

# UMA ANÁLISE DO POTENCIAL E DOS RISCOS ASSOCIADOS ÀS POLÍTICAS DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLs)

Francisco Teixeira<sup>1</sup>  
Roberto Fortuna<sup>2</sup>

**Resumo:** Os objetivos deste artigo são descrever e avaliar, preliminarmente, as políticas voltadas para a dinamização de Arranjos Produtivos Locais (APLs) que vêm sendo implementadas no Brasil, com ênfase às características especiais das estruturas de governança criadas. Para tanto, uma breve revisão da literatura sobre políticas industriais e clusters é apresentada. Na análise das políticas, dá-se atenção especial aos riscos a elas associados, principalmente àqueles que se relacionam com a dinâmica dos setores específicos cobertos pelos clusters, uma vez que essas dinâmicas podem contribuir para tornar obsoletas as tentativas de dinamizar a produção local, caso não se obtenha competitividade nacional e internacional. Finalmente, este artigo tenta esclarecer o papel desempenhado pelo setor privado, pelo governo e pelas universidades nesse tipo de política e sua implementação.

**Palavras-chave:** Conglomerados. Riscos competitivos. Política industrial.

## 1 INTRODUÇÃO

A partir do trabalho pioneiro de Piore e Sabel (1984) sobre distritos industriais da Terceira Itália, os clusters têm se tornado um dos conceitos mais proeminentes na pesquisa e prática sobre desenvolvimento local e regional. Seguindo o mesmo caminho, quando analisaram a nova geografia da acumulação flexível, Scott e Storper (1987) desenvolveram a idéia da emergência de um novo paradigma de produção e localização, no qual flexibilidade e localismo são as características principais.

Apesar de fortes críticas direcionadas a esse tipo de abordagem, AMIN e ROBINS (1990), parece que o trabalho marcante desenvolvido por Porter (1990) sobre as forças competitivas que atuam em setores específicos em certas regiões do mundo contribuiu para a promoção de políticas voltadas para a dinamização de clusters industriais regionais. Na verdade, a partir da pesquisa de Porter, é possível concluir que a interdependência entre as firmas, indústrias e agências públicas e semipúblicas é mais facilmente encorajada quando elas estão próximas geograficamente. Essa interdependência é considerada de fundamental importância para a emergência de externalidades e *spillovers* que levam ao crescimento e à inovação.

No Brasil, a promoção de clusters industriais, denominados de Arranjos Produtivos Locais, é um dos eixos da nova estratégia de desenvolvimento econômico e social do Governo Federal. Como consequência, um Programa de Arranjo Produtivo Local foi incluído no plano de investimento dos próximos quatro anos (2004-2007), envolvendo diversos órgãos governamentais em políticas e trabalhos conjuntos. O objetivo principal desse programa é promover a competitividade e a sustentabilidade dos territórios em que os Arranjos Produtivos Locais estão localizados, estimulando processos de desenvolvimento descentralizados. Para tanto, o Programa almeja alcançar objetivos específicos relacionados com o crescimento de

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação da Escola de Administração (NPGA) da Universidade Federal da Bahia.

<sup>2</sup> Diretor de Promoção de Tecnologia na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia.

exportações, a expansão e modernização de processos produtivos básicos, a criação de empregos, a inovação tecnológica e a redução de diferenças regionais.

O Governo do Estado da Bahia também vem implementando uma política de Arranjos Produtivos Locais. Essa política é vista como parte de uma tentativa de mudar o padrão histórico do desenvolvimento na região. Apesar do seu crescimento industrial nas últimas décadas, o estado sofre de níveis altos de desigualdade de renda, possui baixos indicadores sociais e carece de empreendedorismo local, necessário para promover o desenvolvimento sustentável.

Os objetivos deste artigo são descrever e avaliar essa política e as características especiais da estrutura de governança criada para sua implementação. Dá-se atenção especial aos riscos associados a esse tipo de política, principalmente àqueles que se relacionam com a dinâmica dos setores específicos cobertos pelos clusters, uma vez que essas dinâmicas podem contribuir para tornar obsoletas as tentativas de dinamizar a produção local, caso não se obtenha competitividade nacional e internacional. Finalmente, este artigo tenta esclarecer o papel desempenhado pelo setor privado, pelo governo e pelas universidades nesse tipo de política e sua implementação.

## 2 POLÍTICAS INDUSTRIAIS E CLUSTERS: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

O reconhecimento da importância de economias externas de escala promovidas pela organização regional de firmas em clusters remonta aos distritos industriais de Marshall (1890). Nesse conceito, a organização das companhias em clusters do mesmo setor resultaria na formação da escala sistêmica necessária para reduzir o custo médio da produção. As externalidades promovidas por essa organização incluem diversos insumos, a exemplo da força de trabalho: os custos de treinamento são divididos entre as companhias e elas podem contar com um grupo de profissionais especializados e com experiência de trabalho nas áreas específicas. A análise de Marshall (1961), no entanto, não identifica a necessidade da introdução de políticas públicas desenhadas para promover os clusters.

Já nos anos 50 do século passado, a idéia de Perroux, de que o desenvolvimento econômico poderia ser acelerado pela criação de pólos de crescimento em torno de indústrias motrizes, se tornou bastante influente no processo de formulação de políticas públicas. No Terceiro Mundo, as políticas baseadas na idéia de Perroux foram direcionadas para a criação de centros industriais, principalmente em regiões menos desenvolvidas, por meio da concessão de incentivos e subsídios, objetivando mudar as decisões de localizações industriais. O investimento em indústrias motrizes poderia ser feito pelo Estado ou pelo capital estrangeiro, uma vez que a capacidade empreendedora nessas regiões era escassa. No Brasil, esse tipo de política foi usado para a promoção da industrialização do Nordeste, durante os anos de 1960 e 1970.

Por sua vez, o conceito de Hirschman (1958) de encadeamentos para trás e para frente (*backward and forward linkages*) promoveu uma ferramenta prática para a seleção de setores estratégicos que poderiam alavancar o crescimento regional, particularmente em áreas subdesenvolvidas. As indústrias motrizes deveriam ser identificadas de acordo com o seu potencial de promover articulações dentro de um dado território. Se uma atividade fosse capaz de gerar encadeamentos para trás e para frente, o crescimento econômico viria como consequência. Além disso, as indústrias motrizes com uma "baixa margem de tolerância" ao erro seriam mais adaptáveis no que diz respeito aos encadeamentos técnicos qualificados. No entanto, Hirschman era claro quando dizia que, na maioria dos casos, o estabelecimento de encadeamentos locais poderia não ser obtido apenas pelas forças do mercado. Ao contrário, seria necessário romper com as ligações econômicas e políticas que poderiam

vincular produtores locais, ou simples comerciantes, a seus fornecedores.

A despeito da sua difusão, as políticas baseadas em estratégias derivadas dessas recomendações pareceram insuficientes para promover um real desenvolvimento na maior parte das áreas atendidas. Essa situação foi agravada com o surgimento de novas políticas econômicas e industriais que abandonaram a concessão de incentivos e subsídios como o principal estímulo de atração de investimentos para regiões atrasadas.

Um dos problemas geralmente associado com as políticas de crescimento dos pólos foi a falta de atenção dada aos pré-requisitos econômicos, sociais e institucionais para que o processo de desenvolvimento fosse estabelecido (MALIZIA e FESER, 1998). Em relação aos pré-requisitos econômicos, a literatura considera que as economias de escala estáticas marshallianas seriam insuficientes para promover o desenvolvimento industrial regional, principalmente em um ambiente caracterizado por exigências crescentes de competitividade. Para promover a competitividade de clusters industriais regionais, também parecia ser necessário o estabelecimento de um processo virtuoso de criação de economias externas dinâmicas, isto é, os processos que são associados ao aprendizado, à inovação e à especialização da firma. Por essa razão, crescimento e desenvolvimento não seriam obtidos, automaticamente, por meio da criação de capacidade produtiva nas indústrias motrizes dos distritos industriais. A competição, principalmente em um mercado crescentemente internacionalizado, demandaria um vigoroso processo de aprendizado local que resultasse em um aumento permanente de produtividade na diferenciação de produtos orientada pelo mercado e na criação de capacidades de inovação. Se as políticas falhassem em sua abordagem à questão do aprendizado, as chances de sucesso seriam limitadas.

Quanto aos outros pré-requisitos, Bellandi (1989) aponta que, por trás da promoção de economias externas dinâmicas, existem fatores sociais, culturais e institucionais, incluindo confiança entre os agentes, padrões de práticas de negócios, limitações sociais e outros elementos relevantes. Aqui, a noção de "capital social" (PUTNAM, 1993) é normalmente utilizada na análise. A idéia é que, se a cooperação entre as firmas é um elemento-chave para a dinâmica de desenvolvimento de clusters, esta pode ser mais facilmente promovida se existir tradição de confiança, estabilidade institucional (em termos de regras aceitas para os negócios) e solidariedade social entre os agentes localizados na região. Além disso, a existência de capital social reduz "os custos de transação" (WILLIAMSON, 1985), o comportamento oportunista é dificultado e há redução da "assimetria de informações".

Ainda em termos de elementos institucionais, a importância da existência de agências de suporte acompanhando as atividades industriais também é apontada. Essas agências são tidas como necessárias porque oferecem serviços que são essenciais para a promoção das economias externas dinâmicas: acesso a crédito, a inovações e mercados, a serviços tecnológicos, à qualificação de força de trabalho, etc. É importante ressaltar que a maior parte da literatura trata de clusters nos quais pequenas firmas são predominantes. Nesse caso, o acesso a esses serviços só é possível por meio de agências públicas ou semipúblicas. Por essa razão, o conceito de "Sistema Regional de Inovação" (LUNDEVALL, 1992) é usado, freqüentemente, para diagnosticar a efetividade dessas agências, desenvolvendo funções que focam as economias externas dinâmicas.

Como a emergência de clusters regionais parece estar relacionada com fatores econômicos e sociais que são produtos históricos de espaços construídos socialmente, a transferência de tais teorias e práticas para a periferia do capitalismo deve trazer à tona as especificidades dos clusters locais. Crocco *et al* (2003) descreveram essas especificidades no contexto do Brasil, onde:

- a) as capacidades de inovação são escassas;
- b) o comportamento do gestor é conservador;

c) o meio institucional e macroeconômico é volátil e estruturalmente limitante;  
d) os clusters, normalmente, estão imersos em uma economia de subsistência, a densidade urbana é restrita, a renda *per capita* é baixa, os níveis educacionais são baixos, e as complementaridades produtivas com outros clusters são fracas.

Além disso, os elementos institucionais, tão importantes, raramente estão presentes. Essas características levaram alguns pesquisadores brasileiros a forjarem outro conceito – Arranjos Produtivos Locais – para lidar com as especificidades da formação histórica de clusters produtivos na periferia (CASSIOLATO et al, 2000).

A justificativa de políticas direcionadas para a promoção de clusters – ou Arranjos Produtivos Locais – reside na idéia de que é uma função do setor público corrigir as falhas do mercado (STIGLITZ, 1994). De fato, para ter sucesso na arena internacional, firmas pequenas agrupadas em um território precisariam ter o suporte de governos, particularmente para estarem aptas a internalizar o dinâmico processo de melhoria pelo aprendizado. Basicamente, este é o objetivo das políticas federais e locais nessa área. No entanto, é importante mencionar que, apesar de existirem argumentos fortes a favor desse tipo de intervenção, não há uma receita pronta para o desenho dessas políticas. Conseqüentemente, existem riscos e incertezas associados ao seu sucesso.

### 3 POLÍTICAS FEDERAIS E LOCAIS NO BRASIL

No Brasil, a promoção de APLs é tida como um dos eixos principais do desenvolvimento econômico e social, de acordo com o documento “Guia para as Políticas Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”, publicado pelo Governo Federal em abril de 2004. Com base nesse documento, foi criado um programa de APL, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior, incluído no Plano de Investimento (PPA) para o período de 2004-2007. O programa de APL, que conta com o trabalho e a colaboração de diversos ministérios, agências governamentais e semipúblicas, tem como objetivo geral promover a competitividade e a sustentabilidade nas áreas onde os APLs estão localizados, assim como estimular processos de desenvolvimento. O programa pretende alcançar objetivos específicos, como o crescimento de exportações, expansão e modernização da base produtiva, criação de empregos, inovação tecnológica, redução de desigualdades regionais e sociais, entre outros.

É importante notar que várias agências públicas e semipúblicas estão envolvidas na implementação dessa política. Mesmo considerando esse desenho multistitucional amplo, é possível identificar vários problemas. Por exemplo, apesar de o encorajamento da competição ser um objetivo declarado do programa, o trabalho do Ministério da Integração é, acima de tudo, de proteção das fronteiras do território nacional. Levando em conta essas questões geopolíticas, ao priorizar a seleção de APLs que deverão receber ajuda adicional, há um sério risco para a política, uma vez que esses centros podem não ter os requisitos básicos para se tornarem competitivos, até mesmo em mercados nacionais e regionais.

Deveria ser lembrado, também, que não existe nenhum trabalho sobre metodologia para dinamizar APLs que tenha sido pesquisada e testada no país. Geralmente, a pesquisa, nesse campo, tem sido descritiva (CASSIOLATO et al, 2000) e tem falhado em promover um entendimento consolidado dos fatores que contribuem para a dinamização dos APLs ou de como esses fatores podem ser estimulados. Cada instituição envolvida usa sua própria metodologia, mesmo quando ela está em um estágio embrionário. Nesse sentido, é importante mencionar o trabalho do Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) feito junto com a Agência Especial da Câmara de Comércio de Milão (PROMOS), que desenvolveram um projeto financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (CAPORALLI e VOLKER, 2004). No entanto, seus métodos ainda não foram difundidos.

### 3.1 POLÍTICAS LOCAIS: O CASO DA BAHIA

No Estado da Bahia, a promoção de APLs é vista como parte de uma tentativa de mudar o padrão histórico de políticas de desenvolvimento industrial implementadas pelos governos federal e estadual. Como foi observado por Teixeira e Guerra (2001), essas políticas levaram mais de cinquenta anos para transformar uma economia de base rural em uma região industrializada, concentrada em torno de sua capital. Essa industrialização foi resultado de um processo descrito por esses autores como “exógeno e espasmódico”. Exógeno porque os investimentos de capital e a capacidade gerencial relevante vieram de fora da região, atraídos por incentivos e subsídios dados pelos governos. Espasmódico porque o processo de industrialização dependeu de ondas de investimento em setores capital-intensivo, como refinarias de petróleo e plantas petroquímicas. Além disso, essas indústrias se especializam na produção de bens intermediários exportados para outros estados e países, que retornam para a região, como bens de consumo final. Conseqüentemente, apesar desse crescimento industrial, a região tem sofrido com altos níveis de desigualdade de renda, indicadores sociais baixos e falta de empreendedorismo local necessário para o crescimento contínuo.

Nesse contexto, a política de promoção de APLs apresenta um viés social. Incentivos devem ser dados para clusters de pequenas empresas em áreas rurais e urbanas desprovidas. Ajudando esses clusters a sobreviverem e crescerem, seria possível reduzir a desigualdade e a concentração da renda. Além disso, a produção local de bens de consumo final deve crescer, integrando a produção em cadeias e adicionando valor aos produtos intermediários produzidos por grandes empresas, com alta intensidade de capital.

A Bahia está experimentando duas tentativas de suporte a APLs: uma pelo escritório do SEBRAE local e outra pelo governo do Estado. A primeira tentativa foi baseada na análise inicial de sete cadeias de produção. A outra foi baseada em um programa de suporte para cinco APLs, com o objetivo de encorajar o desenvolvimento tecnológico e a inovação nos arranjos visando ao fortalecimento de suas respectivas cadeias produtivas. Essas duas experiências ocorreram em paralelo e com pouca interação entre si. Elas provocaram, no entanto, discussões no contexto local a respeito de uma política mais integrada.

A pedra inicial dessa nova política foi a assinatura, por meio de suas secretarias setoriais, agências de crédito e desenvolvimento e federação das indústrias, de um acordo de cooperação entre o governo do Estado. Com isso, foi possível a integração de várias instituições participando de um trabalho conjunto para a promoção do desenvolvimento dos arranjos produtivos por meio da criação de uma Rede de Suporte para APLs. A configuração dessa rede agrega quatorze instituições diferentes, entre elas, duas universidades.

É importante observar que estruturar uma rede tão diversa como essa fez surgir um modelo particular de governança. A coordenação da rede se tornou responsabilidade do Secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação, que propôs e desenhou um Modelo de Governança em dois níveis:

#### a) nível de suporte à rede:

- **centro de decisão:** é o mais alto nível de tomada de decisão e aprovação de trabalhos feitos pela rede. É formado por secretarias de Estado e líderes das agências que assinaram o acordo de cooperação que configurou a Rede de Suporte dos APLs. O grupo tem reuniões quando: a) um novo projeto é apresentado; b) uma avaliação da rede se faz necessária; c) decisões de alto nível são demandadas pelo Grupo Executivo.

- **grupo executivo:** formado por técnicos de instituições parceiras da Rede. Esse grupo é responsável pela direção e coordenação do trabalho a ser executado nos APLs,

priorizando a ação integrada entre os participantes do Programa. Dentro do Grupo Executivo, existem membros que lidarão diretamente com o estabelecimento e desenvolvimento de cada APL. A escolha do membro para liderar cada APL é determinada pelo nível de convergência entre o plano de ação do APL em questão e o papel da instituição que o membro representa.

Grupo Técnico: em virtude do número e da diversidade de parceiros na Rede, há uma subdivisão nos seguintes grupos técnicos:

- Crédito e Finanças,
- Treinamento Tecnológico e Qualificação Profissional e
- Mercado e Exportação.

b) Nível do Arranjo Produtivo

- **gestor do APL (Líder de Negócios):** o Gestor do APL toma conta do APL, uma vez que a sua auto-sustentabilidade tenha sido alcançada. Suas funções são: promover a cooperação entre os vários participantes do APL e entre eles e a Rede de Suporte; apresentar projetos de interesse para os APLs; e monitorar a implementação de projetos. Dado o duplo papel do gestor, de articulador e técnico, é importante que ele conheça bem o setor e seja reconhecido como um líder por ambas as partes.

Monitor Executivo do APL: tem várias funções: aconselhar e oferecer suporte para o Gestor do APL; monitorar a execução dos projetos selecionados para o APL; organizar a base de dados de informações do APL; e coordenar estudos.

- **grupos técnicos:** Cada APL priorizado é formado por grupos de trabalho temáticos, nomeados e conectados de acordo com o seu objetivo ou necessidade específica. Cada grupo tem um líder, com a responsabilidade de coordenar o trabalho, monitorar a sua performance e dialogar com o Grupo Executivo da Rede de Suporte dos APLs. Esses grupos são formados por representantes das empresas, membros de sindicatos, associações, centros de pesquisa, centros de ensino e outros membros da Rede dos APLs, principalmente todos aqueles ligados ao APL específico. O trabalho feito por esse grupo é passado para a Rede de Suporte dos APLs para uma análise e, quando aprovado, é implementado pelos órgãos competentes.

O Modelo da Rede de Governança é apresentado na Figura 1.

**UMA ANÁLISE DO POTENCIAL E DOS RISCOS ASSOCIADOS ÀS POLÍTICAS DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLs)**

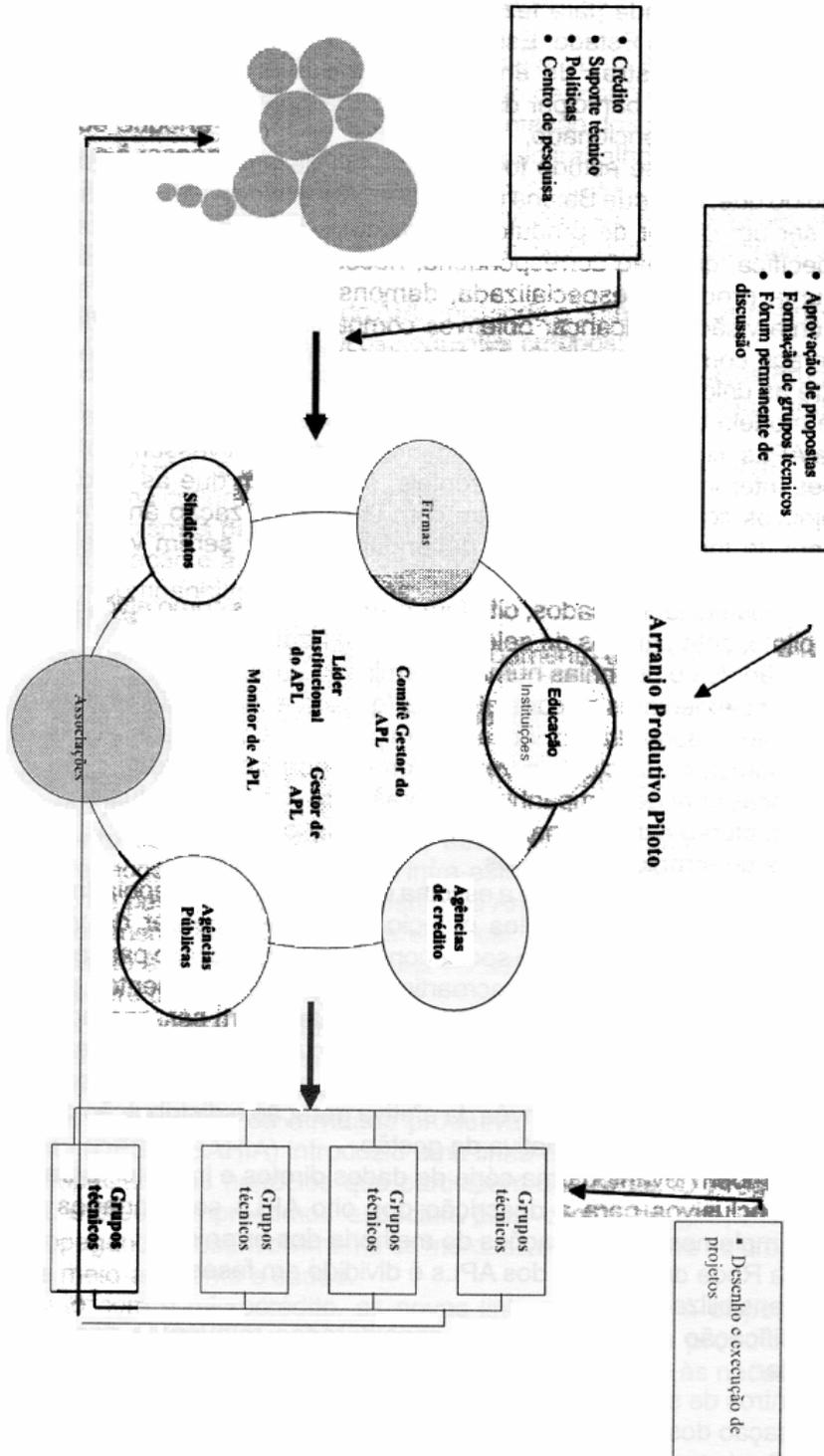


Figura 1: O Modelo da Rede de Governança

Outros passos foram dados para a implementação dessa política local. Primeiro, uma universidade local foi contratada para fazer uma pesquisa para identificação dos principais Arranjos Produtivos Locais no Estado. Essa pesquisa foi feita por mapeamento e análise de um grande número de amostras de empresas e produtores no Estado da Bahia que demonstravam potencial para participar da Rede Baiana de APLs, de acordo com o modelo de gestão e governança já mencionado.

Um dos resultados desse estudo foi a construção de um modelo operacional para os APLs. Foi entendido que, na Rede Baiana de APLs, o conceito de APL deveria ter as seguintes características: ser um cluster de produtores individuais ou familiares; estar localizado em uma região específica, que não corresponderia, necessariamente, às divisões políticas do Estado; ter alguma produção especializada; demonstrar potencial para articulações nos negócios, com uma visão de alcançar objetivos compartilhados por meio de cooperação; e estar apto a interagir com atores externos que pudessem ajudar no alcance de objetivos de cooperação entre as unidades produtivas.

Com esse modelo descritivo, havia três tipos básicos de clusters que interessavam à Rede Baiana de APLs: clusters em que as unidades produtivas tivessem objetivos comuns a partir de relações interorganizacionais horizontais; clusters em que as unidades produtivas alcançariam objetivos comuns se contassem com uma organização âncora interessada no arranjo; e clusters de tecnologia intensiva dependentes, para serem viáveis, de pesquisa, desenvolvimento e engenharia.

De quarenta clusters identificados, oito foram selecionados como alvos prioritários. Para escolher o APL-piloto, sete critérios de seleção foram utilizados:

- a) concentração de companhias numa determinada área;
- b) recursos complementares ou competências (qualidade, eficiência/produtividade, acesso a novos conhecimentos e aprendizado, inovação em produtos e processos, acesso a mercados, vantagem no agrupamento dos clusters *versus* fornecedores e clientes);
- c) existência ocasional de companhias âncoras para estimular o cluster;
- d) contato com atores externos para estimular o associativismo; e
- d) governança de arranjos produtivos.

O estudo também recomendou que a escolha de cada APL fosse apoiada e desenvolvida, inicialmente, de acordo com os critérios mencionados, sem perder de vista a natureza estratégica dos arranjos e o planejamento socioeconômico desenvolvido para a matriz produtiva em que a Bahia se encaixa. Algumas macroarticulações (encadeamentos para trás e para frente) possíveis na estrutura produtiva do Estado não deveriam ser ignoradas. Também foi apontado que, quanto mais poderoso o potencial das articulações dos APLs escolhidos, maior o retorno econômico e social. Assim, os riscos inerentes à escolha de casos isolados, tomando por base apenas aspectos sociais, ao invés da efetiva geração e distribuição de riquezas, são evitados pelo uso dessa forma associativa de gestão.

A pesquisa também levantou uma série de dados diretos e indiretos para a formulação de documentos conclusivos para a descrição dos oito APLs selecionados e apresentou sugestões para a implementação de ações de melhoria dos arranjos.

O trabalho da Rede de Suporte dos APLs é dividido em fases:

- a) fase 1 – sensibilização
  - identificação dos *stakeholders* considerados relevantes para cada APL em particular;
  - encontros de sensibilização para apresentação das forças e fraquezas do APL e organização dos grupos de trabalho temáticos;
  - seleção de temas relevantes para o APL que se tornarão projetos dos grupos de trabalho.
- b) fase 2 – estruturação
  - preparação de *workshop* para lançamento do APL;

## **UMA ANÁLISE DO POTENCIAL E DOS RISCOS ASSOCIADOS ÀS POLÍTICAS DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLs)**

- contratação de consultores para mapear as restrições e potencial de relação entre as firmas, possibilidades de cooperação. etc.

### **c) fase 3 – implementação**

Os grupos técnicos são responsáveis pela verificação do trabalho feito pelos consultores, bem como pela verificação do desenho dos projetos enviados para a Rede de Suporte dos APLs e da implementação dos projetos. Cada grupo tem um líder que é responsável pela coordenação do trabalho, que centraliza a informação e que apresenta os resultados para o Gestor do APL e para o Grupo Executivo.

O monitoramento da implementação do trabalho da rede é feito da seguinte forma:

a) acordo para a definição de um cronograma de execução física e financeira de projetos específicos do APL;

b) relatório escrito sobre a gestão do APL, incluindo o potencial e as restrições do projeto.

A avaliação dos resultados possui os seguintes critérios:

a) medição dos objetivos especificados no projeto desenhado pelos grupos técnicos;

b) utilização de indicadores de impacto definidos pela rede e pelos grupos para cada objetivo de cada projeto.

Finalmente, uma série de ações que devem ser implementadas pelos APLs é apresentada:

a) estímulo a uma cultura empreendedora;

b) uso de mecanismos para ter acesso a novos mercados;

c) apoio à incubação e a processos de inovação;

d) estímulo a companhias tecnológicas;

e) apoio à difusão tecnológica;

f) desenvolvimento de pesquisa para aperfeiçoamento de processos e produtos;

g) oferta de serviços tecnológicos básicos;

h) treinamento e educação com foco na demanda;

i) treinamento em desenho de gestão.

Baseadas nesse plano, algumas ações foram executadas. Em particular, o trabalho desenvolvido nesses clusters inclui:

a) treinamento comercial e de gestão, acesso ao mercado, serviços de finanças, informação e tecnologia e melhoria na infra-estrutura básica;

b) um curso de pós-graduação em gestão de Arranjos Produtivos Locais, destinado às pessoas diretamente envolvidas na esfera local;

c) suporte direto à direção de um cluster no setor de confecção de roupas, localizado numa área pobre da capital do Estado.

O Programa de Suporte a APLs no Estado da Bahia ganhará uma nova dinâmica com recursos financeiros vindos de empréstimos feitos pelo governo do Estado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esses recursos somam 17 milhões de dólares e devem apoiar o estímulo à expansão da atividade produtiva. Por sua vez, a Agência Estadual de Desenvolvimento (DESENBHIA) introduziu uma linha especial de crédito contemplando as necessidades especiais dos negócios que participam dos APLs. O Programa de Apoio ao Crédito do APL oferece empréstimos especiais para capital de giro, investimentos fixos, treinamento, propaganda, desenvolvimento de mercado e adaptações de processos e técnicas aos padrões de meio-ambiente e saúde.

Em conjunto com o microcrédito, as novas linhas puseram à disposição um modelo inovador de financiamento, uma vez que se descobriu que os produtos convencionais disponíveis no mercado financeiro não atendiam satisfatoriamente às necessidades reais dos participantes dos APLs.

## **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apesar da falta de conhecimento testado sobre como efetivamente promover a competitividade das empresas organizadas em clusters, esse tipo de política está ganhando

espaço na agenda da política industrial do Terceiro Mundo. Como podemos ver, no caso do Brasil, elas estão se tornando mais frequentes tanto na esfera federal como na local.

A redução das desigualdades regionais e das disparidades de renda é o argumento usado para justificar a introdução de políticas de promoção de clusters. A criação de centros industriais, que vem da idéia do desenvolvimento de pólos, não foi capaz de estabelecer as articulações locais necessárias para um crescimento continuado, e, agora, as políticas que induzem a um dinamismo endógeno e sustentável ganharam prioridade. Ao invés de subsídios e incentivos para o estabelecimento de grandes empresas de fora, tenta-se apoiar pequenas empresas já existentes, com algum grau de especialização produtiva, e que já estão localizadas em territórios específicos onde, por meio da cooperação, podem melhorar suas chances de sobrevivência.

A experiência de países desenvolvidos, como os distritos italianos, pode ser tomada como uma evidência dos resultados que podem ser alcançados. No entanto, há uma preocupação a respeito da adaptação de conceitos dessas experiências. No caso brasileiro, o conceito de Porter sobre cluster foi transformado em APL com a intenção de ressaltar as limitações histórico-estruturais dos clusters já existentes no país. A idéia é que o contexto local pode tornar ineficiente a prescrição de políticas que não levem em conta suas especificidades.

Todavia, é importante salientar que esse tipo de política envolve riscos e incertezas. Primeiramente, como a cooperação entre os agentes é considerada um pré-requisito para que haja dinamismo nos clusters, não se pode esquecer que, de fato, muito do capital social desses clusters, um pré-requisito básico para a existência de comportamento cooperativo, pode ser escasso. O desenvolvimento desses arranjos depende de mudanças de longo prazo que, por sua vez, dependem de uma gama de outros fatores, além de políticas de governos.

Por outro lado, nada garante que a sobrevivência de empresas e de clusters em economias abertas será garantida pela intervenção do governo. A idéia é fomentar condições para o desenvolvimento de externalidades dinâmicas. No entanto, a ausência de instituições locais dedicadas ao aprendizado e à inovação, assim como a presença de normas rígidas e complicadas que prejudicam a obtenção de ganhos de competitividade por pequenos empreendimentos, pode resultar na impossibilidade de formação de produtores devidamente qualificados para a competição internacional.

Além disso, as condições macroeconômicas podem prejudicar os resultados das políticas industriais voltadas para as pequenas empresas. Nos dias de hoje, no Brasil, as restrições fiscais reduzem o consumo e o crédito. Esses fatores sistêmicos de competitividade podem pôr em cheque os esforços de melhoria nos desempenhos das empresas. Aqui se apresenta um exemplo em que uma pesada herança macroeconômica reduz as possibilidades de diminuição de desigualdades sociais e injustiças.

Finalmente, não se pode esquecer que a formulação e a implementação de políticas em direção à formação de clusters podem beneficiar a interação entre empresas, governo e universidade. Além de trabalho teórico, as pesquisas desenvolvidas pela universidade sobre as condições locais são essenciais para a efetividade de políticas de intervenção em APLs.

## REFERÊNCIAS

- AMIN, A.; ROBINS, K. . The re-emergence of regional economies? The mythical geography of flexible accumulation. *Environment and Planning D: Society and Space*: n.8, p.7-34, 1990.
- BELLANDI, M. On entrepreneurship, region, and the constitution of scale and scope economies. *European Planning Studies*, v.4, n.4, p.421-438, 1996,

- CAPORALI, R. e P. VOLKER, **Metodologia de desenvolvimento de arranjos produtivos locais**. Brasília: SEBRAE, 2004.
- CASSIOLATO, J. E. et al. **Arranjos e sistemas produtivos locais e proposição de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico**. Rio de Janeiro: IE/BNDES, 2000.
- CROCCO, M. A. et al. **Metodologia de identificação de arranjos produtivos locais**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003.
- HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.
- LUNDVALL, B-A (1992), **National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning**. London: Pinter Publishers, 1992.
- MALIZIA, E. E., FESER, E. J. **Understanding local economic development**, Rutgers University Press, 1998.
- MARSHALL, A. **Principles of economics: an introductory volume**. 9th ed. London: Macmillan, 1961.
- PIORE, M. J., SABEL, C. F. **The second industrial divide**. New York: Basic Books, 1984.
- PORTER, M. E. **The competitive advantage of nations**. New York: Free Press, 1990.
- PUTNAN, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SCOTT, A. J., STORPER, M. High technology industry and regional development: a theoretical critique and reconstruction. **International Social Science Review**, v.112, p.215-232, 1987.
- STIGLITZ, J. E. The role of the state in financial markets. In: Annual Conference on Development Economics, 1993. **Proceeding...** Washington: World: Washington DC, 1994.
- TEIXEIRA, F., GUERRA, O. 50 Anos de Industrialização Baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. **Bahia Análise & Dados: Leituras da Bahia II**, jun, 2001.
- WILLIAMSON, O. **The Economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985

#### RISK AND POTENTIAL ANALYSIS RELATED TO CLUSTERS POLICIES.

**Abstract:** The objectives of the present paper are to describe and assess policies oriented to dynamism of the local productive clusters that have been implemented in Brazil, with special emphasis to the structure of created governance. Thus, a literature review of industrial policies and clusters is presented. Regarding the policy analysis, the risks associated to governance are considered, more specifically those related to the dynamic of specific sectors organized in clusters. The dynamics of such sectors may contribute to turn obsolete the process of local production dynamism when there is no national and international competitiveness. At the end, it will be argued the role of private sector, the government and of the universities in this kind of policy and its implementation.

**Key Words:** *Clusters. Competitive Risks. Industrial Policy.*

Data do recebimento do artigo: 23/09/2005

Data de aceite de publicação: 13/03/2006