

# GTP APL: DEZ ANOS DE AVANÇOS E PERSPECTIVAS DE FUTURO

Ana Caroline Suzuki Bellucci<sup>1</sup>  
Fabiany Maria Made e Vellasco<sup>2</sup>  
Iedo Brito da Silva<sup>3</sup>  
Maria Cristina de A. C. Milani<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL) foi criado no âmbito do governo federal para sistematizar a atuação institucional em prol do desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) existentes. O grupo reúne 33 instituições públicas e privadas e, em 2014, completa dez anos de existência e de muitas conquistas: a política de APLs se difundiu, a necessidade de coordenação de ações é reconhecida pelos atores nacionais e locais e a cooperação é vista como elemento-chave pelos empresários para o desenvolvimento do seu próprio negócio, do setor específico e até mesmo da economia como um todo.

Os esforços iniciais do grupo focaram na necessidade de identificação dos APLs existentes em todo o país, além da organização e do planejamento de cada um deles. Diversos Planos de Desenvolvimento (PDs) foram elaborados contendo desde ações simples e de curto prazo, como a indicação de um gestor ou a criação de um grupo de *e-mails*, até ações de longo prazo, que necessitariam de grande aporte de recursos por parte das instituições de fomento, como a criação de escolas técnicas e de centros tecnológicos.

Apesar da metodologia inicial prever que todos os planos seriam apoiados pelo GTP APL, após a consolidação dos 27 Núcleos Estaduais de Apoio a APLs (NEs) e do estímulo dado para que estes induzissem a elaboração dos PDs, houve uma “avalanche” de apresentação de planos ao GTP APL. Se, por um lado, foi muito satisfatório em termos de planejamento para os APLs, por outro, mostrou-se inviável o atendimento direto de todas as demandas contidas neles.

---

1. Analista de Comércio Exterior e coordenadora-geral de APLs do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

2. Analista técnica administrativa lotada na Coordenação-Geral de APLs do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

3. Analista técnico administrativo lotado na Coordenação-Geral de APLs do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

4. Analista de Comércio Exterior e coordenadora-geral substituta de APLs do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Dessa forma, ficou claro para o GTP APL o papel dos PDs como instrumento de orientação e planejamento para os APLs. Um planejamento estratégico é tido como essencial, visto que ele oferece uma visão de futuro, serve de guia às ações, dá legitimidade ao trabalho do gestor e define metas e objetivos ao arranjo. A partir do processo de planejamento estratégico, a organização pode identificar as oportunidades e ameaças em um mercado globalizado e competitivo como o atual.

Além disso, mesmo que não na integralidade, muitos PDs foram atendidos com ações próprias dos APLs, dos núcleos estaduais e do GTP APL. Diversificou-se a forma de obtenção desses apoios, sendo necessário, em muitos casos, apresentar projetos e concorrer a editais e seleções públicas. Por fim, ações e gargalos listados nos PDs servem de fonte de informação e de diagnóstico do APL e subsidiam a elaboração de políticas públicas pelas instituições do GTP APL.

O planejamento, no entanto, não deve ficar restrito ao APL em si, mas deve considerar a estrutura produtiva da região na qual o arranjo está inserido e, acima de tudo, o setor econômico ao qual ele pertence. O planejamento estratégico do APL deve ser feito em conjunto com o planejamento setorial e, sobretudo, concatenado com os planejamentos dos demais arranjos de uma mesma cadeia. Isso possibilita a definição de ações prioritárias para o conjunto de APLs e a atuação de forma coordenada, mas sem implicar na perda de individualidade de cada arranjo. Esta estratégia também possibilitaria uma maior integração entre a política para APLs e a política industrial, de desenvolvimento regional e de inclusão produtiva; políticas estas que necessitam de esforço maior para dialogarem entre si.

Além disso, o desenvolvimento local, para ser completo, deve abranger as suas três dimensões: econômica, sociocultural e política. O fomento a APLs, além de ser visto como meio para atingir o desenvolvimento de uma localidade, deve ser implementado de forma integrada com as políticas que abrangem outras dimensões, em especial com as políticas industriais e com a política de desenvolvimento regional. Teoricamente, tal articulação é extremamente plausível, mas na prática a implementação ainda encontra diversos obstáculos.

## **2 INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO**

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) possui como um dos seus objetivos a sustentação de uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais. Entre as diretrizes listadas na PNDR há duas que impactariam fortemente este objetivo: o reforço da dimensão regional nas principais políticas e planos do governo federal com impacto territorial, tendo a PNDR como fio condutor estratégico; e a aposta nas atividades e tecnologias inovadoras e da “economia verde”, portadoras de futuro, como mobilizadoras e catalizadoras de processos de desenvolvimento territorial e regional.

Esse enfoque também aparece na política para APLs, que tem como objetivo estimular processos locais de desenvolvimento, por meio da promoção da competitividade e da sustentabilidade dos empreendimentos no território em que o APL está inserido. Nas diretrizes dessa política constam o protagonismo local, a promoção de um ambiente de inclusão, a integração, a elevação do capital social e a redução das desigualdades regionais.

Dessa forma, o incentivo aos APLs deve ser visto como uma das formas de implementação da PNDR, assim como da política industrial. O Plano Brasil Maior (PBM) possui, em sua estrutura, uma coordenação sistêmica de ações especiais em

desenvolvimento regional, visando inseri-lo em todas as Unidades da Federação e buscando que a política industrial seja incorporada na agenda de desenvolvimento regional. Esta articulação, no entanto, ainda é tímida e insuficiente, principalmente para evitar a duplicação de esforços, promover a implementação de ações de forma conjunta e coordenada e alcançar resultados mais efetivos.

Nesse sentido, surgiu a segunda geração de políticas para APLs, indicando que se deve incentivar, além da cooperação interna, o fortalecimento dos laços ao longo da cadeia na qual o arranjo participa e entre os diversos APLs de um mesmo setor ou de setores complementares.

### 3 PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DE APLS

O documento-base do Plano Nacional de Capacitação em Gestão de APLs (PNC) aponta algumas tendências nas políticas orientadas para o fortalecimento de APLs baseadas em análise da experiência internacional. Entre elas, podem ser destacadas:

- o estímulo ao reconhecimento das possibilidades de interação entre agentes, visando solucionar problemas de falta de informação que dificultam a montagem desses arranjos, particularmente em estágios embrionários (ou pré-competitivos) nos quais existe uma dicotomia entre os custos iniciais elevados de formação de articulações cooperativas e a tendência à disseminação ampla dos benefícios gerados (o que confere um caráter de “bem público” ao arranjo);
- o estímulo à consolidação de redes de relacionamentos entre agentes, por meio da mobilização de instrumentos indutores do estabelecimento de contatos e articulações entre diferentes organizações (muitas vezes provenientes de ambientes distintos, como empresas, universidades, instituições de pesquisa etc.), de forma a possibilitar o reconhecimento mútuo de competências, problemas, expectativas e interesses;
- o apoio à integração de recursos complementares no âmbito destes arranjos, seja por meio da montagem de instâncias institucionais de articulação de estratégias (conselhos, fóruns, etc.), seja por meio da provisão de recursos críticos para operação de arranjos cooperativos (recursos humanos, infraestrutura física, infraestrutura de comunicações, condições de acesso ao sistema financeiro, acesso a mercados consumidores, normas de tecnologia industrial básica etc.);
- a importância da formação de gestores com perfis de competências que vão além da capacitação formal, incluindo informações mais detalhadas sobre o seu complexo objeto de ação, uma efetiva capacidade de liderança, para mobilizar diferentes tipos, e uma capacidade de manipular diferentes ferramentas, para avaliar os resultados das ações adotadas e para realizar os ajustamentos necessários, quando os mesmos se mostrarem pertinentes.

Nesse último ponto a atuação das instituições que compõem o GTP APL se mostra crucial. A falta de qualificação para os gestores de APLs, ou mesmo para formuladores de políticas para APLs, leva a uma baixa qualidade na elaboração e gestão de ações e projetos capazes de entender a dinâmica territorial. No caso dos APLs ela se torna mais premente pelas barreiras de acesso a este treinamento, o qual geralmente acontece em grandes centros devido aos custos em se montar e manter uma estrutura permanente para qualificação, principalmente em regiões mais distantes. A capacitação para atuação em APLs, tanto para as empresas, sobre a importância do fortalecimento do arranjo institucional, quanto para os gestores, que impulsionarão o arranjo como um todo, acrescenta um novo elemento nas necessidades de treinamento. Além de desenvolver os cursos, existe a necessidade de adequá-los às diferentes realidades, difundi-los e disponibilizá-los para todos os arranjos.

O PNC, ainda em implementação pelo GTP APL, veio como uma iniciativa para mitigar esse gargalo, seguindo o apontado pela experiência internacional, ou seja, a incorporação de uma etapa de capacitação para os gestores dos arranjos (ou do *cluster*, por analogia). Um exemplo interessante é o modelo adotado pela União Europeia nas atividades da *European Cluster Excellence Initiative* (Ecei), a qual identifica, por meio de indicadores de qualidade, as melhores práticas de gerenciamento de *clusters* industriais. Estas servem para orientar a formatação de programas de treinamento adequados às necessidades dos gestores desses *clusters* e funciona como um “padrão de qualidade” para as práticas de gerenciamento desses arranjos.

Outros fatores são limitadores das políticas públicas, como é o caso das lacunas de informação quando se pesquisa um território. Faltam dados sobre os APLs e sobre as empresas que deles participam, as que estão à margem da rede de articulações existentes no território e, por consequência, do potencial de cada arranjo. Uma base de informações sólida e de dados confiáveis gera melhores indicadores e aponta, com maior precisão, as necessidades de intervenção pública e as falhas da política.

O Observatório Brasileiro de APL (OBAPL) é a ferramenta criada pelo GTP APL que objetiva mitigar essa falta de informação sendo, ao mesmo tempo, uma base de dados, um canal de divulgação e uma rede de comunicação entre os APLs. O Banco de Dados Nacional dos APLs (BDN) é ampliado todos os dias, com a inserção de novas informações, e terá a capacidade de cruzar estas informações com as de outras bases de dados públicas. Este conjunto de dados, no entanto, precisa ser analisado e transformado em indicadores capazes de medir a eficiência das políticas públicas para APLs. Neste contexto, ainda poderão ser extraídas diversas informações que serão objeto da política para APLs no futuro.

#### 4 DESAFIOS DO GTP APL

Uma das premissas essenciais para um APL é a atuação em conjunto, como grupo, e não como empresas isoladas. Aqui aparecem tecnologias ou propostas novas, algumas já em uso pela sociedade e pelo mercado, mas que poderiam ser implementadas e potencializadas nos arranjos.

A primeira delas são as compras coletivas. O instrumento já foi bastante utilizado pelo público em geral em diversos *sites*, mas vem perdendo força nos últimos meses, com a desativação destes *sites* e de outros que migraram para o modelo de *e-commerce* tradicional. No entanto, a possibilidade de sua aplicação na indústria, na relação entre fornecedores, produtores e distribuidores poderia gerar ganhos tanto para compradores quanto para vendedores. Cabe, contudo, uma análise de como as instituições de fomento e o governo poderiam apoiar este tipo de compra nos diversos elos de uma cadeia produtiva.

Outro ponto no qual a coletividade poderia ser melhor explorada é no uso compartilhado de equipamentos, em especial aqueles destinados à avaliação de produtos e processos com vistas à normatização, à padronização, à certificação, ao teste de qualidade de produtos e materiais, e a outros serviços tecnológicos. O uso esporádico de tais equipamentos não justifica sua aquisição por uma empresa, mas para um grupo de empresas a compra faz sentido.

A questão da informalidade ainda possui grande impacto nos APLs. A maioria de suas empresas é de pequeno porte e está localizada em regiões com baixa presença do setor público, tanto como ofertante de serviços, que incentivam a formalização, quanto como força fiscalizadora, que dificulta a atuação à margem da lei. Esta informalidade prejudica

a criação de relações cooperativas, duradouras e de confiança, necessárias para o desenvolvimento produtivo de todo o aglomerado. Além disso, os dados destas empresas acabam subestimados e a importância do APL para a região é diminuída, resultando em uma marginalização da empresa em relação aos benefícios legais que ela poderia obter e do APL em relação às políticas públicas implementadas. Um bom instrumento de incentivo à formalização das micro e pequenas empresas (MPEs) seria uma maior utilização do poder das compras governamentais como política pública, com base na Lei Complementar nº. 123/2006, conhecida como Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Além de trâmite facilitado, ela confere às MPEs uma preferência como critério de desempate, dando a elas a opção de reapresentarem suas propostas de preço caso este seja até 10% superior à proposta vencedora.

Por último, não se pode deixar de lado a importância do APL como locus da inovação, uma vez que seu próprio conceito pressupõe que são nesses arranjos que estão presentes as melhores condições para que as atividades inovativas aconteçam, as quais são elementos cruciais para o desenvolvimento. Os elos entre as empresas dos APLs, que possibilitam a cooperação e a atuação conjunta, também diluem os custos e a complexidade da inovação, gerando um ambiente propício para a sua concretização. A construção, a manutenção e o desenvolvimento destes elos são importantes, também, na gestão da inovação. O apoio governamental, entretanto, ainda é relevante tanto na questão científica, por meio dos institutos de pesquisa e desenvolvimento, quanto na oferta de recursos e financiamento.

O governo, por meio do GTP APL, deve atuar como ente facilitador e orientador de ações para a criação, consolidação e amadurecimento dos APL, agindo de forma conjunta e coordenada com as demais políticas de apoio ao setor produtivo e de desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS

CASSIOLATO, J. E. e SZAPIRO, M. **Arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais no Brasil**. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2002.

COSTA, E. J. M. da. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. 1 ed. Brasília: Mais Gráfica, 2010.

OBAPL – OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE APLS. **Projeto elementos para o desenvolvimento de uma tipologia de APLS**.

\_\_\_\_\_. **Plano nacional de capacitação para gestores de APLs**.

\_\_\_\_\_. **Manual de apoio aos arranjos produtivos locais**.