

# | 1193 | POLITICAS PUBLICAS DE FORTALECIMENTO DOS APL: ALTERNATIVA PARA INTERIORIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NO SEMIÁRIDO PERNAMBUCANO?

*Danielle de Melo Rocha*

## **Resumo**

As políticas públicas atuais implementam uma nova abordagem do desenvolvimento regional, articulando-o ao desenvolvimento territorial a fim de reduzir as desigualdades socioespaciais. As políticas de apoio aos Arranjos Produtivos Locais - APL fazem parte dessa estratégia, visando aumentar a competitividade dos territórios por meio do estímulo à organização produtiva, à inovação, ao fortalecimento do capital social e da identidade regional. Neste artigo, toma-se como referência o caso de quatro APL do Semiárido pernambucano, considerando suas características, nível de maturação, organização produtiva e capacidade de distribuição de renda, entre outras. O texto sintetiza parte das análises da tese de doutorado da autora, realizada com base numa pesquisa qualitativa realizada com base em 30 entrevistas. Embora as entrevistas com atores-chave dos APL do Semiárido pernambucano tenham sido concedidas em julho de 2007, os depoimentos ainda refletem a realidade desses arranjos.

**Palavras-chave:** Semiárido, Arranjos Produtivos Locais, políticas públicas, desenvolvimento.

## **Introdução**

Questionado nos anos 1970-80, o modelo fordista, fundado no sistema de produção de massa e na criação de uma sociedade de consumo, cede lugar ao regime de "acumulação flexível", ancorado num sistema de regulamentação sociopolíticadistinta: o neoliberalismo (Harvey, 1999). Este novo paradigma do desenvolvimento capitalista transforma profundamente as condições de competitividade das nações e territórios. A inovação, a qualidade do produto e do serviço, a valorização do conhecimento e da informação nos processos tecnológicos e recursos humanos são os pilares dessa competitividade. Os valores do ciclo expansivo do capitalismo pós-guerra, baseados em vantagens como a abundância dos recursos naturais, baixos salários e exigências ambientais mínimas, são substituídos pela valorização do "capital humano" e do "capital social", para os quais fatores intangíveis (conhecimento, instituições, organização e cooperação) tornam-se essenciais.

Nesse contexto emergem os Sistemas Produtivos Locais-SPL. Autores franceses abordam os SPL sob a perspectiva da inserção das regiões (Benko et al., 1992) e do desenvolvimento territorial (Pecqueur, 2006). Outros apresentam estudos de casos no Brasil (Faure et al., 2005; Raud, 1996) e remetem à experiência dos Distritos Industriais-DI italianos e às análises teóricas sobre "distritos marshallianos" (Marshall, 1982; Putnam, 1998;

Beccattinni, 1992). Entre os autores anglo-saxões o conceito de *clusters*, introduzido por Michel Porter (1990), foi largamente difundido nos anos 1990.

Refletindo o interesse das políticas públicas, uma vasta produção acadêmica e redes de discussão sobre DI, *clusters*, SPL, meios inovadores, sistemas regionais de inovação, buscam apreender as inter-relações e os impactos dos vários tipos de aglomerações produtivas sobre o desenvolvimento territorial. Conceitos de capital social, governança, competitividade, inovação, sustentabilidade entre outros ganham destaque no contexto da reestruturação produtiva do início do século XXI, marcado pela globalização, por uma persistente crise econômica mundial e por desafios ambientais crescentes.

Neste novo século, as políticas públicas brasileiras desenvolvem experiências sobre o tema, respaldadas na decisão política de apoiar APL no bojo da revalorização do desenvolvimento regional e do reforço da política nacional de ciência e tecnologia. O SEBRAE reorienta o foco nas empresas dos APL assumindo o papel de difusor-mor deste conceito no país. Nesse contexto, como o Brasil e Pernambuco incorporam este movimento? A compreensão do quadro em que os APL se desenvolvem e da perspectiva dos atores envolvidos nesse processo podem ser pista úteis para elucidar esta questão.

### **As políticas públicas de apoio aos APL no Brasil e em Pernambuco**

No Brasil, o interesse acadêmico pelas aglomerações produtivas se manifesta quase simultaneamente ao debate na Europa e nos EUA, mas apenas nos anos 2000 as políticas públicas começam a implementar ações concretas, intensificando e criando APL. Estes são entendidos como "aglomerações de empresas que atuam em torno de uma atividade produtiva principal e de empresas complementares, sobre um mesmo território. Estas empresas apresentam relações [...] de cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais e instituições públicas ou privadas" (RedeSIST & SEBRAE, 2005).

Os APL surgiram como solução para estimular o desenvolvimento territorial e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Multiplicaram-se experiências nos níveis federal e estadual, como panaceia para resolver os problemas econômicos regionais por intermédio da competitividade dos seus territórios. Enquanto a política nacional definia as bases conceituais e metodológicas da ação participativa nos APL, redes não governamentais (sobretudo a Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais-RedeSIST) alimentavam o debate crítico sobre o tema.

O sucesso do Ministério da Ciência e Tecnologia-MCT e de sua agenda de desenvolvimento regional para a inovação (até 2002) estimulou iniciativas de outros

ministérios e agências no início do governo Lula, sob a orientação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC. Em 2003, instituiu-se um Grupo Interministerial para aperfeiçoar ações federais em APL, estruturando-se o Programa de Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas. Em 2005, dentre 955 APL pesquisados, onze foram selecionados para testar a metodologia de ação integrada no território, incluindo os da Fruticultura e do Gesso em Pernambuco.

O Governo de Pernambuco-GP participa deste debate inicialmente apoiado no conceito de *cluster*, mobilizando atores para realizar ações pontuais, desassociadas da busca pela competitividade do território via inovação. Num segundo momento, o conceito de APL referenciou o Programa Centros Tecnológicos-CT, que buscava promover a inovação e a difusão tecnológica do setor produtivo, a educação profissional e o empreendedorismo nos APL estaduais (GP, Secretaria de Estado de Ciência Tecnologia e Meio Ambiente-SECTMA, 2002).

A política de interiorização do desenvolvimento tecnológico é operacionalizada pela implantação dos CT, apoiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa-FACEPE e pelo Instituto Tecnológico de Pernambuco-ITEP, transformado em Organização Social Pública em 2004 para dar maior flexibilidade ao programa. Em cinco APL do Semiárido foram implantados os CT: Confecção (Agreste Setentrional/Central), Laticínio (Agreste Meridional), Gesso (Sertão do Araripe), Vitivinicultura (Sertão de São Francisco) e Caprino-ovinocultura (Sertão Pajeú/Moxotó).

A troca de comando no GP, em 2007, provocou mudanças na gestão dos APL, mas foram mantidas suas diretrizes gerais, sobretudo no Semiárido, onde se foca a interiorização do desenvolvimento com base nos CT, sob a gestão do ITEP, e em obras estruturadoras de infraestrutura do governo federal, como a Transnordestina e o Projeto de Integração do Rio São Francisco - PISF.

Atualmente, o ITEP sedia o Programa de Produção e Difusão de Inovações para a Competitividade-Pro APL-PE, priorizando sete APL, incluindo aqueles do Semiárido. Financiado pelo BID (US\$ 10 milhões), com contrapartidas do GP, SEBRAE-PE e Federação das Indústrias de Pernambuco-FIEPE (US\$ 6,7 milhões), esse programa pretende enfrentar os problemas que comprometem a competitividade das empresas, inserir os APL no mercado (nacional e internacional) e articular as políticas públicas de desenvolvimento, promovendo parcerias público-privadas. Os APL Confecção e Gesso foram escolhidos para delinear o modelo metodológico.

Além dos CT o ITEP gerencia 21 Centros Vocacionais Tecnológicos-CVT que oferecerem formação inicial continuada, atendendo à demanda por formação profissional. Os CVT, embora possam contribuir indiretamente para desenvolvimento dos APL, orientam-se por uma lógica de atendimento pulverizado a todas as demandas econômicas dos municípios.

Além dos governos federal e estadual, outras organizações adotam os APL nas suas estratégias de atuação, como o SEBRAE e os bancos de desenvolvimento (BNDES, BB, CEF, BNB). O apoio à pesquisa e desenvolvimento-P&D sobre APL é responsabilidade de instituições ligadas ao MCT (CNPq e FINEP), além das universidades, por meio da RedeSist.

O desafio que se apresenta é o de integrar e coordenar tais iniciativas, promovendo as transformações desejadas. Os quatro APL identificados em 2007 pelo GP como os mais dinâmicos do Semiárido pernambucano são casos representativos dos esforços nesse sentido, cuja investigação poderá revelar aspectos interessantes sobre as políticas de desenvolvimento e a organização empresarial desses arranjos.

#### **Quatro APL do Semiárido pernambucano: características e estágio da maturação**

O **APL-Confecções** (Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe), caracteriza-se por relações produtivas fortemente enraizadas no local, através de um tecido denso de pequenas empresas majoritariamente informais que incorporam mão-de-obra familiar. Desde os anos 90, na medida em que o Polo de Confecções apresentava maior densidade de empresas e as organizações empresariais reivindicavam coletivamente o apoio governamental, florescia o ambiente propício para construção de parcerias público-privadas. A busca da competitividade sistêmica do aglomerado encontraria progressivo respaldo nas iniciativas do poder público, nos níveis federal e estadual.

O SEBRAE implantaria o Projeto do Pólo de Confecções do Agreste de Pernambuco, apoiado por um diagnóstico econômico da atividade e da cadeia de produtos de vestuário. A pesquisa, contratada à UFPE (2003), identificou 12 mil unidades produtivas nos três municípios citados, das quais 92% informais. No total elas empregavam cerca de 76 mil pessoas, representando 29% da população de 10 anos e mais do aglomerado. A produção de 57 milhões de peças/mês gerava um faturamento mensal superior a R\$ 144 milhões, em 2002. Essa grande quantidade de unidades de produção do Agreste era compatível com a situação predominante de informalidade, característica do setor do vestuário em Pernambuco e outros estados.

Na parceria entre o SEBRAE e o empresariado local se investiu fortemente na consolidação da gestão empresarial, na infraestrutura e em benefícios fiscais. O Projeto estabeleceu grandes linhas de ação para melhoria do desempenho nos processos de criação, de produção e comercialização, buscando-se um produto de maior qualidade e com maior valor agregado. Os investimentos do GP na infraestrutura viária, com a duplicação da BR232, e na inserção de formação profissional, tecnologia e inovação, com a implantação do CT-Moda responderam às pressões da organização empresarial.

Por outro lado, essas ações buscavam consolidar um ambiente sistêmico em torno da atividade e resultados focados na sustentabilidade dos processos produtivos, a exemplo do controle da poluição das águas fluviais pelas lavanderias de Toritama. Outro impacto positivo decorreria da expansão dos campi universitários da UFPE e da UPE em Caruaru, com cursos em economia, administração, moda e design, e da criação de cursos de nível médio, com a implantação do SENAI em Santa Cruz do Capibaribe.

Segundo as entrevistas realizadas em 2007 com representantes das organizações empresariais, a produção era vendida diretamente nos municípios do APL, com a busca direta do cliente em feiras de confecção, reorganizadas nos três municípios em *shoppings* populares. Os produtos eram predominantemente de baixa qualidade, com pouco investimento na inovação e originalidade das peças. Um diretor do SEBRAE identificava o insuficiente nível de escolaridade dos produtores e a prática empresarial focada na experiência vivenciada como problemas a serem superados. Segundo ele “falta uma visão mais competitiva de mercado para se dar o passo seguinte ao simplesmente saber fazer”.

Um Secretário do GP ressaltava que esse APL conformou-se de uma dinâmica endógena e as políticas públicas o apoiaram à posteriori, por força de sua organização, pois “o APL confecções tem uma dinâmica própria à frente do setor público [...] É um arranjo espontâneo e dinâmico, sempre puxou o governo”.

O Superintendente da CEF relatava que, entre 1998-2000 e 2004-2006, pode observar a mudança no perfil do empresariado local, com a inserção de jovens empresários dinâmicos e bem sucedidos, com uma interação sistêmica e coletiva e ciente do papel do setor público na distribuição de benefícios sociais. A seu ver, a presença das micro e pequenas empresas-MPE nos APL é fundamental para o desenvolvimento estadual, vendo-as como “a melhor forma de distribuição de renda através do emprego, pois [...] têm as maiores taxas de empregabilidade”.

Outro diagnóstico do GP, de 2006, identificou 758 MPE, representando 98% da estrutura empresarial formal e gerando 6.365 empregos formais (85% do total),

configurando-se na maior rede de MPE dentre várias cadeias analisadas. A taxa considerável de empregabilidade, num ambiente onde ainda vigoravam baixos salários e elevada informalidade, impactava no padrão concorrencial.

O segmento industrial da confecção tem diversificado a produção e buscado novos nichos de atuação, visando a agregar valor aos seus produtos (roupas íntimas; blusas, camisas e similares; peças e acessórios de vestuário) e expandir a oferta em nível nacional. O comércio atacadista abrange os artigos do vestuário e complementos e os fios têxteis, tecidos e artefatos de tecido. O APL-Confeccões, intensivo em MPE, conta também com empresas de médio porte, sendo o principal gerador de empregos nos municípios listados. Cabral (2007) avalia que os atributos desses pequenos e médios empresários no exercício de funções individuais, compartilhadas e coletivas, podem caracterizá-los como empreendedores.

Na visão do Superintendente do BB, esse APL era o que mais se expandia por força, sobretudo, dos empresários e das prefeituras. Em sua visão, a presença institucional do SEBRAE estruturando a governança do APL influenciava no comprometimento dos prefeitos. Embora a dificuldade de acesso ao crédito, mencionada pelos empresários, se devesse à elevada informalidade empresarial, o representante do BB considerava que o acesso ao crédito havia melhorado nos quatro anos anteriores ao seu depoimento.

Constatamos que o APL-Confeccões, embora apresente uma organização empresarial dinâmica e fortes taxas de empregabilidade, enfrenta problemas que comprometem sua sustentabilidade. Informalidade, trabalho infantil, poluição fluvial, abastecimento d'água insuficiente e competição com os produtos chineses são alguns dos desafios a serem enfrentados. O poder público parece oferecer um apoio consistente e os projetos estruturadores como o polo petroquímico de Suape (fábrica de polímeros), o PISF (eixo leste) e a Transnordestina reforçarão a dinâmica econômica do Arranjo.

O fortalecimento de sua dinâmica socioambiental, no entanto, dependerá do processo de negociação entre os atores sociais, do fortalecimento de suas organizações relacionadas à produção e outras relacionadas a variadas questões (cidadania, gênero, cultura, meio-ambiente) e da interação das prefeituras. Dependerá também da melhoria da qualidade dos serviços sociais (saúde, educação, transporte) de que os municípios do Semiárido ainda carecem, embora Caruaru, como polo regional e município mais populoso fora da RMR, desfrute das vantagens e das desvantagens de seu grau de urbanização.

Tal como no APL-Confeccões, no **APL-Caprino-ovinocultura** também estão presentes os pequenos produtores. Os dois APL, embora oriundos de uma dinâmica endógena espontânea, se diferenciam pela natureza das atividades: uma industrial e urbana, a outra

agroindustrial e predominantemente rural. Além disso, no segundo observa-se maior fragilidade e vulnerabilidade na organização empresarial.

Embora seja considerado como um único APL, a caprinocultura e a ovinocultura são atividades independentes. O Estudo da caprinocultura produzido pelo GP (2006) identifica o maior rebanho de caprinos no município de Floresta (17% do total estadual) e o de ovino em Sertânia (6%). Nas duas culturas prevalece a produção de carne sobre a de leite e de peles, que agregam maior valor. Em 2003, embora Pernambuco tivesse o segundo maior rebanho de caprinos do Brasil (1,5 milhões de cabeças), inferior apenas ao da BA e o quarto maior rebanho de ovinos (943 mil cabeças), essas atividades não se situavam entre as dez principais da agropecuária em relação ao valor da produção: a caprinocultura representava 1,2% e a ovinocultura 0,7%. As duas culturas situam-se, ao lado da bovinocultura de corte, entre as principais atividades da porção semiárida pernambucana não irrigada, sendo complementares à agropecuária familiar, com emprego informal. O abate ocorre nas fazendas ou pequenos abatedouros, sendo a carne vendida em feiras livres. Os restaurantes especializados oferecem a carne de bode ou de carneiro como pratos típicos da cozinha regional.

Sua produção tem crescido em par com a melhoria da qualidade do rebanho. A oferta de políticas públicas direcionadas a esse setor, respaldadas pela evidência de que a atividade é uma alternativa econômica para o Semiárido, consubstancia-se em ações para o fortalecimento do APL, embora a demanda por essas políticas por parte dos produtores não seja bem estruturada.

Para o Secretário da SECTMA, a caprino-ovinocultura era o APL mais frágil em termos de organização dos produtores e de interlocução governamental. Entretanto, o reconhecimento do seu potencial para o Semiárido é um ponto comum entre os entrevistados (FETAPE, FIEPE, SEBRAE, SECTMA e outros). O diretor do SEBRAE ressaltava o imenso potencial do APL caprino-ovinocultura em termos de mercado, embora o setor ainda não dispusesse de organização empresarial, equipamentos e instrumentos institucionais que possibilitasse o adensamento do Arranjo. Mesmo levando em conta a fragilidade institucional desse APL, ele avaliava que diante das possibilidades de melhoria genética do rebanho e de organização da produção a atividade poderia se constituir num forte impulsionador da economia sertaneja, representando uma alternativa para o Sertão “seco”.

No mesmo raciocínio, o superintendente do BB ressaltava a importância do APL por abranger as regiões onde se concentram os menores IDH do Estado: o Sertão do Pajeú e do Moxotó. Segundo ele, existe uma demanda por este produto, principalmente de países da Ásia e da Oceania. O BB poderia estimular a exportação se o produto tivesse maior valor

agregado. Ele acreditava no cooperativismo como meio de fortalecimento desse APL, sobretudo se tratando de pequenos produtores.

A importância do APL como estratégia de combate à pobreza é evidenciada nos depoimentos, assim como sua fragilidade em termos de organização e de padrões de qualidade do produto (sobretudo sanitários). Contrapondo o potencial desse APL para inclusão social do produtor familiar, o representante da Rede de Articulação do Semiárido-ASA chamava a atenção aos riscos de uma produção mal orientada, com o caprino solto, sobre o bioma Caatinga.

O aproveitamento da relação cultural entre o sertanejo e os caprinos e sua adequação ambiental à região é uma vantagem evidente desse Arranjo. O fortalecimento das organizações produtivas, a melhoria dos processos produtivos e dos produtos e sua diversificação (produção de queijos e iogurtes) poderão conduzir a um processo de certificação e de criação de uma “região geográfica de produção”, um caminho promissor.

O **APL-Gesso** (Araripina, Trindade, Ouricuri, Ipubi e Bodocó) e o **APL-Vitivinicultura** (Petrolina, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista) têm parte da produção voltada à exportação. O primeiro foi identificado pelo Governo Federal (MDIC, 2006) entre os onze APL brasileiros com potencial de exportação, em função da presença de grandes empresas exportadoras multinacionais (Lafarge, Supergesso e Knauf).

Entretanto, a participação das exportações de gesso e seus derivados é praticamente nula em relação ao volume total exportado pelo Estado (0,01%); a produção destina-se fundamentalmente ao abastecimento do mercado interno (GP, 2006). Também existe um grande número de MPE, muitas delas informais e familiares, que produzem placas de gesso nos fundos dos quintais. A diversidade de empresas revela a disparidade tecnológica. O grande destaque deste APL é a presença da maior jazida de gipsita do país, concentrando respectivamente 89% e 90% da produção nacional deste mineral e do gesso, embora os produtos de maior valor agregado, destinados ao setor de construção, ainda não possuam presença significativa.

A gipsita é um mineral encontrado em estado natural, enquanto o gesso é oriundo da transformação da gipsita por calcinação. A gipsita dá origem a três subprodutos principais: gesso *in natura*, gesso tipo  $\alpha$  e gesso tipo  $\beta$ . Cada um deles resulta de processo industrial particular, que agrega maior ou menor de valor ao produto final. A gipsita é empregada para a correção de solos, garantindo melhorias na produtividade. O gesso tipo  $\beta$  (comum) é usado em ração animal, criação de peças artesanais e giz escolar. O gesso tipo  $\alpha$ , de maior valor agregado, é utilizado na construção civil e na indústria, como aditivo ao cimento, ou na



produção de placas, blocos e divisórias para paredes internas, colas de gesso, massas corridas, gesso acartonado, giz industrial etc., e para fins medicinais e odontológicos. Em 2006, existiam 45 empresas formais (incluindo as mineradoras) no APL.

A transformação da gipsita em gesso provoca a degradação da Caatinga, cuja madeira é utilizada como fonte energética na calcinação. A maioria das MPE produz produtos de baixo valor agregado, como placas ou tijolos de gesso, bastante utilizados na região para construção de habitações. Esse APL não é sustentável, pois se baseia na exploração de um recurso não renovável. A vida útil da jazida, estimada em 50 anos, não parece preocupar as instituições do Arranjo, mais centradas em aumentar a produtividade que em pensar numa alternativa econômica para substituí-lo. O prefeito de Trindade denunciava outro grave problema, de ordem social: a prostituição de adolescentes devido à circulação de caminhões transportadores do produto.

Apesar dos problemas socioambientais citados pelos entrevistados, não se pode negar que o APL dinamiza economicamente a região e envolve diversas instituições que se debruçam sobre sua consolidação, destacando-se o SINDUGESSO e o CT-Gesso. Para o diretor do SEBRAE, em termos de logística o APL-Gesso tinha dificuldades que poderiam ser superadas com a implantação da Transnordestina, agravadas pelo fato que as indústrias poderiam migrar para a metrópole do Recife- vista a redução dos custos do transporte da matéria-prima. Embora existissem avanços, no seu entendimento a estratégia mercadológica precisaria de ajuste. Ele explicava que as grandes empresas buscavam alternativas para competir no mercado internacional via oferta de sistemas construtivos pré-moldados em gesso, agregando tecnologia ao produto.

Na comercialização, as empresas têm definido, equivocadamente, políticas diferentes para o mercado nacional e para o mercado internacional, partindo do pressuposto que existem diferenças de competitividade nesses mercados. Entretanto, num mercado globalizado as empresas locais terão que disputar com as empresas do mercado brasileiro e mundial; as empresas dos APL pernambucanos têm que se preparar para esse desafio.

Pode-se concluir das entrevistas que, embora exista uma aglomeração de empresas especializadas na cadeia produtiva, a presença do poder público (MDIC, SEBRAE, CT-Gesso) e a organização do setor (Sindugesso), nesse APL ainda não havia um nível compatível de cooperação entre as empresas. Apesar do Arranjo oferecer condições de trabalho, a população dos municípios é muito pobre, indicando baixa capacidade de distribuição da riqueza produzida. Em Araripina se desenvolveu uma iniciativa de produção

de casas populares em gesso, como modelo para construção em larga escala, mas o projeto não foi aprovado nos testes para certificação técnica.

Mesmo recente, o **APL-Vitivinicultura** ancora-se na tradição exportadora da fruticultura irrigada. Em suas empresas, cujos proprietários ou administradores são estrangeiros e cujo *know-how* advém de empresários/enólogos gaúchos, os entrevistados explicitavam a intenção em buscar o mercado exterior através da produção de vinhos finos.

O Superintendente do BB alertava para a forma excludente como os APL fruticultura/vitivinicultura se organizam. A concentração de 30 grandes empresas, avançadas técnica e tecnologicamente, se contrapõe aos cerca de 12 mil trabalhadores que ainda produzem rudimentarmente e cujo produto, de baixa qualidade, não acessa o mercado internacional. Ele argumentava que, “para os grandes produtores de vinho, é mais barato financiar e orientar tecnicamente o pequeno produtor para adquirir a uva, do que implantar um vinhedo novo”. Nesta venda da uva os pequenos produtores não alavancam sua renda, pois o ganho maior advém do acesso à tecnologia.

Os pontos de vista do Secretário da SECTMA e do diretor do SEBRAE sobre o nível de organização dos APL coincidiam. Ambos consideravam os APL de **fruticultura e vitivinicultura** mais instrumentalizados, em termos de complementaridade dos atores produtivos e institucionais no território. Tendo Petrolina como cidade-polo, a vitivinicultura é favorecida pela presença de instituições voltadas para P&D e, pelo perfil empresarial, incorpora um *know-how* externo. Nesse sentido, a vitivinicultura difere do **APL-Gesso** que, mesmo concentrando as empresas do setor, tem um suporte insuficiente das instituições de pesquisas para impulsionar a inovação dos processos produtivos.

Segundo o superintendente do BNB, inserir as culturas mais nobres dentro de agricultura familiar é um desafio. A transformação do Sertão no maior produtor de frutas do país exigiu muitos investimentos federais e estaduais, o custo do pioneirismo. A alta demanda por tecnologia, acompanhamento e assistência técnica eleva o custo de produção da uva, inviabilizando-a para o agricultor familiar, além de sua receita superar o valor máximo anual para incluí-la na categoria pequeno produtor do PRONAF.

A inexistência de assistência técnica e de crédito coletivos, e as experiências negativas com o cooperativismo lançam o questionamento sobre a viabilidade da vitivinicultura como opção à produção familiar no Vale do São Francisco. O representante do BNB acreditava que com um orçamento mínimo que permita ao pequeno produtor produzir uva em apenas meio hectare de terra superaria o valor do investimento inicial e geraria uma

renda substancial. A perspectiva que surgia era a produção de sucos, aproveitando os frutos que não servem para a mesa nem exigem variedades específicas adequadas à vitivinicultura.

Quanto à evolução das políticas públicas é fato que desde a Constituição de 1988, que promoveu a descentralização e a maior participação social e com a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (2000), que instrumentalizou o maior controle dos gastos públicos, a seriedade das gestões locais tem se elevado. Vários órgãos públicos têm contribuindo na fiscalização das administrações, tais como o Ministério Público e o TCU/TCE. A CEF e o BNB são intermediários na fiscalização da execução de vários programas com financiamento do BID e do BIRD. O Ministério do Trabalho fiscaliza o trabalho infantil e o trabalho escravo. No âmbito ambiental o IBAMA e o CPRH atuam no licenciamento ambiental e no controle em parceria com os municípios.

As representações colegiadas (consórcios municipais, Região de Desenvolvimento Integrada-RIDE, mesorregiões do Ministério de Integração, fóruns de prefeitos etc.) têm importante papel na articulação e cooperação política. O prefeito de Afogados da Ingazeira e presidente do Consórcio de Integração dos Municípios do Pajeú ressaltava as vantagens de uma ação conjunta: “O Consórcio Pajeú congrega 17 municípios cujos IDH-M são alarmantes. Conseguimos [...] que o rio Pajeú fosse contemplado no PISF. [...] Quer coisa mais importante que conquistar esses projetos por força da integração dos municípios?”.

A sociedade civil, partícipe das instâncias colegiadas (consultivas e deliberativas) e nos programas de planejamento e orçamento participativo, reivindica maior transparência nos gastos públicos. Se este processo, ainda incipiente, não muda a imagem de clientelismo, de paternalismo, ainda associado aos municípios interioranos, certamente uma nova imagem está em construção com a participação ativa dos movimentos sociais.

## **Considerações Finais**

As políticas públicas de APL nas escalas federal e estadual passam ainda por uma série de ajustes. Assim como a condução dos APL em nível nacional muda o foco dos APL da competitividade dos territórios por meio da inovação tecnológica (MCT) para a competitividade por meio da organização produtiva (MDIC), em nível estadual a “febre” dos APL passa a atingir outras Secretarias, na gestão Eduardo Campos, especialmente a de Desenvolvimento Econômico e sua vinculada AD-DIPER.

A estratégia de interiorização prioriza políticas para inclusão socioeconômica de áreas marginalizadas, visando à redução das disparidades regionais no Estado. Atualmente,

o Pro-APL negociado com o BID, cuja unidade gestora encontra-se no ITEP, deverá se constituir num importante programa com foco nesses arranjos, mas não está associado ao do MDIC. Um grupo de trabalho composto por diversas Secretarias articula as ações nos APL de forma a melhorar as sinergias institucionais, focando nos segmentos mais fragilizados da população envolvida nas atividades produtivas. A AD-DIPER responde pela coordenação do Núcleo Estadual do MDIC GTP-APL, organizando as demandas dos APL e promovendo as articulações institucionais para elaboração dos planos de Desenvolvimento dos APL. Além do próprio GP, há uma multiplicidade de instituições federais e agências que interagem nos Arranjos, diversificando e complexificando as políticas públicas que ainda não encontram um modelo de gestão uniforme.

Neste sentido, o modelo de gestão do Programa de CT, pressupunha a criação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIP, composta por empresários de cada setor e pelo GP para gerenciar cada CT, supervisionados pelo ITEP/SECTMA. Entretanto, na gestão Eduardo Campos, o gerenciamento dos CT é centralizado no ITEP, por meio do Núcleo de Gestão dos CT. O Instituto da Moda do Agreste-IMA e o Instituto do Vinho do VSF-Vinhovaf criados originalmente para gerenciar, respectivamente o CT da Moda e o CT da Uva e do Vinho, tornam-se apenas instâncias de apoio aos APL.

A pesquisa contratada pelo BNDES sob responsabilidade de pesquisadores da UFRPE (2010) identifica limites e recomendações dessas políticas em PE. A coordenadora Lúcia Moutinho alerta que a delimitação dos APL vinculados às Regiões de Desenvolvimento-RD, corre o risco de desconhecer o conjunto de interações sistêmicas que podem extrapolar esses limites. Ela considera que por meio de estudos de caso, com maior proximidade dos atores locais, se poderá melhor compreender os elos socioeconômicos e culturais que explicam a existência de cada aglomerado. A pesquisa identifica que 40 municípios pernambucanos, envolvidos em APL diversos, serão impactados pelos Projetos federais de Integração do Rio São Francisco-PISF e da Transnordestina, mas a execução de ambos encontra-se bastante atrasada. Classificam-se os APL em três categorias conforme a atuação do GP: APL com apoio adequado, APL reconhecidos, mas sem apoio adequados e APL que ainda não são reconhecidos.

A comparação entre os quatro APL do Semiárido pernambucano revela que em termos de governança a Vitivinicultura, o Gesso e a Confecção alcançaram um nível de organização do setor produtivo e de presença institucional superior ao da Caprino-ovinocultura. Por outro lado, este último possui uma grande potencialidade de distribuição de renda e de adequação a uma proposta de convivência com o Semiárido. Se em termos de

produção os três APL citados também são superiores, no caso do Gesso e da Confecção, no entorno de um núcleo de produção com empresas formais que concentram os maiores resultados econômicos existem inúmeras empresas informais que produzem um produto de menor valor agregado e alcançam mercados distintos. A maior parte da produção dos quatro APL destina-se ao mercado regional ou nacional, mesmo nos APL que pretendem exportar (vitivinicultura e gesso).

Quanto à sustentabilidade socioambiental, existem problemas relevantes, embora específicos: trabalho infantil, poluição fluvial (Confecção); segurança no trabalho, prostituição de adolescente, degradação da caatinga (Gesso); condições sanitárias inadequadas (Caprino-ovinocultura); concentração das condições de produção e acesso restrito à tecnologia (Vitivinicultura). Associados a esses, existem os problemas gerais (nível de escolaridade, informalidade, serviços de saúde deficitários) que traduzem, em última análise, a fragilidade das condições sociais dos municípios do interior. Tais fragilidades resultam da configuração histórica e geopolítica nas quais se estruturaram as desigualdades sociais e regionais no Semiárido.

É fato que, embora tenha dinamizado algumas cidades do Semiárido, o crescimento econômico de Pernambuco concentra-se na RMR, com a implantação de empreendimentos estruturadores em torno do Complexo Industrial e Portuário de Suape-CIPS. Por outro lado, esse polo de desenvolvimento movimenta cadeias produtivas que se articulam com APL como o de Confecções, que se beneficiará das indústrias de Polímeros ali instaladas.

Atualmente, a implantação de uma plataforma logística multimodal, com cerca de 300 hectares, localizada a 518 km do Recife no município de Salgueiro (entroncamento da BR-232, BR-116 e Ferrovia Transnordestina) prevê uma Central de Distribuição e uma Zona Industrial com Aeroporto e Porto Seco. Este empreendimento, ancorado no conceito de central de inteligência logística, combinando multimodalidade, telemática e otimização de fretes contribuirá fortemente para dinamizar os APL do semiárido pernambucano. A estratégia, nesse caso, contribuirá para a interiorização do desenvolvimento, uma vez que o Sertão Central assumirá o papel de ponto de integração de toda infraestrutura aportada por grandes projetos como o PISF e a Transnordestina.

Outro aspecto importante a ser observado no investimento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local ancorada em alguns APL mais dinâmicos é o risco de segmentar o território desprezando um conjunto de outras atividades econômicas, tais como aquelas que valorizam a cultura como um aspecto intrínseco diferenciador das regiões. O

mapeamento do BNDES dos APL em PE (UFRPE, 2010) identifica, por exemplo, o APL de eventos de Caruaru (capital do forró) e da Agricultura familiar orgânica na Zona da Mata como APL “invisíveis” às políticas públicas.

O representante da ASA destaca que esses quatro APL têm um papel no desenvolvimento do interior do Estado, mas podem ser excludentes. “Temos uma percepção de desenvolvimento multifuncional, como a agricultura familiar. Quando nós restringimos nossa ação a certas cadeias produtivas, avançamos em um sentido, mas perdemos em outros, porque a diversidade da produção proporciona mais segurança”. Como também destaca o prefeito de Afogados da Ingazeira, “o arranjo produtivo tem a finalidade de harmonizar ações integradas para que possam desenvolver as potencialidades de todas as riquezas que existam”.

A imagem pré-fabricada de desenvolvimento e progresso, de pólo exportador, para conquistar os consumidores de maior poder aquisitivo e os mercados externos, são apenas parte da realidade dos APL mergulhada na míope oposição entre o local e o global. Numa visão dialética, o local e o global abrangem diversas escalas (o regional e o nacional); o local contém o global e vice-versa, e ambos contêm espaços concretos (fixos e fluxos) e espaços virtuais (as redes de atores e as lutas políticas) (Santos, 1996). Nos territórios dos APL, artificialmente delimitados pelas políticas públicas, se manifestam a complexidade das articulações econômicas, dos problemas e dos avanços sociais e políticos, a diversidade ambiental e cultural.

## Referências

ALBAGLI, S., LEMOS, C. & SZAPIRO, M. 2004. *Promoção de arranjos produtivos locais: iniciativas em nível federal*. Disponível em: [www.ie.ufrj.br/redesist](http://www.ie.ufrj.br/redesist) [Acessado em 21 de agosto de 2009].

ALBAGLI, S. & BRITO, J. 2002. *Arranjos Produtivos Locais: Uma nova estratégia de ação para o SEBRAE - Glossário de Arranjos Produtivos Locais*. Disponível em: [www.ie.ufrj.br/redesist](http://www.ie.ufrj.br/redesist) [Acessado em 21 de agosto de 2009].

BECCATTINNI, G. 1992. Le district marshallien: une notion économique. *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, p. 13-32.

BENKO, G. & LIPIETZ, A. 1992. Le nouveau débat régional: positions. *Les régions qui gagnent*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 35-55.

BENKO, G. 1998. *La science régionale*, Paris, PUF.

BENKO, G. & LIPIETZ, A. 2000. La richesse des régions. *La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF.

BRASIL (2004a). *Termo de referência para APL*, Brasília, MDIC.

BRASIL (2004b). *Manual operacional para instituições parceiras*, Brasília, MDIC.

CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. *Políticas para Promoção de Arranjos Produtivos e Inovativos Locais de Micro e Pequenas Empresas: Conceito Vantagens e Restrições dos Equívocos Usuais*. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/redesist/publica.html> [Acessado em 23 de maio de 2004].

COURLET, C. 2009. La coordination et l'innovation par le territoire: districts industriels et système productifs localisés. *Territoire et développement économique au Brésil. Les Arrangements productifs locaux au Pernambuco*, Paris, L'Harmattan, p. 15-34.

DINIZ, C. C. & LEMOS, M. B. 2005. *Economia e Território*, Belo Horizonte, Editora UFMG.

GP-Governo de Pernambuco 2006. *Relatórios setoriais integrantes do Projeto "Economia de Pernambuco: Uma Contribuição para o Futuro"*, Recife, SEPLAN.

GP-Governo de Pernambuco 2006. *Micro e Pequenas Empresas no Desenvolvimento de Pernambuco. A economia de Pernambuco: uma contribuição para o futuro*, Recife, SEPLAN.

HARVEY, D. 1994. *A Condição pós-moderna*, São Paulo, Edições Loyola.

HARVEY, D. 2001. *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*, Paris, Les Prairies ordinaires.

MARSHALL, A. 1996. *Princípios de Economia*, São Paulo, Nova Cultural.

MDIC-Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais - GTP APL*. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/portalmDIC/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=937> [Acessado em 6 de outubro de 2009].

MOUTINHO, L. M. G. 2010. *Nota Técnica 02 – Arranjos Produtivos Locais do estado de Pernambuco: mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio*. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/Mapeamento\\_PE.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/Mapeamento_PE.pdf) [Acessado em 16 de junho de 2010].

PECQUEUR, B. 2006. *Le tournant territorial de l'économie globale. Espace et société, à paraître*. Disponível em: <http://iga.ujf->

grenoble.fr/territoires/publications/documents%20en%20ligne/pecqueur-06-espace\_societe.pdf [Acessado em 10 de junho de 2008].

PECQUEUR, B. 2005. Le développement territorial une nouvelle approche des processus de directives pour les économies du sud. *Le territoire est mort. Vive les territoires! Une refabrication au nom du développement*, Paris, IRD, p. 295-316.

PORTER, M. 1993. *A vantagem competitiva das Nações*, Rio de Janeiro, Campus.

PUTNAM, R. D. 2006. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, São Paulo, Editora Fundação Getúlio Vargas.

RAUD, C. 1996. *L'industrialisation décentralisée: l'expérience brésilienne et le modèle italien - une analyse à partir du cas de l'Etat de Santa Catarina*. Tese em doutoramento em Socioeconomia do desenvolvimento, Grenoble, ANRT.

RIST, G. 1996. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po.

ROCHA, D. M. 2010. *Développement et Identités dans le Semi-aride Brésilien. Le vin de la vallée du São Francisco*. Tese em doutoramento em Geografia e Ordenamento Territorial, Paris Université Sorbonne Nouvelle.

SANTOS, M. 1996. *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*, São Paulo, Hucitec.

UFPE/SEBRAE 2003. *Estudo de caracterização econômica do Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano*. Disponível em: <http://www.pe.sebrae.com.br:8080/notitia/download/poloconfec.pdf> [Acessado em 10 de maio de 2009].