Projeto

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

Nota Técnica 05

Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados

Maranhão

BNDES
O BANCO DO DESENVOLVIMENTO DE TODOS OS BRASILEIROS

UFMA

RedeSist
www.redesist.ie.ufrj.br

Funpec
FUNDAÇÃO NORTE-RIO-GRANDENSE DE PESQUISA E CULTURA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

Projeto
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

Nota Técnica 05

CARACTERIZAÇÃO, ANÁLISE E SUGESTÕES PARA ADENSAMENTO DAS POLÍTICAS DE APOIO A APLs IMPLEMENTADAS NOS ESTADOS

Maranhão

Equipe Estadual

Responsável:
João Gonsalo de Moura

Pesquisadores:
Eunice Paraguassu Moura

Alan Vasconcelos Santos

Estagiários:
Daniela dos Santos Maia

Raphael Ferreira Vidal

Roberto Santos Matos

Augusto Mariano Santos de Matos

Equipe de Coordenação do Projeto / RedeSist

Coordenadora: Valdênia Apolinário

Maria Lussieu da Silva
Thaís de Miranda Moreira

RESUMO

O trabalho tem como objetivo analisar as políticas de apoio aos arranjos produtivos locais no Maranhão, identificando as idéias concebidas, as instituições apoiadoras, as metodologias utilizadas, os critérios de seleção, os APLs identificados no estado, bem como a evolução das políticas ao longo do tempo. Várias instituições, além do poder público, prestam apoio aos arranjos produtivos maranhenses, o que justifica uma análise mais acurada dos conceitos utilizados, das metodologias empregadas e das repercussões das ações que vêm sendo empreendidas nesse sentido. Constata-se que algumas ocorrências traumáticas no âmbito da política foram os principais empecilhos para o bom andamento das políticas sugeridas, sobretudo quando as mudanças se processaram em ocasiões distantes do processo eleitoral. De modo geral, aponta-se a criação de condições institucionais mais estruturadas para que a execução do planejamento não fique sujeita à vontade do governante de plantão. Na questão específica dos APLs indica-se a necessidade de maior comprometimento por parte das instituições apoiadoras de modo a evitar fragilidades pontuais que induzem as demais a se afastarem dos propósitos iniciamente acordados.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 06

1. INSTITUIÇÕES E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO 11

1.1 Caracterização das Instituições 13

1.1.1 Governo Estadual 14

1.1.2 Sebrae 16

1.1.3 Banco do Nordeste 18

1.1.4 Banco da Amazônia 20

1.1.5 Banco do Brasil 21

1.1.6 FIEMA / IEL 22

1.1.7 Governo Federal – MDIC 24

1.1.8 Governo Federal – MI e MCT 25

1.1.9 Outras Instituições 27

1.2 Conceitos Utilizados 28

1.2.1 Conceitos 29

1.2.2 Classificações 31

1.3 Critérios de Seleção de APL 32

1.3.1 Critérios Estabelecidos 32

1.3.2 Resultados Pretendidos 34

1.3.3 Conseqüências dos critérios 34

2. ETRUTURA DE APOIO 38

2.1 Estrutura Institucional 38

2.1.1 Governo do Maranhão 41

2.1.2 Sebrae 44

2.1.3 Banco do Nordeste 46

2.1.4 Banco do Brasil 49

2.1.5 Outras Instituições 50
2.2 Políticas de Apoio 51
2.2.1 Identificação de Arranjos 52
2.2.2 Critérios de Apoio 54
3. ANÁLISE DAS POLÍTICAS 57
3.1 Políticas Públicas 57
3.1.1 O IDH e a Meta Mobilizadora 58
3.1.2 O Plano de Governo 60
3.2 Foco em Arranjos Produtivos Locais 62
3.2.1 Penetração das Idéias 62
3.2.2 Formação de Parcerias 65
3.2.3 Motivação das Políticas 68
3.2.3.1 Fundamentação das políticas 68
3.2.3.2 Envolvimento dos parceiros 72
3.2.3.3 Mudanças no cenário político 73
3.2.3.4 Exigências na esfera federal 76
3.3 Arranjos Produtivos e Fluxos Comerciais 80
3.3.1 Fluxos Internos e Externos 80
3.3.2 Quantificação dos Fluxos 82
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 88
4.1 O Ambiente 88
4.2 As Políticas 88
4.3 Os Desafios 90
4.4 As Conclusões 91
REFERÊNCIAS 96

INTRODUÇÃO

A dinâmica do mundo atual se diferencia em relação àquela presenciada em épocas passadas por diversos fatores. Um bom exemplo dessa diferença é própria velocidade com que novas tecnologias são desenvolvidas e postas a serviço dos processos de produção de bens e serviços. Ainda outro fator preponderante, em tempos recentes, é a aproximação das regiões e países, no que concerne aos aspectos relacionados à produção e ao próprio comportamento dos indivíduos.

No entanto, este último processo, conhecido como globalização, na medida em que serve para romper fronteiras e aproximar países, se presta também ao serviço de revelar que existem especificidades nas regiões que tornam cada uma delas diferentes das demais, diferenças esssas que podem ser de natureza social, econômica, cultural, etc.

No que se refere à economia, tais especificidades são de grande relevância para os formuladores de políticas, pois constituem a prova de que as ações não podem ser padronizadas para aplicação em todas regiões. As diferenças locais passam a demandar iniciativas apropriadas, concernentes com tais peculiaridades.

Algumas transformações ocorridas na economia brasileira ao longo dos anos 90, no século XX, tinham um propósito claro e bem definido, que era enxugamento do papel do Estado na economia. Mas algumas dessas iniciativas então levadas adiante àquela época, ao contrário do que se imaginava, vieram exatamente contribuir para o aperfeiçoamento dessa compreensão, no caso, de que as peculiaridades locais podem potencializar ou minimizar os impactos de ações visando desenvolvimento

Diante dessa constatação, um conjunto de pesquisadores cuidou de retomar a discussão sobre o papel do setor público sobre a atividade econômica, na tentativa de restabelecer o seu papel ativo no desencadeamento do processo desenvolvimento socieconômico, uma vez que, naquele momento, a idéia dominante pregava a eficiência do sistema de preços como elemento central da alocação de recursos (LASTRES e CASSIOLATO, 2001, P. 135-138).

Em meio a tudo isto, os inúmeros eventos de instabilidade que se seguiram na economia mundial a partir da segunda metade dos anos 90, no século XX, também contribuíram ainda mais para abalar profundamente a superioridade da idéia do sistema de preços como fonte eficiente de alocação de recursos. Nesse contexto, o papel do Estado como agente ativo nos processos de produção e distribuição de riquezas voltou a ganhar espaço.

No caso específico do Brasil, aqueles que se recusaram a aceitar a superioridade da idéia dominante até então (alocação via sistema de preços) passaram a acreditar que, tendo em vista a devolução de inúmeras funções aos governos locais, por parte do poder central; fruto da Constituição de 1988 e até mesmo de reformas introduzidas na década seguinte; era chegada a hora da retomada da função do planejamento para o Estado, principalmente na esfera dos governos estaduais (HADDAD, 2003, p. 40-49).

Outra questão importante enfatizada pelos pesquisadores, antes mesmo da última passagem de século, era a retomada da questão da localização como elemento gerador de sinergias capazes de impulsionar o processo de desenvolvimento econômico e social de uma determinada região. Segundo os proponentes dessa idéia, o processo de globalização, por si mesmo, tratou de confirmar tudo isto, na medida em que, na aproximação, revela uma diversidade que requer tratamento diferenciado pelas políticas (CASSIOLATO e LASTRES, 2003, p. 22-23).

Diante desse contexto, considerando os argumentos anteriores, pode-se observar que havia dois elementos novos a serem considerados, quais sejam: a necessidade da presença do Estado como planejador e a importância da localização como fator gerador de sinergias capazes de impulsionar o desenvolvimento.

No entanto, dado o novo contexto então prevalecente, os sistemas estaduais de planejamento deveriam funcionar dentro de uma nova perspectiva, assumindo um novo estilo que contemplasse, entre outros elementos: ser indicativo, descentralizado e participativo (HADDAD, 2003, p. 45).

Além disso, o foco das políticas deixaria de ser a empresa individual, passando a focalizar as relações entre as empresas, ou grupo de empresas, bem como entre estas e as demais instituições inseridas e atuantes em um determinado espaço geográfico, sem deixar de levar em conta as características específicas do ambiente que as rodeia (CASSIOLATO e LASTRES, 2003, p. 23).

A presença concentrada de produtores em determinadas regiões, com predominância de empresas de pequeno porte, atuando em diversas etapas das cadeias produtivas, criar um conjunto de relações complexas, na medida em que demanda uma divisão cada vez maior de tarefas. Além disso, a necessidade de interação se amplia entre as mesmas, bem como entre estas e outros agentes (SIZIGAN, GARCIA e FURTADO, 2003; p. 68).

Devemos Chamar atenção, no entanto, que o significado do termo *relações complexas*, utilizado acima, não pode ser usado como sinônimo de "*forte*" ou "*fraco*", pois isto passa a depender da forma como interagem os produtores entre si e, ainda mais, como estes interagem

como o meio externo. Tais interações podem variar de uma aglomeração de produtores para outra, bem com entre regiões, estabelecendo diversos graus de complexidade que passam a gerar diferenças importantes, gerando assim a necessidade de caracterizá-las (CASSIOLATO e SZAPIRO, 2003; p.35-40).

Tendo em vista as relações incipientes que caracterizam as aglomerações de micro e pequenas empresas em países como o Brasil, principalmente quando comparadas a formas mais avançadas de interação / cooperação, como é o caso dos Distritos Industriais Italianos, criou-se no cenário brasileiro um termo próprio para estas concentrações empresariais, denominado-as de *arranjos produtivos locais* (APLs).

O conceito de APL, da forma como vem sendo divulgado / desenvolvido pela RedeSist, compreende um conjunto de diferentes atores, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos entre si quando se dedicam aos processos de produção ou inovação. Entertanto, o que à primeira vista parece algo simples de ser compreendido, requer que alguns pontos relevantes sejam enfatizados (CASSIOLATO e LASTRES 2003, p. 24).

Devemos estar cientes que: os atores não se resumem à dimensão econômica, podendo envolver atores econômicos, políticos e sociais; o espaço em que os atores estão estabelecidos fica melhor definido pelos vínculos mantidos do que propriamente pelos limites geográficos; os vínculos podem assumir diversos estágios, desde aqueles mais avançados até os estágios mais precários; a complexidade dos vínculos / interações mantidos resultam fortemente dos contextos econômicos, sociais, institucionais e políticos vigentes em cada região; o nível das relações de cooperação termina por determinar a complexidade dos processos de aprendizagem e inovação, determinantes da dinâmica do desenvolvimento.

Por fim, resta esclarecer que o termo “atores” envolve um conjunto complexo de agentes, tais como: produtores, fornecedores, distribuidores, consumidores, instituições formadoras de recursos humanos, instituições de pesquisa, instituições financeiras, sindicatos, associações, cooperativas, dentre outros.

Fica comprendida assim a natureza abrangente do conceito, que envolve diversas configurações de aglomerações produtivas, incorporando inclusive algumas versões mais específicas como a noção de *Cluster* ou *Distritos Industriais*, que muitas vezes são utilizados para descrever casos em que os vínculos e a cooperação se dão em um formato mais avançado. Mas é exatamente devido ao reconhecimento de que se trata de um conceito abrangente que também seria possível aplicá-lo às atividades formadas por de micro e pequenas empresas, caracterizadas pela informalidade, com baixos níveis de governança, como tem sido observado em alguns casos (AMARAL FILHO, 2009, P. 2-5).

Políticas direcionadas a estas aglomerações produtivas devem causar impactos ainda mais visíveis; na medida em que mobilizem recursos, empresas e instituições; no sentido de potencializar a cooperação entre os mesmos. Este processo visaria estimular a troca de informação e conhecimentos, dinamizando o processo inovativo e, como conseqüência, proporcionando vantagens competitivas duradouras que garantem sustentabilidade aos negócios (CASSIOLATO, LASTRES & STALLIVIERI, 2008, p. 14).

Veja-se também que surge aqui um novo olhar para o planejamento ativo do Estado. Como tais aglomerações produtivas já se encontram presentes nas regiões, cabe agora ao poder público não apenas a tarefa de criar novas atividades, mas, de outro modo, proporcionar as condições para a sustentabilidade dos negócios já existentes. Assim, ao apoiar estas concentrações preexistentes de micro e pequenos negócios, contribuindo para a alavancagem das capacidades locais, o Estado e outras instituições estariam abraçando uma forma mais eficiente de melhorar as condições socioeconômicas em regiões menos desenvolvidas, combatendo inclusive as concentrações regional e social da renda (TEIXEIRA e FERRARO, 2009, p. 17).

Em certas circunstâncias é possível até mesmo pensar numa perspectiva de uso dessas políticas no sentido de buscar uma maior interiorização do desenvolvimento, uma vez que muitas aglomerações estão localizadas em regiões interioranas das unidades da federação, distantes das capitais, dependendo ainda mais da presença das instituições e das próprias condições mínimas de infra-estrutura necessárias para inserir-se competitivamente nos mercados (CAPORALI e VOLKER, 2004, p. 35).

Foi então no âmbito da erupção dessas idéias que o Governo do Maranhão incorporou a perspectiva do desenvolvimento baseado na cocepção de APL no planejamento estadual. A partir do início da primeira década do século XXI houve uma clara opção por este modelo de política como forma de vencer algumas amarras que, naquele instante, apresentavam-se de modo icômodo aos gestores locais, dada a posição ocupada pelo Maranhão no quadr dos indicadores socioeconômicos brasileiros. O propósito maior da iniciativa dos governantes maranhenses, no âmbito da política estadual, era a melhoria da qualidade de vida da população, resumida no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Posteriormente, com base na mesma política, diante da presença de um novo governo, o desenvolvimento gerado a partir dessa mesma política seria a redução das desigualdades sociais e regionais vigentes. Esta mentalidade passou então a ser reinante não somente em nível de governo, mas também em nível de outras instituições.

No entanto, qualquer que seja a motivação em cada momento, e em cada instituição apoiadora, e com algumas interrupções no âmbito governamental, tais políticas ainda estão ativas no Maranhão. Existem dotações de recursos orçamentários, funcionamento de instâncias burocráticas, utilização de instrumentos de política, etc.

Portanto, o objetivo deste trabalho é analisar as políticas de apoio aos arranjos produtivos locais no Maranhão, identificando as idéias concebidas, as instituições apoiadoras, as metodologias utilizadas, os critérios de seleção, os APLs identificados no estado, bem como a evolução das políticas ao longo do tempo, para que se possa então, ao final, estabelecermos algumas reflexões que possam contribuir para o aperfeiçoamento de iniciativas dessa natureza.

Com a finalidade de atingir aos objetivos propostos, além desta introdução, o trabalho contempla os seguintes aspectos. No capítulo 1 faz-se uma caracterização das instituições apoiadoras, apresentam-se os conceitos utilizados e os critérios de seleção que orientam suas políticas. No capítulo 2, além da estrutura institucional de apoio, privilegia-se a análise dos programas e ações destinados aos APLs. No capítulo 3, tenta-se construir uma análise critica das políticas adotadas no Maranhão, priorizando o foco das instituições e os instrumentos utilizados. Por fim, o capítulo 4 destina-se às considerações finais.

CAPÍTULO 1
INSTITUIÇÕES E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

O envolvimento de um conjunto de instituições que atuam localmente para somar e coordenar esforços nas políticas de apoio aos arranjos produtivos locais torna-se algo crucial na determinação do sucesso dessas iniciativas.

O esforço conjunto de um conjunto de instituições que, de alguma forma, mantêm vínculos com o sistema de produção local, tende a gerar sinergias e complementaridades que tendem a potencializar os impactos das medidas a serem levadas a cabo quando o objetivo é promover o desenvolvimento de APLs, ou, de outro modo, estimular o desenvolvimento socioeconômico com foco na promoção de APLs.

Nesse caso, devemos mais uma vez enfatizar que os benefícios da colaboração entre parceiros não se dá apenas no âmbito da cooperação entre firmas, mas, também, nos laços e vínculos que são estabelecidos e mantidos entre o próprio sistema de produção e o sistema sócio-institucional. É o caso, por exemplo, do envolvimento de entidades trabalhistas, câmaras empresariais, centros de capacitação, centros tecnológicos, dentre outros (TEIXEIRA E FERRARO, 2009, p. 14).

Trata-se então do reconhecimento de que o entrelaçamento das relações entre diversos atores não pode ser esquecido na esfera de elaboração das políticas de promoção de APLs, possibilitando assim o destaque dessa característica como elemento essencial de qualquer sistema de produção. A concepção de políticas com foco em arranjos produtivos deve prezar pela potencialização do entrelaçamentos entre os diversos agentes pertinentes aos processos produtivos e inovativos, tornando-os mais complementares e complexos.

De outro modo, o que foi afirmado acima destaca que o processo de desenvolvimento, por envolver diferentes atores, que possuem um modo específico de se relacionar nos processos de produção, troca, transmissão de informações, etc. Conforme já enfatizados, tais relações refletem na verdade valores historicamente e localmente estabelecidos; terminando por ser caracterizado como um processo mais que simplesmente econômico, devendo ser visto como um processo social.

Isto que dizer ainda que a promoção do desenvolvimento tende a requerer uma visão mais ampla do processo, necessitando assim de uma compreensão sistêmica. O elemento essencial para que uma região se desenvolva continua sendo a capacidade de gerar inovações que garantam longevidade ao sistema produtivo.

O que deve ser reconhecido é que a capacidade de uma região, ou mesmo de uma aglomeração produtiva específica, de gerar inovações que lhe permita assegurar uma posição duradoura no mercado, e se desenvolver, é resultante da interdependência entre diferentes atores; produtores e usuários de bens, serviços e tecnologias (CASSIOLATO E LASTRES, 2003, P. 31-32).

Com esse olhar sistêmico do processo de desenvolvimento, torna-se assim fundamental, para a formulação de políticas destinadas a tal finalidade, a adoção de mecanismos que promovam as interações entre os mais diferentes agentes, envolvidos de forma direta ou indireta; estimulando a criação, difusão e uso das diversas formas de conhecimento. Com isto, criam-se os meios necessários para potencializar o aprendizado e a inovação, gerando sustentabilidade ao referido processo.

No que se refere especificamente às políticas de promoção de APLs, alguns estudos têm demonstrado que os arranjos que mais se destacam são exatamente aqueles que asseguram laços mais efetivos com as instituições apoiadoras. Quando este é o caso, os principais benefícios resultantes são: maior facilidade de acesso ao crédito, melhor capacitação de sua mão-de-obra, maior garantia de assistência técnica, dentre outros (AMARAL FILHO et al, 2003, p. 93).

Desse modo, o enfoque em arranjos produtivos locais incorpora uma visão que presume o estímulo à articulação e cooperação entre os diversos atores envolvidos (empresas, organismos de apoio, agências de desenvolvimento, instituições de crédito, centros de capacitação, etc.) como forma de potencializar os processos de criação, acumulação e incorporação de conhecimentos, visando alavancar as dinâmicas da aprendizagem e da inovação (novos produtos, novos processos, adaptações tecnológicas), garantindo competitividade e sustentabilidade aos negócios.

Algumas das principais vantagens atribuídas a esse enfoque estão justamente na prioridade que se delega à aquisição e uso do conhecimento, enquanto elemento fundamental da competitividade dinâmica e duradoura. As sinergias resultantes entre as diversas instituições promotoras, e entre estas e as próprias empresas é que substituem as vantagens competitivas espúrias (por exemplo, baseadas em benefícios fiscais) por vantagens competitivas duradouras (por exemplo, resultantes das inovações) (CASSIOLATO, LASTRES e STALLIVIERI, 2008, P. 14).

Quanto às instituições promotoras, de tanto exaltarmos acima o seu papel nas políticas com foco em arranjos produtivos, cabe agora uma breve apresentação das principais instituições que apóiam técnica e financeiramente os APLs no estado do Maranhão.

1.1 Caracterização das Instituições

Sempre que se tem como objetivo a criação de estímulo para que determinada atividade se desenvolva, o primeiro questionamento pertinente diz respeito aos fatores que verdadeiramente estariam a impulsionar aquela atividade. No caso das políticas destinadas a apoiar e fortalecer os arranjos produtivos, não poderíamos contar com uma exceção.

Verdadeiramente, uma das vantagens em relação às políticas com foco em APLs é que, depois de uma variedade de estudos sobre o tema, já se pode assegurar, com elevado grau de confiabilidade, que os entrelaçamentos estabelecidos, ou o conjunto dos vínculos criados entre os diversos atores, direta ou indiretamente envolvidos com o sistema de produção, assume um papel de destaque como origem da explicação do grau de desenvolvimento de um arranjo, ou mesmo de uma região.

Em outros termos, o grau de complexidade das relações e interações desenvolvidas no ambiente local apresenta-se como a principal força impulsionadora do nível de evolução dos arranjos produtivos locais. No entanto, conforme afirmado anteriormente, há que haver uma forte interação não somente entre as empresas que formam um APL, mas, também, entre estas e o ambiente externo.

A presença do poder público em todos os seus níveis; das instituições que ofertam crédito; das instituições de ensino, treinamento, pesquisa; das entidades de classe; dos órgãos de apoio; entre outros organismos, termina por determinar o desempenho das aglomerações produtivas, principalmente quando estas são caracterizadas pela predominância de micro e pequenos negócios.

Pode-se dizer então que o papel do arcabouço institucional no apoio aos arranjos produtivos locais, tanto no que se refere às instituições públicas como às instituições privadas, deve advir da sua estruturação e do seu emepenho no sentido de priorizar o uso de instrumentos e ações que atendam, sobretudo, os interesses e as necessidades específicas das aglomerações presentes em cada região.

Desse modo, para uma avaliação da dinâmica temporal e do estágio atual das políticas adotadas no Maranhão com o intuito de prestar apoio a arranjos produtivos locais, torna-se fundamental apresentar as principais instituições apoiadoras, estabelecendo uma breve caracterização das mesmas.

Convém chamar atenção para o fato de que o apoio que vem sendo prestado aos APLs no Maranhão tem sido caracterizado pela presença de diversas secretarias do governo

estadual, principalmente aquelas que atuam nas áreas de planejamento, ciência e tecnologia, e indústria e comércio, destacando-se também algumas agências estaduais ligadas às atividades de vigilância sanitária e desenvolvimento socioeconômico. Neste último caso, trata-se de instituições como a AGED (Agência Estadual de Defesa da Agropecuária) e a AGERP (Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural).

Na ação mais concreta junto aos produtores deve ser destacada a presença de órgãos como o Sebrae, que possui maior identificação com atividades dessa natureza, prestando um conjunto de serviços da mais alta relevância aos negócios de pequeno porte no estado. Na mesma linha do citado órgão, mas com menor densidade, órgãos como Senai, Senac, Senar, etc., atuam de modo mais específico, e também se fazem sempre presentes.

As instituições provedoras de crédito, que atuam em esfera regional, ou mesmo no âmbito nacional, sempre estão com os seus nomes em destaque quando se observa a lista de parceiros para execução de políticas elaboradas com a finalidade de promover APLs no Maranhão. O destaque fica com os estabelecimentos bancários ligados ao setor público: Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Banco do Brasil.

Para um melhor nível de esclarecimento e maior grau de compreensão da presença e atuação das principais instituições envolvidas com o apoio aos APLs no Maranhão, destacaremos a seguir alguns detalhes sobre a forma como cada uma delas vem atuando em nível local.

1.1.1 Governo Estadual

Até o início do ano de 2007, a política estadual de apoio e promoção aos arranjos produtivos locais estava centralizada no âmbito da Secretaria Estadual de Planejamento, mesmo considerando que a execução das ações não se resumissem à mesma, sendo estendidas a outros órgãos do Governo do Maranhão.

Por volta do ano de 2003, a divulgação das idéias relacionadas às políticas com foco em APLs atingiu o seu ápice em nível local, culminando com O chamado “Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão – PAPL”. Cabe enfatizar que o mesmo foi concebido como uma das estratégias do planejamento estadual que compunham o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Estado do Maranhão, então colocado em vigor.

Até mesmo pelo aspecto sistêmico embutido naquele documento, embora sob o comando da esfera do Planejamento, o Plano envolvia envolvia várias esferas do Governo do

Maranhãol, bem como uma larga lista de outras instituições parceiras. Na verdade, envolvimento maior do poder público estadual estaria vinculado à viabilização de recursos, ficando as tarefas relacionadas com a execução das ações previstas muito mais por conta de parceiros como o Sebrae.

Seria papel da Secretaria Estadual de Planejamento, como órgão responsável pela elaboração do orçamento público, destinar recursos no âmbito de várias secretarias para a promoção de ações que tivessem como finalidade a execução das ações definidas naquele Plano. Como os arranjos identificados no Maranhão estavam ligados às mais diferentes áreas de atuação direta do governo estadual; como agricultura, turismo, cultura, etc., à área do Planejamento, em parceria com o Sebrae, caberia o papel de coordenar os esforços dessas diferentes esferas do governo local, e das demais instituições apoiadoras, para o alcance das finalidades definidas no PAPL.

Mas a partir do ano de 2007 tem-se uma reconfiguração da participação do Governo do Maranhão no apoio aos APLs. Nesta ocasião, pelo menos em termos oficiais, a Secretaria Estadual de Planejamento deixa de ser o centro de referência para as políticas de promoção de APLs em nível estadual.

Foi no ano de 2007 que, a partir de uma nova postura do Governo Federal em relação aos arranjos produtivos, se deu a criação do Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais (NEAPLs), criado no início do referido ano, ficando agora estabelecido no âmbito da Secretaria Estadual de Indústria e Comercio.

Desde o início das iniciativas locais de promoção de APLs, a participação de órgãos da esfera federal estava prevista na lista dos parceiros do governo local. No entanto, sem meios mais objetivos para fiscalizar e racionalizar a aplicação de recursos, o poder público federal passa a exigir a criação dos Núcleos Estaduais de APLs. A partir do momento em que esta etapa fosse cumprida pelos estados, estes estariam habilitados a ter acesso aos recursos disponíveis no orçamento da União para aquela finalidade.

Em outros termos, foi por exigência do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que se deu a criação do NEAPL no estado do Maranhão, assim como nas demais unidades da federação, possibilitando àquele ministério fiscalizar os recursos federais aqui aplicados e acompanhar mais intensamente os APLs apoiados no estado. Antes daquele ato a tarefa de fiscalizar estava a cargo de instituições locais, como a Secretaria Estadual de Planejamento, a Secretaria Estadual de Agricultura, e do Sebrae.

O NEAPL pressupõe a integração dos esforços de quatro secretarias estaduais, resumidas nas seguintes pastas: Secretaria de Indústria e Comércio; Secretaria de Agricultura;

Secretaria de Ciência e Tecnologia e Secretaria de Planejamento. Importante também é a participação de outros órgãos do poder público estadual, como a Agência Estadual de Defesa da Agropecuária (AGED), a Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (AGERP), e a Fundação de Amparo à Pesquisa no Maranhão (FAPEMA).

O referido Núcleo também conta com integrantes externos, como a Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e Instituto Federal de Ensino Técnico (IFET). Instituições provedoras de crédito como o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste, também estão presentes.

1.1.2 Sebrae

Por inúmeras vezes, ao longo deste trabalho, o Sebrae foi mencionado como o principal parceiro do Governo do Maranhão na sua política de promoção de arranjos produtivos locais. Certamente, isto não aconteceu por acaso. Na verdade, antes mesmo que a idéia passasse a frequentar a imaginação dos formuladores de políticas no nível estadual, o Sebrae já havia absorvido a nova concepção de promoção de arranjos como estratégia de inserção competitiva de micro e pequenos negócios no mercado (seu público alvo).

Combinado a este fenômeno, o surgimento da idéia no nível estadual emerge mais precisamente como uma forma de direcionamento mais claro das ações de governo para a promoção dos negócios de porte de menor dimensão, ao contrário do que vinha sendo a característica vigente até então, que direcionava todos os esforços para a atração de grandes investimentos, notadamente aqueles com produção voltada para fora, aproveitando-se de incentivos fiscais e baseados na exploração de recursos naturais presentes na região.

Além disso, já que uma das características mais evidentes do PAPL era a promoção de arranjos produtivos de micro e pequenos negócios, um conjunto de iniciativas deveriam ser desenvolvidas junto a esses empreendimentos, carecendo assim de algum órgão com habilidades específicas para tratar diretamente com este público alvo. Neste aspecto, ao invés de agir diretamente, a política estadual se volta corretamente para a formação de uma parceria com aquele órgão de apoio, de modo a evitar a sobreposição de tarefas e, também, atingir com maior eficácia os objetivos pretendidos.

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) é uma entidade privada sem fins lucrativos que tem como objetivo promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro e pequeno porte. A instituição foi criada em 1972, como resultado de iniciativas pioneiras que tinham como foco estimular o

empreendedorismo no país. Seu público alvo é formado pelos micro e pequenos negócios que atuam formalmente, ou mesmo na informalidade (SEBRAE, 2009_a).

Existe uma dupla esfera de atuação do Sebrae, no nível nacional e no nível estadual, que carece ser mais bem esclarecida. O Sebrae Nacional é responsável pelo direcionamento estratégico do sistema, definindo diretrizes e prioridades de atuação. Enquanto isso, as unidades estaduais desenvolvem suas ações e projetos de acordo com a realidade regional e as diretrizes nacionais. Isto quer dizer que, embora as diretrizes maiores sejam definidas no âmbito da Nação, as unidades estaduais procuram coloca-las em prática considerando sempre as especificidades locais. Trata-se então de uma tentativa de gerar sinergias resultantes de uma gestão mais eficiente dos recursos, aumentando as possibilidades de que os melhores resultados sejam sempre alcançados.

Considerando um ambiente econômico e social típico de regiões menos desenvolvidas, como é o caso do Maranhão, o arcabouço institucional que dá sustentação às ações de cunho econômico e social dos indivíduos, e que determinam seus laços, tem suas origens tanto na esfera pública como na esfera privada. Bancos de desenvolvimento, agências reguladoras, órgãos de apoio, dentre outras, são exemplos nítidos dessa configuração.

Dentro desse arcabouço, o Sebrae se apresenta como um agente do desenvolvimento, desempenhando a função de agente promotor do empreendedorismo, contribuindo assim para a construção de um dos pilares mais necessários à sustentação e à solidez de uma economia, que é a capacidade de empreender, isto é, assumir risco, de modo a gerar novas oportunidades para a sociedade, seja através da diversidade de produtos ou mesmo através da criação de emprego e renda.

Embora o Sebrae considere no seu modo de atuação as especificidades locais, há algo que considera comum, nas mais diferentes regiões, que é a promoção de negócios de micro e pequeno porte como fonte para o desenvolvimento econômico e social. Desse modo, não haveria de ser diferente quando se analisa o caso maranhense. Para tanto, torna-se fundamental que as unidades empresariais de menor tamanho não apenas existam, mas, também, possam atuar da mesma forma que os empreendimentos de grande porte o fazem, a saber: formalmente; competitivamente e; principalmente, de modo sustentado (ou seja, sejam empresas longevas).

Com o propósito de colocar em prática as idéias descritas, o Sebrae tem exercido um importante papel em economias como a brasileira, e mais especificamente em casos de regiões menos favorecidas como o Maranhão, atuando principalmente através da transmissão

de informação e conhecimento para o seu público alvo; formado tanto por empreendedores já estabelecidos como por aqueles que ainda representam meramente um caso em potencial.

Mas ao retomarmos agora a idéia inicial, pode-se dizer que o Sebrae é o agente pioneiro da iniciativa de apoio e promoção de arranjos produtivos locais no Maranhão, fato este que levou o governo estadual, desde o início, a adotar e privilegiar um trabalho em parceria com o este órgão. Com isto, tirava proveito de sua experiência de atuação junto a micro e pequenos negócios, bem como da sua capacidade aglutinadora, ou seja, de mobilização de atores para romper gargalos que estejam a impedir o desenvolvimento das forças produtivas de uma região, alavancando principalmente os negócios preexistentes caracterizados pelo porte menos avantajado.

1.1.3 Banco do Nordeste

O Banco do Nordeste do Brasil é um dos bancos públicos em atuação no país, diferenciando-se das demais instituições financeiras que também recebem este rótulo pela missão que tem a cumprir, qual seja: atuar, na capacidade de instituição financeira pública, como agente catalisador do desenvolvimento sustentável do Nordeste, integrando-o na dinâmica da economia nacional (BRITO, 2008).

Como uma instituição provedora de crédito, tem como um de seus maiores objetivos atuar na condição de agente indutor do desenvolvimento sustentável da região Nordeste. Sua preocupação básica é executar uma política de desenvolvimento ágil e seletiva, capaz de contribuir de forma decisiva para a superação dos desafios e para a construção de um padrão de vida compatível com os recursos, potencialidades e oportunidades da região para a qual está voltado, no caso, como consta no seu próprio nome, a região Nordeste.

Em se tratando de um banco de desenvolvimento, a sua atuação procura ser estratégica, de modo a potencializar os impactos de suas ações para a promoção econômica e social dos habitantes da região que prioriza. Neste aspecto fica estabelecido que o mesmo deva sempre procurar agir de maneira integrada com as mais diferentes esferas de governo, nos níveis federal, estadual e municipal.

Não somente com o poder público, mas com o conjunto das organizações sociais, o Banco do Nordeste tem a missão de, cumprindo a sua finalidade maior de instituição provedora de crédito, empreender esforços no sentido de fortalecer as atividades econômicas nordestinas, bem como viabilizar um conjunto de iniciativas complementares à oferta de crédito, tais como assessoria técnica, capacitação de clientes e apoio à pesquisa na Região.

A partir dessas colocações, se torna evidente que, diante das iniciativas que esta instituição está encarregada de tomar a frente, no caso; atuação regional, interação com governos locais, provimento de crédito e fortalecimento de atividades locais; percebe-se que existem fortes evidências da inclinação desta instituição, em sua própria natureza, para iniciativas como aquela que constitui o foco da análise deste documento, que é o apoio e promoção de arranjos produtivos locais.

Não é, portanto, motivo que possa causar surpresa, o fato de que, desde o início da divulgação da idéia de apoio a arranjos produtivos no Maranhão, o Banco do Nordeste tenha sido incluso em lugar de destaque na lista das instituições parceiras do Governo do Maranhão para a execução do conjunto das iniciativas previstas no PAPL.

Como suas prioridades, em cada estado nordestino, devem estar em sintonia com as prioridades dos governos estaduais, o BNB também considera como prioritárias as atividades e políticas definidas pelas autoridades locais no Maranhão. Sendo assim, também por este fato o Banco absorveu, no caso da economia maranhense, os diagnósticos e políticas desenhadas para arranjos produtivos a partir do ano de 2003. Inclusive, até mesmo por conta dos aspectos referidos, o Banco do Nordeste é hoje uma das instituições com assento no Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais (NEAPL).

Mas independente da visão ou dos programas que os governos estaduais possam ter em relação à promoção de APLs, o Banco do Nordeste tem a sua própria política de apoio às aglomerações produtivas, ainda que não seja seguida à risca a definição de APL. Mesmo sabendo que estas políticas possuem suas diretrizes gerais, as mesmas incorporam também alguns elementos referentes as especificidades locais. Como exemplo, isto acontece quando deixa a cargo das suas agências regionais definir as atividades que deverão ser priorizadas no território de sua jurisdição.

Na verdade, o modelo adotado pela instituição que mais se aproxima da idéia de arranjo é a configuração denominada *Empresa Âncora*. Neste caso, uma empresa lider, e bem estruturada, mantém contratos com diversos produtores individuais, geralmente de uma matéria-prima importante, de modo que esta assume a responsabilidade de fornecer garantia de compra e assistência técnica aos mesmos; em troca do compromisso de que venderão a sua produção exclusivamente para esta empresa, na quantidade e qualidade especificadas. O Banco oferta crédito e fiscaliza o andamento de todas as etapas do processo.

Esta instituição, portanto, tem por finalidade a promoção do desenvolvimento regional, considerando a influência de fatores locais, integrada a uma visão que mais se aproxima do conceito de *cadeia produtiva*, com articulação regional, nacional e internacional.

1.1.4 Banco da Amazônia

Também no rol dos bancos públicos brasileiros, o Banco da Amazônia (BASA) é uma instituição financeira federal de fomento, com a missão de promover o desenvolvimento da Região Amazônica. Possui papel relevante tanto na oferta de crédito e fomento, como também no apoio à pesquisa.

Trata-se então de uma instituição com finalidades semelhantes àquelas anteriormente apontadas para o Banco do Nordeste, tendo como elemento diferenciador, principalmente, a região de abrangência de sua atuação. Enquanto o BNB está voltado para a região semi-árida, o BASA está estruturado para atender à chamada Amazônia Legal.

No caso específico do Maranhão, por se tratar de uma área de transição entre estas duas regiões brasileiras, contemplando áreas que assumem características dos dois ecossistemas, o estado conta com a presença das duas instituições em seu território, estando cada uma delas voltada para aquilo que lhe compete em nível local.

O Banco da Amazônia se articula com órgãos vinculados ao Governos Federal, Governo Estadual e administrações municipais, através de parcerias com diversas entidades, universidades, organizações não-governamentais ligadas ao fomento ao desenvolvimento sustentável, bem como aquelas que são representativas dos diversos segmentos do empresariado e dos produtores rurais.

O Banco opera com exclusividade o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), atendendo ainda com outras fontes como: Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), BNDES, Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo da Marinha Mercante, Orçamento Geral da União e também com recursos próprios.

Como instituição voltada para a Amazônia Legal, a mesma atua em parceria com órgãos públicos e privados da região, no sentido promover o desenvolvimento regional. Para tanto, em cada estado onde se faz presente, trabalha em sintonia com o governo local e demais instituições parceiras.

No caso específico do Maranhão, tomando por base a política estadual de apoio aos arranjos produtivos locais, o BASA acata a metodologia utilizada pelo Governo Estadual e pelo Sebrae. Isto acontece desde os primórdios da criação do PAPL, durante o ano de 2003. Neste caso, há também cooperação com a Federação das Indústrias do Maranhão (FIEMA) e outras instituições locais, visando potencializar o desenvolvimento regional.

Sendo uma das instituições pioneiras no trabalho de identificação de APLs na sua região de abrangência e o seu enquadramento nas políticas de cada estado, o BASA obedece ao princípio de enquadrar micro e pequenos produtores em uma perspectiva de desenvolvimento sustentável. Além disso, ainda nesta perspectiva de arranjos produtivos, consta no rol dos desafios a serem enfrentados pela instituição, para promovê-los, a viabilização de uma infra-estrutura econômica mais adequada, o incentivo à regularização fundiária, a melhoria dos serviços de assistência técnica e extensão rural, bem como a capacitação tecnológica dos setores produtivos tradicionais da Região.

1.1.5 Banco do Brasil

O Banco do Brasil (BB) se assemelha às demais instituições bancárias acima analisadas apenas pelo fato de se tratar de uma instituição pública e, de certa forma, porque aquelas também interpretam o papel (mesmo que em segundo plano, como atores coadjuvantes) de banco comercial.

Mas quando nos referimos ao BB não podemos dizer que se trata de um banco de desenvolvimento. Na verdade, trata-se de uma instituição bancária de economia mista, e atua tanto no segmento de banco comercial como na esfera de banco de fomento, sendo que, neste caso específico, se sobressai o financiamento a um ramo específico de atividade, representado pelo agronegócio.

Estando presente em praticamente todas as localidades do país, e possuindo uma estreita relação com as políticas públicas, pode-se perceber também aqui (agora em segundo plano) uma atuação com metodologias específicas que se direcionam para o fomento ao desenvolvimento regional. Neste caso, há que se observar a natureza local de algumas atividades e setores. No caso específico do Maranhão, dentro deste plano voltado para o desenvolvimento, percebe-se a presença desta instituição, desde a primeira hora, como uma das parceiras no programa estadual de apoio aos APLs.

A orientação interna de atuação que mais se aproxima do caso de apoio aos APLs está inserida em um plano maior, em nível nacional, que vislumbra uma perspectiva de desenvolvimento sustentável para o país. A crença predominante na metodologia empregada é que as formas de produção que privilegiam a organização dos produtores constituem mecanismos fortalecedores das micro e pequenas unidades produtivas, tornando-as mais eficientes e competitivas.

A política da instituição, desenvolvida nesta esfera específica de atuação, visa, entre outras finalidades, impulsionar e desobstruir a abertura de oportunidades para a inserção de pequenos negócios em mercados organizados, através da modernização e expansão desses empreendimentos, promovendo a capacitação dos seus recursos e incentivando a cooperação. Além disso, as iniciativas também incorporam uma estratégia de aperfeiçoar e melhorar a governança nessas unidades produtivas.

Muito além de procurar apenas desempenhar sua tradicional função de provedor de crédito, e no caso presente tratando-se singularmente com pequenos negócios inseridos em APLs, a instituição procura ofertar, mesmo que indiretamente, outros serviços menos comuns, como é o caso do estímulo aos cursos de formação e capacitação, além prever um programa de visibilidade para produtos oriundos de arranjos produtivos locais.

Mesmo não sendo o desenvolvimento regional uma função primordial do Banco do Brasil, pelo que foi explicitado acima, fica evidente a importância dessa forma de atuação quando um plano de desenvolvimento que incorpora a promoção de APLs é pensado e implementado numa região. Presume-se então quão oportuno e justificável se faz o envolvimento do Banco do Brasil como parceiro no programa estadual de apoio aos APLs, e o seu assento cativo em órgãos diretamente envolvidos com tais políticas no Maranhão.

1.1.6 FIEMA / IEL

Entre os órgãos empresariais com presença mais evidente no estado, a entidade denominada Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA) tem como finalidade principal coordenar os interesses gerais da indústria, bem como representá-la perante os poderes público e privado, contribuindo para fomentar o fortalecimento e a expansão da atividade industrial.

A atuação da entidade, ao contrário do que muitas vezes transparece, não se restringe aos grandes empreendimentos industriais, dirigindo-se na mesma intensidade às micro e pequenas unidades. Neste sentido, torna-se fundamental um conjunto de parcerias que caracterizam a atuação da referida federação, sobretudo, no caso em discussão, como órgãos de apoio como o Sebrae.

De modo geral, considerando o âmbito mais abrangente de sua atuação como entidade de defesa dos interesses do setor industrial, a FIEMA desempenha, dentre outros papéis, aqueles listados a seguir:

- Difundir a livre iniciativa e seus postulados, tendo em conta os princípios da valorização do trabalho humano e justiça social;
- Pleitear e adotar medidas úteis aos interesses da indústria em tudo quanto possa concorrer para o desenvolvimento e prosperidade do setor que representa;
- Organizar e manter os serviços que possam ser úteis à indústria e prestar-lhe assistência e apoio, em consonância com os interesses gerais da categoria e em articulação com outras entidades, se necessário;
- Traçar diretrizes para: educação, saúde, formação profissional, desenvolvimento cultural e promoção social dos trabalhadores e suas famílias.

Nas especificidades da promoção de arranjos produtivos no estado do Maranhão, a entidade tem como característica uma atuação que prioriza o desenvolvimento de atividades que estão previstas no âmbito das parcerias mantidas com o governo estadual e com o Sebrae, de onde incorpora, principalmente, as metodologias de seleção de arranjos e definição de ações a serem executadas.

No entanto, apesar de atuar em sintonia com as mencionadas instituições locais, a Federação das Indústrias do Estado do Maranhão se difere das mesmas naquilo que se refere ao que seria seu objetivo maior. No caso, a entidade tem como finalidade última, no âmbito desta parceria, contribuir para um maior adensamento das cadeias produtivas locais, utilizando da visão de APL aquilo que importa para alcançar aquele fim.

Ou seja, diante dos aspectos acima abordados, pode-se observar que mesmo quando diferentes instituições procuram coordenar suas ações em torno de algum plano ou programa, isto não implica em incompatibilidade quando as mesmas tenham, claramente, objetivos finais distintos. Políticas comuns podem ser utilizadas para alcançar resultados distintos, desde que, é claro, estes não sejam conflitantes.

No presente caso, fica evidente que finalidades como promover o desenvolvimento regional, estimular o empreendedorismo, dinamizar a atuação de micro e pequenas empresas e adensar cadeias produtivas, chegam a ser, na verdade, metas compatíveis, podendo se viabilizar como resultado de ações coordenadas.

Na atuação em parceria desses órgãos, especialmente aqui no caso da FIEMA, vislumbra-se a presença de uma crença, por parte dos gestores, de que isto possa se viabilizar na prática. Pode-se dizer que se trata apenas do fato das instituições lançarem olhares diferentes para os impactos de ações comuns.

Quanto ao Instituto Euvaldo Lodi (IEL), trata-se de um órgão ligado à Confederação Nacional da Indústria (CNI), cujo objetivo está voltado para capacitação, consultoria, projetos e estágios na área gerencial. Seu principal público é o empresário. O IEL é composto por Núcleos Regionais que funcionam junto às federações de indústrias nos estados, além de um núcleo central localizado em Brasília.

O IEL/MA, como agente estratégico da Federação das Indústrias do Estado de Maranhão - FIEMA, teve sua criação sacramentada no ano de 1970. Naquela oportunidade delineava-se para o referido Instituto o objetivo de promover a inovação e o desenvolvimento da indústria maranhense, por meio da articulação e integração entre os diversos setores da sociedade, principalmente os setores industriais, governamentais, sindicais, educacionais e de pesquisa e desenvolvimento.

A contribuição mais evidente do IEL no apoio prestado a Arranjos Produtivos Locais no Maranhão é através da realização de diagnósticos, assessoria técnica, capacitação e prestação de consultorias aos produtores, no âmbito das parcerias que a FIEMA mantém com instituições como o Sebrae e o Governo do Maranhão.

1.1.7 Governo Federal - MDIC

A participação do Governo Federal nas políticas de apoio aos arranjos produtivos locais se dá a partir da percepção de que o desenvolvimento econômico e social de uma sociedade não pode excluir os fatores locais como elementos estratégicos para a formulação de políticas públicas.

Há nesta concepção o reconhecimento de que as ações a serem postas em prática devem privilegiar grupos de empresas e não unidades isoladas, principalmente quando se trata de micro e pequenos produtores. Além disso, trata-se também do reconhecimento de que as políticas não podem envolver tão somente as empresas, ainda que em conjunto, mas sim, todos os agentes que, direta ou indiretamente, estão envolvidos com as atividades praticadas em determinadas regiões.

Concebidas dentro da concepção descrita acima, as políticas visam agora proporcionar maior competitividade ao conjunto das empresas, aglomeradas em determinadas regiões, através de uma maior cooperação entre as mesmas, bem como entre estas e os demais atores que as circundam e influenciam na criação, transmissão e incorporação de conhecimento à atividade produtiva.

À frente das políticas no âmbito federal, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) tem delineado uma série de ações cujos objetivos estão em consonância com aqueles que normalmente vêm sendo discutidos ao longo deste documento. Isto, principalmente quando nos referimos ao caso específico do Maranhão, pois as ações do referido ministério visam sobretudo promover o desenvolvimento econômico e social do País, principalmente através, no presente caso, da aceleração do processo de criação de emprego e renda, e estímulo às exportações.

Observa-se então mais uma instituição que se insere na política de promoção de APLs e se apresenta como um parceiro em potencial. Com objetivos diferentes, é certo, mas que se coadunam com as ações previstas em nível local. Apenas o olhar final destaca pontos diferentes, mas que de modo algum se tornam incompatíveis em termos de políticas a serem executadas, incluindo-se as iniciativas com foco em APLs..

Com a presença do MDIC fica inquestionavelmente evidenciada a incorporação das políticas de apoio aos APLs às políticas nacionais de desenvolvimento. Até mesmo porque, dada a própria natureza das políticas de promoção de arranjos produtivos locais, não há como deixar de reconhecer que as mesmas entram em sintonia com as atribuições tradicionais daquela Pasta.

Um dos aspectos mais importantes dessa participação, que pode ser considerado como um passo fundamental na institucionalização dessa política na esfera federal foi a criação, durante o ano de 2004, do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP.APL. O principal objetivo desta instância era desenvolver uma metodologia assentada em ações integradas para a promoção de apoio aos APLs, visando principalmente articular de modo mais eficiente as ações de Governo.

Outra conquista fundamental decorrente da presença do MDIC na coordenação nacional das políticas de apoio aos APLs resulta do fato de que, por volta do ano de 2007, conforme já mencionado neste documento, a maioria dos estados instituíram seus núcleos de apoio, como forma de dar maior transparência à aplicação dos recursos provenientes da esfera federal, criando assim as condições para que maiores inversões pudessem ser efetivadas na promoção dos arranjos.

1.1.8 Governo Federal – MI e MCT

Outros dois órgãos da esfera do Governo Federal devem constar na lista das instituições que estão à frente das políticas de apoio e promoção aos arranjos produtivos

locais. No caso, tem-se que incorporar à lista já apresentada os nomes do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

O Ministério da Integração Nacional (MI) atua por meio do Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO). Suas iniciativas abrangem formação e capacitação; financiamento; cooperação e governança; além de qualidade e produtividade.

A finalidade é aumentar a autonomia e sustentabilidade de espaços sub-regionais por meio da organização social, do desenvolvimento de seu potencial endógeno e do fortalecimento da sua base produtiva, com vista à redução das desigualdades inter-regionais e intra-regionais. Os beneficiários são os gestores públicos, as lideranças sociais, as comunidades locais e os próprios produtores, com ênfase naqueles de porte menos avantajado.

Com a chegada do MI ao rol dos apoiadores de políticas de promoção de arranjos produtivos, pode-se dizer que ficou mais visível a incorporação das idéias de desconcentração de renda e inclusão social no âmbito das políticas regionais na dimensão do território brasileiro (CASSIOLATO, LASTRES e STALLIVIERI, 2008, p.17).

O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) atua por meio do apoio à pesquisa e inovação em arranjos produtivos locais. A finalidade é alavancar o desenvolvimento regional e local por meio de inovações que gerem maior competitividade aos APLs e proporcione efetivamente a criação de emprego e renda.

Os principais beneficiários são os negócios de menor porte, agricultores familiares e comunidades tradicionais; aglomerados formalmente por meio de associações e cooperativas. Neste caso, a atuação desta esfera governamental se dá por meio indireto, através de parcerias com instituições de ensino, pesquisa e extensão, bem como com outros organismos como OSCIPs, prefeituras e ONGs.

Na verdade, desde o ano de 1999 o MCT já incorporava a idéia de APLs em sua ação em termos regionais, em sintonia com o Fórum de Secretarias Estaduais de C&T. Com a seleção de três aglomerações em cada unidade da federação, estas iniciativa gerou posteriormente um dos próprios alvos de financiamento pelos Fundos Setoriais (CASSIOLATO, LASTRES e STALLIVIERI, 2008, p.16).

Nestes dois casos, pode-se dizer que a presença das instituições citadas dependerá muito da própria capacidade local de desenvolver projetos que garantam o acesso aos recursos e meios disponibilizados. Ou seja, a disposição dos atores locais para promover APLs é fator determinante da presença de tais esferas governamentais no apoio às aglomerações produtivas de cada região.

1.1.9 Outras Instituições

Existem outras instituições que participam dos programas de promoção de arranjos produtivos locais, mas que se manifestam em tais iniciativas de uma forma menos explícita. Isto quer dizer que estão presentes nas ações desenvolvidas pelos diversos atores e agentes envolvidos, prestando alguns serviços de relevância no âmbito dos APLs, mas que, não necessariamente, definem tais aglomerações como alvo explícito. Para evidenciar melhor quais seriam esses organismos, temos aqui instituições como: Senai, Senac e Senar, sobre as quais daremos breves esclarecimentos a seguir.

SENAI - O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial tem como objetivo formar e aperfeiçoar profissionais para o setor industrial. Atualmente os investimentos do SENAI se direcionam prioritariamente para atualização de recursos humanos, educação profissional e inovação tecnológica, no atendimento de empresas e também da comunidade. A estrutura operacional do Senai é integrada pelas unidades fixas, na capital e no interior, além das unidades móveis e do PAM (Programa de Ações Móveis), que levam atendimento a qualquer ponto do estado.

SENAC - O Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial tem como objetivo educar para o trabalho em atividades de comércio de bens, serviços e turismo. No Maranhão, o Senac possui cinco Centros de Formação Profissional (CFP): São Luís, Imperatriz, Bacabal, Santa Inês e Caxias.

SENAR - O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar é uma instituição de direito privado, paraestatal, mantida com recursos provenientes da contribuição compulsória sobre a comercialização de produtos agrossilvipastoris vinculada à Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, dirigida por um Conselho Deliberativo, de composição tripartite e paritária, composto por representantes do governo, da classe patronal rural e da classe trabalhadora, com igual número de conselheiros. Tem como objetivo principal a capacitação de indivíduos para o exercício da atividade rural

UFMA – A Universidade Federal do Maranhão atua por meio de cooperação técnica e científica com outras instituições. Sua principal contribuição se dá no campo da capacitação de profissionais de alto nível para atuar nas áreas técnica e de pesquisa.

UEMA – Universidade Estadual do Maranhão atua por meio de cooperação técnica e científica com outras instituições. Sua principal contribuição se dá no campo da capacitação de profissionais de alto nível para atuar nas áreas técnica e de pesquisa.

1.2 Conceitos Utilizados

Por vezes, as políticas que se destinam à promoção de arranjos produtivos locais terminam por não alcançar os objetivos delineados inicialmente devido a uma compreensão / aplicação equivocada (ou limitada) do conceito a determinadas situações.

O conceito de APL, da forma como foi divulgado / desenvolvido pela RedeSist, compreende um conjunto de diferentes atores, localizados em um mesmo território, e que apresentam vínculos entre si quando se dedicam aos processos de produção ou inovação. À primeira vista parece simples de ser compreendido. No entanto, com base em Cassiolato e Lastres (2003, p. 24) há alguns pontos relevantes a serem esclarecidos, senão vejamos:

a) Os atores inicialmente referidos não se resumem exclusivamente à esfera econômica, mas a um conjunto de outras modalidades bem mais abrangente. Na verdade, podem envolver atores econômicos, políticos e sociais;
b) Nem sempre é possível delimitar com clareza as fronteiras político-institucionais em que os atores estão estabelecidos, podendo esta noção, em alguns casos, está mais atrelada aos vínculos mantidos do que propriamente a limites geográficos;
c) Os vínculos mantidos entre os diferentes atores podem assumir diversos estágios, desde aqueles mais avançados até algumas formas bem precárias;
d) A complexidade dos vínculos / interações mantidos entre os diferentes atores resultam fortemente dos contextos econômicos, sociais, institucionais e políticos vigentes em cada região;
e) O nível das relações de cooperação termina por determinar o grau em se verificam os processos de aprendizagem e inovação, que são os fatores cruciais para explicar a dinâmica do desenvolvimento de países, regiões, organizações, etc.

Por fim, resta esclarecer que o termo “atores”, acima mencionado, envolve um conjunto complexo de agentes, tais como: produtores, fornecedores, distribuidores, consumidores, instituições formadoras de recursos humanos, instituições de pesquisa, instituições financeiras, sindicatos, associações, cooperativas, dentre outros.

Portanto, trata-se de um conceito abrangente, que envolve diversas configurações de aglomerações produtivas, incorporando inclusive algumas versões mais específicas como a noção de *Cluster* ou *Distritos Industriais*, que muitas vezes são utilizados indevidamente para descrever casos mais simples em que os vínculos e a cooperação se dão em uma formatação ainda bastante incipiente.

Mas é exatamente por ser um conceito abrangente que també seria totalmente incorreto aplicá-lo somente aos casos de aglomerações de micro e pequenas empresas, caracterizadas principalmente pala informalidade, com baixos níveis de governança, como também tem sido observado em muitos casos de tentativas estaduais de fomento aos arranjos produtivos (AMARAL FILHO, 2009, P. 2-5).

1.2.1 Conceitos

Diante da complexidade que envolve o conceito, um dos primeiros passos para a compreensão das políticas iniciais de apoio aos APLs no Maranhão é tomarmos ciência da noção apreendida pelos formuladores de política no plano estadual, e que passou a dominar a concepção local sobre o tema.

Para tanto, a forma mais apropriada é recorrer diretamente ao conteúdo do Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão. No âmbito deste documento, a noção de APL que vem a ser considerada é aquela que está em destaque a seguir:

> *“Arranjo Produtivo Local é comumente chamado o agrupamento de produtores de um bem, ou de vários bens e serviços, integrantes de uma mesma cadeia produtiva, em uma determinada localidade (ou região), cujas características principais são a cooperação entre eles e a existência de uma estrutura de apoio institucional, compreendendo instituições do setor público e do setor privado, normalmente envolvendo agentes financeiros, universidades, instituições de pesquisa e institutos de tecnologia, bem como outras instituições de apoio” (GEPLAN, 2003$_b$; p. 11).*

Mais adiante, no mesmo documento, se recorre à noção do termo apresentada pelo Prof. Paulo Haddad para manifestar que:

> *"Um Arranjo ou Sistema Produtivo Local (ASPL) é uma concentração microespacial de empresas de qualquer porte, com grau diferenciado de coesão e características comuns, que pode ser: a) horizontal, no mesmo setor ou em setores conexos (couros e sapatos, madeira e móveis, etc.); b) vertical, setores estruturados de uma cadeia produtiva; c) misto, com estruturação setorial horizontal e vertical (proteína animal industrializada no oeste catarinense, por exemplo" (GEPLAN, 2003$_b$: p. 11)*

Tomando por base então os conceitos explicitados no PAPL, sobretudo quando analisamos a segunda citação apresentada acima, pode-se observar também que:

i) Esta concepção deixa claro que APL e cadeia produtiva são conceitos distintos;

ii) Existem diferentes classificações de arranjos produtivos, que se diferenciam pelo grau de organização dos produtores;

iii) Está envolvido um conjunto de atores que ultrapassa o olhar que se resume aos produtores diretos de bens e serviços;

iv) Chama atenção para os diferentes graus de coesão, o que abre espaço, ou cria possibilidades, para que diferentes configurações de aglomerações produtivas, com níveis diferenciados de entrelaçamento e cooperação possam ser abrangidas pelas políticas. Não se limita, portanto, a formas específicas, como é o caso da tradicional aplicação do conceito de *cluster* nessas situações, que requer um estágio mais avançado de interdependência entre os atores.

Em função desta noção, conforme explicitado acima, a política estadual pôde estar assentada em um olhar mais amplo, correndo menos riscos de se mostrar discriminatória em relação a determinadas atividades, regiões, ou mesmo no que se refere aos níveis de cooperação e governança vigentes nas mesmas. Isto permitiu a identificação de um conjunto de arranjos produtivos que se coadunava mais estreitamente com os objetivos inicialmente estabelecidos pelas políticas, como ficará demonstrado mais adiante neste documento, quando o contexto for mais apropriado.

1.2.2 Classificações

Enfatizando a questão das diferentes configurações de APLs, sua importância maior resulta no fato de melhor orientar as políticas direcionadas a promovê-los, uma vez que se amplia a capacidade de abrangência das atividades desenvolvidas no estado. Sendo assim, no intuito de agir sobre a competitividade sistêmica dos mais diferentes arranjos produtivos identificados no Maranhão, o governo local previa explicitamente, no PAPL, os seguintes arquétipos (GEPLAN, 2003_b; p. 13-14):

Agrupamento de Sobrevivência Informal: A atividade econômica é predominantemente informal, representada por grupos de pequenos produtores autônomos ou por grupos familiares.

Agrupamento de Vantagem Comparativa: Agrupamento de micro, pequenas e médias empresas, muitas delas informais, que agregam reduzido valor aos fatores básicos da região.

Agrupamento de Modelo Tradicional de Crescimento: Formado por pequenas e médias empresas que normalmente convivem com algumas grandes empresas, mas com pouco relacionamento entre elas. Apesar de agregar algum valor aos produtos e ocuparem posições importantes no mercado, as mesmas são desprovidas de estratégias sustentáveis de crescimento.

Agrupamento de Alavancagem Competitiva: Micro e pequenas empresas convivem com empresas de grande porte, atuando em diversas etapas da cadeia produtiva. Algumas se destacam no mercado interno, mas têm dificuldade para inserir-se no mercado externo.

Agrupamento Baseado em Empresa-Âncora: Trata-se de um conjunto de pequenas e médias empresas que fornecem produtos / serviços para uma, ou mais, grandes empresas (âncora), geralmente nacionais. Há uma forte cooperação vertical entre os fornecedores e a empresa-âncora.

Agrupamento Dependente de Logística Exportadora: Formado por empresas de grande e médio porte, possuindo competitividade produtiva de nível mundial, resultado de condições

naturais propícias e de desenvolvimento tecnológico, mas com presença no mercado externo aquém do seu potencial.

Agrupamento de Base Tecnológica: Formado normalmente por empresas de micro, pequeno e médio porte, provenientes de incubadoras estabelecidas em universidades, que convivem com unidades maiores e atuam em setores intensivos em tecnologia. Carecem de consolidação nos mercados interno e externo.

Agrupamento de Alta Tecnologia: Normalmente com a presença de uma empresa-âncora que estrutura uma cadeia produtiva global, apoiada por micro, pequenas e médias empresas, para elaborar produtos de alta complexidade, atendendo os mercados interno e externo.

Convém enfatizar também que a distinção entre estes diferentes arquétipos se fazia importante no sentido de que, dependendo das características específicas de cada aglomeração, as políticas deveriam (e poderiam) receber um perfil apropriado.

1.3 Critérios de Seleção de APL

Em se tratando do Maranhão cria-se a expectativa de uma economia caracterizada pela forte presença de aglomerações de micro e pequenos produtores, atuando uma grande variedade de setores econômicos, estabelecidos no contexto de uma expressiva diversidade regional presente no estado. Sendo assim, não haveria como delinear uma política comum que pudesse abranger todos os arranjos existentes, pois os mesmos seriam identificados em grande número, e em diferentes contextos, carecendo então de uma definição de critérios específicos que orientassem melhor a seleção dos APLs a serem apoiados.

1.3.1 Critérios Estabelecidos

Para que as políticas pudessem concretamente entrar em vigor, foi definido um conjunto de indicadores a serem observados quando da definição dos arranjos rodutivos prioritários no estado, conforme a lista que segue:

i) Arranjos que possibilitassem o trabalho em parceria, isto é, que obtivessem o interesse de outras instituições de apoio;

ii) Arranjos produtivos localizados em municípios (ou regiões) com menor Índice de Desenvolvimento Humano;

iii) Atividades localizadas em municípios com taxa de crescimento populacional negativa;

iv) Aglomerações produtivas localizadas em áreas com baixa renda per capita;

v) Atividades com maior capacidade para geração de empregos;

vi) Atividades com potencial para envolver maior parcela da população local;

vii) APLs com maior potencial para deflagrar um processo sustentável de desenvolvimento;

viii) Priorizar as aglomerações com maior potencial exportador;

ix) APLs que envolvessem o maior número possível de municípios.

Em primeiro lugar é necessário compreender que a lista de critérios acima apresentada não limita a capacidade de identificação de arranjos produtivos, no sentido do quantitativo de APLs que possam vir a ser encontrados no território maranhense. Ao contrário, tais critérios estão para ser aplicados em etapa posterior, quando a lista de arranjos produtivos já for conhecida. Ou seja, deve ser esclarecido que a mesma cumpre apenas o papel de possibilitar um ordenamento de prioridades, intensificando então o apoio junto àqueles que atendam ao maior número desses itens.

Em segundo lugar, com base em tais critérios, o governo estadual montou uma matriz de indicadores que visava confrontar os arranjos existentes no estado com os critérios estabelecidos. Ao final foi elaborada uma lista inicial com 19 arranjos, que foi aumentando e diminuindo ao longo do tempo, conforme as especificidades de cada instante, principalmente no que tange aos recursos (financeiros, humanos, instrumentos, parceiros, etc.) disponíveis. Considera-se aqui não somente as disponibilidades do setor público, mas, também, das próprias instituições parceiras.

1.3.2 Resultados Pretendidos

Como decorrência das políticas que seriam postas em prática no estado, alguns resultados foram estabelecidos, variando conforme a extensão do período de tempo em que deveriam ser alcançados. No caso, constavam resultados que deveriam se manifestar no curto prazo, enquanto outros se manifestariam apenas no médio prazo e no longo prazo. A lista enumerada a seguir está discriminada conforme o prazo (HADDAD, 2003, P. 51).

Curto Prazo:

- Promoção de marcas de produtos;
- Participação em feiras internacionais;
- Bens, serviços e empregos à disposição da população;
- Redução do Custo Maranhão.

Médio Prazo:

- Capacitação gerencial e especialização profissional;
- Desenvolvimento de novos produtos;
- Mudança quantitativa e qualitativa do sistema produtivo;
- Garantia de crédito para financiamento;
- Inovação Tecnológica.

Longo Prazo:

- Inserção dinâmica da economia maranhense no Nordeste, no Brasil e no mundo;
- Diminuição do desequilíbrio intra-estrutural;
- Reaproveitamento de resíduos industriais;
- Sustentabilidade ambiental de inclusão social;
- Promoção e desenvolvimento da cultura empresarial.

1.3.3 Conseqüências dos Critérios

Um dos desafios enfrentados pelas políticas públicas é adoção de critérios que visem estabelecer prioridades a serem seguidas, tendo em vista as carências que se apresentam em relação às demandas que se apresentam, isto é, em decorrência da escassez relativa de recursos (materiais, humanos, financeiros, etc.).

Isto acontece tanto no âmbito mais amplo das políticas, como é o caso das escolhas entre educação e infra-estrutura; como também no âmbito interno das mesmas, como seria o caso da opção entre educação fundamental e educação superior. A verdade é que formuladores de política, qualquer que seja a sua esfera de atuação, estarão sempre diante de conflitos dessa natureza.

No entanto, algo que parece ser um problema governamental, também se apresenta na mesma magnitude para os demais agentes, sejam eles indivíduos, empresas ou quaisquer outros organismos. Não poderia então haver uma exceção no âmbito das políticas de apoio aos arranjos produtivos locais.

Observamos anteriormente um conjunto de critérios utilizados para seleção de arranjos produtivos para serem apoiados no estado do Maranhão. Dada a conformidade daqueles critérios com os propósitos definidos para as políticas, pode-se dizer que os mesmos se tornaram bem aceitos por praticamente todas as instituições e organismos que atuam em nível estadual, não havendo discordâncias importantes.

No entanto, nem mesmo a disponibilidade de critérios universalmente aceitos consegue dar conta do problema da escassez. Pode-se deduzir assim que o emprego de critérios adequados pode gerar uma lista de APLs que ultrapasse a própria capacidade das instituições locais de mobilizar recursos que atendam às demandas mais urgentes destas aglomerações.

Neste caso, ou as políticas priorizam algumas medidas que abrangeriam todos os grupos, ou devem priorizar apenas alguns deles, adotando os critérios como mecanismo de hierarquização, indicando aos órgãos apoiadores onde atuar prioritariamente.

Desse modo, passar pelos critérios de identificação ou seleção não é condição suficiente para receber apoio. Longe disso, apenas alguns dos arranjos identificados e enquadrados nos critérios serão alvo efetivo das políticas, dada a capacidade limitada dos órgãos para mobilizar recursos. Também devemos considerar que uma diversidade muito significativa de arranjos demanda o conhecimento de muitos elementos específicos, que demandam intervenções específicas, requerendo assim um conjunto mais amplo de ações.

Sendo assim, foi em grande medida por conta de motivos como estes que as listas de arranjos produtivos locais apoiados no Maranhão sofreram diversas transformações ao longo dos últimos anos, sendo mais extensas em determinados momentos, e mais resumidas em outros, o que reflete tanto a dinâmica dos limites impostos pela capacidade das instituições em mobilizar (direcionar) recursos, como pelo próprio potencial limitado de delinear políticas específicas para arranjos específicos.

Outro aspecto ainda a ser mencionado é o fato de que algumas atividades praticadas em determinadas regiões de estados como o Maranhão não carecem de critérios de identificação, ou seleção, para merecer atenção em um contexto de promoção de arranjos produtivos locais.

Nesses casos, independente da adoção de critérios, a economia local, seja pela presença de fatores históricos, culturais, ou outros elementos; possui algumas atividades características que chegam a identificar as próprias regiões onde as mesmas estão inseridas. É o caso, por exemplo, de atividades como **madeira e móveis** no entorno dos municípios de Imperatriz e Açailândia; **bordados** nas cercanias do município de São João dos Patos; **artesanato de fibra de buriti** na região dos Lençóis Maranhenses; **ovinocaprinocultura** ao redor do município de Chapadinha; dentre outras.

Não causa surpresa, então, que, desde as primeiras tentativas de identificação de APLs no Maranhão, tais aglomerações de pequenos produtores constassem das listas apresentadas pelos mais diferentes organismos de apoio atuantes no estado. Não apenas passaram a figurar entre aqueles arranjos então identificados, mas, também, da lista daqueles que desde o início foram selecionados para apoio.

No entanto, não é apenas a tradição que conta, sendo necessário passar por critérios tanto de aprovação como também por critérios de exclusão. Tais critérios, geralmente, são aqueles que ferem os princípios delineados no planejamento estratégico das instituições, o que as impede de, num primeiro momento, realizar qualquer tipo de intervenção preliminar, mesmo em se tratando de um arranjo produtivo que atenda a maioria dos itens anteriormente enumerados.

Geralmente, numa segunda etapa sugem os critérios de exclusão, que pode variar consideravelmente entre as unstituições apoiadoras, e cuja natureza geral passa por princípios tais como:

i) Não apoiar atividades que agridam o meio ambiente;
ii) Não apoiar atividades com indícios de uso de trabalho infantil;
iii) Não apoiar atividades com indícios de uso do trabalho escravo;
iv) Não apoiar atividades onde prevaleçam conflitos armados, etc.

Neste aspecto, apenas para efeito de exemplificação, atividades de longa tradição no Maranhão e com forte concentração em certas áreas do estado, envolvendo grandes contingentes populacionais, como é o caso da exploração do Açaí (Noroeste), pesca do

caranguejo (Delta do Parnaíba), etc. não constam das listas de arranjos selecionados para apoio, devido exatamente ao emprego dos critérios de exclusão por parte de algumas instituições envolvidas..

A aplicação inicial dos critérios de seleção gerou uma lista de 26 arranjos, dos quais apenas 12 (ano de 2003) foram selecionados para apoio imediato. Por ocasião da criação do Núcleo Estadual esta lista de apoio contava em 10 APLs. Após isto, no âmbito da parceria entre o Governo Estadual e o Sebrae a quantidade de arranjos aumentou para 21 (ano de 2008). Finalmente, neste mês de novembro de 2009 o número de arranjos produtivos apoiados no Maranhão voltou para 10 aglomerações (SEBRAE, 2009):

APL da Apicultura na Região do Turi;
APL da Hortifruticultura na Ilha do Maranhão;
APL da Madiocultura das Regiões do Médio Mearim e Eixo Rodoferroviário;
APL da Ovinocaprinocultura na Região Cocais;
APL da Ovinocaprinocultura na Região Munim;
APL da Pesca Artesanal da Ilha do Maranhão;
APL de Piscicultura na Região da Baixada Maranhense;
APL do Leite e Derivados na Região do Médio Mearim;
APL do Turismo na Chapada das Mesas;
APL do Turismo, Artesnato e Cultura na Ilha do Maranhão e Região do Pericumã.

A discussão das especificidades das políticas adotadas pelas instituições parceiras, bem como as metodologias empregadas por cada uma delas para desenvolver suas ações junto aos arranjos escolhidos, será tema dos capítulos seguintes.

CAPÍTULO 2
ESTRUTURA DE APOIO

2.1 Estrutura Institucional

As evidências decorrentes da análise do delineamento de políticas para arranjos produtivos locais nas diferentes esferas de governo, bem como no próprio setor privado, demonstram que algumas ações empreendidas no sentido de prestar apoio às aglomerações produtivas costumam cometer alguns equívocos, entre os quais podemos citar aqueles que, ao longo do tempo, se tornaram mais evidentes:

i) Envolvem pouca (ou nenhuma) participação dos principais beneficiários no processo de formulação;

ii) Costumam vislumbrar a assistência a unidades produtivas isoladas e não ao conjunto de produtores de um determinado bem ou serviço, estabelecidos numa determinada região;

iii) Prevêem quase sempre ações isoladas por parte da instituição envolvida, sem a busca de uma coordenação com outros organismos que já estejam atuando junto à mesma atividade, ou conjunto de agentes.

Algumas das metodologias apresentadas a seguir, utilizadas pelos principais organismos de apoio aos APLs no Maranhão, visam suprir as deficiências apontadas acima, privilegiando ações sistêmicas, coordenadas e integradas, de modo a evitar sobreposição de tarefas e desperdício de recursos. Desse modo, na visão das instituições apoiadoras, estar-se-á potencializando os impactos dos recursos empregados.

Como os organismos citados mais adiante normalmente são parceiros no âmbito da política local de apoio aos APLs, em alguns casos torna-se desnecessário apresentar separadamente os recursos metodológicos utilizados. Por exemplo, no caso que envolve o Sebrae – MA e o Governo Estadual. Conforme menção feita no capítulo anterior, desde o início da penetração das idéias no estado, firmou-se uma parceria entre essas duas instituições, com funções e tarefas claramente delineadas e bem definidas.

Mas a atuação em parceria não significa que as instituições tenham que elaborar suas políticas de forma conjunta. Ao contrário, as políticas podem até mesmo ser aplicadas com objetivos distintos e ainda assim requerer a presença e a intervenção de todos os organismos apoiadores numa mesma aglomeração produtiva.

Conforme já discutido no primeiro capítulo, para que as iniciativas de política produzam resultados positivos o que se requer é que as ações sejam articuladas, evitando sobreposição e desperdícios, ou até mesmo conflitos. Em outros termos, não é necessário coincidência de iniciativas, mas, articulação entre as instituições intervenientes.

Portanto, ao encontrarmos diferenças nos conceitos, ou nas amplitudes de visões sobre os arranjos, não significa dizer que as políticas sejam inoperantes. O que as torna pouco eficazes é exatamente a falta de sintonia e articulação na implementação das mesmas por parte dos diversos órgãos apoiadores.

Como os formuladores de políticas, pelo menos na maioria dos estados brasileiros, começaram a dar importância à noção de arranjos produtivos locais ainda no início da atual década, e uma vez constatada as freqüentes menções feitas à RedeSist, pode-se concluir que suas referências iniciais tenham sido trabalhos como os de Cassiolato, Lastres e Szapiro (2000), que enfatizava os seguintes aspectos em relação aos APLs:

i) Aglomerações setoriais de agentes econômicos, políticos e sociais;

ii) Desenvolve-se nesse meio um conjunto específico de atividades produtivas;

iii) As atividades são desenvolvidas de forma articulada e interdependente.

Além disso, os trabalhos da RedeSist sempre enfatizaram a possibilidade de envolvimento de atores que ultrapassam o nível das empresas, incluindo outros agentes como fornecedores e diversas instituições públicas e privadas, que dariam suporte às atividades dessas unidades produtivas. Por exemplo: instituições de ensino e pesquisa, instituições de crédito, entidades de classe, dentre outras, constituem atores importantes.

Sempre ficou também evidente que, no âmbito desses aglomerados, podem existir níveis variados de interdependência e cooperação. Na verdade, em cada aglomeração, ou arranjo produtivo, esses entrelaçamentos (ou níveis de interdependência) entre os agentes estão diretamente ligados a fatores históricos, culturais e institucionais.

Dessa forma, é com base exatamente nesta visão que se conforma o conceito apresentado no capítulo anterior, quando explicitamos a noção incorporada pelos formuladores locais, disponibilizada no PAPL. Mais recentemente, dado que as políticas de promoção de APLs foram incorporadas nos planos plurianuais do estados (PPAs), percebe-se de imediato que o conceito de APL utilizado inicialmente não sofreu modificações explícitas ao longo do período.

Ou seja, embora as atuais motivações para as políticas de apoio aos APLs, bem como os resultados pretendidos, possam ser diferentes, a noção do que vem a ser um arranjo produtivo local permanece atrelada ao mesmo ponto de vista adotado inicialmente. Conforme consta no PPA-MA 2008-2011:

> *"Arranjo Produtivo Local é comumente chamado o agrupamento de produtores de um bem, ou de vários bens e serviços, integrantes de uma mesma cadeia produtiva, em uma determinada localidade (ou região), cujas características principais são a cooperação entre eles e a existência de uma estrutura de apoio institucional, compreendendo instituições do setor público e do setor privado, normalmente envolvendo agentes financeiros, universidades, instituições de pesquisa e institutos de tecnologia, bem como outras instituições de apoio" (PPA-MA, 2008-2011; p. 11).*

Este é, portanto, o mesmo conceito utilizado no PAPL (2003), apresentado no primeiro capítulo, confirmando assim o que foi sugerido acima.

Como há um trabalho em parceria entre as principais instituições apoiadoras de arranjos produtivos locais no Maranhão, durante entrevistas realizadas com os seus dirigentes foi possível observar que as mesmas partilham de um entendimento comum a respeito do que seria um aglomerado dessa natureza.

Na maioria das entrevistas efetuadas, quando perguntados sobre os conceitos utilizados, os entrevistados nos remeteram à RedeSist como referência para uma compreensão do que vem sendo trabalhada nesses organismos. Como exemplo dessa postura, podemos citar algumas instituições importantes, como BNB, BB e Sebrae.

Isto não significa dizer, entretanto, que todas elas trabalhem como os mesmos arquétipos de arranjos. Por exemplo, na questão relativa à configuração de arranjo trabalhada pelo Banco do Nordeste há uma preferência específica por determinado arquétipo que, conforme informado em entrevista na referida instituição, se trata do agrupamento baseado em *Empresa-Âncora.*

Conforme definição apresentada no capítulo inicial, o mencionado arquétipo:

> "É um conjunto de pequenas e médias empresas, que fornecem produtos / serviços para uma, ou mais, grandes empresas (âncora), geralmente empresas nacionais. A cooperação é forte entre as empresas-âncora e as empresas fornecedoras. Há aqui o objetivo de promover o desenvolvimento da cadeia produtiva como um todo" (GEPLAN, 2003_b; p. 14).

No caso do Banco do Nordeste, foi possível observar que o mesmo representa uma espécie de caso único de preferência por um arquétipo específico. A intenção é trabalhar com um modelo que envolva maior comprometimento entre as partes, inclusive com a formalização desse compromisso, de modo que haja uma *mitigação de riscos,* resultando em maiores possibilidades de desenvolvimento do grupo.

Na prática, micro e pequenos produtores se comprometem com o fornecimento dos seus produtos / serviços exclusivamente para a empresa-âncora, enquanto esta assume o compromisso de comprá-los e, além disso, disponibilizar aos primeiros a assistência técnica necessária para que o processo produtivo se desenvolva dentro dos melhores padrões.

No entanto, conforme foi dito acima, o caso do BNB é um caso único de definição de uma configuração específica. Geralmente, as demais instituições apoiadoras, em nível de estado do Maranhão, trabalham com o conceito geral de arranjo, surgindo alguma diferenciação apenas no aspecto prático, quando do emprego da metodologia, conforme será visto a seguir.

2.1.1 Governo do Maranhão

O paradigma que permeia a política adotada pelo governo estadual para apoio aos APLs se baseia na busca de alternativas para o desenvolvimento endógeno das regiões e localidades do estado. Ou seja, buscar na realidade concreta das diversas regiões maranhenses, e em seus municípios, sua capacidade e habilidade de inserção e integração econômica dentro de um padrão de acumulação endógeno (capacidade própria de geração de riqueza e renda).

Esta concepção de desenvolvimento, aplicada especificamente às políticas de apoio aos APLs, no caso do Maranhão, segue as recomendações propostas ao governo local no trabalho de Haddad (2003), onde são tratadas especificidades da economia maranhense e discutidas questões relativas ao planejamento estadual, recomendando-se uma ação mais ativa

por parte dos formuladores locais de políticas nas suas elaborações, como importante ferramenta de desenvolvimento econômico e social.

A concepção defendida no trabalho de Haddad (2003) chama atenção para o fato de que as mudanças trazidas pela Constituição de 1988, e um conjunto de medidas efetuadas ao longo dos nos 90 (como renegociação de dívidas e reestruturação da máquina pública), proporcionava aos governos estaduais um conjunto de oportunidades / instrumentos capazes de torná-los capazes de influenciar nos níveis de desenvolvimento alcançados por suas economias.

Diante desse novo cenário, entre as alternativas político-institucionais ao alcance dos sistemas estaduais de planejamento, apontava-se com ênfase a promoção de arranjos produtivos locais. Para tanto, propunha-se ali, inclusive, os passos necessários e mais importantes para a promoção dos APLs no estado, conforme segue:

i) Analise da situação existente, seleção de informações e absorção de conhecimentos sobre a situação vigente (identificação, adequação, benchmarking, dinâmica dos mercados);

ii) Mobilização dos agentes e estímulo à participação comunitária na concepção e execução das políticas públicas (formar grupos de trabalho, comunicação e divulgação do projeto, treinamento e capacitação).

No caso específico de cada APL identificado para apoio, conforme proposto no trabalho de Haddad (2003, p. 51), a agenda a ser imposta dependeria do estágio de desenvolvimento de cada um, de suas características estruturais, do nível de cooperação entre as firmas, da qualidade das lideranças, etc.

Em síntese, a idéia de ação trazida no documento acima referido, e incorporada no nível estadual, no que tange ao aspecto da promoção dos arranjos produtivos locais, pode ser então resumida nos seguintes termos:

a) Capacidade própria de alavancar o processo de desenvolvimento econômico e social (desenvolvimento endógeno);

b) Ênfase em um modelo de Planejamento que privilegie a participação comunitária na elaboração e execução das políticas públicas;

c) Consideração dos aspectos históricos, culturais, etc., quando da definição das ações a serem desenvolvidas no âmbito de cada arranjo produtivo específico.

Para atender a estes novos critérios de elaboração e execução do planejamento estadual, especificamente no que concerne ao apoio prestado aos arranjos produtivos locais, foram criados grupos de trabalho, instâncias burocráticas, parcerias institucionais, dentre outras iniciativas.

Isto quer dizer que houve uma mobilização real em nível local no intuito de levar adiante as políticas relacionadas à promoção dos APLs. Posteriormente, algumas medidas vieram por conta de motivações externas, como é o caso da criação do Núcleo Estadual, que se deu por uma exigência do MDIC.

Numa análise mais aprofundada da evolução destas iniciativas de motivação própria, ao longo do tempo (a ser desenvolvida no próximo capítulo) se tornará então mais evidente qual foi o percurso percorrido durante os últimos anos, evidenciando-se inclusive as mudanças de curso mais importantes.

No que concerne a esta etapa do trabalho, cabe acrescentar apenas que, numa visão mais ampla do processo, uma das mudanças mais relevantes que aconteceram em período mais recente, se deu em função de um entendimento inicial exacerbado do que seria a participação dos beneficiários das políticas no âmbito do planejamento.

Conforme se chamou atenção no início deste capítulo, uma das deficiências das políticas de promoção do desenvolvimento estava no fato de que os beneficiários geralmente não eram chamados a participar de sua elaboração. Uma vez incorporada a crítica pelos dirigentes políticos e institucionais das políticas de promoção de APLs, pelo menos em nível de Maranhão, caiu-se numa configuração que dava a entender que a colaboração de técnicos e beneficiários eram fenômenos mutuamente excludentes, quando na verdade tratava-se de eventos complementares.

Felizmente, após alguns atritos, recentemente, passou-se a entender que deve haver um equilíbrio entre a participação dos técnicos e a participação da comunidade na elaboração e execução das políticas, recuperando assim a importância dos primeiros neste processo. A chamada "*participação*" envolve inclusive, e também, a contribuição destes agentes.

2.1.2 Sebrae

Foi possível observar, na seção anterior, que a principal contribuição, em termos de políticas de promoção de APLs pelo Governo do Maranhão se deu exatamente na esfera do planejamento. No que concerne à execução mais direta das ações, a parceria com o Sebrae local se tornou uma opção estratégica.

A intenção do Governo do Estado era evitar a sobreposição de tarefas com aquele órgão de apoio, uma vez que o mesmo já possuía toda uma estrutura e experiência na ação concreta junto a micro e pequenos empreendimentos em todo o Maranhão. Além disso, a concepção de APL havia sido absorvida pelo Sebrae antes mesmo que pelo próprio Governo, onde aquele orgão de apoio já dispunha de uma metodologia específica de ação.

Mais ainda, algo que se mostou determinante e importante para a formatação da parceria entre o Sebrae e o Governo do Maranhão foi o fato da política de promoção de APLs no estado ter sido concebida como uma oportunidade para inserir micro e pequenos empreendimentos (predominantes na economia local) competitivamente em mercados cada vez mais dinâmicos e organizados.

Nada mais razoável então do que uma junção estratégica dessas duas instituições para levar adiante a iniciativa de prestar apoio aos arranjos locais e, diante do olhar de cada um, alcançar os objetivos esperados.

A formatação definida pelo Sebrae para cumprir sua missão de prestar apoio ao seu público alvo é através do emprego da metodologia GEOR (Gestão Estratégica Orientada para Resultados). A utilização deste recurso visa, sobretudo, manter o foco nos resultados, sem que isto implique no desprezo aos meios necessários para alcançá-los (Sebrae, 2009$_b$).

Na mesma linha do emprego de um planejamento participativo, uma das idéias centrais do uso desta ferramenta é a aglutinação de agentes em torno de interesses mútuos e comprometimento dos envolvidos; Diante de objetivos comuns, resultados podem ser definidos, devendo todos os atores concentrar seus esforços para alcançá-los.

Produzir algo (bens ou serviços) é sempre um desafio que envolve um conjunto de conhecimentos, experiências e habilidades que se resumem na execução de tarefas coordenadas e complexas. Por isto, considerando o atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas e a forma como se organizam as sociedades modernas, a especialização e a divisão do trabalho tornam-se uma característica indispensável ao nosso modo de viver.

Assim, devemos neste instante nos tornar cientes de que, produzir qualquer bem ou serviço, antes de tudo, requer o envolvimento de um conjunto de agentes e recursos distintos,

executando tarefas distintas, de um modo organizado e coordenado, para se chegar a um resultado específico.

Desse modo, fica evidente a necessidade da ação de alguns agentes que mobilizem e organizem pessoas, empresas, instituições, assim como outros atores para atingir um resultado esperado. Ou seja, quando nos referimos a estes agentes, dependendo do âmbito da ação desejada, pode ser um administrador que mobilize recursos, uma entidade que mobilize empresas, um órgão de apoio que mobilize instituições de vários segmentos, e assim por diante.

Sabe-se que o Sebrae vem há muito tempo desempenhando um papel de órgão de apoio aos micro e pequenos produtores no Brasil, sobretudo apoiando os mesmos enquanto grupos, e não enquanto unidades isoladas. Este órgão de apoio atua sempre de forma direta junto ao referido público no sentido de mobilizar indivíduos, empresas e diversos atores sociais; com a finalidade de orientar suas ações, motivar seus esforços e direcionar seus objetivos; para alcançar resultados que reflitam interesses comuns, ou da sociedade.

Esta concepção pode ser considerada como algo que se atrela à chamada Teoria Neoclássica da Administração. Esta corrente considera as organizações (instituições, entidades, empresas, etc.) como unidades que têm como razão específica de sua própria existência a necessidade de atingir determinados objetivos e gerar resultados predeterminados. A decorrência natural desse ponto de vista é que, necessariamente, tais organizações devem ser configuradas estritamente, e exatamente, em função dos seus objetivos e resultados esperados, pois são estes que justificam a sua própria existência (DRUCKER 2002, p. 93-103).

Assim, o que temos de Clássico são os conceitos essenciais do que representa a Administração e a arte de administrar. O que temos de novo (*neo*) é a ênfase nos fins e resultados, mesmo que não deixando totalmente à parte os meios necessários para se chagar aos mesmos. Devem-se focalizar os fins sem esquecer dos meios, mas numa hierarquização que coloque os *resultados* à frente.

Decorre então desta vertente a noção de que *administrar* consiste na aplicação de um conjunto de princípios e funções (clássicos) com vistas ao alcance de determinados objetivos (*neo*). Isto denota uma configuração que, sem deixar de lado os conceitos essenciais das ciências administrativas, impõe uma predominância absoluta do pragmatismo, em torno do **alcance de resultados** concretos e bem definidos, pois estes é que bem justificam a própria existência da organização envolvida.

Utilizando-se de tais princípios, o Sebrae atua junto aos arranjos produtivos selecionados para apoio, no Maranhão especificamente, e no país de forma geral, definindo metas comuns entre os agentes envolvidos, e conferindo com freqüência o comportamento dos indicadores (qualitativos e quantitativos) estabelecidos para o acompanhamento da dinâmica dos arranjos, verificando em que medida as metas vêm sendo cumpridas.

A participação dos diversos atores envolvidos fica mais evidente quando observamos o fato de que as metas estabelecidas, para serem alcançadas em um determinado prazo, são definidas com a participação de todos (empresas, instituições de crédito, entidades de classe, etc.). Da mesma forma, o acompanhamento dos resultados, com mensurações freqüentes, envolve também a apresentação para todos os agentes da evolução sistemática dos indicadores.

Ou seja, como os resultados dependem das ações de todos os parceiros, desenvolvidas ao longo do processo, após cada mensuração de resultados é possível avaliar, entre outros elementos: se as metas estipuladas estão sendo alcançadas; se as metas iniciais continuam pertinentes; se novas metas passaram a ser mais importantes; ou, até mesmo, se os indicadores propostos são realmente os mais adequados. Esta é, na verdade, a própria essência da Administração por Resultados, que serve como alicerce à metodologia atualmente empregada pelo Sebrae.

2.1.3 Banco do Nordeste

Como instituição financeira pública, e mais especificamente como banco de desenvolvimento, o Banco do Nordeste tem como missão integrar o Nordeste na dinâmica da economia brasileira, através da promoção do desenvolvimento regional sustentável. Implícito nesta atribuição do BNB está o seu papel de agente catalisador nesse processo, estimulando e incentivando as cadeias produtivas nordestinas (BRITO, 2008, p. 4).

No caso da atuação do BNB no âmbito do apoio aos APLs, as políticas definidas neste sentido estão inseridas no programa Nordeste Territorial. Esta iniciativa privilegia uma ação direcionada para o fortalecimento das cadeias produtivas da região, utilizando como principal instrumento a concessão de crédito. Em outros termos, o foco desta política se dá no âmbito da oferta de crédito às cadeias produtivas.

Mas não se trata especificamente da concessão de crédito, pois o objetivo final do referido programa é viabilizar o aumento da competitividade no seio das cadeias produtivas nordestinas, promovendo a inclusão social, a partir de um conjunto de ações integradas.

Em se tratando de uma instituição voltada para o desenvolvimento regional, como não poderia ser diferente, convém ressaltar ainda que o foco nos aspectos locais constitui uma das estratégias do próprio Banco e, como não poderia ser diferente, está presente nos programas da instituição, como é o caso do Nordeste Territorial.

Ao se ressaltar acima a questão das *ações integradas*, conforme ficou esclarecido em entrevista com a superintendência estadual da instituição, as mesmas são desenvolvidas tomando por base as cinco dimensões consideradas pertinentes ao desenvolvimento sustentável, cuja nomenclatura e finalidades estão descritas abaixo:

i) A dimensão econômica – formação de redes de negócios;

ii) A dimensão tecnológica - transmissão de conhecimento e geração de inovação;

iii) A dimensão institucional - estabelecer fóruns de governança;

iv) A dimensão ambiental - mitigação de impactos ambientais;

v) A dimensão social - inclusão social e melhoria das condições de vida.

Portanto, as variáveis envolvidas demonstram por si mesmas que não se trata apenas de uma ação comum promovida por uma instituição de crédito, mas, muito mais amplamente, reflete um conjunto de iniciativas que nos remetem à própria concepção moderna do desenvolvimento sustentável. Ou seja, as dimensões acima enumeradas refletem a atuação de uma instituição de fomento ao desenvolvimento.

No caso específico das atividades apoiadas pelas vias do programa Nordeste Territorial, o planejamento e a organização das ações integradas, referentes a cada aglomeração selecionada para apoio, são desenvolvidos por meio de uma metodologia específica, denominada Projeto Territorial da Atividade Econômica (PTAE).

Antes de colocar em prática esta metodologia o Banco busca identificar em cada região um elenco de atividades que refletem melhor o seu perfil e as suas vocações. Isto implica na necessidade de envolvimento dos atores locais para uma melhor definição de prioridades, já que não há como atender a todas as demandas com a mesma intensidade. Incorre-se então, novamente, no problema da hierarquização.

Cabe ressaltar, contudo, que não se trata de uma metodologia desenvolvida especificamente para o Maranhão. Ao contrário, a mesma é aplicada em toda a área abrangida pela atuação do BNB. O diferencial entre um estado e outro está no elenco de atividades que surgem como prioritárias em cada região.

Inclusive, como o ângulo de visão do Banco cobre toda a Região Nordeste, e não apenas um estado específico, quando em diferentes estados nordestinos são identificados arranjos semelhantes (como exemplo, a pecuária de leite) o objetivo passa a ser a promoção de um maior entrelaçamento e cooperação não apenas em nível interno de cada arranjo, mas, entre os próprios arranjos.

Esta forma de atuação visa integrar melhor as cadeias não apenas em nível local, mas, também, em nível regional, potencializando a troca de conhecimento e experiências, que impulsionam a inovação e o desenvolvimento harmônico. Possibilita também a obtenção de ganhos adicionais (tradicionais) como aumento de escala, em termos de atividade, e redução de custos.

Seguindo a metodologia exposta, o Banco definiu algo entre duas e três atividades para cada uma de suas agências regionais, representadas por 15 unidades no Maranhão. Alguns segmentos definidos e apoiados pela metodologia do BNB entram em sintonia com processos de seleção de APLs patrocinados por outras instituições e agências no estado; ou mesmo, por outras agências em outros estados. Isto possibilita uma maior integração futura dessas cadeias em nível estadual (MA) e em nível regional (NE).

Nesta forma de planejamento e organização de ações (PTAE) estão envolvidas cinco etapas, a saber:

i) Definição do perfil da atividade;
ii) Articulação dos atores;
iii) Financiamento em redes de negócios;
iv) Formação de parcerias institucionais;
v) Estabelecimento do plano de ação.

Por estarem próximas ao ambiente em que as atividades se desenvolvem, as agências definem, dentro da sua área de abrangência, em consonância com os parceiros da região, as atividades a serem priorizadas e que deverão ser objeto de apoio, segundo os preceitos da metodologia em uso.

Finalmente, nas etapas acima enumeradas, chama atenção o fato de estarem previstos alguns aspectos importantes como: aglutinação de atores, financiamento em redes de negócios, e a formação de parcerias institucionais. Isto se torna importante por mostrar uma visão de amplitude, suprindo deficiências nas políticas tradicionais, como é o caso daquelas que foram relacionadas na página inicial deste capítulo.

2.1.4 Banco do Brasil

Também na esfera dos chamados Bancos Públicos, o que se tem verdadeiramente é uma empresa de economia mista, sob controle do Estado, com a atuação na esfera nacional. Diferentemente do Banco do Nordeste, que é uma instituição voltada para o desenvolvimento regional, o Banco do Brasil está muito mais voltado para o exercício das funções de um banco comercial.

No entanto, mesmo atuando na esfera federal, não significa dizer que a instituição não possa ter uma política que privilegie o desenvolvimento local. Neste aspecto, o Banco do Brasil tem uma metodologia própria de atuação, sendo esta uma das razões pelas quais o mesmo é um dos parceiros atuantes do MDIC, no âmbito do GTP.APL; e do Governo do Maranhão e Sebrae, no plano estadual.

A metodologia utilizada pelo Banco do Brasil é o chamado Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS), que é uma estratégia negocial do Banco, que busca impulsionar o desenvolvimento sustentável das regiões onde está presente, por meio da mobilização de agentes econômicos, sociais e políticos, para apoio a atividades produtivas economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente corretas, sempre observada e respeitada a diversidade cultural.

Esta frente de atuação do BB tem como principal objetivo contribuir para a geração de trabalho e renda e para adoção de práticas que permitam um salto de qualidade nos indicadores de desenvolvimento social e ambiental, com soluções sustentáveis, inclusivas e participativas. Ressalta-se aqui que a mesma se dá sempre em conjunto com parceiros, em um processo internamente chamado de “concertação”.

O termo “concertação” tem relação direta com a questão da harmonia, na medida em que tenta estimular os envolvidos a criarem soluções coordenadas e a conduzir o desenvolvimento regional sob a ótica da sustentabilidade. Inclusive, a metodologia DRS agrega à tradicional atividade de ofertante de crédito, por parte do BB, outras funções não menos importantes como: promoção de assistência técnica, incentivo ao uso de novas

tecnologias, capacitação de recursos humanos, consultoria, etc., tomando por base todos os elos da cadeia de valor.

O resultado esperado desta forma de atuação é o *desenvolvimento sustentável* das regiões envolvidas, compreendido aqui na sua forma mais ampla e abrangente. Esta amplitude de visão inclui elementos como a redução do analfabetismo, a eliminação do trabalho infantil e do trabalho forçado, a capacitação profissional, o acesso à informação e a informatização, entre outros.

Pelo exposto, compreende-se que as intervenções patrocinadas no seio desta metodologia procuram promover o desenvolvimento das regiões e atividades de maneira harmônica, em todos os seus aspectos, com sustentabilidade.

No que concerne à política do Banco do Brasil para identificar e apoiar APLs, pode-se dizer que a mesma segue os requisitos próprios do Banco, bem como os dos seus parceiros, priorizando elementos como: promoção da inclusão social, capacidade de geração de trabalho e renda; democratização do acesso ao crédito; impulso ao associativismo e o cooperativismo; contribuição para a melhora dos indicadores de qualidade de vida; solidificação dos negócios com micro e pequenos empreendedores (rurais e urbanos, formais e informais).

Portanto, embora sendo uma metodologia própria, segue, em linhas gerais, a mesma concepção do desenvolvimento local, observado nas demais instituições apoiadoras no Maranhão.

Assim como no caso da metodologia empregada pelo BNB, neste caso também se torna perfeitamente viável uma harmonização com a ação de outras instituições, como Governo do Maranhão e Sebrae, dado que, nos preceitos gerais, estão presentes os elementos que indicam uma movimentação na direção oposta às deficiências de antigas metodologias apontadas na primeira página deste capítulo.

As metodologias aqui expostas podem até apresentar diferenças nos detalhes. Mas, na sua essência, trazem elementos comuns, como a inclusão dos fatores locais no processo de determinação do nível de desenvolvimento das regiões.

2.1.5 Outras Instituições

Outras instituições envolvidas com o apoio a Arranjos Produtivos Locais no Maranhão, como é o caso da FIEMA, IEL, Senai, Senar, UFMA, AGED, AGERP, etc. atuam em parceria com o Sebrae e Governo do Maranhão, fornecendo serviços como capacitação,

treinamento, consultorias, assistência técnica, dentre outros, adequando-se às metodologias das instituições parceiras.

Algumas destas instituições têm participação no Comitê Gestor de APLs, criado no âmbito de Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado do Maranhão, como é o caso da FIEMA/IEL; enquanto outras integram o Núcleo Estadual de Apoio aos APLs, como é o caso da AGERP.

Por exemplo, a metodologia utilizada pela FIEMA/IEL é aquela definida pelo Comitê Gestor de APLs, do governo estadual, no qual um técnico do Instituto tem acento, juntamente com outras instituições participantes. Uma vez definidos os arranjos apoiados pelo Comitê Gestor, a política de apoio feita pela FIEMA/IEL procura selecionar aqueles arranjos que se identificam com interesses dos sindicatos patronais (fortalecimento sindical).

Ou seja, algumas instituições que se relacionam com os APLs de forma indireta, como reflexo de outras que se vinculam mais diretamente com os projetos. Dessa forma, conceitos, metodologias e políticas são provenientes das instituições líderes. Ou seja, SENAI, SENAC, SENAR, se vinculam aos respectivos sistemas nos quais estão incluídos – CNI, FECOMÉRCIO, CNA. As Agências Governamentais se vinculam às Secretarias Estaduais e ao Governo do Estado, de forma mais geral; e assim respectivamente.

Ou seja, pode-se observar uma grande amplitude de possibilidades de harmonização de esforços entre as instituições presentes no estado, uma vez que não faltam, nas metodologias expostas, alguns elementos comuns como: maior envolvimento e participação dos beneficiários nas decisões; uma tentativa de apoio à atividade, e não a empreendimentos isolados; uma compreensão da necessidade da presença de outros organismos / instituições / entidades, com ações integradas.

Esta última característica apontada acima, na verdade, reflete uma visão mais sistêmica do processo de desenvolvimento, que é um pré-requisito fundamental para uma política bem sucedida na promoção de APls.

2.2 Políticas de Apoio

Em regiões mais atrasadas em termos de desenvolvimento econômico e social, como é o caso do Maranhão, torna-se muito mais provável que grande parcela das atividades estejam voltadas meramente para a subsistência dos envolvidos, e não para o mercado. Outra característica importante é falta de complementaridades entre as atividades presentes em

determinadas regiões, além da ausência das principais instituições nas proximidades dos locais em que a produção se desenvolve.

Tomar ciência das aglomerações produtivas presentes em determinadas localidades, constituídas geralmente por micro e pequenos produtores, dando apoio e suporte às mesmas, constitui uma das formas de combate à desigualdade de renda, seja do ponto de vista regional ou do ponto vista social. Incentivar os processos de cooperação entre os agentes envolvidos se apresenta como um dos mecanismos mais eficientes para viabilizar maior aprendizagem coletiva e, como conseqüência, incrementar a inovação, que representa o alicerce fundamental da competitividade e do desenvolvimento sustentado (TEIXEIRA e FERRARO, 2009, P. 17).

O poder público entra nesse processo com agente destinado a viabilizar os processos coletivos de cooperação, criando as condições para que essas micro e pequenas unidades possam usufruir dos benefícios de ser grandes (escala coletiva), quando consideradas em conjunto, sem deixarem gozar dos benefícios de serem pequenas (flexibilidade), quando vistas individualmente.

Seria o caso de afirmar então que, cabe ao setor público a aglutinação de todos os atores em torno de interesses comuns, considerando não apenas os produtores, mas, todos os agentes econômicos, sociais e políticos que, direta ou indiretamente, através de suas ações, possam contribuir para a geração de uma maior difusão de conhecimento e troca de experiências que impliquem em inovações. Desse modo, viabiliza-se a criação de vantagens competitivas sustentáveis e não apenas a ilusão das vantagens competitivas espúrias (CASSIOLATO e LASTRES, 2003, P. 31-32)

Diante de tantas possibilidades, dada a diversidade de arranjos produtivos locais no Maranhão, as políticas governamentais, e das demais instituições envolvidas, têm sido dirigidas, prioritariamente, àquelas atividades que apresentem maiores chances de alavancar o desenvolvimento econômico e social das regiões abrangidas.

2.2.1 Identificação de Arranjos

Ao longo dos últimos anos, desde quando foram definidos os critérios estaduais de seleção de APLs, por volta do ano de 2003, praticamente não surgiram mudanças que possam evidenciar fortes diferenças entre o que se estabeleceu inicialmente e o que vem sendo estabelecido no presente.

Basicamente, o que houve ao longo desse período foi a passagem de uma motivação que tinha como elemento central o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para uma outra

visão que procura colocar na linha de frente os benefícios das políticas de apoio aos APLs sobre as desigualdades sociais e regionais existentes no Maranhão.

No nível de órgãos de apoio, como o Sebrae, tais políticas fazem parte de uma estratégia de promover a competitividade e sustentabilidade de micro e pequenos empreendimentos, abrindo-lhes uma oportunidade de inserir-se competitivamente em mercados organizados. Ou seja, uma estratégia de torná-los capazes de sustentar uma posição duradoura numa economia que requer, sobretudo, um processo constante de inovação.

Para instituições bancárias como o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil, trata-se de uma questão de promover o desenvolvimento regional sustentável. Suas estratégias visam atingir pequenos produtores aglomerados em determinadas atividades e regiões, sem deixar de considerar suas especificidades em termos de aspectos históricos, culturais, etc.; de modo a acelerar o desenvolvimento econômico e social.

Desse modo, podemos então resumir todas estas visões e compreensões das políticas em um objetivo comum, que é o *desenvolvimento local*. Ou seja, reconhecer nas características próprias de determinadas aglomerações de produtores e/ou determinadas regiões um conjunto de potencialidades que podem ser exploradas para alcançar a meta do desenvolvimento na sua forma mais ampla, incluindo todas as dimensões do que atualmente se chama de *desenvolvimento sustentável*.

Resumidos então nesta esfera comum do *desenvolvimento local sustentável*, os critérios de seleção de APLs adotados pelo governo estadual, desde o início, foram amplamente aceitos pelas demais instituições apoiadoras que atuam no Maranhão. Os critérios gerais, com diferenciações pouco significativas entre os outros organismos, podem ser assim resumidos (GEPLAN, 2003_b, p. 22):

x) Existência de parceiros;

xi) Melhoria dos indicadores de qualidade de vida;

xii) Evitar grandes fluxos de migração;

xiii) Regiões com baixos níveis de renda;

xiv) Geração de emprego e renda;

xv) Envolvimento de parcelas significativas da população;

xvi) Sustentabilidade do processo de desenvolvimento;

xvii) Envolvimento de parcelas significativas de municípios;

xviii) Redução das desigualdades sociais;

xix) Redução das desigualdades regionais.

Os critérios acima enumerados, vistos em sua amplitude mais geral, se identificam com os objetivos das instituições envolvidas com a promoção do desenvolvimento econômico e social, por meio da promoção de arranjos produtivos locais de micro e pequenos produtores.

Pudemos observar nesta lista de critérios que não existem limitações referentes à disponibilidade de recursos (materiais, humanos, financeiros, etc.) e nem mesmo especificidades quanto à forma como as atividades são desenvolvidas, o que pode ser um fator limitativo à presença de órgãos oficiais.

Ou seja, deve-se chamar atenção para o fato de que tais critérios constituem elementos necessários para a identificação de arranjos, o que não garante que serão apoiados. Para receber o apoio destes organismos faz-se necessário que aos mesmos não sejam aplicados os critérios de exclusão, conforme será visto a seguir.

2.2.2 Critérios de Apoio

A lista de critérios de seleção de arranjos produtivos para serem apoiados visa demonstrar que a finalidade das instituições é promover algo que ultrapasse a esfera do crescimento econômico, chegando ao nível mais abrangente do desenvolvimento sustentável. Mas existem ali alguns aspectos que merecem uma reflexão por parte de todos, como será discutido a seguir.

Em primeiro lugar, dificilmente alguma atividade pré-existente no Maranhão vai atender a todos os critérios enumerados. Normalmente, dependendo das especificidades de cada uma, alguns critérios serão atendidos e outros não serão. Portanto, provavelmente se trata de uma questão de identificar em quantos critérios cada arranjo vai se conformar, e não de verificar quantas aglomerações atendem a todos os critérios.

Em segundo lugar, por mais que a promoção de APLs possa ser considerada como um instrumento útil ao desenvolvimento, tanto na esfera pública como na esfera privada haverá um limite para a ação junto a estas aglomerações produtivas que será ditado pela escassez de recursos (materiais, humanos, financeiros, etc.). Isto quer dizer que haverá a necessidade de estabelecer um número limitado de arranjos a serem apoiados, dependendo do número de critérios em que cada um se enquadra, bem como do próprio peso atribuído a cada um dos itens estabelecidos.

Em terceiro lugar, finalmente, cada uma das instituições que apóiam APLs tem seus princípios / valores internos que definem não somente como as mesmas devem atuar, mas, também, quando e onde podem atuar. Para tanto cada instituição tem suas linhas gerais de ação estabelecidas no seu planejamento estratégico. Isto quer dizer que não será simplesmente pelo fato de atender aos critérios apresentados que um APL se tornará habilitado automaticamente ao apoio.

A inadequação de algumas atividades aos princípios definidos pelo planejamento estratégico das instituições pode ser um critério razoável para eliminar um ou outro arranjo, sem que isto venha a representar algo traumático. Ou seja, embora existam critérios bem definidos e aceitos para identificação de arranjos produtivos locais, algumas atividades podem se ver inviabilizadas de receber estímulo por parte das instituições devido ao foto de que, assim o fazendo, tais instituições estariam ferindo valores / normas / preceitos que balizam a sua própria conduta.

Dessa forma, durante entrevistas com instituições de apoio a arranjos produtivos locais no Maranhão foi possível identificar um conjunto de elementos que pesam para o não enquadramento de determinadas aglomerações produtivas (previamente identificadas com base nos critérios adotados) em ações efetivas voltadas para o desenvolvimento das mesmas.

A recusa de apoio a determinadas aglomerações de produtores, por parte de instituições que deveriam apoiá-las, em grande parte, se deve aos seguintes critérios de exclusão (já mencionados no capítulo anterior):

i) Atividades associadas à existência de trabalho infantil;

ii) Atividades associadas com a degradação ambiental;

iii) Atividades associadas com o trabalho escravo.

Desse modo, fica o entendimento de que os critérios de identificação não bastam para que determinada atividade passe a receber apoio. Além disso, tona-se necessário que a atitude de conceder apoio não entre em choque com princípios que as instituições adotam, de modo a contribuir com o próprio bem-estar da sociedade.

As duas primeiras reflexões apresentadas no inicio desta seção demonstram que as instituições devem definir prioridades. No caso, tais prioridades decorrem da limitação de recursos diante da grande diversidade de aglomerações produtivas pré-existentes em qualquer território. O número de critérios atendidos e o peso de cada critério estabelecido devem balizar esssas decisões.

Quanto à terceira reflexão, vimos que, independente do número de critérios atendidos, as restrições impostas pelas crenças enraizadas nos procedimentos de alguns orgãos de apoio podem constituir um empecilho a inviabilizar a presença de determinado arranjo na lista de beneficiários das políticas de promoção.

A verdade é que os aspectos aqui analisados estão muito presentes nas explicações que dão conta das constantes mudanças nas listas de arranjos apoiados no âmbito das políticas estaduais. A freqüência com a qual têm sido feitas mudanças em tais listas, de certo modo, demonstram a atenção que as instituições devem ter com a questão da escassez. No outro extremo, pode ser o reflexo do nível de emepenho dos gestores para com a execução daquilo que ficou estabelecido. Mas em um caso ou outro, pode-se dizer que os elementos discutidos nesta seção podem muito nos ajudar a compreender as causas das frequentes mudanças nas listas de APLs ao longo do tempo.

O capítulo a seguir trata de modo mais explícito e enfático da questão da motivação dos gestores locais para a eleboração de políticas voltadas para a promoção de APLs, abordando também os entraves que surgiram ao longo do caminho, e que obstruíram a efetivação apropriada das iniciativas propostas.

CAPÍTULO 3
ANÁLISE DAS POLÍTICAS

3.1 Políticas Públicas

Em localidades onde prevalece uma situação de fragilidade econômica e social, como é o caso em regiões menos desenvolvidas, semelhantes ao Maranhão, torna-se evidente que as políticas públicas assumem papel de grande relevância para alavancar a dinâmica local. Isto decorre do próprio poder exercido por alguns instrumentos disponíveis ao poder público, bem como devido à própria emergência requerida na reversão do quadro de pobreza e exclusão que se percebe nos principais indicadores.

Em situações com estas, que não se resumem simplesmente ao caso do Maranhão, a intervenção governamental, através das políticas públicas, se faz necessária no âmbito das dimensões clássicas, quais sejam: a dimensão macroeconômica, a dimensão microeconômica e, por fim, a dimensão social.

A dimensão macroeconômica está relacionada à necessidade de alavancar a geração de emprego e renda, através dos instrumentos que potencializem a capacidade produtiva da economia local. A elevação das taxas de crescimento do produto, dos níveis de renda per capita e a quantidade e qualidade dos empregos gerados constituem o foco central das políticas voltadas para esta dimensão.

A dimensão microeconômica constitui um conjunto de atitudes diretas em setores e atividades específicas, após elaboração de uma lista de prioridades. Envolve um conjunto de atitudes que visem melhorar os indicadores de desempenho, eficiência e capacitação, sendo que, neste último caso, privilegiem principalmente a qualificação da mão-obra local para atuar de modo competitivo, diante das mudanças que se processam cada vez mais rapidamente. A questão do acesso a mercados organizados também é tarefa importante no seio desta dimensão das políticas.

Finalmente, a política social tem como foco direto a redução das condições de desigualdade e pobreza que vigoram em economias com indicadores semelhantes àqueles com os quais se deparam regiões como o Maranhão. Trata-se da ação direta do poder público para compensar e reverter situações que o mercado, por sua própria conta, não consegue resolver, evitando assim, até mesmo, a possibilidade de aprofundamento.

No caso das políticas sociais é preciso um cuidado adicional, pois, em princípio, pode ser entendido que a sua finalidade única é a proteção aos mais carentes. Na verdade, ao lado deste aspecto inicial, o objetivo final deve ser a inclusão daqueles que, por alguma anomalia, estão desprovidos dos pré-requisitos mínimos necessários para competir por sua própria sorte nos mercados. Portanto, tais políticas devem ser de caráter temporário, de modo a criar condições para que os agentes obtenham autonomia nos mercados.

Foi com uma compreensão baseada nesses termos, a respeito do processo de desenvolvimento, que o apoio aos arranjos produtivos locais chegou ao Maranhão, no início do século XXI, passando a fazer parte, de maneira explícita, das políticas de cunho econômico e social. Isto acontece não apenas na esfera do poder público, mas, também, na esfera das demais instituições / atores que atuam e exercem influência em nível local.

3.1.1 O IDH e a Meta Mobilizadora

Quando no início da década atual o Governo do Maranhão escolhe o Índice de Desenvolvimento Humano como referência para a definição de metas a serem alcançadas com suas políticas, isto não se deu por acaso. É que o IDH retrata o comportamento de variáveis ligadas à renda, à saúde e à educação.

Portanto, a principal razão da escolha do IDH se deve ao fato da mesma vir a se adequar à concepção de desenvolvimento sustentável, tendo em vista que as variáveis ali representadas dão conta exatamente desta noção. Ou seja, o verdadeiro desenvolvimento acontece quando a população passa a dispor de um melhor padrão de consumo (renda), com maior acesso ao conhecimento (educação) e uma vida mais longeva (saúde).

Também a escolha da concepção de desenvolvimento humano não se dá aqui como uma simples escolha específica entre um conjunto de alternativas. Ao contrário, tudo isto se justifica pelo fato do Governo do Maranhão, diante de resultados adversos proclamados principalmente pelo IDH, ter resolvido tomar uma atitude no sentido de mobilizar as políticas estaduais para a viabilização de um quadro mais favorável.

Mas como o enfoque deste trabalho são as políticas de apoio aos arranjos produtivos locais, ainda não foi tornado claro o porquê da opção de mencionarmos no seu conteúdo as questões acima. Cabe então afirmar que a opção estadual pelo apoio aos APLs, por volta do ano de 2003, teve como principal embasamento o fato de haver uma compreensão de que este caminho resultaria em efeitos positivos sobre o desenvolvimento local sustentável.

Conforme dito anteriormente, a concepção de desenvolvimento humano, resumida no IDH, compreende que uma região se torna mais desenvolvida na medida em que seus cidadãos ampliam sua capacidade de acesso aos bens e serviços disponíveis (renda), podem viver mais (saúde), e adquirem maior capacidade de acesso e processamento de informação (educação).

Dentro deste contexto, a política de apoio aos APLs traz consigo a crença de que surtiria seus efeitos mais importantes sobre o quesito inicial. Ou seja, possibilitaria resultados positivos sobre a capacidade da economia local na geração de emprego e renda. Esta seria uma iniciativa que *ajudaria* a suprir a lacuna deixada pela incapacidade do mercado em, por si próprio, alavancar um processo de desenvolvimento que não privilegiasse apenas o aspecto puramente econômico, abrangendo também os aspectos sociais, que também determinam o nível de bem-estar de uma população (GEPLAN, 2003_a).

Diante do contexto acima apresentado, tratou-se de definir no planejamento estadual um 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. A este objetivo principal foi atribuída a nomenclatura de *Meta Mobilizadora*. A mesma deveria ser alcançada no período 2003/2006, coincidindo assim com o mandato do governante de plantão àquela altura.

Considerando o período que antecede a discussão aqui empreendida, isto é, a década anterior, o Maranhão já vinha obtendo um desempenho bastante satisfatório no seu IDH, passando de 0,543 em 1991, para 0,636 no ano 2000. Isto fazia desta unidade da federação um dos detentores de maiores taxas de crescimento no referido indicador. Contudo, o patamar alcançado naquele momento ainda revelava que as condições de vida da população eram muito precárias, pois representava a última colocação entre as unidades da federação.

Portanto, é no momento em que o Maranhão se mobiliza para vencer as condições desfavoráveis de desenvolvimento que surge no estado a concepção de que uma das formas mais adequadas para romper as amarras do baixo nível de bem-estar de sua população seria apoiar explicitamente os arranjos produtivos locais.

É importante ressaltar que as políticas de promoção aos APLs estavam inseridas dentro de um contexto mais geral. Não cabe, portanto, dizer que se tratava "*do instrumento*" para alavancar os níveis de emprego e renda em nível local, mas, apenas de "*um dos mais importantes instrumentos*" para consegui-lo.

3.1.2 O Plano de Governo

Por ocasião do ano de 2003, conforme dito anteriormente, prevalecia entre os formuladores de políticas no Maranhão a noção de que, em economias periféricas como a brasileira, e em casos ainda mais específicos como a economia maranhense, o modelo de inclinação neoliberal, muito presente na década anterior, não havia logrado os efeitos propagados, demandando assim a presença da prática do planejamento na gestão pública, sobretudo por meio de políticas como as de incentivo aos APLs (HADDAD, 2003, p. 40-49).

A despeito das melhorias alcançadas no Índice de Desenvolvimento Humano na década anterior, acreditava-se, em nível local, que tais melhorias resultaram principalmente de avanços localizados na saúde (expectativa de vida) e na educação (aumento nas taxas de matrícula), sem a devida participação dos indicadores representativos da renda.

Desse modo, caberia aos dirigentes locais procurar por um novo modelo que promovesse um desenvolvimento econômico e social mais equilibrado. Isto demandava não apenas a confecção de um Plano, mas, a busca de uma forma diferente de atuação junto aos agentes locais, incluindo maior participação da sociedade nas decisões, tendo como foco micro e pequenos produtores, dada a sua representatividade quantitativa no estado e seu potencial em termos de abrangência.

À época, por ocasião do ano de 2003, o Plano de Governo elaborado recebeu a denominação de *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Maranhão*. Neste documento estavam contidas as concepções, metas, estratégias, políticas macrossetoriais, etc. Enfim, constavam ali os preceitos necessários para o alcance dos resultados pretendidos (GEPLAN, $2003_{a)}$.

Foram então definidas várias estratégias que privilegiassem uma forma sistêmica de atuação, conforme alguns exemplos abaixo:

i) Ampliar a competitividade sistêmica, principalmente através da redução de custos específicos do Maranhão (formato institucional, burocracia, etc.);
ii) Alcançar maiores níveis de desenvolvimento econômico através de mudanças quantitativas e qualitativas no sistema produtivo local;
iii) Promover a transformação social no estado, através da ampliação dos padrões de dignidade dos indivíduos.

Ainda no referido Plano, constava a concepção de que as políticas setoriais de educação e saúde poderiam em muito contribuir para o alcance da Meta Mobilizadora. No entanto, no que concernia à variável renda, dada a maior complexidade envolvida nesta dimensão, as políticas macrossetoriais se faziam indispensáveis.

A realização do objetivo de elevar o padrão de renda de uma região envolve áreas mais abrangentes e complexas, como é o caso da transformação da estrutura produtiva; desenvolvimento, atração e aplicação de novas tecnologias; solução de gargalos referentes à logística e infra-estrutura; além da disponibilidade de crédito.

Trata-se, portanto, de um conjunto de problemas complexos que deveriam ser enfrentados e solucionados de modo simultâneo. Daí a necessidade da definição de um conjunto de políticas macrossetoriais, que seriam (GEPLAN, 2003_b, p. 9):

i) Política de Bem-Estar Social;
ii) Política de Geração de Emprego e Renda;
iii) Política de Ciência, Tecnologia e Inovação;
iv) Política Ambiental;
v) Política de Planejamento e Gestão Pública.

Entretanto, o mais importante aspecto a ser destacado no Plano, pelo menos no que se refere ao tema central do presente trabalho, é o reconhecimento de que a produção em uma economia como a do Maranhão resulta de um conjunto bastante amplo de atividades econômicas, resumidas em vários setores produtivos, envolvendo inúmeros agentes. Isto corrobora a perspectiva de uma visão sistêmica do processo.

Portanto, desta concepção resultam algumas conclusões importantes, principalmente a concepção de que, para intervir, os gestores precisariam estar cientes da situação econômica e social vigentes; conhecendo onde se apresentariam as maiores potencialidades, bem como onde se localizariam os gargalos que estariam a inibir o desenvolvimento.

Dentro desse contexto, para orientar a direção das políticas no planejamento estadual, foram definidos quatro macroeixos de atuação (GEPLAN, 2003_b, p. 17):

i) Agronegócio;
ii) Construção civil;
iii) Minerometalurgia;
iv) Turismo.

Por fim, para incluir definitivamente na análise o foco nos arranjos produtivos locais, convém mencionar o reconhecimento de que em economias como a do Maranhão, a importância de aglomerações regionais preexistentes de micro e pequenos empreendimentos, sobretudo para a geração de emprego e renda, seria algo inquestionável, devendo então ser este o alvo central das políticas públicas naquele momento.

3.2 O Foco em Arranjos Produtivos Locais

Como sustentação ao argumento de que o foco das políticas de geração de emprego e renda no Maranhão deveriam privilegiar arranjos produtivos locais de micro e pequenos produtores, uma informação muito relevante passou a ser largamente utilizado por aqueles que, à época, estavam à frente do planejamento estadual. No caso, um dado bastante utilizado era que as micro e pequenas empresas representavam aproximadamente 33% dos contribuintes maranhenses (pessoa jurídica), mas seriam responsáveis por apenas algo em torno de 2% da arrecadação tributária (HADDAD, 2003_a, p. 23).

Estes dados referentes à arrecadação, por exemplo, poderiam ser muito mais expressivos, argumentava-se àquela época, caso as empresas tivessem maior acesso a alguns benefícios (assistência técnica e acesso a crédito) e houvesse um esforço para reduzir os elevados níveis de informalidade vigentes nas unidades produtivas. Convém esclarecer que não se tratava da intenção de arrecadar mais recursos provenientes de negócios de pequeno porte. Ao contrário, os indicadores de recolhimento de tributos, em proporção ao seu peso na lista de contribuintes, era apenas um indicativo do potencial de crescimento dessas unidades produtivas.

Desse modo, a idéia de apoio aos arranjos produtivos locais de pequenos produtores nasce no Maranhão em um cenário como este. A seguir serão apresentados os principais pilares das políticas iniciais.

3.2.1 Penetração das Idéias

O tema abordado nesta seção, embora privilegie o papel do setor público na elaboração de políticas direcionadas para a promoção de APLs, irá considerar também o papel exercido pelas demais instituições apoiadoras, com destaque para aquelas cujos nomes foram mencionados nos capítulos anteriores.

Cumpre enfatizar que a abordagem desenvolvida obedece a uma ordem que tem como referência a finalidade das políticas, a estrutura edificada pelas instituições envolvidas para execução das mesmas, bem como as motivações que induziram os diversos organismos a levarem adiante essas iniciativas. Será feito ainda um breve histórico dos fundamentos das políticas diante das mudanças no cenário político local.

Um dos fundamentos das políticas de apoio aos arranjos produtivos locais no Maranhão, assim como no restante do país, parte da crença de que o estímulo à *cooperação* entre micro e pequenos produtores pode ser um instrumento eficaz para a promoção de um padrão mais elevado de *aprendizagem* coletiva e, como conseqüência, potencializando os processos *inovativos* em nível local, viabilizando assim o elemento-chave da sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

Isto quer dizer que a intenção era criar um processo de desenvolvimento sustentado por fatores endógenos, assentado na cooperação e ampliação de vínculos formais e informais entre os próprios produtores, e destes com o ambiente externo, de modo que as trocas de conhecimentos, capacidades e experiências se refletissem em mudanças constantes nos produtos, nos processos, nas formas de negociação, na formas de divulgação, e assim por diante; dando sustentação a uma maior longevidade aos negócios, ampliando as possibilidades existentes.

Pode-se dizer então que no Maranhão as políticas foram absorvidas com estes propósitos. Havia o reconhecimento de que, embora a referida unidade da federação fosse caracterizada por uma economia formada por aglomerações de pequenos produtores, atuando em atividades específicas, espalhadas pelas mais diferentes regiões do estado; predominava até então a ação isolada desses empreendimentos no mercado, isto é, a luta por uma posição duradoura no mercado constituía uma batalha isolada de cada unidade produtiva.

A reversão deste modo de ação, por parte dos empreendedores maranhenses, dadas as vantagens acima anunciadas, tornava-se por demais vantajosa para a economia local. Para tanto, havia o reconhecimento por parte do poder público de que, da mesma forma que a ação isolada dos pequenos produtores para manter suas posições no mercado conduzia os mesmos a resultados pouco satisfatórios, também a ação isolada do governo estadual para reverter a cultura predominante conduziria a resultados que não seriam muito expressivos.

Para estimular o desenvolvimento de uma economia caracterizada pela presença marcante de aglomerações de micro e pequenos empreendimentos seria necessário aglutinar esforços que, além de promover a cooperação interna, pudessem também estimular a cooperação com o ambiente externo. Neste ambiente externo estariam as instituições de

crédito, os órgãos de apoio, as instituições educacionais (de diferentes níveis), os institutos de pesquisa, as agências de promoção, as entidades de classe, dentre outros organismos.

Da cooperação e troca de conhecimentos entre os diversos atores atuantes em um determinado arranjo produtivo potencializa-se o processo de inovação, contribuindo assim para a sustentabilidade dos negócios. Isto deve ser bem compreendido para que não se tenha uma dificuldade de vislumbrar esses benefícios, dado que a compreensão dos processos inovativos pode acontecer por vias desvirtuadas.

Há no meio institucional uma dificuldade na compreensão do termo *inovação*, o que muitas vezes afasta os gestores de certas políticas com grandes possibilidades de sucesso. Normalmente se imagina que inovar é apenas introduzir tecnologias recém-descobertas aos processos produtivos. Mas este é um modo limitado de enxergar a questão.

Em sentido mais amplo, inovar é incorporar novos conhecimentos aos produtos, processos, métodos de comercialização, formas de divulgação, etc. não importando se estes conhecimentos sejam novos para os concorrentes. Ou Seja, a inovação não se restringe às mudanças mais radicais na fronteira tecnológica, que é uma característica marcante em grandes empresas (CASSIOLATO, LASTRES & STALLIVIERI, 2008, P 13).

Isto também não significa que algumas aglomerações de micro e pequenas empresas também não compartilhem da noção tradicional. Em determinados setores pode até ser este o caso. Mas o importante é não subdimensionar a troca de conhecimentos, aprendizagem e inovação decorrentes da colaboração / interação entre agentes, que se tornam fundamentais para a competitividade destes, individualmente e coletivamente (CASSIOLATO e SZAPIRO, 2003, P. 36-37).

É possível que pequenas inovações incrementais, como utilização de medidas padronizadas, utilização de design, venda conjunta de produtos, etc. viabilizem competitividade a muitas atividades produtivas, garantindo assim o alcance dos objetivos estabelecidos pelas instituições de apoio.

Muitas vezes, quando tais inovações são escassas, como em muitos setores da economia maranhense, isto ocorre simplesmente por conta de fatores como a baixa escolaridade dos empresários, despreparo dos trabalhadores, baixo grau de interação entre os produtores, baixa interação entre estes e o ambiente que os cerca, cabendo assim às instituições, como o poder público e o Sebrae, por exemplo, suprir algumas dessas deficiências, enquanto outras podem ser supridas pelos próprios empreendedores. Ou seja, há espaço para uma atuação do Estado e das demais instituições estimulando os processos inovativos e o desenvolvimento (AMARAL FILHO et al, 2003, p. 89).

Não é recomendável que se despreze aquelas atividades tradicionais, que de longa data são praticadas em regiões como o Maranhão, pois ali há um conhecimento tácito formado, acumulado ao longo do tempo, e que, pela interação / cooperação, pode ser transmitido. É possível, com base em tais conhecimentos, promover inovações um tanto complexas, mesmo sem que os produtores tenham passado por um processo formal de capacitação. O impulso para tornar as inovações mais freqüentes nas empresas é o estímulo à cooperação e aprendizado coletivo (AMARAL FILHO et al, 2003, p. 89).

Portanto, eram estas as idéias que davam substância às políticas que naquele instante tomavam lugar no planejamento estadual. Devido à eficácia com que as políticas de promoção de APLs foram divulgadas e aceitas, pode-se dizer que a mobilização dos diferentes atores para desencadear o processo, em nível estadual, não foi uma tarefa das mais difíceis.

Instituições-chave como o Banco do Nordeste, o Sebrae, a FIEMA, as universidades, dentre outras, também já haviam incorporado a idéia da criação de um processo endógeno de desenvolvimento, tendo como uma das mola-mestra a promoção de APLs.

3.2.2 Formação de Parcerias

Para colocar em prática o Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Estado do Maranhão (PAPL), foram previstas quatro etapas, quais sejam (GEPLAN, 2003_b; p. 19):

i) Formação de parcerias com diversas instituições atuantes no Maranhão;
ii) Levantamento estatístico de informações sobre os diversos municípios do estado;
iii) Estabelecimento de um sistema de coordenação geral e sistemas de coordenação local;
iv) Diagnóstico dos principais problemas enfrentados pelos APLs.

Para efeito da análise desenvolvida neste tópico, basta que estejamos centrados na primeira etapa especificada acima. Na mesma, poderemos observar, de forma mais explícita, o reconhecimento da necessidade de uma ação integrada e coordenada junto aos APLs, de modo a viabilizar o alcance dos objetivos pretendidos.

Conforme afirmado anteriormente, pelo fato do Sebrae já está trabalhando na perspectiva de APL no estado, quando da elaboração e implantação do PAPL o Governo do Maranhão firmou parceria com aquele órgão de apoio. Isto contribuiu para fortalecer a percepção de que o poder público poderia agir em tarefas específicas, de modo que as mesmas

não se sobrepusessem àquilo que já estava sendo realizado por outras instituições, evitando inclusive o desperdício de recursos.

Mas além do Sebrae, como é natural, foi estabelecido também um conjunto de necessidades para a implantação do Programa que demandavam a presença de outros organismos. De fato, foram envolvidas diversas instituições no contexto, dado que cada uma deveria contribuir complementarmente com aquelas tarefas para as quais foram constituídas. A presença de todos esses atores consolidava a visão sistêmica do processo, na medida em que previa um conjunto de ações integradas para viabilizar os objetivos. Na lista de parceiros do governo local, constava (GEPLAN$_b$, 2003; p. 26):

i) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
ii) Banco do Brasil
iii) Caixa Econômica Federal
iv) Banco do Nordeste
v) Banco da Amazônia
vi) Universidade Federal do Maranhão
vii) Universidade Estadual do Maranhão
viii) Embrapa
ix) Centro Federal de Ensino e Tecnologia do Maranhão
x) Federação das Indústrias do Estado Maranhão
xi) Federação da Agricultura do Estado do Maranhão
xii) Federação do Comércio do Estado do Maranhão
xiii) Federação das Associações de Municípios do Estado do Maranhão
xiv) Ministério da Ciência e Tecnologia
xv) Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio
xvi) Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

Para efeito de complementação desta lista de parceiros, convém que sejam feitos alguns esclarecimentos importantes:

a) O governo estadual se fazia representar oficialmente no Programa por meio da Gerência Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão (GEPLAN).

b) Entre as parcerias estabelecidas, o caráter mais formal da participação de cada órgão ficou evidente apenas entre o Sebrae e o Governo do Maranhão, que celebraram um convênio nesse sentido.

c) Embora a lista seja bastante extensa, muitos dos organismos citados nunca tiveram participação efetiva em qualquer atividade. Outros, embora cooperando, não desenvolveram programas específicos para APLs.

Portanto, temos que reconhecer que se tratava da lista das instituições necessárias, mas não exatamente daquelas que, de fato, assumiram seu papel no Programa. Dada a própria amplitude da relação de participantes, é quase que previsível um maior envolvimento de alguns e um menor envolvimento de outros. Sabe-se inclusive que tais situações se tornam mais prováveis na medida em que se tem uma lista assim tão ampla.

De um lado algumas instituições podem ser portadoras das funções para as quais foram designadas pelo Programa, mas podem não estarem dotadas de recursos (de toda natureza) para dar conta de iniciativas tão amplas, já que as políticas envolvem as mais diferentes regiões do estado e as mais diferentes atividades produtivas.

Por outro lado, outros organismos podem dispor de recursos (de toda natureza), mas não compreenderem seu papel no âmbito das ações integradas, não atribuindo a devida importância à sua missão, se voltando para outras prioridades, ou relegando-as a um papel de inferioridade.

A participação do Estado nesse processo, ao qual anteriormente atribuímos o papel de agente catalisador (estímulo, incentivo) e mediador (facilitador da cooperação), o torna responsável direto pela tarefa de procurar envolver os parceiros, de modo que haja harmonia na execução das ações. Assim como sentimos geralmente a falta da cooperação entre produtores, mais ainda deveremos sentir quando envolvemos todo o meio externo, por meio daquelas instituições denominadas *parceiras*. Sem dúvida, um dos principais papéis do poder público, neste caso, seria viabilizar esta harmonia.

Foram estas então as principais características das parcerias formadas àquela altura no Maranhão com vistas a levar adiante as políticas propostas no plano estadual. Posteriormente, algumas especificidades impulsionaram significativas mudanças na política local de apoio aos APLs. Dadas as consequências para o bom andamento da execução do que havia sido planejado, ss mesmas serão analisadas no tópico a seguir.

3.2.3 Motivação das políticas

Depois de transcorridos alguns anos da elaboração do PAPL, algo que chama atenção no Maranhão é o fato de que, ao longo do período que se estende do ano de 2003 até o ano de 2009, foram processadas significativas mudanças na execução das políticas inicialmente concebidas, motivadas por fatores decorrentes da presença de quatro fenômenos distintos, a saber:

i) Alterações nos fundamentos que serviram de base para justificar as políticas estaduais de apoio aos APLs;

ii) Quase nenhum envolvimento efetivo por parte de algumas das instituições parceiras com as políticas de apoio aos APLs;

iii) Trocas recorrentes nas correntes políticas que governam o estado;

iv) Necessidade de adaptação da concepção local de apoio aos APLs em relação ao enfoque adotado pelo Governo Federal.

A seguir será feita uma breve análise de cada um desses quatro fenômenos enumerados, buscando identificar como os mesmos interferiram, de modo direto ou indireto, nos rumos da política local de apoio aos APLs.

3.2.3.1 Fundamentação das políticas

<u>Fase 2003-2006</u>:

Repetidas vezes, ao longo deste trabalho, foram apresentados os fundamentos da preocupação local com os arranjos produtivos. A última posição no ranking dos indicadores de desenvolvimento, comparando com as demais unidades da federação, seria algo mais que suficiente para priorizar a alavancagem de um processo mais virtuoso de elevação das condições de vida no estado do Maranhão.

O claro propósito do governo do Maranhão em atrelar a sua política de apoio aos arranjos produtivos locais ao bojo das iniciativas para elevar o IDH estadual de um nível

aproximado de 0,63 para 0,70, no período 2003 / 2006, tinha como fundamento o fato da variável renda ser identificada como a mais preocupante entre os seus componentes, pois, de fato, aquele era o quesito que mais contribuía para colocar o estado na última posição, de acordo com o indicador sugerido.

Assim, entre os três componentes do Índice de Desenvolvimento Humano, a saber; renda, saúde e educação; a política de apoio aos APLs era considerada como algo que iria impactar positivamente no primeiro elemento, contribuindo não somente para a elevação do rendimento, mas, também para a ampliação das possibilidades dos indivíduos conseguirem obtê-la, por meio da criação de novas e melhores oportunidades de trabalho.

Isto seria possível graças ao fato do Maranhão ser uma economia caracterizada pela presença de micro e pequenos negócios, nos mais diferentes setores de atividade, aglomerados nas mais diferentes regiões. Portanto, constava aí um aspecto de abrangência. No caso, as políticas de apoio aos arranjos produtivos locais de pequenos produtores impactariam positivamente em grande parte dos empreendimentos presentes no estado, em todos os setores, e em todas as regiões.

Desta fase inicial, pode-se dizer então que um dos aspectos mais marcantes é a prioridade local voltada para o aspecto que diz respeito a renda, tanto em termos de impacto como nos benefícios a serem mensurados.

Outro aspecto importante a ser destacado é o fato da ação, em nível de poder público estadual, se mostrar muito centralizada em um órgão específico, no caso, na Gerência Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão, que, posteriormente, voltou a se chamar Secretaria Estadual de Planejamento e Orçamento.

Fase 2007-2009:

A mudança promovida nos governos estaduais na passagem de 2006 para 2007, por conta do processo eleitoral previsto para aquele período, não foi traumática para as políticas de promoção de APLs no estado. Embora algumas mudanças importantes tenham acontecido antes. Mas quando nos referimos especificamente àquele período, podemos dizer que a idéia permaneceu no mesmo patamar, como um dos instrumentos do governo maranhense para promover o desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, pelo que se passava no estado àquela época, torna-se razoável afirmar que governo iniciado em janeiro de 2007 incorporou a política de apoio aos arranjos

produtivos locais como instrumento para promover o desenvolvimento, na mesma medida em que vinha sendo feito antes, mesmo que já não houvesse o entusiasmo inicial.

Entretanto, algumas das mudanças que surgem com essa nova administração merecem destaque. Uma das principais modificações que podem ser percebidas está na fundamentação do uso de tais políticas. Ao invés do foco na elevação no IDH, aparecem explicitamente agora, no foco desta nova fase, os seguintes elementos:

a) A redução das desigualdades sociais

b) A redução das desigualdades regionais

Ou seja, há agora uma visão predominante na nova concepção estadual de que, no bojo dos problemas que afligem o Maranhão, as diferenças entre seus indivíduos e as desigualdades entre suas regiões mereceria o máximo de atenção por parte dos formuladores das políticas locais (GOVERNO DO MARANHÃO, 2007).

As políticas de apoio aos APLs que passariam a ser planejadas e implementadas a partir de 2007 continuam igualmente estratégicas, se levarmos em conta a sua contribuição para o desenvolvimento do estado. Ou seja, para desenvolver o Maranhão seria de bom proveito apoiar e desenvolver os aglomerados de micro e pequenos produtores atuantes em todas as suas regiões e setores.

Nesse período, o que se percebe como mudança, portanto, está na compreensão do conceito de *desenvolvimento* adotado pelo novo governo. Se na primeira fase o d*esenvolvimento* era algo que se refletia no Índice de Desenvolvimento Humano, a partir de 2007 o mesmo fenômeno passa a ser algo que se reflete por meio de um maior padrão de igualdade entre os indivíduos e entre as regiões.

Se anteriormente as políticas priorizavam os chamados *Macroeixos Estratégicos*, nesta nova concepção as políticas de apoio aos APLs devem focar os problemas que impedem os aglomerados locais de micro e pequenos empreendimentos de adquirirem as condições necessárias para inserir-se competitivamente nos mercados

Considerando esta nova concepção, é possível perceber, no âmbito da política estadual, algumas preocupações mais evidentes como:

i) A limitada capacidade empreendedora no estado;

ii) A baixa qualificação da mão-de-obra local;
iii) Falta de conhecimento a respeito do funcionamento dos mercados;
iv) Dificuldade de acesso e baixa utilização de modernas tecnologias;
v) Dificuldades de aceso ao mercado de crédito, sobretudo devido ao alto grau de informalidade;
vi) Baixos níveis de organização e cooperação por parte dos produtores;
vii) Inexistência de uma infra-estrutura adequada no estado;
viii) Escassez de métodos adequados de governança no âmbito das atividades.

A questão central não é que algo que não existia antes tenha passado a existir depois. Não é esta a questão mais importante. Tanto no governo anterior quando no governo que começa em 2007 tais fenômenos eram percebidos pelos formuladores do planejamento estadual. O que sofre modificação é a maneira de enxergar o processo. Ou seja, o que sofre alteração é apenas o posicionamento na fila, quando se deseja analisar as características e fenômenos presentes nas condições econômicas e sociais do estado.

Um dos aspectos positivos do apoio aos APLs, nessa segunda etapa, foi a sua inclusão / permanência explícita no conteúdo do PPA 2008-201l. Neste documento fica clara a intenção governamental de promover e desenvolver aglomerações de produtores e/ou arranjos produtivos em conformidade com as potencialidades das diversas regiões de planejamento e/ou municípios, a fim de incentivar a geração de trabalho e renda, nessas instâncias.

Fica também evidente, durante esta nova fase, uma maior abrangência no envolvimento direto de órgãos do poder público estadual. Já foi mencionado anteriormente que a participação do Governo do Maranhão no processo de apoio aos APLs estava centralizado no âmbito da Secretaria Estadual de Planejamento e Orçamento.

Durante esta segunda fase, além da Secretaria de Planejamento, se torna muito mais evidente o envolvimento direto e explícito de outras instâncias da esfera estadual, como é o caso da Secretaria de Indústria e Comércio, da Secretaria de Ciência e Tecnologia, da Secretaria de Agricultura, da Agência Estadual de Defesa Agropecuária, além de outros órgãos.

Pode-se então afirmar que, diante de uma política que tem os mesmo propósitos iniciais, que é a promoção de APLs de pequenos produtores, tem-se uma nova base de sustentação, agora mais relacionada aos níveis de desigualdade prevalecentes no estado. Trata-se então de um olhar diferente para problemas e objetivos que possuem, na sua essência, a mesma natureza.

3.2.3.2 Envolvimento dos parceiros

Como já foi sugerido em tópicos anteriores, alguns dos parceiros listados desde a primeira hora no conteúdo do PAPL nunca tiveram participação efetiva nas políticas de apoio aos arranjos produtivos locais. O critério de seleção das instituições parceiras parece não ter levado em conta o fato de haver, de fato, no âmbito interno de cada uma, políticas específicas e recursos a serem mobilizados para APLs. Talvez nem mesmo tenha ahavido o confronto entre a grandiosidade do Programa e as estruturas / recursos disponíveis nas instituições.

A intenção era mesmo aglutinar um conjunto de instituições cuja atuação no estado fosse destinada, de algum modo, a melhorar oo desempenho de micro e pequenos produtores aglomerados em atividades produtivas em todo o Maranhão.

Então fica evidente que a finalidade de certas instituições denominadas *parceiras* nada mais seria do que promover a cooperação, de modo que, desenvolvendo as suas ações tradicionais, pudessem levar em conta, de forma mais explícita, a noção de APL em suas iniciativas.

Na contramão desse processo de pouco envolvimento por parte das instituições listadas, merece destaque a atuação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae – MA), tendo em vista que o mesmo, antes mesmo que o próprio governo estadual, já vinha trabalhando com o conceito de APL, tendo insistido nesta perspectiva até o presente, independente dos acontecimentos ao seu redor.

Uma das motivações que conduziram o governo estadual a formalizar uma parceria efetiva com o Sebrae, além de dividir com este órgão as funções de catalisador e aglutinador de esforços, foi exatamente o fato do mesmo já dominar o conceito e da sua própria experiência em tratar com aquele público que seria o alvo central das ações, no caso, micro e pequenos empreendedores.

Para tanto, foi celebrado um convênio entre o Governo e Sebrae, ficando o primeiro como a instância de definição e financiamento, cabendo ao segundo um papel mais específico de órgão executor.

De forma resumida, não se apelando para a exatidão pura dos termos, faremos a seguir uma distinção mais clara do que caberia a cada uma das instituições parceiras. Ou seja, na percepção geral do que caberia ao conjunto de atores envolvidos com as políticas de apoio aos APLs no Maranhão, podemos resumir as suas atribuições como segue:

Governo do Maranhão – Planejamento e definição de políticas e planos de ação; criação de instâncias legais; coordenação e financiamento das políticas com recursos previstos no orçamento estadual.

Sebrae – MA – Numa visão bem generalista, caberia a este órgão de apoio ações como consultorias tecnológicas; capacitação em gestão; consultoria em design de produtos; promoção de feiras; organizações de missões de negócios; consolidação de marcas; criação e fortalecimento de associações e cooperativas; modernização das formas e mecanismos de comercialização; e outras do mesmo gênero.

Parceiros - O Programa previa a participação de um conjunto de outras instituições, denominadas parceiras, encarregadas de atribuições, tais como: prestar assistência técnica; melhoria da infra-estrutura; capacitação da mão-de-obra; contribuir para a incorporação de novos conhecimentos, equipamentos e tecnologias; gestão da comercialização; provimento de crédito; viabilizar a adequação a normas de qualidade; entre outras.

Convém mais uma vez esclarecer que a participação destacada do Sebrae neste processo, o mesmo não se volta apenas para os negócios já estabelecidos, mas, também, para aqueles indivíduos que demonstram o desejo de empreender. Sendo assim, fica evidente que o Sebrae não apenas apóia pequenas empresas, estando também comprometido com o estímulo ao empreendedorismo, que era um dos gargalos identificados para o Maranhão, conforme enumerado anteriormente.

Daí então decorre o fato de pertencer ao Sebrae, no âmbito da política estadual de apoio aos arranjos produtivos locais, um papel de destaque.

3.2.3.3 Mudanças no cenário político

Com relação ao cenário político vigente no Maranhão, as mudanças mais significativas ao longo dos últimos anos não foram decorrentes apenas do processo eleitoral, mas, de fatores que se originaram especificamente no ambiente local. Tais transformações merecerão alguns comentários neste documento, principalmente pelo fato de que as mesmas impactaram expressivamente nas políticas estaduais de apoio aos arranjos produtivos.

Fase 2003-2006:

Como foi explicitado no capítulo inicial, o ano de 2003 foi o momento determinante da largada da política de apoio aos APLs no Maranhão, tendo como referência maior a criação, naquele momento, do Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (PAPL).

A partir de então se tornou evidente a preocupação das autoridades governamentais, e diversas outras instituições (por exemplo, o Sebrae) em levar adiante o processo de implementação das ações previstas no Programa. Nesse sentido, os anos de 2003 e 2004 foram marcados pelo elevado grau de evidência que tomou esta iniciativa, fundada principalmente na determinação dos *policy-makers* diante da chamada *Meta Mobilizadora*, que visava elevar o IDH maranhense.

Entretanto, na esfera política, mesmo com um governo cujo mandato coincidia com o período estabelecido para o alcance da Meta Mobilizadora, o Maranhão é marcado, no meio deste processo, por uma significativa mudança política, mesmo que não tenha ocorrido uma substituição ou troca de governante.

Em meados do mandato 2003 / 2006, o governante de plantão resolveu romper com o grupo político que o elegeu e lhe dava sustentação até então, promovendo a transformação das forças de oposição em base de sustentação política, para toda a segunda metade do mandato. Ou seja, embora mantendo o governante, foi promovida uma substituição das forças políticas no poder.

Tal substituição ocasionou um total reordenamento da estrutura administrativa estadual, tanto do ponto de vista de nomenclatura de órgãos públicos como de suas próprias atribuições, ocorrendo ainda substituições generalizadas nos ocupantes dos principais cargos de formulação e execução de políticas em nível estadual.

As alterações ali promovidas não acarretaram em abandono das políticas, mas produziram uma paralisação quase que completa nas ações do governo estadual em relação aos APLs. Embora as ações desenvolvidas por órgãos de apoio como o Sebrae tivessem continuidade, atividades previstas em uma parceria formal com o governo estadual foram afetadas, não sendo diferente o que aconteceu com os demais parceiros.

Naquele instante, novos entendimentos precisaram ser negociados, ocorrendo também um processo natural de demora para que os antigos propósitos fossem apreendidos pelos novos gestores e retomados posteriormente.

Um aspecto que também merece ser destacado, ainda com relação à interferência política, é o fato de que, quando as novas forças assumiram o poder no estado, uma das prioridades passa a ser o referendo dessas mudanças no processo eleitoral que se avizinhava, previsto para o ano de 2006. Ou seja, a eleição seguinte passou a ser vista como um evento em que a população diria sim ou não às transformações postas em prática.

Os fatos enumerados, produzidos na esfera política, quando somados, explicam em grande parte a paralisação da política de apoio aos APLs no período 2005 / 2006, pelo menos numa das esferas mais importantes, que era a do Governo do Maranhão. Isto não quer dizer que o trabalho não tenha sido levado adiante por outras instituições, fora do poder público estadual, como é o caso do Sebrae.

No entanto, mesmo sendo executado em outras instâncias, com certeza os seus resultados passaram a ser muito menos expressivos, tendo em vista a ausência quase que completa do parceiro estratégico.

Fase 2007-2009:

Neste intervalo de tempo, conforme afirmado anteriormente, a passagem do mandato governamental que se encerrou em 2006, para aquele que se inicia em 2007, não produziu mudanças expressivas por conta deste fato em si. No entanto, duas ocorrências neste período precisam ter seus impactos mencionados.

A primeiro delas é a exigência do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio de que fossem criados Núcleos Estaduais cuja principal finalidade seria a fiscalização da aplicação de recursos em ações destinadas ao apoio aos arranjos produtivos locais. Com esta análise será o tema central do próximo tópico, adiaremos por enquanto uma análise mais acurada deste acontecimento.

A segunda ocorrência está relacionada com a cassação do mandato do governador que assumiu em 2007, ocorrida em abril de 2009, quando agora se promove uma substituição do próprio governante em momento incomum. Também aqui, por motivo diferente, há uma nova troca de gestores à frente das políticas estaduais, produzindo os mesmos efeitos que o outro fato traumático analisado na fase anterior.

Pela proximidade com o fato acontecido, ainda não é possível uma avaliação mais precisa dos seus impactos, tendo em vista que as mudanças em termos de estrutura administrativa, e ocupação de cargos e funções de comando, bem como suas conseqüências sobre a execução das políticas demanda algum tempo para surtir os primeiros efeitos.

Na prática, as discussões e interações com parceiros precisam ser retomadas após cada uma dessas mudanças extemporâneas, mesmo que seja apenas para garantir o cumprimento dos compromissos já assumidos. O sentido da ação através das parcerias é produzir um conjunto de intervenções coordenadas e harmônicas. Quando um dos parceiros não se apresenta no momento oportuno, os resultados ficam comprometidos.

As dotações orçamentárias previstas para os programas de apoio aos APLs precisam agora da garantia de que serão, de fato, executadas. Da mesma forma, precisa haver a garantia para os parceiros de que os novos governantes continuarão priorizando as políticas anteriormente delineadas.

Em outros termos, as mudanças extemporâneas ocorridas no âmbito do governo estadual, conforme enumerado acima, mesmo quando assumimos que não provocaram alterações nas prioridades, certamente produziram paralisações na execução de políticas. Isto em estados como o Maranhão, se torna traumático pelo fato de poder representar uma prorrogação do atraso.

3.2.3.4 Exigências na esfera federal

Em um país com as características institucionais como as do Brasil as unidades da federação são sempre inclinadas e necessitadas a tornar suas ações bem alinhadas com as elaborações oriundas do plano federal. Com as políticas de promoção de arranjos produtivos locais é possível identificar uma exceção, principalmente quando se sabe que a disponibilidade de recursos nos orçamentos dos governos estaduais, em função da estrutura tributária, sofre de grandes limitações.

A partir do ano de 2003, também no plano federal ficou muito mais evidente a pretensão do governo em incluir em seu arcabouço de políticas o firme propósito de priorizar a promoção dos arranjos produtivos locais em todo o país.

A presença do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério da Integração Nacional e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio na concepção de políticas voltadas para os APLs representava uma demonstração clara de que havia um novo desenho no âmbito das prioridades governamentais.

Embora reconhecendo que as ações previstas para cada um dos órgãos do Governo Federal sejam igualmente importantes, principalmente quando compreendemos a natureza sistêmica das políticas a serem implantadas, é com o envolvimento do MDIC que podemos ter maior clareza de como se dá a atuação federal nesta nova concepção. O objetivo maior da

presença desse órgão seria ampliar a competitividade e sustentabilidade econômica das aglomerações produtivas (CASSIOLATO, LASTRES & STALLIVIERI, 2008, p. 17).

Mesmo já sendo um fato determinante a inclusão do tema no PPA 2004/2007, o ato marcante que torna visível e definitiva a promoção de APLs como uma prioridade foi a criação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), vinculado ao MDIC, instituído pela Portaria № 200 de 03 de agosto de 2004, reeditada em 24/10/2005 e em 31/10/2006 (MDIC, 2007, p. 6-8).

Constituído inicialmente por 11 organismos formuladores de políticas, esta lista foi ampliada posteriormente para 33 instituições parceiras. Atualmente estão previstas ações coordenadas junto aos APLs de todas as regiões brasileiras, oriundas de 22 instituições que integram o Grupo.

Desde a criação do GTP-APL o Governo Federal vem procurando atuar sobre arranjos produtivos de uma forma mais estratégica, a partir de um processo de identificação que abrange todo o País, levando em conta alguns critérios previamente definidos, tais como:

i) Número de instituições atuantes
ii) Abrangência territorial
iii) Diversidade setorial

O MDIC passou a trabalhar inicialmente com uma lista limitada a 11 arranjos produtivos, identificados com a utilização daqueles critérios. Posteriormente, durante o ano de 2005, já haviam sido identificados mais de 900 APLs em todo território nacional, a partir de informações fornecidas por instituições governamentais e não-governamentais, envolvidas diretamente com o tema em todo o Brasil.

No intuito de priorizar as ações sobre alguns arranjos, intensificando a atuação do GTP-APL, foi solicitado às diversas instituições parceiras nos estados que indicassem aqueles que estariam sendo apoiados. Deste trabalho, foi destacado um total máximo de 5 APLs por unidade da federação, tomando como critério de escolha a maior coincidência de indicações. Juntando-se aos 11 arranjos iniciais, essas indicações serviram para formar uma lista definitiva de 141 arranjos priorizados em nível nacional (MDIC, 2007, p. 17).

No caso do Maranhão a lista dos arranjos produtivos locais priorizados pelo GTP-APL, a partir dos critérios acima especificados, ficou composta pelas seguintes aglomerações produtivas:

i) APL de Cachaça em São João dos Patos
ii) APL de Confecção em Imperatriz
iii) APL de Ovinocaprinocultura em Chapadinha
iv) APL de Piscicultura em Pinheiro
v) APL de Babaçu em Pedreiras

O grande número de APLs em todo o país induziu o GTP-APL à adoção de uma estratégia que envolvesse de modo mais direto e formal as instituições estaduais, bem como aproximar as próprias lideranças dos arranjos da elaboração dos planos de desenvolvimento.

Para tanto, passou-se a exigir de cada unidade da federação a criação de um Núcleo Estadual de Apoio, que passaria a ser a instância responsável pela absorção das demandas dos APLs, analise de suas propostas e promoção das articulações institucionais para levar adiante iniciativas previstas nos planos de desenvolvimento.

Para o caso específico do Maranhão, a criação do Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (NEAPL), durante o ano de 2007, representou uma mudança prática em nível local, na medida em que consolida formalmente o envolvimento de um maior número de órgãos das esferas pública e privada atuantes no estado. É conveniente que se esclareça que não se trata de submissão do estado aos ditames federais. Trata-se apenas de uma instância formal para melhor coordenar os interesses que se manifestam entre os anseios e as ações práticas.

Mas o fato marcante que aqui nos interessa é que, devido a esta presença do Governo Federal, exigindo a criação do referido Núcleo, houve uma mudança de postura por parte do governo de plantão em relação ao tema. É recomendável apenas esclarecer que tal mudança não se dá explicitamente na lista de APLs que o governo local pretendia apoiar, mas, ao contrário, a mesma se manifestava exatamente no envolvimento de um maior número de órgãos, sobretudo da esfera pública estadual.

Um exemplo da não submissão do plano estadual ao plano federal está na própria lista de arranjos hoje apoiados no âmbito da parceria, Governo do Maranhão – Sebrae, que atualmente contempla os onze arranjos (disponível em www.sigeor.sebrae.com.br, com acesso em 01/12/2009):

i) APL da Apicultura na Região do Turi
ii) APL da Cachaça na Região do Sertão Maranhense/Alpercatas
iii) APL da Hortifruticultura na Ilha do Maranhão

iv) APL da Mandiocultura das Regiões do Médio Mearim e Eixo Rodoferroviário
v) APL da Ovinocaprinocultura na Região Cocais
vi) APL da Ovinocaprinocultura na Região Munim
vii) APL da Pesca Artesanal da Ilha do Maranhão
viii) APL de Piscicultura na Região da Baixada Maranhense
ix) APL do Leite e Derivados na Região do Médio Mearim
x) APL do Turismo na Chapada das Mesas
xi) APL do Turismo, Artesanato e Cultura na Ilha do Maranhão e Região Pericumã.

Portanto, conforme era interesse tentar aqui apresentar, a lista dos APLs apoiados oficialmente pelo Governo do Maranhão é bem distinta daquela informada ao MDIC, demonstrando assim uma independência das políticas estaduais em relação às políticas federais, sem entretanto significar que não haja coordenação entre as mesmas.

Ao contrário, a presença das políticas federais em determinadas aglomerações podem tanto significar um indicativo para as frentes onde devem ser intensificadas as ações, atuando na mesma linha; como também pode ser entendida como uma possibilidade para que o Governo do Estado possa alocar seus recursos mais eficientemente, incorporando outras atividades, que, do contrário, ficariam no desamparo.

Quando observamos a primeira lista acima apresentada (MDIC), devemos estar cientes dos seguintes aspectos:

a) O MDIC se limita ao máximo de cinco aglomerações por unidade da federação;
b) Vários órgãos foram consultados em cada estado;
c) Foram escolhidos aqueles arranjos cujos nomes mais apareceram entre as indicações dos vários órgãos;
d) O MDIC não impõe restrições ao quantitativo de arranjos que as políticas estaduais deverão abranger, e nem mesmo à lista de arranjos que devam abrigar.

Sendo assim, enfatiza-se aqui que tais listas podem ou não ser coincidentes, sem isto implique em falta de sintonia, ou coordenação. Na verdade, para que haja harmonia entre os planos federal e estadual não é exigido que haja empenho nas mesmas iniciativas, ou mesmo em iniciativas diferentes. Ao contrário, o que é necessário realmente é que uma esfera de política tenha perfeita noção do que a outra se propõe a executar, para que não haja duplicidade de esforços, ou ações conflituosas; evitando o desperdício de recursos.

Enfim, deve estar bem claro que a ação do MDIC que tem maior importância sobre a política estadual de promoção de APLs nem de longe vem se dar sobre listas de atividades apoiadas. Diferente dessa possibilidade, a implicação fundamental dessa presença externa é a garantia da formalização de uma instância, em nível local, na qual o tema estará em permanente discussão e evidência.

Esta nova formatação decorrente da presença do Núcleo Estadual permite também uma maior participação dos beneficiários, melhor definição de prioridades, maior abrangência em termos de envolvimento de órgãos públicos e privados, além de uma melhor fiscalização e transparência na aplicação de recursos, principalmente quando estes são provenientes da esfera federal.

Não é possível deixar de mencionar ainda o fato de que o grau de altivez, visibilidade e efetividade do Núcleo dependerá, principalmente, do nível de compreensão, determinação e comprometimento daqueles que ocupam os assentos disponíveis. Ou seja, a existência de um projeto local, bem elaborado, largamente difundido, e aceito pelos principais atores constitui pré-requisito indispensável para a eficácia das políticas de promoção de APLs.

3.3 Arranjos Produtivos e Fluxos Comerciais

Um intenso comércio de bens e serviços é uma característica das modernas economias. Esta singularidade decorre de um processo cada vez mais intenso de especialização na produção entre regiões e países, principalmente no período pós-globalização. O que antes já se consolidara entre os indivíduos, em período mais recente passou a se intensificar entre as diversas regiões do planeta.

3.3.1 Fluxos Internos e Externos

No caso das trocas internacionais os países têm promovido intensas discussões sobre liberalização comercial. Mas se tais discussões são intensas, é porque ainda predomina uma configuração dominada por barreiras comerciais. Na verdade, os avanços são sempre lentos nessa direção, pois questões complexas passam a demandar soluções práticas destinadas a aglutinar interesses muitas vezes conflitantes, o que está longe de se afigurar como algo solucionável de forma simples.

No caso das trocas nacionais, que são promovidas no ambiente interno dos países (regiões, estados e municípios); o comércio se apresenta de maneira mais intensa, tendo em

vista que, neste nível, as barreiras se resumem ao cumprimento de trâmites, promovendo ainda mais a especialização e a interdependência entre estas unidades.

Em países como o Brasil, e de modo especial em estados como o Maranhão, os fluxos comerciais internos alcançam dimensões muitas vezes mais expressivas do que os fluxos comerciais com o exterior. Apesar de algumas dificuldades, principalmente quanto à obtenção de estatísticas confiáveis, cada vez mais ganha espaço estudos que apontam evidências sobre a relevância dos fluxos de comércio entre as unidades da federação (PEROBELLI, 2004).

Trabalhos nessa área têm demonstrado que os efeitos do comércio interestadual sobre o desenvolvimento econômico são, para a grande maioria dos estados brasileiros, mais significativos que os gerados pelo comércio internacional. Além do mais, os benefícios proporcionados pelas transações interestaduais podem ser ainda maiores para as regiões menos desenvolvidas (VASCONCELOS e OLIVEIRA, 2006).

Repetimos largamente, ao longo deste trabalho, que o Maranhão é um estado com uma economia cujo grau de desenvolvimento ainda está distante do que se poderia considerar como aceitável. Os principais indicadores ainda apontam para uma situação que se mostra como uma das piores entre os estados brasileiros.

Mesmo com um desempenho de taxas de crescimento que se mostraram bem acima das médias do Nordeste e do Brasil, quando consideramos os últimos anos, ainda não houve a repercussão necessária nos indicadores de desenvolvimento em nível suficiente para mudar o quadro existente. Isto demonstra o grau de atraso em que esta unidade da federação sempre se viu abrigada ao longo de sua trajetória histórica. Ou seja, a velocidade necessária para retirar o estado da situação deteriorada em que se encontra deve ser ainda maior do que aquela empreendida ao longo dos últimos anos.

Podemos afirmar então que, no Maranhão, se faz indispensável dispor de políticas e instrumentos que apressem o desenvolvimento local, de modo a superar a diferença que o separa até mesmo dos seus próprios vizinhos. Isto também não significa dizer que ao longo dos últimos anos tenham faltado iniciativas nesse sentido. Ao contrário, significa dizer apenas que as políticas escolhidas até então não surtiram o efeito desejado, carecendo assim de novas iniciativas, ou critérios mais rigorosos de execução de políticas, que proporcionem verdadeiramente os impactos intencionados.

Em período recente o poder público local tem se inclinado a adotar políticas nessa direção e, entre elas, já exaustivamente abordado, aquelas que privilegiem o apoio aos arranjos produtivos locais. Este rumo das políticas tem o objetivo de promover um ritmo de

desenvolvimento mais adequado às próprias necessidades que se manifestam em nível local, buscando romper um quadro de diferenças que não foram tiradas ao longo do tempo.

O modelo de desenvolvimento predominante nas últimas décadas tem privilegiado a atração de grandes empreendimentos industriais voltados para exportação, criando uma dicotomia entre a modernidade que impera nesse tipo de negócio; em relação aos setores tradicionais da economia local, onde as estruturas permanecem arcaicas e entregues à sua própria sorte.

As políticas de apoio aos APLs vieram então suprir esta lacuna deixada pelas políticas anteriores, incluindo os fatores locais e as vocações naturais das diversas regiões do estado como variáveis fundamentais nesse processo. Dada a importância dos arranjos para a geração de emprego e renda no Maranhão, cabe aos formuladores de políticas utilizar dos instrumentos de política para estimular as atividades produtivas abrangidas nesses arranjos, incluindo assim a larga maioria dos negócios da economia maranhense.

Se a importância dos arranjos é inquestionável para a geração de emprego e renda na economia maranhense, cabe questionar que tipo de ocupação e rendimento essas aglomerações produtivas estão criando! Muitas vezes, até mesmo por seu caráter informal, pode ser que os postos de trabalho e as remunerações geradas contribuam muito pouco para a melhoria dos indicadores, mesmo que sejam importantes para os habitantes.

Um dos termômetros para identificar a importância dos arranjos produtivos para a qualidade da ocupação e do rendimento em uma economia qualquer é através de sua presença nas transações comerciais com outros estados e com o resto do mundo. Daí a necessidade de uma compreensão mais acurada dos fluxos comerciais do estado e, sobretudo, das trocas interestaduais, para uma posterior identificação do papel dos arranjos nesse processo.

Portanto, o objetivo desta seção é chamar atenção para a participação dos arranjos produtivos locais nas trocas interestaduais e internacionais do Maranhão. Neste caso, mesmo sabendo que os dados numéricos são de grande importância para o cumprimento do objetivo proposto, a tarefa a ser aqui desempenhada vai um pouco além da quantificação por si mesma, concentrando esforços na própria qualificação das informações.

3.3.2 Quantificação dos fluxos

Trata-se aqui não apenas de tentar fazer um esforço no sentido de identificar a presença dos arranjos produtivos no quantum negociado, mas, também, de qualificar sua participação, para que, em seguida, possamos sugerir algumas medidas que possam contribuir

para um cenário em que as atividades envolvidas passem a ter um desempenho mais eficiente nesse processo.

Assumindo a hipótese de que uma das características dos arranjos maranhenses seja o alto grau de informalidade das unidades produtivas que os integram, percebe-se à primeira vista que, ao tratarmos com dados provenientes de registros de operações formais, não deveremos (e não poderemos) ver uma participação expressiva dos APLs no quantum negociado.

Dada a necessidade de obedecer a trâmites formais e sujeitarem-se a uma fiscalização mais ostensiva, as atividades informais, por natureza, padecem da falta de pré-requisitos para ingressar nas trocas interestaduais e internacionais. Outro fator agravante é a própria carência de escala de produção e requisitos de qualidade que lhes permitam atender a mercados mais amplos e organizados.

Mesmo diante das dificuldades apontadas, pelo fato de haver empresas formalizadas e competitivas no âmbito dos APLs maranhenses, ainda assim se tornará possível evidenciar alguns valores transacionados cuja proveniência poderá ser atribuída aos arranjos produtivos identificados no Maranhão. Isto ocorre tanto no âmbito interestadual como no âmbito internacional.

Em qualquer conjunto de empresas de um determinado segmento, aglomerado numa região, sempre é possível identificar a presença de unidades formais atuando ao lado de empreendimentos informais. Por isto, para qualquer APL estudado, não se trata de enquadrá-lo simplesmente como uma aglomeração formal ou informal. Trata-se de uma questão de verificar o grau em que cada uma dessas formas de atuação está presente.

Desse modo, esta é uma informação que pode ser associada até mesmo à natureza dos setores em que as empresas atuam, sendo importante ainda observar as exigências do mercado atendido. Para exemplificar este argumento tomemos dois casos importantes, considerando os arranjos identificados no Maranhão.

No primeiro exemplo observemos o caso do turismo. Neste setor, por exemplo, as empresas do ramo de agências de viagem quase que obrigatoriamente devem atuar conforme a legislação vigente, uma vez que lidam com outros ramos (parcerias) e consumidores cujas exigências só podem ser atendidas por meio de procedimentos fundados na legislação. Ofertar bilhetes, viabilizar reservas, transportar turistas, etc.; quase nunca podem acontecer fora das exigências legais.

No segundo caso podemos apresentar o artesanato. Os indivíduos voltados para esta atividade geralmente não existem enquanto unidade econômica. Normalmente, executam o

seu ofício de modo improvisado, comprando e vendendo da forma mais rudimentar possível. Também podemos dizer que os mesmos atuam sem as garantias mais simples, como os direitos trabalhistas e previdenciários.

Os exemplos apresentados servem para ilustrar a percepção aqui adotada, diante da ausência de dados mais precisos. Entretanto, ainda restam dúvidas sobre a possibilidade de, diante da agregação dos dados sobre as trocas interestaduais para o estado como um todo, identificar a presença dos APLs nas relações comerciais com outras unidades da federação e com o resto do mundo.

Conforme ficou evidente quando da identificação de APLs no Maranhão, o Sebrae é o órgão mais presente nas atividades de apoio aos arranjos produtivos locais no estado, detendo um conjunto de informações que podem ser utilizadas para melhor elucidar o envolvimento das aglomerações produtivas maranhenses com as trocas interestaduais e internacionais.

A proposição acima se torna ainda mais plausível diante do fato do Sebrae haver optado pelo emprego da metodologia GEOR (Gestão Estratégica Orientada para Resultados). Esta prevê o emprego de um processo contínuo de mensuração e acompanhamento de indicadores com vistas a avaliar o cumprimento de metas previamente estabelecidas.

Sendo assim, por conta desse processo de mensuração de resultados, uma grande variedade de informações sobre as atividades dos APLs maranhenses se encontra hoje disponível naquele órgão, dando conta de temas como perfil das empresas, governança, desempenho, origem da clientela, etc.

Por se tratar do órgão com maior cobertura no âmbito do apoio a arranjos produtivos, estando presente em praticamente todas as atividades e regiões do estado, os dados fornecidos pelo Sebrae podem expressar com maior representatividade a dinâmica recente do comércio no âmbito dos APLs identificados no Maranhão.

Entretanto, nos próprios dados fornecidos pela Secretaria Estadual da Fazenda, é possível obter informações sobre alguns arranjos também. Por exemplo, como foram identificados APLs em pecuária de leite e pecuária de corte em várias regiões maranhenses, é possível crer que todas as saídas de produtos dessa natureza estejam relacionadas a algum desses arranjos. É que tais atividades estão sempre aglomeradas em grupos de municípios em distintas regiões, mas assumindo características próprias quando nos voltamos para alguma região específica do estado.

Outro exemplo importante é o caso da indústria de madeira e móveis nas regiões Tocantina e Pré-Amazônia, que estão interligadas e se comunicam. Como ali se concentra um elevado número de empresas e atores atuantes na atividade, poderemos supor que as

exportações relacionadas a esses setores, oriundas de municípios daquelas regiões do estado, poderiam então ser creditados ao arranjo ali existente.

Enfim, foi com base em proposições desse gênero que chegamos a alguns números importantes, tentando assim propor uma noção aproximada do que seria a contribuição dos APLs maranhenses para os fluxos comerciais.

Diante dessas considerações, podemos apresentar agora alguns dados mais concretos da contribuição dos arranjos para o comércio interestadual e internacional na economia maranhense. Nesse sentido, basta que comparemos as exportações para outros estados, praticadas pelos diversos arranjos (informações do Sebrae, SEFAZ, MDIC), com o total das saídas divulgadas pela SEFAZ (comércio interestadual) e MDIC (comércio internacional), fazendo o mesmo posteriormente com as importações. Os cálculos e a análise completa desses dados está disponibilizada na Nota Técnica 4, intitulada: *Arranjos Produtivos Locais e Fluxos de Comércio no Maranhão: Trocas interestaduais, intra-regionais, inter-regionais e internacionais* (Rio de Janeiro: BNDES, set 2009).

Somando todas as saídas patrocinadas pelos arranjos produtivos para outras unidades da federação (nos termos acima estabelecidos) temos um total aproximado de R$ 420.566.960,26. Isto corresponde a algo em torno de 6,5% das vendas interestaduais do Maranhão.

Adotando o mesmo procedimento para as vendas externas (também nos termos acima estabelecidos), temos um total de R$ 31.585.604,57, representando então um percentual da ordem de 1% das exportações maranhenses para outros países.

Mas uma análise mais completa e detalhada das transações comerciais do Maranhão com outras unidades da federação revelou alguns detalhes importantes, cujas principais considerações são as seguintes:

- O saldo comercial nessas transações é negativo, com as entradas representando quase que o dobro das saídas;
- A única região brasileira com a qual o Maranhão possui saldo positivo é a Região Norte;
- Embora o Maranhão seja considerado como um estado em que as atividades rurais são prevalecentes, o único setor que oferece saldo positivo é a indústria de transformação;
- Os estados mais próximos, como Piauí, Tocantins e Ceará estão entre aqueles com os quais os fluxos comerciais são mais intensos;

- O estado de São Paulo, até mesmo por ser o mais desenvolvido da federação, representa o maior parceiro do Maranhão em suas trocas interestaduais.

No quesito relativo ao comércio com o resto do mundo pode-se dizer que o estado apresenta características um pouco mais singulares que aquelas conferidas às trocas interestaduais, senão vejamos:

- Há uma perspectiva de equilíbrio entre as entradas e saídas de mercadorias no estado, uma vez que as cifras correspondentes às exportações e importações praticamente se equivalem;
- As exportações também têm nos produtos manufaturados o item marcante, a exemplo do que acontece com as vendas para outros estados;
- As pautas de exportação e importação de mercadorias do estado apresentam como característica comum o fato de serem muito pouco diversificadas;
- As entradas e saídas de mercadorias, transacionadas com o resto do mundo, como seria de se esperar, se mostram muito inferiores aos montantes comercializados em nível interno com outras unidades da federação.

Quando avaliamos a presença dos arranjos produtivos nesse comércio, com todas as dificuldades relativas à obtenção de dados que retratem bem a realidade vigente, pudemos retirar, principalmente, as seguintes conclusões:

- A participação dos APLs no comercio com as demais unidades da federação chega a algo em torno de 6,5% do total das saídas de mercadorias do estado;
- A parcela das exportações de bens para o exterior conferida aos APLs fica na marca aproximada de 1% dos valores totais exportados;
- Dada a carência de dados que possam oferecer informações relativas a uma série de arranjos, podemos crer que estas cifras, se erradas, estariam subestimando, e não superestimando os montantes revelados.

Dessa forma, pode-se dizer que os dados revelados chamam atenção para a necessidade de aproximar muito mais os arranjos produtivos dos fluxos comerciais. Principalmente por serem estes constituídos, em sua maioria, por estabelecimentos de micro e

pequeno porte, criando as condições para romper o abismo que hoje separa a grande empresa industrial exportadora de todo o restante da economia local.

Por constituírem parcela significativa dos negócios presentes na economia maranhense, o apoio aos arranjos produtivos locais poderia contribuir não somente para reverter o déficit que impera nas transações com outras unidades da federação, mas, também para incluir nesses fluxos o as verdadeiras vocações da economia, uma vez que as mesmas estão melhor representadas nas atividades preexistentes, exercidas no seio dos APLs.

Ou seja, sabendo que, por enquanto, os arranjos podem ser considerados apenas como participantes marginais dos fluxos comerciais, políticas destinadas ao apoio a estas aglomerados poderia fazer com que o comércio maranhense refletisse melhor as suas vocações naturais. Isto poderia proporcionar ganhos substanciais decorrentes de abrangência, pois envolveria inúmeros setores, regiões, além de um maior percentual da população local e da sua força de trabalho.

Para alcançar tal finalidade, faz-se necessário intervir buscando resultados que revelem: maior escala coletiva dos produtores, criação de marcas, maior agregação de valor, obediência a normas de qualidade, melhor divulgação, a devida assistência técnica, disponibilidade de infra-estrutura econômica, presença das instituições nos arredores das aglomerações produtiva; além de outros elementos dessa natureza.

CAPÍTULO 4
CONSIDERAÇÕES FINAIS

4.1 O Ambiente

O Maranhão está inserido em uma região brasileira cuja característica marcante tem sido o baixo desempenho alcançado pelos indicadores socioeconômicos. Em alguns casos, os indicadores estaduais deixam a desejar até mesmo em relação à média nordestina, fazendo com que o mesmo ocupe as últimas posições, quando comparado aos demais estados.

Diante desse quadro, não foi pela ausência de políticas que este quadro não se reverteu satisfatoriamente no passado. Ao contrário, inúmeras tentativas foram experimentadas em nível local no sentido de sanar os problemas do atraso. Nesta perspectiva, a partir dos anos 80, no século XX, o estado priorizou a atração de grandes projetos industriais para o seu território, o que acarretou em mudanças expressivas em seus indicadores de comércio exterior e composição da produção interna.

Se após a opção pelos grandes projetos industriais (resultantes principalmente da concessão de incentivos) o quadro não evoluiu nos termos que poderiam ser considerados favoráveis, isto pode ser interpretado como uma carência de outras iniciativas que resultassem em uma dinâmica mais abrangente, utilizando novas opções de política que privilegiassem o desenvolvimento local.

Neste contexto, a partir do início da atual década, surge a possibilidade da retomada de um papel mais ativo por parte do governo local, retomando a sua função clássica de planejamento da atividade econômica. No entanto, apesar de poder ser considerado como uma retomada, nesta nova fase esta mesma função surge com um novo formato. A novidade agora é que estão embutidas novas características, como a participação da sociedade na elaboração e execução das políticas públicas, além da ênfase nos fatores locais como variáveis importantes para o delineamento das políticas.

4.2 As Políticas

Há agora o reconhecimento de que as atividades econômicas estão localizadas em determinadas regiões e que, ao invés de unidades produtivas individuais, a política deve mover instrumentos que privilegiem grupos de produtores no seu conjunto. Trata-se da

percepção que o estímulo à cooperação entre empresas que desenvolvem uma mesma atividade (ou correlatas), bem como entre estas e um conjunto de outros agentes, podem gerar sinergias que conduzam ao desenvolvimento econômico e social, não somente dos atores envolvidos, mas de regiões inteiras.

Sendo a economia maranhense caracteriza pela presença de um grande número de atividades constituídas por aglomerações regionais de pequenos produtores, a iniciativa de desenhar políticas que estimulem a troca de conhecimento e experiências, potencializando o processo de aprendizagem coletiva, pode ser visto agora como um instrumento eficiente de estímulo à inovação e, como conseqüência, ao desenvolvimento no seu sentido mais abrangente.

Desse modo, as políticas de apoio aos arranjos produtivos locais no Maranhão são concebidas nessa perspectiva, isto é, ter como último resultado a melhoraria concreta das condições de vida da população. Em um primeiro instante, no olhar dos gestores dessas políticas, a elevação do Índice de Desenvolvimento Humano seria o reflexo positivo. Ou seja, uma contribuição para o crescimento do IDH indicaria que tais políticas estariam cumprindo bem o seu papel.

Em um segundo momento, já em tempos mais recentes, as mesmas políticas são concebidas no Maranhão com o objetivo mais explícito de contribuir para a redução das desigualdades regionais e sociais dentro do referido estado. Ou seja, há uma mudança de motivação ao longo do tempo, mas permanece o conteúdo e os instrumentos das políticas, qual seja, apoio aos APLs.

Infelizmente, o ambiente em que transcorreria a execução das políticas de apoio aos APLs, embora não tendo sido hostil, não produziu a calmaria necessária para que o planejamento fosse rigorosamente executado. O estado do Maranhão passou por acontecimentos na esfera política que, certamente, contribuíram em muito para que tais políticas ficassem bem desenhadas no papel e mal executadas na prática. O sentido de *mudança traumática*, ocorrido em nível local, decorre principalmente do fato dessas alterações terem acontecido fora do plano eleitoral.

A primeira delas acontece na metade do mandato 2003-2006, quando o Governador rompe com as forças políticas que o apoiavam, promovendo a tomada do poder pela oposição. Em tal contexto, as discussões políticas tomaram conta do poder local, já com vistas à corroborar as mudanças efetuadas na eleição que se avizinhava. Neste cenário, as políticas públicas, como aquelas que constituem o objeto do presente trabalho, ficaram completamente esquecidas nesta segunda metade de mandato.

Novamente, já em 2009, a justiça determinou a substituição do governador de plantão, também na metade do seu mandato, fazendo com que o estado passasse novamente por um novo ordenamento de forças no poder, paralisando outra vez as políticas que estavam para ser executadas. Da mesma forma que antes, pelo fato do ano seguinte já contemplar nova eleição as políticas priorizadas, certamente, e mais uma vez, serão aquelas que produzem visibilidade imediata, em detrimento daquelas que poderão produzir resultados concretos, mas apenas em longo prazo.

Tais mudanças, totalmente fora de contexto, afetaram sobremaneira a execução das políticas locais de apoio aos arranjos produtivos, conforme menção feita pelos próprios entrevistados em instituições parceiras do Governo do Maranhão. A questão central é que, em tais momentos, o principal animador do processo se ausenta instantaneamente, por um significativo período, deixando os seus parceiros a esperar pela sua contribuição, que a cada ato dessa natureza se torna ainda mais incerta.

Essas interferências oriundas das disputas entre grupos políticos atrapalharam sobremaneira o bom andamento das políticas de apoio aos arranjos produtivos no Maranhão, embora tal cenário pudesse ter sido evitado. Isto seria possível se tais iniciativas fossem concebidas como políticas de Estado, e não como políticas de governantes.

Na medida em que as políticas, após passarem por trâmites e aprovações em instâncias democráticas, pudessem vir a ser consideradas de Estado, e não dos seus governantes, as mesmas poderiam então estar um pouco mais isentas dessas conturbações. Certamente, a sociedade espera que aquilo que foi proposto, e aceito, seja executado em sua plenitude, independente de quem esteja ocupando o poder.

4.3 Os Desafios

Após quase uma década de discussões, no âmbito do planejamento do Governo do Maranhão e órgãos parceiros como Sebrae, BNB e outros; alguns desafios estão para ser superados. Alguns dos mais importantes poderiam ser os seguintes:

i) Reconhecer que as políticas de desenvolvimento são muito mais abrangentes do que as políticas que visam, pura e simplesmente, o crescimento econômico;

ii) Compreender que, por ser abrangente, as políticas de desenvolvimento devem envolver todas as regiões, atividades econômicas e, sobretudo, a amplitude da população;

iii) Envolver o maior número de atores no planejamento das políticas, de modo que a mesma reflita melhor os desejos da sociedade e, além disso, as ações delineadas sejam executadas através de uma visão sistêmica do processo, de modo organizado e harmônico.

iv) Conseguir de todos os atores envolvidos o cumprimento de suas responsabilidades, de modo que algumas ações não fiquem prejudicadas;

v) Conseguir difundir melhor as vantagens e importância de tais políticas entre os produtores, divulgando os benefícios da ação conjunta e da cooperação, de modo a gerar os resultados esperados;

vi) Fazer com que as políticas sejam executadas como um compromisso das instituições, e não como um desejo dos dirigentes de plantão;

Portanto, entende-se que um dos maiores desafios é promover uma transformação no processo de execução das políticas públicas, de modo que, uma vez delineadas, as mesmas não fiquem sujeitas ao gosto dos governantes de plantão. Isto fica ainda mais desejável quando se entende que, dada a sua elaboração de modo participativo, os interesses da sociedade já se encontram ali, bem representados.

4.4 As Conclusões

Ao longo deste trabalho pudemos observar que realmente temos uma concepção diferente do processo de desenvolvimento por parte dos gestores das políticas públicas, bem como daqueles que gerem as iniciativas de diversas instituições.

Esta nova concepção clamava por um papel mais ativo do planejamento governamental e do envolvimento de outros atores sociais e econômicos, dando assim um caráter mais abrangente ao processo de desenvolvimento. Em outros termos, tratava-se de uma visão que pregava políticas mais participativas e abrangentes, tanto no aspecto de regiões, como de setores e indivíduos.

Presentes também estavam algumas qualidades que representavam defeitos cometidos em iniciativas anteriores, que se baseavam principalmente na concessão de incentivos aos grandes empreendimentos. Mudava-se a visão do apoio ao individual para o apoio ao grupo, da ação isolada para a ação conjunta, da vantagem competitiva espúria para a vantagem competitiva duradoura, da concorrência hostil para a ação cooperativa, do crescimento para o desenvolvimento no seu sentido mais amplo.

Além de reconhecer na inovação o motor da obtenção de vantagens competitivas duradouras, que verdadeiramente promove a sustentabilidade dos negócios numa região, esta nova concepção permite um jeito mais amplo de reconhecer a presença de processos inovativos. Compreende-se que a inovação se reflete na incorporação de conhecimentos aos processos, produtos, formas de negociação, métodos de divulgação, etc., mesmo quando tais conhecimentos não representam uma novidade para outros participantes do mercado.

Talvez um dos aspectos mais positivos dessa nova visão tenha sido o fato de reconhecer que normalmente os produtores de bens e serviços específicos estão aglomerados em determinadas regiões, não importando o porte das empresas, ou mesmo a sua natureza formal ou informal.

Também, esta visão abre uma possibilidade mais ampla quando reconhece diferentes níveis de relação / entrelaçamento / dependência entre os produtores, bem como entre estes e o mundo que os cerca. Permite que sejam incorporadas as formas mais complexas de intercâmbio até as formas mais precárias.

Diante de todas as características acima enumeradas é que surge a noção e o conceito de arranjo produtivo local (APL), que, por abranger toda esta diversidade, representa algo muito mais abrangente do que normalmente se imagina. Podemos dizer até mesmo que a compreensão do significado do termo se torna fundamental para o sucesso das políticas que partem desta noção, de forma que as ações não sejam dirigidas de modo equivocado, contemplando apenas categorias específicas.

É certo que depois de quase uma década de penetração dessa concepção na esfera do planejamento público e de importantes instituições da esfera privada não vimos grandes transformações acontecerem nos indicadores socioeconômicos. Talvez isto reflita um exagero naquilo que esperamos de uma política com esta. Da forma como inicialmente foi divulgada, a promoção dos APLs era quase que "*a política*" ao invés de "*uma das políticas*". Paralelamente, outras iniciativas não podem receber tratamento menos atencioso, como é o caso das políticas educacionais e das políticas de saúde pública. O meio ambiente é também uma área de política que não pode desmerecer um tratamento específico.

No entanto, o que vimos mesmo, em nível de Maranhão, foi uma espécie de paralisia na política de promoção de arranjos produtivos locais. Ou seja, como não foram analisados aqui outros alvos de políticas (educação, saúde, etc.), cabe apenas concluir se as iniciativas de apoio aos APLs foram, ou não, executados a contento, da forma como estavam previstas no planejamento estadual.

Ficou evidente no presente trabalho que a execução não foi tão bem tratada quanto a elaboração dos planos governamentais que previam uma ação abrangente no Maranhão, com foco em arranjos produtivos locais. Pelo exposto em documentos como o Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão – PAPL, elaborado em 2003, não se pode atribuir a falta de de progresso a deficiências na compreensão do conceito de APL.

Não sendo este o caminho, e recorrendo mais uma vez ao conteúdo do presente trabalho, vimos que a paralisia na execução das políticas decorreu principalmente de mudanças traumáticas no cenário político do Maranhão, fato este que se manifestou por duas vezes, em dois mandatos governamentais distintos, após a elaboração do PAPL.

Importante é ressaltar que a substituição de governantes pelo processo eleitoral não causa grandes transtornos, sendo uma decorrência normal da democracia. Até mesmo porque há toda uma campanha de esclarecimento público e os eleitores absorvem antecipadamente as linhas gerais de ação dos novos governantes. Os demais atores já se preparam, pois passam a conhecer desde cedo o que o ator principal, uma vez empossado, deseja fazer.

Foi visto ao longo do texto que a substituição de governantes na passagem do ano de 2006 para o ano de 2007, decorrente do processo eleitoral não provocou alterações importantes na política de promoção de APLs. Apenas houve uma substituição do “olhar”. Antes havia o foco no IDH e, depois, este foco muda para a redução das desigualdades regionais e sociais, mantendo-se as políticas.

Ao contrário, em processos traumáticos como aqueles que foram enumerados neste documento, interrompe-se a peça no meio do texto. O “ator principal” é repentinamente retirado do palco e, nesse caso, os “atores coadjuvantes” pouco poderão fazer até que um outro venha substituí-lo. Mas, mesmo havendo um substituto, os que ficaram não haviam ensaiado com este e o desempenho do grupo no palco levará algum tempo para retomar a harmonia e o padrão desejável.

Foi mais ou menos isto que aconteceu no Maranhão ao longo deste período, e que, certamente, contribuiu sobremaneira para as inconsistências entre o que foi planejado e o que foi executado. As instituições parceiras como Banco do Nordeste, Sebrae, FIEMA, pouco puderam fazer ao longo do período, pois, como foi dito ao longo do texto, a poder público deve assumir um papel de catalisador e aglutinador dos esforços nessa direção. Assim, na sua ausência, é natural que a harmonia que deve prevalecer fica um tanto comprometida.

Finalmente, após estas considerações, podemos inferir que o caso do Maranhão não permite, por enquanto, uma avaliação dos impactos das políticas de promoção de APLs para a

promoção do desenvolvimento, dados os percalços na sua execução. Ao contrário, o que o estado oferece para discussão é a conveniência de que políticas muito bem formuladas, com propósitos claros e objetivos, quando aprovadas em certas instâncias de poder (como o legislativo, por exemplo) deixem de ser iniciativas pessoais de governante e passem a ser iniciativas do Estado.

O caso do Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão – PAPL constitui uma seara típica para que possamos refletir a respeito daquela sugestão. Ou seja, um arcabouço institucional mais propício, inclusive, a mudanças traumáticas, certamente beneficiaria muito mais o processo de desenvolvimento, uma vez que as políticas seriam menos abaladas pelas circunstâncias político / eleitorais.

As principais reflexões que restam em relação ao conteúdo do PAPL caminham na direção daquilo que ficou de positivo ao longo do tempo, resultantes das políticas com foco em APLs no Maranhão, a saber:

• **Visão sistêmica do planejamento:**

Maior inclinação das instituições para o trabalho em conjunto, com ações integradas. Cada uma delas, agora, tem maior noção sobre as metodologias e ações das demais;

• **Revelação de potencialidades do estado:**

Maior difusão das potencialidades do estado, revelando atividades presentes em regiões até então pouco conhecidas. O Maranhão ficou mais ciente de suas vocações, aproximando das mesmas algumas instituições importantes;

• **Participação e descentralização das decisões:**

A presença de diversas instituições terminou por abrir um importante canal para que os produtores e suas entidades representativas pudessem externar melhor as suas dificuldades, fazendo com que alguns esforços pudessem ser envidados no sentido de solucioná-las;

• **Maior poder para as esferas locais de governo:**

O poder público, nas suas esferas mais descentralizadas, como em nível de estados e municípios, passou a vislumbrar novos papéis a serem desempenhados, principalmente no que se refere à recuperação, por um novo modo de agir, da sua influência sobre a alocação dos recursos produtivos;

• **Poder das instituições:**

Embora possam ser ressaltadas deficiências na compreensão de termos, falhas na escolha do público alvo, desarmonia nas ações de algumas instituições, paralisia por parte do setor público, dentre outras; não há como voltar atrás na questão do poder que as instituições passaram a se dar conta de possuir;

• **Ações harmônicas e integradas:**

Após a noção de APL ter sido introduzida no âmbito da política estadual as instituições passaram a se dar conta da necessidade de agir de modo sincronizado. Difundiu-se melhor o entendimento de que ações isoladas geralmente não produzem efeitos;

• **Presença das instituições apoiadoras:**

Embora possam ser ressaltadas deficiências na compreensão de termos, falhas na escolha do público alvo, desarmonia nas ações de algumas instituições, paralisia por parte do setor público, dentre outras; órgãos de apoio da esfera pública e privada (como o SEBRAE, por exemplo) continuaram atuando no âmbito dos arranjos identificados no estado, promovendo ações que visam sobretudo dotar os produtores de informações e conhecimentos que os habilitam a uma ação mais cooperativa e competitiva para enfrentar as exigências do mercado;

• **Melhores condições para uma ação competitiva:**

O fato de haver um diálogo constante entre instituições e produtores, até mesmo por conta de instâncias burocráticas que foram criadas, já constitui algo que promove uma maior troca de informações, conhecimentos e experiências; viabilizando assim uma semente para a inovação, o que poderá estar desencadeando a construção de um *novo desenvolvimento*, que não pode ser vislumbrado em período tão curto.

Em síntese, mesmo com deficiências na execução das políticas, ou mesmo diante das limitações a que se submetem as instituições apoiadoras, a política de promoção de APLs no Maranhão tem contribuído para uma nova postura das instituições e dos próprios produtores, trazendo benefícios que somente em prazo mais elático poderão ser medidos.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. *Sistemas e arranjos produtivos locais – SAPLs.* Fortaleza – Rio de Janeiro: RedeSist, nov. 2009.

AMARAL FILHO, J. AMORIM, M., RABELO, D., MOREIRA, V., REBOUÇAS, M., ROCHA, G. & SCIPIÃO, T. *Identificação de arranjos produtivos locais no Ceará.* In: LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. R. & MACIEL, M. L. (orgs.). *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local.* Rio de Janeiro: Relume & Dumará, 2003.

BRITO Y. M. *Nordeste Territorial: investir nas cadeias produtivas para desenvolver a Região.* Fortaleza: BNB, 2008 (disponível em www.bnb.gov.br – acesso em 25/05/2009).

CAPORALI, R. & VOLKER, P. *Metodologia e desenvolvimento de arranjos produtivos locais.* Brasília: Sebrae, 2004.

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

CASSIOLATO, J. R., LASTRES, H. M. M. & STALLIVIERI, F. *Políticas estaduais e mobilização de atores políticos em arranjos produtivos e inovativos locais.* In: LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. R. & MACIEL, M. L. (orgs.). *Arranjos produtivos locais: uma lternativa para o desenvolvimento econômico.* Rio de Janeiro: e-papers, 2008.

CASSIOLATO, J. R. & SZAPIRO M. Uma caracterização de *arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas*. In: LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. R. & MACIEL, M. L. (orgs.). *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local.* Rio de Janeiro: Relume & Dumará, 2003.

DRUCKER, P. F. *Introdução à administração.* São Paulo: Thomson, 2002.

GEPLAN. *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Maranhão*. São Luís: GEPLAN, 2003_a.

GEPLAN. *Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão - PAPL*. São Luís: Sebrae - MA, 2003_b.

GOVERNO DO MARANHÃO. Maranhão democrático e solidário: planejamento estratégico governamental. São Luís: Governo do Maranhão, 2007.

HADDAD, P. R. A*rranjos e Sistemas Produtivos de Micro e Pequenas Empresas no Processo de Planejamento do estado do Maranhão*. São Luís: Sebrae - MA, 2003.

LASTRES, H. M. M. & CASSIOLATO, J. E. *Globalização e os sistemas de inovação no Mercosul nos anos 90.* In: GUIMARÃES, N. A. & MARTIN, S. (orgs.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais.* São Paulo: SENAC, 2001.

MDIC. *Manual de apoio aos arranjos produtivos locais.* Brasília: GTP-APL, 2007.

PEROBELLI, F. S. *Análise das interações econômicas entre os estados brasileiros*. (Tese de Doutorado). Departamento de Economia / IPE, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

PEROBELLI, F. S. E HADDAD, E. A. Padrões de comércio interestadual no Brasil, 1985 e 1987. *Revista Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, 10 (1): 61-88, jan-mar 2006.

SEBRAE. *Sebrae: um agente do desenvolvimento.* (disponível em http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae/institucional/quem-somos/sebrae-um-agente-de-desenvolvimento. Acesso em 05/04/2009$_a$).

SEBRAE. *Modelo de Gestão - GEOR.* (disponível em http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae/institucional/sigeor. Acesso em 05/04/2009$_b$).

SUZIGAN, W., GARCIA, R. & FURTADO, J. *Governança de sistemas locais de micro, pequenas e médias empresas*. In: LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. R. & MACIEL, M. L. (orgs.). *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume & Dumará, 2003.

TEIXEIRA, F. & FERRARO, C. Aglomeraciones productivas locales em Brasil, formación de recursos humanos y resultadosde la experiência CEPAL – SEBRAE. *Serie Desarrollo Productivo № 186.* Santiago de Chile: CEPAL, marzo 2009.

VASCONCELOS, J. R. e OLIVEIRA, A. M. *Análise da matriz por atividade econômica de comércio interestadual no Brasil – 1999*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006 (texto para discussão,1159).