

Arranjo Produtivo Local: Moda ou Modo?¹

Jair do Amaral Filho²

Como se sabe, Arranjos Produtivos Locais-APLs podem ser definidos como sendo aglomerações geográficas ou redes de empresas especializadas funcionando de maneira organizada, isto é, realizando interações e possuindo mecanismos de coordenação. Sem essa coordenação pode-se dizer que não há propriamente um arranjo produtivo, mas simplesmente uma aglomeração física de empresas mantendo encontros casuais. Nesse sentido, pode-se entender um arranjo produtivo como um elemento intangível dentro de uma aglomeração, ou de uma rede, identificado no padrão de cooperação e de relações estabelecido entre os agentes produtivos. A força do arranjo produtivo está exatamente no fato de possibilitar a inibição de ações espontâneas e erráticas por parte dos agentes, diminuindo o papel do acaso na emergência dos resultados, além de possibilitar a geração de economias externas e de escala entre as empresas. A título de ilustração, os chamados distritos industriais italianos talvez representem, dentro da literatura, o principal emblema desse fenômeno, que combinou emergência de empreendedorismo local e territorial com políticas públicas de apoio.

Há pouco tempo atrás, a discussão sobre Arranjos Produtivos Locais-APLs estava restrita a um reduzido grupo de pessoas localizadas principalmente na academia. A Redesist-Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais, coordenada pelos professores Helena Lastres e José Eduardo Cassiolato, da UFRJ, foi o reduto pioneiro dessa discussão e o berço da construção conceitual. Mesmo antes dessa rede existir, já havia alguns focos de preocupação associados às aglomerações produtivas, localizados em nível do Ministério da Ciência e Tecnologia, da Finep, do BNDES, do Sebrae, da Fundação de Estudos e Estatísticas-FEE do governo do Rio Grande do Sul, do Centro de Estratégia de Desenvolvimento-CED do governo do Ceará, entre outros. A história da origem e da evolução em torno dessa preocupação ainda precisa ser levantada e escrita.

O fato é que hoje muitos falam em APL. Desde que órgãos como a Finep, o Sebrae e o BNDES reconheceram no APL uma alternativa de política pública de apoio às empresas, principalmente micro, pequenas e médias, houve um desencadeamento, em série, de adesão à mesma estratégia, da parte de ministérios, instituições de fomento, governos estaduais e municipais e organizações não governamentais. Percebe-se hoje uma adesão massiva aos APLs, fato que tem provocado reações em forma de crítica, de alguns observadores, no sentido de classificar essa adesão de "movimento de moda". O questionamento que faço aqui é se essa crítica procede? Diria que, de certa forma sim, mas de outra forma não.

¹ Artigo publicado no Jornal "O Povo", em 10 de Dezembro de 2005, Fortaleza, Ceará, Brasil.

² Economista, Doutor em Economia e Professor Titular em Teoria do Desenvolvimento Econômico pelo DTE e Professor do Curso de Pós-Graduação em Economia-CAEN da Universidade Federal do Ceará-UFC. Membro da Redesist e Coordenador do Grupo de Pesquisa "Região, Indústria e Competitividade-RIC" (CNPq/UFC).

De certa forma sim, porque muitos daqueles que aderem ao “movimento” simplesmente o fazem porque visam pegar carona, evitando ficar fora da moda, atitude, aliás, positiva, porque contribui para ampliar o consenso em torno dessa idéia. Mas, como toda moda, a tendência é que a "onda" perca força e se disperse em decorrência de influências de naturezas diversas, que vão desde aquelas com origens intrínsecas à onda, até influências com origens externas à mesma e, neste caso, os paradigmas concorrentes são os principais emissores de elementos desestabilizadores. Ao que tudo indica, não há sinais à vista de paradigmas concorrentes, já que as redes e aglomerações de empresas funcionando coordenadamente têm demonstrado ser um antídoto eficiente, mas não infalível, em relação aos efeitos desintegradores causados pela abertura comercial e pela globalização do capital.

De outra forma não, ou seja, o movimento dentro do qual nos encontramos pode não ser uma moda, mas um novo modo de fazer e construir o desenvolvimento, econômico e social. Eu alimento esta convicção e me engajo nessa perspectiva, pois independente da nomenclatura (APL, distrito industrial, cluster ou ambiente inovador), a idéia força que move as ações de apoio aos APLs aponta para uma ruptura em relação às políticas setoriais voltadas para as grandes estruturas, mas também em relação às políticas assistencialistas de pura transferência de renda. De outro lado, o que é relevante e sedutor é o fato de que os arranjos produtivos locais são frutos do empreendedorismo local e territorial, ou seja, eles aparecem e desaparecem independente de nossas vontades individuais (pesquisadores e formuladores de políticas), ou do próprio poder público. O que se sabe, com mais clareza hoje, é que as políticas de apoio podem melhorar a trajetória e a competitividade dos APLs.

É surpreendente verificar a quantidade de grupos de produtores e arranjos produtivos espalhados pelo interior do Ceará, que emergiram por conta própria, sem a ajuda do poder público, impulsionados pelo empreendedorismo e pela necessidade. Eles estão na ovinocaprinocultura e na apicultura (várias regiões), na produção de cachaça artesanal (Viçosa), na fabricação de móveis (Marco), na metal-mecânica (Tabuleiro do Norte), em calçados e jóias folheadas (Juazeiro do Norte), enfim. Por já existirem, essas aglomerações nos poupam, digamos, do exercício voluntarista criacionista invocado pelo velho método de planejamento, imposto de cima para baixo, que sempre pretendeu substituir o método modesto de aprendizagem evolucionista. Na realidade o fenômeno está dado, não precisamos inventá-lo, nem criá-lo, resta apoiá-lo mais adequadamente.

Esses arranjos estão nos inspirando a construir um modo diferente de desenvolvimento, ou seja, um desenvolvimento endógeno, de baixo para cima, de dentro para fora e com uma certa autonomia, longe de ser absoluta. Sua força está nas vocações econômicas e identidades culturais locais, entre outros aspectos. Esses arranjos estão nos mostrando que é possível implementar estratégias e políticas produtivas de caráter inclusivo. Para nós do Nordeste, habituados a modelos exógenos e fracassados de desenvolvimento, podemos ter nos APLs uma boa oportunidade para discutirmos um novo modelo de desenvolvimento para a Região e seus estados, sem cairmos evidentemente na ortodoxia do localismo ou do endogeneísmo. Não se trata de negar as políticas industriais e de industrialização, nem as políticas voltadas para o desenvolvimento regional, pelo contrário, temos necessidade urgente de uma política explícita desta natureza por parte do governo federal. O fato novo é que a realidade reclama uma política específica para os APLs. Nessa perspectiva, não

importa muito a nomenclatura que estamos utilizando. É certo que, em função da sua plasticidade, o termo APL se tornou adequado e adaptado à realidade brasileira, de ampla utilização, mas o que há de mais importante é a sugestão que ele nos traz em termos de um novo modo de construir o desenvolvimento, este voltado para a reconstituição e o fortalecimento do tecido sócio-produtivo.

Entretanto, para não ficar na moda e se transformar efetiva e amplamente em um modo diferente de promover o desenvolvimento, é necessário que os poderes públicos, em todos os níveis, incorporem para valer a estratégia de apoio aos arranjos produtivos locais no elenco de políticas públicas. O primeiro passo para isso é considerar os grupos de produtores e as aglomerações produtivas, mesmo que precários e informais, como portadores de futuro e não como transmissores de relações atrasadas do passado, a exemplo do que faz a ideologia “modernista” embutida nas políticas industriais e de industrialização que vigoraram até recentemente. Em outras palavras, esse passo depende essencialmente do afastamento de qualquer preconceito alimentado em relação aos “empreendedores pobres”, mas depende também, da parte destes, que não esperem medidas milagrosas e assistencialistas do poder público.

Há hoje um hiato considerável entre o discurso das autoridades públicas, a favor dos APLs, e as ações efetivas, lembrando que estas ações não podem ser uma reprodução de políticas produtivistas do passado. Não se trata de políticas públicas convencionais, nem setoriais. Essas políticas, voltadas para os APLs, devem ter cinco componentes, a saber, (i) descentralização e proximidade; (ii) caráter transversal entre os vários domínios setoriais, especialmente aquele voltado para os investimentos em infra-estrutura, (iii) integração entre os vários níveis de governo (federal, estadual e municipal) e integração de instrumentos dentro de cada nível de governo, (iv) desburocratização e flexibilização dos instrumentos de apoio; e (v) um novo modo de financiamento. Neste mesmo sentido, é de enorme utilidade a criação de uma rede institucional de apoio aos APLs, a exemplo do que se criou no Ceará, para que se promova a coordenação das ações no lado da oferta de soluções e apoios.