

A Governança em Arranjos Produtivos Locais (APLs): Algumas Considerações Teóricas e Metodológicas

Governance in Local Productive Arrangements (APLs): Some Theoretical and Methodological Considerations

Lucas Labigalini Fuini¹

RESUMO: o presente artigo visa explorar com mais profundidade um dos aspectos mais difundidos e de mais difícil compreensão e sistematização nos estudos sobre aglomerações e Arranjos Produtivos Locais (APLs) e suas formas de governança. Entendemos que a governança em APLs representa um tipo de coordenação entre agentes que constroem, em um processo contínuo de conflito e cooperação, pactos e compromissos para o desenvolvimento econômico de territórios locais e regionais. A análise vai explorar alguns dos aspectos centrais teóricos e metodológicos da abordagem da governança em Arranjos Produtivos Locais (APLs), com base em uma revisão bibliográfica e no diálogo entre diferentes autores que se dedicaram a estudar o tema, investigando os seguintes tópicos gerais: do conceito, das metodologias, da política pública e de suas limitações enquanto tema científico e ferramenta prática de intervenção. É importante também considerar as peculiaridades históricas, culturais e socioeconômicas das diversas manifestações de especializações territoriais produtivas, não tendo este estudo um caráter normativo, mas sim prospectivo e preliminar.

PALAVRAS-CHAVE: Governança. Arranjos Produtivos Locais. Cooperação. Dinâmica territorial.

ABSTRACT: *this article aims to explore in more depth one of the major aspect and more difficult to understanding and systematization in studies on clusters and Local Productive Arrangements (APLs): its forms of governance. We understand that governance in clusters represents a kind of coordination between agents that build in a continuous process of conflict and cooperation pacts and commitments for economic development of local and regional territories. That said, our analysis is based on a set of bibliographic references selected that allow us to analyze the governance of production arrangements in the following aspects: concept, methodologies, public policy and its limitations as a subject of scientific and practical tool for intervention. It is also important to consider the historical, cultural and socio-economic peculiarities of the various manifestations of territorial productive specializations, this study not having a normative character, but prospective and preliminary*

KEYWORDS: *Governance. Local Productive Arrangement. Cooperation. Territorial dynamics.*

¹ Doutor em Geografia – área de concentração em Organização Espacial – pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da Unesp-Rio Claro. Professor assistente doutor do curso de Geografia da Unesp-Ourinhos, coordenador de projeto regular da FAPESP (2011/20203-8), coordenador do Laboratório de Geografia Humana/Unesp-Ourinhos e membro dos grupos de pesquisa do CNPq “Dinâmicas e Processos Territoriais (DITER)” e “Estruturas de governança e desenvolvimento territorial”. Email: lucasfuini@ourinhos.unesp.br.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre governança ganhou destaque nos últimos anos face ao profundo processo de reestruturação econômica, denominado de "acumulação flexível"² (HARVEY, 1989; BENKO, 1996), que produziu mudanças nas estruturas políticas e sociais voltadas ao desenvolvimento econômico local e regional. Assim, em diversos países do mundo, inclusive no Brasil, principiaram processos de descentralização políticos-administrativos mais ou menos intensos, que transferiram às autoridades regionais e municipais algum poder de decisão e de implementação de políticas de investimentos e de apoio técnico e operacional a atividades econômicas e sociais.

Posto isso, contribuições teóricas manifestaram que o desenvolvimento territorial estaria se modificando, se deslocando do modelo de planejamento regional outorgado dos anos "fordistas" de 1950, 1960 e 1970 para estratégias mais flexíveis de desenvolvimento local e regional endógeno, dotando as municipalidades e regionalidades de maior poder para execução e implementação de algumas políticas setoriais, como educação, saúde, transporte público, coleta de lixo e certos estímulos fiscais e oferta de externalidades para atração de investimentos (BOISIER, 2000, AMARAL FILHO, 1996).

Esse cenário de transição pós-fordista longo (de fins da década de 1970 em diante) foi interpretado de diversas formas. Benko (1996, 2001) qualificou-o por dois vieses: a) do "*deslizamento de escalas*", considerando que as estruturas econômicas e políticas adquirem maior densidade entre o "global" e o "local", sendo que o nível "nacional" se colocaria como intermediário para aglutinar sinergias para as estratégias localistas em processos de descentralização político-administrativos (PIRES; NEDER, 2008); b) do "*mosaico global de regiões*", considerando que passariam a ser as regiões os atores fundamentais do desenvolvimento, competindo entre si conforme seus recursos econômicos e não-econômicos, valorizando-se os fatores sociais, culturais e políticos de regulação territorial e as instituições locais.

Considerando a afirmação de Benko (2001) de que a paisagem econômica é também um instrumento de regulação, os Arranjos Produtivos Locais aparecem como exemplos de governança voltados ao desenvolvimento territorial local no Brasil. Oficializado pelo governo federal em 2004, como política pública descentralizada de desenvolvimento econômico e estímulo à competitividade de micro e pequenas empresas, os APLs designam, em sentido geral, concentrações de empresas, geralmente de pequeno porte e de mesmo ramo de

atividade (calçadista, têxtil, movelaria, cerâmica, metalurgia) e que interagem entre si e com outros atores públicos e privados através de uma estrutura de governança comum.

Tal ferramenta foi incorporada aos planos plurianuais do governo federal (2004-2007/2008-2011) e se encontra atualmente dependente de articulações subnacionais estaduais para sua efetivação, com a criação de redes e núcleos gestores que executam a política de fomento aos APLs nas bases territoriais dos Estados, através de recursos obtidos do orçamento público ou de parcerias com bancos e instituições públicas e privadas, como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

Sendo assunto recente no meio político, o debate sobre aglomerações e arranjos produtivos é antecedente na literatura especializada. A definição de APL utilizada no Brasil foi popularizada por uma definição inicial, mais ampla, de José Eduardo Cassiolato e Helena Lastres, pesquisadores do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e coordenadores da Redesist (Rede de pesquisa sobre Sistemas locais de Inovação), que desde os anos 1990 já vinham desenvolvendo pesquisas sobre "meios inovadores" e "sistemas nacionais e locais de inovação". Concomitantemente, instituições de apoio e fomento, como Sebrae e BNDES, alicerçados em consultorias especializadas, lançaram suas próprias definições, com recortes temáticos e interesses específicos.

No conjunto maior do pensamento científico, a discussão sobre APLs advém de três matrizes principais, bastante exploradas como alternativas de organização mais flexíveis do espaço industrial pós-fordista:

- a) A abordagem sobre Distritos industriais italianos, de inspiração marshalliana, com autores como Becattini, Garofoli, Brusco, Bagnasco, e que atribuem o sucesso de segmento das indústrias italianas localizadas no nordeste do país às forças aglomerativas criadas pela concentração de pequenas empresas e à construção social e cultural do saber-fazer local enraizadas em determinadas atividades industriais semi-artesanais;
- b) A abordagem de Clusters, apoiada na obra de Michael Porter, pautada na concepção de vantagens competitivas e fatores de competitividade, como a proximidade do mercado consumidor, o acesso a recursos e infraestrutura e à organização político-institucional, elementos que poderiam ser catalisados em aglomerados de empresas consorciadas em associações representativas e no apoio estatal;
- c) Nas abordagens sobre *Meios inovadores*, *Sistemas locais de inovação* e *Tecnopolos*, de inspiração neo-schumpeteriana, que apostam na aglomeração de empresas como um fator importante para a geração de inovações (em ferramentas, processos e produtos) em

segmentos de cadeias produtivas territorializadas, funcionando como "regiões" estratégicas da difusão inovadora para todo o tecido industrial nacional.

Alguns estudos específicos destacam que o desenvolvimento e a própria sobrevivência de aglomerações produtivas e APLs dependem do tipo de comando e coordenação entre agentes que direcionam as relações produtivas e não produtivas que alimentam os sistemas de empresas em suas bases territoriais. No entanto, essa construção de estruturas de governança é um processo complexo e que depende de diferentes níveis de cooperação, inovação e das próprias economias externas e de localização presentes em uma localidade e que aparecem como recursos para os aglomerados.

Suzigan, et al. (2007) analisa os casos dos APLs de produção de calçados de Franca e de Móveis de Votuporanga, ambos no Estado de São Paulo, e dessa análise obteve algumas conclusões sobre a governança, dentre as quais destacamos:

- a) a governança em APLs só se estabelece quando os agentes locais procuram ir além do aproveitamento das vantagens competitivas locais decorrentes de economias externas de aglomeração e tentam tomar iniciativas coletivas ou desenvolver ações conjuntas, estreitando suas interdependências no sentido de alcançar a eficiência coletiva (SCHMITZ; NADVI, 1999);
- b) APLs compostos predominantemente por grandes empresas dominantes, inseridas em cadeias globais de produção/suprimento ou comercialmente subordinadas a grandes redes varejistas, deixam pouco espaço para formas de governança local, a menos que haja decisão política e um sério propósito das grandes empresas locais e suas empresas coordenadoras ou líderes, bem como de atores coletivos privados e públicos locais, no sentido de redirecionar o desenvolvimento do APL, como é o caso do APL calçadista de Franca/SP;
- c) APLs com predominância de micro/pequenas e médias empresas ou com estruturas produtivas sem grandes assimetrias, com produto que favorece a divisão do trabalho e a formação de cadeia produtiva, menos subordinados em termos de inserção comercial, com tecido institucional denso e contexto social/cultural/político que valoriza o associativismo, a solidariedade e a confiança, e gera lideranças locais, são mais propícios a formas bem sucedidas de governança local. Esta pode assumir a forma de um modelo associativo-cooperativo, ou do modelo de governança local privada e pública com agente coordenador, como é o caso da indústria de móveis de Votuporanga/SP.

Outros estudos também exploraram a temática da governança territorial em APLs, como é o caso de Amato Neto (2009), que analisa um conjunto de aglomerações (*clusters*) e APLs no Estado de São Paulo à luz de algumas dimensões (econômica, geográfica, social, tecnológica,

institucional, ambiental, de capacidade gerencial) dentre as quais se destaca a da governança, que é definida, com base em Lastres e Cassiolato (2003), como

(...) as diversas formas de coordenação das atividades econômicas, assim como das ações realizadas pelos diversos agentes públicos e privados em uma dada aglomeração produtiva. Nesse sentido, cabe destacar que tais formas de coordenação, intervenção e participação nos processos de decisões locais e de hierarquias no interior de um cluster/arranjo produtivo podem representar, também, distintas formas de poder de decisão, isto é, de maneira mais ou menos formal e mais centralizada ou descentralizada (AMATO NETO, 2009, p. 47).

Amato Neto (2009), em seu estudo, se concentra em uma análise metodológica quantitativa e qualitativa dos seguintes APLs, a maioria incluídos na política estadual de fomento à competitividade de APLs: gemas-folheados de Limeira; joias de São José do Rio Preto; cerâmica de Santa Gertrudes, Porto Ferreira, Itú-Salto, Tambaú-Vargem Grande do Sul; plástico do Grande ABC; calçados de Franca (masculinos), Jaú (femininos), Birigui (infantis), têxtil-confecções de Americana e região, Ibitinga (cama, mesa, banho e enxoval), Cerquillo-Tietê, Tabatinga (bichos de pelúcia e enxovais) e Indaiatuba (confecções); da indústria moveleira da Região metropolitana de São Paulo, de Itatiba e Mirassol-Votuporanga; da indústria de equipamentos médico-odontológicos de Ribeirão Preto; da indústria aeroespacial de São José dos Campos; de instrumentos ópticos de São Carlos; e da indústria de bens de capital de Sorocaba.

Em nossos estudos também buscamos compreender a o funcionamento da governança em aglomerados produtivos (FUINI, 2013), suas limitações como estratégia de desenvolvimento local (FUINI, 2014) e alguns estudos de caso da região de governo de Ourinhos/SP (2014). Nesse último, conseguimos extrair algumas conclusões preliminares a partir da análise da dinâmica socioprodutiva e das relações institucionais e de governança:

Nos propomos ir além da mera classificação oficial de APLs, que define na região apenas o APL calçadista de Santa Cruz do Rio Pardo como parte de uma política oficial e, assim, fizemos a identificação de outras cinco aglomerações (*cerâmica, madeira e móveis, confecções, alimentos e cereais*) com forte impacto econômico local e regional e com desmembramento de cadeia produtiva para mais de um município de sua região. A análise da dinâmica produtivo-industrial e territorial da RGO só se mostrará completa com a posterior identificação das principais instituições públicas e privadas, associativas, sindicais etc, que interagem com as atividades produtivas e que constroem suas estruturas de governança e definem as relações de poder e lutas entre classes sociais presentes na dinâmica interna dos municípios e na relação entre eles. No entanto, é possível ao menos afirmar, que existem aglomerações produtivas locais representativas na RGO e que, mediante apoio político e financeiro, poderiam deixar de ser APLs embrionários e passar a ser

considerados APLs em desenvolvimento, quiçá APLs consolidados (FUINI, 2014, p. 259).

Considerando, então, a relevância do tema da "governança" e sua característica multidimensional (dependente das condições territoriais de interação entre diferentes atores e grupos sociais), nossa análise vai explorar alguns dos aspectos centrais teóricos e metodológicos da abordagem da governança em Arranjos Produtivos Locais (APLs), com base em uma revisão bibliográfica e no diálogo entre diferentes autores que se dedicaram a estudar o tema.

Assim, pensamos nesse exercício de análise como um esforço de sistematização de um determinado aspecto do conhecimento científico (um conceito) que é fortemente revelador das características específicas, de sucessos e fracassos, em experiências variadas de aglomerações produtivas no Brasil e no exterior, envolvendo formas variadas de inserção territorial de cadeias e segmentos de cadeias produtivas.

O CONCEITO E A POLÍTICA PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLS) NO BRASIL

Os Arranjos Produtivos Locais (APL) surgiram como conceito e ferramenta de política de desenvolvimento econômico regional com ênfase em micro, pequenas e médias empresas, em um esforço teórico para se compreender os modelos de aglomerações produtivas de pequenas empresas e sistemas produtivos territorializados, como os Distritos Industriais italianos (BECATTINI, 1994, 2002) e os *Clusters* industriais (PORTER, 1999), à luz da realidade brasileira. 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 às vocações regionais³.

O conceito de APL foi inicialmente sistematizado no Brasil por um grupo de pesquisadores reunidos na Redesist (Rede de Pesquisa de Sistemas Locais de Produção e Inovação do Instituto de Economia da UFRJ), sendo posteriormente incorporado nas propostas de órgãos como o Sebrae e o BNDES. Esse grupo define os APLs como:

Aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultorias e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros, e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas

outras instituições públicas e privadas voltadas para a formação e capacitação de recursos humanos (escolas técnicas e universidades), pesquisa, desenvolvimento, engenharia, política, promoção e financiamento. (LASTRES; CASSIOLATO, 2004, p. 10-11).

Os APLs adquirem, portanto, um caráter de plataforma de governança por conta dos vínculos cooperativos e inter-organizacionais que estabelecem em torno de um aglomerado setorial específico, que serve de base para construção de convenções e identidades comuns localizadas. Esses aglomerados têm como premissa a proximidade geográfica entre as empresas altamente especializadas, que desenvolvem redes com fornecedores, firmas subcontratadas e instituições de apoio. Abaixo (**Quadro 1**) destacamos algumas definições utilizadas por instituições públicas e privadas que executavam políticas para APLs em certos Estados e regiões brasileiras (FUINI, 2010).

Quadro 1: Exemplos de atuação em APLs no Brasil

Instituições	Projetos existentes
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Juazeiro/Petrolina (fruticultura irrigada), Araripina (gesso), Brasília (confeções), Cachoeiro do Itapemirim (rochas ornamentais), Caxias do Sul (metal-mecânico), Franca (calçados masculinos), Jaraguá (confeções), Nova Friburgo (confeções moda íntima), Paragominas (móveis), Ubá (móveis) e Apucarana (confeções bonés)
Observatório APL/GTP-APL/Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT)	Norte: <u>Pará</u> (moda e design de Belém e área metropolitana), <u>Rondônia</u> (artesanato de Porto Velho e região), <u>Tocantins</u> (artesanato de Capim Dourado do Jalapão); Nordeste: <u>Ceará</u> (confeções do maciço do Baturité), <u>Pernambuco</u> (turismo na Mata norte criativa); <u>Alagoas</u> (moveleiro (2 experiências), cerâmica oleiro de Murici, turismo (3 experiências), agronegócios (1 de apicultura, 2 de fruticultura, 1 de horticultura, 1 de rizicultura, 1 de ovinocapicultura), tecnologia e biotecnologia de Maceió), <u>Sergipe</u> (festejos populares de S. Cristovão); Centro-oeste: Mato Grosso do Sul (agropecuária do leite (5 experiências), turismo da rota Pantanal-Bonito, cerâmica de terra cozida de Rio Verde, piscicultura (2 experiências), apicultura do Pantanal e confeções de Andradina), Goiás (tecnologia da informação de Goiânia/Aparecida de Goiânia, cerâmica vermelha do Norte-Mara Rosa, lácteo de S. Luis dos Belos, cachaça artesanal de alambique de Alexandria, confeções de Jaraguá e região); Sudeste: <u>Espírito Santo</u> (corredor criativo de Vitória), <u>São Paulo</u> (joias folheadas e bijuterias de Limeira, movelaria (2 experiências), saúde de Ribeirão Preto, tecnologia de softwares (2 experiências), metal-mecânico do Grande ABC); <u>Rio de Janeiro</u> (calçados e acessórios de Belford Roxo-Duque de Caxias, confeções e moda (4 experiências), mineração (2 experiências), jóias e bijuterias do Rio de Janeiro, metal-mecânico de Volta Redonda); Sul: <u>Paraná</u> (tecnologia da informação e softwares (3 experiências), confeções (2 experiências), <u>Rio Grande do Sul</u> (agronegócios (6 experiências), moveleiro da Serra gaúcha, de pedras, gemas e joias de Soledade, metal-mecânico de Panambi, naval offshore de Rio Grande).
SEBRAE Nacional – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas empresas	Polo moveleiro em Paragominas (PA), o distrito calçadista de Campina Grande (PB), o polo de moda íntima em Nova Friburgo (RJ), o polo de confeções e artesanato de Tobias Barreto (SE), Polo de horticultura do Agreste (AL).
SEBRAE/SP	Jau (Calçados femininos), Birigui (calçados infantis), Franca (calçados masculinos), Porto Ferreira (cerâmica), Ibitinga (artigos de cama, mesa e banho), Tabatinga (confeções de bicho de pelúcia e enxoval), Novo Horizonte (confeções), Cerquillo/Tietê (confeção infantil), S.J. do Rio Preto (equipamentos médico-

	odontológicos), Limeira (folheados), ABC (metal-mecânico, móveis e plásticos), Itatiba e Mirassol (móveis), região de Americana (têxtil e confecção)
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo	Ibitinga (confecções), Mirassol (móveis), Limeira (Bijuterias), Vargem Grande do Sul, Tambaú, Tatuí e Itu (Cerâmica Vermelha), e São José do Rio Preto (Jóias).
Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo	Americana (têxtil e confecções), Birigui (calçados infantis), Cerquilha/Tietê (confecções), Diadema (cosméticos), Franca (calçados masculinos), Grande ABC (transformados plásticos e metal-mecânico), Holambra (flores), Ibitinga (bordados de cama, mesa e banho), Itu (cerâmica vermelha), Jaú (calçados femininos), Limeira (semi-jóias), Mirassol (móveis), Panorama (cerâmica vermelha), Piracicaba (cadeia do etanol), RM de São Paulo (móveis), Ribeirão Preto (equipamentos médico-odontológicos), Santa Cruz do Rio Pardo (Couro e Calçados), São José do Rio Preto (Jóias de ouro), São José dos Campos (aeroespacial), Tabatinga (artefatos têxteis/pelúcias), Tabatinga, Tatuí e Vargem Grande do Sul (cerâmica vermelha)
Codevasf – Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco e Parnaíba	Aquicultura (norte de Minas Gerais, oeste da Bahia, lago de Sobradinho, lago de Itaparica, baixo São Francisco, centro-sul e oeste do Piauí), Apicultura (Norte de Minas, Ibotirama/BA, Araripe/Moxotó/S. Francisco/PE, Juazeiro/BA, Baixo S. Francisco em Sergipe e Alagoas, Piauí), Ovinocaprinocultura (Norte de Minas, oeste da Bahia, microrregião de Juazeiro/BA, Pajeú/S.Francisco/Araripe/PE, Sertão sergipano e alagoano, Piauí), Bovinocultura (Brasilândia) e Fruticultura (pólo Petrolina e Juazeiro).
Sebrae/MG	<u>Macrorregião Sul</u> : TI-Tecnologia da Informação, Malharia Retilínea, Móveis e Laticínios; <u>Macrorregião Leste</u> : Móveis, Suinocultura, Confecção e Aço Inox, <u>Macrorregião Centro</u> : Calçados, Confecção, Fogos de Artifício, Rochas Ornamentais, Petróleo e Gás e Fundição; <u>Macrorregião Oeste</u> : Cerâmica, Fruticultura, Confecção e Aço Inox; <u>Macrorregião Norte</u> : Fruticultura, Cachaça e Gemas e Jóias.
IEL – Instituto Euvaldo Lodi (Sistema FIEP-Federação das Indústrias do Estado do Paraná)	<u>Estado do Paraná</u> : Apucarana (bonés), Arapongas (móveis), Cascavel/Toledo (equipamentos e implementos agrícolas), Campo Mourão (equipamentos médico-odontológicos), Cianorte (confecções), Curitiba (equip. médico-odontológicos), Imbituva (malhas), Loanda (metais sanitários), Londrina (<i>softwares</i>), Paranaíba (mandioca), Ponta Grossa (móveis de metal), R.M. Norte de Curitiba (cal e calcário), Sudoeste do Paraná (confecções), Terra Roxa (confecção infantil), União da Vitória (madeira e esquadrias)
Rede Baiana de APLs (Interinstitucional, envolvendo Secretarias estaduais, Fapesb, Sebrae, Desenbahia e IEL)	Confecções (Salvador), Rochas ornamentais (Ourolândia), Ferramentaria (Região metropolitana de Salvador), Cachaça (Abaíra-Chapada da Diamantina), Flores (Maracás), Plásticos (RMS-Polo de Camaçari), Sisal (Valente), Cerâmica Estrutural (Alagoinhas)
Redesist (Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos produtivos e inovativos locais)/IE-UFRJ	Acre (Indústrias Florestais-Xapuri), Amazonas (Floricultura-Manaus), Pará (Floricultura e Círio de Nazaré), Maranhão (Turístico-S. Luís), Piauí (Apicultura), Ceará (Pingo d'água, Ovinocaprinocultura, Turismo religioso-Juazeiro do Norte), R. G. do Norte (Têxtil-Natal, Bordados-Caicó), Paraíba (Coureiro-calçadista, confecções e S. João-Campina Grande), Sergipe (Confecções-Tobias Barreto), Bahia (Cacau-Sul baiano, Petróleo e Gás-Recôncavo, Confecções e TI), Goiás (Confecções-Jaraguá, Turismo-Pirenópolis), Mato Grosso do Sul (Mandioca-Sul, Turismo-Bonito/Bodoquena), Minas Gerais (Automotivo/Fiat-Betim, Redes de inovação-Grande BH, Calçadista-Nova Serrana, Moveleiro-Ubá), Espírito Santo (Siderurgia, Madeira, Metal-mecânico e Rochas ornamentais), Rio de Janeiro (Têxtil-confecções, Softwares, Música-Conservatória, Rochas ornamentais), São Paulo (Móveis, Aeronáutico-S.J. dos Campos, Base tecnológica- S. Carlos, Telecomunicações-Campinas) Paraná (Soja, Inovação), Santa Catarina (Têxtil/vestuário-Vale do Itajaí, Softwares-Joinville, Turismo-Florianópolis, Cerâmica-Criciúma) e Rio Grande do Sul (Vinho, Fumageiro, Moveleiro-Serras Gaúchas, Máquinas e implementos agrícolas).

Fonte: Fuini, 2010, com base em pesquisas em sites diversos.

Nesse sentido, o setor e o território atuam como instâncias regulatórias importantes, definindo a governança como uma forma de coordenação do complexo industrial em sua base territorial. No âmbito das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, esse parece ser um dos apelos atuais do governo federal e de alguns Estados e municípios para fortalecimento da coordenação de aglomerados produtivos e para a promoção da competitividade e desenvolvimento econômico dos territórios.

Alguns fatores são fundamentais, segundo a literatura especializada, para definir os APLs. Considerando as diversas experiências analisadas por uma ampla gama de pesquisadores⁴, sobretudo nos anos 2000, aparecem, dentre outros possíveis, os seguintes elementos: territorialização da produção; economias externas, vantagens competitivas locais; inovação e cooperação. Todos esses temas acabam por estabelecer alguma relação de dependência com a estratégia de governança adotada em uma aglomeração produtiva, sendo ela condição para que muitos dos fatores elencados sejam desencadeados. E nesse sentido, todos dependem de um tipo de governança nacional que comanda a política para APLs, em suas diretrizes principais, para o território brasileiro e suas unidades político-administrativas.

A relação entre território e produção é explorada por Cocco; Urani, et al (2002). Os autores colocam que em formas de organização produtiva de pequenas e médias empresas, o território atua como integrador dos diferentes aspectos da produção, sendo um fator de integração versátil. Em modelos de DIIs (Distritos Industriais Italianos) e APLs (Arranjos Produtivos Locais), o contexto territorial favorece a construção de redes materiais e cognitivas capazes de internalizar as inovações tecnológicas em processos de aprendizagem produtiva localizados, estimulando também a cooperação entre agentes econômicos e sociais. “Afim, o espaço de produção, ao deixar a fábrica e passar a se referenciar na cidade, ganha uma conotação pública antes inexistente” (COCCO; URANI, et al, 2002, p. 22). A cooperação entre agentes é um dos pressupostos da governança.

As economias externas, ou externalidades, podem ser definidas como os benefícios coletivos que as empresas auferem em função de sua localização relativa, independente de qualquer operação econômico-comercial (MANZAGOL, 1985). Manzagol (1985) subdivide as externalidades econômicas em outras categorias, tais como: a) Economias de localização, que resultam da aglomeração de atividades similares ou vinculadas em um espaço restrito, as quais são definidas pelos seguintes aspectos: 1) especialização e complementaridade (aparecimento de empresas complementares em regiões com concentrações de empresas do mesmo segmento de produção); 2) ligações interindustriais verticais (etapas do processo produtivo),

horizontais (conjunto produtivo que abastece uma indústria) e diagonais (atividades que atendem a diversas indústrias não vinculadas) que vinculam as empresas em uma cadeia de complementaridade muito benéfica; 3) surgimento de serviços especializados; 4) vantagens do meio industrial pela especialização local, com qualidade/notoriedade da produção, mão de obra qualificada e contexto propício à inovação; b) economias de urbanização que beneficiam toda indústria que se instala em uma cidade importante, pois os estabelecimentos terão acesso à infraestrutura de energia/água/transportes/habitação/alojamentos, variedade de serviços especializados; amplo mercado e economias de escala, além da multiplicidade de contatos/interações; c) Deseconomias externas associadas aos aspectos negativos gerados pela concentração produtiva, com aumento nos custos de produção (exemplo: elevação dos preços dos terrenos, congestionamentos, poluição).

Podemos também adicionar nessa análise o termo de “economias de variedade”, trabalhado por Benko (1996). Tal abordagem explora a relação entre padrões tecnológicos e firmas que se voltam à perspectiva de “multiprodutos”.

A condição de existência das economias de variedade consiste no fato de que uma mesma firma, produzindo de maneira conjunta dois produtos, está à altura de fabricá-los a um custo menor que duas firmas separadas que produzam cada um dos seus produtos (BENKO, 1996, p. 231).

Muitas das vantagens que as micro e pequenas empresas (MPEs) podem acessar estão vinculadas às oportunidades criadas em relações institucionais definidoras de sistemas produtivos locais, ou seja, sistemas de organização e planejamento que dirigem as formas de abordagem quanto ao acesso às informações, mobilidade social, oferta de mão de obra e cooperação empresarial. As vantagens citadas como externalidades podem ser criadas, mobilizadas e mantidas em contextos territoriais locais de arranjos sistemas produtivos de MPEs (COSTA, 2001; PIRES, FUINI, et al, 2011). Nesse sentido, muitas externalidades podem ser mobilizadas conforme pactos e acordos de governança, ou mesmo a própria instância de governança, ao ser entendida como um tipo de relação horizontal das empresas com outros atores do meio territorial, aparece ela mesma como um recurso específico e externalidade disponível e acessível aos investidores em determinada localidade.

As vantagens competitivas locais, ou competitividade territorial em aglomerados e APLs, decorrem, segundo Porter (1999), de três grandes aspectos: aumento da produtividade das empresas ou setores componentes; fortalecimento da capacidade de inovação devido à elevação da produtividade; e estímulo à formação de novas empresas, que reforçam a inovação e ampliam o aglomerado. Em suma, as fontes das vantagens competitivas da localização

seriam: a) contexto para estratégia e rivalidade da empresa (investimentos, aprimoramento, competição na localidade); b) condições de fatores/insumos (recursos humanos/naturais/capital e infraestruturas física/administrativa/informação/científica e tecnológica); c) setores correlatos e de apoio (fornecedores, setores correlatos competitivos); d) condições de demanda (clientes locais sofisticados, exigentes e que antecipam as tendências) (FUINI, 2007).

Santos; Diniz; Barbosa (2004) exploram as vantagens competitivas locais estáticas (terras agrícolas, logística de transportes, reservas minerais acessíveis, mão de obra barata, incentivos fiscais) e retroalimentáveis (externalidades setoriais e multissetoriais e economias de escala e escopo). As externalidades setoriais e multissetoriais estão associadas aos ganhos de logística e acesso a serviços especializados.

As principais capacidades competitivas locais dos APLs mais desenvolvidos são relacionadas basicamente com um ambiente local mais propício para a difusão de conhecimento, a facilidade de acesso a ativos e serviços complementares, ou especialmente propícia cooperação multilateral entre as firmas, instituições e poder público (SANTOS; DINIZ; BARBOSA, 2004, p. 33).

Quando visto como condição essencial à melhoria da competitividade das pequenas empresas especializadas, o APL está condicionado a um tipo de cooperação multilateral, oscilando com conflitos, que pode ser tratada como uma etapa preparatória à constituição de formas mais maduras de coordenação político-institucional e de governança.

O termo inovação também tem sido colocado como um dos fatores fundamentais do sucesso de alguns APLs. Segundo Cassiolato; Lastres (2003), a inovação e o conhecimento colocam-se de forma crescente como elementos centrais da dinâmica e crescimento das nações, regiões e setores, no contexto das TIC (Tecnologias da Informação e Comunicação). A inovação, do ponto de vista tecnológico, refere-se às mudanças nos processos produtivos e produtos através da inserção de novos equipamentos, novas formas de gestão e organização da Quase-integração vertical/QIV⁵ nas propriedades e no estilo dos produtos (LIPIETZ, LEBORGNE, 1988). A inovação, do ponto de vista social, decorre das novas práticas implementadas no sistema produtivo atreladas às inovações produtivas, estabelecendo mudanças na organização interna e externa das fábricas, nas formas de gestão e governança setor-território dos aglomerados, nas estratégias de seleção e recrutamento da mão de obra, no regime social atrelado ao salariado, na divisão social do trabalho. Nesse sentido, o aprendizado se revela fundamental nesse novo paradigma computacional, pois se baseia na acumulação de competências na rede interempresarial.

A relação entre espaço e inovação permitiu que surgissem dois conceitos que relacionam as aglomerações produtivas ao aprendizado tecnológico: a) os meios inovadores (BENKO, 1996), que são conjuntos territorializados dotados de redes inovadoras que se desenvolvem pela aprendizagem e externalidades específicas da inovação; b) sistemas produtivos e inovativos locais (CASSIOLATO; LASTRES, 2003), são os arranjos produtivos em que as interações e vínculos resultam em cooperação e aprendizagem, com capacidade de incrementar a capacidade inovativa endógena e a competitividade local. A inovação pode ser tanto tecnológica quanto social e, no último aspecto, essa inovação envolve novas posturas e práticas de aprendizagem e de organização que incidem sobre as próprias práticas territoriais de gestão, as governanças.

A cooperação nos APLs expressa as diferentes formas de colaboração e parceria entre empresas e instituições nos territórios locais. A cooperação assume diferentes formatos. Sengenberger; Pike (2002) nos trazem os seguintes aspectos: subcontratação e divisão de encomendas, colaboração/parceria entre diferentes empresas que trabalham em fases distintas do ciclo de produção, colaboração para capacitação de mão de obra, desenvolvimento de relações de confiança entre firmas, empregadores e trabalhadores mediante a troca de informações. Benko (1996) afirma que são as 'convenções' os fundamentos das estratégias de cooperação. Uma convenção é um sistema de expectativas recíprocas sobre as competências e os comportamentos, um mecanismo institucional que permite a melhor alocação de recursos raros e a partilha mais eficaz de elementos comuns para os participantes de uma convenção.

Santos; Diniz; Barbosa (2004) distinguem, em APLs, dois tipos de cooperação: a) a cooperação coordenada por uma instituição representativa de associação coletiva com autonomia decisória; b) a cooperação caracterizada pela colaboração feita para solucionar objetivos específicos, limitados e sem autonomia decisória, independentemente da negociação e do objetivo predefinido das partes. Chama-se aqui o primeiro tipo de cooperação multilateral, o que pode ser exemplificado por um sindicato, uma associação de produtores, uma cooperativa de crédito, um consórcio de exportação, um centro de tecnologia ou um centro de treinamento de mão de obra de gestão coletiva ou de associações. O segundo tipo chama-se de cooperação bilateral e pode ser exemplificado como relações formais ou informais de troca de conhecimento, compra de tecnologia, *joint ventures*, desenvolvimento conjunto e relações de longo prazo cliente/fornecedor.

Cooperação e convenções são termos que aparecem como práticas relacionais de colaboração e de parceria que envolvem expectativas e projetos entre as partes interessadas e que detêm e controlam algum tipo de recurso econômico, social ou político. Assim, partindo de

práticas colaborativas para resolver os problemas imediatos da produção e do acesso a insumos e mão de obra, evoluem para práticas e mecanismos decisórios que buscam interferir no modo de organização da atividade produtiva no território e nas próprias políticas públicas setoriais e regionais/locais. Eis mais um sintoma da governança.

Nos Planos Plurianuais do Governo federal brasileiro (2004-2007 e 2008-2011) constam os APLs como eixos da política industrial e de desenvolvimento regional. Em agosto de 2004 foi instalado o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais - GTP APL, por Portaria Interministerial nº 200, de 03/08/2004, envolvendo 23 instituições (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste Finep, entre outros) com o apoio de uma Secretaria Técnica, lotada na estrutura organizacional do MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior), com o objetivo de adotar uma metodologia de apoio integrado a arranjos produtivos locais, com base na articulação de ações governamentais. Essa portaria foi reeditada em 24/10/2005 (com a inclusão de mais instituições), 31/10/2006 e em 24/04/2008. A atividade desse Grupo de Trabalho foi focalizada, inicialmente, em onze APLs pilotos, distribuídos nas cinco regiões do país, com o propósito de testar uma metodologia de atuação integrada (GARCEZ, et. al., 2010).

Ações em torno de APLs também têm merecido a atenção de outros atores e instituições como o SEBRAE (Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa), BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Caixa Econômica Federal, FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), entre outros, chegando ao nível dos aparelhos públicos estaduais através da recomendação de que a política para APLs fosse descentralizada e atuasse no sentido de redução das desigualdades regionais:

Além das políticas macroeconômicas, medidas específicas de fomento devem ser formuladas e implementadas nos níveis local, regional e nacional, em direção à descentralização e flexibilidade. Nesse sentido, a política industrial, com seu conjunto coordenado de estratégias de ação, públicas e privadas, envolvendo estímulos ao setor produtivo como um todo, e as políticas de desenvolvimento regional, centradas na conquista da competitividade e na redução das disparidades regionais, desempenham papel importante (FIESP/MDIC, 2004, p. 12, grifo nosso).

A GOVERNANÇA EM ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLS)

A governança é destacada como um elemento essencial para o surgimento, manutenção e sucesso econômico de APLs. Santos; Diniz; Barbosa (2004) identificam como fatores que diferenciam os APLs dos demais formatos de organização e aglomeração produtiva suas vantagens competitivas locais, dentre as quais se destacam, no plano da governança, a cooperação multilateral e institucionalizada que dará ao arranjo capacidade de reação coletiva às ameaças e oportunidades devido ao planejamento de ações. Além da cooperação interinstitucional que facilitará o acesso de pequenas empresas a determinados serviços, destacam-se também: a) sensibilidade de entidades governamentais às necessidades do APL e estreita cooperação entre essas entidades e o representante das empresas; b) planejamento estratégico permanente e participativo. Deste modo, os autores simplificam a constituição de um APL através de três grupos de características: Aglomeração (setorial ou multissetorial); Representante legítimo (associação, sindicato, cooperativa, consórcio, câmara); Apoio público (intervenção estatal em diversos níveis).

Suzigan, et. al (2007), entendem a governança em arranjos e sistemas produtivos locais como a capacidade de comando e coordenação que certos agentes exercem sobre as inter-relações (produtivas, comerciais e tecnológicas), influenciando o desenvolvimento do arranjo e incentivando a legitimidade da tomada de decisões de forma participativa e compartilhada. Ressalta, o autor, que as formas de governança locais dependem de alguns condicionantes básicos, como a estrutura de produção (n. de empresas e tamanho), a natureza do produto ou atividade econômica, a forma de organização da produção e divisão do trabalho, a forma de inserção comercial das empresas locais, a existência de empresas que dominem capacitações e ativos estratégicos, as instituições locais e seu desenvolvimento e o contexto social-cultural-político e suas características quanto ao associativismo, solidariedade, geração de liderança. Por fim, completa que “uma vez constatada a possibilidade de estruturar uma forma de governança local, cabe fazer a mediação para as políticas propriamente ditas, ou seja, quais os objetivos que a governança local deve perseguir e como as políticas para arranjos/sistemas produtivos podem ser mobilizadas para atingir esses objetivos” (SUZIGAN et al., 2007, p. 435).

Na abordagem de Arranjos Produtivos fica claro que, além da articulação na aglomeração empresarial, deve haver um ambiente composto de instituições públicas e privadas no qual a intensificação das relações com as empresas promova a melhoria da

competitividade para todo o conjunto do Arranjo. Assim, à medida que as ações tornam-se mais coletivizadas, aumenta a necessidade de coordenação dessas ações, ou seja, da existência de estruturas de governança do sistema produtivo voltadas à viabilização de interesses comuns.

Essas estruturas de governança representam as forças organizacionais e institucionais (hierarquia, poder, relacionamentos etc.) que condicionam (ou direcionam) o comportamento dos agentes na cadeia produtiva em nível local. A correlação dessas forças define, enfim, as relações de poder entre os agentes no sentido de fazer valer seus interesses por meio de uma estrutura de comando e autoridade (SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2007, apud, BAPTISTA; ALVAREZ, 2007).

Nesse sentido, quatro noções são fundamentais para o entendimento da lógica dinâmica e conflituosa de um APL:

a) Ator social: trata-se de uma pessoa, grupo ou organização que participa de algum "jogo social", que possui algum projeto político, controla algum recurso relevante, tem e acumula forças no seu decorrer e possui, portanto, capacidade de produzir fatos que viabilizem seu projeto. Pode ser visto como um centro criativo de acumulação de poder (MATUS, 1996). São instituições que funcionam como agentes decisórios, empreendedores que definem estabelecer ou criar firmas em determinados locais, trabalhadores que tomam a decisão de migrar, incluindo também entidades de caráter não lucrativo, cooperativas, grupos comunitários, associações profissionais, organizações religiosas, sindicatos trabalhistas e, acima de tudo, o Estado (MARKUSEN, 2005).

b) Instituições: estão associadas tanto aos indivíduos quanto às representações sociais, referem-se às regras socialmente internalizadas pelos atores e que os ajudam a guiar seus comportamentos compatíveis a um dado contexto social e espacial (Ex.: regras, padrões, convenções e tradições); aparecem também como as formas de elaboração social e divisão do conhecimento que contribuem com a realidade comum de um grupo social (COLETTIS-WAHK; PECQUEUR, 2002). A instituição pode ser vista como um intermediário na regulação política do espaço, definindo relações de poder, regras e procedimentos (PIRES, FUINI, et al., 2011).

c) Normas: envolve o conjunto de acordos, regras, procedimentos e formas de organização e gestão que derivam e condicionam a ação dos Estados e das empresas, buscando o controle de processos produtivos, circulação e fluxos entre agentes (SANTOS, 1996). Definem as expectativas coletivas para determinados contextos. Podem ser *legais* (juridicamente definidas pelo Estado), formais (reconhecidas pelas instituições e grupos), ou *informais* (produzidas pela prática dos atores) (PIRES; FUINI, et al., 2011).

d) Convenções: São regras práticas consentidas (formais ou informais), rotinas de ação entre parceiros para estabelecerem diferentes tipos de relação pontuadas pela incerteza (ex.: partes de cadeias não territorializadas). A confiança e a cooperação são elementos fundamentais na construção de convenções (STORPER, 1994).

Os APLs são construções sociais que reúnem um conjunto de atores sociais, destacando: as empresas e suas associações ou sindicatos; os governos federais, estaduais e municipais; os trabalhadores e seus sindicatos; as universidades e escolas técnicas; a sociedade civil organizada. As instituições presentes no APL estão associadas, primeiramente, à política nacional e estadual de apoio ao desenvolvimento de APLs e ao plano local criados pelos atores e que estabelecem metas e compromissos de cooperação; em segundo dado, envolve as instituições locais, estaduais e nacionais que definem expectativas e rotinas (ex: formas de relacionamento, de contratação, remuneração, tributação, consumo, códigos usados no ambiente de trabalho etc.). As normas se expressam pelas regras consentidas, definindo aquilo que é tratado como lícito ou ilícito.

No plano dos APLs operam normas nacionais legais, como o salário mínimo, por exemplo, mas operam também práticas locais informais, como a subcontratação de trabalho em domicílio que pode se tornar formal localmente pois está enraizada nos hábitos e costumes historicamente construídos, mas no plano nacional é tida como ilegal. Por fim, a convenção se coloca como uma atitude coletiva adotada no APL e que pode favorecer ou prejudicar seu desenvolvimento. Temos como exemplo a prática de colaboração ou do individualismo empresarial, típicos de cada empresariado envolto em seu quadro de regulação setor-território.

Como base dessa análise, destaca-se a referência dada à governança em documentos base de políticas nacionais e estaduais para APLs, como o "Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de APLs" (GT-APL, 2004) e o "Manual de atuação em APLs" (utilizado no Estado de São Paulo, pelo sistema FIESP e, no plano federal, pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/MDICEX). No primeiro documento, consta que a existência de mecanismos de governança é variável fundamental para identificação de APLs, entendida a governança como os canais (pessoas físicas ou organizações) capazes de liderar e organizar atores, coordenar ações para cumprimento de objetivos, negociar processos decisórios locais e promover processos de geração, disseminação e uso de conhecimentos. No segundo documento, a governança é vista como elemento característico do protagonismo dos APLs, sendo definida como a coordenação que permite resolver os conflitos advindos das interações e ações coletivas, sendo tratada também pelo prisma do amadurecimento das relações entre instituições por meio do exercício da

negociação e composição. Inicialmente, tal governança se faria pela participação de todos os atores, com suas diferentes demandas e, com o tempo para garantir sua sustentabilidade, deveria se pautar no desenvolvimento de lideranças locais, com capacidade crítica para dar continuidade ao processo de desenvolvimento local/regional.

AS METODOLOGIAS PARA ESTUDO DA GOVERNANÇA EM ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APL)

Dallabrida; Becker (2003) construíram uma proposta metodológica de estudo da governança articulada às estruturas e redes regionais e socioterritoriais de poder, como os APLs. Segundo o autor, o termo governança territorial se refere às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Essa governança territorial decorre de um processo em que interagem cinco elementos, em uma processualidade dinâmica:

- a) Dinâmica territorial: Conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente;
- b) Bloco socioterritorial: Refere-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que, pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, através de um processo de concertação público-privada;
- c) Concertação social: Processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada;
- d) Redes de poder socioterritorial: Referem-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento;
- e) Pactos socioterritoriais: Referem-se aos acordos ou ajustes decorrentes da concertação social que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente relacionados à definição do seu projeto de desenvolvimento futuro.

Storper; Harrison (1994) definem a governança de uma aglomeração territorial através das relações de poder e hierarquias que se estabelecem na cadeia produtiva, ou sistema input-output, que se concentra territorialmente e define o sistema produtivo industrializado. Estas configurações se associam a dois tipos de redes produtivas: Redes aglomeradas sem grandes unidades e redes aglomeradas com algumas grandes unidades. Assim, existiriam três tipos principais de estruturas de governança em APL:

- a) Anel sem núcleo nem hierarquia: tem como características a ausência de empresa líder permanente, ou direção alternada de acordo com projetos, não apresentando hierarquia;
- b) Anel-núcleo, com empresa coordenadora e alguma hierarquia: esta última ocupa uma posição dominante, é o agente motor do sistema produtivo, mas não pode sobreviver sozinha, nem condicionar a existência de outras empresas no sistema, existindo uma certa hierarquia;
- c) Anel-núcleo com empresa líder e hierarquia considerável: esta última é largamente independente de seus fornecedores e subcontratados periféricos, o que lhe dá a possibilidade de determinar a sua periferia, em consequência, a empresa líder condiciona a existência de seus parceiros. É o caso de poder assimétrico e hierarquia considerável.

Colletis, Gilly, et. alii (1999, p. 28-29) analisam o perfil da governança em aglomerações produtivas territorializadas em função do caráter público ou privado, dos objetivos atribuídos e dos modos de apropriação pelos atores dos recursos territoriais assim produzidos. Teríamos, portanto, quatro estilos principais de governança territorial:

- a) Governança privada: São os atores privados dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação e criação de recursos de acordo com um objetivo de apropriação privada. A firma aparece como motor do sistema (por exemplo, o estabelecimento de um grande grupo, que estrutura o espaço produtivo local);
- b) Governança privada-coletiva: O ator chave é uma instituição formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação das suas estratégias. Encontram-se neste caso as Câmaras de Comércio, os sindicatos profissionais e qualquer forma de clube que agrupe operadores privados;
- c) Governança pública: As instituições públicas têm modos de gestão dos recursos que diferem da apropriação privada, nomeadamente através da produção de bens ou de serviços coletivos, que por definição são utilizáveis por todos os atores, sem rivalidade nem exclusão de uso. São, de maneira essencial, o Estado, as autarquias e todas as formas de inter-coletividades, inclusive os centros de investigação pública;
- d) Governança mista: São raras as situações puras; encontra-se geralmente uma associação destas diferentes formas, mas com uma dominante, o que permite caracterizar cada território

como um caso específico que entra numa categoria geral (antes público ou privado) com uma dosagem específica e variável.

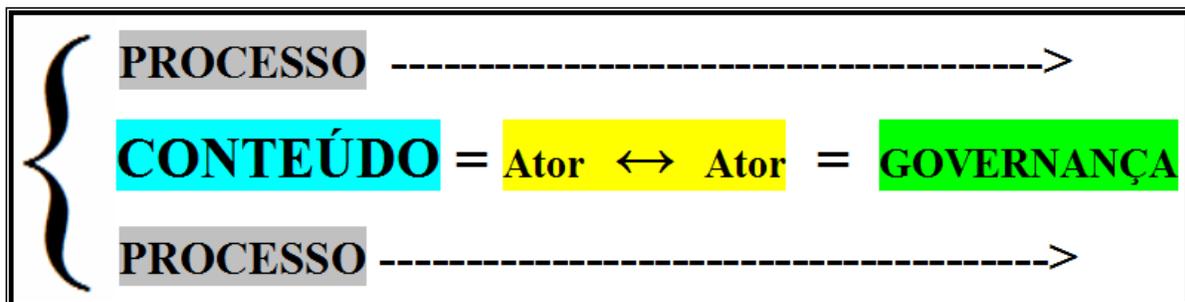
Tais modalidades de governança podem se modificar no tempo, fruto dos processos de inovação social e tecnológica pelos quais passam os APLs, alterando a relação e cooperação interinstitucional no interior da aglomeração (SILVA, 2012). As metodologias expostas reconhecem os seguintes elementos principais constituintes da governança de um APL:

a) Processo: entendido como construção social e territorial dotada de historicidade, podendo avançar para formas de unificação mais profundas; de alianças mais brandas; ou de fragmentação mais flexíveis. O processo reconhece o APL como um elemento de inovação social, que modifica seu conteúdo interno, técnico e social e que modifica seu entorno territorial, suas formas, conteúdos e estruturas (SANTOS, 1991).

b) Relações: aparecem como alianças ou redes de cooperação, subcontratação, trocas e difusão. São as conexões territoriais criadas pelo APL e que transitam constantemente entre a cooperação e o conflito (BRANDÃO, 2008). A relação é o contexto de interação entre atores dotados de recursos e forças distintas, assim esse relacionamento passa por diferentes níveis de hierarquias de poder, sendo o poder aqui definido como a reunião de capacidades econômicas e políticas para decidir sobre um projeto.

c) Conteúdo: o conteúdo de um APL advém de sua natureza e de seus objetivos, e esses objetivos estão diretamente consorciados à relação estabelecida entre atores sociais. O conteúdo é a razão de ser de um APL, seu *ethos* fundamental, derivando das intenções contidas em seus planos e das ações reconhecidas por suas obras, investimentos e governança.

Figura 1: A essência da governança em APLs esquematizada



Fonte: autor

CONTRADIÇÕES E LIMITAÇÕES DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA EM ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLS)

Quando abordamos a governança como uma relação hierarquizada de poder, conforme Storper; Harrison (1994), é colocado que a liderança local pode adquirir a característica de atender a interesses de determinados grupos setoriais e atores reunidos no APL, em detrimento de outros, criando assim uma relação de autoritarismo e subordinação geradora e aprofundadora de assimetrias sociais e políticas, ou tirando a legitimidade da instância de governança do APL diante do seu viés mais estatal ou mais empresarial. Nesse sentido, é importante ressaltar aquilo que o "Manual de atuação em APLs" coloca: "A cooperação e a governança devem ser promovidas nas localidades, respeitando suas especificidades, para não gerar resistência ao desrespeitar pactos e acordos locais". (FIESP/MDICEx, 2004).

Brandão; Costa, et al. (2006) criticam a aposta excessiva em modelos de governança e desenvolvimento territorial, como Arranjos Produtivos Locais, pois concebem neles: a) apologia ao "localismo" e ao desenvolvimento endógeno para desenvolver regiões periféricas, deixando de lado a relação supralocal das redes econômicas globais; b) fragilidade institucional de modelos de arranjos de micro e pequenos negócios, subordinados aos outros níveis político-administrativos (Estadual, Federal); c) associação dos interesses privados e empresariais (competitividade) com o interesse público, sobretudo em regiões com alta especialização produtiva.

Cassiolato, Lastres (2003) apontam que as abordagens atreladas a modelos, como os APLs, se tomadas do ponto de vista de enfoques e políticas uniformes, podem ignorar a existência de disparidades econômicas e das diversidades nas matrizes sóciopolíticas e históricas, sem contar que os elementos para mobilização de APLs atendem a diferentes conjuntos de demandas que levam a caminhos diferentes de desenvolvimento.

Na abordagem do modelo italiano de PMEs e seus sistemas territoriais, base da teoria dos APLs, Caccia (2002) explora as transformações recentes que colocaram em tese a dita coesão social dos mercados e a uniformidade do modelo, afetando sua governança territorial. Assim, pode-se observar, dentre as experiências recentes do nordeste italiano e diante da globalização dos mercados, a ocorrência de movimentos de descentralização e desconcentração industrial e reaparecimento de formas de organização do trabalho pré-fordistas. Caccia (2002, p. 249) destaca a emergência do trabalho precário e desqualificado como um dos sintomas da transformação do modelo,

(...) em particular aquele organizado pelas associações que fornecem à empresa manufatureira serviços de baixo nível e aquele trabalho individual

desregulado que tem sido definido como 'trabalho autônomo de primeira geração'. Esse setor envolve também sujeitos sociais jovens. A esta categoria se acrescenta aquela do trabalho imigrante.

Santos, et. al. (2002) ressaltam que APLs localizados em espaços industriais periféricos ou subdesenvolvidos, chamados de 'sistemas industriais periféricos', apresentam problemas de construção de confiança em contratos futuros a existência de ambientes externos instáveis e voláteis, com existência de precária rede de serviços necessários à reprodução e alimentação de uma indústria moderna. A cooperação entre atores e instituições governamentais e não-governamentais é, portanto, dificultada, estimulando a integração vertical como forma de reduzir os custos de transação. Fala-se também da excessiva concentração industrial em determinados polos e as dificuldades de se desaglomerar atividades econômicas complementares e criar um mercado de trabalho dinâmico, devido ao fato de que boa parte do entorno dos núcleos urbanos é de subsistência.

(...) a inserção de arranjos produtivos em ambientes periféricos dificulta o desenvolvimento dos elementos necessários à realização da eficiência e do aprendizado coletivos. Em tais ambientes, os agentes desejariam especificar todas as contingências em contratos, o que elevaria os custos de negociação dos contratos entre atores e da interação face-a-face (SANTOS; CROCCO; LEMOS, 2002, p. 171).

Nesse sentido, os autores discutidos neste trecho do artigo apresentam argumentos favoráveis e contrários à aposta nos mecanismos de governança locais como estratégias de desenvolvimento territorial para APLs. Uma linha busca enfatizar os benefícios advindos com a formação de redes colaborativas para gerir projetos específicos de desenvolvimento nos níveis locais e regionais que tendem a favorecer o encaminhamento de demandas de pequenas empresas, no caso de APLs, estimulando a inovação produtiva, inserção comercial e acesso a insumos e recursos. Além disso, essas formas de concertação sociais territorializadas, como os núcleos de gestão dos APLs, teriam melhores condições de encaminhar demandas dos atores locais e executar programas atendendo diretamente às necessidades dos produtores, trabalhadores e instituições. Em contrapartida, outra linha argumenta que a aposta em programas de desenvolvimento locais vinculados a empresas favorece uma visão corporativa e privatística do território, sacramentando práticas de flexibilização defensiva (LIPIETZ; LEBORGNE, 1988) e precarização e cooptação do trabalhador em cenário de assimetrias de recursos e poder entre os atores participantes, além de que o nível local de gestão é, no caso brasileiro, ainda bastante dependente das iniciativas dos níveis maiores do Estado (federal e estadual), através dos financiamentos e estímulos a políticas de desenvolvimento.

Assim, a caracterização de APLs com contornos territoriais políticos, econômicos e culturais definidos deve levar em conta as contradições da reprodução socioespacial do modelo capitalista e as dicotomias existentes nas escolhas entre estratégias de desenvolvimento mais associativas e colaborativas e outras mais vinculadas à visão da competitividade e produtividade espacial e à mercantilização do território (FUINI, 2007; SANTOS, 1996).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se partirmos da definição mais ampla de que APLs são aglomerações de empresas de mesmo ramo ou segmento industrial, com forte expressão territorial local e regional, poderíamos considerar que existe uma ampla gama de arranjos potenciais espalhados pelo Brasil e que ainda não são conhecidos no plano da investigação científica e nem mesmo classificados assim pelas políticas públicas oficiais, geralmente porque não possuem uma referência clara de governança e coordenação institucional territorializadas.

Os APLs constituem programas de governo em andamento e realidade da territorialização da produção em certas áreas com especialização mínima, evidenciando claras contradições nas esferas políticas e econômicas de poder, fugindo em muitos casos aos cenários e modelos de governança idealizados e ao alcance pretendido, sobretudo por ser uma experiência de desenvolvimento acoplada a um país que ainda mantém agudas desigualdades setoriais, sociais e regionais. Além disso, essas contradições são agravadas em um quadro regulatório nacional que oscila ora de uma situação de sobreposição de ações e programas de apoio e fomento entre diferentes níveis político-administrativos e outrora pela simples omissão e ausência de apoio governamental a iniciativas locais voltadas ao desenvolvimento econômico.

Posto isso, analisar a governança em realidades territoriais locais/regionais de APLs não é, evidentemente, a tentativa de instituir um modelo único que torne homogêneas as experiências diversas de territorialização de conflitos sociais e de esforços por construir pactos entre atores com interesses distintos. Fez-se, antes de tudo, um exercício de entendimento de múltiplas realidades de produção de territórios conforme alguns conceitos e categorias-chave, como o de governança, território, aglomeração, externalidade, inovação, cooperação, entre outros.

A realidade dos APLs, como processo e ferramenta de organização da produção e política de desenvolvimento, demonstra uma grande variedade de segmentos de atividade, não somente industriais, que têm sido classificados e trabalhados como arranjos, desde atividades tecnologicamente intensivas, indústrias de bens de capital, indústrias tradicionais

semiartesanais, serviços turísticos, serviços culturais, agronegócio e agricultura familiar, entre outras. Além disso, esse “mosaico global de regiões” (BENKO, 1996) não se comporta de forma homogênea, estando em maior ou menor grau aglomerados e especializados, providos ou desprovidos de núcleos de gestão e governança, com ou sem ações de cooperação, munidos ou não de externalidades de infraestrutura e outras, e aderentes ou não ao trabalho e ações cooperativas.

Desse modo, apresentamos e analisamos nesse artigo alguns conceitos e metodologias para melhor entender a governança em APLs, sendo necessário, ao final, destacar que essa leitura mais teórica não se presta à padronização dos diversos casos em uma única ferramenta explicativa ou de intervenção, mas sim compreender que os arranjos refletem os contextos históricos, culturais, políticos e econômicos de sua formação e desenvolvimento, e que se faz mister compreender as relações entre atores e o poder, os conflitos e formas de cooperação, e sobretudo, os conteúdos, relações e processos que qualificam uma experiência de organização socioprodutiva local-regional, caminhando para se constituir em uma rede ou bloco socioterritorial (DALLABRIDA; BECKER, 2003).

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, José. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, IPEA, n. 14. dez. 1996.

BAPTISTA, Josil R. V.; ALVAREZ, Victor M. P. Relações socioeconômicas em rede: a governança no arranjo produtivo de vestuário de Cianorte no estado do Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, Ipardes, n. 113, p. 59-81, jul./dez. 2007.

BECATTINI, Giacomo. O Distrito Marshalliano: Uma noção sócio-econômica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A (org.), **As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da Geografia Econômica**. Oeiras-Portugal: Celta Editora, 1994, p. 45-58.

_____. Os distritos industriais na Itália. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: O caso da Terceira Itália**. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A/Sebrae, 2002.

BENKO, Georges. **Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. A recomposição dos espaços. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local - Interações**, Universidade Católica Dom Bosco/MS, v. 1, n. 2, p. 7-12, março de 2001.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento**. Versão Preliminar. Divisão de Estudos e Projetos/Decomtec, 2004.

BOISIER, Sérgio. Desarrollo (local): De que estamos hablando?. In: BECKER, Dinizar; BANDEIRA, Pedro S. F., **Desenvolvimento local/regional**: Determinantes e desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2000, p. 151-185.

BRANDÃO, Carlos A.; COSTA, E. J. M. da; ALVES, M. A. da S. Construir o espaço supralocal de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento: Os novos arranjos institucionais. In: DINIZ, Clélio.C.; CROCCO, Marco A.(org.), **Economia Regional e Urbana**: Contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

BRANDÃO, Carlos A. Pactos em territórios: Escalas de análise e ações pelo desenvolvimento. **O&S**, Salvador/BA, Escola de Administração/UFBA, v. 15, n. 45, p. 145-157, abril/jun. 2008

CACCIA, Giuseppe. Modelos empresariais e figuras do trabalho no nordeste da Itália. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P., **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos**: O caso da Terceira Itália. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A/Sebrae, 2002.

CAMPOS, Renato; STALLIVIERI, Fábio; VARGAS, Marco A.; MATOS, Marcelo. **Políticas estaduais para Arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-oeste brasileiros**. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M. M. O foco em Arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H.M.M; CASSIOLATO, J.E.; MACIEL, M.L. (orgs), **Pequena empresa**: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, Alexander P.; PEREIRA DA SILVA, Mirela C. Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália. Questões para a realidade brasileira. In: COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, Alexander P., **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos**: O caso da Terceira Itália. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A/Sebrae, 2002.

COLLETIS, Gabriel., GILLY, Jean-P., et. al. Construction territoriale et Dynamiques productives. **Revue Sciences de la Societé**, Toulouse.n. 48, Outubro de 1999.

COLLETIS-WAHL, Kristian; PECQUEUR, Bernard. Territories, Development, and Specific Resources: What Analytical Framework? **Regional Studies**, UK, v. 35, n. 5, p.449-459, 2002.

COSTA, Maria L. Pequenas e médias empresas no desenvolvimento local: Conceitos e experiências. In: GUIMARÃES, Nadya A.; MARTIN, Scott (org.), **Competitividade e desenvolvimento**: Atores e instituições locais. São Paulo: Senac, 2001. p.109-126.

DALLABRIDA, Valdir R.; BECKER, Dinizar F. Governança Territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí/RS, ano 1, n. 2, p. 73-98, jul./dez.,2003.

FIESP; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (MDICEx). **Manual de atuação em Arranjos Produtivos Locais**. Brasília: Depto. de Competitividade e Tecnologia da Fiesp/Depto. de MPMEs, 2004.

FUINI, Lucas L. **A Relação entre Competitividade e Território no Circuito das Malhas do Sul de Minas**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Geografia, IGCE-UNESP, Rio Claro, 2007, 189 f.

_____. **Manifestações da governança territorial no Brasil**: Uma análise do Circuito das águas paulista e do Circuito das malhas do Sul de Minas Gerais. Tese (Doutorado em Geografia), Rio Claro, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, 2010, 191 f.

_____. Os arranjos produtivos locais: uma breve explanação sobre o tema. **Geotextos**, Salvador, UFBA, v. 9, n. 2, p. 57-83, dez. 2013.

FUINI, Lucas L.; HORI, Ivana I. Os arranjos produtivos locais na região de Ourinhos (SP-Brasil): dinâmica socioprodutiva e desenvolvimento territorial. **Redes** - Revista de Desenvolvimento Regional, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 1, p. 236 - 57, jan/abr 2014.

GARCEZ, Cristiane; KAPLAN, Eduardo; MAGALHÃES, Walsey; LEMOS, Cristina; LASTRES, Helena M. M. Análise de políticas para Arranjos Produtivos Locais no Brasil. In: CAMPOS, Renato; STALLIVIERI, Fábio; VARGAS, Marco A.; MATOS, Marcelo, **Políticas estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

GT INTERMINISTERIAL SOBRE APL/GOVERNO FEDERAL. **Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais**. Brasília, versão final, 2004.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1989.

LASTRES, Helena. M. M., CASSIOLATO, José. E. Novas Políticas na Era do Conhecimento: O Foco em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais. In: **REDE de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST)**. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2004. Disponível em: <http://www.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em agosto de 2005.

LIPIETZ, Alain; LEBORGNE, Daniele. O pós-fordismo e seu espaço. **Espaço e Debates**, NERU, n. 25, 1988. Em: < http://lipietz.net/ALPC/REG/REG_1987h-po.pdf> Acesso em 12/05/2015.

MANZAGOL, Claude. **Lógica do espaço industrial**. São Paulo: Difel, 1985.

MARKUSEN, Ann. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, Clélio C.; LEMOS, Mauro B., **Economia e território**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2005.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente**: Governantes e governados. São Paulo: Fundap, 1996.

PIRES, Elson L.; NEDER, Ricardo T. A governança territorial no Brasil: As instituições, os fatos e os mitos. **Geografia e Pesquisa**, Ourinhos/SP, Unesp, v. 2, n. 2, p. 31-45, jul/dez. 2008.

PIRES, Elson L. S.; FUINI, Lucas L.; MANCINI, Rodrigo F.; PICCOLI NETO, Danilo.

Governança territorial: Conceito, fatos e modalidades. Rio Claro: Unesp-IGCE-Programa de pós-graduação em Geografia, 2011.

PORTER, Michael. **Competição:** Estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 1999.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método.** São Paulo: Nobel, 1991.

_____. **A natureza do espaço:** Técnica e tempo, Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Fabiana; CROCCO, Marco A.; LEMOS, Mauro B. **Arranjos e sistemas produtivos locais em espaços industriais periféricos:** Estudo comparativo de dois casos brasileiros. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2002.

SANTOS, Gustavo A. G.; DINIZ, Eduardo J.; BARBOSA, Eduardo K. Aglomerações, Arranjos Produtivos Locais e Vantagens Competitivas Locacionais. **Revista do BNDES**, v.11, n. 22, p. 151-179, 2004.

SENGENBERGER, W.; PIKE, F. Distritos industriais e recuperação econômica local: Questões de pesquisa e de política. In: COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, André P., **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos:** O caso da Terceira Itália. 2.ed. Rio de Janeiro, DP&A/Sebrae, 2002, p. 101-146.

SILVA, Isabel C. da. Governança nas aglomerações produtivas: Proposição de um modelo teórico de análise da trajetória de formação e desenvolvimento da coordenação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 36.,2012, Rio de Janeiro/RJ. **Anais...** Rio de Janeiro, 2012. 15 p.

STORPER, Michael. Desenvolvimento Territorial na Economia Global do Aprendizado: O Desafio dos Países em Desenvolvimento. In: RIBEIRO, Luís C. de Q.; SANTOS José R. O. A. dos (org.), **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana:** O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise. São Paulo: Civilização Brasileira, 1994, p. 23-63.

STORPER, Michael.; HARRISON, Bennet. Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: As mudanças de estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e seus novos modos de Governância nos anos 90. In: BENKO, Georges e LIPIETZ, Alain (org.), **As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da Geografia Econômica.** Oeiras: Celta Editora, 1994, p. 171-188.

SUZIGAN, Wilson; GARCIA, Renato; FURTADO, João. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 14, n. 2, p. 425-439, maio-ago. 2007.

² Segundo Benko (1996), a flexibilidade tornou-se conceito-chave da economia e da geografia nos anos 80, afirmando que a flexibilidade estaria presente em vários domínios da vida econômica, dentre os quais se destacam:

os equipamentos flexíveis de produção; a aptidão dos trabalhadores em mudar de posto e segmento em uma organização; fraqueza das coações jurídicas que regem o contrato de trabalho; suscetibilidade salarial a situações econômicas; possibilidades das empresas de se libertarem das amarras sociais e fiscais públicas. Todos esses elementos criam um novo regime de acumulação e modo de regulação, definindo novos espaços de produção ao reorganizar o sistema produtivo.

³ A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) vigorou de 2004-2008 com o objetivo de expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas. Tinha como conceitos norteadores a modernização industrial, o incentivo ao investimento e o incentivo às exportações. Atuou em três eixos: linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), setores estratégicos (software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis). Nesta política consta a ação institucional integrada junto aos APLs, com fortalecimento de pequenas e médias empresas, e geração de emprego e renda, através dessa ferramenta, com atenção para: extensão industrial exportadora; promoção comercial e inovação tecnológica. Outro programa, vigente entre 2008-2010, no segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (PT), foi o Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que teve como objetivo fortalecer a economia do país, sustentar o crescimento e incentivar a exportação, e teve como princípios norteadores o diálogo com o setor privado e o estabelecimento de metas, necessário ao seu permanente monitoramento. O PDP apresentou quatro macrometas que visavam acelerar o investimento fixo, estimular a inovação, ampliar a inserção internacional do Brasil e aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras. Sendo uma de suas estratégias o fortalecimento das Micro e Pequenas empresas e a regionalização do desenvolvimento, diminuindo os desequilíbrios inter-regionais, o conceito de APL é utilizado na perspectiva de fortalecimento de práticas cooperativismo e associativismo entre produtores, melhoria dos projetos industriais e de infraestrutura em áreas marginalizadas, e investimentos que gerem emprego e agregação de valor. Já o Plano Brasil Maior (PBM), que inicia em 2011, dá enfoque no estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo, visando ao desenvolvimento econômico e social. A relação entre o PBM e a política de APLs se dá nas dimensões estratégica e setorial, sendo a primeira voltada à busca de repactuar agentes públicos e privados, aprimorar instrumentos de política, formar quadros e aprimorar o ferramental teórico e metodológico. A segunda está vinculada a uma agenda estratégica para a territorialização da política em redes de APLs setoriais. Nos Planos Plurianuais (PPA) do governo federal, desde o de 2004-2007, passando pelos de 2008-2011 e o atual, de 2012-2015, encontra menção à ferramenta dos APLs para os programas temáticos voltados a pequenas empresas, inovação tecnológica e competitividade industrial, além da vinculação com outras políticas para geração de investimentos, emprego e renda
(Fontes: <http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx e <http://www.desenvolvimento.gov.br/>>).

⁴ Destacamos aqui os estudos organizados por Campos, et al. (2010), sobre as “*Políticas estaduais para APLs no Sul, Sudeste e Centro-oeste brasileiros*”, no âmbito da Redesist, e também nessa rede o projeto “*Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais em Estados Nordestinos*”, coordenado por diversos pesquisadores e professores de universidades nordestinas. São importantes também os estudos e diagnósticos preliminares do BNDES sobre “*Arranjos produtivos e desenvolvimento*” (2004), que aprofundaram a análise do conceito no âmbito das discussões da economia regional e urbana, economia industrial e no planejamento e desenvolvimento regional.

⁵ Segundo Lipietz; Leborgne, por QIV compreende-se uma estratégia de produção mista entre a hierarquia (interna à firma) e o mercado (entre as firmas), podendo ser caracterizada por: relações estáveis entre fornecedores e clientes; participação de clientes no volume de negócios do fornecedor; campo de subcontratação extenso, indo da concepção à comercialização; formas não mercantis de relações interfirmas, indo da subordinação à parceria. Assim, a firma se beneficiaria das vantagens da integração vertical e da desintegração vertical, com generalização das relações mercantis entre as firmas (alianças estratégicas, transferências de tecnologias, programas de pesquisa, *joint ventures*).

Recebido em 01/03/2013

Aceito em 17/11/2014