, principalmente no setor agregado agropecuária, é uma característica muito mais evidente.

Por outro lado, considerados os problemas de concentração apresentados, percebe-se a ocorrência dos mesmos setores em todas as regiões. A apicultura, por exemplo, ocupa uma posição relevante em todas as regiões do país. Também se registra a ocorrência, em maior ou menor grau do agregado agropecuária, da base mineral e da economia criativa. Poucos são os setores que são priorizados exclusivamente em uma região. É o caso dos setores de bens de capital e saúde no Sul e da defesa, no Sudeste.

Para o melhor entendimento sobre o funcionamento e consolidação dos arranjos, é importante verificar a situação dos APLs prioritários quanto à elaboração de seus Planos de Desenvolvimento (PDs). Como observado, cabe aos NEs auxiliarem os APLs na construção desses documentos. Após sua definição, uma agenda de ações é consolidada e apresentada aos núcleos de apoio. Nos PDs é feita a estruturação dos APLs e são feitos relatórios sobre a

consolidação dos planos. Nos relatórios há um detalhamento dos arranjos principalmente quanto a:

- a) contextualização e caracterização do APLs: é apresentado um histórico, setores econômicos das empresas presentes, interação e cooperação dos atores e da governança do APL;
- b) como ocorreu o processo de elaboração do plano de desenvolvimento, situação atual, desafios e oportunidades: em que se colocam os pontos fortes observados na elaboração do plano, obstáculos a serem superados, além das oportunidades a serem conquistadas e desafios a serem superados;
- c) resultados esperados e seus indicadores: nos quais se apontam as ações previstas quanto infraestrutura e investimentos, financiamento, governança e cooperação, competitividade e inovação, formação e capacitação, divulgação e comunicação.
- d) gestão do plano de desenvolvimento: São direcionados os instrumentos para acompanhamento e avaliação.

Em relação à existência de planos de desenvolvimento, considerados todos os APLs existentes no país, 32,7%, ou seja, 228 arranjos, não possuíam planos de desenvolvimento e 201, 28,8%, não informaram sobre a existência do plano. Em contrapartida, 266 ou 38,2% possuíam os PDs. Mas ainda há uma subdivisão desta última categoria. Para 96 APLs informou-se apenas possuírem os planos de desenvolvimento, sem maiores detalhes. Em 47 casos, eles não eram vigentes e, em outros 123 APLs, os planos estavam em vigência. Aqui apresenta-se mais uma informação insuficiente. Considerando que a informação sobre a vigência dos planos foi destacada na maior parte dos APLs, é razoável presumir que essa informação não estava disponível em relação aos 96 casos para os quais se afirmou ter o plano, sem informar sobre a vigência do mesmo. A situação geral é apresentada no Gráfico 14:

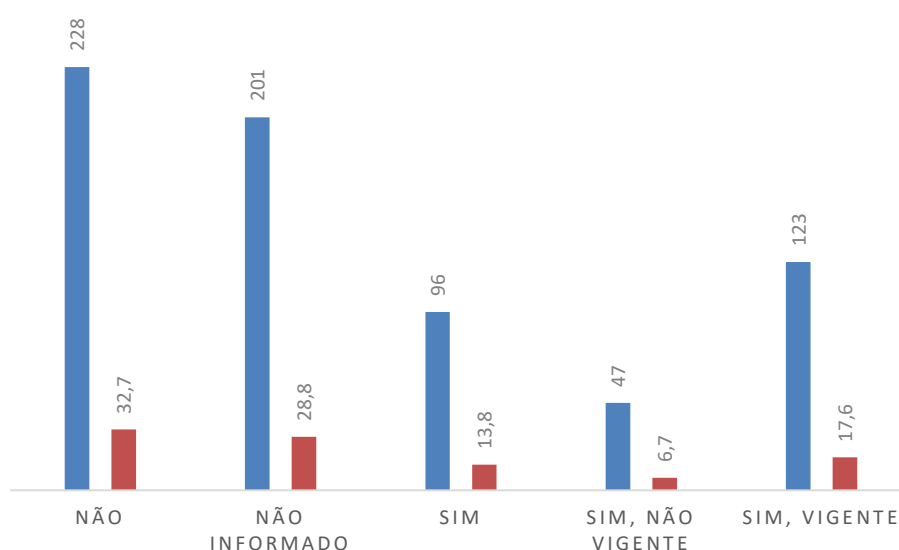


Gráfico 14- Situação dos APLs quanto ao plano de desenvolvimento – Brasil

Fonte: Elaborados pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Como a atuação dos NEs e GTP ocorre em escalas macrorregionais, a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento e as ações e diretrizes propostas devem ser articuladas, afim de que se promova a efetivação das atividades nos territórios priorizados. (BRASIL, 2005).

Entende-se que quando priorizados, com planos de desenvolvimento elaborados e vigentes e sendo acompanhados por parte dos NEs e pelo GTP-APL, os APLs tendem a demonstrar maior consistência nas ações em relação à PNDR, ou pelo menos que a gestão desses APLs está consolidada e atuante. Para o desenvolvimento do trabalho, serão cruzados os dados da priorização com a existência dos planos de desenvolvimento, de forma a verificar a consistência desses dados com as determinações das PNDRs. A análise se dará de forma regionalizada, considerando tanto as macrorregiões quanto às microrregiões.

4.4 APLS PRIORIZADOS E COM PLANO DE DESENVOLVIMENTO

Como é possível perceber ao longo do trabalho, a problemática das regiões permeia toda a discussão acerca da organização dos APLs no Brasil. Não poderia ser diferente ao se tratar especificamente dos APLs prioritários e com Planos de Desenvolvimento. Em relação a distribuição desses arranjos entre as regiões prioritárias da PNDR, verifica-se uma grave incoerência entre os dados e as determinações da política. A região Nordeste apresenta apenas

25,9% do total em APLs prioritizados e com Plano de Desenvolvimento, considerados apenas os casos prioritizados, o valor passa para 59,8%. Na região Centro-Oeste, o número representa 41,1% do total e 66,1% dentre os prioritizados. Mais grave é a situação na região Norte, que não apresenta APLs que atendam às duas situações simultaneamente. Ocorrem na região, 7 APLs com Planos de Desenvolvimento, no entanto, eles não são considerados prioritários pelo núcleo estadual. Casos de APLs com planos de desenvolvimento e sem priorização também ocorrem no Centro-Oeste e Nordeste, sendo 4 ocorrências em cada região. O fato de os APLs possuírem planos de desenvolvimento e não serem prioritizados pode, por fim, limitar o seu potencial, já que ficariam de fora do conjunto de incentivos previstos para APLs prioritizados.

Deve ser ressaltada a diferença em relação às regiões não prioritárias segundo os critérios das PNDRs. No Sudeste, o número de APLs que atendem aos dois requisitos representa 26,7% do total e 54% entre os APLs prioritizados. No Sul, o são 44,3% do total e 67,3% dentre os prioritários. Há também que se destacar, novamente, que a situação de não informação apresenta grande peso no conjunto dos dados. Do total de APLs prioritizados, não há informação sobre Planos de desenvolvimento para 28,8% dos casos e, novamente, a ausência de informação está concentrada principalmente nas regiões Norte e Nordeste, regiões prioritárias na PNDR.

Os Gráficos 15, 16 e 17 apresentam a distribuição regional das principais ocorrências em relação aos Planos de Desenvolvimento e evidenciam a questão.

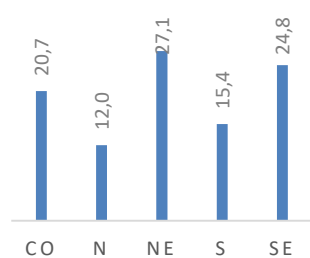


Gráfico 15- APLs com plano de desenvolvimento por Região – Brasil

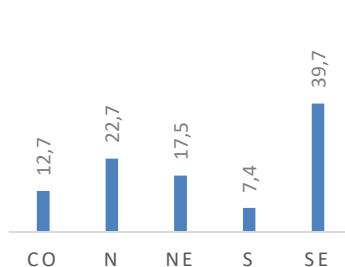


Gráfico 16- APLs sem plano de desenvolvimento por Região – Brasil

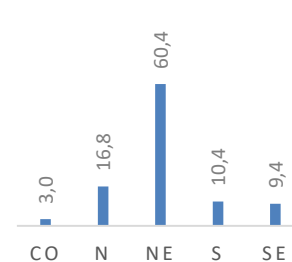


Gráfico 17- APLs sem informação quanto ao plano de desenvolvimento por Região – Brasil

Fonte: Elaborados pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016. .

Outro ponto importante acerca dos planos de desenvolvimento envolvendo a problemática regional é que, entre os APLs com Planos de Desenvolvimento, ocorre a subdivisão referida no Gráfico 14 entre planos vigentes, não vigentes e os que não tem especificação quanto à vigência. Os casos de não informação, mais uma vez, apresentam

grande peso nas regiões Nordeste e Centro-Oeste e especialmente o Norte. Considerados apenas os APLs com Planos de Desenvolvimento, enquanto nas duas primeiras regiões o número de situações de não informação fica entre 30,9% e 36,6%, no Norte a parcela alcança significativos 59,4%. A Tabela 3 apresenta distribuição dos APLs com plano de desenvolvimento, com enfoque na vigência.

Tabela 3- Situação dos planos de desenvolvimento dos APLs por região – Brasil

	Vigência não especificada		Vigente		Não Vigente		Total	%
		%		%		%		
Nordeste	26	36,6	34	47,9	11	15,5	71	100,0
Norte	19	59,4	7	21,9	6	18,8	32	100,0
Centro-Oeste	17	30,9	18	32,7	20	36,4	55	100,0
Sudeste	28	42,4	35	53,0	3	4,5	66	100,0
Sul	6	14,6	28	68,3	7	17,1	41	100,0

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Mas, entre essas variáveis, ganha importância a comparação entre as ocorrências de planos vigentes e não vigentes. Isso porque a vigência do Plano de Desenvolvimento indica, em grande medida, o empenho dos gestores locais na implementação das diretrizes da PNDR. Por outro lado, uma grande ocorrência de planos não vigentes apontaria uma fragilidade na implementação da política. A partir da tabela 3, percebe-se que o Centro-Oeste é a região que apresenta o maior percentual de planos não vigentes. O Nordeste, o Norte e o Sul também possuem uma parcela superior à 15% de planos não vigentes. Novamente destacam-se as regiões Sudeste e Sul. Elas apresentam o maior percentual de planos vigentes e, no caso do Sudeste, embora apresente uma parcela importante de situações não informadas, apresenta também um número baixo de planos não vigentes.

Quando se avaliam as instâncias de atuação das PNDRs em nível macrorregional, como já observado neste trabalho, verifica-se as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste como prioritárias. Porém, elas consideram como foco de operação, as instâncias menores ou sub-regionais. Desta forma, a PNDR I, na proposição da tipologia específica para classificar as microrregiões, definiu que todas as microrregiões das macrorregiões prioritárias e microrregiões de baixa renda do sul e sudeste seriam prioritárias para as ações. Diante deste cenário decidiu-se aprofundar a investigação para além das macrorregiões prioritárias da

política e verificar como se distribuem os APLs priorizados e com Plano de Desenvolvimento nas microrregiões, de acordo com a tipologia proposta pelas PNDRs.

Outro ponto já observado nesta pesquisa e que precisa ser ressaltado é que, de acordo com os dados fornecidos pela Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do MDIC, um APL não agrega apenas municípios de uma mesma microrregião. Pelo contrário, muitas vezes reúne municípios que pertencem a várias microrregiões diferentes.

Nesse ponto do trabalho, serão considerados apenas os APLs com estrutura mais alinhada às definições das PNDRs, os que, ao mesmo tempo, foram priorizados pelas políticas estaduais e possuem planos de desenvolvimento vigente. Essa situação compreende 108 APLs que agregam 891 diferentes municípios.

Devido a diversificação de municípios e de microrregiões que podem pertencer a um mesmo APL, para se verificar a aplicação das determinações das PNDRs quanto à priorização de espaços, faz-se necessária a identificação e verificação dos APLs a partir dos municípios que polarizam suas atividades. Desta forma é possível verificar como ocorre a distribuição dos APLs que são priorizados pelas políticas estaduais e que se estruturaram em PDs vigentes, afim de comparar os municípios-polo com as microrregiões priorizadas pela PNDR I e PNDR II. A intenção é demonstrar se há consonância entre o que foi proposto pela política a nível nacional, e como isso se consolidou nos contextos locais, pelo menos no que se refere ao desenvolvimento de APLs mais bem estruturados.

Os resultados obtidos no tópico anterior já demonstraram que a macrorregião Norte não possui nenhum APL com esse perfil de estruturação, apesar de ser considerada prioritária pelas PNDRs. Esse resultado mostra uma inconsistência da política no que diz respeito a sua atuação, já que ela propõe que essas microrregiões prioritárias sejam foco de ação. Pelo menos no que diz respeito aos APLs mais consistentes, na região Norte esse resultado não se consolidou. Os demais resultados demonstraram que, dentre as macrorregiões prioritárias, a região Nordeste possui a maior concentração de APLs estruturados e priorizados, somando 31,48% das ocorrências.

Considerando as microrregiões, a estruturação de APLs objetiva conferir melhor dinamismo às atividades em torno delas. Acredita-se, portanto, que os APLs mais bem estruturados são determinantes para que as regiões com perfil socioeconômico menos desenvolvidos sejam estimuladas com atividades de grande articulação entre os atores locais. A tabela 4 apresenta a distribuição dos APLs priorizados e com planos de desenvolvimento pelas microrregiões onde se situam as cidades polos, conforme o nível de renda.

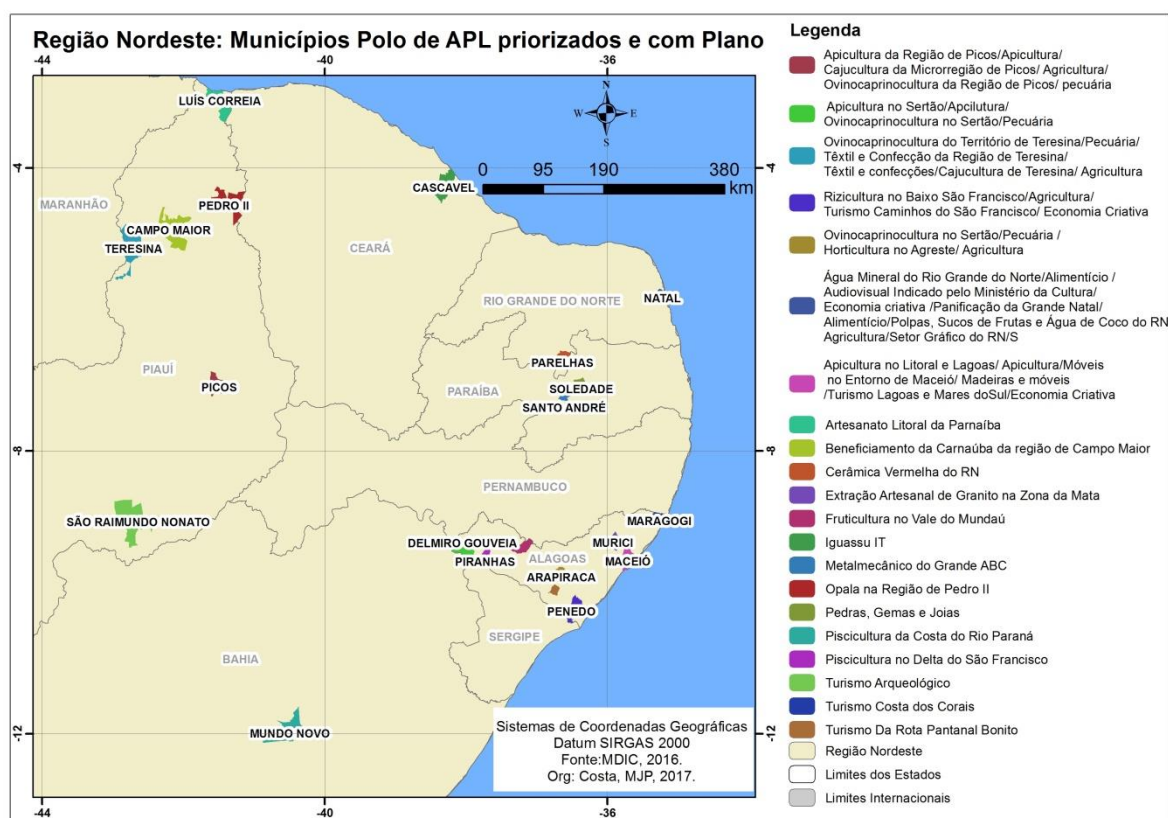
Tabela 4- APLs prioritários e com plano de desenvolvimento por nível de renda das microrregiões

	Nordeste	%	Centro-Oeste	%	Sudeste	%	Sul	%
Alta renda	8	23,5	5	29,4	27	84,4	16	61,5
Baixa Renda	10	29,4	1	5,9	0	0,0	1	3,8
Dinâmica	4	11,8	3	17,6	1	3,1	0	0,0
Estagnada	12	35,3	8	47,1	4	12,5	9	34,6
Totais	34	100	17	100	32	100	26	100

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

O fato de ocorrerem APLs priorizados e com planos de desenvolvimento em microrregiões de alta renda dentro das macrorregiões priorizadas, tecnicamente, não representa uma inconsistência na implantação da política. Mas podem ser entendidas como um desvio de finalidade, já que os incentivos ao desenvolvimento oriundos da política acabam por redundar em áreas já desenvolvidas. É o que ocorre nas regiões Sudeste e Sul, onde os APLs priorizados e com planos de desenvolvimento estão, via de regra, em microrregiões de alta renda.

No Nordeste, a distribuição espacial dos municípios que polarizam as atividades desses APLs está apresentada no Mapa 7:



Mapa 7- Municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente - Nordeste

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

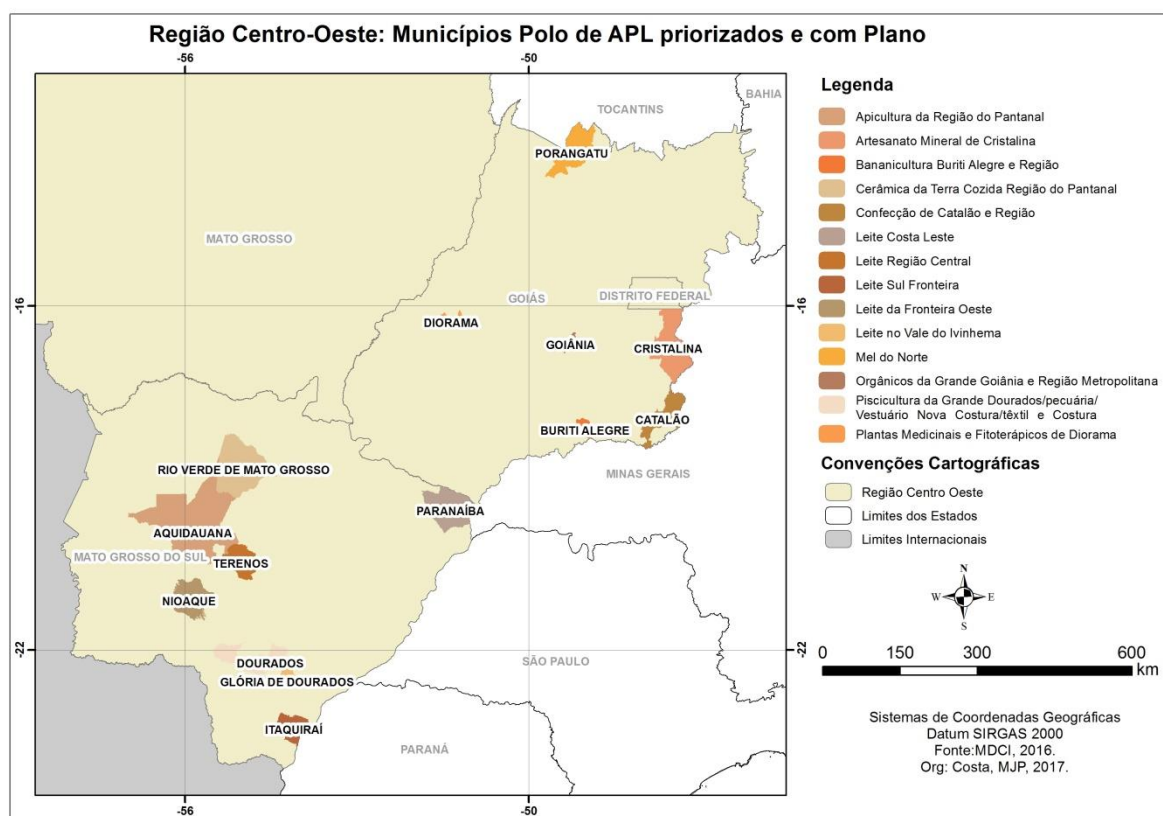
Percebe-se que os APLs se concentram nos estados do Alagoas, Piauí e Rio Grande do Norte. Esses APLs se distribuem entre setores como apicultura, base mineral, pecuária, agricultura, economia criativa, têxtil e confecções e alimentício. As regiões atendidas nesses estados estão alinhadas à tipologia da PNDR, já que 64,7% dos arranjos estão em microrregiões de baixa renda e estagnadas. As microrregiões de Maceió e Natal são consideradas de alta renda, enquanto Santana do Ipanema, Campo Maior e São Raimundo Nonato são consideradas estagnadas ou dinâmicas. O quadro 5 detalha essa distribuição.

Quadro 5- Tipologia das microrregiões com municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente na região Nordeste

Estado	Microrregião	Município-polo	Tipologia PNDR I	Nº de APLs Priorizados/com plano vigente
AL	Maceió	Maceió	Alta renda	3
AL	Alagoana Do Sertão do São Francisco	Delmiro Gouveia	Baixa Renda	2
AL	Mata Alagoana	Murici	Baixa Renda	1
AL	Santana do Ipanema	Santana do Ipanema	Dinâmica	1
AL	Arapiraca	Arapiraca	Baixa renda	2
AL	Alagoana do Sertão do São Francisco	Piranhas	Baixa Renda	1
AL	Penedo	Penedo	Baixa renda	2
AL	Litoral Norte Alagoano	Maragogi	Baixa Renda	1
PI	Picos	Picos	Estagnada	3
PI	Litoral Piauiense	Parnaíba	Estagnada	5
PI	Litoral Piauiense	Luiz Correia	Estagnada	1
PI	Campo Maior	Campo Maior	Dinâmica	1
PI	Campo Maior	Pedro II	Dinâmica	1
PI	Teresina	Teresina	Estagnada	3
PI	São Raimundo Nonato	São Raimundo Nonato	Dinâmica	1
RN	Natal	Natal	Alta Renda	5
RN	Seridó Oriental	Açu	Baixa Renda	1

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Apesar de estar entre as macrorregiões priorizadas pelas PNDRs, a macrorregião Centro-Oeste possui menor quantidade de APLs priorizados e com plano vigente. Representando 18,8% do total de arranjos da região, esses APLs se concentram nos estados de Mato Grosso e Goiás, como está disposto no Mapa 8.



Mapa 8- Municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente – Centro-Oeste

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Quando se analisam os setores produtivos dos APLs priorizados e com PD vigente, infere-se que há nesses espaços prioritários um perfil muito similar ao das outras regiões. Neles, se repete a tendência, já observada para o conjunto de todos os APLs por região, de se envolverem principalmente atividades ligadas aos setores de base mineral, agricultura, têxtil e confecções, apicultura, pecuária e economia criativa. Na macrorregião Centro-oeste, somente o APL ligado ao setor de Fármacos é diferente daqueles priorizados na macrorregião Nordeste. O problema, neste caso, é a priorização por políticas públicas, dos mesmos setores para macrorregiões com perfil socioeconômico totalmente distinto e que possuem uma grande diversidade regional e intrarregional. Considerando os objetivos das PNDRs, o foco de ação estaria na direção contrária. Defendia o reconhecimento das especificidades regionais e reconhecimento de APLs que se alinhassem ao que é chamado nas políticas de vocação econômica regional.

As constatações quanto aos setores produtivos, se reforçam quando se analisam as microrregiões do centro-oeste. O perfil dos municípios se altera comparando-se à macrorregião Nordeste, pois os APLs nesta macrorregião estão em localidades classificadas

como de alta renda, dinâmicos e estagnados. Apenas a microrregião de Itaberaba é classificada como de baixa renda. Essa situação se verifica no Quadro 6.

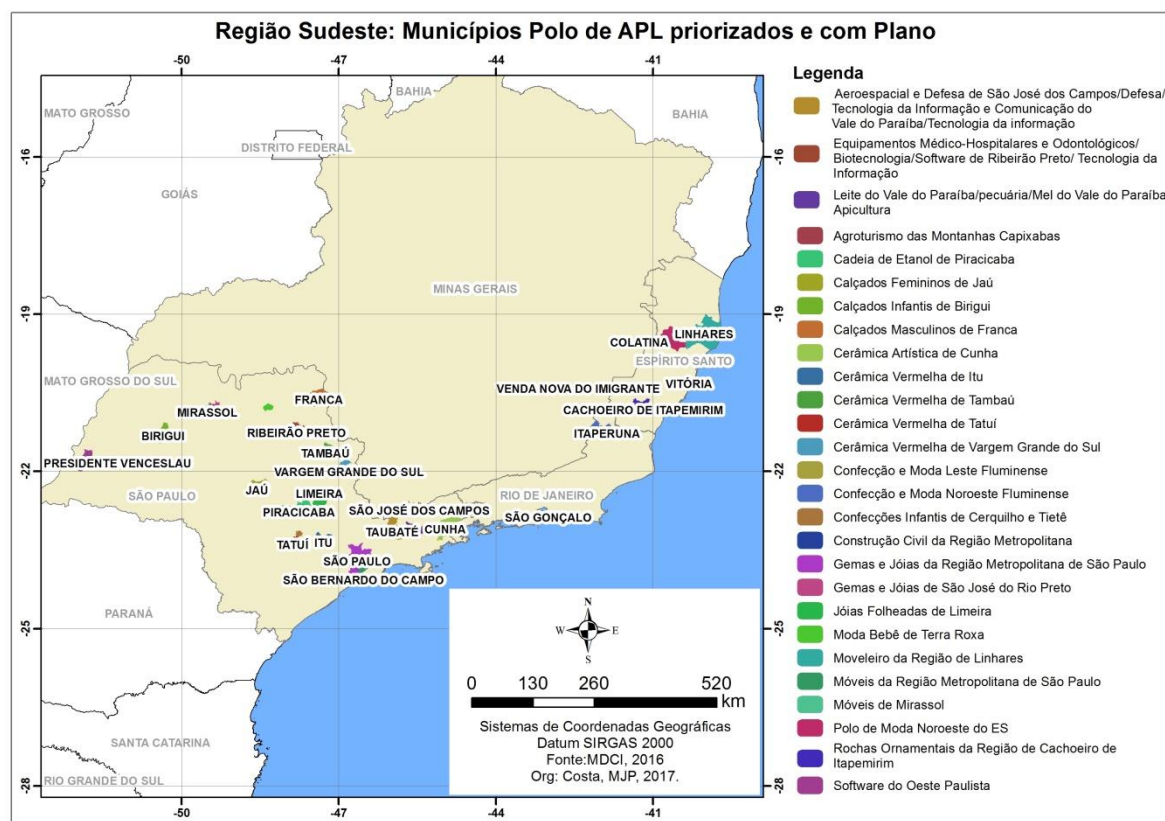
Quadro 6- Tipologia das microrregiões com municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente na região Centro-Oeste

Estado	Microrregião	Município-Polo	Tipologia PNDRI	Nº de APLs Priorizados/com plano vigente
GO	Entorno de Brasília	Cristalina	Estagnada	1
GO	Meia Ponte	Buriti Alegre	Alta renda	1
GO	Catalão	Catalão	Alta Renda	1
GO	Porangatu	Porangatu	Estagnada	1
GO	Goiânia	Goiânia	Alta Renda	1
GO	Aragarças	Diorama	Dinâmica	1
MS	Aquidauana	Aquidauana	Estagnada	1
MS	Alto Taquari	Rio Verde	Estagnada	1
MS	Paranaíba	Paranaíba	Estagnada	1
MS	Bodoquena	Nioaque	Estagnada	1
MS	Iguatemi	Gloria de Dourados	Dinâmica	1
MS	Campo Grande	Terenos	Alta Renda	1
MS	Itaberaba	Mundo Novo	Baixa Renda	1
MS	Dourados	Dourados	Estagnada	2
MS	Campo Grande	Campo Grande	Alta Renda	1
MS	Iguatemi	Itaquirai	Dinâmica	1

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Passando à análise das macrorregiões cuja priorização se daria apenas nas microrregiões de baixa renda, evidencia-se a inconsistência anteriormente apresentada, que se refere à consonância das políticas estaduais com as PNDRI.

Na macrorregião sudeste existem 31 APLs prioritários e com plano de desenvolvimento. Mesmo aplicando esse recorte, permanece a diversificação de setores verificada no plano geral. No estado de Espírito Santo, prevalece a priorização de setores próximos aos anteriormente apontados como agroindústria, construção civil, madeira e móveis têxtil e confecções e base mineral. No estado do Rio de Janeiro, os dois APLs são do setor Têxtil e de Confecções, porém, no estado de São Paulo, além dos setores anteriormente citados, incluem-se o setor de calçados e setores de alta tecnologia empregada como de defesa, petróleo e gás, biotecnologia, metalmeccânico e de tecnologia da informação. Setores inovativos que não foram priorizados nas macrorregiões prioritárias. A distribuição dos APLs se apresenta no Mapa 9.



Mapa 9- Municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente – Sudeste.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Nesta macrorregião, também, o estado de Minas Gerais não possui APLs priorizados e com PD vigente, apesar de possuir muitas regiões de baixa renda. No estado, mesorregiões como o Vale do Jequitinhonha, Vale do Mucuri e Serra Geral seriam consideradas pela PNDR como espaços prioritários para ação, consideradas as fragilidades econômica que apresentam. Há ainda o Norte de Minas, que integra a área mineira da SUDENE, o que por si só, já a colocaria como espaço prioritário.

O Quadro 7 detalha a tipologia aqui discutida.

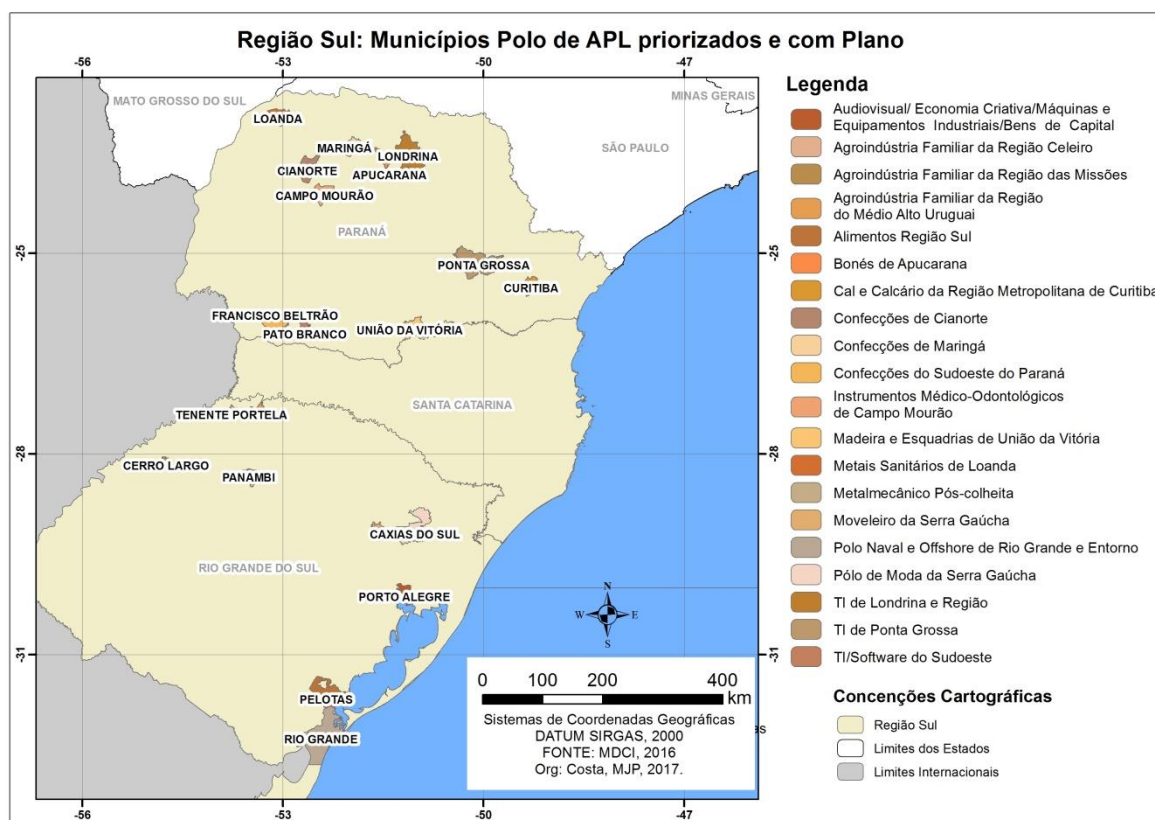
Quadro 7- Tipologia das microrregiões com municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente na região Sudeste

Estado	Microrregião	Município-polo	Tipologia PNDR I	Nº de APLs Priorizados/com plano
ES	Afonso Claudio	Venda Nova do Imigrante	Estagnada	1
ES	Vitória	Vitória	Alta Renda	1
ES	Linhares	Linhares	Estagnada	1
ES	Colatina	Colatina	Estagnada	1
ES	Cachoeiro de Itapemirim	Cacheiro do Itapemerim	Alta Renda	1
RJ	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Alta Renda	1
RJ	Itaperuna	Itaperuna	Dinâmica	1
SP	Piracicaba	Piracicaba	Alta Renda	1
SP	Jaú	Jaú	Alta Renda	1
SP	Birigui	Birigui	Alta Renda	1
SP	Franca	Franca	Alta Renda	1
SP	Paraibuna/Paraitinga	Cunha	Estagnada	1
SP	Sorocaba	Itu	Alta Renda	1
SP	São João da Boa Vista	Tambaú	Alta Renda	1
SP	Tatuí	Tatuí	Alta Renda	1
SP	São João da boa vista	Vargem Grande do Sul	Alta Renda	1
SP	Tatuí	Cerquilha	Alta Renda	1
SP	Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	Alta Renda	3
SP	São Paulo	São Paulo	Alta Renda	1
SP	São José do Rio Preto	São José do Rio Preto	Alta Renda	1
SP	Limeira	Limeira	Alta Renda	1
SP	São José dos Campos	São José dos Campos	Alta Renda	2
SP	São José dos Campos	Taubaté	Alta Renda	2
SP	São Paulo	Santo André	Alta Renda	1
SP	São Paulo	São Bernardo do Campo	Alta Renda	1
SP	Presidente Prudente	Presidente Prudente	Alta Renda	1
SP	Araraquara	Araraquara	Alta Renda	1
SP	São José do Rio Preto	Mirassol	Alta Renda	1

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Fica evidente, com a leitura do Quadro 7, a inconsistência referida quanto à distorção das prioridades estabelecidas nas PNDRs. Não há ocorrência de microrregiões de baixa renda no Sudeste. Existe uma microrregião classificada como dinâmica e quatro microrregiões estagnadas. Todas as restantes são localidades de alta renda que, por excelência, não são alvos da política

A macrorregião Sul apresenta 26 APLs, ou seja, 24,1% dos APLs priorizados e com PD vigente. Eles estão distribuídos entre os estados do Paraná e Rio Grande do Sul. Ocorre aqui a mesma distorção verificada no Sudeste, já que o estado de Santa Catarina possui microrregiões consideradas de baixa renda. O Mapa 10 apresenta a distribuição dos APLs.



Mapa 10- Municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente – Sul

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Os setores de base mineral, têxtil e confecções e madeira e móveis continuam se destacando, mas, a maior parte dos APLs está no setor de Tecnologia da informação, Saúde e Metalmeccânico nos quais há muita transferência de tecnologia, pelo menos no estado do Paraná. No Rio Grande do Sul, setores que foram verificados em macrorregiões menos dinâmicas se repetem como agroindústria, agricultura e economia criativa, mas o APL de construção naval é o único priorizado dentre as macrorregiões aqui analisadas.

Quando se avalia as microrregiões dos municípios que polarizam as atividades, verifica-se que apenas uma delas possui classificação de baixa renda e outras 7 microrregiões estão na categoria de estagnadas. Predominam, como no Sudeste, as ocorrências de APLs priorizados e com planos de desenvolvimento em regiões de alta renda. A distribuição pormenorizada se encontra no Quadro 8.

Quadro 8- Tipologia das microrregiões com municípios-polo de APLs priorizados e com plano vigente na região Sul.

Estado	Microrregião	Município-polo	Tipologia PNDRI	Nº de APLs Priorizados/com plano vigente
PR	Apucarana	Apucarana	Estagnada	1
PR	Curitiba	Curitiba	Alta Renda	2
PR	Cianorte	Cianorte	Estagnada	1
PR	Maringá	Maringá	Alta Renda	2
PR	Francisco Beltrão	Francisco Beltrão	Estagnada	1
PR	Cascavel	Cascavel	Alta Renda	1
PR	Campo Mourão	Campo Mourão	Estagnada	1
PR	União Da Vitoria	União Da Vitoria	Estagnada	1
PR	Paranavaí	Loanda	Estagnada	1
PR	Toledo	Terra Roxa	Alta Renda	1
PR	Londrina	Londrina	Alta Renda	1
PR	Ponta Grossa	Ponta Grossa	Alta Renda	1
PR	Pato Branco	Pato Branco	Alta Renda	1
RS	Três Passos	Tenente Portela	Estagnada	1
RS	Cerro Largo	Cerro Largo	Estagnada	1
RS	Frederico Westphalen	Frederico Westphalen	Estagnada	1
RS	Pelotas	Pelotas	Alta Renda	1
RS	Porto Alegre	Porto Alegre	Alta Renda	2
RS	Ijuí	Panambi	Alta Renda	1
RS	Caxias do Sul	Bento Gonsalves	Alta Renda	1
RS	Curimataú Ocidental	Soledade	Baixa Renda	1
RS	Caxias do sul	Caxias do Sul	Alta Renda	1
RS	Litoral Lagunar	Rio Grande	Alta Renda	1

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Coordenação Geral de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, junho de 2016.

Os dados apresentados neste tópico permitiram verificar a distribuição do que pode ser considerada a parcela mais avançada das experiências de APLs no país. No entanto, permaneceram as mesmas distorções encontradas quando analisado todo o universo dos APLs, sem distinção. Características regionais foram reforçadas, como a diversificação da economia do Sul e Sudeste ou a deficiência das informações das experiências desenvolvidas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, principalmente.

Retomando a tipologia dos APLs proposta por Mytelka e Farinelli (2000) pôde-se verificar que em todas as macrorregiões a maioria dos APLs encontra-se em estágio inicial ou, seja, ainda não foram consolidados.

Algumas especificidades sobre essas características e o detalhamento dos resultados alcançados serão apresentados a seguir nas considerações finais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre crescimento e desenvolvimento, apresentado por esta pesquisa, trouxe a construção de um aporte teórico para entender, em linhas gerais, como eles vem sendo trabalhados desde o pensamento econômico clássico, a fim de explicar como se desenvolveram as nações. Neste sentido, as ideias de crescimento e desenvolvimento, apesar de possuírem uma variedade de conceitos, mas que não se desvinculam, especialmente considerando os objetivos desta pesquisa.

Foram abordadas questões acerca da regionalização da análise econômica, que passou a considerar a questão espacial como determinante e determinada por questões socioeconômicas e político-institucionais. A abordagem sobre a teoria de especialização produtiva por meio da concentração geográfica, de Alfred Marshall e Michael Porter, e a Teoria de Polos de Crescimento, de François Perroux, deu o suporte para entender que as teorias de aglomeração foram subsídios à implantação de *clusters*, distritos e complexos industriais. Essas teorias, ainda que baseadas nos contextos industriais foram importantes para entender a organização produtiva dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), ainda que eles integrem outros setores econômicos e atores mais diversos.

O breve aporte teórico também serviu de base para o entendimento da realidade brasileira quanto ao desenvolvimentismo e o planejamento governamental. Foram apresentadas as várias iniciativas de intervenção estatal estabelecidas após a década de 1930, por meio de planos de desenvolvimento que tiveram como foco principal o setor industrial e pouco consideraram os contextos regionais. As experiências entre 1950 e 1960 deram início a um período em que o debate sobre o desenvolvimento regional obteve maior volume de discussões.

As discussões acerca das especificidades regionais ganharam força na década de 1970. Mas sua conversão em iniciativas mais efetivas de planejamento econômico regional data dos anos 1990, com os Planos Plurianuais. Com as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional, as regiões passam a ser consideradas portadoras de aptidões específicas para o desenvolvimento, por meio da lógica de vocações ou potencialidades regionais.

Já nos anos 2000, as PNDRs avançam na problemática da regionalização e passam a considerar não apenas as particularidades macrorregionais, mas avançam também para a observação das questões microrregionais. Seguindo a análise de conteúdo das PNDRs I e II,

verificou-se que elas classificam as microrregiões brasileiras de acordo com dados socioeconômicos e definem o desenvolvimento das microrregiões a partir das categorias baixa renda, estagnadas, dinâmicas e de alta renda. Com essa classificação, foram definidas a organização das prioridades de ação da política e estabelecidas como prioritárias as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Dentre as ações, se prevê o incentivo aos Arranjos Produtivos Locais (APLs), por meio do reconhecimento e estímulo dessas estruturas em regiões previamente definidas para priorização. Para tanto, previu a ação coordenada das esferas federal, estadual e municipal, com vistas a fomentar o desenvolvimento das localidades, em especial das de baixa renda e estagnadas. No plano federal, criou-se o GTP-APL, com a função de coordenar as ações integradas entre as esferas, além de desenvolver atividades específicas de controle e estímulo aos APL. No nível estadual, os Núcleos Estaduais de Apoio, assumiram a atribuição de reconhecer, priorizar, quando for o caso, e colaborar na definição do plano de desenvolvimento dos APLs. Na esfera municipal, estão os atores fundamentais da atividade econômica organizada no APL.

Os resultados demonstram que os APLs se organizam nas mais distintas atividades produtivas. Desde a produção de mel, artesanato, economia criativa, atividades turísticas, até setores agroindustriais, de defesa, biotecnologia, setor gráfico e tecnologia da informação, e estão distribuídos por todas as macrorregiões brasileiras.

Ao longo do trabalho foram apresentadas questões sobre a implantação das PNDRs e seu funcionamento. Foram consideradas questões mais gerais como a articulação entre os níveis federal, estadual e municipal, além da verificação do atendimento de suas diretrizes no funcionamento dos APLs. Para tanto foram observadas as seguintes dimensões: reconhecimento, distribuição espacial, priorização, setores econômicos envolvidos e estruturação por meio de planos de desenvolvimento.

Foi verificado que a articulação entre as esferas se dá principalmente no nível do reconhecimento e priorização dos APLs. O sucesso na descentralização dessa função específica pode ser atribuído, em grande medida, à impossibilidade da administração central em conhecer as especificidades regionais do extenso território brasileiro. O principal problema no que se refere à coordenação se dá na troca de informações. Em todas as variáveis estudadas, uma parcela importante dos arranjos não tinha a informação solicitada. Nesse aspecto, cabe destacar que a deficiência de informações é mais marcante nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No Sul e Sudeste, o volume de informação é maior, especialmente

no Sul. Isso nos faz defender que a fragilidade na comunicação se dá principalmente no nível estadual.

Foi verificado que, numericamente, a determinação das PNDRs de priorização das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste parece estar sendo atendida. Em termos absolutos, a região Nordeste é a que possui o maior número de APLs. Em percentual de municípios atendidos as regiões Norte e Centro-Oeste são as mais atendidas quando se trata dos APLs que foram identificados. No entanto, qualitativamente, as regiões Sul e Sudeste ganham destaque. Há maior número de arranjos priorizados e maior equivalência entre a priorização e a vigência de planos de desenvolvimento, o que indica uma maior solidez na aplicação da política. A inexistência de APLs com priorização e plano de desenvolvimento vigente na macrorregião Norte é a evidência mais marcante dessa fragilidade referente à estruturação, estímulo e incentivo às microrregiões prioritárias.

Não significa dizer que, nas regiões não priorizadas pela PNDR, não possa haver APLs priorizados e com plano de desenvolvimento, ou que eles não devem ser fomentados. Isso representa uma fragilidade quando considerada a tipologia estabelecida pela política para priorização das regiões e pode representar a perpetuação ou fortalecimento das desigualdades regionais brasileiras, mas a identificação das razões desse desequilíbrio demandaria uma pesquisa mais ampla, que analisasse casos específicos de desenvolvimento dos APLs nas regiões, de forma a determinar se o desenvolvimento desigual verificado foi determinado pela inconsistência na aplicação da política ou por fatores de nível local.

Outra inconsistência entre a realidade dos APLs e as diretrizes das PNDRs reside na questão das especificidades ou vocações econômicas regionais. Em que pese a maior diversidade e menor concentração das atividades por setor nas regiões Sudeste e Sul, pode-se considerar que o setor agregado agropecuário possui grande número de ocorrências em todas as regiões. Também são frequentes em todas as regiões os setores base mineral, economia criativa e madeira e móveis.

Assim, feitas essas considerações, consideram-se como possíveis desdobramentos para essa pesquisa:

- a) a verificação da trajetória do desenvolvimento regional brasileiro, à luz das PNDRs, de forma a entender como se estabeleceu a diferenciação qualitativa na política de APLs;
- b) em que grau as políticas de fomento consideraram a vocação econômica regional específica, verificando se os setores envolvidos em APLs fomentam ou não atividades tradicionais;

- c) um estudo do plano de desenvolvimento dos 108 APLs priorizados para perceber como eles se estruturaram em termos de governança pra inclusive verificar falhas na comunicação.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília, DF: IABS, 2013.

ARTUSO, Simone Barakat; LANGRAFE, Taiguara de Freitas; BOAVENTURA, João Maurício Gama. Como surgem clusters? uma análise da produção internacional sobre o tema. In: SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS, 15., 2012, São Paulo **Anais....** São Paulo: FGV, 2012.

BARAN, Paul. **A economia política do desenvolvimento**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARROS, José Roberto Mendonça. A experiência regional de planejamento. In: LAFER, Betty Midlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 16- 27.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 3, n.1, p. 13, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **O desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960**. 2010. Disponível em:

<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261231420.LivroCAIXA_C_0_15.pdf>. Acesso em: 15 jul. de 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional- PNDR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 de fevereiro de 2007.

BRASIL. Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990. Acrescenta Parágrafos ao art. 2º da que “altera a Legislação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências”, para criar critérios de alocação de recursos com base no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e estimular os arranjos produtivos locais. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 de abril de 1990.

BRASIL. Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, criando a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, cargo de Ministro de Estado e cargos em comissão, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 de março de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Desenvolvimento da Produção. **Relatório executivo dos 10 anos do GTP ALP**. Brasília, DF: MDIC/SDP, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Manual de apoio aos arranjos produtivos locais**. Brasília, DF, 2006. Disponível:

<http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1289326568.pdf>. Acesso em: 05 de jun. de 2016

BRASIL. Ministério da Integração Nacional – M. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR** (Sumário Executivo). Brasília, DF, 2007^a.

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

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/10.03.08_-_PNDR_texto_prova_seletiva.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Boletim regional informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF, n. 11. maio/ago. 2010.

BRAUDEL, Fernand. Para uma história econômica. In: _____. **Escritos sobre a história**. São Paulo: Perspectiva, 2013. p. 110-135.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. notas. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2008.

_____. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Texto para Discussão**, São Paulo, n. 2, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.18.ConceitoHist%C3%B3ricoDesenvolvimento.31.5.pdf>> Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova**, São Paulo, v. 93, p. 33-60, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n93/03.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2017.

CABUGUEIRA, Antônio Carlos Crespo Martins. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local: análise de alguns aspectos de política econômica regional. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, Portugal, v. 9, p. 103-136, 2000. Disponível em: <http://www4.crb.ucp.pt/Biblioteca/GestaoDesenv/GD9/gestaodesenvolvimento9_103.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2017.

CARDOSO JÚNIOR, José Cavalcanti. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília, DF: IPEA, 2011.

CAVALCANTI FILHO, Paulo Fernando de Moura Bezerra. Conceito de arranjos e sistemas produtivos locais (ASPILs): uma proposta de definição teoricamente estrita e empiricamente flexível. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL LALICS, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2013. Disponível em: <http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/43O_conceito_de_Arranjos_e_Sistemas_Produtivos_Locais__ASPILs__Uma_proposta_de_definicao_teoricamente_estrita_e_empiricamente_flexivel.pdf>. Acesso em: 11 set. 2016.

CÊPEDA, Vera Alves; PINTO, Gustavo Louis Henrique. **Dois interpretações do planejamento, desenvolvimento e democracia no pensamento Cepalino**: Celso Furtado e

José Medina Echavarría. Santiago, Chile, 2014. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36658/S2014188_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 de jul. de 2017.

CONTEL, Fabio Betioli. Os conceitos de região e regionalização: aspectos de sua evolução e possíveis usos para a regionalização da saúde: parte I: dossiê. **Revista Saúde Soc.**, São Paulo, v. 24, n. 2, 2015 . Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v24n2/0104-1290-sausoc-24-02-00447.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características da população e dos domicílios**: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Acompanha 1 CD-ROM. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>. Acesso em: mar. 2015.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília, DF: Mais Gráfica e Editora, 2010. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/livro.asp>> Acesso em: 26 de jul. de 2016.

COSTA, Marielle Jacinta Pereira; SILVA, Thiago Caliar. Considerações sobre a tipologia das microrregiões brasileiras nas políticas nacionais de desenvolvimento regional- PNDR I (2007) e PNDR II (2012). In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, 2., 2015, Varginha. **Anais...** Varginha: UNIFAL, 2015.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 2, n 4, p.01-13, 2008.

DINIZ, Clelio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Revista de Nova economia**. Belo Horizonte, v. 19, n. 2, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-6351200900020000ricardo> Acesso em: 14 de dez. de 2017.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia Política** [Online], Curitiba, v. 18, p. 95-107, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n18/10704>>. Acesso em: 20 set. 2017.

FERREIRA, Carlos Maurício de Carvalho. **Teoria dos polos de desenvolvimento, a questão de regionalização e os planos de desenvolvimento integrado dos Vales das Bacias Hidrográficas Amazônicas**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1991. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%2063.pdf>>. Acesso em 10 de jul. de 2017.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa; SILVA, Antônio Roberto Albuquerque. **Para reduzir a desigualdade regional**. Brasília, DF: IPEA, 2008.

FILIPPIM, Eliane Salete; ABRÚCIO, Fernando Luiz. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 2, art. 2, p. 212-228, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v14n2/v14n2a03.pdf>> Acesso em: 14 jul. 15.

FOCHEZATTO, Adelar. Desenvolvimento Regional: novas abordagens para novos paradigmas produtivos. In: CONCEIÇÃO, Octávio Augusto Camargo. et al.(org.) **O Ambiente Regional: três décadas de economia gaúcha**. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/3-decadas/downloads/volume1/5/adelar-fochezatto.pdf>> Acesso em 20 de set. de 2016.

FROELICH, Gilval Moska. As matrizes ideológicas do II PND (1975-1979). **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 1-26, 2007.

FUINI, Lucas Labigalini. Os arranjos produtivos locais (APLs): uma breve explanação sobre o tema. **Revista GeoTextos**, v 9, n. 2, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/viewFile/6985/6563>>. Acesso em 23 de ago. de 2016.

FURTADO, Celso. **Essencial**. São Paulo: Companhia das letras, 2013.

_____. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **A formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Nacional, 2005.

GOULART, Sueli. Uma Abordagem ao Desenvolvimento Local Inspirada em Celso Furtado e Milton Santos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 4, n. 3, 2006.

GUNNAR, Myrdal. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2. ed. Londres, 1957. Disponível em: <<https://archive.org/stream/MyrdalGunnar18981987.TeoriaEconomicaERegioesSubdesenvolv/das/MyrdalTeoriaEconomicaDasRegioesSubdesenvolvidas#page/n19/mode/2up>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

HAESBAERT, Rogério. **Regional Global: dilemas da região e da regionalização na geografia**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF, 2009.

ISMAEL, Ricardo. Os contornos do federalismo cooperativo brasileiro na Constituição de 1988. In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA, 14., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UNIRIO, 2010. Disponível em:

<http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1276614209_ARQUIVO_ANPUH_Rio.ArtigoCompletoRicardoIsmaelJUNHORioRJ2010.1.pdf> Acesso em: 17 nov. 2015.

KARAM, Ricardo Antônio de Souza. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira.** 2012. 282 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento)- Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

KRETZER, Jucélio. Sistemas de inovação: as contribuições das abordagens nacionais e regionais ou locais. **Revista FEE.**, Porto Alegre, v. 30. n. 2, 2009.

LASTRES, Helena Maria Martins ; CASSIOLATO, José E. ARROIO, Ana. **Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: UFRJ/Contraponto, 2005.

LASTRES, Helena Maria Martins et al. Políticas para APLS: a experiência do BNDES. In: **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, v. 10, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5551/1/BRU_n10_politicas.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

LEMOS, Cristina Ribeiro et al. Os avanços da atuação do BNDES quanto ao desenvolvimento regional e territorial: uma nova página na história. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 44, p. [5]-52, dez. 2015. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7203>. Acesso em: 10 de ago. 2016.

LEMOS, Mauro Borges. **A nova geografia econômica: uma leitura crítica.** 2008. Tese (Doutorado em Economia)- Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

LEMOS, Cristina et al. **Políticas para arranjos produtivos locais no Brasil.** Brasília, DF, BNDES, 2008. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Helena_Lastres/publication/260301551_Politicas_para_arranjos_produtivos_locais_no_Brasil/links/583f43d408ae2d217557dfca/Políticas-para-arranjos-produtivos-locais-no-Brasil.pdf>. Acesso em 15 de jul. de 2017.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil . **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, BA, ano 12, n. 21, jul. 2010.

LORENA, Rosa Stela Ribeiro de; PEREIRA, José Cláudio. Vantagens competitivas do *cluster* eletroeletrônico de Santa Rita do Sapucaí-MG. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PARQUES TECNOLÓGICOS, 24., 2014, Belém. **Anais...** Belém: Anprotec, 2014. Disponível em: <<http://www.anprotec.org.br/Relata/ArtigosCompletos/ID%2083.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

MACEDO, Roberto Brás Matos. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: LAFER, Betty Midlin. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 12-32.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia:** tratado introdutório. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARTONE, Celso Lafer . Análise do plano de ação econômica do governo (PAEG). In: LAFER, Betty Midlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 35-47.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Piracicaba, 2002. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciências)- Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-08012003-110722/pt-br.php>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

MINAYO, Cecília de Souza. **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

_____. **O Desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2004.

NERY, Tiago. **A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da Cepal nos anos 1950 e 1990**. 2004. 128 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0210275_04_pretextual.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. **A economia do século XX**. Lisboa: Livraria Moraes Ed., 1964.

O POVO brasileiro. Direção: Isa Grinspum Ferraz. Produção: Fundação Darcy Ribeiro, TV Cultura e Canal GNT, a partir da obra de Darcy Ribeiro O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil, de 1995. Rio de Janeiro, 2000. (280 min). Áudio: Dolby Digital 2.0 em português. Legendas: inglês, francês, espanhol. Fullscreen 1.33:1. Colorido e preto e branco.

PEREIRA, José Maria Dias. Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p.121-141, jul/dez.2011. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201111011216170.CD9_artigo_5.pdf>. Acesso em: 20 de jul. 2017

PESSÔA, Samuel de Abreu. Existe um problema de desigualdade regional no Brasil?. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200105174.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIRES, Élson Luciano Silva; VERDI, Adriana Renata. A mobilização dos territórios para o desenvolvimento de arranjos produtivos locais: gênese, aspectos conceituais e bases metodológicas. In: In: SILVEIRA, Maria Ribeiro et al. (Org.) **Questões nacionais e regionais do território brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 83-102.

PIRES, Luis Henrique. A descentralização do poder e a regionalização das soluções: instrumentos de promoção do desenvolvimento local/regional. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Márcio. **Políticas para desenvolvimento local**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2008. p. 230-246.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2000.

PORTER, Michael Eugene. Cluster and the new economics competition. **Harvard Business Review**, v. 76, n. 6, 1998.

_____. Aglomerados e competição: novas agendas para empresas, governos e instituições. In: PORTER, Michael Eugene. **Competição**: estratégias competitivas comerciais. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999. p. 113-124.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília, DF: CEPAL/IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_004.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2017.

RICARDO, David. **Os princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1998.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. Plano de metas, PAEG e II PND: análise e desdobramentos. In: CONGRESSO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 11., 2015, Vitória. **Anais...** Vitória, 2015. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/arquivos/2015_carlos_henrique_lopes_rodrigues_plano-de-metas-paeg-e-ii-pnd-analise-e-desdobramentos.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não comunista. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SANTOS, Ana Claudia; TAKAGI, Maya; SILVA, José Graziano da. Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Márcio. **Políticas para desenvolvimento local**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2008.

SANTOS, Gustavo Antônio Galvão dos; DINIZ, Eduardo José ; BARBOSA, Eduardo Kaplan. Aglomerações, Arranjos produtivos locais e vantagens competitivas locais. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 151-179, dez. 2004.

SANTOS, Milton. **Economia espacial**: críticas e alternativas. São Paulo: Edusp, 2003.

_____. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1998.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **Brasil**: território e sociedade no início do século 21. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SARFATI, Gilberto. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n.1 p. 25-48, jan./fev. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n1/v47n1a02>>. Acesso em: 10 de jul. de 2017.

SAVIOTTI, Pier Paolo. Conhecimento, sistemas de inovações e desenvolvimento. In: LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José; ARROIO, Ana. **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

SILVEIRA, Caio. Desenvolvimento local e arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Márcio. **Políticas para desenvolvimento local**. São Paulo: Perseu Abramo, 2008. p. 41-66.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. **Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processo, políticas e planejamento**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

SIMÕES, Rodrigo; CUNHA Alexandre Mendes. **Política regional e avaliação: desafios para uma leitura crítica do caso brasileiro**. Belo Horizonte: UFMG, 2010. Disponível em: <<http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/166.pdf>>. Acesso em jul. 2017.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHISHITO, F. A. O papel do Estado no processo de desenvolvimento na obra de Celso Furtado: reflexões sobre o caso brasileiro. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM CIÊNCIAS HUMANAS, 2008. **Anais...** Londrina: Eduel, 2008.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de et al. (Org.). In: **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 15-45.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. Teoria dos polos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação. **Revista Análise**, Porto Alegre, v. 16, n. 1 p. 87-111, jan./jul., 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/266/215>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

SORGI, Fernando Antonio. **Desenvolvimento econômico regional: um estudo do norte pioneiro do Paraná – microrregião de Cornélio Procopio**. 2009. 105 f. Dissertação (Mestrado em Economia)- Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <<http://www.economia.ufpr.br/Dissertacoes%20Mestrado/156%20%20FERNANDO%20SORGI.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. El Marco histórico de desarrollo y subdesarrollo. In: _____. **El subdesarrollo latinoamericano la teoría del desarrollo**. México: Siglo XXI, 1973. p- 43-65.

TATSCH, Ana Lúcia et al. Análise de políticas para aglomerações no Brasil e em países europeus selecionados. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 189-228, jan./jun. 2015.

Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/431/361>>.

Acesso em: 27 set. 2016.

TAVEIRA, Adriana do Val Alves. Descentralização e desconcentração da atividade estatal. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, v. 14, p. 252-264, 2009.

VEIGA, José Ely da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VILAR, Pierre. **Desenvolvimento econômico e análise histórica**. Lisboa: Ed. Presença, 1982.