

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DE APLS: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA BAHIA

ELISABETH LOIOLA¹
MARIA TERESA FRANCO RIBEIRO²

Resumo

Avalia-se a implementação da política de APLs na Bahia, identificando o grau de integração desses “arranjos produtivos” à dinâmica produtiva do Estado e dos municípios, e o grau de incorporação das especificidades territoriais em seus contextos. Baseia-se em análise documental, em trabalhos recentes sobre APLs e em entrevistas com os *policymakers* responsáveis pela implementação da política, justificando-se tanto por lacunas existentes no campo e pela necessidade de continuidade de processos de avaliação, como também pela mudança do grupo político no governo do Estado, o que implicou o redirecionamento da política conforme originalmente concebida. Resultados preliminares indicam heterogeneidade em capacitação tecnológica, em cooperação e em aprendizagem entre empresas e APLs apoiados, que reflete diferentes dinâmicas socioespaciais e técnico-produtivas das aglomerações. Em regra é muito baixa a contribuição de cada APL e sua integração à economia estadual e local. Essas diferenças não são, no entanto, incorporadas no desenho da política, de suas ações e de seus instrumentos. Apesar do discurso de preocupação com as demandas sociais e com a inclusão social, não parece que a visão da

necessária articulação entre essas demandas, as especificidades locais e as lógicas produtivas de cada APL estejam efetivamente nas agendas dos atuais gestores. Tais evidências tendem a reduzir possíveis impactos socioeconômicos positivos sobre os territórios, os APLs e suas empresas. Observou-se ainda relativa dissociação entre a política analisada e a literatura revisada quanto a foco, seletividade e instrumentos.

Palavras-chave: Arranjos Produtivos Locais; avaliação e políticas públicas.

Abstract

The implementation of local productive arrangements (LPA) in Bahia is evaluated, by identifying a) The degree of integration of these productive arrangements with the state and local economies b) the degree of incorporation of territorial specificities, in their contexts. The study is based on documental analysis, on recent studies about LPAs and on interviews with the policymakers. It is justified both by the present gaps in the field and by the necessity of

continuity in processes of formative evaluation, as well as by the change in the political group governing the state, which resulted in a redirection of the policy as it was originally conceived. Preliminary results indicate technological, cooperation and learning heterogeneity capacity among companies and supported LPAs, which indicate different social-spatial and social-technical-productive dynamics at the agglomerations. They also show differences in terms of integration of the LPAs to the state and local economies. However, these differences are not incorporated into the state's policy, its actions and instruments. Even though there is a speech of care about social demands and social inclusion, the government does not seem to have a vision to articulate the different demands, attend to the local specificities and the productive logic of each LPA. These evidences tend to reduce the possible social-economic impact over the territories, the LPAs and their companies. It was also observed a relative dissociation between the policy under analysis and the revised

¹ Economista; Doutora pela Escola de Administração da UFBA, 1998; Professora Associada III do Núcleo de Pós-graduação da Escola de Administração da UFBA; Pesquisadora do CNPq beteloiola@oi.com.br.

² Economista; Doutora pelo Instituto de Economia da UFRJ; Professora Associada IV da Escola de Administração da UFBA; mariatfr@uol.com.br

literature in terms of focus, selectivity and instruments, differences that can contribute to minimize its positive impacts.

Keywords: Local productive arrangement, evaluation and public policy.

JEL:

1 Introdução

Segundo Marshal (1982), externalidades e eficiência coletiva em indústrias localizadas são fenômenos relacionados, associados a interdependências. Quando a relação entre instituições não é “precificada”, a interdependência não leva necessariamente à existência de externalidades. Externalidades podem ser dos tipos unidirecionais ou recíprocas. São também históricas, pois “... o que era uma externalidade ontem pode deixar de sê-lo hoje.” (ERBER, 2008, p.13).

Difíceis de mensurar, sobretudo quando recíprocas e dinâmicas, as externalidades podem ser técnicas (estáticas ou dinâmicas) e pecuniárias. Externalidades em difusão do conhecimento e treinamento de pessoal são técnicas e dinâmicas, pois tendem a deslocar a fronteira de eficiência técnica do setor e, conseqüentemente, de suas empresas. Já externalidades pecuniárias resultam dos efeitos das indivisibilidades e do conhecimento imperfeito sobre a interdependência das empresas (ERBER, 2008).

Trazendo essas postulações para o caso dos APLs, Erber (2008) sugere que eles são formas hodiernas dos distritos industriais de Marshall (1982), onde se verificam interdependências entre empresas e instituições, propiciando, em tese, a formação de capital social e externalidades, e constituindo um clube de participação voluntária. Nesse clube, seus membros têm pleno acesso aos serviços, excluindo-se os não membros. Verifica-se, ainda, rivalidade parcial no uso dos serviços, por congestionamento da procura, o que, por sua vez, tende a limitar o tamanho do arranjo. Há compartilhamento de serviços, não cobrados em parte, e relações não econômicas, as quais viabilizam o tratamento econômico de fenômenos normalmente considerados culturais.

Segundo o BNDES, existiam 1.574 APLs no Brasil, em 2010. Desses 818 estavam mapeados e 756 priorizados em termos de política e de financiamento. No setor de agropecuária, eram 287 APLs em 1.476 municípios; 355 no setor industrial em 1.886 municípios; e 114 APLs de comércio e serviços em 500 municípios³. Esses dados evidenciam a importância de tal política e sua difusão no Brasil. Centradas na inovação, no aprendizado e na cooperação, essas políticas tendem, também, a incorporar perspectivas multiescalares por meio de instrumentos e ações (TEIXEIRA et al., 2006). Considerando seu caráter pioneiro, espera-se que elas estejam sendo monitoradas e avaliadas.

Experiências brasileiras de avaliação de políticas públicas, em geral, ainda são escassas, segundo afirmação de Ruas feita em 1992, ratificada por Loiola e Ribeiro (2006) 14 anos depois. Qual a situação atual? Resposta a essa questão foi buscada no portal Scielo e no site da RedeSist⁴.

Pesquisa realizada no Scielo, em 17 de junho de 2012, com a expressão “implementação de políticas públicas”, levou à indicação de 166 trabalhos, sugerindo que a escassez de estudos da fase de implementação das políticas públicas pode estar em modificação. A análise dos títulos e *abstracts* desses trabalhos demonstra, contudo, que muitos são de natureza teórica, sobre o conceito de políticas públicas, suas fases e modelos (HELLER; CASTRO, 2012), ou sobre avaliação e modelos de avaliação (SANTOS; SANTOS, 2007). Os artigos sobre implementação estão concentrados na área de saúde (REIS;

VASCONCELOS; BARROS, 2011, FONSECA et al., 2007). Há ainda poucos artigos sobre políticas públicas na área de educação (ARELARO, 2012), bolsa família e programas complementares (e.g., SANTOS; MAGALHÃES, 2012). Na área de economia e trabalho, identificaram-se apenas três artigos: um sobre a implementação de políticas ativas de emprego em Cali-Colômbia (GONZALEZ ESPITIA; MORA RODRIGUEZ, 2011), um sobre estilos de implementação de políticas na área do trabalho (PIRES, 2009) e outro sobre uso de instrumentos governamentais de implementação de políticas públicas por gestão direta e indireta (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Busca bibliográfica com a expressão “Arranjo Produtivo Local”, em igual período, levou a 24 artigos que versam sobre estrutura de governança em APLs específicos, ressaltando, preponderantemente, mecanismos de cooperação e aprendizagem, estágios de maturidade, e relato e avaliação de experiências localizadas (FERREIRA JÚNIOR; SANTOS, 2006, FERREIRA et al., 2011, REIS; AMATO, 2012). Apenas um artigo discute teoricamente políticas de apoio a APLs (ERBER, 2008). Nessa última busca, observa-se concentração de trabalhos em revista de Economia e Sociologia (*Nova economia, Revista de Economia Contemporânea, Estudos Econômicos, Ambiente e Sociologia*). Também chama a atenção sua recência: um é de 2004, quatro de 2006, dois de 2007, três de 2008, seis de 2009, dois de 2010, quatro de 2011 e dois de 2012 (um sobre APL e outro da área de Biologia, sem correlação com APL).

Importa mencionar, contudo, a profícua produção da RedeSist, que, entre 2004 e 2007, lançou inúmeros estudos, artigos, teses e dissertações sobre APLs, mapeando-os e classificando-os, ou desenvolvendo

³ <www.redesist.ie.ufrj.br>

⁴ <www.redesist.org.br>

abordagens teórico-metodológicas e de desenho de políticas para APLs.⁵ Mais recentemente, em 2010, em esforço apoiado pelo BNDES, a RedeSist realizou seminário em que caracterizou APLs em cada estado do Brasil, construiu a balança comercial estadual e indicou contribuições dos APLs, descrevendo e analisando políticas de apoio implementadas por estados no Brasil.⁶

Retornando ao *SciELO*, a utilização combinada das expressões “APL” e “Políticas Públicas” levou à identificação de quatro artigos, dos quais apenas dois (MILANEZ; PUPPIM, 2009, CUNHA; PASSADOR; PASSADOR, 2012) não constavam das relações obtidas nas buscas anteriores.

As evidências relatadas tendem a reforçar as afirmações de Ruas (1992) e Loiola e Ribeiro (2006) sobre a relativa escassez de trabalhos acadêmicos, em periódicos indexados, sobre implementação de políticas públicas no Brasil, confirmando que essa escassez se acentua no caso de políticas públicas para APL.

O objetivo deste artigo é avaliar a implementação da política dos APL na Bahia, iniciada em 2003, identificando sua integração à dinâmica produtiva do Estado e seu grau de incorporação das especificidades territoriais. Examinam-se trabalhos recentes, relatórios, notas técnicas da RedeSist e informações colhidas por meio de entrevistas com os *policy-makers* responsáveis pela implementação dessa política. Sua realização se justifica pelas lacunas existentes no campo, pela necessidade de continuidade de processos de avaliação e pela mudança do grupo político no governo do Estado, mantido há duas gestões, que redirecionou a política gestada em governos anteriores.

Além desta introdução, há quatro seções neste artigo que apresentam e discutem os conceitos de avaliação e de arranjo produtivo local e sua apropriação na definição de políticas públicas, as especificidades de políticas públicas com foco em APL e a política de incentivo aos APLs

na Bahia e sua situação atual. Nas conclusões, retomam-se os objetivos do trabalho e os resultados relacionados, sinalizando-se limites, suas contribuições e agenda de pesquisa.

2 Avaliação, arranjos produtivos locais e políticas públicas

Esta seção apresenta e discute teoria de avaliação, de APL e resultados de trabalhos empíricos sobre APLs, delimitando conceitos-chave para operacionalização da pesquisa.

2.1 Avaliação

Avaliação significa, literalmente, “determinar a valia ou o valor de”, é o ato de julgar se valeu ou não a pena em termos de algum critério de valor, à luz da informação disponível, realizar alguma intervenção com vistas a mudar a situação atual. Avaliação é um processo sistemático que visa à coleta e à análise de informações sobre um determinado evento, as quais podem ser úteis para planejar e orientar decisões, assim como para mensurar a relevância de seus resultados, efetividade e impacto de vários de seus componentes. Em termos práticos, a avaliação procura responder às seguintes questões: a intervenção está dando certo, no sentido de que seus objetivos estão sendo atingidos? há ações que estão dando mais certo que outras? os resultados previstos estão sendo alcançados? Ao responder a essas perguntas, a avaliação gera informações que podem otimizar o objeto de avaliação em relação a seus propósitos futuros (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Há muitas indefinições teórico-metodológicas no campo da avaliação de resultados de intervenções planejadas. Em regra, identificam-se quatro tipos genéricos de avaliação: Avaliação Formativa, Avaliação Somativa, Avaliação Diagnóstica e Avaliação de Resultados. O foco

deste trabalho é a avaliação de resultados que envolve mensurar efeitos, produtos e impactos das intervenções planejadas, tanto a partir da perspectiva interna quanto externa (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

O objeto em avaliação é a Política de Apoio a APLs na Bahia, cujas ações circunscrevem-se, preponderantemente, ao PROGREDIR. Para tanto, delineou-se o Marco Lógico da Política de Apoio a APLs na Bahia, cujas ações, como já indicado, estão preponderantemente englobadas no PROGREDIR. Também chamado de Quadro Lógico, Matriz de Planejamento de Projetos ou Mapa de Orientação (em inglês, Logical Framework, LogFrame), o Marco Lógico é uma ferramenta gerencial de planejamento, controle, monitoramento e avaliação de projetos.

2.2 Arranjos produtivos locais (APLs)

APLs são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas –, que apresentam vínculos, mesmo incipientes. Envolvem participação e interação de empresas – desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também instituições públicas e privadas voltadas para formação e capacitação de recursos humanos (escolas técnicas e universidades), pesquisa, desenvolvimento e engenharia, política, promoção e financiamento. O conceito de arranjo produtivo pressupõe fragilidade nas relações entre atores locais. Quando essas relações se fortalecem e criam condições inovacionais, os APLs transformam-se em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (SPILs)

⁵ <www.redesist.ie.ufrj.br>

⁶ <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>

(LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

Em regra, pesquisas brasileiras que utilizam o conceito de APL buscam sua caracterização a partir de relações de cooperação e práticas de inovação. Um panorama sucinto dos resultados dessas pesquisas é apresentado a seguir.

Ferreira Júnior e Santos (2006) estudam o polo de informática do município de Ilhéus (BA), e concluem que ele não tem propriamente um estatuto de sistema produtivo local, devido às fragilidades de cooperação entre seus agentes. Argumentando que os APLs agrícolas ainda são pouco estudados, Teixeira et al. (2006) focalizam o APL agrícola Pingo d'Água em Quixeramobim (CE). Verificam assimetrias de participação no tocante à inovação e outros obstáculos ao seu processo de desenvolvimento e consolidação, a exemplo de inexistência de centros de treinamento para qualificação de mão de obra, de laboratórios de pesquisa e de linhas de crédito mais adequados à realidade dos produtores. Apesar desses entraves, concluem que há alguns ganhos de eficiência coletiva.

Oliveira e Balanco (2008) ressaltam a importância do setor de TI para melhoria da competitividade de micro e pequenas empresas em Salvador (BA). Constatam o baixo nível de capacidade inovadora nesse aglomerado e ressaltam o papel do Governo, através da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia (SECTI), como cliente efetivo dos serviços aí desenvolvidos. Indicam que a maioria entrevistados consideram que a proximidade de universidades e centros de pesquisa funciona como vantagem locacional. Apontam, entretanto, pontos vulneráveis, como baixa articulação entre empresas e escasso desenvolvimento das cadeias de valor, que não favorecem a geração e difusão de inovações. Segundo os autores, apesar da existência de Rede de APL e rede de interação dos agentes do setor, e da determinação do BID de implantar o

APL de TI de Salvador, "os agentes não conseguem transformar a teoria em realidade" (OLIVEIRA; BALANCO, 2008, p. 148).

Fuini (2008) analisa as principais características do mercado de trabalho da indústria de revestimentos cerâmicos da região de Santa Gertrudes (SP). Ressalta tanto aspectos positivos, como melhoria das condições de instrução dos empregados locais, quanto negativos, como relativa estagnação da renda salarial média da mão de obra empregada.

Stallivieri, Campos e Britto (2009) constroem indicadores para classificação de empresas do APL eletrometal-mecânico da região de Joinville (SC), de acordo com sua capacitação acumulada. Os 24 indicadores selecionados foram divididos em quatro grupos, relacionados ao esforço mercadológico, à aprendizagem, ao desempenho tecnológicos e à cooperação. Com base nos indicadores, caracterizam os principais fatores que diferenciam a capacitação das firmas e identificam diversos agrupamentos de empresas no interior daquele APL, destacando um núcleo de empresas dinâmicas, estimuladoras de sua capacitação tecnológica.

Villela e Pinto (2009) avaliam dificuldades de governança em redes empresariais de Cabo Frio, Petrópolis e Nova Friburgo (RJ). Mapeiam problemas de baixa capacidade de gestão, elevada heterogeneidade dos *stakeholders*, em tamanho ou interesses, e incipiente grau de confiança, que geram ora comportamentos predatórios, ora colaborativos.

Britto e Stallivieri (2010) identificam diferentes padrões de processos de aprendizagem e inovação em quatro APLs de *software* (Brasília, Curitiba, Petrópolis e Recife). Em Recife, observam maior concentração de empresas nos *clusters* em posição intermediária quanto à intensidade dos processos de cooperação e de aprendizado. No APL de Curitiba, encontram-se empresas mais dinâmicas em aprendizado e inovação. Petrópolis apresenta situação equi-

valente à de Curitiba, porém com predomínio de cooperação vertical e desempenho inovativo imitativo. Por fim, em Curitiba, a maioria das empresas agrupam-se no *cluster* com performance inovativa superior.

Teixeira e Teixeira (2011) concluem que o APL de móveis de Rondônia ainda não existe como tal, subdividindo seus agentes em três grupos em estágios diferentes quanto a laços de cooperação. Em um dos subgrupos, há cooperação, e as empresas mostram-se mais capacitadas. Consideram um desafio entender APLs com empresas em diferentes estágios de desenvolvimento.

Ferreira et al. (2011) evidenciam carências de infraestrutura, de treinamento e de capacitação de mão de obra no APL do turismo em Paraty (RJ). Apesar de já existir organização em rede de pequenas e médias empresas de turismo sustentável, os autores concluem ainda não haver um APL, porque não se verificam relações de confiança e liderança entre tais empresas.

Leite Filho e Antonialli (2011) classificam APLs em três níveis: iniciantes; em desenvolvimento; e consolidados e desenvolvidos. Concluem que APLs iniciantes e em desenvolvimento são os mais importantes para o desenvolvimento local. Afirmam que essa tipificação mostrou-se mais eficaz que as tradicionais, tendo em vista a formulação de políticas diferenciadas para os APLs.

No conjunto de trabalhos revisados, o incipiente grau de cooperação classifica as aglomerações produtivas e inovativas estudadas como APLs e não como SPILs. Além de problemas vinculados à governança e cooperação, foram identificados outros relativos à infraestrutura e ao acesso a serviços de treinamento de mão de obra. Os trabalhos revelam tanto a existência de experiências em diferentes graus de desenvolvimento, como diferenças entre subgrupos de empresas dentro do mesmo APL, tanto em capacitação

tecnológica, como em capacitação em cooperação. Sobressaem-se empresas dinâmicas, estimuladoras da capacitação tecnológica de muitos arranjos, e outras pouco dinâmicas. Muitas dessas diferenças devem-se às características historicamente acumuladas nos territórios dos APLs e demandam políticas públicas diferenciadas, cuja formulação é desafiadora. Os desenhos dessas políticas pressupõem entendimento de particularidades dos territórios e leitura da proposição de eficiência coletiva, assuntos que são tratados na próxima seção.

2.3 Territórios e políticas públicas de apoio a APLs

Pesquisas sobre territórios, na Europa e no Brasil, mostram que redes locais de solidariedade dependem, fundamentalmente, das características sociais e políticas, dos meios e modos de compartilhamento de identidades e de outros “pertencimentos”. São essas características as bases do processo de aprendizagem e inovação, que suportam dois vetores de eficiência coletiva, competitividade e solidariedade, inerentes ao processo de aprendizagem e inovação. Isso significa que trajetórias dos territórios, nem sempre virtuosas, dependem de fatores mais complexos que os econômicos, que podem ser denominados forças motrizes da dinâmica territorial e ser incentivados. Intervenções com vistas ao desenvolvimento, orientadas pelo princípio da territorialidade, defrontam-se com o desafio de identificar e compreender aquelas forças motrizes da dinâmica territorial (LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

Analisando a política de apoio aos APLs na Bahia, Loiola e Ribeiro (2006) apontaram que os 10 APLs-piloto incluídos na política constituíam aglomerações produtivas com poucas articulações entre seus atores e desses com atores extralocais. No projeto inicial, esses arranjos produtivos seriam a base de ações estruturantes de longo prazo, a partir da

compreensão das histórias e conflitos sociais existentes.

Ainda segundo Loiola e Ribeiro (2006), os 10 APLs foram incorporados ao Projeto BID Programa Empresa Bahia Competitiva, hoje denominado Programa de Fortalecimento de Atividades Empresariais (PROGREDIR). O Programa visava à promoção da competitividade e sustentabilidade da economia baiana, com o fortalecimento dos APLs.

O direcionamento das ações para os APLs seguiu as exigências do programa BID, e passou a ser nomeado de “políticas públicas” para os APLs. Os critérios de priorização das aglomerações, já no âmbito do Programa BID, foram: amplitude e participação empresarial da cadeia de valor; valor agregado do setor de atividade na economia estadual; atualização tecnológica setorial; interação com centros tecnológicos e de conhecimento; potencial de mercado e capacidade exportadora; sustentabilidade ambiental; capacidade associativa e cultura de cooperação; e desconcentração regional. Segundo Loiola e Ribeiro (2006), tais critérios distanciam-se do diagnóstico prévio realizado para definição de APLs potenciais, pois focalizam, preponderantemente, a dimensão econômica (7 dos 10 critérios são estritamente econômicos), e descolam-se da base territorial. Concluem ainda que território é entendido como espaço passivo e receptor das atividades econômicas.

Erber (2008) discute a hipótese de que os APLs possibilitam ganhos de eficiência coletiva difíceis de atingir individualmente, o que lhes confere vantagens competitivas específicas. Comenta a base analítica dessa “eficiência coletiva”, fundada em “economias externas locais” e “ação conjunta”. Erber (2008) argumenta haver fortes evidências, na literatura sobre APL, da eficácia de políticas públicas de fomento a essas aglomerações produtivas. No entanto, postula ser preciso diferenciar tais políticas em função do tipo de externalidade cria-

da, sugestão essa que não é comum na literatura, tendo em vista que os APLs estão inseridos em contextos econômicos, políticos e institucionais dos quais as políticas públicas são um componente importante, mas não exclusivo (ERBER, 2008, p. 25).

Em geral, políticas de apoio a APLs teriam foco na geração de ativos de uso coletivo, sob o controle de instituições específicas, fornecedoras de externalidades para os atores do APL, principalmente quando a precificação de ativos é problemática, colocando-se a necessidade de operação com preços administrados. Nesse caso, seriam incluídos serviços prestados por centros de pesquisa, de assistência técnica, de formação de empreendedores, de apoio às exportações, dentre outros. Porém, quando as externalidades são de natureza pecuniária, a ação pública, de caráter transitório, visaria ao estabelecimento de regulamentação de mercado que enseje a formação de preços viabilizadora de transações e suprimento das empresas (ERBER, 2008).

Barroso e Soares (2009) enfocam o papel das políticas de desenvolvimento de APLs, com um estudo do APL de Ovinocaprinocultura no sertão de Quixadá (CE). Concluem que as políticas nele implementadas produziram resultados positivos, com melhoria de práticas de manejo do rebanho, com rebatimentos também positivos sobre níveis de produção e de ganho dos participantes.

Milanez e Puppim (2009) – baseados em estudo desenvolvido no APL de Opalas em Pedro II (PI) – consideram que políticas públicas para APLs tendem a melhorar o desempenho de pequenos garimpos e minas de gemas no Brasil apenas se integram questões ambientais e sociais às ações, com foco no desenvolvimento econômico.

Pode-se concluir esta seção afirmando que os resultados de avaliação de políticas de apoio a APLs no Brasil são controversos. Enquanto Erber (2008), Barroso e Soares (2009)

e Milanez e Puppim (2009) consideram haver fortes evidências da efetividade dessas políticas, o próprio Erber (2008) demonstra lacunas apresentadas por essas políticas, por não diferenciarem economias externas locais técnicas e pecuniárias. Já para Loiola e Ribeiro (2006), o entendimento da dinâmica da noção de território a partir de especificidades históricas e culturais, que podem favorecer ações transformadoras, ainda é limitada.

Outra fonte de diferenciação da política vincula-se à capacidade de inovação das empresas de um APL. Nesses casos, a política deveria focar prioridades de cada subgrupo, incentivando cooperação entre eles. De outra parte, essas políticas podem focar diretamente a inovação, disponibilizando apoios diretos dos governos e definindo processos para gerenciamento das redes de cooperação, conforme sugestão de Gerolamo, Carpinetti, Fleschutz e Seliger (2008). Os APLs iniciantes e em desenvolvimento deveriam receber tratamento diferenciado, os quais, segundo Leite Filho e Antonialli (2011), a priori podem contribuir mais para o desenvolvimento local.

3 Delimitação do objeto e questão de pesquisa

Como visto, há vários estudos realizados sobre APLs e um conjunto muito menor sobre políticas para APL. Embora exista certo consenso de que tais políticas devem focar a inovação, o aprendizado e a cooperação, a revisão bibliográfica realizada indicou a necessidade de algum grau de diferenciação em seus instrumentos e prioridades. Nesse sentido, Erber (2008) apontou ausência de registro, na literatura especializada, sobre a necessidade de diferenciar políticas de fomento aos APLs em função do tipo de externalidade a ser criada, para assegurar ganhos de eficiência coletiva. Também Leite Filho e Antonialli (2011) sugerem a necessidade de tais políticas diferenciarem APLs iniciantes e em desen-

volvimento daqueles consolidados por meio do foco, das prioridades e dos instrumentos.

Já há, por outro lado, experiência acumulada no Brasil na implementação dessas políticas. Como foi visto, em 2010, existiam 1.574 APLs no Brasil, 818 mapeados e 756 priorizados em termos de política e de financiamento. Na Bahia, em especial, o número de APLs mapeados varia entre 59 (CRUZ; PASSOS, 2004), 57 (BAHIA, 2005) ou 66 (REDESIST, 2010a), verificando-se ainda pequenas diferenças na composição das listagens e na abrangência territorial (REDESIST, 2010a).

De 2003 a 2007, a Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação (SECTI) coordenou a política em causa, por meio da Rede de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia. Em 2007, com a mudança da força política do governo, com a ascensão de novo grupo político (do PT), o arcabouço institucional de apoio aos APLs sofreu expressiva mudança, com extinção, pelo Decreto N. 10.431 de 24 de agosto de 2007, da Rede de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia e criação do Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos produtivos Locais da Bahia (NEAPLs/BA) e o deslocamento, em tese, das ações de apoio aos APLs da SECTI para a SICM.

Incorporando a competência de formular, coordenar, articular e dar suporte à política estadual de apoio aos APLs e de constituir-se no principal interlocutor do Governo da Bahia junto ao GTP-APL do MIDIC e a outras instituições correlacionadas, o NEAPLs/BA é formado por: representação do governo do Estado (secretarias de governo), SEBRAE-BA, Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB), Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia (FAEB), Associação Comercial da Bahia (ACB), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CO-DEVASF), Agência de Fomento do

Estado da Bahia (Desenbahia), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Representação dos Trabalhadores (RedeSist, 2010a).

A estrutura organizacional do NEAPLs/BA tem, em seu topo, um Conselho Gestor, constituído por representantes de todas as organizações mencionadas e signatárias do Termo de Compromisso de criação do NEAPLs/BA (RedeSist, 2010a).

Embora criado o NEAPLs/BA, o apoio aos APLs da Bahia continua, primordialmente, por meio do PROGREDIR, parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE nacional), a SECTI e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL) (RedeSist, 2010b). Do total de APLs mapeados, 14 têm recebido apoio, embora apenas 11 sejam contempladas por ações do PROGREDIR.

O conceito de APL da política na Bahia simplifica o sentido das interrelações, na medida em que considera que seus atores devem atuar em regime de estreita cooperação, enquanto a RedeSist define APL como aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, que apresentam vínculos, mesmo incipientes (CASSIOLATO; LASTRES, 2003). Outra discrepância entre a política da Bahia e as proposições da RedeSist (2010a) associa-se à questão de localização numa área geograficamente definida, uma vez que a abordagem de APLs da "RedeSist inclui o aspecto cognitivo presente na interrelação de agentes, prescindindo da proximidade física, o que torna as fronteiras de um APL, de certa forma, mais fluidas." (RedeSist, 2010b, p. 9). O território é o lugar de relações e interesses não podendo ser representado por fronteiras rigidamente definidas.

Apesar da existência de plano de monitoração e avaliação com indicadores formulados, a implementação da política baiana de apoio a APLs não tem recebido avaliação conti-

nuada (REDESIST, 2010a, LOIOLA; RIBEIRO, 2006). Loiola e Ribeiro (2006) realizaram trabalho preliminar de avaliação, quando se iniciava a implementação da política de APL na Bahia. Em 2010, a RedeSist, com apoio do BNDES, realizou estudo extensivo sobre a política de APL na Bahia, cujos resultados, embora de domínio público e de livre acesso no site do BNDES, ainda estão pouco explorados.

A RedeSist (2010b) levanta algumas dificuldades nas ações para o desenvolvimento dos arranjos produtivos no Estado: i) inexistência de cultura associativista e de cooperação; ii) descontinuidade governamental; iii) problemas na estrutura institucional, sobretudo na coordenação e nos canais de comunicação; iv) heterogeneidade estrutural em diversas dimensões; v) diversidade do conceito de APL e falta de clareza no método de identificação e seleção dos APLs; vi) falta de dados para APLs; e vii) problemas de execução: treinamento, motivação e incentivos dos beneficiários.

Tendo em vista que avaliações de implementação de políticas geram informações que podem ser objeto de decisão em ações, objetivos e metas de políticas públicas de natureza inovadora, e considerando a mudança política verificada e a escassez de trabalhos acadêmicos sobre implementação de políticas de apoio a APLs, definiram-se as questões de pesquisa deste trabalho – Como a política de APL vem sendo implementada na Bahia? O que se pode concluir, mesmo de forma preliminar e incompleta, sobre o alinhamento entre o que é preconizado pela literatura e seus padrões de implementação?

4 Método

Nessa seção apresentam-se os objetivos e procedimentos de método.

4.1 Objetivos

O objetivo do trabalho é avaliar como a política dos APL na Bahia, iniciada em 2003, vem sendo im-

plementada, identificando o grau de integração desses “arranjos produtivos” à dinâmica produtiva do Estado, o grau de incorporação das especificidades territoriais em seus contextos e a percepção dos empresários sobre seus resultados. Esse objetivo geral desdobra-se nos objetivos específicos: mapear os APLs incluídos na política e suas relações com a economia estadual e a dos municípios; identificar estrutura de governança da política; comparar ações previstas e implementadas; e avaliar os resultados dessas ações sob a perspectiva dos beneficiários.

4.2 Tipo de pesquisa

Essa é uma pesquisa descritiva, de base bibliográfica e documental, com entrevistas semiestruturadas. Em 2006, a mudança de governo estabelece um momento de inflexão até que a política de apoio aos APLs seja retomada. Tendo em vista seus objetivos, foram realizadas entrevistas, nos meses de maio e junho de 2008, com Dr. Elias Ramos, da FAPESB, Dr. Jackson Ornelas, da SECTI, Dra Berta Passos, coordenadora do projeto BID/SECTI e Dra. Célia Ramos, coordenadora técnica da SECTI. A pesquisa documental abarcou um período mais amplo, estendendo-se até 2012 e focando, principalmente, o Portal da Rede de APLs do Estado da Bahia⁷ que ainda está disponível, o site do PROGREDIR⁸ e documentação do PROGREDIR disponibilizada por email. A pesquisa bibliográfica procurou cobrir os principais artigos publicados, principalmente os da base Scielo, e a produção da RedeSist.

5 Caminhos e descaminhos da política de APL na Bahia

Nessa seção são apresentados e analisados os resultados da pesquisa.

5.1 APLs apoiados e relações com a economia estadual e municipal

Conforme registrado, há 14 APLs na Bahia contemplados pela política estadual de apoio a APLs: fornecedores automotivos (RMS e Feira de Santana) caprinovinocultura (Semi-árido), confecções (Salvador e Feira de Santana), fruticultura (Juazeiro), transformação de plástico (RMS e Feira de Santana), piscicultura (Paulo Afonso), rochas ornamentais (Ouro-lândia e Lauro de Freitas), sisal (Valente), tecnologia da informação (TI-RMS e Feira de Santana), turismo (Ilhéus, Itabuna), fármacos e cosméticos (RMS e Feira de Santana), cacau (Ilhéus e Itabuna) e turismo cultural (Chapada Diamantina)⁹.

Alguns APLs (automotivo, fármacos e cosméticos, confecções, rochas ornamentais, TI e transformações plásticas) estão localizados nas regiões mais dinâmicas do Estado, a exemplo da RMS e Feira de Santana, enquanto outros se localizam em regiões depauperadas, como o semiárido (sisal, caprinovinocultura, piscicultura e turismo cultural).

Em relação às bases tecnológicas, grau de formalização de suas empresas, capacitação técnica e gerencial, e inserção nos fluxos comerciais internos e externos ao Estado, também a heterogeneidade é expressiva. Nos APLs de piscicultura, caprinovinocultura, sisal, rochas ornamentais e derivados de cana predominam micro e pequenas empresas informais e de níveis de articulação interempresarial e tecnológicos relativamente baixos em relação à fronteira de suas respectivas indústrias. Nos casos em que predomina a produção familiar, os proprietários possuem limitada capacidade gerencial. Seus trabalhadores têm, em regra, baixa

⁷ <<http://www.secti.ba.gov.br/index.php/component/content/article/70-progredir/460>>

⁸ <<http://www.secti.ba.gov.br/index.php/component/content/article/70-progredir/460-progredir>>

⁹ <<http://www.secti.ba.gov.br/index.php/component/content/article/70-progredir/460-progredir>>

qualificação e reduzidas chances de participar de processos de aprendizado contínuo. A coordenação e a formação de redes entre empresas tendem a ser fracas. Nesse contexto, há perspectivas limitadas de crescimento, competição acirrada, pouca confiança entre diversos atores e baixo compartilhamento de informações (REDESIST, 2010b).

Já APLs de TI, fornecedores da cadeia automotiva, confecções, transformações plásticas, fruticultura e turismo são relativamente organizados, verificando-se algum grau de interação entre atores locais, coordenação local, qualificação de mão de obra e capacidade gerencial. No entanto, há lacunas de capacidade inovativa (REDESIST, 2010b).

Os APLs apoiados pela política baiana são bastante heterogêneos nas suas dinâmicas socioespaciais, produtiva e de inovação. Essa caracterização dos APLs do Estado como arranjos heterogêneos corrobora resultados de pesquisa anteriormente revisados (FERREIRA et al, 2011, BRITTO; STALLIVIERI, 2010, VILLELA; PINTO, 2009, STALLIVIERI et al, 2009, OLIVEIRA; BALANCO, 2008, LOIOLA ; RIBEIRO, 2006, FERREIRA; DAMASCENO, 2006).

Quanto à participação dos APLs apoiados nos fluxos internacionais, o relatório da RedeSist (2010b) registra uma contribuição relativa de 8,13% nas exportações para os setores nos quais todos estão inseridos. Na verdade, esse percentual é apenas uma aproximação da maior da contribuição efetiva de cada APL, com base em dados de 2006. Os setores que apresentam participações relativas maiores são: cacau (3,1%), fruticultura (1,7%) e sisal (0,96%) (RedeSist, 2010b). Assim, a participação dos APLs apoiados nos fluxos internacionais de comércio ainda é pouco expressiva.

Quanto aos fluxos interestaduais de comércio, as dificuldades de mensuração são ainda maiores. Nesse

caso, só foi possível comparar o saldo da balança comercial da Bahia com o dos demais Estados para os seguintes APLs: automotivo (negativo); confecções (positivo); derivados de cana (negativo); fruticultura uva (positivo); fruticultura manga (negativo); transformação de plásticos (negativo); rochas ornamentais (positivo); sisal (positivo) e TI (positivo). Informações para outros setores não estavam disponíveis.

Apenas os APLs de fruticultura e de sisal têm participação expressiva no comércio dos municípios que os sediam. Apesar das dificuldades de mensuração, os resultados coletados pela RedeSist (2010b) sugerem que, nesse caso também, a contribuição dos APLs é muito restrita.

5.2 A política de APL: estrutura de governança e ações previstas e realizadas

Tradicionalmente, políticas do estado da Bahia voltadas para a economia tinham recorte setorial e amparavam-se, quase exclusivamente, em incentivos fiscais e fornecimento de áreas infraestruturadas em pólos e distritos industriais do interior. A adoção de política de apoio a APLs representou um grande movimento de inflexão de recorte fisicoterritorial, de foco e instrumentos (LOIOLA; RIBEIRO, 2006).

Como foi visto, os 14 APLs selecionados para apoio diferem em dinâmica socioterritorial, produtivo-inovativa, de disponibilidade de infraestrutura, das capacitações técnicas e de gestão de empresas e empresários, e de experiência de trabalho conjunto em redes de cooperação. Diferem ainda quanto à importância na matriz de exportação do Estado e na matriz de comercialização dos municípios em que estão inseridos. Frente a sujeitos de política tão heterogêneos, qual o desenho da política de apoio aos APLs na Bahia?

Conforme também já registrado, a referida política foi redesenhada

em termos de estrutura de governança em 2007, com um longo período de indefinições após a posse do governador Jaques Wagner, em seu primeiro mandato, e também com o deslocamento da política da SECTI para a SICM. Segundo técnicos do governo entrevistados, as políticas territoriais continuam e constituem a base de todas as ações do Estado. No entanto, instalou-se uma nova visão, diferente da que animava as ações do governo anterior. Segundo eles, tende-se a valorizar fortemente as demandas sociais, sobretudo as expressas pelos movimentos sociais, dando maior amplitude ao conceito de atividade produtiva, embora mantendo o foco empresarial. Ressaltam que, no âmbito desse programa, ainda é frágil a preocupação com a dimensão territorial (informação verbal colhida entre maio e junho de 2008). Tal informação corrobora o resultado de pesquisa realizada por Loiola e Ribeiro (2006), que apontam a relativa dissociação entre objetivos do programa, sobretudo em relação a questões territoriais e os indicadores de avaliação de desempenho das empresas e dos APL.

Apesar da extinção da Rede de Apoio da SECTI e de sua substituição pelo NEAPLs/BA em 2007, transferindo-se, no Decreto de sua instituição, o papel de liderança da governança para a SICM, o atual ente de governança não conta com dotação orçamentária ou outras fontes de recursos. Dessa forma, suas ações continuam essencialmente financiadas pelo PROGERIR sob a coordenação da SECTI¹⁰. Verifica-se, portanto, fragmentação quanto à estrutura de governança, o que tende a impactar negativamente a implementação das ações, situação já sugerida por Loiola e Ribeiro (2006).

A estagnação dos APLs contemplados pode indicar perda de prioridade da política. Adicionalmente, a ausência de critérios pode estar refletindo baixo domínio conceitual

e ausência de metodologia própria que levem à identificação e seleção de APLs em consonância com os objetivos da própria política, produzindo informações necessárias para a formulação de políticas assentadas nas diferentes dinâmicas socioespaciais e produtivo-inovativas, nas capacitações de gestão e no trabalho cooperativo característico de cada APL.

Contando com recursos advindos do BID (US\$ 10 milhões), do SEBRAE (US\$ 5 milhões) e da FAPESB (US\$ 1,6 milhões), o PROGREDIR envolve ações voltadas para: promover modernização institucional via participação compulsória em rede criada pelas próprias empresas de cada APL; potencializar inovação e difusão tecnológica; promover capacitação técnica e empresarial em cultura de cooperação; prover consultoria especializada para formação das redes e elaboração de planos de negócios. Tais planos são selecionados por Chamada Pública, recebendo aporte de recursos para capacitação profissional e empresarial, acesso a mercados e aquisição de serviços técnicos¹¹.

O primeiro segmento envolve a realização de diagnósticos empresariais e de Planos de Melhoria Continuada (PMC), de plano de fortalecimento de organizações de governança local, e a oferta de cursos de capacitação em liderança, empreendedorismo, cultura de cooperação e produção enxuta.

O segundo segmento objetiva realizar chamadas públicas para registrar consultores de serviços técnico-tecnológicos e de gestão, instalar cinco infocentros, apoiar o fortalecimento técnico da RETEC e implantar portais dos APLs. Já o terceiro segmento envolve executar Projetos Estruturantes (PEs) cofinanciados (empresas e PROGREDIR), enquanto o quarto reúne ações para viabilizar o sistema de monitoramento e de avaliação, incluindo o estabelecimento de linha de base para os APLs selecionados.

No terceiro segmento, pressupõe-se que as empresas dos APLs selecionados estão interessadas em investir em práticas e projetos de melhoria de sua competitividade e que provedores de serviços empresariais responderão às demandas das empresas. Já no quarto segmento, pressupõe-se que as empresas disponibilizariam, de forma adequada, a informação necessária para correta avaliação do programa, e que existiriam outras fontes de dados estatísticos no tempo necessário à avaliação do Programa.

Além dessas ações, previstas no PROGREDIR, o SEBRAE-BA apoia o APL de confecções de Salvador e de Feira de Santana e o do setor automotivo, enquanto o IEL /FIEB promove diagnósticos e planos de melhorias individuais das MPEs dos APLs, cadastro e credenciamento de ofertantes de serviços especializados, criação e operacionalização dos Portais dos APLs e serviços técnicos e tecnológicos para redes associativas dos APLs¹².

O acesso a informações é difícil e elas se encontram fragmentadas em várias fontes documentais, lacuna já indicada por Loiola e Ribeiro (2006) e ratificada por RedeSist (2010b). Dentre os muitos méritos técnico-científicos das Notas Técnicas da RedeSist (2010a e b), destaca-se a reunião de um conjunto de informações espalhadas em várias fontes documentais e bibliográficas, proporcionando o acesso a um rico conjunto de dados. Compilação de dados da SECTI, realizada pela RedeSist, mostrou as realizações do PROGREDIR (QUADRO 1). Os dados da RedeSist foram complementados com informações obtidas em extrato de relatório encaminhado ao BID e disponibilizado pela SECTI por email em julho de 2012.

No Quadro 1, verifica-se que metas previstas de produtos e serviços estão sendo alcançadas, majoritariamente, conforme previsão. Grande exceção é a meta relativa à promoção de atividades pertinentes às demandas dos empresários, com nenhuma ação executada. Tal fato reforça percepção de que o planejamento das ações tem sido feito e executado de forma pouco participativa, sugerindo um plano de capacitação relativamente padronizado, sem levar em consideração demandas específicas do empresariado de cada APL. Também esforços empreendidos para localização dos *websites* dos APLs via *Google* foram frustrados. De acordo com informação em e-mail de 30/07/2012, da atual subcoordenadora do PROGREDIR, "... os domínios Internet [...] estavam sendo hospedado na FieB, e o prazo da vigência do convênio encerrou. Estamos buscando alternativas para deixá-los ativos em outro servidor.". Esses dois elementos sugerem cautela no uso dos dados de realização do PROGREDIR.

A comparação entre o previsto e o realizado quanto a produtos e serviços é uma das fases da avaliação de resultados. No entanto, não permite monitorar a efetividade da política, medida pelo alinhamento entre objetivos e produtos, por meio dos indicadores relacionados ao objetivo geral constante do Quadro 1, já que o sistema de avaliação, embora formulado, não vem sendo operacionalizado.

Registra-se ainda que os APLs apoiados têm sido objetos de vários projetos estruturantes, federais e estaduais. Esses projetos, todavia, não compõem o escopo deste artigo (ver Redesist, 2010b).

¹⁰ <<http://www.secti.ba.gov.br/index.php/component/content/article/70-progredir/460-progredir>>

¹¹ <http://www.secti.ba.gov.br/index.php/component/content/article/70-progredir/460-progredir>

¹² <http://www.secti.ba.gov.br/index.php/component/content/article/70progredir/460-progredir>

QUADRO1 – Marco Lógico PROGREDIR (2009)

Objetivo geral: articular a cooperação empresarial e institucional para a difusão de práticas competitivas e sustentáveis nos APLs beneficiados	Indicadores		
	<p><i>Índice de Cooperação Empresarial:</i> percentual de empresas participantes de redes associativas com relação ao total de empresas integrantes dos APLs. <i>Índice de Articulação Institucional:</i> aumento nos recursos de apoio captados pelos APLs com outras instituições fora do Programa. <i>Índice de desenvolvimento empresarial:</i> aumento no percentual de empresas que adotam práticas competitivas (em atividades financiadas pelo Programa, como gestão empresarial e ambiental, controle de qualidade, e adoção de tecnologias industriais básicas) com relação ao total de empresas integrantes dos APLs.</p> <p><i>Índice de Satisfação:</i> pelo menos 70% dos empresários que se beneficiaram dos serviços financiados pelo Programa consideraram que tais serviços contribuíram de maneira significativa para melhorar sua posição competitiva, medida ao final do Programa.</p>		
Atividades realizadas	Total		Exemplos de indicadores de avaliação previstos
	Previsto	Realizado	
Diagnósticos empresariais	1.000 (sendo 500 até 10 meses de execução do programa e 500 com 20 meses).	788	70% das empresas assinalam que as recomendações são boas e realizáveis.
Planos de fortalecimento das OGL	10 APLs (sendo 5 até 10 meses de execução do Programa e 5 com 20 meses).	11	50% dos APLs com OGLs com desempenho reconhecido como bom pela Unidade de Gerenciamento de Projeto (UGP) e pelos empresários.
Capacitação das redes associativas no sentido de sua formação e dinamização	35 redes (sendo 20 ao final de 12 meses de execução do Programa e 15 redes ao final de 20 meses).	56*	60% das redes apoiadas pelo Programa para preparar os planos de negócios conseguem sua aprovação.
Fortalecimento das Redes Associativas – Planos de Negócios (PN)	70 (sendo 35 ao final de 12 meses de execução do Programa e 35 redes ao final de 20 meses); 70% dos (PN) das Redes Associativas aprovados são implementados mediante satisfação dos empresários.	53**; 526 ações previstas nos PN das Redes Associativas (184 de capacitação, 241 de Inteligência e Acesso a Mercados e 101 de Serviços Técnicos e tecnológicos), sendo 307 executadas de forma satisfatória, restando 219 ações a executar dentro do prazo.	
Elaboração de Plano de Melhoria Competitiva (PMC)	11 (sendo 6 aprovados até o 15º mês de execução e 5 até o final do Programa).	2 planos elaborados e aprovados e 6 elaborados.	
Elaboração de Planos Estruturantes (PE)	11 (sendo 4 (aprovados até o 15º de execução e o restante até o final do Programa).	6 elaborados e aprovados (Confecções, TI, Automotivo, Transformação do Plástico, Sisal e Piscicultura) e 5 elaborados.	
Portais ativados	10 (sendo 5 no final de 10 meses e 5 no final de 20 meses de execução do Programa).	10 (APL de Confecções; APL de TI; APL de Derivados da Cana de Açúcar; APL de Fruticultura; APL de Ovinocaprinocultura; APL de Turismo; APL de Rochas Ornamentais; APL de Automotivo; APL de Piscicultura; APL de Transformação de Plásticos).	20% (Ano 1) declaram que usaram o portal pelo menos 1 vez, 35% (Ano 2) e 50% (Ano 3); 70% das empresas dos APLs assinalam estar satisfeitas com os conteúdos e serviços do portal.
Elaboração de Planos Estratégicos dos APL	70% dos (PE) aprovados pelo Programa são implementados satisfatoriamente para os empresários.	01 PE (APL de Confecções) aprovado pelo Programa foi implementado satisfatoriamente para os empresários.	Pelo menos 80% dos empresários beneficiados com essas atividades indicam estar “satisfeitos” ou “muito satisfeitos” com a qualidade dos serviços financiados.
Promoção de atividades pertinentes às demandas dos empresários	80% dos empresários estejam satisfeitos com os serviços e ações financiadas pelo Programa	Ações não foram ainda realizadas.	
Sistema de monitoramento e de avaliação	1 Sistema	Sistema desenhado e implementado. O atual sistema está em avaliação para uma versão mais atualizada.	

Notas:

*14 (quatorze) no APL de Confecções, 04 (quatro) no APL de TI, 08 (oito) em Fruticultura, 02 (dois) no APL de Transformação de Plástico, 06 (seis) no APL de Turismo, 04 (quatro) no APL de Sisal, 03 (três) no APL de Rochas Ornamentais, 03 (três) no APL de Piscicultura, 06 (seis) no APL de Caprinocultura, 06 (seis) do APL de Derivados de Cana. OBS.: Três redes desistiram (uma de Sisal e duas de Confecções).

**até 31/12/2011.

Fonte: elaboração própria com base em SECTI, 2012 e RedeSiste, 2010b.

A RedeSist (2010b) realizou pesquisa de campo com vários interessados de sete APLs (confeções, psicologia, transformação de plástico, caprinovinocultura, sisal e rochas ornamentais). De acordo com os entrevistados, o SEBRAE e a SECTI são responsáveis pelas principais iniciativas de apoio que receberam: curso de capacitação empresarial, consultoria em gestão e mercadológica, e capacitação.

Embora afirmem que buscaram o apoio visando ao fortalecimento de sua empresa, do setor e da região, os empresários não têm resposta unânime acerca dos resultados alcançados. Para alguns, por exemplo, cursos, treinamentos e capacitações não foram considerados importantes, por não terem levado em consideração diferenças em termos de lógica produtiva, grau de articulação e capacitação entre os arranjos e seus empresários, o que reforça registro anterior sobre esse assunto.

Nos arranjos menos articulados, com baixa capacitação técnica e mais ligados às atividades de subsistência, os cursos e capacitações se mostram bastante relevantes. Entretanto, para outros arranjos, mais organizados, a necessidade de agrupar os produtores, organizar a cadeia produtiva, a inserção dos produtos em novos mercados e a necessidade de financiamento se mostram mais importantes. Nesse sentido, aparentemente pode-se notar certa insatisfação destes produtores com as políticas de incentivo, visto que suas demandas ainda não foram atendidas. Para os mesmos, a falta de resultados concretos desestimulou os empresários (REDESIST, 2010b, p. 46).

Quanto aos impactos das ações de apoio aos APLs, os entrevistados consideram que, até o momento, eles não são muito visíveis.

Retomando proposição da RedeSist (2010), os APLs baianos caracterizam-se por inexistência de cultura de cooperação, efeitos de descontinuidade governamental, problemas de coordenação e de comunicação,

“
A política analisada não tem como referência essas orientações teórico-metodológicas, o que pode estar contribuindo para minizar seus impactos socioprodutivos e seu poder de transformação e dinamização das economias locais.
”

heterogeneidade estrutural e problemas de execução da política dentre outros.

As avaliações de Loiola e Ribeiro (2006), da RedeSist (2010) e dos empresários corroboram Villela e Pinto (2009) e Leite Filho e Antonialli (2011). Esses últimos sugerem que a política de apoio a APLs deve diferenciar os iniciantes e em desenvolvimento dos consolidados, em foco, prioridade e instrumentos. Nesse sentido, propostas de classificação dos APLs e de suas empresas de Leite Filho e Antonialli (2011) e de Britto e Stallivieri (2010) quanto à aprendizagem, inovação e cooperação podem embasar o desenho de políticas mais facetadas, corroborando a opinião de que, embora exista certo consenso que políticas de apoio a APLs devem focar a inovação, o aprendizado e a cooperação, a revisão de bibliografia sobre política de apoio a APLs indicou a necessidade de algum grau de diferenciação em instrumentos e prioridades dessa política.

Algumas dessas diferenciações foram antes assinaladas. No entanto, cabe retomar a questão crucial levantada por Erber (2008) sobre o desenho das políticas de apoio aos APLs, que deveria distinguir o foco na geração de ativos de uso coletivo de natureza técnica e de ativos que geram externalidades de natureza pecuniária. A política analisada não tem como referência essas orientações teórico-metodológicas, o que pode estar contribuindo para minizar seus impactos socioprodutivos e seu poder de transformação e dinamização das economias locais.

6 Conclusões

O debate teórico-metodológico no campo das políticas públicas reverbera sobre o campo das práticas. Novos conceitos de políticas públicas, instrumentos, unidades de intervenção, institucionalidades e atores passam crescentemente a povoar o ambiente. Neste trabalho, ressaltaram-se direções de teoria e prática de política pública que incorporam o conceito de APL e territórios. O conceito de APL tem orientado fortemente a formulação de políticas públicas, em diferentes níveis de governo no Brasil. Em vista dessa centralidade, a implementação de política pública com base em APL no Estado da Bahia foi tomada como objeto de investigação, objetivando-se responder duas questões de pesquisa – Como a política respaldada em APL vem sendo implementada na Bahia? O que se pode concluir, mesmo de forma preliminar e incompleta, sobre o alinhamento entre o que é preconizado pela literatura e seus padrões de implementação?

As seções anteriores registraram respostas a essas duas questões, evidenciando que os APLs, na Bahia, apresentam características diferenciadas que refletem as diferentes dinâmicas socioespaciais e sócio-técnico-produtivas das aglomerações. Essas diferenças não são, no entanto, incorporadas no desenho da política, de suas ações e de seus instrumentos.

Apesar do discurso de preocupação com as demandas sociais e com a inclusão social, não parece que a visão da necessária articulação entre essas demandas, as especificidades locais e as lógicas produtivas de cada APL estejam efetivamente nas agendas dos atuais gestores. Tais evidências tendem a reduzir os possíveis impactos socioeconômicos da política sobre os territórios, os APLs e suas empresas.

A efetivação de uma política transversal, de suporte ao desenvolvimento sustentável, parece demandar um redesenho das relações institucionais no âmbito do Governo e da estrutura organizacional do ente gestor da política, que viabilize a adoção e implementação de ações interdisciplinares, e flexibilidade e agilidade organizacional e institucional para incorporar mudanças na política, em seus instrumentos e sistemas de monitoração e de avaliação – fruto do aprendizado e das próprias mudanças na realidade – e assegurar ênfase nos princípios de seletividade dos beneficiários e de retornos crescentes, para as comunidades, dos resultados dessas políticas. Esses elementos constituem também agenda de pesquisa sugerida.

Os limites do trabalho realizado, que se baseou, fundamentalmente em fontes secundárias e em entrevistas semiestruturadas, não podem ser negligenciados. Esses limites são amplificados em um quadro de muita carência de informações e dados sobre a implementação da política de APL no Estado da Bahia.

Apesar desses limites, além de contribuir para a delimitação de uma agenda de pesquisa, aumentar o conhecimento acumulado sobre a implementação de políticas de apoio a APLs no Brasil e na Bahia, e reposicionar a discussão sobre políticas de APL, reforçando perspectivas de análise centradas na interdisciplinaridade, este trabalho apresenta outras contribuições tanto para as empresas quanto para governos. Da

perspectiva das empresas, reúne um conjunto de informações que podem orientar suas ações em busca de melhorias e de evolução positiva de desempenho. Sob a ótica dos governos, estadual e municipal, ao problematizar aspectos da política atual, pode orientar decisões de mudanças com vistas a reforçar a viabilidade de sua implementação e sua efetividade em termos dos objetivos de melhoria da qualidade de vida dos habitantes locais, aumento da densidade tecnológica e da capacidade de aprendizagem de seus agentes e fortalecimento das relações de cooperação.

Referências

ARELARO, Lisete R.G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 899-919, out. 2007.

BAHIA. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Política de ciência, tecnologia e inovação para o Estado da Bahia**. Salvador: SECTI, 2004.

BARROSO, J. A.; SOARES, A. A., C. O impacto das políticas públicas no desenvolvimento de arranjos produtivos locais: o caso do APL de ovinocaprinocultura em Quixadá, Ceará. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1435-1457, dez. 2009.

BRITTO, J.; STALLIVIERI, F. Inovação, cooperação e aprendizado no setor de software no Brasil: análise exploratória baseada no conceito de Arranjos Produtivos Locais (APLs). **Econ. soc.**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 315-358, ago. 2010.

CUNHA, J. A. C. da; PASSADOR, J. L.; PASSADOR, C. S. A presença de agentes intermediadores na formação de redes interorganizacionais: uma análise sob a perspectiva temporal. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 108-128, mar. 2012.

CRUZ, R.; PASSOS, F. U. Experiência e Potencialidades em Arranjos produtivos locais na Bahia: Assimetrias, Precariedades e Constrangimentos Estruturais. In: VIDAL, Francisco Baqueiro (Org). **Desenvolvimento Regional: análises do Nordeste e da Bahia**. v.1. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, 2006, p. 141-166.

ERBER, F. S. Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 18, n.1, p. 11-32, jan./abr. 2008.

FERREIRA JUNIOR, H. de M.; SANTOS, L. D.. Sistemas e arranjos produtivos locais: o caso do polo de informática de Ilhéus (BA). **Rev. econ. contemp**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 411-442, ago. 2006.

FERREIRA, M. T. da S. et al. Análise do desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs): um estudo de caso do município de Paraty (RJ). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 517-539, abr. 2011.

FONSECA, E. M. da et al. Descentralização, AIDS e redução de danos: a implementação de políticas públicas no Rio de Janeiro, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 9, p. 2134-2144. Set. 2007.

FUINI, L. L.. Estudo do mercado de trabalho em Arranjo Produtivo Local (APL): território e produção cerâmica em Santa Gertrudes/SP. **Soc. nat.**, Uberlândia, v. 20, n. 1, p. 75-85, jun. 2008.

GONZALEZ ESPITIA, C. G.; MORA RODRIGUEZ, J. J. Políticas activas de empleo para cali-colombia. **Estud. gerenc.**, Cali, v. 27, n. 118, mar. 2011.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Eng. Sanit. Ambient.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 13-41, set. 2007.

- LASTRES H.M.; CASSIOLATO, J.E. Nas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, Rio de Janeiro, 16 e 17 de agosto de 2001. **Anais...** RedeSist. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/redest>. Acesso em: 3 mar. 2006.
- LEITE FILHO, G. A.; ANTONIALLI, L. M.. Proposta de classificação de arranjos produtivos locais por indicadores de identificação: um estudo multivariado. **Interações (Campo Grande)**, v. 12, n. 1, p. 53-64, jun. 2011.
- LOIOLA E. R.; RIBEIRO, M. T. Inovação: política de ciência e inovação (CT&I) como instrumento de governança para o desenvolvimento. Salvador: **Revista Análise & Dados**, v. 14, n. 4, p.5-15. 2006.
- MARSHALL, A. **Princípios de Economia Política, Tratado Introdutório** (Natura non facit saltum), São Paulo: Abril Cultural, 1982.. p. 211-272. (Os Economistas, v. 1).
- MILANEZ, B.; PUPPIM, J. A.. Ambiente, pessoas e labor: APLs além do desenvolvimento econômico na mineração de opalas em Pedro II, no Piauí. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 527-546, dez. 2009.
- OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J.. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p.1943-67, dez. 2011.
- OLIVEIRA, A. L. M.; BALANCO, P. A. F. Inovação e cooperação tecnológica no arranjo produtivo local de tecnologia da informação de Salvador – Bahia. **Revista Desenharia**, n.8, p.131-152, mar. 2008.
- PIRES, R. R. C.. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p.735-769, 2009.
- REDESIST. 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 02: **Arranjos produtivos Locais no Estado da Bahia**: Mapeamento, Metodologia de Identificação e Critérios de Seleção para Políticas de Apoio, 2010a. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Apoio_a_estudos_e_pesquisas/BNDES_FEP/pesquisa_cientifica/apls.html>. Acesso em: 15 jun. 2012.
- REDESIST. 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 07: Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações, Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Apoio_a_estudos_e_pesquisas/BNDES_FEP/pesquisa_cientifica/apls.html >. Acesso em: 10 jun. 2012.
- REIS, C. E. G; VASCONCELOS, I. A. L.; BARROS, J. F. de N. Políticas públicas de nutrição para o controle da obesidade infantil. **Rev. paul. pediatr.** São Paulo, v. 29, n. 4, p.625-633, dez. 2011.
- REIS, Ana Paula dos; AMATO NETO, João. Aprendizagem por cooperação em rede: práticas de conhecimento em arranjos produtivos locais de software. São Paulo: **Prod.**, 2012. Disponível em : <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132012005000023&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em : 06 ago. 2012. Epub 10-Maio-2012.
- RUAS, M. das G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Apostila. 1992. (mimeo).
- SANTOS, C. R. B.; MAGALHAES, R.. Pobreza e Política Social: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 5, p. 1215-1224, mai. 2012.
- SANTOS, S. M. C. dos; SANTOS, L. M. P.. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 1 - Abordagem metodológica. **Cad. Saúde Pública** [online], v. 23, n.5, p. 1029-1040. 2007.
- SECTI. **Informe Semestral de Progresso** - Relatório Semestral - 01/07/2011 a 31/12/2011 (extrato). Salvador: SECTI. Data de Elaboração: jan. de 2012. Mensagem recebida por <isabella.santana@secti.ba.gov.br> em 24 jul.2012.
- STALLIVIERI, F.; CAMPOS, R. R.; BRITTO, J. N. de P. Indicadores para a análise da dinâmica inovativa em arranjos produtivos locais: uma análise exploratória aplicada ao arranjo eletrometal-mecânico de Joinville/SC. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 185-219, mar. 2009.
- TEIXEIRA, K. H. et al. Território, cooperação e inovação: um estudo sobre o Arranjo Produtivo Pingo D'água. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 44, n. 3, p. 573-594, set. 2006.
- TEIXEIRA, M. C.; TEIXEIRA, R. M.. Relacionamento, cooperação e governança em arranjos produtivos locais: o caso do APL de madeira e móveis do estado de Rondônia. **REAd. Rev. eletrôn. adm. (Porto Alegre)**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p.237-269, abr. 2011.
- VILLELA, L. E.; PINTO, M. C. S.. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, p. 1067-1089, out. 2009.
- WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: Editora Gente, 2004.