

## **Escolha de Aglomerados por Políticas Estaduais de Arranjos Produtivos Locais (APLs): um estudo do PROGREDIR-BAHIA.**

**Autoria:** Murilo Barreto Santana, Francisco Teixeira, Rísia Kaliane Santana de Souza

### **RESUMO**

Este estudo tem como objetivo desvendar os critérios de escolha das aglomerações, bem como examinar a influência de fatores relativos à seleção dos grupos de empresários na execução da política pública baiana de apoio a APLs, denominada PROGREDIR. Para tanto, foram examinados dados secundários constantes do RAIS/CAGED (2007), além de quatorze entrevistas com representantes da SECTI, IEL, SEBRAE, e empresários envolvidos. A análise permitiu verificar que a não acuidade para os critérios bem fundamentados de identificação e de escolha de arranjos representa um dos fatores que tem limitado os resultados da política.

## 1 Introdução

Apesar dos diversos entraves enfrentados pelos pequenos negócios, existe o reconhecimento de que o isolamento das micro e pequenas empresas (MPEs), bem mais do que o tamanho dessas, acentua suas limitações para o desenvolvimento de capacidade inovadora e sobrevivência (Botelho *et al.*, 2005). Para superar essa limitação, recomenda-se aos micro e pequenos empresários aglomerados a se organizarem em forma de distritos industriais. A finalidade dessa empreitada é produzir externalidades positivas e se capacitar no intuito de encontrar soluções para problemas comuns de sobrevivência.

As aglomerações, ao contarem com uma estrutura de governança e uma política de apoio, constituem-se como Arranjos Produtivos Locais (APLs), segundo a concepção de Teixeira e Ferraro (2009). Em face às mudanças no cenário mundial globalizado, os arranjos produtivos locais surgem como alternativa eficaz para promover o desempenho de MPEs e o crescimento econômico dos territórios ou setores específicos nos quais se inserem. (Lastres e Cassiolato, 2003). Diversas políticas públicas de apoio a essas iniciativas vêm sendo adotadas no Brasil. No entanto o esforço de compreensão das dinâmicas econômicas dos aglomerados nem sempre tem acompanhado a implementação dessas políticas.

As políticas de apoio às aglomerações, denominadas de Arranjos Produtivos Locais, estão ligadas especialmente à admissão dos governos estaduais de que o desempenho das MPEs promove o desenvolvimento de territórios ou setores específicos. No intuito de apoiar os aglomerados e desenvolver neles o capital social e a governança, além de estimular a competitividade das MPEs, é que surgem as políticas públicas de apoio a APLs.

No âmbito federal, os Planos Plurianuais de 2000-2003 e 2004-2007 foram os primeiros a, mais explicitamente, contemplar políticas que visassem a desenvolver APLs (BRASIL, 2008). A partir dessa diretiva nacional, alguns estados da federação desenvolveram políticas para estimular a formação e desenvolvimento de APLs em seus territórios. Diversas ações públicas têm sido implementadas, entretanto, em geral, alguns obstáculos precisam ainda ser vencidos para a melhor consecução de suas metas. Obstáculos estes que se dão, inclusive anteriores à consecução da política, em sua fase de elaboração, como a escolha dos aglomerados prioritários de determinada região (Lastres e Cassiolato, 2003).

A literatura nacional a respeito do tema da escolha dos aglomerados para serem alvo de políticas públicas de APLs inclui alguns trabalhos que desenvolvem metodologias de identificação de aglomerações prioritárias. Em alguns aspectos elas se tornam distintas, porém há concordância quanto a utilização do Quociente Locacional (QL), como descrito nos trabalhos de Britto e Albuquerque (2002), Sebrae (2002), IEDI (2002), Suzigan *et al.* (2003) e Crocco *et al.* (2006). Santos e outros (2004), propõem que apenas as aglomerações com vantagens locais retroalimentáveis devam ser privilegiadas pelas políticas públicas.

No estado da Bahia destaca-se o Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial - O PROGREDIR, que segundo o sítio da SECTI (2010) e nos dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), é o programa com o estágio mais avançado de apoio aos Arranjos Produtivos Locais do País. Esse programa é coordenado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Bahia (SECTI) em parceria com o BID, SEBRAE e IEL e atualmente beneficia 11 APLs.

Apesar de sua estruturação e da consideração de avanço pelo BID, a política baiana encontra algumas dificuldades na execução de seus objetivos que resultaram em atrasos. As razões para esse atraso podem ter estar relacionadas com questões ligadas à escolha inicial dos aglomerados prioritários que receberiam os benefícios da política.

Diante da importância de políticas como esta - de estímulo à competitividade de MPEs e, conseqüentemente, de desenvolvimento de regiões - verifica-se a necessidade de realizar estudos analíticos como forma de ampliar as discussões e melhor compreender o fenômeno em estudo. Este artigo se dispõe a realizar uma análise da política quanto à categoria analítica da escolha dos aglomerados, considerando quatro dimensões: (i) importância do aglomerado para a economia local; (ii) importância para a atividade no Estado; (iii) existência prévia de capital social e governança; e (iv) territorialidade.

Tais investigações permitirão desvendar os critérios de escolha das aglomerações e sua influência na formulação da política. Possibilita ainda verificar se a não utilização de critérios de identificação e de escolha de arranjos bem fundamentados é um dos fatores que tem limitado a execução dessa política.

Para tanto, além desta introdução, o presente artigo expõe as discussões a respeito das políticas públicas de apoio a arranjos produtivos locais, em que apresenta o Programa PROGREDIR, como também as principais metodologias de seleção de aglomerados. Igualmente, são demonstrados os procedimentos metodológicos, seguidos da investigação dos critérios utilizados pelo PROGREDIR, e, por fim, das conclusões do estudo.

## 2 Políticas públicas de apoio a arranjos produtivos locais

Estudos acerca de políticas públicas em arranjos produtivos locais comumente discutem as relações entre territorialidade e desenvolvimento local (Oliveira, 2008). Reconhecem-se, desde os distritos marshallianos, as possíveis vantagens das aglomerações, principalmente pela especialização alcançada. Canais de comercialização e distribuição comuns, facilidade de acesso a fornecedores, aprendizado coletivo, constituem-se como possíveis benefícios das aglomerações.

As experiências ocorridas na década de 1980 a partir de aglomerações de empresas na Terceira Itália e no Vale do Silício, nos EUA, demonstraram a força competitiva alcançada pelas micro e pequenas empresas por meio de arranjos produtivos. Esse fato, além de ter chamado a atenção de pesquisadores, passou a ser observado por formuladores de políticas públicas, que puderam visualizar que a integração e cooperação entre agentes promoveriam desenvolvimento regional.

Na visão de Porter (1999), a formação de *clusters* ocorre naturalmente, porém, para o seu fortalecimento, é função do governo agir por meio de políticas de estímulo. Essas políticas podem apoiar desde a criação de infraestrutura até a especialização dos trabalhadores no contexto local ou regional, por intermédio de apoios à educação técnica específica. Aquino e Bresciani (2005) asseguram que a função do governo é entender a formação do grupo local no intuito de impulsionar as suas atividades. Todavia, advertem que serão pequenas as possibilidades de êxito se o governo iniciar o grupo.

Especificamente no Brasil, a partir dos anos 1990, a Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais- RedeSist se desenvolve e populariza o termo de Arranjo Produtivo Local. Mais recentemente, os APLs passaram a fazer parte da agenda de diversas instituições, a exemplo do Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Instituto Euvaldo Lodi – IEL. A partir do último mandato do governo FHC e início do governo Lula, maior atenção foi dada aos arranjos, e os APLs passam a fazer parte dos Planos Plurianuais.

No âmbito federal, a inclusão de políticas de desenvolvimento de APLs nos PPAs 2000-2003 e 2004-2007 traduziu-se como um grande passo no auxílio para o desenvolvimento local. Por conseguinte, no ano de 2004, o Grupo de Trabalho Permanente

para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL) foi criado com a função de apoiar e articular as ações do governo federal. No Plano posterior de 2008-2011, o estímulo a aglomerados de micro e pequenas em APLs foi conservado.

Paralelamente as iniciativas federais, foram iniciadas políticas públicas estaduais, a exemplo dos Estados do Ceará, Sergipe, Pará e Bahia. Os esforços federais, bem como os estaduais, são recentes e demandam a necessidade de um arcabouço teórico mais robusto. Uma das maneiras de buscar esse arcabouço é visando apreender a respeito de alguns entraves, como também os reflexos destes sobre as políticas.

Na Bahia, no ano de 2005, o Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial-PROGREDIR, capitaneado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado-SECTI, lança projeto de Financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID. Constituem-se como beneficiários da política os aglomerados de: Tecnologia da Informação (Região Metropolitana de Salvador), Transformação plástica (RMS), Confeções (RMS e Feira de Santana), Fruticultura (Juazeiro e Vale do São Francisco), Cadeia de Fornecedores automotivos (RMS, Feira de Santana e Recôncavo), Turismo (Zona do Cacau), Piscicultura (Paulo Afonso), Derivados da cana-de-açúcar (Chapada Diamantina), Caprinovinocultura (Senhor do Bonfim e Juazeiro), Rochas Ornamentais (Ourolândia, Jacobina e Lauro de Freitas) e Sisal (Serrinha, Valente e outros municípios da região sisaleira do Estado).

Segundo dados do sítio da SECTI, o Programa conta com um “aporte de US\$ 16,6 milhões, ao longo de 30 meses, para ampliar a competitividade empresarial a partir da cooperação. Os recursos são oriundos de fontes próprias do Estado e de parceiros (40%) e o restante (60%) do BID”. Esse montante deve financiar as quatro fases do Programa: Mobilização e articulação da governança e das redes associativas; Articulação entre a oferta e a demanda de serviços empresariais nos APLs; Ações diretas para o fortalecimento da competitividade dos APLs; e Monitoramento, avaliação e disseminação do programa. (BRASIL, 2009).

O contrato celebrado entre o Governo do Estado e o Banco foi assinado em 07/07/2006, devendo estar finalizado em março de 2009, todavia o prazo não foi cumprido. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil (2009), nove dos onze APLs escolhidos encontram-se ainda na segunda fase, enquanto dois deles (Confeções e Tecnologia da Informação) encontram-se na terceira fase, fato este que comprova o atraso na consecução da política. As razões para o atraso podem estar ligadas à fase anterior a execução da política, em que são selecionados os aglomerados que receberão apoio da política.

## 2.1 Identificação e escolha de aglomerados por políticas públicas

Evidentemente, quanto mais acertada for a escolha dos aglomerados a serem beneficiados, maiores serão as possibilidades de a política obter sucesso. Segundo Teixeira e Ferraro (2009, p. 21), “as políticas orientadas a promoção de arranjos produtivos locais enfrentam o problema da seleção das aglomerações que devem ser priorizadas”.

A escolha dos aglomerados se revela como um importante fator para o sucesso das ações públicas. Constitui-se como uma fase anterior ao desenvolvimento da política e visa desenvolver melhor os futuros arranjos produtivos locais, através de potencialidades já apresentadas. (Santana, 2012).

Escassos ainda são os estudos que identificam os aglomerados e a existência de potenciais APLs. Pesquisas que desenvolvem metodologias de identificação de aglomerados

ainda são pouco encontradas na literatura nacional. Esses estudos concordam quanto à utilização do Quociente Locacional (QL), todavia, em alguns aspectos, as metodologias se diferenciam. Exemplos dessas metodologias são as pesquisas de Britto e Albuquerque (2002), Sebrae (2002), IEDI (2002), Suzigan (2003) e Crocco (2006). Há maiores distinções nos critérios considerados por Santos e outros (2004) que propõem que apenas as aglomerações com vantagens locacionais retroalimentáveis devem contar com o apoio público.

Britto e Albuquerque (2002) sugerem uma metodologia fundamentada em três critérios. Inicialmente se utilizam do Quociente Locacional (QL) no intuito de identificar se determinado município possui especialização em uma atividade específica. Segundo Crocco (2006, p. 06): “o QL procura comparar duas estruturas setoriais-espaciais. Ele é a razão entre duas estruturas econômicas: no numerador tem-se a ‘economia’ em estudo e no denominador uma ‘economia de referência’”.

Caso fosse possível comprovar a especialização de alguma atividade em determinada região ( $QL > 1$ ), os autores sugerem que também seja mensurada a participação relativa do par região-atividade no emprego nacional (devendo possuir pelo menos 1% do emprego nacional daquele setor). Por fim, é utilizado o “critério de densidade”, em que são considerados *clusters* apenas os territórios que contam com um mínimo de dez estabelecimentos no setor e mais de dez em atividades associadas.

Nos estudos Sebrae (2002) o QL, de igual modo, é utilizado inicialmente, entretanto, ao invés de número de empregos, se utiliza de número de estabelecimentos. O segundo critério da metodologia é também o da densidade, devendo haver mais de trinta estabelecimentos nos limites territoriais. Caso os setores atendam a esses dois quesitos, esses são ordenados, de acordo com o QL, como potenciais *clusters*.

Os trabalhos do IEDI (2002) e de Suzigan (2003) trazem, por sua vez, o cálculo do Gini Locacional anterior à utilização do QL. Segundo Crocco (2006, p. 07): “O índice de Gini Locacional é utilizado para identificar quais classes de indústrias são geograficamente mais concentradas em um país ou uma região”. Todavia, como esse indicador “não é capaz de mostrar quais são as regiões e os municípios em que se verifica a concentração” (SUZIGAN., 2003, p. 50), utiliza-se o QL. Por conseguinte, variáveis de controle são utilizadas, a exemplo de participação relativa no total de emprego no setor, volume absoluto de empregos e número de estabelecimentos.

Por fim, Crocco (2006) buscam eliminar os problemas acima mencionados por meio da utilização de um índice de concentração (IC). Conforme o autor, esse indicador deve captar quatro características da aglomeração, sejam elas “a especificidade de um atividade dentro de uma região; o seu peso em relação à estrutura industrial da região; a importância do setor nacionalmente; e a escala absoluta da estrutura industrial local”. (CROCCO, 2006, p. 08).

As metodologias de identificação descritas reconhecem, portanto, a “importância local” e a “importância para a atividade no estado” como critérios principais para a escolha dos aglomerados. Além dos critérios já estabelecidos pela literatura para a identificação dos aglomerados, faz-se necessário acrescentar os quesitos mínimos necessários para que esses alcancem o status de APL. Acrescenta-se então a presente pesquisa os critérios da necessidade da “existência de capital social” e do “pertencimento a algum território específico”. Os critérios serão mais bem descritos a seguir, nos procedimentos metodológicos.

### 3 Procedimentos Metodológicos

Para realização deste estudo, que visou desvendar os critérios de escolha das aglomerações e verificar se a não utilização de critérios de identificação e de escolha de

arranjos bem fundamentados é um dos fatores que tem limitado a execução dessa política, utilizou-se a abordagem qualitativa. Foram utilizados dados primários e secundários.

Como componentes pesquisados, conforme figura 01, têm-se: (i) importância do aglomerado para a economia local; (ii) importância para a atividade no Estado; (iii) existência prévia de capital social e articulação empresarial; e (iv) territorialidade.

Dimensão	Componentes	Indicadores
Escolha de aglomerados	(i) Importância do aglomerado para a economia local	- Índice de Quociente Locacional (QL) dos aglomerados.
	(ii) Importância para a atividade no Estado	- Participação da Atividade no Emprego (PRE).
	(iii) Existência prévia de capital social e governança	- Associativismo. - Capital social.
	(iv) Territorialidade	- Indicadores da existência de aglomerações nos limites territoriais.

**Figura 01:** Modelo de análise

**Fonte:** Elaboração própria (2012).

Cada componente – a ser alcançado através dos respectivos indicadores - indicado para o presente artigo é elucidado na seção “justificativa para a pergunta”, da figura 02:

Pergunta	Justificativa para a pergunta
(1) Qual a importância local do aglomerado?	Apreender a importância local do aglomerado. Verifica-se o quociente locacional, utilizando dados secundários da RAIS/CAGED 2007.
(2) Qual a importância do aglomerado para o estado?	Apreender a importância local do aglomerado. Verifica-se a participação da atividade no emprego, utilizando dados secundários da RAIS/CAGED 2007.
(3) O capital social e a governança foram considerados na seleção?	Identificar, à época da escolha, indicadores de capital social e articulação empresarial por meio dos documentos e relatórios da política, além das entrevistas.
(4) Considerando a questão territorial, os escolhidos podem ser considerados aglomerados e qual sua importância?	Entender se os empresários foram escolhidos considerando os limites territoriais. Considera igualmente os documentos, relatórios e entrevistas.

**Figura 02:** Justificativa dos componentes

**Fonte:** Elaboração própria (2012).

Os dados primários - relatórios do PROGREDIR, artigos, periódicos e livros – subsidiarão, em especial, os indicadores relativos aos componentes 1 e 2. Foram consultados ainda dados do RAIS/CAGED 2007, permitindo chegar ao resultado do Quociente Locacional (QL) e da Participação da Atividade no Emprego (PRE).

Conforme Haddad (1989), o Quociente Locacional (QL): indica o grau de especialização da atividade produtiva na localidade.

$$QL = \frac{NrE_{ij}}{NrE_j} \cdot \frac{NrE_i}{NrE}$$

Em que:

$NrE_{ij}$  = número de empregados do setor i no Município j;

$NrE_j$  = número total de empregados no Município j;

$NrE_i$  = número de empregados do setor i na Bahia; e,

$NrE$  = número total de empregados da Bahia.

Já a Participação Relativa do Emprego (PRE), indica a importância da atividade do município em relação à atividade em todo o Estado, mensurando a relação entre o número de empregados de determinado setor em um município com o número de empregados do mesmo setor no Estado. Assim, é possível identificar a parcela de contribuição desse município/território, em determinado setor, nos empregos com carteira assinada:

$$PRE = \frac{NrEij}{NrEiBA}$$

Em que:

NrEij = número de empregados do setor i no Município j;

NrEi = número de empregados do setor i da Bahia.

Já os dados secundários - que subsidiarão em especial os componentes 3 e 4 - foram coletados junto ao pessoal responsável pelo PROGREDIR, na SECTI, em período de imersão realizada no mês de julho do ano de 2011. Além das entrevistas concretizadas com pessoal responsável na Secretaria e com empresários beneficiados, foi possível consultar ex-funcionários presentes à época da formulação da política, responsáveis pelo Programa junto ao Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa – SEBRAE e Instituto Euvaldo Lodi – IEL, conforme figura 03.

Entrevistado	Sexo	Entidade	Cargo
Entrevistado 1	Masculino	SECTI	Coordenação Geral
Entrevistado 2	Feminino	SECTI	Equipe Técnica
Entrevistado 3	Masculino	Aglomerado T. Plástico	Empresário
Entrevistado 4	Feminino	SECTI	Equipe Técnica
Entrevistado 5	Masculino	SECTI	Ex Coordenador Geral
Entrevistado 6	Feminino	SECTI	Subcoordenação
Entrevistado 7	Masculino	SECTI	Ex Superintendente
Entrevistado 8	Feminino	SECTI	Subcoordenação
Entrevistado 9	Masculino	SEBRAE	Diretor
Entrevistado 10	Feminino	IEL	Diretor
Entrevistado 11	Feminino	SECTI	Coordenador Local de Programa
Entrevistado 12	Masculino	SECTI	Coordenador Local de Programa
Entrevistado 13	Feminino	SECTI	Subcoordenação
Entrevistado 14	Feminino	Aglomerado Confecções	Empresária

Figura 03: Dados dos entrevistados

Fonte: Elaboração própria (2012).

A análise dos dados se centrou nos aspectos que denotam os critérios de seleção utilizados pelo Programa PROGREDIR, sem desconsiderar, obviamente, os resultados que poderiam já ter sido alcançados pela política.

Constatou-se ser apropriado tratar os dados de maneira não estatística, por se tratar de pesquisa de caráter qualitativo. O estudo se deu por meio de análise documental e análise de conteúdo. O resultado da análise de conteúdo produziu quadros constando as falas particulares dos sujeitos entrevistados que foram associados aos dados secundários. Por fim, formou-se a base documental, que acompanhada dos procedimentos de análise, criou as unidades de categorização de dados brutos, e permitiu a análise.

## 4 Apresentação e discussão dos resultados

Dois documentos do Programa PROGREDIR revelam como se deu o processo de seleção de aglomerados: O primeiro documento, em 2005, de produção do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; O segundo documento denominado Parecer Técnico, produzido posteriormente, em 2006, pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Governo do Estado da Bahia- SECTI. O exame dos critérios presentes nos documentos revelam os componentes definidos para análise, por este artigo: importância local e estadual, cooperação e articulação empresarial e territorialidade. Cabe considerar mais criteriosamente, entretanto, se de fato esses componentes foram decisivos na escolha dos aglomerados.

### 4.1 Importância Local e Estadual

Segundo o documento de Seleção e Priorização (SECTI, 2005), anterior a escolha definitiva dos aglomerados, 18 APLs foram escolhidos pelo potencial de desenvolvimento empresarial significativo e pelos atores locais realmente capazes de cooperar. Num segundo momento, dez aglomerados teriam sido beneficiados pela política. Salienta-se a inclusão do aglomerado do Sisal após a implementação da política, passando para onze o número de aglomerados apoiados.

Na intenção de avaliar a importância dos aglomerados para o território e para o estado foi utilizado o Quociente Locacional (QL) bem como a Participação da Atividade no Emprego (PRE). Foram utilizados os QLs e PREs já constantes nos estudos de Teixeira e Sousa (2011), baseados nos dados RAIS/CAGED de 2007. Os autores seguem uma análise da qualificação das atividades aglomeradas realizada com base na tipologia sugerida por Suzigan e outros (2004).

Teixeira e Sousa (2011) identificaram em sua pesquisa, a partir dos indicadores já citados: (1) Núcleos de desenvolvimento setorial-regional como possuidores de importância elevada para o território e para o Estado (QL igual ou maior a 5,3 e PRE maior ou igual a 0,13 e menor que 1,0); (2) Vetores de desenvolvimento local tendo elevada importância local e reduzida importância estadual (QL igual ou maior a 5,3 e PRE entre 0 e 0,13); (3) Vetores avançados com elevada importância para Estado e reduzida importância para o território (QL maior ou igual a 1,4 e menor que 5,3 e PRE maior ou igual a 0,13 e menor que 1,0); (4) Embriões de sistema local de produção com reduzida importância tanto para o território como para o Estado (QL maior ou igual a 1,4 e menor que 5,3 e PRE maior ou igual a 0 e menor que 1,3). A figura 04 demonstra as classificações sugeridas para as aglomerações:

		Importância para a atividade no estado (PRE)	
		Elevada	Reduzida
Importância Local (QL)	Elevada	Núcleos de desenvolvimento setorial-regional	Vetor de desenvolvimento local
	Reduzida	Vetores avançados	Embrião de Sistema Local de Produção

**Figura 04:** Tipologia de aglomeração

**Fonte:** Teixeira e Sousa (2010).

Dentre as onze aglomerações escolhidas pelo Programa PROGREDIR, seis receberam alguma classificação, conforme figura 05. Como Núcleos de Desenvolvimento setorial-regional da Bahia em 2007, apenas o aglomerado de Fruticultura localizado no território do



São Francisco se enquadraria. Como vetores de desenvolvimento local, apenas dois deles enquadram-se nessa classificação: Rochas Ornamentais e Texteis e Confecções- Sisal. Considerando então os vetores avançados, dois seriam representantes do PROGREDIR: a Cadeia Automobilística e Tecnologia da Informação, ambos na Região Metropolitana de Salvador. Por fim, como embrião de sistema local de produção, apenas o aglomerado de Turismo, no Litoral Sul, se enquadra.

Transcorridas as análises, observa-se a presença/ausência dos aglomerados pertencentes à política nas diversas qualificações. Considerando então os territórios de identidade do Estado, apenas seis dos onze representam alguma importância local, estadual ou são considerados um embrião de sistema local de produção. Transformação do plástico (Região Metropolitana de Salvador- RMS), Confecções (RMS e Feira de Santana), Piscicultura (Paulo Afonso), Derivados da Cana-de-açúcar (Chapada Diamantina) e Caprinovinocultura (Senhor do Bonfim e Juazeiro), não se encontram na lista.

APLs	Território	Tipo de Aglomerado	Quociente Locacional	Participação da atividade no emprego
Fruticultura	São Francisco	Núcleo de desenvolvimento setorial-regional	28,18	61,50
Rochas Ornamentais	Piemonte da Chapada/ Região metropolitana de Salvador*	Vetor de desenvolvimento local	21,11	11,01
Sisal	Sisal	Vetor de desenvolvimento local	8,58	8,46
Cadeia Automobilística	Região metropolitana de Salvador/ Portal do Sertão/ Recôncavo**	Vetor avançado	1,41	79,79
Tecnologia da Informação	Região metropolitana de Salvador	Vetor avançado	1,5	84,96
Turismo	Litoral Sul	Embrião de sistema local de produção	1,91	9,61
Transformação do plástico	Região metropolitana de Salvador	-	-	-
Confecções	Região metropolitana de Salvador/ Feira de Santana	-	-	-
Piscicultura	Paulo Afonso	-	-	-
Derivados da cana-de Açúcar	Chapada Diamantina	-	-	-
Caprino	Piemonte Norte do Itapicurú/ Sertão do São Francisco	-	-	-

\* Foi apenas considerado o território do Piemonte da Chapada

\*\* Foi apenas considerado o território da Região metropolitana de Salvador

Figura 05: Tipo de aglomerado escolhido, QL e PRE

Fonte: Elaboração própria (2012)

Em contrapartida, dos seis aglomerados que foram excluídos do processo (visto que o aglomerado de Confecções de Feira foi vinculado ao de Salvador), quatro deles obtiveram classificação, conforme a figura 06.

APLs	Território	Tipo de Aglomerado	Quociente Locacional	Participação da atividade no emprego
Microeletrônica	Ilhéus	Núcleo de desenvolvimento setorial-regional	12.64	63.56
Móveis e Madeira	Vitória da Conquista	Embrião de Sistema Local de Produção	2.81	7.6
Móveis e Madeira	Eunápolis	Vetor Avançado	4.72	27.36
Fruticultura	Barreiras/ Oeste baiano	Embrião de Sistema Local de Produção	4.55	11.44
Metal/mecânica ferramentaria	Região Metropolitana de Salvador	-	-	-
Turismo	Salvador	-	-	-

Figura 06: Tipo de aglomerado não escolhido, QL e PRE

Fonte: Elaboração própria (2012)

Observa-se que apenas seis dos onze aglomerados beneficiados pela política possuem importância local, estadual ou potencialidade para tal. Outrossim, entre os seis aglomerados não beneficiados pela política, quatro deles receberam uma classificação positiva. Baseado, portanto, na importância local e estadual, a política pública não teria escolhido os aglomerados que representariam as melhores opções para apoio. Torna-se perceptível o interesse do Estado em beneficiar alguns territórios em vista de outros ou de abranger a política visando favorecer um maior número de empresas e aglomerados.

Na opinião dos entrevistados, os aglomerados selecionados pela política também não foram os mais representativos. Segundo o entrevistado 02, “além de critérios um tanto frouxos, houve alguns pontos relevantes que foram negligenciados, além de uma classificação que revela alguns equívocos, considerado o estado atual dos APLs e do Programa”.

#### 4.2 Capital Social e Articulação Empresarial

Com relação à articulação empresarial à época da escolha dos aglomerados, consideram-se os indícios de associativismo encontrados. Esse fato demonstra que determinado aglomerado possui intenção de operar de forma coletiva, refletindo níveis de capital social mais elevado.

Examinando os aglomerados escolhidos pelo PROGREDIR, alguns deles já possuíam uma estrutura associativa, enquanto outros não. Entretanto, as próprias entidades, os grupos que trabalhavam com associações e cooperativas tinham grandes deficiências em relação ao seu *modus operandi*. Existem ainda indicações de que o individualismo e oportunismo que impera nas relações. Os empresários ligados às redes encaram aquele que deveria ser parceiro como concorrente ou adversário. “E tem redes que o outro é concorrente, então nem internalizar o conceito de redes eles internalizaram. Atrapalha bastante. Se tivesse fortalecido as associações nós teríamos um outro resultado”. (Entrevistado 14). A articulação entre os empresários dos aglomerados não existia ou era insuficiente quando se deu a escolha, inclusive nas governanças consideradas mais estruturadas.

No que se refere ao capital social do APL de Confecções, o entrevistado 14 avalia que “Não existe capital social. O nosso APL ainda tem um pouco, tem uma base, mas muito pouco trabalhado, é fraco, é fraco”. Conforme a percepção dos entrevistados, em sua maioria, havia a necessidade de os aglomerados possuírem bom capital social e articulação, entretanto nem todos os aglomerados escolhidos apresentavam essas qualificações.

O juízo predominante nas entrevistas, portanto, é a de que questões como o capital social e a articulação empresarial foram consideradas, porém não cruciais para que o programa escolhesse os beneficiados. Esses requisitos foram ponderados de maneira classificatória e não eliminatória. Assim algum aglomerado poderia não atender a algum dos requisitos e assim mesmo ser beneficiado pela política em tela. “Era muito incipiente, a maioria dos aglomerados não tinham praticamente nenhum vestígio de capital social. Aí dentro daqueles que tinham algum nível de organização, mesmo que incipiente, se escolheu”. (Entrevistado 7).

Considerando os dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID (2005), no que se refere a alguns aspectos relativos ao capital social e à articulação empresarial (relação com instituições científicas e conhecimento; capacidade associativa; governança local), denota-se que os critérios foram relaxados. Alguns aglomerados obtiveram avaliação não satisfatória, conforme figura 07, todavia esses aglomerados foram classificados e recebem o apoio da política estadual.

APLs	Relação com instituições científicas e conhecimento	Capacidade associativa	Governança Local
Fruticultura	Médio	Médio	Médio baixo
Rochas Ornamentais	Médio	Médio	Médio
Sisal*	-	-	-
Cadeia Automobilística	Médio	Médio baixo	Médio
Tecnologia da Informação	Médio alto	Médio	Médio
Turismo	Médio	Médio	Médio baixo
Transformação do plástico	Médio	Médio	Médio baixo
Confecções	Médio baixo	Médio alto	Muito alto
Piscicultura	Médio	Médio alto	Médio
Derivados da cana-de Açúcar	Médio baixo	Muito alto	Muito alto
Caprinovinocultura	Médio baixo	Médio alto	Médio baixo

\*O APL de Sisal passou a ser beneficiado após o início do Programa, não sendo objeto de análise do BID.

**Figura 07:** Aglomerados e critérios relativos ao capital social e à governança

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base em dados do BID (2005).

A figura demonstra que na junção dos três critérios associados ao capital social e à articulação empresarial, apenas os aglomerados de Tecnologia da Informação, Confecções, Piscicultura e Derivados da Cana-de-açúcar teriam uma consideração acima de médio. Portanto, quando escolhidos, poucos foram os aglomerados que apresentaram capital social satisfatório.

Desse modo, o capital social e articulação empresarial teriam sido considerados no processo de escolha, entretanto nenhum dos aglomerados apresentava níveis satisfatórios. “Eu acredito que houve uma percepção muito interessante no que se relaciona ao capital social e à articulação. Mas, é lógico que em alguns APLs isso era muito mais forte e em outros não”. (Entrevistado 6).

As evidências do não atendimento aos critérios de capital social e articulação empresarial geram, para os entrevistados, o entendimento de que esses fatores têm posto entraves ao desenvolvimento da política, reduzindo a possibilidade de alcançar os resultados desejados. O entrevistado 14 afirma que “Poucos arranjos conseguiram deslanchar. Na verdade o aglomerado não se cria, se promove, e para isso já deve haver alguns indícios característicos para que sejam feitas as ações de fortalecimento do capital social e de atividades associativistas, por exemplo”.

### 4.3 Território

A territorialidade é concebida por meio da ideia de desenvolvimento de regiões das áreas que seriam beneficiadas pela política. No caso da Bahia, a concepção econômica de territórios de identidade foi formulada em 26 subdivisões. Baseado nos dados do sitio da SECTI (2011), em muitos casos não há uma agregação de empresários em adjacências comuns. É inegável a real existência de aglomerações e de representatividade de empresas, entretanto, em alguns casos, não existe o respeito os limites territoriais.

Relacionando ao mapa de divisões em territórios da Bahia, apenas alguns dos aglomerados considerados pelo PROGREDIR respeitam a limites territoriais: Tecnologia da Informação (Região Metropolitana de Salvador), Transformação plástica (RMS), Turismo (Zona do Cacau), Fruticultura (São Francisco), Piscicultura (Paulo Afonso), Derivados da Cana-de-Açúcar (Chapada Diamantina) e Sisal (Serrinha, Valente e outros municípios da região sisaleira do Estado). Nos outros casos, esses aglomerados, considerando a amplitude disposta nos documentos do PROGREDIR, não respeitam aos limites territoriais de determinado território de identidade, como é o caso de Confecções (RMS e Feira de Santana), Cadeia de Fornecedores Automotivos (RMS, Feira de Santana e Recôncavo), Rochas Ornamentais (Ourolândia, Jacobina e Lauro de Freitas) e Caprinovinocultura (Senhor do Bonfim e Juazeiro).

A figura 08 resume onde estão localizados os aglomerados e seus respectivos territórios:

APLs	Território
Fruticultura	São Francisco
Rochas Ornamentais	Piemonte da Chapada/ Região metropolitana de Salvador
Sisal	Sisal
Cadeia Automobilística	Região metropolitana de Salvador/ Portal do Sertão/ Recôncavo
Tecnologia da Informação	Região metropolitana de Salvador
Turismo	Litoral Sul
Transformação do plástico	Região metropolitana de Salvador
Confecções	Região metropolitana de Salvador/ Portal do Sertão
Piscicultura	Itaparica
Derivados da cana	Chapada Diamantina
Caprinovinocultura	Piemonte Norte do Itapicurú/ Sertão do São Francisco

**Figura 08:** Arranjos produtivos locais e respectivos territórios

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base em dados da Síntese dos APLs (2012)

Conforme o entrevistado 5, “o aspecto de desenvolvimento territorial não foi preponderante na escolha. Não foi um programa que a ênfase era desenvolvimento territorial, mas sim competitividade empresarial”. Outrossim, existiu uma adequação dos interesses do Estado à necessidade da escolha dos aglomerados, considerando que o Estado não possui vocações territoriais marcantes. “Na Bahia essas vocações territoriais não são tão marcantes. O aspecto político somado preponderou também, de interesse de apoiar determinados segmentos. (Entrevistado 5).

A questão territorial vem apenas comprovar a ideia anterior de que os critérios foram classificatórios e não eliminatórios. Por conta de muitos aglomerados não respeitarem a esta condição, boa parte deles estariam pulverizados em vários territórios de identidade do Estado. Nesse quesito também há concordância dos entrevistados de que o não atendimento aos

limites territoriais influí no desenvolvimento e alcance nos resultados da política. “Acho que tentaram aumentar a abrangência do programa, entretanto ficou bastante disperso. O que, a meu ver, foi uma estratégia errada. Deve ter havido, na escolha do território, alguma ingerência do ponto de vista político”. (Entrevistado 6).

## 5 Considerações finais

Apesar de certas dificuldades no desenvolvimento de políticas como o PROGREDIR, comprovada por meio das análises expostas, políticas verticais de apoio a Arranjos Produtivos Locais representam a possibilidade de desenvolvimento econômico e transformação da realidade social de regiões. Inegáveis são os possíveis benefícios advindos dessas políticas, entretanto, torna-se preciso conhecer e entender melhor quais e como as dificuldades se apresentam, de forma a produzir estudos mais consistentes.

Um dos entraves enfrentados pelo PROGREDIR surge anterior à sua implementação. A seleção dos aglomerados que foram beneficiados pelo programa não respeitaram os principais critérios de identificação e de escolha de arranjos. Mesmo levando-se em consideração alguns aspectos importantes para que os aglomerados fossem selecionados, o governo do estado preocupou-se, primordialmente, em desenvolver uma política de maior abrangência. Assim, foram apoiados segmentos produtivos que tinham a chancela do Banco Interamericano de Desenvolvimento e atendiam aos interesses do governo e parceiros.

Observou-se que na seleção o capital social, a articulação empresarial e a territorialidade foram considerados, todavia não se faziam presentes em diversos aglomerados. Assim, a mínima presença desses aspectos já os credenciava como beneficiários da política. Há se de considerar, entretanto, que o Estado da Bahia possui vocações empresariais e territoriais pouco marcantes. Por conseguinte, o governo contou com certa dificuldade na seleção: ou esses critérios seriam classificatórios e não eliminatórios ou não seria possível a execução do Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial, tendo o financiamento do BID.

Não houve, portanto, por parte da política pública baiana, o atendimento aos critérios da Importância local dos aglomerados; Importância para a atividade no estado; Capital social e articulação empresarial; e Territorialidade. Esse fator gerou, conforme análises e a opinião dos entrevistados, dificuldades na execução da política. Por conta dos aglomerados, em alguns casos, não possuem capacitação técnica para que pudessem ganhar o status de Arranjo Produtivo Local, o programa não conseguiu desenvolver minimamente o capital social, a governança dos arranjos e a articulação empresarial.

O presente estudo visou contribuir, a partir do estudo do PROGREDIR, para a ampliação das reflexões teóricas a respeito da influência da escolha dos aglomerados sobre as políticas estaduais. Existem, no entanto, limitações à pesquisa por existirem diversos outros critérios que poderiam ser considerados na seleção das aglomerações bem como muitas outras dificuldades que atrapalhariam o desenvolvimento da política em tela. Além disso, a análise dos dados se centrou apenas nos aspectos que denotam a intenção de o Programa no desenvolvimento desse quesito. Desconsidera assim os resultados que poderiam já ter sido alcançados pela política.

Como sugestão de trabalhos futuros, recomenda-se a promoção de um estudo comparativo entre as políticas estaduais nordestinas institucionalizadas de apoio a Arranjos Produtivos Locais: Bahia, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Maranhão. As políticas estaduais atualmente não têm sido objeto de análise aprofundada como as políticas federais. O estudo comparativo de políticas estaduais poderia gerar um estudo esmerado em que deveriam

ser encontradas similaridades e diferenças nas limitações enfrentadas por esse tipo de política estadual. Igualmente, possibilitaria compreender como as políticas públicas de apoio a arranjos produtivos locais têm sido desenvolvidas pelos governos estaduais da região nordeste. E assim, inferir se existem e por que existem diferenças marcantes na formulação e na implementação dessas políticas.

#### NOTA EXPLICATIVA

1 Este artigo é fruto da dissertação do primeiro autor. A contribuição é original e inédita, entretanto podem ser encontrados trechos semelhantes em partes de outras publicações, por se tratar de artigos advindos do mesmo trabalho dissertativo e dispor de referencial similar.

#### Referências

AQUINO, A; BRESCIANI, L. Arranjos produtivos locais: uma abordagem conceitual. **Organizações em contexto**, Ano 1, n. 2, dezembro de 2005.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Critérios de Seleção na escolha dos aglomerados**. BID, 2005.

BAHIA, Governo do Estado. **Territórios de Identidade da Bahia**. Disponível em : <<http://www.neojiba.org/pdf/tib.pdf>>. Acesso em 18/11/2011, às 10:00hs.

BRASIL. **O Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial (PROGREDIR) e os APLs no Estado da Bahia: Um caso de sucesso**. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior- MDIC. 4ª conferência brasileira de APLs, 2009. Disponível em:<<http://www.mdic.gov.br/conferencia-apl/modulosarquivos/JacksonOrnelasMendonca.pdf>>. Acesso em 18/07/2010.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2008- 2011**. Texto da Lei nº 11.653, de 07/04/2008. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em:< <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 18/07/2010.

BRITTO, J.; ALBUQUERQUE, E. M. *Clusters* industriais na economia brasileira: uma análise exploratória a partir de dados da RAIS. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 71-102, 2002.

BOTELHO, M. R. A; DE PAULA, G. M. ; KAMASAKI, G. Y. Aglomerações Produtivas Locais e Inserção Competitiva de Mico, Pequenas e Médias Empresas. In: José J. Previdelli; Vilma Meurer. (Org.). **Gestão da Micro, Pequena e Média Empresa no Brasil: uma abordagem multidimensional**. Maringá: Unicorpore, 2005, v. , p. 191-218.

CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H.M.M. Local systems of innovation in mercosur countries. **Industry and Innovation**, v.7, n.1 p. 33-54. Jun 2000.

\_\_\_\_\_. **O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas**. 2003. Disponível em: [www.ie.ufrj.br/.../LasCas%20seminario%20politica%20Sebrae.pdf](http://www.ie.ufrj.br/.../LasCas%20seminario%20politica%20Sebrae.pdf), Acesso em 23/08/2010.

CROCCO *et. al.* Metodologia de identificação de Arranjos Produtivos Locais. **Nova Economia**. Belo Horizonte, vol 16, nº 02, Maio/ago 2006.

HADDAD, P. R. Medidas de localização e de especialização. In: ----- (Org.). **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB-ETENE, 1989.

IEDI. **Clusters ou sistemas locais de produção e inovação: identificação, caracterização e medidas de apoio**. São Paulo, maio de 2002.

LASTRES, H.; CASSIOLATO et al. **Globalização e inovação localizada**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

MARSHALL, A. **Princípio de economia**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Coleção Os Economistas.

OLIVER, A. L.; EBERS, M. Networking network studies: an analysis of conceptual configuration in the study of inter-organizational relationships. **Organization Studies**. Berlin, v. 19, n. 4, p. 549-583, 1998.

OLIVEIRA, A.L.M. **Inovação, Cooperação e Políticas Públicas em Arranjos Produtivos Locais: O caso do APL de Tecnologia da Informação em Salvador (BA)**. 2008. 123p. Dissertação (Mestrado em Economia)- Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós Graduação em Economia. Salvador, 2008.

PORTER, M.E. Clusters e competitividade. **HSM Management**, São Paulo, v. 4, n. 15, jul./ago 1999.

PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL. **Progredir**. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação. Governo do Estado da Bahia, 12 de abril de 2005.

\_\_\_\_\_. **Parecer técnico**. Governo do estado da Bahia, 2006.

\_\_\_\_\_. **Síntese dos APLs**. Governo do Estado da Bahia, 2011.

REDE DE PESQUISA ES SISTEMAS E ARRANJOS PRODUTIVOS E INOVATIVOS LOCAIS. **RedeSist**. Disponível em: <<http://www.redesist.ie.ufrj.br/>>. Acesso em 18/10/2010.

SANTANA, Murilo Barreto. **Políticas Públicas Estaduais de Apoio a Arranjos Produtivos Locais: o que podemos aprender com o Progredir?**. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, UFBA, 2012.

SEBRAE. **Subsídios para a identificação de clusters no Brasil**. Dez. 2002. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/9FF9548DAB02E8B4832572C20056D8C3/\\$File/NT000351B6.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/9FF9548DAB02E8B4832572C20056D8C3/$File/NT000351B6.pdf)> Acesso em: 18/10/2010.

SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Programa Progredir aponta ações para fortalecer a competitividade dos Arranjos**

**Produtivos Locais.** Disponível em: <<http://www.secti.ba.gov.br/index.php/noticias/37-bahia/261-programa-progredir-aponta-acoes-para-fortalecer-competitividade-dos-arranjos-produtivos-locais.html>>. Acesso em: 19/10/2010.

SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA.  
**Progredir: Apoio aos Arranjos Produtivos Locais.** Disponível em:  
<<http://www.secti.ba.gov.br/index.php/noticias/74-noticias/482-progredir-apoio-aos-arranjos-produtivos-locais.html>>. Acesso em: 19/10/2010.

SUZIGAN, W. *et al.* Coeficientes de Gini Locacional – GL: aplicação à indústria de calçados do Estado de São Paulo. **Nova Economia**, v. 13, n. 2, p. 39-60, 2003.

TEIXEIRA, Francisco; FERRARO, Carlo. Aglomeraciones productivas locales en Brasil, formación de recursos humanos y resultados de la experiencia CEPAL- SEBRAE. **CEPAL-Série Desarrollo Productivo**, n° 186, Santiago de Chile, marzo de 2009.

TEIXEIRA, Francisco; SOUSA, Silvio. Desenvolvimento Regional e Aglomerações Produtivas na Bahia: Uma Visão a Partir do Emprego e dos Territórios de identidade. **Revista REN**. Volume 42, n° 04, Out/Dez 2011.