



Políticas para Arranjos Produtivos Locais como estratégia de desenvolvimento: identificação das Aglomerações Produtivas na Região do Sertão Maranhense

Ana Cecília Vasconcelos Loayza¹, Renata Pereira Nolêto²

¹Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão– IFMA. e-mail: ana.loayza@ifma.edu.br

²Aluna do Curso Integrado Rede de Computadores –IFMA Campus São João dos Patos. Bolsista PIBIC Jr.

Resumo: O presente artigo tem como objetivo descrever o processo de identificação dos Arranjos Produtivos Locais da Região do Sertão Maranhense assentado nos critérios definidos pelo *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Maranhão*. Faz-se um levantamento do conceito de Arranjos Produtivos Locais e como este difundiu-se como estratégia de desenvolvimento nas políticas públicas do país. Posteriormente, é apresentado como o conceito foi considerado pela política maranhense como estratégia para o desenvolvimento socioeconômico do Estado. Por último, apresenta-se uma listagem dos arranjos identificados e apoiados na Região do Sertão Maranhense.

Palavras-chave: arranjos produtivos locais, desenvolvimento regional, economia, economia maranhense

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o termo Arranjos Produtivos Locais (APLs) tem suscitado na literatura econômica muitas pesquisas e debates, onde se discutem conceitos, características, objetivos, formas de organização, localização e vários outros aspectos relativos ao tema. No Brasil, o estudo sobre os APLs ganhou força no fim da década de 1990, no seio dos circuitos acadêmicos e, especialmente, entre os formuladores de política econômica.

A abordagem de APLs passou a ser utilizado como instrumento de política pública, no âmbito do governo federal, quando foi incluída nos Planos Plurianuais no início dos anos 2000, ganhando importância nos últimos anos no Plano Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação 2007-2010 e na Política de Desenvolvimento Produtivo 2008-2013, entre outros. As ações pioneiras em promoção aos APLs foram desenvolvidas pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e pelo Sebrae, logo sendo difundidas pelo país com a criação do Grupo de Trabalho Permanente em APLs – vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio – cuja criação tinha por finalidade: identificar os APLs existentes no país, definir critérios de ação conjunta governamental para o apoio e fortalecimento de APLs, propor modelo de gestão visando o fortalecimento dos APLs, dentre outros (APOLINÁRIO; SILVA, 2010).

Ainda no início dos anos 2000, diversos governos estaduais, agências financeiras (BNB, BB, BNDES e etc.) e várias outras instituições empresariais (SEBRAE, SENAI etc.) também passaram a adotar o conceito de Arranjo Produtivo Local (APL) em suas políticas como forma de promover o desenvolvimento endógeno das diversas regiões e localidades do país. Neste período, o governo do Maranhão realizou o trabalho de identificação das aglomerações produtivas existentes no Estado com o objetivo de traçar políticas para o desenvolvimento socioeconômico. Com o lançamento do *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Maranhão*, o qual passou a conter as metas e estratégias para o desenvolvimento socioeconômico do Estado, ao mesmo tempo foi implantado o Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (PAPL)

O conteúdo deste artigo trata de pesquisa documental que teve o propósito de fazer um estudo sobre como ocorreu o processo de identificação dos Arranjos Produtivos Locais localizados na Região do Sertão Maranhense a partir da implantação do PAPL e como este processo está atrelado às estratégias de desenvolvimento socioeconômico do Estado. A pesquisa faz parte da primeira etapa do Projeto de Iniciação Científica do IFMA Campus São João dos Patos *Estudo das características gerais do APL de Confecção de Bordados na Região do Sertão Maranhense*, que tem como objetivo fazer uma análise das relações estabelecidas no interior do APL de produção de bordados no município de São João dos Patos, localizado, por sua vez, na Região do Sertão Maranhense.



2. MATERIAL E MÉTODOS

Considerando que o referido trabalho teve por objetivo o estudo do processo de identificação dos Arranjos Produtivos Locais localizados na Região do Sertão Maranhense contemplados no *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Maranhão*, e por consequência no *Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (PAPL)*, a metodologia adotada partiu de análise descritiva através de pesquisa bibliográfica e documental com base em documentos publicados pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais – RedeSist

A RedeSist, criada em 1997 com sede no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, é referência para pesquisadores que estudam os Arranjos Produtivos Locais no Brasil. A mesma é uma instituição de pesquisa interdisciplinar que conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa do país, além de manter parcerias com outras organizações internacionais.

Em 2009, a RedeSist, juntamente com diversos parceiros, executou o Projeto de Pesquisa *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*, financiado pelo BNDES. Os documentos e publicações resultantes do projeto são a base material de estudo da pesquisa ora apresentada neste artigo.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1- Políticas de fortalecimento de APLs como estratégia de desenvolvimento no Brasil

Nas últimas décadas, têm crescido na literatura econômica a importância dos aspectos locais nos debates sobre o desenvolvimento econômico e a competitividade das empresas. Esses estudos passaram a chamar atenção ao fato de que as aglomerações setoriais de empresas poderiam criar fatores de competitividade significativos para as firmas regionalmente localizadas em virtude da cooperação ou outra configuração econômica existente nestes aglomerados.

O debate a cerca das vantagens de aglomeração tornou-se explicitamente associado ao conceito de competitividade, principalmente, no início dos anos 1990. A discussão ganhou força a partir do elevado desempenho econômico observado na década anterior nos chamados distritos industriais italianos e Vale do Silício, nos EUA. No modelo italiano, foi observada a existência de aglomeração espacial de pequenas firmas de origem familiar, com produção ligada a setores tradicionais da indústria, na região de Emília-Romagna - internacionalmente conhecida como Terceira Itália - cujo dinamismo econômico espetacular é comumente apontado pela literatura especializada como provenientes dos ativos locais (COSTA, 2010).

O Vale do Silício, localizado na região situada entre Palo Alto e San Jose no estado da Califórnia, nos EUA, tornou-se o caso mais emblemático de aglomerações de empresas conhecido no mundo. Para se ter uma idéia, a região é considerada estratégica para a economia dos Estados Unidos em virtude da presença de grandes empresas de alta tecnologia. O aglomerado do Vale do Silício é caracterizado por possuir um sistema industrial regional interligado, o qual promove aprendizado e compartilhamento de idéias relacionadas às tecnologias ali produzidas (COSTA, 2010)

Porém, não só as experiências italiana e americana foram objeto de estudo na observância das vantagens das aglomerações produtivas, mas também muitas outras espalhadas pelo mundo. Essas aglomerações, dependendo de sua configuração, passaram a ser alvo de várias análises explicativas e serem denominadas de diversas maneiras. Alguns aglomerados receberam, por exemplo, nomes como: clusters, arranjos produtivos locais, sistemas locais de inovações, sistemas produtivos locais, distritos industriais, tecnopolos, dentre outros.

O ponto comum verificado nessas inúmeras configurações econômicas, que conforma uma das características essenciais dos aglomerados, reside na capacidade de geração de economias externas, que têm papel fundamental para o incremento da competitividade dos produtores locais. Segundo Suzigan (2006), as economias externas podem ocorrer, por exemplo, pela existência de um amplo contingente de mão-de-obra especializada e com habilidades específicas; pela presença e atração de um conjunto de fornecedores especializados de matéria-prima, componentes e serviços; e pela grande



disseminação dos conhecimentos, habilidades e informações, por meio de transbordamentos locais (spill-overs), concernentes ao ramo de atividade dos produtores locais. Além dos pontos relacionados anteriormente, o autor ressalta que os agentes locais (empresas e instituições) podem reforçar sua capacidade competitiva por meio de ações conjuntas, tais como compra de matérias-primas, promoção de cursos de capacitação gerencial e formação profissional, criação de consórcios de exportação, contratação de serviços especializados, estabelecimento de centros tecnológicos de uso coletivo, cooperativas de crédito, entre outros.

Diante da diversificação conceitual ou de nomenclatura surgida na literatura econômica para tratar das potencialidades dos aglomerados produtivos, a partir do final da década de 1990 passou-se a usar, com cada vez mais frequência, o termo Arranjo Produtivo Local, ou simplesmente APL, no Brasil para se fazer referência aos aglomerados. O uso mais freqüente do jargão APL se deve especialmente aos exaustivos debates realizados pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais – RedeSist que contribuiu sobremaneira para sua difusão.

De acordo com a RedeSist, Arranjos produtivos locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, que se relacionam através de um conjunto específico de atividades econômicas. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas, que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros. Incluem também diversas outras organizações públicas e privadas voltadas para formação e capacitação de recursos humanos, assim como escolas técnicas e universidades, institutos de pesquisa, desenvolvimento e engenharia, além de agências de política, promoção e financiamento (LASTRES; CASSIOLATO, 2003, p. 3-4)

No entendimento da RedeSist, a formação de arranjos produtivos locais encontra-se geralmente associada a trajetórias históricas de construção de identidades e de formação de vínculos territoriais (regionais e locais), a partir de uma base social, cultural, política e econômica comum. São mais propícios a desenvolverem-se em ambientes favoráveis à interação, à cooperação e à confiança entre os atores. A ação de políticas tanto públicas como privadas podem contribuir para fomentar e estimular tais processos históricos de longo prazo.

A abordagem de APLs passou a ser utilizada como instrumento de política pública e de desenvolvimento regional, no âmbito do governo federal, quando passou a ser incluída em diversos Planos Plurianuais a partir dos anos 2000. Nos últimos anos as políticas focadas em APLs podem ser encontradas no Plano Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação 2007-2010 e na Política de Desenvolvimento Produtivo 2008-2013, entre outros. Ainda no início dos anos 2000, diversos governos estaduais, agências financeiras e várias outras instituições empresariais também passaram a adotar o conceito de APLs em suas políticas como forma de promover o desenvolvimento endógeno das diversas regiões e localidades do país (APOLINÁRIO; SILVA, 2010).

3.2- Políticas de fortalecimento de APLs como estratégia de Desenvolvimento no Maranhão

No Maranhão, o termo APL foi difundido no início dos anos 2000, sendo incorporado no âmbito das políticas estaduais e por outras instituições que atuam e exercem influência em nível local e que incluem, dentre suas ações, o apoio ao fortalecimento dos APLs. Dentre elas estão SEBRAE, FIEMA, SENAI e etc.

O Governo Estadual passou a estabelecer as ações de apoio aos APLs de acordo com o *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Maranhão*. Lançado em 2003, o documento apresenta as concepções, as metas e estratégias para o alcance do objetivo central que seria a elevação do IDH do Maranhão de 0,636 (vigente por ocasião da passagem para o atual século) para o nível mínimo de 0,70 no período de 2003 a 2006.

Segundo Moura *et al.* (2009a, 2009c, 2009d), o Maranhão sempre teve indicadores econômicos e sociais que o colocavam nas últimas posições em comparação aos demais estados. Perante a esse quadro várias tentativas foram feitas para tentar reverter essa situação. A partir dos anos 80 o Estado buscou atrair os grandes projetos industriais para o seu território, com isso ocorreu uma evolução bastante favorável dos indicadores de comércio exterior e composição da produção interna, porém o quadro social de pobreza e desigualdade permaneceu igual. Houve, então, a necessidade de outras



políticas, que pudessem atacar com mais eficiência os problemas citados, é daí que no início dos anos 2000 surge a possibilidade de um planejamento da atividade econômica, no entanto com um novo formato.

Esse novo formato contava com uma política de apoio às aglomerações produtivas de determinadas regiões do Estado, além de cobrar a participação da sociedade na elaboração e execução das políticas públicas. Essa nova política tinha por objetivo elevar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e contribuir para a redução das desigualdades regionais e sociais dentro do Maranhão. O problema é que no Maranhão existem muitos aglomerados de micro e pequenos produtores, sendo assim não haveria como delinear de maneira a abranger todos os aglomerados. Foi então que surgiu a necessidade da definição de critérios específicos que orientassem a seleção dos APLs a serem apoiados.

Para colocar em prática esta nova concepção, o Estado passava a carecer de critérios para identificação e seleção de APLs para apoio. Neste contexto, visando definir exatamente quais seriam os arranjos prioritários, os critérios de seleção estabelecidos na ocasião foram (GEPLAN, 2003b apud MOURA *et al.*, 2009a, p.249-250):

- Arranjos que possibilitassem o trabalho em parceria;
- Arranjos localizados em áreas com menor IDH;
- Arranjos localizados em áreas com crescimento populacional negativo;
- Arranjos localizados em áreas com baixa renda per capita;
- Arranjos com maior capacidade para geração de emprego;
- Arranjos com potencial para envolver maior parcela da população local;
- Arranjos com potencial para deflagrar o desenvolvimento sustentável;
- Arranjos com maior potencial exportador;
- Arranjos que envolvessem o maior número possível de municípios.

De acordo com os critérios adotados, seriam beneficiadas as aglomerações que atendessem ao maior número de itens.

Uma vez definidos os critérios de seleção, também tornou-se necessário estabelecer critérios de exclusão que acabou retirando do *rol* de políticas aglomerações produtivas tradicionalmente importantes do Estado. Dentre os elementos que definiram a exclusão de algumas atividades econômicas estão (MOURA *et al.*, 2009c):

- Atividades associadas à existência de trabalho infantil;
- Atividades associadas com a depredação ambiental;
- Atividades associadas com trabalho escravo.

A partir disso, o Governo Maranhense elaborou uma lista inicial com 19 arranjos, que foi aumentada e diminuída ao longo do tempo.

3.3- Aglomerações Produtivas identificadas na Região do Sertão Maranhense

A Região do Sertão Maranhense é composta pelos municípios de São João dos Patos, Barão do Grajaú, Lagoa do Mato, Nova Iorque, Paraibano, Passagem Franca, Sucupira do Riachão, São Francisco do Maranhão e Pastos Bons. As principais potencialidades econômicas da região abrangem as atividades agropecuárias, agroindustrial (especialmente produção artesanal de cachaça), extrativista mineral, produção artesanal de bordados, redes e confecções (REIS *et al.*, 2008)

Apesar da diversidade da atividade econômica existente na região, a investigação aponta que apenas três aglomerações produtivas foram identificadas com base nos critérios de seleção estabelecidos no *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Maranhão*. Estas passariam a ser apoiadas para atender aos objetivos de política de desenvolvimento do Estado. Os APLs identificados e selecionados foram: produção de Cachaça, produção de Bordados e Fruticultura. No Quadro 1 está apresentado a localização dos APLs identificados e as instituições apoiadoras de promoção e fortalecimentos aos APLs.



Quadro 1 - Arranjos Produtivos Locais identificados na Região do Sertão Maranhense e instituições apoiadoras

APLs identificados	Localização/ Municípios	Instituições apoiadoras
Cachaça	São João dos Patos, Pastos Bons, Sucupira do Riachão	Instituto de Agronegócios do Maranhão- INAGRO, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento - SEPLAN, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE
Bordados	São João dos Patos	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.
Fruticultura	São João dos Patos	AGERP, EMBRAPA, Instituto de Agronegócios do Maranhão - INAGRO, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento - SEPLAN, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

Fonte: Moura *et al.* (2009a)

4. CONCLUSÕES

A identificação de Arranjos Produtivos no Maranhão, realizada oficialmente pelo Governo Estadual, obedeceu a critérios que pudessem selecionar APLs que quando apoiados atingiriam o objetivo de elevar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado e contribuiriam para a redução das desigualdades regionais e sociais do Maranhão. Na Região do Sertão Maranhense somente três APLs, e em apenas três municípios, foram identificados como potenciais a cumprir os objetivos de desenvolvimento socioeconômico traçados pelo Governo. O estudos das características destes APLs e das políticas de fortalecimento dos mesmos após o lançamento do *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Maranhão* e do *Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (PAPL)*, são estudos futuros que podem revelar como as políticas pró APLs passaram a ser executadas no Maranhão, de modo a apontar as continuidades e descontinuidades de tais políticas, e como essas ações vem contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do Estado e da Região do Sertão Maranhense nos últimos anos.

REFERÊNCIAS

- APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L.(Orgs.) **Políticas para Arranjos Produtivos Locais: análise em Estados do Nordeste e Amazônia Legal**. Natal: EDUFRRN, 2010.
- COSTA, E. J. M. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ministério da Integração, 2010
- LASTRES, H. M. M. CASSIOLATO, J. E. **Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais**. Rio de Janeiro: UFRJ, fevereiro, 2003. Disponível em: <<http://www.redesist.ie.ufrj.br>>
- MOURA, J. G. *et al.* Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Maranhão. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte,**



Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste. São Luís/MA, maio, 2009a. (NOTA TÉCNICA 2/MA). Disponível em: < <http://www.redesist.ie.ufrj.br>>

MOURA, J. G. *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Maranhão. PROJETO DE PESQUISA (BNDES /FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** São Luís/MA, setembro 2009b. (NOTA TÉCNICA 4/MA). Disponível em: < <http://www.redesist.ie.ufrj.br>>

MOURA, J. G. *et al.* Síntese dos Resultados, Sugestões e Recomendações - Maranhão. PROJETO DE PESQUISA (BNDES /FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** São Luís/MA, setembro 2009c. (NOTA TÉCNICA 4/MA). Disponível em: < <http://www.redesist.ie.ufrj.br>>

MOURA, J. G.; PARAGUASSU MOURA, E.; SANTOS, A. V. Promoção de Arranjos Produtivos Locais em Ambientes instáveis: o caso do Maranhão. In: APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L.(Orgs.) **Políticas para Arranjos Produtivos Locais: análise em Estados do Nordeste e Amazônia Legal.** Natal: EDUFRN, 2010.

REIS, J. L. C. *et al.* Potencialidades econômicas do Estado do Maranhão / José Lúcio Campos Reis (coord.) . – São Luís: SEPLAN/IMESC, **Série Estudos de Regionalização**, n. 4, 2008

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

SUZIGAN, W *et al.* **Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de Arranjos Produtivos Locais no Brasil.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, outubro, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>