

Políticas Públicas para Arranjos Produtivos Locais: uma análise do Sul do Brasil

Public Policies for Clusters: an analysis in the South of Brazil

Políticas Públicas para Arreglos Productivos Locales: un análisis en el Sur de Brasil

Gilcindo de Castro Corrêa Neto*, Marcos Junior Marini** e Marcio Gazolla***

RESUMO

As aglomerações industriais especializadas, concentradas regionalmente, compostas basicamente por pequenas empresas, conhecidas no Brasil como Arranjos Produtivos Locais (APLs), têm sido tema de estudos e pesquisas, seja no meio acadêmico, governamental ou mesmo corporativo. Tais estudos têm levantado a importância da participação de vários atores no processo de desenvolvimento de arranjos produtivos e destacam como fator-chave a participação dos governos estaduais no processo de formulação e implementação de políticas públicas concretas e eficientes para a execução de programas e projetos viáveis e pragmáticos. Este artigo analisa como os três estados do Sul do Brasil implementam suas políticas de apoio a APLs, a partir da inserção do tema em seus respectivos Planejamentos Plurianuais (PPAs), referentes aos períodos de 2012-2015 e 2016-2019. Os resultados deste trabalho demonstram que a disponibilidade de recursos financeiros por parte dos governos estaduais, devidamente prevista em lei, torna-se essencial para a viabilidade de projetos de adensamento de cadeias produtivas e fortalecimento dessas importantes redes empresariais promotoras do desenvolvimento local.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Planejamento Plurianual (PPA). Economia Regional. Arranjos Produtivos Locais (APLs). Sul do Brasil.

ABSTRACT

Regionally concentrated specialized industrial agglomerations of mainly small companies, known in Brazil as Clusters, have been the subject of academic, governmental and even corporate research. Such research studies, that have revealed the important participation of several actors in the development of productive arrangements, highlight the key role of state governments in the formulation and implementation of concrete, efficient and pragmatic

* Economista pelo Centro Universitário Franciscano do Paraná (FAE), Curitiba, Paraná, Brasil. Mestrando em Desenvolvimento Regional na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: gcorrea@pr.sebrae.com.br

** Doutor em Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. Atualmente é professor efetivo da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Campus de Pato Branco, Paraná, Brasil. E-mail: marini@utfpr.edu.br

*** Doutor em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Atualmente é professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Campus de Pato Branco, Paraná, Brasil. E-mail: marciogazolla@utfpr.edu.br

Artigo recebido em nov./2017 e aceito para publicação em maio/2018.

public policies for the execution of programs and projects. This article presents an analysis of how the three southernmost Brazilian states implement cluster support policies, starting from the insertion of the theme in their 2012-2015 and 2016-2019 multiannual plans. It demonstrates that the availability of financial resources by state governments, which, duly provided by law, are essential to the feasibility of projects that extend production chains, strengthen important local development and promote business networks.

Keywords: Public Policies. Multiannual Plan. Regional Economy. Clusters. South of Brazil.

RESUMEN

Las aglomeraciones industriales especializadas, concentradas regionalmente, compuestas básicamente por pequeñas empresas, conocidas en Brasil como Arreglos Productivos Locales, han sido tema de estudios e investigaciones, ya sea en el medio académico, gubernamental o incluso corporativo. Dichos estudios han levantado la importancia de la participación de varios actores en el proceso de desarrollo de Arreglos Productivos Locales y destacan como factor clave la participación de los gobiernos estatales en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas concretas y eficientes para la ejecución de programas y proyectos viables y pragmáticos. Este artículo analiza cómo los tres estados del sur de Brasil implementan sus políticas de apoyo a los Arreglos Productivos Locales, a partir de la inserción del tema en sus Planes Plurianuales, referentes a los períodos de 2012-2015 y 2016-2019. Demuestran que la disponibilidad de recursos financieros por parte de los gobiernos estatales, debidamente prevista en la ley, es esencial para la viabilidad de proyectos de adhesión de cadenas productivas y fortalecimiento de esas importantes redes empresariales promotoras del desarrollo local.

Palabras clave: Políticas públicas. Planes Plurianuales. Economía regional. Arreglos Productivos Locales. Sur de Brasil.

INTRODUÇÃO

A importância das aglomerações produtivas concentradas geograficamente para o desenvolvimento regional tem atraído cada vez mais o interesse de pesquisadores e agentes formuladores de políticas públicas, sobretudo após os anos 1980, com a publicação de várias pesquisas e experiências bem-sucedidas, a exemplo do caso da Terceira Itália, na região da Emília Romagna. Esses trabalhos explicam empiricamente o que seria o desenvolvimento endógeno de uma região, baseado na aglomeração produtiva especializada, formada essencialmente por pequenas empresas e promovida pelo protagonismo regional de uma sociedade organizada (BOISIER, 2001).

No Brasil, a partir do final dos anos 1990, a temática dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) passa oficialmente a fazer parte da agenda do governo federal, com a inserção do tema no PPA 2000-2003, bem como a criação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), no ano de 2004, entidade composta por 33 instituições governamentais e não-governamentais, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC (CAMPOS et al., 2010; MARINI et al., 2012).

Logo, muitas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional foram formuladas a partir da necessidade de articulação das ações governamentais para o apoio, fomento e estruturação de APLs. Tais iniciativas, segundo Teixeira (2008), são consideradas políticas industriais alternativas às tradicionais políticas de desenvolvimento regional, visando à melhoria da competitividade das empresas participantes e à geração de emprego e renda de forma sustentável.

O presente artigo tem como objetivo analisar as políticas públicas direcionadas ao apoio de Arranjos Produtivos Locais nos três estados do Sul do Brasil, a partir da inserção do tema em seus respectivos Planos Plurianuais (PPAs).

Como encaminhamento metodológico, a pesquisa está classificada como um estudo exploratório, utilizando o método de estudo de caso e a técnica de pesquisa documental, baseada em uma análise qualitativa, a partir de um recorte metodológico aplicado aos períodos de 2012-2015 e 2016-2019.

O texto está estruturado em três seções, além desta Introdução. Em seguida, são apresentados os conceitos fundamentais sobre desenvolvimento endógeno e políticas públicas para APLs. A segunda seção analisa como os três estados do Sul conduzem suas políticas públicas voltadas para o apoio aos APLs, considerando os seus respectivos PPAs, além de um alinhamento das discussões com uma síntese comparativa. A última seção trata das considerações finais.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLs)

O desenvolvimento endógeno se posiciona como uma importante alternativa ao modelo imposto pelo sistema capitalista globalizado, e tem sido tema de discussões acadêmicas, políticas e mesmo corporativas. Porém, a capacidade que uma região possui para ampliar e agregar valor à sua produção, reter excedentes, expandir localmente a demanda, o emprego e a renda, proporcionando o crescimento econômico de forma sustentável, depende de iniciativas governamentais e do próprio protagonismo dos atores locais na formulação de políticas públicas adequadas às vocações e necessidades regionais (AMARAL FILHO, 2001; BOISIER, 2001; HEIDEMANN, 2009; MEIRELLES JÚNIOR, 2012).

Nesse contexto, as aglomerações produtivas localizadas geograficamente, potenciais geradoras de “externalidades marshallianas”, quando aliadas às “ações conjuntas deliberadas”, possuem fundamental importância no processo de desenvolvimento, implicando cada vez mais a sua inserção nas políticas públicas, visando ao crescimento econômico regional, através da melhoria do ambiente de negócios e do fortalecimento dos empreendimentos locais (SUZIGAN et al., 2006).

Segundo Cassiolato e Lastres (2003, p.3), “Arranjos Produtivos Locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes”. Corroborando, Marini et al. (2012) ressaltam que a caracterização de um sistema produtivo como Arranjo Produtivo Local não se sustenta apenas pela simples existência de aglomeração empresarial especializada, mas também pelo nível de sinergia entre capital social, ações conjuntas e governança local.

Conforme dados do Observatório Brasileiro de Arranjos Produtivos Locais (OBAPL), a Região Sul do Brasil possui 93 APLs formais ou reconhecidos nacionalmente, sendo que 34 estão localizados no Paraná, 25 em Santa Catarina e 34 no Rio Grande do Sul. Cabe salientar, ainda, que existem muitas aglomerações produtivas setoriais espalhadas pelo País, as quais podem ser definidas como APL informal ou embrionário, e, por não possuírem um sistema de governança efetivo, são desconhecidas e, portanto, desconsideradas pelas estatísticas e políticas públicas oficiais (FUINI, 2013).

Apesar da diversidade de arranjos produtivos e de espaços existentes no imenso território brasileiro, bem como de suas infinitas possibilidades para as premissas do termo, existe atualmente uma carência na implementação de políticas públicas capazes de alavancar os respectivos potenciais produtivos e de geração de inovações (LASTRES et al., 2014).

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO PLURIANUAL (PPA)

Souza (2006) conceitua a política pública como um campo do conhecimento que procura conciliar uma variável independente com outra dependente, ou seja: “colocar o governo em ação”, e, simultaneamente, analisar os resultados dessa ação de forma flexível. Logo, “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p.26).

Neste debate, o processo de formulação e implementação de políticas públicas situa-se em um ambiente político onde certos grupos sociais exercem influência sobre os tomadores de decisões governamentais. Logo, é nessa arena de discussão que as políticas públicas são priorizadas e entram na fase da *agenda setting*, em que efetivamente é decidido se um tema possui relevância suficiente para sua inclusão nos planos políticos governamentais (LOURENÇO, 2005; SOUZA, 2006; HEIDEMANN, 2009).

Em relação ao planejamento da política pública, observa-se que o Plano Plurianual (PPA), que possui duração de quatro anos, é considerado como “o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública brasileira, obrigatório para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios” (PARANÁ, 2011, p.25).

A instituição do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, ainda, da Lei Orçamentária Anual (LOA), ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988, buscando modernizar o orçamento público brasileiro e as práticas utilizadas para o atendimento de demandas envolvidas em um “cenário de elevada complexidade”, com a finalidade de oferecer serviços públicos de qualidade, de forma sustentável e sem prejudicar o equilíbrio fiscal, considerando as três esferas de governo (PROCOPIUCK et al., 2007).

A importância dos Arranjos Produtivos Locais para o desenvolvimento regional passa a fazer parte da agenda do governo federal quando o tema é inserido no PPA 2000-2003, e se consolida com a portaria interministerial nº 200 de agosto de 2004, a qual instituiu o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), fortalecendo esta temática nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional (MARINI et al., 2012).

Ademais, recentemente foram efetuados vários estudos e debates promovidos pela Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos (REDESIST) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visando analisar aspectos da implementação de políticas de apoio aos APLs. Como principais desafios para esse cenário, foram elencados: a) definição de marcos legais de apoio aos APLs; b) articulação e integração de ações e políticas governamentais; c) promoção de uma maior interação, participação e interlocução entre estados e municípios no desenvolvimento de APL; d) fortalecimento da coordenação das ações desenvolvidas pelo GT-APL; e) institucionalização de uma política pública de caráter mais perene – uma política de Estado voltada para os APLs (CASSIOLATO, 2012; LASTRES et al., 2014; OLIVEIRA et al., 2017; VIEIRA, 2017).

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA APLs NOS ESTADOS DO SUL DO BRASIL E A INSERÇÃO NOS RESPECTIVOS PPAs

Considerando que o Planejamento Plurianual (PPA) é o principal instrumento norteador da gestão orçamentária de um governo, o presente estudo analisa os dois últimos PPAs – sendo o atual, em execução (2016-2019), e o anterior (2012-2015) – a fim de compreender como os governos do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul têm inserido o apoio aos Arranjos Produtivos Locais, a partir da respectiva menção da temática em seus planejamentos governamentais.

2.1 PARANÁ

No Estado do Paraná, as ações para a articulação, capacitação e apoio aos Arranjos Produtivos Locais iniciaram em 2003, quando o governo estadual passou a considerar o conceito de APL em sua agenda, “[...] como um dos eixos orientadores da política de desenvolvimento estadual”. (SCATOLIN et al., 2010, p.113).

Em 2004, em alinhamento com as políticas federais, o governo paranaense inseriu instrumentos de fomento aos APLs no PPA 2004-2007, e também criou a Rede APL Paraná, coordenada pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), incluindo representantes no Comitê Gestor, como a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), o Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR), a Agência de Fomento do Paraná, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), a Agência Paraná de Desenvolvimento (APD), a FIEP e o SEBRAE-PR (MARINI et al., 2016).

Como encaminhamento, a Secretaria de Estado do Planejamento e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social coordenaram um projeto a partir do ano de 2005, objetivando o mapeamento dos APLs existentes no Estado do Paraná. Como principais resultados, foram identificados 22 APLs, incluindo a geração de inúmeros relatórios e documentos balizadores para orientar a construção de políticas públicas estaduais (IPARDES, 2006; SCATOLIN et al., 2010, MARINI et al., 2012).

2.1.1 Planejamento Plurianual do Estado do Paraná (PPA 2012-2015)

Apesar de não possuir um capítulo ou artigo específico na Lei nº 17.314/12, o tema sobre APLs é mencionado, de forma genérica, na contextualização de três programas do PPA 2012-2015, os quais incluem diversas ações para a promoção do desenvolvimento econômico no Estado.

Na contextualização geral do “Programa 02 - Desenvolvimento das Cidades” não se verifica nenhuma explicitação de apoio aos APLs, apesar de mencionar objetivos relacionados ao desenvolvimento regional, principalmente em regiões metropolitanas. No entanto, destaca a ação “nº 4274 - Integração da Região Metropolitana de Curitiba”, com orçamento de R\$ 124.836.631,00 ou 11,78% do valor global do programa, que menciona, em sua caracterização, o desenvolvimento de APL como uma ação estratégica, entre várias outras ações que não se relacionam diretamente com o tema.

Logo, mesmo para esta ação prevista exclusivamente para a RMC não existe clareza quanto à previsão de recursos específicos para APLs (PPA-PR 2012-2015).

Ademais, o “Programa 11 - Paraná Competitivo”, em sua contextualização, enumera nove itens, os quais visam ao fortalecimento da economia paranaense, e reserva o item “c” para “a promoção, a integração e o adensamento de cadeias produtivas na indústria, com vistas ao fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais”. Destaca, ainda, a ação “nº 4230 - Promoção da Competitividade e Atração de Investimentos Estratégicos”, com orçamento previsto de R\$ 150.257.918,00 ou 38,14% do valor total do programa, cuja caracterização geral prevê a “promoção e a atração, constituição e a integração de novas empresas; incentivar o empreendedorismo e o adensamento da cadeia produtiva”, além de outras ações para capacitação gerencial e agregação de valor econômico. Porém, novamente, esta ação não prevê de forma explícita recursos para o apoio a APLs, conforme foi anunciado no contexto geral do programa (PPA-PR 2012-2015).

Em relação ao “Programa 12 - Paraná Inovador”, com previsão orçamentária total de R\$ 930.612.289,00, a contextualização geral procura enumerar diversos objetivos relacionados ao incentivo à inovação e ao desenvolvimento tecnológico, econômico e social do Estado, ressaltando, inclusive, dois itens que mencionam o apoio aos APLs paranaenses, a saber, o item nº. 2, que previa a criação de “ambientes de inovação, atuando em rede, apoiando aos Arranjos Produtivos Locais”, e o item nº 5, que prevê a “organização de uma rede paranaense de arranjos produtivos locais, visando à melhoria da competitividade de segmentos econômicos” (PARANÁ, 2015, p.120). No entanto, além de ser extremamente amplo e genérico quanto aos seus objetivos (5 itens e 17 subitens), este programa não especificava de forma clara nenhuma ação com previsão de recursos financeiros para o apoio aos APLs paranaenses.

2.1.2 Planejamento Plurianual do Estado do Paraná (PPA 2016-2019)

A Lei nº 18.661/15, que trata do atual planejamento do Estado do Paraná (PPA 2016-2019), também não faz referência de forma específica ao apoio aos Arranjos Produtivos Locais, porém considera esta temática em um programa.

Na contextualização geral do “Programa 11 - Desenvolvimento Econômico Sustentável”, são descritos, de forma genérica, diversos objetivos para o “fortalecimento das empresas locais, bem como a atração, constituição e integração de novas empresas”, incluindo, novamente, uma descrição para o “fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APL) e o desenvolvimento das cadeias produtivas e estímulo à atividade industrial”. Este programa prevê recursos de R\$ 12.138.688,00, ou seja, 11,39% do seu orçamento total, para a ação “nº 4038 - Promoção da Competitividade e Atração de Investimentos Estratégicos”, que caracteriza seis itens, sendo um para o “incentivo ao empreendedorismo e ao adensamento da cadeia produtiva” e outro para “coordenar a promoção e execução de políticas públicas de apoio às micro, pequenas e médias empresas, identificando mecanismos de valorização de sistemas econômicos locais e de redes de pequenas empresas” (PARANÁ, 2015, p.213-216).

Diante do exposto, ressalta-se que o atual PPA também não apresenta uma ação clara e específica, prevendo recursos financeiros exclusivos para o apoio e o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais, ou, ainda, para o adensamento das cadeias produtivas paranaenses.

2.2 SANTA CATARINA

Os Arranjos Produtivos Locais são mencionados genericamente em várias ações e projetos do governo catarinense, como, por exemplo, no plano diretor *Master Plan*, elaborado por especialistas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), visando à elaboração de propostas de diretrizes para políticas de desenvolvimento, e no Projeto “Meu Lugar”, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o objetivo de transformar 30 Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDR) do Estado em polos de desenvolvimento sustentável (CAMPOS et al., 2010).

Adicionalmente, outros documentos registram a importância da temática em tela, como a Lei Estadual de Inovação nº 14.328, de 15 de janeiro de 2008, a qual faz referência ao conceito de Arranjos Produtivos Locais, em seu artigo 2º, item XIII. No entanto, a referida lei não possui nenhum artigo específico que trate do apoio e fomento aos APLs.

O tema APL também foi considerado nos requisitos do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC), criado pelo governo estadual para fomentar a geração de emprego e renda, através da liberação de financiamentos de longo prazo para a implantação e expansão de atividades empresariais, com recursos da Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina (BADESC) e do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

Porém, no âmbito da discussão proposta neste artigo, destaca-se que, formalmente, o Estado de Santa Catarina não registra, em seus documentos e planejamentos governamentais, objetivos e ações que explicitem uma política específica para o apoio aos APLs catarinenses. Neste sentido, registra-se que não se observou nenhuma menção sobre esse tema nos PPAs analisados, ou seja, PPA-SC (2012-2015) e PPA- SC (2016-2019).

Nesta discussão, Campos et al. (2010) também afirmam que, apesar de possuir uma estrutura produtiva diversificada e especializada regionalmente, “o Governo do Estado de Santa Catarina não possui um documento que explicita uma política específica dirigida para Arranjos Produtivos Locais (APLs)”. (CAMPOS et al., 2010, p.2).

Adicionalmente, o governo estadual tem atuado junto a essas aglomerações produtivas apenas como agente promotor de articulação e relacionamento institucional, através da Câmara de Gestão de Aglomerações e Redes de Empresas (Câmara de APL), entidade vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável (SDS), e atua como núcleo estadual junto ao GTP-APL. No entanto, a criação da Câmara de APL não resultou na formulação de uma estratégia de desenvolvimento baseada nos arranjos produtivos, uma vez que o referido órgão não faz parte da estrutura orçamentária do Governo do Estado (CAMPOS et al., 2010).

Em síntese, os PPAs analisados de 2012-2015 e 2016-2019 não mencionam qualquer referência a programas ou ações propostos para o apoio e fomento aos APLs catarinenses. Portanto, pode-se inferir que não existem recursos orçamentários previstos em lei no Estado de Santa Catarina para apoio explícito aos Arranjos Produtivos Locais, mesmo com a significativa atuação de entidades ligadas ao governo estadual, como a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Santa Catarina (FAPESC) e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Estado de Santa Catarina (EPAGRI).

2.3 RIO GRANDE DO SUL

O Estado do Rio Grande do Sul foi pioneiro no apoio institucional aos APLs, antecipando-se até mesmo às ações do governo federal. No ano de 1999, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul criou uma ação específica para a temática, a saber, o **Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção**, resultando na primeira política pública para aglomerações produtivas no Rio Grande do Sul (TATSCH: RUFFONI; BATISTI, 2010).

Outra importante iniciativa governamental foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), através da Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, os quais atuam como fóruns de discussão para a promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. Segundo a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, atualmente o estado possui 28 COREDEs (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

A Lei Estadual de Inovação nº 13.196 de 14 de julho de 2009 faz referência ao conceito de Arranjos Produtivos Locais, porém foi a Lei nº 13.839 de 5 de dezembro de 2011 que instituiu a “Política Estadual de Fomento à Economia de Cooperação”, com a criação do Programa de Cooperativismo, do Programa de Economia Popular e Solidária, do **Programa Estadual de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais**, do Programa Gaúcho de Microcrédito, do Programa de Redes de Cooperação. Adicionalmente, esta lei criou o Núcleo Estadual de Ações Transversais nos APLs (NEAT), composto por 27 organizações voltadas ao fortalecimento das cadeias produtivas e APLs (RIO GRANDE DO SUL, 2011). Neste sentido, o referido programa foi considerado um exemplo de política pública de desenvolvimento territorial, passando a integrar o Plano Plurianual (PPA) de 2012-2015, que também incluía um financiamento obtido pelo governo gaúcho junto ao Banco Mundial, no âmbito do Programa PROREDES-BIRD para 2012-2016 (KAPRON, 2014).

Vários fatores foram decisivos para o planejamento e implantação desta política pública de apoio aos APLs, tais como a criação da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), a priorização como projeto estratégico de governo, a integração com outros programas de desenvolvimento econômico e a inclusão no PPA 2012-2015, entre outros (KAPRON, 2014).

Com o objetivo de elevar a competitividade das empresas e aliviar os desequilíbrios regionais (sociais e ambientais) e, também, contribuir com o

desenvolvimento sustentável do Estado, o “Projeto de Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais” tornou-se um dos eixos prioritários da política pública de desenvolvimento do Rio Grande do Sul (MUCKE, 2012).

Ainda neste debate, outro aspecto importante foi consolidado com a Lei nº 13.840 de 5 de dezembro de 2011, atualizada pela Lei nº 14.198 de 31 de dezembro de 2012, as quais implementaram o **Fundo de Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (FUNDOAPL)**. Logo, essas legislações explicitaram a necessidade de fixação de recursos para o apoio e fomento aos APLs, incluindo instrumentos e mecanismos financeiros, como a previsão orçamentária, que foi incluída nos respectivos PPAs 2012-2015 e 2016-2019.

2.3.1 Planejamento Plurianual do Estado do Rio Grande do Sul (PPA 2012-2015)

O PPA 2012-2015 do Estado do Rio Grande do Sul, instituído pela Lei nº 13.808 de 18 de outubro de 2011, demonstra com clareza e objetividade que o apoio aos APLs gaúchos constitui parte efetiva das políticas públicas para o desenvolvimento regional do Estado, pois evidencia uma ação específica para este fim.

O Programa “Promoção do Desenvolvimento da Economia Gaúcha” destaca como um de seus objetivos gerais o “fortalecimento e o adensamento das cadeias produtivas e Arranjos Produtivos Locais” e prevê, por meio da ação “Promoção e Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APL)”, um orçamento financeiro específico no valor de R\$ 50.364.430,00, o que representa 33,51% do seu valor total, e, ainda, com a indicação explícita das ações prioritárias, como: “capacitação da governança, do apoio à elaboração de planos de desenvolvimento produtivo para aumento da competitividade, do estímulo à organização de empresas em APL, do apoio à inovação, da formação de agendas para execução de ações transversais” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p.188).

2.3.2 Planejamento Plurianual do Estado do Rio Grande do Sul (PPA 2016-2019)

Assim como ocorreu no planejamento estadual anterior, o PPA 2016-2019, instituído pela Lei nº 14.755, de 20 de outubro de 2015, também reserva explicitamente recursos para o apoio aos APLs gaúchos, contudo incrementa ações para a “Extensão Produtiva e Inovação” e também destina recursos orçamentários para o “FUNDOAPL”, visando subsidiar financeiramente os projetos previstos no “Programa Estadual de Fortalecimento de Cadeias e Arranjos Produtivos Locais (APL)” (PPA-RS 2016-2019).

O “Programa de Fomento ao Desenvolvimento Produtivo, Empreendedorismo e a Inovação Tecnológica” destina recursos orçamentários para duas ações específicas de apoio e desenvolvimento de APLs e cadeias produtivas gaúchas, correspondendo a R\$ 46.701.402,00, ou seja, 39,06% do valor total, vinculados às ações para o “Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APL) e Extensão Produtiva e Inovação (NEPIs)”. Outra ação específica no PPA é a previsão de recursos a serem destinados para o FUNDO APL, somando R\$ 800.000,00, o que representa 0,67% do valor global (PPA-RS 2016-2019).

2.4 ALINHAMENTO E SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS

O presente estudo demonstra que, no Paraná, o governo estadual, apesar de considerar de forma genérica o apoio aos APLs, nos dois PPAs analisados, não destina previsão orçamentária em programas específicos. A atuação do Governo do Estado praticamente se ateu à articulação institucional, a partir da coordenação da Rede APL Paraná, cujo poder de influência foi diminuindo no decorrer dos anos, devido à impossibilidade de aportar recursos públicos aos projetos. Logo, todas as ações, programas e projetos executados no Estado para o apoio de Arranjos Produtivos Locais, inclusive com aporte de recursos financeiros, partiram de entidades ligadas à iniciativa privada (SCATOLIN et al., 2010).

Neste sentido, cabe mencionar um estudo recente que analisou a participação do poder público (federal, estadual e municipal) nas ações desenvolvidas no APL de Confecções do Sudoeste do Paraná, um arranjo produtivo considerado vetor de desenvolvimento local, pelo próprio estudo do IPARDES mencionado na seção 2.1. A pesquisa revelou que, das 20 ações previstas para este APL, sete envolveram diretamente o poder público, sendo que apenas duas não foram executadas, e, especificamente, havia uma que estava sob a responsabilidade do Governo do Estado do Paraná. Logo, este caso exemplifica, na prática, a baixa participação recente do Estado no desenvolvimento dos APLs paranaenses (MARINI; SILVA; NASCIMENTO, 2016).

Em síntese, a Rede APL Paraná, apesar de, inicialmente, protagonizar a governança institucional, mostra-se fragilizada, uma vez que “a organicidade da Rede APL se sustentou apenas durante o estágio de planejamento, se desfigurando, todavia, à medida que novos instrumentos de política específica de APL e recursos financeiros se tornaram necessários” (SCATOLIN et al., 2010, p.115).

Em relação ao Estado de Santa Catarina, embora não conste nenhuma menção aos APLs nos dois PPAs analisados, a atuação do Governo do Estado é muito parecida com a do Paraná, uma vez que as ações também estão focadas, basicamente, na articulação institucional, por meio da Câmara de APL, órgão vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável (SDS). Contudo, ressalta-se que duas entidades do Governo do Estado se destacam na execução de ações pontuais para a promoção e apoio aos arranjos produtivos catarinenses, a saber, a EPAGRI e a FAPESC (CAMPOS et al., 2010).

O Estado do Rio Grande do Sul se diferencia dos demais casos estudados por incluir explicitamente nos dois PPAs (2012-2015 e 2016-2019) o Programa Estadual de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais, como uma ação específica e com previsão de recursos financeiros. Além disso, insere no PPA de 2016-2019 a previsão orçamentária para o FUNDOAPL. A gestão dos referidos recursos financeiros previstos nos respectivos PPAs fica sob a responsabilidade da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI).

Neste sentido, o Estado do Rio Grande do Sul propiciou um importante passo visando à construção de uma política estadual para fomento aos APLs, ainda em sinergia com o desenvolvimento local e regional. Logo, “a cooperação e o diálogo

do governo com instituições e setores produtivos locais organizados em arranjos econômicos foram um passo para recuperar a capacidade de planejamento e promoção do desenvolvimento em nível local” (KAPRON; 2014, p. 72).

A temática dos APLs está presente nas discussões e na pauta das políticas públicas, principalmente em nível federal, como ocorre com o GTP-APL, mas, em âmbito estadual, poucas ações efetivas foram observadas nos respectivos instrumentos de planejamento (PPAs) analisados, com exceção do Rio Grande do Sul. Ainda, o estudo demonstrou que ações pontuais ocorrem sobretudo por meio de algumas instituições governamentais, ou, ainda, pela interação do Arranjo Produtivo Local com instituições não governamentais (privadas ou do terceiro setor), com o agravante de que tais ações não são oriundas de um planejamento conjunto envolvendo os agentes participantes do arranjo.

Ademais, existem vários problemas relacionados à implementação de políticas de apoio a APLs, cabendo citar como exemplos: a falta de convergência entre as políticas governamentais e as estratégias de atuação das entidades não-governamentais; o excesso de demandas sociais e pressões políticas desconexas com a realidade socioeconômica local; a adoção de ações e políticas de apoio individualizadas para empresas de APL, entre outros. Neste sentido, esses problemas podem ser mitigados por meio de uma nova geração de políticas, que adotem uma visão de política de Estado, capazes de promover a articulação integrada e sistêmica dos agentes envolvidos, com base em mecanismos que propiciem uma governança integrada e efetiva (CASSIOLATO, 2012; LASTRES et al., 2014; VIEIRA, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As influências exógenas impostas pelo fenômeno da globalização, aliadas aos avanços tecno-produtivos, valorizaram o “espaço regional” nas discussões sobre desenvolvimento e crescimento econômico. Ademais, as diversas experiências positivas observadas em algumas regiões do mundo atestaram a significativa colaboração das aglomerações produtivas concentradas geograficamente no processo de desenvolvimento endógeno. Neste sentido, no Brasil também são verificados casos de sucesso em diversos Arranjos Produtivos Locais espalhados por todo o território.

O presente artigo analisou como cada estado da Região Sul do País inclui a temática dos APLs em suas agendas de políticas públicas, por meio da inserção em programas de apoio em seus respectivos PPAs, com a análise referente aos períodos de 2012-2015 e 2016-2019.

As ações desenvolvidas para o apoio aos APLs no Paraná e em Santa Catarina apresentam maior vinculação à grande capacidade associativa dos atores envolvidos, bem como à articulação e capacitação desenvolvidas em parceria com entidades da iniciativa privada, como o SEBRAE e as respectivas federações industriais, entre outras, do que, propriamente, a políticas públicas coordenadas pelos dois governos estaduais (Paraná e Santa Catarina).

O caso do Estado do Rio Grande do Sul contrasta com seus pares do Sul, pois, além de seu pioneirismo inicial, com a formulação de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento regional, baseadas no apoio a APLs, o qual remonta ao ano de 1999, demonstrou ser o único estado da Região que aprovou leis estaduais específicas para o apoio a essas aglomerações produtivas organizadas (Leis nºs 13.839/11, 13.840/11 e 14.198/12), as quais possibilitaram a inclusão de programas de fomento e desenvolvimento, com dotação orçamentária específica em ambos os PPA's analisados, além da criação específica do FUNDO-APL.

Destaca-se que, além da necessidade de adequações estratégicas para a organização e articulação de atores públicos e privados, a disponibilidade de recursos financeiros por parte dos governos estaduais, com orçamento devidamente previsto em lei, torna-se essencial na viabilização de projetos para adensamento de cadeias produtivas e fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais, em consonância com as estratégias de desenvolvimento.

Adicionalmente, esta pesquisa pretendeu contribuir com as discussões sobre a implementação das chamadas políticas públicas de segunda geração para Arranjos Produtivos Locais, principalmente por meio de uma maior participação dos governos estaduais, apontando para a necessidade da inserção de programas específicos em seus planejamentos. Ainda, o trabalho revela um interesse acadêmico no aprofundamento do tema, considerando a importância dos APLs como estratégia para o desenvolvimento local e regional.

REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, J. do. A endogeneização no desenvolvimento econômico e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.
- BOISIER, S. Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? In: MADOERY, O.; VÁZQUEZ BARQUERO, A. (Eds.). **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. Rosario: Homo Sapiens, 2001.
- CAMPOS, R.R. et al. **Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**. E-papers Serviços Editoriais Ltda., 2010.
- CASSIOLATO, J. E. **Análise das políticas de APLs no Brasil**: por uma nova geração de políticas para APLs. Brasília: BNDES, 2012.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. 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: Dumará, 2003.
- FUINI, L. L. Os arranjos produtivos locais (APLs): uma breve explanação sobre o tema. **GeoTextos**, v.9, n.2, p. 57-83, dez. 2013.
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009.

- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Identificação, caracterização, construção de tipologia e apoio na formulação de políticas para os arranjos produtivos locais (APLs) do Estado do Paraná**: etapa 1 – identificação, mapeamento e construção da tipologia das aglomerações produtivas. Curitiba: IPARDES, 2006.
- KAPRON, S. Arranjos produtivos locais: uma política pública de desenvolvimento – RS 2011-2014. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, IPEA, n.10, p.57-73, jul./dez. 2014.
- LASTRES, H. M. M. et al. O apoio ao desenvolvimento regional: a experiência do BNDES e oportunidades para avanços. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n.42, p. 5-46, dez. 2014.
- LOURENÇO, M.S. Políticas públicas e desenvolvimento. In: SILVA, C. L. da. ; JUDAS, T.G. (Orgs.). **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável**: agentes e interações sobre a ótica multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 2005.
- MARINI, M. J.; SILVA, C. L. da; NASCIMENTO, D. E. do. Políticas públicas e arranjos produtivos locais: uma análise baseada na participação das esferas públicas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (G&DR)**, Taubaté/SP, v.12, n.1, p.311-330, jan./abr. 2016.
- MARINI, M. J. et al. Avaliação da contribuição de arranjos produtivos locais para o desenvolvimento local. Biblio 3W. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, Universidad de Barcelona, v.17, n.996, 15 out. 2012.
- MEIRELLES JÚNIOR, J. C. de. Políticas públicas para os arranjos produtivos locais (APLs): uma visão estratégica. **Revista Vianna Sapiens**, Faculdades Integradas Vianna Júnior, Juiz de Fora/MG, v.3, n.2, jul./dez. 2012.
- MUCKE, N. Apresentação pela AGDI. In: BASSO, D.; TRENNEPOHL, D. (Org.). **Planejamento estratégico de arranjos produtivos locais**: o plano de desenvolvimento do APL metalmeccânico pós-colheita – Panambi e Condor 2012 - 2022. Ijuí: Unijuí, 2012. p. 9-10.
- OLIVEIRA, C. W. de A. et al. (Coord.) **Arranjos produtivos locais e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- PARANÁ. Lei n.17.013, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Plano Plurianual 2012-2015. **Diário da Justiça do Estado**, Curitiba, 14 dez. 2011.
- PARANÁ. Lei n.18.661, de 22 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual 2016-2019 e dá outras providências. **Diário da Justiça do Estado**, Curitiba, 22 dez. 2015.
- PROCOPIUCK, M. et al. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.58, n.4, p.397-415, out./dez. 2007.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei n.14.755, de 20 de outubro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 e dá outras providências, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul (RS). Está publicado também o Projeto de Lei enviado à Assembleia Legislativa pelo Governo do RS. **Diário da Justiça do Estado**, Porto Alegre, 20 out. 2015.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 13.808 de 18 de outubro de 2011. Dispõe sobre o Plano Plurianual Participativo 2012-2015 e dá outras providências. **Diário da Justiça do Estado**, Porto Alegre, 18 out. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 13.839 de 5 de dezembro de 2011. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia da Cooperação, cria o Programa de Cooperativismo, o Programa de Economia Popular e Solidária, o Programa Estadual de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais, o Programa Gaúcho de Microcrédito e o Programa de Redes de Cooperação, e dá outras providências. **Diário da Justiça do Estado**, Porto Alegre, 5 dez. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 13.840 de dezembro de 2011. Cria o Fundo de Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais - FUNDOAPL, altera a Lei n. 8.820, de 27 de janeiro de 1989, e dá outras providências. **Diário da Justiça do Estado**, Porto Alegre, 5 dez. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento Governança e Gestão.

Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Disponível em: <<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br>>. Acesso em: 13 mar. 2017

SANTA CATARINA. Lei n. 14.328, de 15 de janeiro de 2008. Dispõe sobre incentivos à pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo no Estado de Santa Catarina e adota outras providências. **Diário da Justiça do Estado**, Florianópolis, 15 jan. 2008.

SANTA CATARINA. Lei n. 15.722, de 22 de dezembro de 2011. Aprova o Plano Plurianual 2012-2015 e adota outras providências. **Diário da Justiça do Estado**, Florianópolis, 22 dez. 2011.

SANTA CATARINA. Lei n. 16.859, de 18 de dezembro de 2015. Institui o **Plano Plurianual 2016-2019** e estabelece outras providências. **Diário da Justiça do Estado**, Florianópolis, 18 dez. 2015.

SCATOLIN, F.D. et al. Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Estado do Paraná. In: CAMPOS, R. R.; STALLIVIERI, F.; VARGAS, M.A.; MATTOS, M. **Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**. E-papers Serviços Editoriais Ltda., 2010. p.113-138.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

SUZIGAN, W. et al. **Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de arranjos produtivos locais no Brasil**: relatório consolidado. IPEA-DISET, out. 2006.

TATSCH: A.L.; RUFFONI; J.; BATISTI, V.S. Trajetória, análise e diretrizes para a política de apoio a arranjos produtivos locais no Rio Grande do Sul. In: CAMPOS, R. R.; STALLIVIERI, F.; VARGAS, M A.; MATTOS, M. **Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**. E-papers Serviços Editoriais Ltda., 2010. p.55-87.

TEIXEIRA, F. Políticas públicas para o desenvolvimento regional e local: o que podemos aprender com os arranjos produtivos locais (APLs)? **O&S**, n.46, jul./set., 2008.

VIEIRA, J.C. **Experiência de arranjos produtivos locais em Goiás**: uma perspectiva para a segunda geração: arranjos produtivos locais e desenvolvimento- IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.