

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LARISSA HADDAD SOUZA VIEIRA

**ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLs) NO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO: POLÍTICA PÚBLICA, PROCESSO DECISÓRIO E PERCEPÇÃO DE
ATORES**

SÃO PAULO
2016

LARISSA HADDAD SOUZA VIEIRA

**ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLs) NO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO: POLÍTICA PÚBLICA, PROCESSO DECISÓRIO E PERCEPÇÃO DE
ATORES**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Francisco César Pinto da Fonseca

São Paulo
2016

Vieira, Larissa Haddad Souza.

Arranjos Produtivos Locais (APLs) no Estado do Espírito Santo: Política Pública, Processo Decisório e Percepção de Atores / Larissa Haddad Souza Vieira. - 2016.

223 f.

Orientador: Francisco Cesar Pinto da Fonseca

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Conglomerados (Empresas) - Espírito Santo. 2. Desenvolvimento regional. 3. Processo decisório. 4. Processo decisório. I. Fonseca, Francisco Cesar Pinto da. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 338.45(815.2)

LARISSA HADDAD SOUZA VIEIRA

**ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLs) NO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO: POLÍTICA PÚBLICA, PROCESSO DECISÓRIO E PERCEPÇÃO DE
ATORES**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data de Aprovação:

___/___/_____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Francisco César Pinto da Fonseca (Orientador)
(Escola de Administração de Empresas de São Paulo -
EAESP/FGV)

Prof. Dr. Mário Aquino Alves
(EAESP/FGV)

Prof. Dr. Marcio Antonio Rodrigues Sanches
(EAESP/FGV)

Prof. Dr. Ladislau Dowbor
(Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP)

Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório
(Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
- EBAPE/FGV)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me proporcionar oportunidades de aprendizado, me guiando em todos os momentos; por me iluminar com sua sabedoria ao longo de todo o transcorrer deste trabalho; por possibilitar que o correr dos dias não me pesasse; e por colocar em minha vida pessoas maravilhosas, com as quais pude contar sempre.

Ao meu marido Raphael, companheiro incondicional, que comigo ultrapassou dificuldades e conquistou grandes realizações. Por se manter presente mesmo quando estive longe; por me acompanhar, incentivar e dar forças sempre para que siga meu caminho e continue tentando dar o melhor de mim.

Aos meus pais, José Anilton e Fátima, pelo apoio para que eu cumprisse cada feito, me guiando em todos os momentos de minha vida e me incentivando a buscar o conhecimento.

Aos irmãos, Tina, Gu e Lola, que me ajudaram, cada um a seu modo, a cumprir da melhor forma essa etapa da minha vida. Pelos ótimos momentos compartilhados. Aos sobrinhos, Bela, Guim, Zezo e Ricardo, por proporcionarem alegrias e algumas preocupações. Aos cunhados, Paulinho, Paola e Cristiano, pelas orações, apoio e cervejas. A todos da família que torceram pelo meu sucesso.

Ao professor Francisco Fonseca, pela orientação, direcionamento e liberdade oferecidos para que pudesse cumprir cada etapa do Doutorado, compreendendo os aspectos mais humanos de minha prática profissional, confiando em minhas possibilidades e me incentivando a buscar para além do óbvio.

Aos professores da FGV-EAESP que me acompanharam desde o início em meu percurso de busca temática até a conclusão do Doutorado: Mário Aquino Alves, por me mostrar não apenas respostas teórico-metodológicas, mas também que as coisas se ajustam com o tempo e que nada é por acaso; e Márcio Sanches, por me apresentar e me fazer compreender um grande campo de estudo sob novas perspectivas.

Aos professores Ladislau Dowbor e Fernando Tenório, por contribuírem para o enriquecimento deste estudo, possibilitando novas percepções para agora e para trabalhos futuros.

À professora Marta Farah, por me proporcionar aprendizados diários, pelo seu carinho e exemplo como incentivo a fazer sempre mais e melhor.

Aos professores Marco Antônio Teixeira, Peter Spink, Fernando Abrucio, Regina Pacheco, Eduardo Diniz e Cláudio Couto, pela convivência e por compartilharem seu conhecimento.

A todos os colaboradores da FGV-EAESP que, algum modo, contribuíram para este trabalho, em especial as da Coordenação de Pós-Graduação, Denise, Marta, Claudia e Gisele, pelo apoio e por tornar os dias mais simples e alegres.

À Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, ao Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo (PPG-APG), e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelas oportunidades de aprendizado e desenvolvimento

acadêmico, e por proporcionar a realização deste Doutorado, pela concessão da Bolsa PPG/Capes.

Às amigas Fernanda Silva, Thamiris, Adriana, Fernanda Melo e Aline, por trazer um pouco de casa para São Paulo. Ao Fábio e à Maria Cecília, pela companhia em aulas e trabalhos, e pelas grandes ajudas com entregas de documentos quando já estava longe. A todos os colegas, obrigada pela convivência e pelos aprendizados. Ao Ballet Adulto KR por me permitir respirar e ser mais feliz na correria do dia-a-dia. A todos os amigos, por sua amizade e compreensão; desculpem pela ausência.

Aos colegas do Instituto Federal do Espírito Santo, Ifes, Campus Venda Nova do Imigrante, por me apoiarem durante a execução deste trabalho e contribuírem em todas as suas etapas. Em especial Suzana, Wilton, Adriane e Carnielli, por me permitirem conciliá-lo com minhas atribuições.

Ao Ifes, por possibilitar a execução de meu Estágio Doutoral no Exterior, e por me proporcionar importantes experiências profissionais e de vida.

À Universidad Nacional de Villa María (UNVM) e à Escuela Internacional de Negocios (EIN), pela acolhida e grande colaboração para a consecução deste estudo.

À Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES), pelo financiamento de despesas para a realização desta pesquisa.

Aos atores entrevistados da Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES), do Sebrae, do Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau (MCC&VB); do Sindicato da Indústria de Rochas Ornamentais, Cal e Calcários do Espírito Santo (SINDIROCHAS); do Sindicato dos Trabalhadores do Mármore e Granito do Espírito Santo (SINDIMÁRMORE); do Sindicato das Indústrias Metalúrgicas e de Material Elétrico do Estado do Espírito Santo (SINDIFER). Aos entrevistados da EIN, da UNVM, do Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (ENINDER); do Centro de Investigaciones y Transferencia de Villa María (CIT Villa María); do Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária (INTA); da Escuela Superior Integral de Lecheria (ESIL); à Mercedes Rosales. Obrigada pela disponibilidade e imensa contribuição para a consecução deste estudo; sem vocês não seria possível.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, acompanharam e contribuíram para a realização desta Tese, muito obrigada.

RESUMO

O estudo de aglomerações produtivas aponta o Estado como protagonista no apoio à cooperação interinstitucional em função do aumento da competitividade de empresas dos mais diversos setores, favorecendo o desenvolvimento regional por meio de políticas públicas. Esta pesquisa objetivou analisar o desenho dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) no estado do Espírito Santo (ES) como instrumentos de política pública para o desenvolvimento local, segundo a percepção de atores estratégicos sobre processos decisórios presentes na implementação da Política Nacional de Apoio a APLs, a partir da análise dos APLs de Agroturismo, Metalmeccânico e de Rochas Ornamentais. O caso do Cluster Quesero de Villa María complementa as análises, evidenciando semelhanças e diferenças entre aglomerações produtivas apoiadas por políticas públicas no Brasil e na Argentina. O estudo utilizou como base teórica o processo decisório e grupos de veto em políticas públicas, a abordagem incremental e de governança multinível, e o referencial sobre APLs. A pesquisa, de natureza qualitativa, utilizou entrevistas para captar as percepções de atores relevantes à implementação das políticas no ES e em Villa María acerca dos processos decisórios, seus membros e relações; fontes de dados bibliográficos e documentais também foram utilizadas, e as informações passaram por Análise de Conteúdo. Os resultados indicam características incrementais em toda a cadeia decisória, formada por vários processos de decisão diferentes. Foram identificados poucos efeitos da Política Nacional em sua implementação no ES, além de uma decadência do uso da abordagem de APLs no estado. As aglomerações produtivas foram organizadas mediante iniciativas *top-down*; mas duas desenvolveram características *bottom-up*, dada a apropriação de seus membros quanto às propostas em desenvolvimento. As aglomerações foram analisadas conforme características como: Atuação da Governança; Heterogeneidade do Grupo Decisor; Fluxo de Organização do APL; Relação com Governos; Existência de Canais de Participação de Grupos de Trabalhadores e da Comunidade Local. São identificadas relações assimétricas entre os atores em processos decisórios, nos casos brasileiros e no argentino, derivadas de assimetrias quanto a informações, acesso à participação e poder decisório por parte de grupos relacionados ao seu desenvolvimento. Grupos empresariais, governamentais e de instituições de apoio são protagonistas nesses processos decisórios, enquanto representações sociais e trabalhistas, mesmo relevantes aos APLs, não participam dos mesmos. A inclusão de diferentes atores com interesses diversos nos processos decisórios, por um lado, pode gerar conflitos e morosidade decisória; em contrapartida, tende a gerar decisões, mudanças e ações mais integradas às realidades locais, segundo variados pontos de vista, e, portanto, mais efetivas e inteligentes. Além disso, o desenvolvimento local, mediante incentivo a APLs, poderá ser alcançado na medida em que esses atores sejam incluídos nas tomadas de decisão, pois o consideraria sob sua perspectiva de associação entre dinamismo econômico e melhoria da qualidade de vida da população, tendo em vista sua sustentabilidade.

Palavras-chave: Arranjos Produtivos Locais; Processo Decisório; Políticas Públicas; Governança Multinível; Contexto Subnacional.

ABSTRACT

The study of productive agglomerations points the State as the protagonist in supporting inter-institutional cooperation in terms of increased competitiveness of companies in various sectors, promoting regional development through public policies. This research analyzed the design of Local Productive Arrangements (LPAs) in the state of Espírito Santo (ES) as instruments of public policy for local development, according to the perception of strategic actors about decision-making processes present throughout the implementation of the National Policy support to LPAs, from the analysis of LPAs of Agro Tourism, Metal-Mechanic and Ornamental Stones. The case of Cluster Quesero de Villa María complements the analysis, highlighting similarities and differences between productive agglomerations supported by public policies in Brazil and Argentina. The study used as a theoretical basis Decision-making Process and Veto groups acting in public policies, the incremental approach and multilevel governance, and the reference on LPAs. The research, qualitative, used interviews to capture the perceptions of relevant actors to the implementation of policies in ES and Villa María about the decision-making process, its members and relations. Bibliographic and documentary data sources were also used, and the information went through Content Analysis. The results indicate incremental characteristics throughout the operative chain formed by several different decision processes. There were identified a few effects of the National Policy in its implementation in ES, and a decline in the use of LPAs approach in the state. All productive agglomerations were organized by top-down initiatives; however, two of them developed bottom-up characteristics due to the appropriation of its members on the proposals in development. Productive agglomerations were analyzed as features such as: Performance of Governance; Heterogeneity of Decision Maker Group; LPA Organization flow; Relationship with Government; Existence of Workers Groups Participation Channels and Local Community. The study identifies the asymmetrical relations between the actors in decision-making processes, both in the Brazilian and the in Argentinean cases, derived asymmetries as to information, access to participation and decision-making by groups related to its development. Business, government and supporting institutions groups are protagonists in these decision-making processes, while social and labor representations, even though relevant to LPAs, do not participate in them. The inclusion of different actors with diverse interests in decision-making processes, on the one hand, can generate conflicts and decision-making slow, but, in contrast, tends to generate decisions, changes and more integrated actions to local realities, according to different points of view and, therefore, more effective and intelligent. Moreover, the purpose of local development, by encouraging the LPAs, can be achieved to the extent that these actors are included in decision-making, because only so, it would be possible to achieve development in its perspective association between economic dynamism and improve the population's quality of life with a view to sustainability.

Keywords: Local Productive Arrangements; Decision Making Process; Public Policy; Multilevel Governance; Sub-national Context.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Modelo do Diamante de Porter: Determinantes da Competitividade.....	52
Figura 2. Governança do APL Metal mecânico	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Atores Estratégicos Entrevistados na Pesquisa	22
Quadro 2. Categorias de Análise do Estudo.....	26
Quadro 3. Arranjos Produtivos Locais do Estado do Espírito Santo	68
Quadro 4. Composição do Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos do Espírito Santo (NE-APL/ES)	100
Quadro 5. Governança do APL de Agroturismo das Montanhas Capixabas.....	129
Quadro 6. Instituições de Apoio ao APL Metalmeccânico da Região Metropolitana	137
Quadro 7. Governança do APL de Rochas Ornamentais de Cachoeiro de Itapemirim.....	141
Quadro 8. Governança do Cluster Quesero de Villa María.....	147
Quadro 9. Características das Aglomerações Produtivas Brasileiras e Argentina.....	152

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Caracterização Populacional da região do APL de Agroturismo	79
Tabela 2. Caracterização Populacional da região do APL Metalmeccânico.....	83
Tabela 3. Caracterização Populacional da região do APL de Rochas Ornamentais	87

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Aderes - Agência de Desenvolvimento em Rede do Espírito Santo

ADEMES - Associação de Desenvolvimento Sustentável da Região das Montanhas do Espírito Santo

AGROTUR - Associação do Agroturismo de Venda Nova do Imigrante

Agrotures - Associação de Agroturismo do Estado do Espírito Santo

APL - Arranjo Produtivo Local

APLs - Arranjos Produtivos Locais

APyMEL - Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas

ATPA - Associação Turística de Pedra Azul

Banestes - Banco do Estado do Espírito Santo

BANDES - Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo

CAPROLEC - Camara de Productores Lecheros de la Provincia de Córdoba

CDMEC - Centro Capixaba de Desenvolvimento Metal Mecânico

CETEMAG - Centro Tecnológico do Mármore e Granito

CF 1988 - Constituição Federal Brasileira de 1988

CIT Villa María - Centro de Investigaciones y Transferencia de Villa María

CREDIROCHAS - Cooperativa de Crédito dos Proprietários da Indústria de Rochas Ornamentais, Cal e Calcários do Estado do Espírito Santo

EDPT - Ente de Desarrollo Productivo y Tecnológico, autarquia de la Municipalidad de Villa María

EIN - Escuela Internacional de Negocios

ENINDER - Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional

ES em Ação - Movimento Espírito Santo em Ação

ESIL - Escuela Superior Integral de Lecheria

FAA - Federación Agraria Argentina, regional Villa María

FAES - Federação da Agricultura e Pecuária do ES

FECOMÉRCIO - Federação do Comércio de Bens, Serviços e de Turismo do Estado do Espírito Santo

FEMICRO-ES - Federação das Entidades de Micro e Pequenas Empresas do Espírito Santo

FETRANSPORTES - Federação das Empresas de Transporte do Espírito Santo

Findes - Federação das Indústrias do Espírito Santo

GEAP - Gerência de Arranjos Produtivos do Espírito Santo

GTP-APL - Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais ()

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IDAF - Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IEL - Instituto Euvaldo Lodi (da FINDES - Federação das Indústrias do Espírito Santo)

IEMA - Instituto Estadual de Meio Ambiente do Espírito Santo

Ifes - Instituto Federal do Espírito Santo

IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

Incaper - Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural

INTA - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária

JIPL - Junta Intercooperativa de Productores de Leche

MAQROCHAS - Associação dos Fabricantes de Máquinas e Equipamentos para o Setor de Rochas Ornamentais

MCC&VB - Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

NE-APL - Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais

NE-APL/ES - Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais do estado do Espírito Santo

OCB/ES - Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras do Estado do Espírito Santo

PIB – Produto Interno Bruto

PyLACOR - Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas Cordobesas.

REDEROCHAS - Programa para o Desenvolvimento em Rede do Setor de Rochas Ornamentais (Instância de Governança do APL de Rochas Ornamentais)

RedeSist - Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais

SEAG - Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca do Espírito Santo

SEAMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo

Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SECT - Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Espírito Santo

SEDES – Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Espírito Santo

SEDETUR - Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Turismo do Espírito Santo

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SEP - Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo

SETUR - Secretaria de Estado de Turismo do Espírito Santo

SINAENCO - Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva

SINDICON - Sindicato da Indústria de Construção Civil do Espírito Santo

SINDICOPES - Sindicato da Construção Civil Pesada do Espírito Santo

SINDIROCHAS - Sindicato da Indústria de Rochas Ornamentais, Cal e Calcários do Espírito Santo

SINDIMÁRMORE - Sindicato dos Trabalhadores do Mármore e Granito do Espírito Santo

SINDIFER - Sindicato das Indústrias Metalúrgicas e de Material Elétrico do Estado do Espírito Santo

UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

UNVM - Universidad Nacional de Villa María

SUMÁRIO

SUMÁRIO	10
INTRODUÇÃO.....	15
QUESTÕES DE PESQUISA	16
OBJETIVOS.....	17
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	18
HIPÓTESE.....	27
CAPÍTULO 1 – SOBRE PROCESSOS DECISÓRIOS, PONTOS DE VETO, GOVERNANÇA E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS	29
1.1. Processo Decisório em Políticas Públicas.....	29
1.1.1. Pontos de Veto no Processo Decisório	40
1.2. Aglomerações Empresariais: dos Distritos Industriais aos Arranjos Produtivos Locais .	47
1.2.1. Distritos Industriais Marshallianos	49
1.2.2. Distritos Industriais Italianos	50
1.2.3. Clusters	51
1.2.4. Arranjos Produtivos Locais.....	54
1.2.5. Abordagens sobre aglomerações empresariais na pesquisa brasileira	59
1.3. A abordagem de APLs em políticas públicas brasileiras.....	63
1.4. A abordagem de APLs nas políticas públicas do Estado do Espírito Santo	65
1.5. Governança em Arranjos Produtivos Locais.....	69
CAPÍTULO 2 - CARACTERIZAÇÃO DOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS	79
2.1. APL de Agroturismo	79
2.2. APL Metalmecânico.....	82
2.3. APL de Rochas Ornamentais	87
2.4. APL de Vestuário.....	90
2.5. APL Moveleiro	91
2.6. Cluster Quesero de Villa María.....	94
2.7. Comparando as Características entre as Aglomerações Produtivas	95
CAPÍTULO 3 – PROCESSOS DECISÓRIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	98
3.1. Implementação Subnacional da Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais: Protagonismo de Lideranças, Informalidade e Declínio da Abordagem de APL	98
3.2. Explorando alguns “porquês”: Critérios de elegibilidade dos APLs brasileiros	118

3.3. Entre Governos, Empresas e Sociedade Civil Organizada: Os Atores do Processo Decisório	123
3.3.1. Estruturas de Governança e Grupos Decisores no APL de Agroturismo das Montanhas Capixabas	128
3.3.2. Estruturas de Governança e Grupos Decisores no APL Metalmeccânico da Região Metropolitana	137
3.3.3. Estruturas de Governança e Grupos Decisores no APL de Rochas Ornamentais de Cachoeiro de Itapemirim	141
3.3.4. Estruturas de Governança e Grupos Decisores no Cluster Quesero de Villa María ..	146
3.3.4.1. Cluster Quesero de Villa María: Cluster ou Arranjo Produtivo Local?	150
3.4. Aspectos Organizacionais e Decisórios nas Aglomerações Produtivas: uma Relação entre Brasil e Argentina	152
3.5. As Escolhas dentre as Alternativas: o “Planejado” e o “Porvir” nas Aglomerações Produtivas.....	161
3.5.1. Demandas de Desenvolvimento do APL de Agroturismo das Montanhas Capixabas	162
3.5.1.1. Capacitação de Empreendedores em Agroturismo e Meio Ambiente	163
3.5.1.2. Valorização de Produtos com Diferencial de Qualidade: Indicações Geográficas	164
3.5.1.3. Controle de Borrachudos (<i>Simulium sp.</i>)	166
3.5.1.4. Sinalização Interpretativa dos Atrativos Turísticos	166
3.5.1.5. Elaboração e execução de um plano de marketing para a Região das Montanhas Capixabas	167
3.5.1.6. Outros Avanços e Demandas do APL de Agroturismo.....	168
3.5.2. Demandas de Desenvolvimento do APL Metalmeccânico da Região Metropolitana .	171
3.5.2.1. Projetos de Capacitação e Qualificação de Pessoal	171
3.5.2.2. Projeto de Tecnologia e Banco de Dados.....	172
3.5.2.3. Projeto de Laboratório de Testes e Ensaios.....	173
3.5.2.4. Outros Avanços e Demandas do APL Metalmeccânico	174
3.5.3. Demandas de Desenvolvimento do APL de Rochas Ornamentais de Cachoeiro de Itapemirim	178
3.5.3.1. Projetos Socioambientais	178
3.5.3.2. Projeto de Logística	179
3.5.3.3. Projetos de Mercado	180
3.5.3.4. Outros Avanços e Demandas do APL de Rochas Ornamentais	182
3.5.4. Demandas de Desenvolvimento do Cluster Quesero de Villa María.....	188
3.5.4.1. Projeto 1: Formação de um organismo para a melhora competitiva do Cluster Quesero de Villa María	188

3.5.4.2.	Projeto 2: Estandarização da qualidade dos produtos do Cluster	190
3.5.4.3.	Projeto 3: Inovação no formato tradicional do negócio queijeiro de Villa María e Projeto 4: Desenvolvimento comercial do Cluster	190
3.5.4.4.	Projeto 5: Desenvolvimento de esquema de negócio conjunto entre fazendas e indústrias do Cluster	191
3.5.4.5.	Projeto 6: Desenvolvimento de projeto a nível viável para a instalação e operação de uma câmara de maturação coletiva	192
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	193
	REFERÊNCIAS	208
	APÊNDICE I.....	222

INTRODUÇÃO

A cooperação interinstitucional vem sendo cada vez mais reconhecida como um elemento primordial para o aumento da competitividade de empresas dos mais diversos setores. O estudo de aglomerações produtivas aponta o Estado, em suas várias representações, como protagonista no apoio a essa cooperação, favorecendo o desenvolvimento regional por meio de políticas públicas.

A proposta de uma política pública de incentivo à organização e estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), implementada por instâncias subnacionais de governo, traz à discussão a integração entre empresas, governos, autarquias e sociedade civil organizada, para o estímulo ao desenvolvimento, sob uma perspectiva de governança multinível.

Através da criação de Núcleos Estaduais de Arranjos Produtivos Locais (NE-APL), a partir de 2006, propôs-se a sistematização da participação desses atores nos debates sobre o desenvolvimento de APLs, a fim de legitimar as relações já existentes e incluir partes relevantes ao processo decisório.

Nesse contexto, foi instituído o NE-APL no estado do Espírito Santo (NE-APL/ES), incluindo diversas instituições com o objetivo de apoiar, de maneira integrada, os APLs quanto às demandas de políticas públicas, de financiamento e crédito, de capacitação técnica, de inovação, e de gestão empresarial. Participam desse Núcleo representantes de várias organizações, como: Secretarias de Estado, sindicatos, federações de empresas, bancos, Sistema “S”, institutos de pesquisa e instituições de ensino profissionalizante, tecnológico e superior.

Embora objetive o desenvolvimento dos APLs apoiados, representações dessas aglomerações produtivas não compõem o NE-APL capixaba, isto é, a participação de sindicatos patronais e entidades representativas, que são as principais lideranças para o desenvolvimento dos APLs, não fazem parte desse grupo decisor estadual.

A presença de organizações dessas e de outras representações, como sindicatos de trabalhadores, na composição desse grupo de discussão poderia favorecer sua participação, facilitando a identificação de demandas e possibilidades de articulação para seu atendimento, embora a participação por si só não o garanta.

Além disso, apesar de as ações advindas desse grupo de discussão os influenciarem diretamente, também não há indícios de representações de cidadãos comuns (LINDBLUM, 1981), sendo estes privados de voz em processos decisórios referentes ao incentivo e à atuação de APLs.

Na dinâmica interna de funcionamento dos Arranjos Produtivos Locais, também se desenvolvem processos decisórios, aos quais essas representações (trabalhistas e comunitárias) também não têm acesso. Dessa forma, acredita-se que a estrutura decisória existente desconsidera partes relevantes e influenciadas pelas decisões tomadas, havendo assimetrias de acesso e poder quanto às decisões envolvidas na implementação da Política Nacional de Apoio a Arranjos Produtivos Locais em nível subnacional, segundo as percepções de atores estratégicos quanto ao caso do estado do Espírito Santo.

Esta tese se estrutura, além desta introdução, em outras quatro seções pré-textuais: Questões de Pesquisa, Objetivos, Procedimentos Metodológicos e Hipótese. Em seguida, são organizados três capítulos: o primeiro compõe o Estado da Arte, a partir do qual se fundamentam as análises deste estudo.

O segundo capítulo apresenta a caracterização dos Arranjos Produtivos Locais apoiados pela Política Nacional de Apoio ao desenvolvimento de APLs no estado do Espírito Santo (APL de Agroturismo, Metalmecânico, Rochas Ornamentais, Vestuário e Móveis), além do Cluster Quesero de Villa María, localizado na região de Córdoba, Argentina.

Por fim, o Capítulo 3 discute sobre aspectos de processos decisórios relacionados à implementação da Política Nacional de Apoio a APLs em âmbito subnacional, tomando por referência a percepção de diversos atores relacionados aos APLs do Espírito Santo. Ao final, são apresentadas Referências Bibliográficas organizadas.

QUESTÕES DE PESQUISA

Este estudo possui como principal questionamento: **Como se configuram os Arranjos Produtivos Locais tomados como objetos de política pública, considerando a política nacional para o desenvolvimento e sua implementação no estado do Espírito Santo?**

A relevância desta questão se relaciona à necessidade, para a formulação de políticas públicas, de consideração e articulação entre diversos grupos de interesse, que influenciam e são influenciados pelo estabelecimento de Arranjos Produtivos Locais tanto em nível nacional quanto local. A compreensão desse processo de negociação pode esclarecer elementos sobre as relações de poder presentes em políticas públicas para o desenvolvimento, especialmente no plano subnacional. Além disso, os efeitos – principalmente aqueles não relacionados à competitividade empresarial – relacionados ao desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais é um tema ainda pouco estudado, sendo essas aglomerações e seus impactos vistos geralmente como pontos positivos.

Assim, algumas questões que surgem desta são: Quais os principais atores (estaduais e regionais/locais) envolvidos na implementação da política pública voltada ao apoio a Arranjos Produtivos Locais? Como se organizam os APLs e quais as relações presentes nessas aglomerações produtivas? Como foram escolhidos os setores contemplados pela política no Espírito Santo? Quais as principais demandas ainda presentes nos setores e localidades apoiados pela política? Existem similaridades entre os APLs estudados e outros casos de aglomerações produtivas internacionais?

OBJETIVOS

Partindo-se dos questionamentos levantados, o objetivo geral deste estudo é **analisar o desenho dos Arranjos Produtivos Locais no estado do Espírito Santo como instrumentos de política pública para o desenvolvimento local, de acordo com a percepção de atores estratégicos acerca de processos decisórios presentes ao longo do processo de implementação da Política Nacional de Apoio a APLs.**

Esse objetivo apoia-se na concepção de que o estímulo ao desenvolvimento de APLs pelo Estado deva considerar não apenas as demandas e reivindicações de grupos diretamente relacionados ao desenvolvimento dos setores produtivos, mas também as necessidades e percepções de atores que habitualmente não participam das decisões relacionadas às aglomerações produtivas, bem como os efeitos gerados pelos Arranjos Produtivos nas comunidades em que se inserem.

Visando ao objetivo geral, pretende-se alcançar os objetivos específicos do estudo:

- a) Caracterizar a política de Apoio a Arranjos Produtivos Locais, a partir de suas diretrizes e dinâmica de implementação subnacional junto aos APLs;
- b) Identificar os principais atores, instituições e representações envolvidos em processos decisórios na implementação da política pública voltada ao apoio a Arranjos Produtivos Locais, em níveis estadual e regional, explicitando seu papel e percepção quanto à política em questão;
- c) Discutir sobre possíveis critérios para a escolha dos setores de Agroturismo, Metalmeccânico, Vestuário, Rochas Ornamentais e Moveleiro, a serem apoiados pelo Estado na fase inicial de implementação da política;
- d) Identificar demandas ainda existentes nos APLs, a despeito do apoio do Estado em sua política de incentivo à organização de Arranjos Produtivos Locais, evidenciando possíveis interesses de grupos que não participam de processos decisórios associados a esta política;
- e) Contrapor um caso estrangeiro de aglomeração produtiva à realidade de APLs brasileiros, destacando similaridades e divergências quanto a sua estrutura e relações.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa pretende compreender os Arranjos Produtivos Locais no estado do Espírito Santo e sua organização como instrumentos para o desenvolvimento local, em uma perspectiva de política pública, de acordo com a percepção de atores variados em função de sua participação em processos de tomada de decisão relacionados aos APLs.

Considerando que o apoio a Arranjos Produtivos Locais pelo Estado influencia diretamente grupos diversos, os quais podem possuir interesses variados, foram identificados e analisados diferentes grupos envolvidos na implementação da Política no contexto subnacional.

Esses grupos se relacionam essencialmente ao NE-APL/ES (que inclui Secretarias de Estado, Federações, Associações empresariais, Instituições de Apoio e

Instituições Financeiras), sendo estes as principais fontes de dados para a pesquisa. Considerando a inter-relação de representações sociais e trabalhistas (sindicatos e outras organizações de classe), buscou-se considerar as percepções também desses grupos, mesmo que não atuem diretamente no desenvolvimento dos APLs.

Foram analisados também os Arranjos Produtivos Locais apoiados por esta Política no Espírito Santo, no início de sua implementação no estado, identificados por estudos do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e da Secretaria de Desenvolvimento do estado do Espírito Santo (SEDES). Os APLs contemplados na fase inicial da política, de acordo com SEDES (2010), foram os APLs de Rochas Ornamentais, Vestuário, Moveleiro, Metalmecânico e Agroturismo.

Optou-se pelo Espírito Santo como *locus* de pesquisa em função de a Política Nacional de apoio a Arranjos Produtivos Locais ser implementada nesse estado, que possui grande diversidade setorial quanto à organização em APLs, sendo esse tipo de aglomeração produtiva mencionada em marcos legais estaduais (notadamente em Leis Orçamentárias Anuais) como instrumentos para o desenvolvimento regional.

Destaca-se também a necessidade de novas e mais amplas perspectivas de análise sobre este estado, para o qual são lançados poucos olhares acadêmicos, especialmente em direção a práticas que proporcionem seu maior desenvolvimento social e econômico.

Mesmo havendo casos muito interessantes de Arranjos Produtivos Locais desenvolvidos em todo o território brasileiro, o Espírito Santo foi tomado como representativo das aglomerações produtivas nacionais, não sendo objetivo deste estudo a comparação desta Unidade Federativa com outros estados brasileiros.

Em contrapartida, a análise do caso argentino foi proposta a fim de explicitar uma experiência internacional relacionada à estrutura e relações em aglomerações produtivas, considerando-se a importância de se realizar análises comparativas em âmbito internacional, aprofundando e ampliando o estudo e extrapolando as fronteiras nacionais.

A Argentina foi escolhida por sua similaridade quanto ao Brasil em vários aspectos (político, econômico, social, dentre outros), destacando-se a existência

de uma política nacional de incentivo a aglomerações produtivas (Clusters) nesse país, a partir da qual se desenvolveu o Cluster Quesero de Villa María.

Este estudo, de natureza qualitativa e utilizando-se do método exploratório, foi realizado a partir do levantamento de dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados pessoalmente, por meio da realização de entrevistas presenciais com sujeitos relacionados à implementação da Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento por meio de APLs no estado do Espírito Santo, representações ligadas aos APLs apoiados pela Política no início de sua implementação em 2006, e representantes de associações trabalhistas e da sociedade/comunidade na qual se inserem esses Arranjos Produtivos.

Apesar de serem cinco os APLs participantes da fase inicial de implementação da Política Nacional no Espírito Santo, optou-se por restringir as análises a três desses APLs, em função da inviabilidade de recursos (temporais, financeiros, de análise) para contemplar a todos os Arranjos. Dessa forma, os principais critérios de seleção dos casos a serem estudados foram: a) característica produtiva pouco industrializada, voltada a manufatura e serviços, e comercialização restrita local e regionalmente (APL de Agroturismo); b) característica produtiva altamente industrializada e com alta tecnologia envolvida, importância dada por políticas estaduais de desenvolvimento ao longo dos anos, e representatividade em exportações de produtos (APL Metalmecânico); c) organização local em função do APL, indústrias em fase de crescimento e automação, e acesso a dados para a pesquisa (APL de Rochas Ornamentais).

Selecionados os APLs a serem estudados mais aprofundadamente, foram feitas as entrevistas nas cidades onde se localizam as principais atividades e atores desses APLs, visando compreender sua percepção acerca das relações presentes no desenvolvimento desses arranjos: Venda Nova do Imigrante (APL de Agroturismo), Vitória (APL Metalmecânico) e Cachoeiro de Itapemirim (APL de Rochas Ornamentais).

A busca por atores relevantes para a compreensão do objeto de pesquisa foi iniciada junto à Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES), por meio de entrevista a um de seus diretores, o qual coordenou o desenho e a implementação da Política Nacional no Estado do Espírito Santo, em uma aproximação fenomenológica ao objeto de pesquisa. Essa entrevista inicial possibilitou identificar, além das

características mais relevantes da Política em questão, os principais agentes para a implementação dessa Política em âmbito subnacional, em especial aqueles diretamente relacionados aos Arranjos Produtivos Locais.

Após análise de possíveis representantes das instituições relacionadas aos APLs e de seu papel para o desenvolvimento das aglomerações produtivas, no que compete à Política Nacional, bem como de tentativas malsucedidas de aproximação e de encontro com algumas pessoas (que, por fim, não foram entrevistadas), foram entrevistados: um dos diretores da Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES)¹; um analista técnico do Sebrae; dois representantes do Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau (MCC&VB); um representante do Sindicato da Indústria de Rochas Ornamentais, Cal e Calcários do Espírito Santo (SINDIROCHAS); um do Sindicato dos Trabalhadores do Mármore e Granito do Espírito Santo (SINDIMÁRMORE); e uma do Sindicato das Indústrias Metalúrgicas e de Material Elétrico do Estado do Espírito Santo (SINDIFER).²

Outros indivíduos relacionados às instituições representativas dos APLs foram considerados para participação na pesquisa, contudo, por razões diversas (tais como dificuldades quanto à agenda dos mesmos, ao pouco interesse de alguns, à impossibilidade de deslocamento da pesquisadora em alguns momentos, ou mesmo à percepção de que os atores em questão não seriam tão relevantes quanto outros, no que tange à sua atuação na Política), optou-se por não investir em sua participação, entendendo ser possível compreender o objeto proposto a partir das percepções dos agentes já entrevistados.

Os atores entrevistados tiveram seus nomes omitidos, buscando-se preservar sua identidade ao evidenciar suas percepções e opiniões. Dada a visibilidade desses agentes em função de suas relações junto a governos e APLs, suas representações, cargos e funções, a preservação de sua identidade foi acordada junto aos

¹ O Diretor da Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES) foi entrevistado em duas ocasiões diferentes: a primeira, em fase inicial do estudo, para compreensão geral do problema e do objeto de pesquisa e para prospecção de outros atores relevantes; a segunda, para aprofundamento de suas percepções acerca do objeto de estudo, mais focado nos objetivos específicos e na hipótese ou pressuposto de análise.

² Foram realizados contatos com o Sindimetal, Sindicato dos Trabalhadores do Setor Metalmeccânico, com o objetivo de marcar a entrevista com seu Presidente; no entanto, em função de sucessivas incompatibilidades de sua agenda, não foi possível entrevistá-lo. Não se pretende buscar compreender os motivos pelos quais o acesso a essa instituição foi restringido, embora essa postura possa significar pouco interesse em sua manifestação sobre o tema. De toda forma, a oportunidade de participação no estudo foi oferecida pela pesquisadora.

entrevistados, mediante assinatura de termo de concordância e responsabilidade pelos mesmos, ao participarem da pesquisa. Assim, os sete entrevistados são identificados ao longo do texto pelos códigos E1, E2, E3, E4, E5, E6 e E7. Esses atores e suas respectivas numerações de identificação ao longo do texto são especificados no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1. Atores Estratégicos Entrevistados na Pesquisa

INSTITUIÇÃO A QUE REPRESENTA	IDENTIFICAÇÃO NO TEXTO
SEDES	Entrevistado 1 - E1
SEBRAE	Entrevistado 2 - E2
MCC&VB	Entrevistados 3 e 7 - E3 e E7
SINDIROCHAS	Entrevistado 4 - E4
SINDIMÁRMORE	Entrevistado 5 - E5
SINDIFER	Entrevistado 6 - E6

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se, ainda, que as falas dos entrevistados foram adequadas à norma culta de escrita, ao serem inseridas no texto, com o objetivo de facilitar sua leitura e entendimento. Apesar disso, os conteúdos das falas foram mantidos.

Com o objetivo de relacionar (ou contrapor) os APLs brasileiros a exemplos estrangeiros, foram buscados casos de aglomerações produtivas que pudessem apresentar características semelhantes aos casos nacionais, chegando-se ao Cluster Quesero de Villa María, organizado e formalizado a partir de uma política pública nacional argentina de apoio a aglomerações produtivas. Além dessa característica semelhante, outro fator de grande influência para a escolha deste caso foi o contato institucional prévio para formalização de contrato de cooperação entre a UNVM (Universidade que realiza ações de desenvolvimento do setor paralelamente ao Cluster Quesero) e o Instituto Federal do Espírito Santo - Ifes (Instituição de Ensino, Pesquisa e Extensão onde atua a pesquisadora).

Para o estudo das relações entre instituições no caso argentino, sobre o Cluster Quesero de Villa María, a coleta de dados primários foi realizada por meio de entrevistas presenciais junto aos principais gestores e componentes do Cluster, contando com a importante colaboração de profissionais da Escuela Internacional de Negocios (EIN) da Universidad Nacional de Villa María (UNVM) para a seleção de entrevistados, contato, agendamento e realização das entrevistas.

Foram entrevistados: o presidente do Cluster Quesero de Villa María, que é também presidente do Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (ENINDER); a secretária executiva responsável pela organização e implantação do projeto de estruturação e formalização do Cluster; o diretor do Centro de Investigaciones y Transferencia de Villa María (CIT Villa María); três componentes do Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária (INTA), unidade de extensão e pesquisa de Villa María, sendo dois engenheiros agrônomos (um deles o chefe da unidade e vice-presidente do Cluster) e a responsável pelo trabalho social da unidade; uma docente da Escuela Superior Integral de Lecheria (ESIL); um professor da Universidad Nacional de Villa María (UNVM), consultor na área de alimentos lácteos junto às empresas do Cluster.

Entende-se que os atores entrevistados podem, intencionalmente ou não, omitir informações, incluindo elementos informais visualizáveis apenas por aqueles que fazem parte do processo decisório e de implementação da política. Com a intenção de minimizar possíveis omissões, foram utilizadas outras fontes de dados, a partir da triangulação (“cruzamento”) de informações com diferentes origens.

Assim, o estudo se classifica também como documental, considerando as análises de dados secundários, disponíveis principalmente em documentos fornecidos por componentes dos APLs e Cluster estudados, em sítios da internet (principalmente institucionais) e em bases de dados. Segundo Gil (2008), a pesquisa documental apoia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Os dados secundários foram coletados através de documentos disponibilizados pelos entrevistados, relativos à implementação da Política Nacional, assim como Planos de Governo estaduais e federais, chamadas públicas e documentos disponíveis em sítios da internet.

A pesquisa bibliográfica baseia-se em discussões teóricas sobre temas como a participação do Estado no apoio a APLs e os grupos de interesse no processo decisório relacionado. Dessa forma, o suporte para a análise do problema de pesquisa foi dado pela literatura sobre Aglomerações Produtivas, especificamente os Arranjos Produtivos Locais, Grupos de Veto em Processos Decisórios, Fluxos de Decisão e Governança.

Houve a oportunidade de participação da pesquisadora em dois eventos específicos de duas das áreas relacionadas aos APLs analisados, nos quais foram debatidas questões de grande relevância aos setores: Seminário “Saúde e Segurança do Trabalhador nas Atividades de Extração e Beneficiamento de Rochas Ornamentais” e “Seminário de Agroturismo de Venda Nova do Imigrante”. A participação nesses eventos e as anotações dela originadas também constituíram fontes de dados para este estudo. Os palestrantes cujas informações foram consideradas dados de pesquisa são: Assessor Jurídico do SINDIROCHAS (P1); Diretor de Saúde e Segurança do Trabalhador do Sindimármore (P2); Médico do trabalho da região (P3); Auditor Fiscal do Ministério do Trabalho e Emprego (P4).

Os dados qualitativos, coletados por meio de entrevistas e de documentos, além da participação em eventos, foram analisados com o apoio da técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009). Este procedimento possui como propósito prover conhecimento a partir de dados qualitativos, através da análise da expressão verbal ou escrita de opiniões ou ideias de forma sistematizada e objetiva, a partir da redução do amplo volume de informações contidas na comunicação (BARDIN, 2009; FREITAS; JANISSEK, 2000).

Foi priorizada a análise classificada por Bardin (2009) como análise temática, que consiste em descobrir os “núcleos de sentido” que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência pode significar algo para o objetivo analítico escolhido. Na análise temática, foi realizada a categorização das respostas, segundo temas ou classes, reunindo elementos com características em comum sob um mesmo título genérico (ou categorias).

A categorização pode empregar dois processos com fluxos inversos: a) Categorização por “Caixas”, “aplicável no caso da organização do material decorrer diretamente dos funcionamentos teóricos hipotéticos”, isto é, a partir de categorias pré-definidas, sendo fornecido o sistema de categorias e repartidos da melhor maneira possível os elementos à medida que são encontrados; e b) Categorização por “Acervo”, na qual o título conceitual de cada categoria somente é definido no final da operação analítica dos conteúdos, sendo o sistema de categorias resultante da classificação analógica e progressiva dos elementos constituintes da comunicação ou fala (BARDIN, 2009:147).

Neste estudo, as categorias foram formadas progressivamente durante a análise dos dados coletados (especialmente os advindos de entrevistas), e não fornecidas por

uma base teórica, ou seja, foi utilizado o sistema de categorização por “acervo”, definindo-se categorias, subcategorias e unidades de análise a partir do estudo empírico. O processo de elaboração de categorias, dessa maneira, ocorreu de modo mais indutivo, sendo as mesmas criadas segundo as condições propiciadas pela pesquisa de campo.

Dessa forma, a Análise de Conteúdo foi utilizada neste estudo como instrumento para a melhor compreensão da percepção dos atores relacionados à implementação da Política Nacional de Apoio a Arranjos Produtivos Locais, a respeito de questões que se relacionam ao desenvolvimento dos APLs e aos processos decisórios desenvolvidos no plano subnacional dessa política.

As categorias elaboradas se organizam ao longo do texto conforme explicitado no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2. Categorias de Análise do Estudo

TEMA	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
Caracterização Geral dos APLs Antes da Política	Caracterização Populacional da Região	<ul style="list-style-type: none"> • Cidades que compõem o APL • População 2015 • PIB 2012 • PIB per capita 2012 • IDH 2010
	Caracterização Setorial	<ul style="list-style-type: none"> • Principais atividades • Setores envolvidos • Histórico de Desenvolvimento
	Representatividade Econômica	<ul style="list-style-type: none"> • Porte de Produção • % PIB estadual • % população atuante
	Relações Prévias	<ul style="list-style-type: none"> • Participação em ações e projetos com entidades de apoio
Política Nacional e Processos Decisórios Subnacionais	Processo de Implementação Subnacional da Política	<ul style="list-style-type: none"> • Metodologias da Política Nacional (NE-APL; Planos de Desenvolvimento; Conferências) • Multiplicidade de Atores e Governança Multinível • Protagonismo de Lideranças • Fluxos de Decisão (<i>top-down; bottom-up</i>) e Apropriação de Propostas pelos APLs • Informalidade • Declínio da Abordagem de APL
	Critérios de Elegibilidade dos APLs	<ul style="list-style-type: none"> • Relevância Econômica e Social • Governança e Organização como APLs • Protagonismo de Lideranças • Proximidade com entidades de apoio • Fatores Técnicos
	Atores dos Processos Decisórios	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo (Público; Privado) • Nível (Local; Estadual; Nacional) • Heterogeneidade de Representações • Estruturas de Governança • Acesso e Poder Decisório de Representações
	Aspectos Organizacionais e Decisórios Comparativos	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturação como APL • Existência de Normatizações Próprias • Principal Liderança (Pública x Privada) • Atuação da Governança • Heterogeneidade do Grupo Decisor • Fluxo de Organização do APL (<i>top-down; bottom-up</i>) • Relação com Governo Federal • Relação com Governo Estadual • Relação com Governos Locais • Existência de Canais de Participação de Grupos de Trabalhadores • Existência de Canais de Participação da Comunidade Local
	Alternativas Decisórias quanto às Ações	<ul style="list-style-type: none"> • Demandas Escolhidas para Solução pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento do APL • Demandas Não Escolhidas para Solução pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento do APL

Fonte: Elaboração própria.

Os dados quantitativos foram obtidos a partir de consultas a bancos de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para os quais realizou-se a Análise Descritiva, pelo Microsoft Excel[®], e a Análise Exploratória de Dados, com o apoio do *software* SPSS[®] (*Statistical Package for the Social Sciences*). A Análise Exploratória de Dados (AED), segundo Fonseca e Martins (1994), é um conjunto de técnicas que objetivam descrever, analisar e interpretar os dados numéricos de uma população ou amostra. Para Triola (2005) a AED é o processo de uso das ferramentas estatísticas (tais como gráficos, medidas de tendência central, dispersão e distribuição dos dados, *outliers*), para investigar um conjunto de dados com o objetivo de compreender suas características importantes.

HIPÓTESE

Esta pesquisa possui como hipótese ou proposição de pesquisa, associada à questão de pesquisa e ao objetivo proposto, a de que a política pública de apoio a Arranjos Produtivos Locais no Espírito Santo é construída e implementada a partir de relações assimétricas. As principais assimetrias se relacionam à restrita participação em processos decisórios de grupos com diferentes características, interesses e percepções sobre essas aglomerações produtivas, suas demandas e efeitos.

A implementação dessa política, bem como dos próprios APLs, analisada a partir de percepções de atores estratégicos entrevistados e de fontes documentais e bibliográficas, não considera os variados interesses de partes afetadas por seu transcurso. Embora assimetrias possam ser características inerentes a qualquer processo decisório, havendo agentes com diferentes papéis e poderes na tomada de decisão, o apoio do Estado e de seus recursos a Arranjos Produtivos Locais deve partir do pressuposto – e garantir – que os APLs sejam instrumentos favoráveis ao desenvolvimento local e regional, apoiado na responsabilidade e na sustentabilidade tanto do crescimento econômico quanto da melhoria da qualidade de vida de seu entorno. O incentivo de governos a APLs e a destinação de investimentos, portanto, pressupõe a geração de impactos positivos por seus membros e o controle e

desenvolvimento de ações para a minimização de possíveis efeitos negativos associados a suas atividades.

Contudo, os principais grupos com força política no processo decisório de políticas públicas para o desenvolvimento seriam, além do próprio Executivo, atores relacionados a setores produtivos com grande representatividade e capacidade de investimento em níveis local, regional, estadual, nacional e muitas vezes internacional, para os quais o apoio do Estado a Arranjos Produtivos Locais é notadamente positivo. Por outro lado, grupos tais como representações sociais e trabalhistas, que poderiam contrapor percepções e argumentar sobre possíveis efeitos negativos associados ao desenvolvimento de APLs, proporcionando decisões mais equilibradas, não teriam tanta força e voz nessa tomada de decisão.

Mesmo havendo estruturas de poder e tomadas de decisão que independem de percepções dos grupos decisores para seus posicionamentos, adota-se a concepção de que os valores dos agentes decisores e as percepções adotadas nos processos decisórios tendem a influenciar a natureza das decisões tomadas. Desse modo, as assimetrias de participação e poder decisório ao longo de toda a política pública podem ter implicado diretamente no desenho e, conseqüentemente, na implementação assimétrica dessa política no campo subnacional.

CAPÍTULO 1 – SOBRE PROCESSOS DECISÓRIOS, PONTOS DE VETO, GOVERNANÇA E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

Este capítulo sistematiza os principais conceitos a serem utilizados para o estudo ora proposto, inicialmente relacionando-se ao Processo Decisório em Políticas Públicas e a atuação de Grupos de Veto em políticas públicas, apoiado pela abordagem incremental cujo marco inicial é a obra de Lindblom (1959 e 1979).

Em seguida, é apresentado um referencial sobre diferentes modelos de Aglomerações Produtivas e Arranjos Produtivos Locais, seguido por alguns elementos da Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais, proposta pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Esse referencial é complementado pela exposição dos setores econômicos mais relevantes em todo o território do Espírito Santo e da presença da temática dos Arranjos Produtivos Locais na política pública e em ações governamentais, nessa unidade federativa.

Finalmente, considerações sobre a temática da governança multinível, associada à realidade de Arranjos Produtivos Locais, concluem o Estado da Arte utilizado como referencial de base para as análises deste estudo.

1.1. Processo Decisório em Políticas Públicas

Além da diferenciação social (idade, sexo, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc.), as pessoas desempenham diferentes papéis ao longo de sua existência, conforme seus valores, ideias, interesses e aspirações, o que torna a vida em sociedade complexa e passível de conflitos. Para a sobrevivência e o progresso da sociedade, torna-se necessária a manutenção do conflito em níveis aceitáveis por meio da política (RUA, 1997). Nesse contexto, o Estado cria políticas públicas em resposta às necessidades da sociedade e de si mesmo, sendo os governos os principais atores que dão origem a políticas públicas, voltadas à regulação de áreas específicas (CUNHA e CUNHA, 2002; ALVES e PIERANTI, 2007).

Segundo Martins (2008, p.7), “política é o conjunto de ações coletivas ou individuais que expressam ideais e podem determinar os rumos de uma sociedade, de uma nação, de uma época”. Dessa forma, entende-se que toda política se relaciona aos atores sociais a ela associados, em determinado período histórico em que se estabelece.

Fonseca (2013, p. 405) caracteriza as políticas públicas como

um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados esperáveis, normalmente vinculados à transformação de uma dada realidade, com vetores distintos, e que envolvem: a) técnicos estatais e não governamentais, burocratas e políticos (tomadores de decisão); b) atores distintos (com “recursos de poder” assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); c) capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; d) mecanismos de mensuração dos resultados.

Matias-Pereira (2007) afirma que a política envolve um conjunto de ações e procedimentos com o propósito de promover à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. Os personagens envolvidos nestes conflitos são os denominados “atores políticos”, os quais podem ser públicos e privados.

Conforme Souza (2006), a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica teve sua origem nos Estados Unidos da América, rompendo as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. A teorização na área de políticas surgiu por meio de contribuições de estudiosos como Laswell, Simon, Lindblom e Easton, que ao longo dos anos introduziram importantes conceitos, como os de *policy analysis* (análise de política pública), *policy makers* (decisores) e a percepção de políticas públicas como sistemas.

Políticas públicas (*policies*), afirma Rua (1997:1), são *outputs* resultantes da atividade política (*politics*), compreendendo o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, de acordo com as demandas existentes (novas, recorrentes e reprimidas), sendo decisões e ações revestidas de autoridade soberana do poder público.

Para Frey (2000) os termos “*polity*”, “*politics*” e “*policy*” são três dimensões da política: *polity* seria referente à estrutura institucional do sistema político-

administrativo; *politics* aos processos políticos (imposição de objetivos, conteúdos e decisões de distribuição); e *policy* aos conteúdos da política pública (configuração dos programas políticos, problemas técnicos e conteúdo material das decisões políticas).

Para Souza (2006), *polity* se refere à sociedade política, *politics* ao sistema político e *policy* à política pública. Na realidade política, afirma Frey (2000, p.219), essas três dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente, especialmente *politics* e *policy*, pois “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados”.

A situação normal da política não é o consenso, mas a diversidade de preferências e interesses. A partir deste argumento, Immergut (1992) apresenta os movimentos relacionados a decisões políticas, as quais envolvem diversas arenas. Em obra posterior (IMMERGUT, 1998, p. 184), a mesma autora afirma que “as políticas públicas não são consideradas um resultado eficiente da agregação de preferências individuais, do progresso tecnológico, de forças do mercado, de uma multidão de ideias ou mesmo de interesses particulares”.

Decisões políticas, para Immergut (1992), são o resultado final de uma sequência de decisões tomadas por diferentes atores situados em distintas instâncias de decisão (*decision points*) ou posições institucionais, surgindo de combinações complexas de fatores, que incluem desde “características sistemáticas de regimes políticos” a “acidentes de luta pelo poder” (IMMERGUT, 1998, p. 184).

Oliveira (2006, p. 278) destaca a importância de análises quanto à direção do fluxo das decisões no processo de planejamento de políticas públicas, relacionada às abordagens *top-down* e *bottom-up*. A primeira defende que o processo pode ser controlado “de cima para baixo” (*top-down*), isto é, “as decisões são tomadas por autoridades que têm certo controle do processo e decidem o que e como serão implementadas as políticas”.

Já a abordagem *bottom-up* acredita que se deve levar em consideração nesse processo decisório os atores políticos e sociais que estão mais próximos às ações resultantes das políticas, os quais veem o processo “de baixo para cima”. Dessa forma, esses atores influenciariam mais intensamente as tomadas de decisão, as quais seriam mais descentralizadas, o que se justificaria por duas razões: porque esses atores sabem o

que acontece e o que seria melhor para que os resultados da política fossem alcançados, incrementando os ganhos de eficácia e eficiência, e porque isso promoveria a gestão democrática dos programas (OLIVEIRA, 2006).

Perez (1998) afirma que a abordagem *top-down* centra-se na identificação de um conjunto de variáveis formuladas a partir da decisão política da autoridade governamental central, enquanto os enfoques da abordagem *bottom-up* centram-se nos atores envolvidos na prestação de serviços locais.

Ckagnazaroff, Melo e Carvalho (2005) discutem as abordagens *top-down* e *bottom-up* enfocando a implementação de políticas públicas. Na perspectiva *top-down*, existe uma separação entre a elaboração e a implementação das políticas, afirmativa que pode ser verificada também em Sabatier e Mazmanian (1979) *apud* Hill e Hupe (2002).

Para Ckagnazaroff, Melo e Carvalho (2005), a implementação pode ser entendida como as ações de indivíduos ou grupos, públicos ou privados, voltadas à realização de objetivos pré-estabelecidos na política, ou seja, definidos em decisões anteriores.

Segundo Silveira (2005), a utilização de estruturas hierarquicamente controladas, em uma perspectiva *top-down*, pode gerar diferentes efeitos no processo de implementação e em seu produto. Em alguns casos o controle central pode resultar em um processo de implementação relativamente tranquilo, mesmo que isso impeça seu produto.

Entretanto, alguns problemas de implementação podem requerer substancial presença local ou um mecanismo de implementação relacionado à adaptação às questões locais, o que requereria uma abordagem *bottom-up*. Essa abordagem focaliza a importância de compatibilizar a estrutura de implementação com as complexidades do problema a ser resolvido pela política (SILVEIRA, 2005).

Existem muitas críticas com relação à abordagem *top-down*, sendo a mais contundente e habitual a de que essa perspectiva de implementação parte de uma referência de análise considerada irrealista, ou seja, destacada da realidade concreta, tendo a Administração Pública como um mecanismo burocrático perfeito, na concepção weberiana. Não seriam considerados a relação entre os diversos atores, os aspectos referentes à implementação e os efeitos de *feedback* sobre a formulação de políticas, as quais não são percebidas como um processo. Em sentido contrário, a abordagem

bottom-up leva em consideração todas essas questões, tratando a administração de forma mais realista e aplicável, a partir do reconhecimento de elementos como a indisponibilidade de recursos, a necessidade de negociação política para solução de conflitos e a assimetria de informações (CKAGNAZAROFF, MELO e CARVALHO, 2005; OLIVEIRA, 2009).

De acordo com Lane (1993) *apud* Ckagnazaroff, Melo e Carvalho (2005, p.5), enquanto os modelos *top-down* se preocupam com o controle e as responsabilidades a serem respeitadas pelo implementador, os modelos *bottom-up* salientam a confiança depositada nesse agente estratégico, procurando garantir um grau de liberdade para o implementador que lhe permita “lidar com as incertezas em relação ao ambiente através da flexibilidade e do aprendizado”. A atenção excessiva à responsabilidade poderia, para os autores, estabelecer muitas restrições ao implementador que o impeçam de selecionar a alternativa mais conveniente para a realização dos objetivos estabelecidos.

Embora, inicialmente, tenha havido uma contraposição entre as correntes teóricas voltadas às análises *top-down* e *bottom-up*, houve certa convergência em aceitar a importância de ambos os fluxos para a compreensão de políticas públicas e seu processo de planejamento (OLIVEIRA, 2006). Conforme Hill e Hupe (2002), a preocupação do modelo *top-down* em eliminar a lacuna entre a formulação e os resultados contrastou com a visão *bottom-up* de que esse fenômeno seria um produto inevitável, e possivelmente desejável, da participação de outros atores em variados estágios do processo político. Dessa forma, a população afetada pela política e os agentes do Estado em contato com ela influenciariam de forma mais intensa o processo de planejamento de políticas públicas (OLIVEIRA, 2009).

No processo de definição acerca das políticas a serem seguidas, ocorre a interação entre pessoas, as quais exercem influência, controle ou poder recíproco entre si. A essa interação política complexa em função da definição de políticas, permeada por influências recíprocas, Lindblom (1981) refere-se como “jogo de poder”. Nesse jogo, afirma o autor, as autoridades governamentais, partidos e grupos de interesse instituem modos de autoridade e poder formais e informais que culminam em engenhosas manobras (legais e ilegais) em função de seus interesses.

O funcionamento deste jogo de poder prevê a existência de atores diversos, dentre os quais se encontram os formuladores de política, uma elite composta

de autoridades executivas, congressistas, altos funcionários públicos, funcionários importantes do Judiciário, comandantes militares, chefes políticos, dirigentes partidários. No entanto, “o grupo mais importante desses participantes é, naturalmente, o dos cidadãos comuns” que, embora individualmente possuam pouca força, em seu conjunto, impõem restrições aos formuladores de políticas (LINDBLOM, 1981, p. 35).

Entre esses dois grupos (formuladores de políticas e cidadãos comuns), há muitos outros participantes especializados no processo de decisão política, como: líderes de grupos de interesse, homens de negócios, funcionários de governos municipais e representantes de governos estrangeiros, dentre outros (LINDBLOM, 1981).

Stein *et al* (2006) descrevem como principais atores do processo de formulação de políticas, especificamente em países latino-americanos: partidos políticos, legislaturas, presidentes, gabinete, burocracia, governos subnacionais, poder judiciário e sociedade civil (incluindo empresas, meios de comunicação, sindicatos, movimentos sociais e atores do conhecimento).

É no grupo “intermediário” identificado por Lindblom (1981), composto pelos grupos relacionados por Stein *et al* (2006) como a burocracia, os governos subnacionais e a sociedade civil, que se localiza com maior ênfase a atuação sobre o processo decisório analisado neste estudo. São esses os grupos que exercem maior ação para a implementação da Política Nacional de apoio a Arranjos Produtivos Locais no estado do Espírito Santo.

Conforme Mendonça (2013), o funcionamento do “jogo de poder” (LINDBLOM, 1981) se aproxima dos princípios descritos por Lindblom (1979), ao apresentar a técnica de busca, consolidação e análise de informações utilizada pelo modelo de mudanças incrementais, denominada “ajuste mútuo” entre as partes interessadas.

Nesta publicação, Lindblom (1979) identifica a presença do ajustamento mútuo, em graus variados, em todos os sistemas políticos, como uma formulação fragmentada ou grandemente descentralizada de políticas, na qual os vários participantes se influenciam mutuamente.

Essa relação mútua revela quatro características da tomada de decisão política: a) as políticas são fruto de ajustamento mútuo e é mais fácil descrevê-las como

fatos do que como decisões; b) as políticas são influenciadas por uma ampla gama de participantes e interesses; c) a relação entre uma política e suas razões é obscura, havendo razões diversas para a atuação dos muitos participantes; e d) apesar da ausência ou fraqueza de coordenação central dos participantes, seus ajustes mútuos de vários tipos (dos quais a negociação é apenas um) em algum grau os coordenarão como formuladores de políticas (LINDBLOM, 1979).

A busca de consenso pelos decisores é considerada por Lindblom (1959) como um fator simplificador da tomada de decisão, supondo que todo valor desconsiderado por uma parte formuladora de políticas constitua preocupação de outra parte, havendo um “guardião” ou “sentinela” para todo interesse ou valor importante. Apesar disso, há diferentes poderes de decisão ao longo do processo decisório, o que determina que nem todos os interesses tenham sentinelas suficientemente poderosas. Nesta obra, o autor pressupõe que as sociedades democráticas tendem a ser livres para se associarem e defenderem interesses, de modo que o processo de ajuste mútuo acomodaria ou ajustaria as políticas a um conjunto mais amplo de interesses, se comparado à centralização em um grupo apenas.

Immergut (1998, p. 184) aponta o contexto das instituições políticas como elementos que contribuem para a compreensão do porquê de os atores fazerem suas escolhas. Stein *et al* (2006) afirmam que os efeitos das instituições políticas sobre o processo de formulação de políticas públicas só podem ser compreendidos de maneira sistêmica, dada a complexidade de suas relações, derivadas de uma multiplicidade de atores que promove uma grande diversidade de regras do jogo que podem repercutir sobre o modo em que se opera.

A multiplicidade de atores envolve a consideração de diversos interesses no processo decisório, pois todos são “parciais” em sua ação. São parciais porque desejam propor certos valores acima de outros e, portanto, os interesses e as preferências de algumas pessoas acima dos de outras, o que pode gerar grandes conflitos (LINDBLOM, 1994a).

Lindblom (1994a) explica que esses conflitos podem ser solucionados de diferentes maneiras, dentre elas a maioria simples de votos. No entanto, esse tipo de solução não se aplica à maioria dos casos, pois não se sabe o que desejaria a maioria se estivesse informada dos vários assuntos a serem decididos; da mesma forma, não se pode esperar que dediquem tempo a se informarem sobre cada um desses assuntos.

Além disso, não seria desejável uma decisão por maioria em casos que exijam atenção especial para além da preferência popular, por mais que as pessoas estejam informadas.

Para a solução de conflitos em problemas complexos, Lindblom (1994a) considera que não há soluções corretas, já que qualquer benefício que se busque será às custas de alguém; alguns grupos importantes sempre sairão prejudicados. Dessa forma, as decisões tomadas, mesmo que sejam embasadas cientificamente ou a partir de opiniões populares, são decisões políticas.

Em Lindblom (1994b), o autor corrobora essa percepção, ao escrever que o *policy making* ou a iniciação de mudanças se encontram largamente nas mãos de lideranças políticas e de especialistas. Mesmo assim, apesar da incompetência de pessoas comuns (*“ordinary people”*), ninguém pode falar melhor sobre suas necessidades e valores fundamentais do que elas mesmas. Nesse sentido, a competência das opiniões de pessoas comuns importa para o início de mudanças inteligentes.

De acordo com Lindblom (1959), os diferentes atores envolvidos no processo decisório, quando se deparam com problemas complexos, discordam entre si sobre valores ou objetivos críticos, tomando decisões segundo valores marginais ou incrementais, identificados mediante propostas alternativas, as quais são numericamente restritas dentre inúmeras opções existentes.

Atkinson (2011, p. 10) elucida que os tomadores de decisão, que devem responder a problemas na falta de certeza sobre os resultados ou acordos acerca de valores fundamentais, normalmente se envolvem em uma busca local por opções ("sucessivas comparações limitadas"). Este processo de busca resulta em pequenos ajustes do *status quo*, baseado no que é prático e no que é possível. Praticidade é um critério permanente no processo decisório, pois desacordos sobre valores são onipresentes.

Nessa dinâmica, esclarece Lindblom (1959), mesmo que não haja acordo sobre valores, são geradas concordâncias em torno da política em si, possibilitando mudanças relativamente pequenas, isto é, as políticas – em sua quase totalidade – são mudadas mediante ajustes incrementais.

Isso porque iniciar mudanças é muito difícil, sendo caracterizado por Lindblom (1994b) como uma espécie de guerra (*“a kind of war”*). Vencer as batalhas, isto é, as lutas para alcançar ganhos específicos, transitórios ou de curto prazo, se

apresentam como vitórias que valem a pena, mais do que tentar vencer a guerra como um todo. Para facilitar o início de um processo de mudança, este autor (LINDBLUM, 1994b) sugere um processo lento, em várias etapas, pouco direto (“*roundabout*”), que torne a mudança possível.

A percepção de mudanças incrementais é a base dos métodos incrementalistas, defendidos por Lindblom (1979) como usuais para a formulação de políticas, pois revoluções, mudanças políticas drásticas e grandes passos (mesmo que cuidadosamente planejados), em geral, não são exequíveis. Dessa forma, seriam praticáveis apenas pequenos passos, organizados em uma metodologia de se avançar “confusamente” ou “sem muito esforço”.

Diante de um problema suficientemente complexo, os decisores devem encontrar formas de simplificá-lo. A simplificação é alcançada principalmente por meio da limitação de comparações entre políticas que diferem relativamente pouco das já existentes, reduzindo o número de alternativas a serem investigadas e simplificando a investigação de cada uma a partir da comparação entre as propostas e suas diferenças quanto ao *status quo* (Lindblom, 1959).

Atkinson (2011), a partir da obra de Lindblom, conceitua o *status quo* como o “ponto de partida a partir do qual as mudanças são feitas”, sendo a mudança presumida como uma necessidade ou uma condição constante. O conceito de *status quo*, segundo o autor, introduz a possibilidade muito real de que os decisores irão evitar qualquer tipo de ação, isto é, de que qualquer mudança será evitada ou rejeitada.

As principais razões identificadas por Lindblom, pelas quais o *status quo* tem uma força tão persistente, segundo Atkinson (2011, p. 16), relacionam-se a: a) poder político e econômico, que remove a vontade de mudança e concede ao *status quo* uma enorme vantagem sobre alternativas que poderiam ameaçar padrões estabelecidos de dominância; b) proliferação de pontos de veto, que institucionalmente geram oportunidades para frustrar mudanças, incrementais ou de outra forma; e c) restrições cognitivas dos muitos decisores, combinadas a problemas complexos e metas inconsistentes, dificultando a solução de problemas abrangentes e tornando o *status quo* um ponto de partida para todas as decisões.

De acordo com Mendonça (2013), o modelo de Lindblom é mais real e consciente, para lidar com problemas complexos, do que abordagens como a racional-

compreensiva, que pressupõe capacidades intelectuais e fontes de informação que as pessoas não possuem. Dessa forma, decisores, burocratas e administradores limitam sua atenção e análise a valores e propostas restritas.

As mudanças incrementais focam-se em valores marginais ou incrementais, realizando comparações entre as alternativas propostas e a política já existente e analisando suas diferenças. Lindblom (1959) destaca que a preferência de um valor em detrimento de outro em determinada situação de decisão não significa que o mesmo valor será preferido em outra situação na qual só poderia ser alcançado com grande sacrifício de outro valor.

Para Lindblom (1979, p. 181), melhorar na busca de soluções para problemas complexos se relaciona usualmente à prática do incrementalismo com mais competência, e raramente refere-se ao afastamento dele. Contudo, afirma (LINDBLUM, 1959) que não existem testes para que se determine se as escolhas foram ou não “corretas”. O acordo político firmado é a prova da “melhor” escolha, e permanece possível mesmo quando não há acordos sobre valores.

Embora o incrementalismo consista em mudanças políticas por meio de pequenos passos, não representa necessariamente uma “tática conservadora”, podendo as mudanças ser realizadas rapidamente justamente por serem incrementais, sendo o incrementalismo o método disponível mais rápido para mudanças (LINDBLUM, 1979, p. 520).

Políticas são feitas e refeitas infinitamente. De acordo com Lindblom (1959, p. 86), a formulação de políticas é um processo de aproximações sucessivas quanto a objetivos desejados, nos quais o que é desejado continua mudando conforme as reconsiderações. Há grande dificuldade em evitar erros ao tentar prever as consequências de movimentações políticas, pois não se sabe o suficiente sobre o mundo social. Portanto, decisores já esperam que suas políticas alcancem apenas parte do que pretendem, e que produzam consequências inesperadas (não antecipadas) que prefeririam evitar.

Quando as decisões são apenas incrementais às políticas conhecidas, é mais fácil antecipar possíveis movimentações de grupos envolvidos e corrigir prejuízos. Ao realizar uma sucessão de mudanças incrementais, graves erros permanentes são evitados, pois sequências de passos anteriores oferecem conhecimento sobre prováveis

consequências de passos similares. Além disso, mudanças incrementais não exigem que o decisor dê grandes saltos além de seu conhecimento em direção a suas metas, pois não têm a política como uma solução final para um problema; as decisões são apenas um passo, que se for bem sucedido pode rapidamente ser seguido por outro. Com mudanças incrementais, o decisor é capaz de testar suas previsões conforme se move em cada passo, bem como corrigir erros passados mais rapidamente do que se a política ocorresse através de passos mais distintos ou nítidos (LINDBLUM, 1959).

Conforme Atkinson (2011, p. 14), “se o trem da mudança da política chega tarde demais, às vezes é porque as condições institucionais não são adequadas para a resolução de problemas a tempo” [*tradução livre da autora*]. O Incrementalismo, nesta leitura, é apenas o “subproduto de um anexo institucionalmente orquestrado para o *status quo*”.

A percepção aqui admitida é a de que os estudos incrementalistas de Lindblom, embora se apoiem na realidade dos Estados Unidos da América, se aplicam também às dinâmicas políticas brasileiras, notadamente àquelas relacionadas à política de apoio a Arranjos Produtivos Locais, objeto de estudo desta pesquisa.

Entende-se que o incrementalismo pode contribuir para a compreensão do processo decisório relacionado a essa política, pois, como afirma Mendonça (2013, p. 141), “não sendo possível reiniciar a história ou realizar grandes viradas no modelo, nem extinguir a política, as mudanças são feitas paulatinamente por decisões incrementais”. Nesse sentido, acredita-se que a política de apoio a APLs possa ter sido – e ainda ser – desenvolvida a partir de decisões ou mudanças incrementais resultantes de um processo de interações entre pessoas ou grupos que possuem influências e poderes (formais e informais) uns sobre os outros.

No que se refere a sua implementação subnacional, processos incrementais também podem explicar desde a inserção da temática de APLs na agenda governamental estadual (e sua posterior retirada, mesmo que informal) até os mecanismos de criação de Planos Estratégicos para o desenvolvimento de APLs, passando pela escolha dos APLs a serem apoiados e pela pouca institucionalização de uma governança própria por essas aglomerações produtivas.

Lindblom (1979) afirma que os Estados possuem “sérias inabilidades” para resolver problemas, resultantes de dois fatores: a difusão do poder de veto em todo

o sistema político e o conservadorismo político. Segundo Atkinson (2011), o “incrementalismo político” de Lindblom destaca, além da dispersão de poderes de veto no sistema político, também os poderes de veto possuídos por interesses corporativos.

Nesse sentido, Atkinson (2011) considera útil como complemento institucional e político ao modelo incrementalista a teoria de *veto player*, relacionada a mudanças políticas e desenvolvida por George Tsebelis, pois enfoca as condições que limitam o movimento da política para além do *status quo*.

1.1.1. Pontos de Veto no Processo Decisório

As derivações do processo de tomada de decisão, isto é, as decisões programáticas, são o principal resultado do sistema político, cuja principal função é delimitar os meios pelos quais ocorrem as tomadas de decisões políticas. Essa delimitação do processo decisório advém da existência de diferentes atores com poder de veto ou *veto players* (TSEBELIS, 2009, p.21-22).

Tsebelis (1995, p. 90 e 99) introduz o conceito de *veto players* – ou atores com poder de veto – como qualquer “ator individual ou coletivo” que seja “capaz de bloquear a adoção de uma política” e “cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política”. Hallerberg (2011) aborda o conceito de *veto players* relevantes, cuja concordância é necessária para tomar decisões, implementá-las e realizar mudanças.

Segundo a percepção de Hallerberg (2011), nem todo participante do processo decisório possui relevância (ou poder para influenciar sobre as decisões): dependendo de sua atuação em determinadas situações, o mesmo indivíduo pode ou não ser um *veto player* relevante. De todo modo, Tsebelis (2009) concilia as definições, ao afirmar, de maneira mais abrangente, que decisões políticas derivam da concordância de certo número de atores políticos quanto à proposta em discussão.

Dessa forma, conforme Immergut (1992), as decisões requerem acordos em vários pontos ao longo de uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas, sendo que a análise da estrutura formal dessas instâncias,

assim como as vinculações partidárias daqueles que decidem em cada uma dessas posições, permite uma compreensão sobre a lógica do processo de tomada de decisão.

Tsebelis (1995) analisa o potencial de mudança de políticas existentes em diferentes contextos institucionais, denominando a ausência desse potencial como estabilidade das políticas. Segundo o referido autor (p.90), em menção a Key Jr. (1964), “o potencial para mudar políticas não garante que a mudança se realize, mas sua ausência elimina a possibilidade de que ela ocorra”, de forma que a estabilidade de políticas varia positivamente conforme três fatores: o número de atores envolvidos; sua incongruência ou a divergência de posições políticas; e coesão interna (ou similaridade das posições políticas) de cada um dos atores. Isto é, a estabilidade das políticas públicas de um sistema político aumenta quando aumenta o número dos *veto players*, quando sua congruência diminui e sua coesão cresce.

Cada sistema político possui uma configuração de atores com poder de veto, cujas características (número de atores com poder de veto, distâncias ideológicas entre si e coesão) afetam o conjunto de resultados que podem substituir o *status quo*. Alterações significativas são impossíveis quanto os atores com poder de veto são muitos, quando têm distâncias ideológicas importantes entre si e quando são internamente coesos, gerando estabilidade (TSEBELIS, 2009).

Atkinson (2011), apoiado por Tsebelis (2000), complementa: países com muitos *veto players* se envolvem apenas em mudanças de políticas incrementais, sendo as mudanças políticas significativas mais difíceis de conseguir à medida que o número de *veto players* aumenta. Da mesma forma, a grande distância ideológica entre os vários *veto players* faz com que a legislação só possa ser incremental, pois pouca ou nenhuma legislação significativa pode ser passada, e uma crise de governabilidade, eventualmente, resulta dessa estabilidade.

A sorte de uma proposta depende do número e da localização de oportunidades de veto distribuídas ao longo da cadeia decisória, sendo necessário, para a aprovação de propostas, reunir votos favoráveis em todas as suas instâncias de decisão. Inversamente, a capacidade dos grupos de interesse de influir nas decisões depende de sua capacidade de ameaçar a aprovação da lei e, portanto, de persuadir os representantes que votam contra a lei a bloquear sua aprovação (IMMERGUT, 1992).

Em sistemas nos quais atuam mais de um ator com poder de veto, as decisões serão possíveis em relação à interseção entre as preferências de todos eles, ou seja, serão resultantes do processo decisório apenas as propostas que forem preferíveis simultaneamente para ambos os atores. Nesse sentido, em princípio, quanto maior o número de atores com poder de veto, maior a necessidade de articulação e persuasão entre esses atores (TSEBELIS, 2009).

As posições de veto, afirma Immergut (1992), são pontos de incerteza estratégica, decorrentes da lógica do processo decisório, sendo considerados como atores com poder de veto aqueles que provocam essa incerteza. Nessa perspectiva, a possibilidade de um governo pôr em prática uma política depende de sua capacidade de ação unilateral – isto é, da probabilidade de que sua decisão seja confirmada em outras instâncias de decisão ou de que suas decisões não necessitem da aprovação de outras instâncias.

Como define Atkinson (2011), existem duas fontes gerais de vetos: aquelas que emanam de disposições constitucionais, e aquelas que surgem de arranjos político-partidários. Em adição ao exposto pelo autor em questão, pode-se mencionar, ainda, como fontes de vetos, os interesses particulares e/ou coletivos dos atores relacionados ao processo decisório e os arranjos formais e informais formados entre esses atores, para além do âmbito político-partidário.

Segundo Tsebelis (2009) existe uma ordenação em sequências específicas, pelas instituições políticas, dos atores com poder de veto para que tomem decisões políticas. Os atores “definidores da agenda” (que apresentam propostas) precisam fazer propostas aceitáveis para que não sejam rejeitadas pelos demais, que escolherão entre os possíveis resultados o que preferem.

Os resultados decisórios são consequência das preferências dos atores envolvidos e das instituições dominantes. Uma vez que a identidade dos atores e suas preferências são variáveis, ao passo que as instituições são mais estáveis, tais resultados variarão em função de quem detém o poder político (TSEBELIS, 2009).

Dessa maneira, a mudança de identidade ou de posições de um *veto player* se reflete nas políticas. Apesar disso, quanto maior o número de atores, menos significativo é o impacto da modificação de um deles. Essa movimentação de atores pode estar associada ou não às eleições e às mudanças na identidade de cada um deles,

sendo possível haver eleições que não mudem os políticos no poder, assim como uma mudança de políticos sem que se alterem as políticas, e ainda mudanças nas políticas que não resultem nem de alterações dos resultados eleitorais nem de mudanças dos políticos eleitos (TSEBELIS, 1995).

Steunenberg (2011) argumenta acerca das interpretações de políticas por atores presentes em sua implementação. Segundo ele, esses atores configuram a implementação a partir de diretrizes formais oferecidas pelos formuladores (decisores), entretanto essas diretrizes podem nem sempre ser suficientemente claras (inclusive em função de diferentes interpretações dos próprios formuladores), ou podem requerer algumas adaptações em direção a práticas locais, adequando a política a suas especificidades.

Os atores locais, de posse de informações incompletas, interpretam essas diretrizes, podendo se desviar da política como proposta inicialmente, originando interpretações tanto muito limitadas quanto mais ambiciosas do que a política original. A implementação, desse modo, comporta também processos decisórios nos quais os atores atuam também como decisores, sendo necessário que concordem entre si sobre aspectos diversos da implementação, articulando e negociando seus diferentes pontos de vista sobre a política, que são refletidos em suas preferências quanto às opções apresentadas (STEUNENBERG, 2011).

No que diz respeito à estabilidade das políticas, Tsebelis (1995) supõe que os atores insatisfeitos com o *status quo* preferem um sistema político capaz de introduzir mudanças rapidamente, enquanto os defensores do *status quo* preferem um sistema capaz de produzir políticas estáveis. Se a situação for indesejável, a mudança do *status quo* tende a ser rápida; por outro lado, um *status quo* desejável gera um compromisso com a não-interferência sobre ele; nesse mesmo sentido, o *status quo* também pode ser mantido caso haja incapacidade dos atores para alterá-lo.

É preciso considerar as maneiras pelas quais as instituições políticas funcionam como mediadoras de batalhas políticas específicas, para que seja possível compreender os fatores que facilitam ou impedem os governos de sancionar seus projetos. A existência de instâncias de veto depende das movimentações em cada uma das Arenas Políticas (Executivo, Legislativo e Eleitoral), conforme a capacidade de ação unilateral de cada arena e a probabilidade de confirmação de decisões em outras instâncias de decisão. Dessa forma, as oportunidades de veto podem surgir de qualquer

arena relacionada e determinam se a instância efetiva de decisão será a arena executiva, a parlamentar ou a eleitoral (IMMERGUT, 1992).

Lindblom, por outro lado, explicita que o poder de veto não se relaciona apenas aos casos previstos pela Constituição ou em procedimentos legislativos, mas também aos direitos de propriedade de empresas, que lhes facultam vetar muitas formas de regulamentação governamental. Dessa forma, tendo transferido muitas ou a maioria das grandes tarefas de organização e coordenação na sociedade às empresas, sujeitando os administradores dessas empresas aos estímulos de mercado e não a suas ordens, a única forma de fazer com que as tarefas atribuídas sejam realizadas é dar aos empresários todo o estímulo que os motive efetivamente a agir. Isso torna esses sistemas políticos incapazes de seguir muitos rumos políticos que ameaçam cortar os estímulos ao desempenho das empresas (LINDBLOM, 1979, p. 520).

O modelo do *veto player*, segundo Tsebelis (1995) pode ser ampliado a outras instâncias ou instituições, incluindo as maiorias qualificadas, os referendos, as estruturas corporativistas do processo decisório, os governos locais e outros mecanismos institucionais.

Dessa forma, o estabelecimento dos Arranjos Produtivos Locais como ferramentas de política pública, tanto em processos decisórios federais quanto subnacionais, pode ser entendida, a partir dessa perspectiva, como um incentivo à ação de empresas em função do desenvolvimento local e regional. Sua manutenção, possivelmente associada a processos incrementais de reformulação, seria, então, resultado da impossibilidade do sistema político em abandoná-la ou em mudar a política pública de desenvolvimento drasticamente, “cortando os estímulos ao desempenho das empresas”. Nesse contexto, grupos relacionados a setores empresariais influenciados por essa política poderiam representar importantes pontos de veto.

As marcas resultantes das forças de poder, presentes na implementação de políticas (Frey, 2000), influenciam diretamente em seus resultados. Focar no estudo de resultados de políticas, de acordo com Tsebelis (2011, p. 4), “é importante porque o impacto de políticas públicas na vida dos cidadãos é esmagador”; [...] “se pensarmos nisso, os eventos mais importantes em nossas vidas”, além daqueles relacionados ao círculo familiar, “são decisões feitas dentro do sistema político”.

Dessa forma, os interesses, percepções e “jogos de poder” presentes em processos decisórios de políticas públicas (em especial no plano subnacional/local) impactam sobre as vidas das pessoas, ou cidadãos comuns, que são partes fundamentais para a análise de possibilidades de mudanças (mesmo que incrementais) do *status quo*, devendo ter participação, voz e poder sobre as decisões, configurando-se como atores com poder de veto.

Localmente, a inclusão de variados *veto players* no processo decisório referente a Arranjos Produtivos, sejam esses processos relacionados à própria formação e atuação dos APLs, ou ao desenho da política em sua implementação, pode gerar uma estabilidade quanto à política de apoio a APLs (conforme conceituação de Tsebelis, 1995), possibilitando sua contituidade. Segundo Tsebelis (2011, p. 4), a estabilidade de políticas é o efeito de uma constelação de *veto players*, isto é, a multiplicidade de atores com poder de veto implica em estabilidade da política.

Tomando Tsebelis (1995), a política poderia se tornar mais estável também à medida que haja maior coesão interna (facilitando o consenso) ou menor congruência entre esses *veto players* (o que implicaria em maior número de atores com poder de veto e provocaria maior dificuldade de mudança no *status quo*). Em contraponto, a continuidade dessa política poderia ser ameaçada ou sua estabilidade reduzida, principalmente a partir da redução no número de *veto players* com poder decisório, bem como da percepção de que mudanças são necessárias ou desejáveis.

Os sistemas que comportam múltiplos atores com poder de veto “tendem a definir procedimentos burocráticos mais pesados do que os contextos nos quais só existe um *veto player*”, o que implica em maior independência das burocracias e maior estabilidade, pois esses procedimentos “podem ser uma arma dos burocratas contra a interferência política em seus atos” (TSEBELIS, 1995, p.108).

Stein *et al* (2006) relacionam, dentre outros fatores, uma administração pública (burocracia) forte e tecnicamente competente à eficácia de processos políticos e à qualidade de políticas públicas, pois sua competência técnica oferece maior estabilidade, melhora a qualidade geral da implementação e evita que interesses especiais se apropriem de seus benefícios.

Outros elementos-chave para a existência de processos políticos eficazes e melhores políticas públicas, apontados por Stein *et al* (2006), são a institucionalização

de partidos políticos, a existência de sistemas judiciais independentes e a sólida capacidade de elaboração de políticas por legislaturas que participam construtivamente em sua formulação, em vez de apenas referendar automaticamente os desejos do Executivo.

Além disso, lideranças funcionais (líderes políticos ativos) podem ser uma força vital para o desenvolvimento institucional, encorajando processos que permitam que as políticas e instituições se adaptem às necessidades e demandas da sociedade. Por outro lado, lideranças “disfuncionais” podem gerar o efeito oposto, pois sua acumulação de poder lhes possibilita conseguir as coisas, mas às custas da debilitação das instituições (STEIN *et al.*, 2006).

Nesse ínterim, o fortalecimento institucional em Arranjos Produtivos Locais, aliado ao estabelecimento de um corpo técnico próprio de notada competência, a atores diversos que se envolvam nos processos decisórios e a lideranças atuantes em função das especificidades e demandas institucionais dos APLs, se apresenta fundamental à elaboração e implementação de seus projetos e ações com qualidade.

O fortalecimento burocrático e institucional dos Arranjos Produtivos Locais, bem como das demais organizações envolvidas na política de apoio a APL (em sua formulação, mas principalmente em sua implementação), poderia, dessa maneira, contribuir para a estabilidade dessa política, seja na esfera federal, seja subnacional.

A estabilidade, ou seja, as dificuldades em realizar mudanças na política, ao menos em sua fase inicial de implementação, pode ser considerada um elemento positivo para seu funcionamento. Essa estabilidade pode contribuir para que ocorra a institucionalização de sua inclusão na agenda política governamental subnacional (e até mesmo nacional) e para que os Arranjos Produtivos Locais sejam melhor estruturados como organizações e funcionem como aglomerações produtivas cooperativas que envolvam diversas partes que contribuam para o desenvolvimento local e regional sob diferentes perspectivas.

1.2. Aglomerações Empresariais: dos Distritos Industriais aos Arranjos Produtivos Locais

Ao longo do tempo, a aglomeração de empresas vem mostrando a possibilidade de melhor aproveitamento de recursos para o processo produtivo, a partir da localização geográfica de empresas do mesmo setor, gerando melhores resultados.

Em sua obra de 1890, “Principles of Economics”, Alfred Marshall já aponta para a existência de aglomerações de pequenas fábricas do mesmo setor na Inglaterra, localizadas geograficamente próximas. A essas aglomerações, Marshall denominou Distritos Industriais.

No Século seguinte, estudos de diferentes aglomerações trazem a temática dos Distritos Industriais novamente à discussão, destacando-se os casos: italiano, espanhol, alemão (Baden-Württemberg), dinamarquês (West Jutland), canadense e de pequenas ilhas como o Chipre (SENGENBERGER & PIKE, 1992).

A experiência da chamada Terceira Itália, identificando casos bem-sucedidos de micro e pequenas empresas de setores como o têxtil, calçadista e de móveis, a partir de então, vem sendo discutida como modelo de aglomeração empresarial. Da mesma maneira, ressaltam-se casos de empresas especializadas em setores de alta tecnologia no Vale do Silício, nos Estados Unidos.

Em seguida, Michael Porter caracteriza os *clusters* empresariais, destacando a concorrência como fator dinamizador do aglomerado e ampliando a abordagem à consideração de elementos indiretamente relacionados ao processo produtivo, tais como consumidores, fabricantes de produtos complementares, empresas relacionadas à tecnologia envolvida no setor em questão, além de instituições de apoio: governamentais, não governamentais ou educacionais.

A partir desses diversos tipos de aglomerações empresariais, desenvolve-se, no Brasil, a abordagem de Arranjos Produtivos Locais (APL), enfatizando a cooperação entre elementos constituintes da aglomeração, tanto no que se refere ao relacionamento entre empresas quanto entre estas e instituições governamentais, educacionais e do terceiro setor.

A organização de APLs no Brasil se relaciona a políticas públicas de desenvolvimento, cujo conceito se relaciona a um “processo de crescimento econômico

que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região”, de forma que o excedente econômico gerado na economia local seja retido e que excedentes provenientes de outras regiões sejam atraídos a essa região (AMARAL FILHO, 2001, p. 262).

Esse processo inclui o aspecto da melhoria da qualidade de vida, relacionada a questões apontadas por Amaral Filho (2001), como a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região, pelo incremento tanto de seus recursos econômico-financeiros quanto de seu conhecimento, inovações e competências tecnológicas.

O desenvolvimento, relacionado a APLs, resulta de uma perspectiva local, derivada do processo de descentralização da gestão pública. Para Buarque (1999, p. 9), o desenvolvimento local é

um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas.

O desenvolvimento local seria resultado de ações voltadas ao fortalecimento da capacidade de organizações locais por meio da formação de líderes; à criação de condições para a articulação entre atores; ao apoio a atores sociais coletivos; ao aproveitamento de recursos locais; ao incentivo à inovação para a melhora de serviços básicos e infraestrutura (GRINDLE, 2007).

A noção de desenvolvimento local é complexa, não devendo ser considerada a partir de uma lógica meramente economicista, mas a partir de uma abordagem centralizada no ser humano e nos interesses coletivos e das maiorias, como ressalta Dowbor (1996). Dessa maneira se faz possível ponderar sobre a sustentabilidade das comunidades, de forma que sejam capazes de suprir além de suas necessidades imediatas, descobrindo suas vocações e potencialidades para ganhos coletivos e continuados.

Os Arranjos Produtivos Locais poderiam, então, promover o desenvolvimento local (e regional, se for considerado que geralmente essas aglomerações extrapolam a perspectiva territorial) sustentável a partir do crescimento e fortalecimento das unidades produtivas que os compõem, mas não apenas. Sobretudo,

esse desenvolvimento seria resultante de impactos sociais positivos nas localidades onde se inserem, a partir da valorização e desenvolvimento de características e vocações próprias desses locais e de sua população de maneira organizada em função de articulações e cooperação entre atores, potencialização de recursos disponíveis e incremento de características empreendedoras e inovativas.

Os conceitos relacionados às variadas modalidades de aglomerações produtivas, incluindo os Arranjos Produtivos Locais, são explanados a seguir, buscando-se situar os APLs como fruto de evoluções de diferentes formas de agrupamentos ou organizações entre unidades produtivas e suas relações com o ambiente no qual se encontram.

1.2.1. Distritos Industriais Marshallianos

Ao final do Século XIX, Alfred Marshall verificou na Inglaterra que, para a melhor produção de determinado bem, algumas unidades produtivas se transferiam para locais mais propícios, criando aglomerações que, posteriormente, denominaria Distritos Industriais. Esse modelo se difundiu, sendo por muitos pesquisadores e governos considerado como uma possível solução para problemas relacionados ao desenvolvimento econômico (PEREIRA, 2012).

No entanto, afirma Pereira (2012, p. 21), o modelo Marshalliano possui peculiaridades difíceis de serem replicadas, pois “alguns desses aspectos são intrínsecos à própria composição organizacional do distrito”. Algumas das principais características próprias dessas organizações são: a concentração de pequenas empresas de caráter semelhante; o senso de pertencimento ao território e ao sistema produtivo por parte dos agentes participantes do processo de produção e da população residente na área do distrito; a interação e cooperação entre agentes; a monosetorialidade; a ampla divisão do trabalho entre empresas e a avançada especialização. Nos distritos Marshallianos, a comunidade de certa forma se confunde com as organizações produtivas, pois a presença da indústria influencia as decisões tomadas pela comunidade local, bem como as relações econômicas são influenciadas pela sociedade (PEREIRA, 2012; SOUBEYRAN e THISSE, 1999).

Conforme explica Garcia (2006), esses distritos, ao concentrar firmas em determinada região, podem prover ao conjunto de unidades produtivas vantagens competitivas que não seriam verificadas se estivessem atuando de maneira isolada. Sengenberger e Pike (1999) complementam, ao afirmar que a organização é característica fundamental dos Distritos Industriais. Seu êxito econômico decorre principalmente de uma organização social econômica e eficaz, baseada em pequenas empresas, mais do que do acesso vantajoso a fatores de produção (mão-de-obra, terra, capital) a um baixo custo.

1.2.2. Distritos Industriais Italianos

O modelo de Distritos Industriais, inicialmente identificado e caracterizado por Marshall em seus estudos, é retomado ao final da década de 1970 por Giacomo Becattini, inspirando o estudo da chamada Terceira Itália. Destacando a descentralização industrial na Itália nesta época, aliada à perda de mercado das grandes indústrias nacionais para suas concorrentes estrangeiras, Becattini identificou um conjunto de pequenas empresas, cuja localização, organização e dinamismo pouco usual possibilitou um aumento da participação de produtos nacionais no mercado interno e externo, além da criação de empregos e geração de lucros.

Becattini (1999) aponta as principais características dos Distritos Industriais Italianos, dentre as quais são ressaltadas a confiança, a cooperação, a especialização flexível. Outra característica importante é a relação entre o sistema local de pequenos produtores aos mercados externos de escoamento de produtos. Nesse sentido, a organização em distritos não envolve apenas a adequação, em dado lugar, das condições técnico-produtivas e das características socioculturais. Mais do que isso, relaciona-se também ao escoamento de sua produção com frequência, seja para mercados internos (locais) ou externos, sendo o distrito reconhecido como importante pelos intermediários especializados em seus produtos.

De acordo com o censo de 2001, os distritos industriais agregam 22,1% da população italiana, destacando-se as regiões do nordeste e centro-norte da Itália. Os principais setores produtivos nos quais se organizam esses pequenos conglomerados de indústrias e artesãos são os de vestuário (especialmente o de luxo), o mobiliário, o de

máquinas e ferramentas, e o de cerâmicas, atendendo a cerca de 30% das exportações do país, sendo os distritos industriais bastante representativos para os mercados italiano e europeu como um todo (GRANDO *et al.*, 2008; LAZERSON e LORENZONI, 1999).

1.2.3. Clusters

Michael Porter, ao final do Século XX, aborda a questão das aglomerações industriais, classificando-as como *clusters* empresariais. Amato Neto (2000) define *clusters* como grupos de empresas de uma mesma região que produzem produtos similares, as quais geram uma eficiência coletiva resultante dos relacionamentos estabelecidos entre si. A eficiência coletiva entre os componentes do *cluster* é apontada por Porter (1999) como o fator que possibilita o estabelecimento de vantagens competitivas.

Clusters são, de acordo com Sanches (2003), uma rede regional de empresas que envolve atores, recursos e atividades estruturados por meio de relacionamentos cooperativos. Para Tristão (2002) e Rodrigues (2003), a existência de sinergia entre as empresas é característica fundamental para a caracterização e geração de competitividade em *clusters*.

Conforme Sanches (2003), um *cluster* é um conjunto de atividades produtivas afins, localizadas em determinado espaço geográfico, sendo o aspecto regional um dos fundamentais para sua caracterização, apoiado pela interdependência entre os setores e as instituições que os compõem, bem como pela similaridade entre suas atividades. *Clusters* podem envolver empresas de diferentes portes e de diferentes setores, desde que se relacionem à mesma cadeia produtiva.

A rede formada na estruturação de clusters, conforme Britto (2000), provoca uma articulação através de uma cadeia produtiva espacial e setorialmente localizada, que inclui firmas interdependentes (incluindo fornecedores especializados), agentes produtores do conhecimento (universidades, institutos de pesquisa, empresas de consultoria), instituições-ponte (consórcios, incubadoras) e consumidores.

Essa inter-relação pode gerar, segundo Sanches (2003), uma série de iniciativas e arranjos cooperativos, tais como consórcios (para exportação ou

desenvolvimento de tecnologias), além de estruturas conjuntas para compras (matéria-prima ou componentes), logística, qualificação e participação em feiras e eventos, dentre outros.

A gradual evolução e fortalecimento dos *clusters* ocasiona o surgimento de instituições “responsáveis pela estruturação de mecanismos de suporte e pela definição de diretrizes para o desenvolvimento desse conjunto de atividades”. Aliado a isso, o papel facilitador (sobretudo quanto à infraestrutura) e catalisador do governo quanto a esse processo de estruturação se mostra muito importante (BRITTO, 2000).

Porter (1999) apresenta um conjunto de fatores que contribuem para a competitividade empresarial: a) fatores de produção, tais como mão-de-obra qualificada, infra-estrutura, recursos naturais e a eficiência na combinação destes recursos; b) condições de demanda; c) estratégia, estrutura e rivalidade entre as empresas e d) os setores correlatos e de apoio. Esses fatores compõem a estrutura que Porter denominou “Modelo do Diamante”, demonstrado a seguir, na Figura 1.

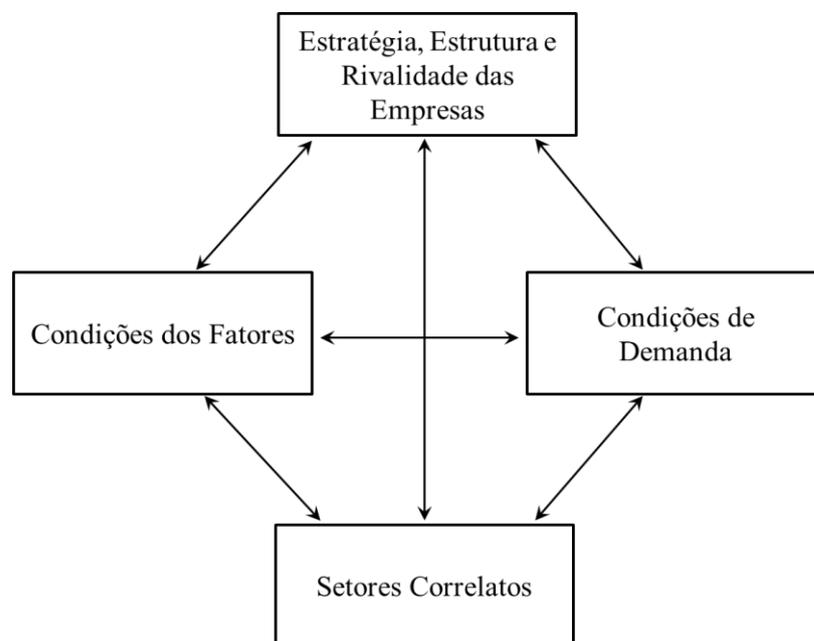


Figura 1. Modelo do Diamante de Porter: Determinantes da Competitividade

Fonte: Adaptado de Porter (1999)

De acordo com Sanches (2003), esse modelo destaca a importância do ambiente e da rede de relacionamentos para a competitividade empresarial, através do impulso para a criação e a preservação de vantagens competitivas, seja em âmbito regional, seja nacional.

O modelo evidencia a importância do ambiente e da rede de relacionamentos para a competitividade, pois proporcionam maiores oportunidades e condições para a implementação de melhorias e inovações, sendo as empresas impulsionadas à criação e preservação de vantagens competitivas (SANCHES, 2003).

As vantagens competitivas proporcionadas pela formação de *clusters* provocam impactos diretos sobre o desenvolvimento regional e a competitividade setorial de diversas indústrias, gerando também importantes benefícios sociais, principalmente pelo estímulo a pequenas e microempresas locais (BRITTO, 2000).

Brandenburger e Nalebuff (1996) identificam o comportamento denominado “co-opetição” entre as empresas formadoras do *cluster*. De acordo com esse modelo, os interesses dos elementos da rede fazem com que os mesmos operem ora em cooperação (quando os interesses são comuns) e ora em competição (quando os interesses são conflitantes).

Para Britto (2000) a cooperação produtiva ou tecnológica não é um requisito necessário à consolidação de *clusters*. No entanto, sua estruturação “estimula um processo de interação local que viabiliza o aumento da eficiência produtiva, criando um ambiente propício à elevação da competitividade dos agentes integrados”.

No processo de co-opetição, os elementos da rede não podem ser considerados nem como “amigos” nem como “inimigos”, sendo seu papel variável: em alguns momentos, seus interesses comuns os fazem operar em cooperação, e em outros, seus interesses conflitantes os fazem competir. Dessa maneira, as relações de cooperação não implicam, necessariamente, na supressão da competição entre os envolvidos, e vice-versa; são mantidos tanto o espírito de concorrência (e a conseqüente busca por inovação para obtenção de vantagens competitivas sobre os rivais) quanto de cooperação com organismos diversos (fornecedores, clientes, organismos de apoio, concorrentes, visando acessar recursos e oportunidades disponíveis apenas coletivamente) (SANCHES, 2003).

Sanches (2003) afirma que o grande desafio das empresas que se inserem em *clusters* é o aprimoramento de suas competências (e preservação de oportunidades) para a cooperação, sem prejuízo (e ainda, com melhora) de sua capacidade de competição.

1.2.4. Arranjos Produtivos Locais

As disparidades econômicas e sociais brasileiras são notadamente conhecidas, o que conduz a temática do desenvolvimento econômico e social à centralidade de agendas de políticas públicas. De acordo com Figueiredo e Di Serio (2007), o desenvolvimento em âmbitos local e regional se relaciona em grande parte à atividade empresarial e sua competitividade, o que pode elevar o padrão de vida e o bem-estar da região a partir de ganhos crescentes de produtividade derivados principalmente de inovações tecnológicas.

A fim de aumentar a competitividade – em especial de micro e pequenas empresas (MPEs) –, empresas de variados setores têm cada vez mais se organizado em Arranjos Produtivos Locais (APL), isto é, “aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais [...] com foco em um conjunto específico de atividades econômicas” (LASTRES e CASSIOLATO, 2003, p. 2).

Trata-se, conforme Brito *et al.* (2010), embasados por Britto (2002) e Puga (2003), de uma concentração geográfica de empresas produtivas com uma mesma atividade econômica e instituições complementares e de apoio. Dessa forma, afirmam Lastres e Cassiolato (2003, p.2), envolvem a participação e interação tanto de empresas “e suas variadas formas de representação e associação”, quanto de “diversas outras instituições públicas e privadas” relacionadas à “formação e capacitação de recursos humanos (como escolas técnicas e universidades)”, à “pesquisa, desenvolvimento e engenharia”, à “política, promoção e financiamento”.

Cavalcanti Filho e Moutinho (2007), referenciando-se em estudos da RedeSist, destacam a importância da cooperação entre organizações diversas em Arranjos Produtivos Locais, isto é, tanto entre empresas quanto entre estas e outros atores locais, como centros de pesquisa, esferas de governo, instituições de apoio e de

fomento. Da mesma forma, Albagli e Maciel (2004), citados por Iacono e Nagano (2010), identificam como possíveis agentes envolvidos nessas interações os agentes econômicos (clientes, fornecedores de insumos, equipamentos ou componentes), os agentes de conhecimento (universidades, institutos de pesquisa, consultores), os agentes de regulação (governo em seus vários níveis) e outros atores sociais (sindicatos, associações empresariais, organizações de suporte).

Os APLs desenvolvem-se como “campo de forças, determinadas a partir das relações sociais organizadas no espaço geográfico”, sendo utilizados pelos governos, no Brasil, sob o argumento de consecução de seus objetivos de desenvolvimento econômico e social (FIGUEIREDO e DI SERIO, 2007). Nesse sentido, afirma Uderman (2007), a importância da ação do Estado dificilmente é contestada no que se refere à formação de redes e APLs, ao fortalecimento institucional e à qualificação de pessoas como elementos da agenda de desenvolvimento regional.

De acordo com o Termo de Referência para a política brasileira de apoio ao desenvolvimento de APLs, estas aglomerações possuem como principais características o significativo número de empreendimentos no território e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, assim como o compartilhamento de formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança, podendo incluir pequenas, médias e grandes empresas (MDIC, 2004).

Segundo Figueiredo e Di Serio (2007, p.6), espera-se que, em APLs, a atuação do governo, em múltiplas esferas, seja “pautada por estratégias ativas de apoio e incremento da produtividade, principalmente das pequenas e médias empresas”.

Conforme Lastres e Cassiolato (2003, p.6), a estruturação de APLs conduz ao aproveitamento de sinergias coletivas para empresas, fortalecendo as chances de sobrevivência e de crescimento de MPMEs, por desenvolver processos de aprendizagem coletiva, cooperação e dinâmica inovativa, levando em consideração não apenas as empresas isoladamente, mas os “agentes coletivos e seus ambientes, suas especificidades e requerimentos” de maneira articulada.

Assim, têm como pressupostos o papel central da inovação e do aprendizado interativos, como fatores de competitividade sustentada, e o envolvimento de empresas e outros agentes, bem como atividades conexas que caracterizam qualquer sistema de produção (MDIC, 2004).

Arranjos Produtivos Locais, em similitude ao descrito por Fonseca (2013) acerca de consórcios públicos, proporcionam uma articulação originada de sua capacidade de institucionalizar mecanismos de resolução de problemas regionais, por meio da pactuação e mobilização de diversos atores, a despeito de limites político-administrativos.

Brito *et al.* (2010, p. 618) esclarecem alguns critérios mínimos para a identificação dos tipos específicos de aglomeração denominados arranjos produtivos locais: “a existência de empresas dos demais elos da cadeia produtiva da atividade econômica” e “a presença da cooperação entre as empresas da mesma atividade econômica”. Os autores entendem que a “aglomeração é condição necessária, mas não suficiente para a existência de um arranjo produtivo local”.

Os APLs têm princípios muito semelhantes aos dos distritos industriais italianos e dos *clusters* ingleses. Apesar disso, não se pode afirmar que funcionam da mesma maneira, pois cada um desses modelos sofre grandes influências das diversas características socioeconômicas das regiões e territórios onde se encontram.

Figueiredo e Di Serio (2007) apontam algumas diferenças primordiais entre os modelos de *clusters* e APLs: nos *clusters* há maior intensidade de vínculos entre as empresas e maior participação das empresas privadas que estão aglomeradas para o desenvolvimento do agrupamento, com menor envolvimento do governo, ao passo que nos APLs há maior atuação do poder público e de agências de fomento. Ou seja, na abordagem de APLs o protagonismo de organizações (principalmente governamentais, mas também de representação da sociedade civil) externas à aglomeração empresarial é mais evidente.

Considerando a importância de agentes externos, especialmente por meio de ações públicas de iniciativa governamental e/ou da sociedade civil organizada, Lastres e Cassiolato (2003) defendem que as ações voltadas à promoção de APLs sejam articuladas e coordenadas entre os níveis local, regional, nacional e supranacional. Nesta perspectiva baseou-se o Governo Federal ao propor uma política de incentivo à organização de APLs.

Lastres e Cassiolato (2003, p.3) enumeram as principais vantagens do foco em APLs: ir além da “tradicional visão baseada na organização individual (empresa), setor ou cadeia produtiva, permitindo estabelecer uma ponte entre o território

e as atividades econômicas”, não as restringindo a “cortes clássicos espaciais como os níveis municipais e de micro-região”; “Focalizar um grupo de diferentes agentes [...] e atividades conexas que usualmente caracterizam qualquer sistema produtivo e inovativo local”; “Cobrir o espaço que simboliza o *locus* real, onde ocorre o aprendizado, são criadas as capacitações produtivas e inovativas e fluem os conhecimentos tácitos”; e possibilitar maior efetividade de políticas de promoção do empreendedorismo e do desenvolvimento industrial e inovativo, enfatizando a relevância da participação de agentes locais e de atores coletivos, assim como da coerência e coordenação regionais e nacionais.

Os discursos de órgãos relacionados ao apoio a APLs (tais como MDIC, Sebrae e BNDES) trazem em si argumentos como o crescimento econômico, a geração de empregos, o desenvolvimento sustentável e a produção do bem-estar social aos seus participantes e à comunidade local incluída, por vezes apontando o incentivo a APLs como políticas não econômicas, mas sociais em sua essência, dado o “alcance de resultados socioeconômicos das localidades em que se desenvolvem com plenitude” (COSTA, SAWYER e NASCIMENTO, 2009, p. 61).

Por outro lado, Santos, Crocco e Lemos (2002, p. 6) apontam alguns efeitos preocupantes quanto ao desenvolvimento de APLs em países periféricos, que possuem algumas características específicas, se comparados a países desenvolvidos: as capacitações voltadas à inovação costumam ser inferiores; as “funções estratégicas primordiais” do ambiente organizacional “são realizadas externamente ao sistema, prevalecendo, localmente, uma mentalidade quase exclusivamente produtiva”; o ambiente institucional e macroeconômico é mais volátil e “permeado por constrangimentos estruturais”; e possuem o entorno de subsistência, com “densidade urbana limitada, baixo nível de renda *per capita*, baixos níveis educacionais, reduzida complementaridade produtiva e de serviços com o pólo urbano e frágil imersão social”.

Dependendo do perfil do APL, essas características podem implicar em questões como: a limitação do aprendizado a formas de organização do processo de trabalho, métodos organizacionais, gerenciais e produtivos, e não à geração de inovação, dada a limitada autonomia em relação a unidades centrais das empresas (as quais muitas vezes são estrangeiras); a “passividade” com relação a processos decisórios; a não absorção de mão-de-obra local qualificada; dificuldades de reprodução

de um mercado local dinâmico; frágil imersão social; e a ausência de segmentos importantes da cadeia produtiva (SANTOS, CROCCO e LEMOS, 2002).

Uderman (2007, p.20), ao abordar a formação de APLs, considera que o modelo atual de intervenção do Estado sobre o desenvolvimento regional e local reconhece a necessidade de consideração de questões como equidade social e espacial, bem como de uma relação em amplas redes colaborativas. Apesar disso, a ação do Estado quanto à formulação de “propostas alternativas de desenvolvimento regional pragmáticas e exequíveis com efetiva capacidade de transformação estrutural ainda requer uma base de sustentação mais sólida”.

Em geral, as abordagens sobre APLs destacam as diversas vantagens geradas pela formação dessas aglomerações, especialmente as relacionadas à competitividade e crescimento das empresas. Todavia, há que se questionar e estudar de modo mais aprofundado a respeito de seus reais impactos, efeitos e externalidades, sejam negativos ou positivos, com relação a seu local de atuação, em âmbitos social, econômico, cultural, institucional, educacional, ambiental, dentre outros.

Sob esta perspectiva, pressupõe-se que, se por um lado os APLs tendem a gerar efeitos positivos principalmente para o desenvolvimento econômico, por outro podem ocasionar efeitos negativos para o desenvolvimento social e a qualidade de vida da população local e regional, embora esses aspectos negativos possivelmente não sejam identificados pela maioria dos *policy makers*.

Em contrapartida, mediante a identificação de possíveis efeitos negativos em níveis local e regional pelos decisores, a manutenção do apoio a APLs pode se relacionar à impossibilidade de mudanças drásticas quanto à política pública de desenvolvimento, dada sua característica incrementalista, e ao estabelecimento de grupos empresariais como pontos de veto no processo decisório.

1.2.5. Abordagens sobre aglomerações empresariais na pesquisa brasileira

O estudo sobre aglomerações empresariais vem se desenvolvendo no Brasil de maneira crescente nos últimos anos, conforme análise realizada por Mascena, Figueiredo e Boaventura (2013), que considera artigos publicados em periódicos brasileiros. De acordo com esta análise, os temas mais estudados em relação a APLs e *Clusters* são: competitividade das empresas aglomeradas; impacto das aglomerações no desenvolvimento local; promoção de inovação e aprendizagem; identificação, caracterização e classificação de APLs e *clusters*; ações de cooperação; redes e relacionamentos interfirmas; modelos e dificuldades de governança das aglomerações; e ganhos de eficiência produtiva.

A ênfase dos artigos analisados por Mascena, Figueiredo e Boaventura (2013) é dada mais à cooperação do que à competição entre as empresas, e grande parte dos estudos faz referência às políticas públicas e ao papel de instituições, ou seja, de agentes externos, como propulsores do surgimento e desenvolvimento dessas aglomerações.

No que se refere a questões metodológicas, nota-se a maior utilização de métodos quantitativos ao longo do tempo, buscando verificar na realidade a ocorrência de proposições teóricas advindas de análises qualitativas. Entretanto, a abordagem qualitativa ainda é predominante, sendo realizados principalmente pesquisas exploratórias e estudos de caso, analisados a partir de dados coletados por meio de entrevistas e documentos, conforme alguns exemplos a seguir.

Villaschi Filho e Bueno (2000) analisam interações que levam à cooperação entre empresas e instituições de fomento ou coordenação relacionadas ao APL de madeira e móveis da região de Linhares, no Espírito Santo. São discutidos a origem, desenvolvimento histórico e caracterização do APL, identificando os principais agentes do segmento produtivo, instituições de coordenação e apoio, infraestruturas física e educacional, mecanismos e processos interativos para aprendizagem, a exportação como estratégia adotada, políticas públicas voltadas ao arranjo e perspectivas de ação política.

Villaschi Filho e Lima (2000) possuem como objeto de estudo o APL Metalmecânico Capixaba, formado por empresas que se dedicam à fabricação de peças,

acessórios e máquinas, e que prestam serviços de montagem e manutenção industrial. O principal mercado é composto pelas grandes empresas industriais que se localizam, em sua maioria, no Estado e que também compõem este arranjo. O estudo busca analisar a relação entre as grandes empresas demandantes e as pequenas empresas fornecedoras que fazem parte do APL, bem como quanto a instituições de apoio. No trabalho, o APL Metalmecânico é caracterizado segundo seu perfil, origem e desenvolvimento, agentes do segmento produtivo, instituições de articulação política, infraestrutura física, educacional, de treinamento e tecnológica, interação entre agentes, formas de cooperação, estratégias competitivas, políticas públicas voltadas ao APL e propostas de políticas para a competitividade.

Amaral Filho e Cordeiro (2006) buscam caracterizar o Arranjo Produtivo relacionado ao turismo religioso na região do Cariri, em direção ao município de Juazeiro do Norte, no Ceará, no qual os autores destacam a fé e a crença como elementos de incentivo à demanda e à oferta de serviços e produtos. Este arranjo desenvolve atividades manufatureiras, de comércio e serviços, envolvendo tanto produtos tangíveis quanto intangíveis. O estudo aponta problemas e dificuldades relacionados ao APL em questão, revelando a necessidade de maior atuação do setor público na dinamização das atividades produtivas.

O APL de Turismo da Serra da Bodoquena (Bonito), Mato Grosso do Sul, que possui no ecoturismo a principal especialidade econômica, é caracterizado por Bourlegat e Arruda (2006, p.6). Neste APL destacam-se: a “preocupação com a profissionalização e melhoria de desempenho da organização interna dos atores na oferta do serviço, baseado em ações de coordenação público-privada”; a “conscientização desses mesmos atores em relação à sustentabilidade do ecossistema”; e a “exploração dos atrativos turísticos pelo proprietário das terras em que os recursos naturais se manifestam, transformando-a em atividade complementar à pecuária” de corte. De acordo com a pesquisa, há ainda muitos segmentos de mercado a serem conquistados ou ampliados, assim como a necessidade de políticas públicas direcionadas principalmente ao desenvolvimento de infraestrutura de transporte e saneamento.

Para as análises de APLs também são utilizados dados secundários. Brito *et al* (2010) identificam a existência de relação entre a aglomeração de firmas de mesma

atividade econômica e a taxa de crescimento do emprego local, tomando por base variáveis como o número de empregados do grupo de empresas e o número de anos classificados como aglomerado, em todos os municípios de todas as atividades industriais do Estado de São Paulo disponíveis na base RAIS (Relação Anual de Informações Sociais). O artigo confirma estudos de caso anteriores, destacando a importância da aglomeração de empresas tanto para as mesmas individualmente quanto para o estabelecimento de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento regional.

Britto (2002) apoia-se em evidências de que a inserção de MPEs em arranjos produtivos reforça suas possibilidades de sobrevivência e crescimento, ao favorecer a capacitação produtiva e tecnológica dessas empresas e ampliar suas possibilidades de acesso a canais diversos. A partir disso, analisa a presença de MPEs em arranjos produtivos na indústria brasileira, em especial naqueles em que essas empresas predominam, caracterizando-os. O estudo demonstra que a importância de PMEs na estrutura industrial dos arranjos produtivos, assim como o impacto gerado por sua inserção em arranjos, varia conforme o ramo de atividade.

Cabral Júnior (2008) estuda características econômicas, tecnológicas e de gestão da indústria mineral do Estado de São Paulo, argumentando que esse setor apresenta uma tendência de se concentrar geograficamente, constituindo APLs de base mineral, formados predominantemente por PMEs, voltadas ao mercado interno. O autor realiza a identificação das aglomerações e a aferição de sua importância no contexto da indústria mineral paulista, posteriormente sugerindo um conjunto de políticas para seu fomento e desenvolvimento em bases sustentáveis do setor mineral no Estado. São reconhecidos 30 potenciais APLs, com especialização em 10 substâncias minerais, e as políticas sugeridas relacionam-se ao fortalecimento da governança local, ao estímulo à cooperação, ao engajamento do poder público local, à facilitação do acesso a reservas minerais, ao conhecimento do mercado, ao aprimoramento e inovação de processos e produtos, ao aperfeiçoamento das capacitações, à mobilização de competências e atividades complementares, à valorização da identidade do APL e de funções comerciais, ao apoio creditício, e à adoção de programas de produção mais limpa.

Em sua maioria, as produções acadêmicas envolvendo o estudo de APLs possuem como pressupostos as vantagens competitivas de empresas e as possibilidades de crescimento econômico relacionadas a esse tipo de aglomeração. Da mesma forma,

as metodologias de monitoramento e avaliação instituídas por agências públicas e privadas parecem também seguir essa tendência de abordagem estritamente econômica e gerencial. De acordo com estudo de Costa, Sawyer e Nascimento (2009), os projetos de implantação de APLs (nos casos analisados, os projetos de apoio a arranjos voltados ao turismo no Brasil, cujo monitoramento é feito pelo Sebrae) se concentram apenas na dimensão econômica e, em sua maioria, não contemplam outras dimensões como social, ambiental, político-institucional e cultural. Dessa forma, não possibilitam uma análise, principalmente empírica, voltada a essas dimensões.

Em sentido mais amplo, Abrucio, Sano e Sydow (2010, p. 222) não restringem a abordagem de APLs ao escopo empresarial, relacionando sua organização à articulação entre Estado, iniciativa privada e sociedade, assim como entre os níveis de governo. Os autores destacam os APLs como uma experiência interessante, pois

é uma resposta aos problemas de desenvolvimento local, congrega atores governamentais e não governamentais, geralmente produz articulações multi ou intersetoriais e, em vários casos, é produto ou gera articulação intergovernamental.

Apesar dessa percepção, que identifica as relações de governança em direção a uma perspectiva multinível, destaca-se que a literatura brasileira associada a aglomerações produtivas como um todo, e mais especificamente a Arranjos Produtivos Locais, não dialoga com aspectos de governança democrática.

Dessa maneira, mesmo se relacionando a atores não governamentais com atuação regional e local, bem como à sociedade civil como um todo, tendem a não considerar elementos de participação e controle social, excluindo de seu escopo discussões acerca do fortalecimento de estruturas participativas que possibilitem o acesso de cidadãos a processos decisórios relacionados a essas aglomerações produtivas, tornando-as mais sensíveis às necessidades desses indivíduos, diretamente afetados por suas ações, e ocasionando a ampliação do espaço de atuação de novos *veto players*.

Se, por um lado, a abordagem quase que restrita a aspectos econômicos e gerenciais na literatura sobre APLs em geral limita as percepções acerca desse fenômeno a seus efeitos favoráveis às empresas e a possibilidades de externalidades positivas no âmbito socioeconômico, por outro, igualmente evidencia seu estudo sob

perspectivas políticas, sociais, culturais, ambientais, dentre outras, destacando efeitos tanto positivos quanto negativos (inclusive quanto ao domínio econômico), como um grande campo fértil para a ciência, a ser ainda explorado.

1.3. A abordagem de APLs em políticas públicas brasileiras

No Brasil, o desenho de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local tem obtido no conceito de Arranjos Produtivos Locais um importante subsídio, pressupondo esse tipo de aglomeração produtiva como ferramenta eficaz para a alavancagem dos mais diversos setores produtivos.

Os Arranjos Produtivos Locais são o foco de estudo da RedeSist (Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais), uma rede de pesquisa interdisciplinar, formalizada desde 1997, sediada no Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil e é coordenado por José Eduardo Cassiolato e Helena Lastres (IE/UFRJ).

Essa rede é tomada como referência para as ações do Governo Federal brasileiro, o qual considera APLs como “aglomerações de empresas, localizadas num mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa” (MDIC, 2013).

A partir do início da década de 2000, os APLs foram inclusos como prioridade do Governo Federal, formalizada em Planos Plurianuais, no Plano Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação 2007-2010 e na Política de Desenvolvimento Produtivo 2008-2013 (MDIC, 2013).

Instituições como o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a Agência Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) passaram a promover Arranjos Produtivos Locais como ações de apoio à ciência, tecnologia e inovação com impacto regional, objetivando a popularização de C,T&I, a difusão de tecnologias para

inclusão e desenvolvimento social, e o estímulo à cooperação entre capacidade produtiva local, instituições de pesquisa, agentes de desenvolvimento, poderes federal, estaduais e municipais com vistas à dinamização dos processos locais de inovação. Além disso, as ações propostas por esses órgãos pretendiam, ainda, promover o “adensamento tecnológico; a resolução ou redução dos gargalos tecnológicos; a cooperação entre os agentes envolvidos; consolidação de mecanismos de governança; promoção da economia solidária e aperfeiçoamento do capital intelectual local, bem como implantação e manutenção do Observatório Brasileiro de APLs” (FINEP, 2004; MCTI, 2012, p. 23).

Através da Portaria Interministerial nº 200, de 02/08/2004, foi instituído o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), que envolve 33 instituições governamentais e não-governamentais. Coordenado pelo MDIC, por meio da Coordenação-Geral de Arranjos Produtivos Locais (CGAPL), o GTP-APL constitui uma instância de coordenação das ações de apoio a APLs no país, estimulando a criação de Núcleos Estaduais de Apoio a APLs em cada uma das Unidades da Federação.

Dessa forma, o GTP-APL possui como atribuição a elaboração e proposição de diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a APLs em todo o território nacional, atuando desde a manutenção do tema na agenda pública até o incentivo à organização institucional em torno do tema, orientando os Núcleos Estaduais. Também atua na facilitação das informações e ações para os Arranjos, oferecendo melhor acesso a programas, editais e eventos por parte dos Núcleos Estaduais (MDIC, 2013).

A metodologia de atuação do GTP-APL, segundo OBAPL (2011), tem como principal eixo o reconhecimento e valorização da iniciativa local, por meio do estímulo à construção de Planos de Desenvolvimento participativos, envolvendo necessariamente, mas não exclusivamente, instituições locais e regionais; além da busca de acordo por uma interlocução local comum e por uma articulação local com capacidade para estimular o processo de construção do Plano de Desenvolvimento.

Outro eixo da metodologia busca promover o nivelamento do conhecimento sobre as atuações individuais nos APLs; o compartilhamento dos canais de interlocução local, estadual e federal; e o alinhamento das agendas das instituições para acordar uma estratégia de atuação integrada. Em 2010 foi criado um subgrupo de

trabalho com o objetivo de revisar a metodologia de atuação do GTP-APL (OBAPL, 2011).

A atuação dos Núcleos Estaduais se dá pela indução das demandas dos APLs, pela análise de suas propostas e pela promoção das articulações institucionais conforme suas demandas, procurando fortalecer o caráter público, sistêmico e interinstitucional da proposta do GTP-APL de maneira ampliada.

Em 2015, de acordo com OBAPL (2015), a atuação do GTP-APL era focada em 324 APLs prioritários em todo o Brasil, indicados pelos Núcleos Estaduais de Apoio, buscando atender a critérios de diversidade setorial e prioridades de desenvolvimento regional.

1.4. A abordagem de APLs nas políticas públicas do Estado do Espírito Santo

De acordo com SEDES (2010), a temática dos Arranjos Produtivos Locais é desde 2003 objeto de discussão do Governo Estadual e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Turismo (SEDETUR), esta última instituída pela Lei Complementar Nº 261/2003, a qual criou também a Gerência de Arranjos Produtivos (GEAP). Em 2007, através da Lei Complementar Nº 384/2007, a SEDETUR passou a denominar-se Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES), sendo mantida a GEAP.

O apoio ao desenvolvimento de APLs no Espírito Santo é mencionado como diretriz para a elaboração de suas últimas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), para os exercícios de 2005 a 2016 (Leis Estaduais nº 7.840/2004; 8.083/2005; 8.376/2006; 8.604/2007; 8.969/2008; 9.277/2009; 9.501/2010; 9.680/2011; 9.890/2012; 10.067/2013; 10.257/2014; 10.395/2015). Essa menção se dá no Capítulo VIII de cada uma dessas leis, “Da Política de Aplicação da Agência Financeira Oficial de Fomento”, sobre o apoio técnico e financeiro do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A (BANDES)³.

³ Capítulo VIII, Artigos 32 (LOA 2005), 36 (LOA 2006), 38 (LOA 2007, 2008), 39 (LOA 2009, 2010), 41 (LOA 2011, 2012, 2014, 2015), 42 (LOA 2013) e 45 (LOA 2016).

A orientação dessas Leis Estaduais é de incentivo à constituição e apoio ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais, a partir de parcerias de desenvolvimento que envolvam redes empresariais, sociais e institucionais. O texto legal é alterado em 2008 para “parcerias institucionais que envolvam redes empresariais, sociais e tecnológicas”.

Em 2009, a partir da criação do Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025, a atuação do BANDES passa a ser especificada em função da priorização de projetos “que gerem aumento de emprego e renda, competitividade da economia, redução das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais internos”, pautando-se na descentralização econômica e interiorização do desenvolvimento, pela estratégia de fortalecimento da dinâmica regional capixaba, por meio do incentivo à constituição e apoio ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais, a partir de parcerias institucionais que envolvam redes empresariais, sociais e tecnológicas” (Lei 8.969/2009, Cap. VIII, Art. 39, item I, alínea d, página 14).

No ano de 2006 também foi criado um crédito especial em favor da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, no valor de R\$62.000,00, para inclusão no Orçamento vigente naquele exercício em função da ação “Apoio aos Arranjos Produtivos e outros programas do MCT e suas agências” (Lei nº 8.358/2006).⁴

Nas LOAs de 2009 e 2011 (Leis 8.969/2009 e 9.501/2011), os Arranjos Produtivos Locais são mencionados também nos objetivos de Programas estabelecidos conforme as Propriedades e Metas legais (Anexos III): Programa de Desenvolvimento da Agricultura no Espírito Santo – Café com Qualidade; Programa de Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos do Estado do Espírito Santo; Programa de Fortalecimento de outros Arranjos Produtivos Locais e Cadeias Produtivas.

Nos últimos anos, foram realizadas pesquisas objetivando a identificação de Arranjos Produtivos Locais no estado. Os principais estudos desenvolvidos são: ES2025 (2006), IPEA (2006), SEBRAE-ES (2006), SEDETUR/FUTURA (2006), MDIC (2007), FINDES (2008) e BNDES/UFES (2009).

⁴ Ainda que se reconheça a importância da destinação desses recursos financeiros à questão do apoio a APLs, como um avanço em termos de política pública, o valor destinado pode ser considerado ínfimo em face às possibilidades de sua utilização para essa ação. Ressalta-se a necessidade de real atenção ao tema, incluindo-o mais efetivamente nos orçamentos estaduais, o que poderia possibilitar a realização de ações mais amplas e eficazes para o desenvolvimento regional.

A publicação “Investigação sobre Arranjos Produtivos Locais no Espírito Santo”, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES, 2010), analisa essas publicações, fazendo uma síntese de suas informações e identificando possíveis APLs para o estado do Espírito Santo a partir das principais atividades econômicas identificadas nas mesmas, oferecendo subsídios às ações a serem implementadas pelo NE-APL/ES.

Dessa forma, os APLs existentes no estado do Espírito Santo são apresentados a seguir, no Quadro 2. Algumas informações mais detalhadas sobre os municípios componentes de cada um dos APLs encontram-se no Apêndice I.

Quadro 3. Arranjos Produtivos Locais do Estado do Espírito Santo

Nº Identificação	APL	Nº Municípios Componentes	Microrregiões mais Representativas
1	ALIMENTOS (MASSAS)	19	1, 2, 3
2	AQUICULTURA E PESCA	8	4
3	ARTEFATOS DE BORRACHA	1	1
4	ARTEFATOS DE MADEIRA	2	1, 2
5	ARTEFATOS DE PLÁSTICO	1	1
6	CACAU E DERIVADOS	3	1, 3, 7
7	CHOCOLATES	1	1
8	CACHAÇA	7	---
9	SUCRO-ALCOOLEIRO	8	9
10	CAFÉ	49	2, 3, 6, 7, 8, 9
11	CAFÉ CONILON	15	8
12	CONFECÇÕES / VESTUÁRIO	22	1, 6, 8
13	FIAÇÃO, ARTEFATOS TÊXTEIS E CONFECÇÕES	1	5
14	CONSTRUÇÃO CIVIL	15	1
15	COURO E CALÇADOS	1	5
16	EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE	1	1
17	LOGÍSTICA	12	1
18	FLORESTAL MOVELEIRO	12	---
19	MÓVEIS	2	1, 7
20	FRUTICULTURA	29	3, 9
21	INSTRUMENTOS MÚSICAIS	1	7
22	MÁQUINAS E APARELHOS DE REFRIGERAÇÃO E VENTILAÇÃO	1	1
23	MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	2	5, 7
24	METALMECÂNICO	11	1
25	MÁRMORE E GRANITO	25	5, 10
26	ROCHAS ORNAMENTAIS	22	5, 10
27	PECUÁRIA DE CORTE	40	4, 5, 6, 9
28	PECUÁRIA LEITEIRA	42	4, 5, 6, 9, 10
29	PETRÓLEO E GÁS	3	1, 7, 9
30	PRODUTOS CERÂMICOS	3	2, 4, 8
31	SOFTWARE	6	1
32	TURISMO	19	4, 6
33	AGROTURISMO	6	3

Fonte: Elaboração própria a partir de SEDES (2010).

Legenda:

Microrregiões de Planejamento do Espírito Santo (Lei nº 9.768/2011): Metropolitana (Microrregião 1); Central Serrana (2); Sudoeste Serrana (3); Litoral Sul (4); Central Sul (5); Caparaó (6); Rio Doce (7); Centro-Oeste (8); Nordeste (9); Noroeste (10).

Embora sejam identificados vários Arranjos Produtivos no estado do Espírito Santo, conforme demonstrado no Quadro 2, apenas cinco destes encontram-se como foco inicial de atuação do NE-APL/ES: Agroturismo (Montanhas Capixabas),

Metalmecânico (Grande Vitória), Rochas Ornamentais (Cachoeiro de Itapemirim), Vestuário (Região Noroeste) e Moveleiro (Linhares). Esses APLs são caracterizados no Capítulo 2.

1.5. Governança em Arranjos Produtivos Locais

A intervenção do Estado em setores diversos foi uma das características do *Welfare State*, uma política instituída entre a década de 1920 e o final da Segunda Guerra Mundial, iniciada por um movimento mundial de promoção do bem-estar social pelos governantes (VIEIRA, 2010).

Na Europa, a emergência dos sistemas de bem-estar esteve fortemente vinculada a uma ideia de supremacia absoluta do Estado-nação, conforme a qual a política intervencionista contava com o conjunto de administrações públicas para implementar normas e serviços, a partir de lógicas burocráticas⁵, rígidas e com tendência a monopolizar serviços e funções (LEÓN e SUBIRATS, 2013). O Brasil, seguindo a tendência mundial, adota a mesma postura, centralizando no Estado o poder de promover melhorias nas condições da população, em várias áreas (VIEIRA, 2010).

A partir da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF 1988), houve uma mudança nas responsabilidades de oferecimento de políticas públicas, enfatizando a descentralização da gestão pública e a participação da sociedade civil, especialmente de atores locais, na formulação, gestão e implementação das políticas (FARAH, 2007).

O modelo de descentralização, que acompanhou essa Constituição, “proporcionou uma mudança no planejamento e execução das políticas públicas”, direcionando para o âmbito local (estados e municípios) a “responsabilidade por diversas ações em várias áreas”, tornando-se os atores locais (burocratas, entidades da sociedade civil organizada e os próprios cidadãos e comunidades) os elementos

⁵ Para melhor compreensão das disfunções do Modelo Burocrático, ver Merton (1978), Gouldner (1978), Prestes-Motta e Bresser-Pereira (1981), Matias-Pereira (2009), que destacam elementos como o exagerado apego a regulamentos, o excesso de formalismo, a resistência a mudanças, a despersonalização dos relacionamentos, a superconformidade às rotinas e procedimentos e a dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público como disfunções do sistema burocrático, sendo estas características muitas vezes confundidas com o próprio termo “burocracia”.

executores dos programas, o que tornou necessária a melhoria da qualificação das burocracias locais (GUIMARÃES, 2007, p. 345).

A municipalização trouxe, então, uma nova responsabilidade para os municípios, em vários setores, mesmo que na prática, ao longo dos anos, esta ação se desenvolva de forma lenta e nem sempre com tanta autonomia em relação ao Governo Federal (ARRETCHE, 1999).

De acordo com Subirats (2007), ao analisar a realidade espanhola, são apresentados alguns elementos característicos tanto em sistemas políticos centralizados quanto nos descentralizados. A centralização, para seus partidários, assegurava certas economias de escala em alguns casos de produção de serviços, implicava uma correta coordenação e gestão de externalidades, garantia maior homogeneidade na provisão de serviços públicos, facilitava políticas redistributivas, ou comportavam maior eficácia nas políticas de estabilização.

Por outro lado, para os defensores da descentralização, a autonomia territorial permitiria reduzir a cadeia burocrática e os custos administrativos, estreitaria a relação entre administradores e cidadãos, permitiria melhores serviços aos cidadãos, e possibilitaria a aprendizagem e criação de diversas soluções para problemas semelhantes em cada território. Além disso, a descentralização gera novas oportunidades de projeção política, econômica e social para os níveis subnacionais, para além do marco estatal (SUBIRATS, 2007).

Abrucio (2002) aborda a descentralização como um tópico que abarca muitas questões, dentre elas a autonomia local, as formas de democracia participativa e a maior liberdade e responsabilidade dos gestores públicos. De maneira complementar, Moraes (2010) afirma que a atuação do Governo Federal deve ser cada vez mais no sentido de inteligência e coordenação, tanto no que tange às esferas supra-nacionais de governança, como quanto aos entes subnacionais, considerando que a descentralização de atividades pressupõe supervisão e controle.

A CF de 1988 institucionalizou a descentralização ao definir um novo tipo de arranjo federativo, no qual houve transferência de decisões, atribuições e recursos aos estados e municípios. Foi estabelecido nos Artigos 194 e 204 o princípio de uma “descentralização participativa”, que tinha como pressuposto a participação e o envolvimento da sociedade (NOGUEIRA, 1997).

As grandes expectativas em torno da descentralização produziram um consenso de que formas descentralizadas seriam mais democráticas e eficientes, reduziriam o clientelismo, e proporcionariam a participação dos cidadãos nas decisões políticas (ARRETCHE, 1996; NUNES, 1996; NOGUEIRA, 1997).

Assim, a Constituição institucionalizou também a participação da sociedade na gestão das políticas públicas e previu mecanismos de democracia direta ou semidireta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. Desde então, foram criados vários mecanismos de participação como conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo e conferências (VIEIRA e PEREIRA, 2013).

À medida que as relações entre os diferentes atores se intensificavam, o campo das políticas públicas passou a se tornar cada vez mais complexo, envolvendo sujeitos sociais diversos, de instâncias federais, estaduais e municipais, governamentais e não-governamentais, em processos decisórios relacionados a iniciativas públicas como um todo, ao longo de todo o desenvolvimento de políticas públicas, desde a percepção e definição de problemas até sua avaliação. Farah (2001) aponta o crescente envolvimento da sociedade civil e do setor privado na formulação, implementação e controle das políticas sociais no plano local, por meio de parcerias e novos arranjos institucionais.

Apesar da inclusão de diversos atores nos processos decisórios, como ressalta Nogueira (1997), nem toda descentralização leva automaticamente a maior participação. A descentralização pode ser imposta, ao contrário da participação, que depende do contexto e fatores histórico-sociais. O governo central não concede ou delega participação. Descentralizar de modo participativo envolve muitos desafios e dificuldades, não se restringindo apenas a transferir a responsabilidade pela gestão de políticas para instâncias subnacionais de governo. Passados alguns anos de implementação da descentralização no Brasil, percebem-se as limitações e problemas envolvidos, principalmente nas políticas sociais, sendo realizados vários estudos sobre esse processo (ARRETCHE, 1996; NUNES, 1996; NOGUEIRA, 1997; MELO, 1996; SOUZA, 2002).

Benevides (2000) argumenta que a participação popular no Brasil passou a ser tema central na busca da sustentação de uma proposta de democratização, mas que muitas vezes ficou somente na retórica. Governos e partidos políticos utilizam como mecanismo de publicidade, mas a participação na prática muitas vezes não ocorre.

Com a ampliação das formas de participação política, surgiram variadas formas de inserção dos cidadãos e organizações da sociedade civil na deliberação de políticas, o que Avritzer (2008) conceitua como instituições participativas. Esse novo cenário trouxe novas possibilidades, mas também desafios e limites.

Dentre os limites da participação pode-se citar, em alguns casos, a ausência de conhecimentos técnicos e políticos dos cidadãos e organizações da sociedade civil para propor e negociar políticas públicas, sendo que nesses espaços, muitas vezes os conhecimentos técnicos se sobrepõem aos demais. Além disso, em regiões com menor tradição participativa, a sociedade, muitas vezes, não ocupa de forma satisfatória os espaços de participação (CARVALHO, 1998).

Quanto aos desafios da participação, por meio de conselhos, destacam-se as assimetrias de saber, de acesso ao poder e informações, restringindo a atuação dos cidadãos. Além disso, o governo pode esvaziar esse espaço politicamente, ao tomar decisões fora do conselho, colocar membros do governo com pouca autonomia para tomada de decisões e ir desmobilizando aos poucos esse espaço de participação. Pode ocorrer também, em função das assimetrias de saber e poder, de nesses espaços serem discutidos apenas assuntos periféricos, ficando os assuntos e decisões mais importantes a cargo do governo. Outro limite à atuação satisfatória dos conselhos é a absorção das lideranças sociais no aprendizado técnico e político, bem como dos trâmites burocráticos. Com isso pode ocorrer um afastamento das lideranças das bases sociais, por falta de tempo, o que fragiliza a capacidade de pressão social e representatividade (CARVALHO, 1998).

Vale ressaltar que cada mecanismo de participação, dado o contexto onde se insere, apresenta características, potencialidades e limitações específicas. Apesar disso, alguns desafios à participação efetiva são comuns a quase todos, como as assimetrias de saber e poder (VIEIRA e PEREIRA, 2013).

Segundo Subirats (2007), existe um dilema presente em organizações, em especial as que formam sistemas descentralizados, que envolve, por um lado, o respeito à autonomia individual e ao pluralismo, e, por outro, a necessidade social de cooperar, integrar, harmonizar e unir. Em um mundo com crescente complexidade e onde a diversidade é mais patente e mais reivindicada, são necessárias alternativas de organização política que busquem combinar ou acomodar inter-relação e autonomia. A

governança multinível (*multi-level governance* ou governança de múltiplo nível) é uma alternativa para solucionar esse tipo de dilema.

Procopiuck e Frey (2008, p.2) definem governança como “uma forma de governar mais cooperativa”, não podendo ser concebida “como controle governamental externo da sociedade, mas como emergente das interações de uma pluralidade de agentes” que se influenciam mutuamente na busca de objetivos sociais (p.4). O propósito da governança seria, dessa forma, enfrentar problemas e gerar oportunidades para a sociedade como um todo.

O conceito de governança multinível, de acordo com Best (2011), possui origem em estudos da década de 1990 para integração da União Européia (UE) e se define como uma entidade política constituída de múltiplas esferas e jurisdições sobrepostas, incluindo diferentes níveis de governo (local e supranacional) em estruturas mais autônomas de formulação de políticas. Possui a premissa de que a dispersão da governança entre múltiplas jurisdições é “mais flexível” que a concentração da governança em uma única jurisdição (BEST, 2011, p. 60).

A descentralização do poder e a tomada de decisões em uma governança multinível é, como afirmam León e Subirats (2013), um elemento inseparável da consolidação dos Estados de bem-estar em toda a Europa. Os núcleos de decisão, controle e execução se dispersaram tanto para além dos Estados-nações, como na União Europeia e outros organismos internacionais, quanto em níveis internos a eles (governos federais, regionais e poderes locais). O monopólio exercido pelos Estados nos processos de criação de políticas se transformou em marcos institucionais consideravelmente mais complexos e com novos equilíbrios territoriais.

Da mesma forma que na realidade europeia, apontada por León e Subirats (2013), na dinâmica política brasileira a governança multinível também se tornou muito presente ao longo do tempo, passando o Estado outrora centralizador a uma atuação mais descentralizada e articulada com outros atores não estatais, formando processos decisórios mais amplos e complexos.

Apesar do desenvolvimento relativamente recente de governanças multinível, Frey (2012) aponta a governança, em especial em âmbito metropolitano, como um desafio de toda a América Latina. Enríquez e Gallicchio (2003) corroboram essa percepção, ao afirmar a necessidade de que haja maiores discussões sobre

governança que embasem a construção de governanças mais democráticas na América Latina, considerando necessidades e demandas dos atores da região, mais do que agendas de agências multilaterais e agentes externos.

Há, no entanto, experiências positivas de governança nesse território, como aponta Frey (2012). Alguns exemplos são os de Bogotá (Colômbia), Caracas (Venezuela) e Quito (Equador), em contraste à tendência geral das metrópoles latino-americanas com seus arranjos institucionais frágeis ou inexistentes.

Zurbriggen (2011) apresenta outros exemplos de governanças latino-americanas que adotam pressupostos participativos, como o caso da Colômbia, que estabeleceu oficinas temáticas participativas, os “cabildos abiertos”, conselhos de planejamento, juntas de educação e comitês de controle de serviços públicos. Além disso, menciona a *Ley de Participación Popular* boliviana (LPP) de 1994, com a criação de organizações territoriais de base e dos comitês de vigilância da gestão pública. Em Mendoza, Argentina, a instalação de conselhos sociais e a garantia por lei da participação da sociedade em assuntos públicos; em Córdoba, Argentina, a criação do conselho econômico e social, bem como outros mecanismos de consulta, de revogação ou referendo. No México, no estado de Chihuahua, se instalaram espaços de reflexão e discussão das agendas educativas; em Baja California, os convênios de desenvolvimento social, os conselhos agropecuários, a comissão para promoção de exportações. Outros exemplos são dados, na Nicarágua, República Dominicana, Guatemala, El Salvador e Peru.

Segundo Souza (2003, p. 148), o conceito de governança se relaciona a “trocas negociadas entre sistemas de governança em diferentes níveis institucionais, reduzindo ou abolindo comandos hierárquicos e formas de controle tradicionais”, a partir de negociações e da mobilização conjunta entre atores, que se expandem para além dos limites dos governos, incluindo entidades do setor privado e do Terceiro Setor.

León e Subirats (2013) apresentam distintas interpretações para o conceito de governança multinível, que por um lado, se apresenta como uma forma de democratizar a tomada de decisões políticas, tornando-as mais flexíveis e próximas dos interesses das pessoas. Em contextos tanto social quanto territorialmente cada vez mais heterogêneos, as soluções homogêneas são problemáticas e, portanto, se perde eficácia ao prover serviços públicos.

Por outro lado, pode-se perceber nessa “governança policêntrica” uma duplicação desnecessária de recursos, o que geraria incapacidade de investimentos em bens públicos em larga escala, possível apenas em uma administração única ou centralizada (LEÓN e SUBIRATS, 2013).

Stein e Turkewitsch (2010) apontam a governança multinível como uma possibilidade para demonstrar a complexidade e natureza compartilhada dos processos de tomada de decisão em países federativos, pois esse tipo de organização possui foco mais amplo nas estruturas verticais e horizontais, governamentais e não-governamentais, de tomada de decisão em diferentes níveis e setores do processo intergovernamental.

Nessa perspectiva, Peters e Pierre (2001) e Stein e Turkewitsch (2010) destacam como característica do modelo de governança multinível a maior participação de atores públicos e privados na tomada de decisão, a maior dependência de atores externos, o desenvolvimento de aspectos cooperativos nas relações dessa rede complexa, e a necessidade de esse processo ser mais transparente e aberto.

Para Frey (2012, p. 91), governanças não podem se restringir a arranjos apolíticos que objetivem simples ajustes, supostamente técnicos, “entre órgãos administrativos a fim de otimizar processos e projetos dentro de uma lógica meramente técnico-funcional”, pois os avanços quanto à articulação “passam necessariamente pelo fortalecimento da política como instrumento fundamental de transformação”. Nesse sentido, afirma, a construção de uma governança efetiva (que tenha caráter “transescalar, intersetorial e democrático”) exige o reconhecimento de seu caráter político, refutando soluções meramente tecnocráticas e promovendo “arenas onde o embate entre as diferentes percepções e interesses possa ocorrer” (FREY, 2012, p. 91).

Assim, a abordagem de governança multinível pressupõe uma ampliação horizontal da tomada de decisão pública, incluindo atores não-governamentais e da sociedade civil, além de uma expansão vertical, englobando tanto níveis locais quanto supranacionais de governo no processo decisório (STEIN e TURKEWITSCH, 2010).

Para Hassel (2010), a crescente importância dos atores privados na formulação de políticas foi o principal elemento indutor do modelo de “governo” para o de “governança”, de maneira que os interesses organizados se tornaram parte integral do processo de formulação de políticas públicas: mesmo que o papel do Estado não tenha

diminuído, os interesses organizados estão cada vez mais presentes e ganharam acesso a todos os níveis de governança.

As relações entre atores diversos, incluindo governos em seus variados níveis, entidades privadas e da sociedade organizada como um todo, com ampliação da participação de atores públicos e privados no processo decisório em caráter cooperativo, características de Arranjos Produtivos Locais, fazem destas aglomerações produtivas um exemplo de governança multinível.

Hooghe e Marks (2003) consideram que a forma ideal de governança de múltiplo nível deve ser suficientemente flexível para proporcionar aos tomadores de decisão a possibilidade de ajustar a escala da governança e de personalizar as jurisdições para refletir a heterogeneidade das preferências dos cidadãos, adequando-se às múltiplas realidades. Entretanto, não há consenso sobre como a governança de múltiplo nível deve ser estruturada.

Best (2011), apoiada por Hooghe e Marks (2003), apresenta dois tipos de governança multinível, que coexistem por serem complementares. O primeiro tipo (“bonecas russas”) caracteriza-se por jurisdições de propósito geral, com maior compartimentalização entre as jurisdições, relações hierárquicas entre as jurisdições, governança com base na divisão territorial do poder, número limitado de níveis jurisdicionais (internacional, nacional, regional, local) e arquitetura institucional sistêmica. Trata-se de uma governança constitucionalmente definida, com baixa probabilidade de reformas radicais.

O principal exemplo para este tipo de governança (Tipo I) se relaciona ao federalismo, que se apoia na relação entre o governo central, uma esfera subnacional intermediária e uma local. Essas jurisdições possuem fronteiras duráveis que não fazem interseção em nenhum nível, ou seja, existe pouco entrelaçamento entre as esferas (BEST, 2011). Os agentes não-governamentais participantes de governanças Tipo I em geral correspondem a atores privados altamente institucionalizados, em especial as associações (HASSEL, 2010).

O segundo tipo (“interseções”) possui jurisdições especializadas (ou setoriais), maior entrelaçamento (horizontal e vertical) entre as jurisdições, relações jurisdicionais fluidas, governança com base no campo de política pública ou problemática, número ilimitado de níveis jurisdicionais e desenho institucional flexível.

A constitucionalização de um arranjo desse tipo é incremental e demorada (BEST, 2011).

Arranjos Produtivos Locais, *Clusters* e Consórcios públicos setoriais são alguns exemplos de organizações que podem ser consideradas como governanças do Tipo II. São caracterizados, segundo Hooghe e Marks (2003), por estruturas flexíveis com propósitos específicos, que operam em várias escalas territoriais com certa sobreposição entre jurisdições. Conforme Hassel (2010) os interesses organizados tendem a ser menos institucionalizados e são mais fragmentados (se comparados ao Tipo I) e, de acordo com Best (2011, p. 71), são formados por “indivíduos que compartilham algum espaço geográfico ou funcional e que têm necessidades comuns para a tomada de decisão coletiva”.

O principal benefício da governança multinível é a flexibilidade das escalas, e seu principal passivo está nos custos de transação da coordenação de múltiplas jurisdições, o que origina um dilema que pode ser solucionado de duas formas: nas governanças de Tipo I, limitar o número de atores autônomos que precisam ser coordenados, por meio da redução do número de jurisdições autônomas; ou, nas governanças de Tipo II, limitar a interação entre atores, agrupando as competências em unidades funcionais distintas e gerando novas jurisdições para responder a distintos propósitos (HOOGHE E MARKS, 2003).

A caracterização de APLs como governanças multinível implica em transformações incrementais em suas relações, sendo demoradas as reformas constitucionais reconhecendo essas formas de relacionamento (PETERS E PIERRE, 2001). Isso pode explicar a inexistência de um marco legal para a organização e funcionamento de APLs, o que muitas vezes provoca sua informalidade e falta de estruturação.

Sacomano Neto e Paulillo (2012, p. 1150) entendem a governança em APLs como “mecanismos de comando, intervenção, influência e participação dos atores envolvidos” nessas aglomerações produtivas. Para Lastres e Cassiolato (2005), refere-se aos diferentes modos de coordenação, intervenção e participação, nos processos de decisão dos diferentes atores (que incluem Estado, em vários níveis, empresas, organizações não governamentais, cidadãos e trabalhadores, dentre outros) e em suas diversas atividades (que envolvem a organização dos fluxos de produção e comercialização, além do processo de geração, disseminação e uso de conhecimentos).

Dois tipos de governança em APLs são identificados por esses autores (Lastres e Cassiolato, 2005): a) governança hierárquica, na qual a autoridade é internalizada dentro de grandes corporações com capacidade de coordenação das atividades (tecnológicas, produtivas e mercadológicas); e b) governança não hierárquica, caracterizada pela existência de pequenas e médias empresas em que poucos atores são dominantes e a coordenação prevaiente é horizontal, envolvendo características que complementam contratos, como confiança, influência, liderança e redes de articulação.

Em direção a essa definição de governança não hierárquica, Vilpoux e Oliveira (2010) esclarecem que os relacionamentos de cooperação informal, baseados em relações de confiança, formam o sistema de governança típico das redes encontradas em APLs. Esses autores explicam que isso ocorre porque, se, por um lado, instituições formais bem estabelecidas diminuem os riscos associados aos contratos, por outro, instituições formais fracas podem ser substituídas de modo eficaz por instituições informais fortes.

Dessa forma, mesmo que APLs sejam informais, sua existência permite a criação de capital social, com relações de confiança entre os indivíduos e convenções próprias, o que permite reduzir seu grau de incerteza, permitindo que esse tipo de governança informal sejam tão seguras quanto contratos formais (VILPOUX E OLIVEIRA, 2010).

No entanto, não se pode afirmar que os Arranjos Produtivos Locais sejam, de modo geral, estruturas formadas por fortes relações de confiança entre seus vários atores, especialmente em casos nos quais a formação do APL ocorre em um movimento *top-down*, com o protagonismo de governos federal e estaduais, como acontece em casos da Política Nacional de Apoio a APLs.

Além disso, suas “convenções próprias” também tendem a ser informais, o que dificulta seu fortalecimento. Nesse sentido, entende-se que a formalização desse tipo de aglomerações produtivas, por meio de um marco legal específico, possa contribuir para o estabelecimento de convenções e diretrizes para seu funcionamento e para o fortalecimento dessas relações de confiança, influência, liderança e redes de articulação.

CAPÍTULO 2 - CARACTERIZAÇÃO DOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

Este Capítulo apresenta a caracterização dos cinco Arranjos Produtivos Locais brasileiros, apoiados pela Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento por meio de APLs no estado do Espírito Santo, em sua fase inicial, quais sejam: APL de Agroturismo, Metalmeccânico, Rochas Ornamentais, Vestuário e Móveis. Apresenta também o Cluster Quesero de Villa María, localizado na região de Córdoba, Argentina.

2.1.APL de Agroturismo

O APL de Agroturismo se localiza prioritariamente na região Sudoeste Serrana do Espírito Santo, abrangendo os municípios de Afonso Cláudio, Castelo, Domingos Martins, Marechal Floriano, Vargem Alta e Venda Nova do Imigrante.

Tabela 1. Caracterização Populacional da região do APL de Agroturismo

Cidades	População 2015	PIB 2012 (R\$1.000,00)	PIB per capita 2012 (R\$)	IDH 2010
Afonso Cláudio	32.454	291.268	9.420,37	0,667
Castelo	37.829	481.074	13.726,15	0,726
Domingos Martins	34.416	445.395	13.900,35	0,669
Marechal Floriano	16.127	235.755	16.174,16	0,710
Vargem Alta	21.141	239.251	12.335,69	0,663
Venda Nova do Imigrante	23.744	319.400	15.141,74	0,728
Média	27.619	335.357	13.450	0,694
Mediana	28.099	305.334	13.813	0,690
Desvio Padrão	8518,998832	104591,7711	2368,193835	0,030825

Fonte: IBGE

Como se pode verificar por meio da Tabela 1, o APL de Agroturismo se localiza em um grupo relativamente homogêneo de seis municípios, cuja população varia entre 16.127 (Marechal Floriano) e 37.829 habitantes (Castelo), com média de 27.619 pessoas, isto é, classificados como municípios de pequeno porte. A população total dos seis municípios da região é de 165.711 pessoas.

O PIB desses municípios parece acompanhar seu porte, variando de R\$235.755.000,00 (Marechal Floriano) a R\$481.074.000,00 (Castelo), o que implica também em certa homogeneidade em seu PIB *per capita*. O município de Afonso Cláudio é o de menor PIB *per capita* (R\$9.420,37), e Marechal Floriano o maior (R\$16.174,16), com média do grupo em R\$13.450,00. O PIB da região totaliza uma soma de R\$2.012.143.000,00.

O IDH dos municípios dessa região também não possui grande amplitude de valores, sendo o menor 0,663, referente a Vargem Alta, e o maior é o de Venda Nova do Imigrante, 0,728.

A pouca heterogeneidade nesse grupo pode se relacionar às similaridades quanto aos setores econômicos desenvolvidos nos municípios que o compõem, os quais dependem grandemente da agropecuária, diretamente relacionada à atividade do APL em questão.

Nesse APL, a maior parte dos empreendimentos possui característica familiar, cujas atividades se pautam na agregação de valor aos produtos agrícolas, por meio de processamento principalmente artesanal. Conforme estimativas, as atividades agroindustriais, com produtos de origem animal e vegetal, geram 1.100 empregos diretos, produzindo uma renda média anual em torno de R\$9 milhões. No Espírito Santo, os negócios ligados à agricultura (agronegócio) respondem por cerca de 30% do PIB estadual e absorvem aproximadamente 40% da população economicamente ativa, da qual 28% estão diretamente ligadas à produção (NE-APL/ES, 2007a).

O Agroturismo possui como principal característica o contato direto do produtor agrícola com seus consumidores (visitantes/turistas). Dessa maneira, o produtor fornece tanto produtos quanto serviços no turismo rural, atuando na produção, beneficiamento e comercialização, o que lhe permite renda mais elevada em relação à agricultura tradicional. Essa atividade se baseia na agroindústria artesanal, no artesanato regional e na produção agroecológica, alicerçando-se em princípios como a valorização da gastronomia local, da preservação do meio ambiente e das tradições culturais dos agricultores. Voltado a atrativos ambientais e climatológicos e ao bucolismo do espaço rural, fortalece-se pelas raízes de colonização europeia (principalmente alemã e italiana) que povoaram a região no século XIX (NE-APL/ES, 2007a).

Além das atividades primárias de produção de alimentos, o meio rural, nesse contexto, desenvolve os setores secundário e terciário da economia, relacionados a: atividades produtivas (produtos *in natura* e processados, agroindústrias, artesanato, a

partir de matérias-primas variadas); hospedagem (em hotéis, pousadas e no próprio domicílio do produtor); alimentação (restaurantes, casas de chá, café colonial, centros de degustação); entretenimento e lazer (trilhas ecológicas, passeios de barco, a cavalo e charrete, pescaria, manifestações culturais (música, dança, casas de cultura, museus, teatro), contemplação de paisagem, observação de pássaros). Dentre as atividades produtivas, algumas se relacionam intimamente à expansão do Agroturismo, como a aquicultura, floricultura, produção de cachaça e café, e agricultura orgânica (NE-APL/ES, 2007a).

A atividade foi iniciada em Venda Nova do Imigrante, ao final os anos 1980, quando, em uma fazenda de descendentes italianos, propôs-se a discussão em família sobre as possibilidades de atividades alternativas à monocultura de café, realizando um melhor planejamento e manejo das atividades agrícolas que antes se guiavam mais pela intuição e até pela crença. Nessa época, optou-se pela diversificação pela pecuária leiteira e a profissionalização do manejo agrícola, sendo o elemento turístico inserido posteriormente, relacionado às “novidades” metodológicas da fazenda. Diante da demanda por produtos naturais e de qualidade, tornou-se necessário agregar outras famílias à atividade, as quais passaram a produzir e comercializar uma maior diversidade de produtos (queijos, café, fubá, doces e biscoitos) (NE-APL/ES, 2007a).

No início da década de 1990, esses empreendedores passaram a estudar o comportamento dos turistas e a buscar novos parceiros para o negócio, alternativas quanto à qualidade, à transformação da matéria-prima e à venda de produtos, apoiando-se em exemplos italianos (região do Veneto) e catarinenses (região de Lages), passando o agroturismo a ser fonte de receita para as propriedades. Nessa época, os investimentos feitos na rede hoteleira da região e a criação de pacotes turísticos que incluíam roteiros nas propriedades rurais alavancaram as atividades (NE-APL/ES, 2007a).

A criação da AGROTUR (Associação do Agroturismo), nesse período, abrangeu os municípios de Castelo, Vargem Alta, Domingos Martins, Viana, Afonso Cláudio, Conceição do Castelo e Venda Nova do Imigrante, e posteriormente incluiu municípios como Marechal Floriano, Santa Maria de Jetibá, Santa Leopoldina e Santa Teresa, além da região do Caparaó e Metropolitana, ampliando a atividade na esfera estadual e inserindo o Estado e instituições de apoio em seu desenvolvimento. O movimento passou a ser um projeto envolvendo Secretarias de Estado (estaduais e municipais), Sebrae, Incaper, Entidades não Governamentais, Agentes Financeiros, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e de Turismo, Cooperativas de

produção, Federação da Agricultura (FAES), Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAES), organizações, sindicatos, dentre outros. Em 2004, foi fundada a Associação de Agroturismo do Estado do Espírito Santo (Agrotures), com a tarefa de desenvolver o agroturismo no Estado (NE-APL/ES, 2007a).

Os resultados previstos pelo APL em função do apoio pela política se relacionam ao aumento no número de turistas, no número de propriedades na região desenvolvendo o agroturismo, no número de postos de trabalho, e a melhoria da qualificação (NE-APL/ES, 2007a).

Destaca-se uma necessidade de acompanhamento da infraestrutura local para acomodação do maior fluxo de pessoas pretendido na região, desde o aumento no número de leitos até a melhoria de estradas de acesso, passando pela maior oferta de opções de alimentação e lazer (em especial o relacionado a atividades artístico-culturais e sociais). Dada a ampliação das atividades das agroindústrias, a qualificação (tanto para a produção quanto para a gestão e o atendimento ao cliente) e formalização da mão-de-obra atuante (seja ela familiar ou não) também são fatores a serem considerados, assim como o controle dos processos de produção de alimentos.

2.2.APL Metalmecânico

O APL Metalmecânico concentra-se na região Metropolitana do Espírito Santo, nos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica e Serra, e possui empresas localizadas na região Norte (Aracruz, São Mateus e Linhares) e Sul do estado (Cachoeiro de Itapemirim e Guarapari), em raio inferior a 120 km da capital, Vitória. A Tabela 2, a seguir, apresenta características populacionais da região do APL Metalmecânico analisado.

Tabela 2. Caracterização Populacional da região do APL Metalmeccânico

Cidades	População 2015	PIB 2012 (R\$1.000,00)	PIB per capita 2012 (R\$)	IDH 2010
Aracruz	95.056	3.712.517	43.972,06	0,752
Cachoeiro de Itapemirim	208.702	3.282.889	17.084,50	0,746
Cariacica	381.802	6.771.111	19.212,59	0,718
Guarapari	119.802	1.228.588	11.393,12	0,731
Linhares	163.662	4.092.257	28.098,63	0,724
São Mateus	124.575	1.474.484	13.184,81	0,735
Serra	485.376	14.850.851	35.144,20	0,739
Vila Velha	472.762	7.535.326	17.732,35	0,800
Vitória	355.875	28.655.025	86.009,28	0,845
Média	267.512	7.955.894	30.204	0,754
Mediana	208.702	4.092.257	19.213	0,739
Desvio Padrão	156802,5229	8800648,278	23517,5556	0,041494

Fonte: IBGE

A Tabela 2 permite identificar que o APL Metalmeccânico possui um porte maior do que o APL de Agroturismo, destacando-se sua população (total de 2.407.612 habitantes, isto é, quase 15 vezes o número de pessoas daquele APL) e PIB (R\$71.603.048.000,00, quase 36 vezes o PIB do APL de Agroturismo).

O grupo de municípios do APL Metalmeccânico também não é muito heterogêneo, tendo o município menos populoso, Aracruz, 95.056 habitantes, e os dois mais populosos, Serra e Vila Velha, 485.376 e 472.762 habitantes, respectivamente, com média do grupo em 267.512 pessoas por município.

Os municípios desse APL possuem PIB médio de R\$7.955.894.000,00, tendo esta variável grande amplitude: Guarapari possui PIB de R\$1.228.588.000 e Vitória, de R\$28.655.025.000,00. No entanto, se o valor do PIB de Vitória (considerado um *outlier* para esta variável) for desconsiderado, a média do grupo cai para R\$5.368.502,875.

O Metalmeccânico é o principal setor em torno do qual se desenvolve a indústria da região, a qual possui grande relevância industrial e de serviços associados, gerando, além de grande montante em impostos, também importante valor em *royalties* (petróleo) e exportações (mineração).

Vitória se configura como um *outlier* também quanto ao PIB *per capita*, pois apresenta um valor de R\$86.009,28. Os demais municípios variam de R\$11.393,12 (Guarapari) a R\$43.972,06 *per capita* (Aracruz), com média de R\$23.228,00 entre si.

Os altos valores de PIB e PIB *per capita* desse grupo podem justificar seu IDH elevado – média 0,754, mínimo 0,718 (Cariacica), máximo 0,845 (Vitória) –, embora não seja possível inferir sobre a proporcionalidade da correlação entre as duas variáveis.

O APL Metalmecânico envolve diferentes segmentos da economia local: mineração, metalurgia, siderurgia, petróleo e gás, eletromecânica e automação industrial, incorporando todos os segmentos responsáveis pela transformação de metais, desde a produção de bens e serviços intermediários (como fundições, forjaria, oficinas de corte, soldagem, estamparia) até a produção de bens finais (como máquinas, equipamentos, veículos e materiais de transporte). Esses segmentos envolvem grandes empresas tais como Vale, Samarco (maiores exportadoras de minério de ferro e pelotas do mundo), CST, Belgo Mineira (grandes produtoras de aço) e Petrobras.

Suas atividades se relacionam ao complexo de mineração composto por usinas de pelotização, ferrovias e portos; empresas de transformação a frio, com produção de componentes seriados, equipamentos, componentes sob encomenda e peças de reposição para instalações de grandes empresas implantadas no estado; usinas siderúrgicas e produtoras de gusa; empresas de montagem e manutenção eletromecânica e de automação industrial; e empresas desenvolvidas em função da fabricação de máquinas para o setor de mármore e granito, que diversificaram seus equipamentos e peças em produção (NE-APL/ES, 2007d).

A grande variedade e diversidade de produtos e serviços forma uma cadeia produtiva de grande complexidade e diversidade estrutural, incluindo desde grandes empresas multinacionais até micro e pequenas empresas de base local/regional. Apenas no ramo industrial, 140 empresas atuam no APL, empregando de 16 a 20 mil pessoas e faturando cerca de R\$ 1 bilhão por ano. Considerando o APL como um todo, são 1362 empresas, que empregam 22.528 trabalhadores, 23% do total da área industrial capixaba (NE-APL/ES, 2007d).

Destaca-se que a composição do APL Metalmecânico em 2007 (período de referência pela SEDES para especificação dos APLs a serem apoiados pela política nacional) não incluía municípios como Presidente Kennedy e Itapemirim, os quais possuem grande importância regional na exploração petrolífera em dias atuais. A

atividade passou a se tornar relevante nessas localidades neste mesmo ano (2007), em função do anúncio da descoberta de reservatórios petrolíferos nas Camadas Pré-Sal, em território marítimo pertencente a esses municípios (FOLHA VITÓRIA, 2014; DIÁRIO DO PRÉ-SAL, 2007).

O setor metalmeccânico iniciou seu desenvolvimento no território capixaba na década de 1940, no município de Cariacica (região Metropolitana). O processo de desenvolvimento do estado, a partir da década de 1950, em torno dos setores metalúrgico, siderúrgico e metalmeccânico, impulsionou os mesmos a um dos mais fortes e mais importantes da economia do estado. Na segunda metade da década de 1970, houve a instalação de grandes empresas industriais, principalmente do setor siderúrgico, o que fez surgir novas especializações e levou ao desenvolvimento de empresas voltadas à produção de peças e acessórios para as grandes empresas, assim como à manutenção em máquinas e equipamentos (NE-APL/ES, 2007d).

Até o final da década de 80, o setor padeceu de falta de planejamento da sua produção, acentuada informalidade da estrutura organizacional, não acompanhamento dos preços das matérias-primas e dificuldade na tomada de decisões. Em 1988, foi criado o Centro Capixaba de Desenvolvimento Metal Mecânico (CDMEC), que reúne empresas siderúrgicas, fabricantes de bens de capital e estruturas metálicas, empresas de montagem eletromecânicas, de pintura industrial, de engenharia e distribuidores de aço, e objetiva ações relacionadas à capacitação de mão-de-obra e qualidade técnica/gerencial, busca de oportunidades de compra e de acesso a tecnologia, e ao estímulo ao uso do aço na construção civil estadual.

Na década de 1990 houve uma aproximação entre as empresas do setor metal mecânico e as grandes empresas exportadoras do estado do Espírito Santo, formando associações e instituições, resultando em uma nova coordenação nesse mercado. Essa aproximação foi fruto de um processo de reestruturação produtiva interna, como reflexo da privatização de algumas dessas empresas. Visando estratégias redutoras de custos, algumas medidas foram tomadas, dentre elas a significativa ampliação da terceirização de serviços. Como resultado, o contato mais estreito com as grandes empresas clientes resultou em maiores exigências de qualidade, de qualificação profissional e gerencial e de atenção a legislações trabalhistas e ambientais, tornando as empresas do setor mais competitivas e aptas a conquistar maiores fatias de mercado nacional e internacional (DVF CONSULTORIA, 2007).

Desde o início dos anos 1990, o arranjo metalmeccânico assume contornos mais bem definidos e promove ações organizadas entre as empresas, em torno de objetivos comuns como a ampliação do mercado local para as empresas capixabas, melhora da qualidade dos produtos e serviços ofertados, realização de investimentos tecnológicos e promoção de esforços conjuntos para a qualificação da mão-de-obra. Nesse contexto, a expansão do setor de Petróleo e Gás Natural, a partir de 1998, alçou o estado a um dos maiores produtores nacionais dos mesmos. Nessa mesma época (1995), o PDF (Programa de Desenvolvimento de Fornecedores) configurou-se como importante iniciativa para a inserção das empresas locais da indústria de base (metal mecânico, construção civil e engenharia de projetos) nos fornecimentos a grandes compradores instalados no estado com competitividade. Nesse período, o processo de reestruturação produtiva interna das grandes empresas, como reflexo da privatização de algumas delas, visava reduzir custos e ampliar a terceirização de serviços, estreitando os elos da cadeia produtiva por meio da formação de associações, entidades de classe e sindicatos (destacam-se o SINDIFER e CDMEC) e do apoio de entidades como o governo estadual (Secretarias de governo), Movimento Espírito Santo em Ação, Sebrae, Bandes e Findes (NE-APL/ES, 2007d).

Alguns Programas importantes para o desenvolvimento do setor Metalmeccânico foram: PROMINP – Programa de Mobilização da Indústria de Petróleo e Gás, Projeto da Cadeia produtiva de Petróleo, Gás e Energia; PDF – Programa de Desenvolvimento de Fornecedores; PRODFOR – Programa de Desenvolvimento de Fornecedores, certificando empresas nos aspectos de qualidade, produtividade e meio-ambiente (DVF CONSULTORIA, 2007).

Os resultados esperados mediante apoio governamental a esse APL são: aumento da receita por empregado/ano, aumento das vendas para grandes empresas, do número de empregos, da satisfação dos clientes, das parcerias locais, da tecnologia; melhora na qualificação da mão-de-obra (principalmente por meio de educação formal); certificação de qualidade, segurança e meio ambiente (NE-APL/ES, 2007d).

Trata-se, provavelmente, do arranjo com melhor qualificação da mão-de-obra, havendo grandes investimentos públicos e privados em cursos técnicos e superiores relacionados à metalurgia, mineração, siderurgia, petróleo, eletromecânica e automação em todo o estado. No entanto, há de se analisar a utilização de mão-de-obra local em toda a cadeia produtiva, haja vista a grande influência e representatividade de

indústrias e prestadoras de serviço multinacionais no APL. Além disso, o estabelecimento de uma política pública para o desenvolvimento do APL poderia ser uma oportunidade para a negociação de controles mais rígidos à emissão de resíduos advindos dessas indústrias, os quais afetam diretamente a qualidade de vida da população da região.

2.3. APL de Rochas Ornamentais

O Arranjo Produtivo Local de Rochas Ornamentais localiza-se na região do município de Cachoeiro de Itapemirim, Microrregião Central Sul do Espírito Santo, e possui como foco a produção de Mármore e Granito. O APL é composto pelos municípios de Vargem Alta, Rio Novo do Sul, Castelo, Atílio Vivacqua, Presidente Kennedy, Mimoso do Sul, Venda Nova do Imigrante, Muqui, Itapemirim, Muniz Freire, Iconha, Guaçuí, Iúna e Alegre (NE-APL/ES, 2007b).

Tabela 3. Caracterização Populacional da região do APL de Rochas Ornamentais

Cidades	População 2015	PIB 2012 (R\$1.000,00)	PIB per capita 2012 (R\$)	IDH 2010
Alegre	32.205	290.348	9.480,44	0,721
Atílio Vivacqua	11.181	157.549	15.629,90	0,708
Cachoeiro de Itapemirim	208.702	3.282.889	17.084,50	0,746
Castelo	37.829	481.074	13.726,15	0,726
Guaçuí	30.685	418.910	14.850,77	0,703
Iconha	13.788	196.988	15.534,11	0,729
Itapemirim	34.272	4.109.906	130.801,25	0,654
Iúna	29.585	334.950	12.174,67	0,666
Mimoso do Sul	27.349	331.377	12.815,25	0,670
Muniz Freire	18.909	198.284	10.893,52	0,645
Muqui	15.626	138.640	9.557,40	0,694
Presidente Kennedy	11.309	5.339.306	511.967,24	0,657
Rio Novo do Sul	12.045	125.643	11.085,53	0,711
Vargem Alta	21.141	239.251	12.335,69	0,663
Venda Nova do Imigrante	23.744	319.400	15.141,74	0,728
Média	35.225	1.064.301	54.205	0,695
Mediana	23.744	319.400	13.726	0,703
Desvio Padrão	48809,38359	1694450,098	130233,1588	0,032827

Fonte: IBGE

Cachoeiro de Itapemirim, que, de acordo com a Tabela 3, possui 208.702 habitantes, é o principal município da região em que se desenvolvem as atividades do APL de Rochas Ornamentais. Os demais municípios que compõem esse grupo são cidades de pequeno porte, sendo Presidente Kennedy e Atílio Vivacqua os municípios com menor população (11.309 e 11.181 habitantes, respectivamente), e o mais populoso é Castelo (37.829 habitantes), com média do grupo de 22.833 habitantes por município.

A população total dos municípios do APL de Rochas Ornamentais é de 528.370 habitantes, e a soma de seu PIB é R\$15.964.515.000,00, tendo grande representatividade nesse valor monetário os municípios de Presidente Kennedy (R\$5.339.306.000,00), Itapemirim (R\$4.109.906.000,00) e Cachoeiro de Itapemirim (R\$3.282.889.000,00), em contraste com outras cidades como Rio Novo do Sul (R\$125.643.000,00) e Atílio Vivacqua (R\$157.549.000,00).

Itapemirim e Presidente Kennedy são municípios onde ocorre a exploração também de petróleo e gás natural, atividade que gera grande montante em recursos (*royalties*), o que é ilustrado por seu PIB *per capita*: R\$511.967,24 e R\$130.801,25, respectivamente. Em oposição, municípios do grupo como Alegre e Muqui apresentam, respectivamente, PIB per capita de R\$9.480,44 e R\$9.557,40.

Todavia, os altos PIB e PIB *per capita*, neste grupo, parecem não implicar diretamente em qualidade de vida para a população, pois o IDH de Presidente Kennedy (0,657) é o terceiro menor dos 15 municípios do grupo, sendo 0,064 pontos inferior ao IDH do município com menor PIB per capita (Alegre, IDH 0,721). O maior IDH do grupo é o de Cachoeiro de Itapemirim (0,746).

O setor de rochas, segundo publicação do NE-APL/ES (2007b), é responsável por 70 % do PIB de Cachoeiro de Itapemirim, principal polo de referência para o APL, que se localiza a aproximadamente 125 km da capital, Vitória, onde se realiza o escoamento da maior parte de sua produção, através do porto de Vitória. As rochas ornamentais são o terceiro item mais exportado pelo estado, estando abaixo somente do aço e da celulose, tendo exportação superior à cafeeira.

Esse APL aglomera aproximadamente 800 empresas, tanto relacionadas à cadeia produtiva principal quanto à prestação de serviços e produção de máquinas, equipamentos e insumos gerais. Em sua grande maioria (83%) são micro e pequenas empresas, que respondem por cerca de 17.000 empregos diretos e 80.000 empregos indiretos (NE-APL/ES, 2007b).

O principal produto do APL é a chapa polida, em torno do qual se desenvolve a indústria local, relacionando-se à indústria mecânica e ao comércio exterior. As atividades do setor podem ser divididas em extração, desdobramento (produção de chapas) e beneficiamento (polimento e produtos finais), que constituem os elos principais da cadeia produtiva de rochas ornamentais, complementada por uma indústria de bens de capital e fornecedores de insumos.

As atividades mineradoras voltadas às rochas ornamentais distribuem-se por todo o Espírito Santo, no entanto 9,12% das empresas se localizam na Região da Grande Vitória, 20,17% na Região Norte do estado e 70,71% na Região Sul capixaba (região do APL), estando 46,41% localizadas em Cachoeiro de Itapemirim. As empresas da região Norte caracterizam-se mais pela atividade extrativa (fornecimento de matéria-prima) e as da região Sul pelo beneficiamento (processamento). Das matérias-primas beneficiadas no APL, 70% provêm do norte do Espírito Santo, 20% de outros estados brasileiros e 10% do próprio APL (NE-APL/ES, 2007b).

A mineração nessa região possui longo histórico, sendo essa atividade realizada desde meados dos anos de 1870, quando o foco era o calcário para a produção de cal e posteriormente cimento (1924). As primeiras unidades produtivas de mármore e granito datam da década de 1930 e se consolidam na década de 1960, impulsionadas pelo desenvolvimento de empresas de transporte rodoviário e pelo declínio da atividade cafeeira na região.

A baixa profissionalização dos empresários até os anos 1980 dificultou o crescimento da atividade, caracterizando-a pelas altas taxas de inadimplência, amadorismo e mortalidade de empresas, assim como pela baixa colaboração (NE-APL/ES, 2007b). Após esse período, o processo produtivo foi aprimorado, possibilitando o atendimento de demandas nacionais e internacionais e a comercialização tanto no mercado interno quanto no externo, o que levou o Brasil a ser conhecido como produtor e exportador de granito bruto, passando o país a ser em 2004 o 4º maior produtor de rochas ornamentais do mundo. Atualmente a região sedia grandes eventos comerciais e feiras internacionais (Feira Internacional do Mármore e Granito, Cachoeiro Stone Fair e Vitória Stone Fair).

As principais metas a serem alcançadas através do desenvolvimento desse APL pelo Estado relacionam-se ao aumento das vendas de chapas polidas e de produtos padronizados e sob medida; ao aumento da produção interna de máquinas e acessórios; ao aumento das exportações e da produtividade (nos processos de extração,

desdobramento e polimento); e ao aumento no número de licenças ambientais para extração e beneficiamento (NE-APL/ES, 2007b).

Nota-se que as metas propostas se restringem a aspectos produtivos e de competitividade do setor de rochas ornamentais, sob a perspectiva de sua cadeia produtiva, não considerando questões voltadas ao desenvolvimento social e ambiental local ou regional. Embora se possa considerar a possibilidade de impactos positivos advindos dessas metas, como o aumento da empregabilidade e do PIB, não são previstas as minimizações de possíveis efeitos negativos, tais como os relacionados aos riscos das atividades de extração e beneficiamento (e a baixa qualidade de vida no trabalho) e à regulamentação salarial nessas atividades. As alternativas para transporte de matérias-primas e produtos finais, que atualmente ocorrem por vias rodoviárias, muitas vezes inadequadamente acomodados em caminhões, também devem ser consideradas.

2.4.APL de Vestuário

O APL de Vestuário ou de Moda localiza-se na região de Colatina, Microrregião Centro-Oeste do Espírito Santo (anteriormente à Lei 9.768/2011 o município compunha a região Noroeste). Agrega, além deste, os municípios de São Gabriel da Palha, Baixo Guandu, Marilândia, Nova Venécia, Pancas, São Domingos do Norte, Linhares e Vila Valério.

As principais atividades econômicas da região (principalmente a mais próxima a Colatina), até a década de 1960, eram a extração de madeira e a produção de café. A erradicação de cafezais, nessa época, provocou o êxodo rural, criando maior oferta e diminuição de preços da mão-de-obra nas cidades, além da oportunidade de novos negócios, surgindo as primeiras confecções de pequeno porte. Ao longo das décadas de 1970 a 1990 algumas indústrias se estabeleceram, a partir do sistema produtivo familiar. A abertura econômica dos anos 1990 possibilitou um maior investimento tecnológico nas indústrias de confecções, aprimorando a qualidade de seus processos e estimulando a busca por novos mercados para comercialização (NE-APL/ES, 2007c).

Atualmente o APL é composto por mais de 900 empresas, das quais 97% são micro e pequenas, gerando quase 15 mil empregos diretos e destacando-se pela produção de jeans (80% da produção local). O APL de vestuário da região de Colatina,

embora seja o segundo maior do Estado em número de empresas, perdendo para o polo de confecções de Vila Velha, é o maior em faturamento (NE-APL/ES, 2007c).

A principal atividade relacionada às empresas do APL é a produção de artigos de vestuário, seguida pela prestação de serviços de facção, de lavanderia, limpeza de roupas, serviços de estamparia e de serigrafia. Além disso, atuam na indústria, formal e informalmente, prestadores de serviço que fazem o corte de tecido, bordadeiras e estilistas.

Antes do estabelecimento da política em questão (desde 2005), esse APL já participava de um acordo entre as empresas e instituições como Sebrae, Senai, Senac, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, CDL, Prefeituras Municipais (Colatina e São Gabriel da Palha) e Secretarias Estaduais, para a implantação de um projeto para seu desenvolvimento, com previsão de R\$ 2 milhões em investimentos em um prazo de três anos, objetivando aumentar a competitividade e a sustentabilidade dessas empresas, aumentando as vendas e a capacitação e ocupação da mão-de-obra. Para esse projeto, criou-se como instância de governança um Comitê Gestor, constituído por três Comitês Temáticos, responsáveis pelo planejamento, levantamento de recursos, mobilização e execução das ações: Comitê de Comunicação, Comitê de Comercialização e Comitê de Produto e Preço, liderados por empresários (NE-APL/ES, 2007c).

Para a política nacional, os principais resultados esperados pelo desenvolvimento do APL de Vestuário pelo Estado se relacionam ao aumento das vendas para o mercado interno, ao início de atividades de exportação, ao aumento do número de empregos e de clientes, e à ampliação da formalização de empresas.

Destacam-se entre os resultados esperados pela política aspectos positivos tanto para o processo produtivo e a competitividade do setor, quanto para o desenvolvimento social local, como o aumento da empregabilidade e da formalização do trabalho. Entretanto, ainda há de se considerar outras questões relacionadas à atividade, como a capacitação da mão-de-obra local e a fiscalização e combate ao uso de mão-de-obra infantil nos processos produtivos e na prestação de serviços relacionados ao APL.

2.5. APL Moveleiro

O APL Moveleiro apoiado pela política concentra-se na região litorânea norte do Espírito Santo, englobando os municípios de Linhares, Rio Bananal, Sooretama, Jaguaré, São Mateus, Boa Esperança, Pinheiros, Conceição da Barra, Pedro Canário, Montanha e Mucurici. Emprega cerca de 3,5 mil trabalhadores diretos (65% dos empregos no setor em todo o estado) e 9 mil indiretos e possui aproximadamente 150 empresas (49% das empresas moveleiras do estado), sendo dessas 90% instaladas no município de Linhares. Com faturamento anual de R\$450 milhões, é o 8º maior polo moveleiro do Brasil, produzindo para a venda tanto no país quanto no exterior (NE-APL/ES, 2007e).

A produção moveleira na região norte do Espírito Santo foi iniciada por processos artesanais de agricultores paralelamente à produção agrícola cafeeira, o que deu origem a pequenas marcenarias que funcionavam temporariamente com objetivo de complementação da renda familiar. O crescimento populacional, a expansão da demanda e posteriormente a crise do café, na década de 1960, fizeram com que alguns artesãos passassem a se dedicar exclusivamente à produção moveleira, especializando-se. Nesse período, esses artesãos, que antes se localizavam na região de Colatina, deslocaram-se para a região de Linhares, em função do incentivo do governo estadual à ocupação da mesma, por meio da doação de terras, desenvolvendo a cidade em torno da recém-construída rodovia BR 101, até os dias atuais uma das principais vias de transporte de matérias-primas e de escoamento da produção moveleira local (NE-APL/ES, 2007e).

No período entre os anos 1980 e o final dos anos 1990 houve grande crescimento da indústria moveleira em Linhares, devido ao início da fabricação de móveis em série, mais baratos, para populações de menor renda, o que qualificou uma mão-de-obra que seria utilizada posteriormente por diversas empresas, criadas em um contexto de modernização tecnológica e de busca de negócios próprios por parte de empregados e empreendedores em geral. Em 1985 foi criado o Sindimol (Sindicato das Indústrias da Madeira e do Mobiliário de Linhares), visando agregar seus empresários para a busca de interesses em comum em prol do desenvolvimento do setor na região, e proporcionando maior visibilidade local, regional e nacionalmente (NE-APL/ES, 2007e).

Os principais benefícios advindos dessa aglomeração de empresas foram: absorção de mão-de-obra treinada dispensada pelas empresas maiores; redução de

custos; processo de compra conjunta de equipamentos; aprendizado a partir de experiências de outras empresas (principalmente as maiores), em especial quanto a possibilidades de exportação; padronização da qualidade de produtos e matérias-primas (NE-APL/ES, 2007e).

O APL é formado pelas empresas moveleiras, por silvicultores distribuídos por todo o território capixaba, fornecedores de matérias-primas às indústrias e serrarias da região, serrarias, grandes empresas (como Lyptus e Fibria) com tecnologias de serragem para processamento do sólido de eucalipto e de manejo florestal para o melhoramento de árvores, fornecedores de equipamentos e de lâminas e serviços de afiação, fornecedores de tintas e vernizes, empresas de varejo de móveis em níveis regional e nacional (NE-APL/ES, 2007e).

Desde 2005, o APL é um dos arranjos considerados como prioritários pelo Plano Estratégico de atuação do Sebrae para o desenvolvimento econômico do estado, assim como o APL de Vestuário (além dos setores de rochas ornamentais, café, fruticultura e turismo), em parceria entre empresas do polo moveleiro e representantes do Sebrae, Senai, Findes, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Prefeitura Municipal de Linhares, Secretaria Estadual de Desenvolvimento, IEMA e Sindimol, dentre outros, intentando promover o desenvolvimento e a sustentabilidade de seus beneficiários, racionalizando a aplicação de recursos (NE-APL/ES, 2007e).

A partir do apoio a seu desenvolvimento por meio da política estadual, o APL negocia incentivos fiscais, buscando reduzir a carga tributária de ICMS para 5%. Além disso, possui como resultados esperados a elevação da produtividade da mão-de-obra, do número de pessoas ocupadas no setor, do volume físico de vendas, das exportações de peças produzidas; a redução do custo médio dos insumos e produtos, do prazo de entrega de mercadorias, dos custos com transporte de mercadorias e insumos; e a implantação de programas de gestão da qualidade (NE-APL/ES, 2007e).

Alguns elementos também poderiam ser melhor considerados para o desenvolvimento desse APL, como a busca por possibilidades e rotas alternativas de transporte de madeira e móveis. Além disso, ressalta-se a padronização e formalização de contratos de compra e venda junto a silvicultores, o que poderia fortalecer as relações entre fornecedores, extratores, negociadores e indústrias, garantir contratos mais justos tanto para contratantes quanto para contratados (em especial estes últimos, isto é, os produtores), possibilitar um melhor controle quanto ao cumprimento de contratos e

facilitar o planejamento quanto à utilização de mão-de-obra e equipamentos na extração madeireira.

2.6. Cluster Quesero de Villa María

O Cluster Quesero de Villa María localiza-se no centro da Província de Córdoba, Argentina, configurando-se como um dos núcleos leiteiros mais importantes do país. De acordo com dados de CLUSTER (2013), o Cluster é composto por 88 empresas queijeiras associadas, responsáveis por 27% da produção nacional de queijos, envolvendo mais de 900 propriedades rurais, com o processamento de 8% do total do volume leiteiro argentino (aproximadamente 3 milhões de litros/dia).

Sua produção leiteira diária é estimada em 1,5 milhões de litros de leite por dia. Dessa forma, apresenta-se como uma região relevante para a produção leiteira e queijeira (inclusive importando matérias-primas de outras regiões), desenvolvendo-se institucionalmente em função dessa área econômica: a região possui instituições de ensino, pesquisa, extensão e apoio técnico voltados ao setor.

Em 2009, técnicos do Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), instituído pelo Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina, reuniu representantes se instituições atuantes no setor queijeiro em Villa María, apresentando a oportunidade de financiamento para a formação do Cluster. Buscando elaborar e desenvolver esse projeto, foi formada uma instância preliminar de gestão, ad hoc, composta por: Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (ENINDER), responsável pela parte administrativa e a coordenação de tarefas; a Escuela Superior Integral de Lechería (ESIL), a Unidad de Extensión Experimentación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – Villa María (INTA) e a equipe do Ministério, que atuavam como consultores técnicos.

A Asociación del Cluster Quesero de Villa María foi criada em 2011, a partir da ação denominada Iniciativas de Desarrollo de Clusters del PROSAP, com o objetivo de desenvolver o setor queijeiro local, baseada em iniciativas de grupos empresariais e instituições de apoio com grande relevância local e regional para o

desenvolvimento, pesquisa, extensão, ensino e assessoria técnica: ENINDER, ESIL, INTA - Villa María, cooperativas, associações de produtores e industriais.

A partir do programa Competitividad PROSAP, o Cluster passou a receber financiamentos de projetos para o desenvolvimento do setor queijeiro, contando com uma linha de “aportes não reembolsáveis” para iniciativas em aglomerações produtivas em agronegócios (ANR PROSAP), com fundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a partir do qual essa aglomeração produtiva desenvolve seus projetos.

2.7. Comparando as Características entre as Aglomerações Produtivas

As aglomerações produtivas estudadas mais aprofundadamente nesta pesquisa foram os Arranjos Produtivos Locais de Agroturismo, Metalmeccânico e de Rochas Ornamentais, localizados no estado do Espírito Santo (Brasil), e o Cluster Quesero de Villa María, em Córdoba (Argentina). Cada uma dessas aglomerações possui características específicas, das quais as principais são destacadas a seguir.

O APL de Rochas Ornamentais é o que engloba maior número de municípios (15), seguido pelo Metalmeccânico (9) e pelo de Agroturismo (6), sendo o Metalmeccânico o que possui maior concentração e representatividade populacional (2.407.612 habitantes), superando o de Rochas (528.370 habitantes) e o de Agroturismo (165.711 habitantes).

O maior PIB, se considerado o somatório dos PIBs dos municípios que compõem esses APLs, se relaciona ao APL Metalmeccânico (R\$71.603.048.000,00), sendo o segundo maior o do APL de Rochas Ornamentais (R\$15.964.515.000,00) e o terceiro o de Agroturismo (R\$2.012.143.000,00).

Considerando que os setores atuantes nesses APLs possuem grande relevância econômica em suas respectivas regiões, o PIB de cada APL se relaciona fortemente às atividades desenvolvidas pelos Arranjos Produtivos. O alto PIB do APL Metalmeccânico está grandemente associado à concentração de indústrias e grandes corporações (mineradoras, siderúrgicas, petrolíferas, dentre outras), e de empresas

prestadoras de serviço, gerando altos valores em impostos, *royalties* (petróleo) e exportações (mineração).

O APL de Rochas Ornamentais, que possui o segundo maior PIB dentre os três arranjos analisados, atua em função da produção e beneficiamento de granito e mármore. As rochas ornamentais são o terceiro item mais exportado pelo estado, estando abaixo somente do aço (APL Metalmecânico) e da celulose, o que gera montantes expressivos à região. Destaca-se, ainda, os recursos advindos de *royalties* de petróleo.

O APL de Agroturismo apresenta a agropecuária familiar, os serviços a ela associados e o turismo como atividade principal. Dessa forma, seu PIB possui menor representatividade dentre os APLs analisados, característica da atividade rural local. As atividades do APL de Agroturismo são as que mais se assemelham às do Cluster Quesero de Villa María, o qual atua em função da produção leiteira e queijeira.

Enquanto o APL Metalmecânico (mais intensamente) e o de Rochas (um pouco menos) apresentam característica produtiva altamente industrializada e com alta tecnologia envolvida, bem como importante participação em exportações de seus produtos, o APL de Agroturismo caracteriza-se pela manufatura e prática artesanal e tradicional (valorizando essa característica como parte dos produtos), pela pouca tecnologia associada à produção, e pela comercialização local e regional.

Apesar de suas atividades parecerem ser semelhantes a este APL (Agroturismo), a organização de instituições de ensino, pesquisa, extensão e apoio técnico voltadas à área de atuação do Cluster Quesero, mas principalmente as relações do Cluster com essas entidades, parece dotá-lo de maior capacidade técnica e investimento tecnológico.

Considera-se que instituições como Universidades, Institutos Federais de Ensino, Ciência e Tecnologia, Institutos de Pesquisa e Assistência Técnica (já existentes nas regiões onde se localizam os APLs brasileiros) também possam contribuir para o desenvolvimento cada vez maior de práticas de inovação e de qualidade de seus produtos, embora esta ainda não seja a realidade de todos os Arranjos analisados.

Dessa forma, as unidades produtivas do APL de Agroturismo são as que apresentam menos características de industrialização, organização empresarial, uso de tecnologias e inovação, seguidas pelas do Cluster Quesero (que já utilizam tecnologias e mecanismos de controle da qualidade superiores ao primeiro), pelas de Rochas Ornamentais (que vêm se estruturando tanto administrativamente quanto com relação à

automação de seus equipamentos) e pelas do Metalmecânico (em sua maioria já estruturadas, em fase mais avançada que as de Rochas).

Essa estruturação em cada um desses APLs parece variar conforme o porte de suas empresas e as possibilidades de investimento de seus membros para seu crescimento. Além disso, as relações junto ao Estado e a entidades de apoio também se apresentam como fator importante para a organização e fortalecimento dos APLs.

O setor Metalmecânico foi, desde o início do século XX, um dos principais indutores do desenvolvimento econômico do estado do Espírito Santo, sendo tomado por seus Governos como prioridade de investimentos públicos e apoio do Estado, compondo agendas governamentais constantes, por meio de Programas específicos e participação em projetos mais amplos de desenvolvimento. Ao longo do tempo, os setores de Rochas Ornamentais e de Agroturismo também se fortaleceram como relevantes, também passando a participar de parcerias junto a Governos Estaduais e a instituições de apoio, o que também aconteceu com o setor queijeiro argentino.

Em suma, tal como as atividades a eles associadas, as relações de produção e as características organizacionais presentes em cada um desses APLs (incluindo o Cluster) se diferenciam entre si. Nesse sentido, dadas as diferenças entre as Aglomerações Produtivas, pode-se entender que suas relações e percepções de poder também podem se distinguir, havendo diferentes atores envolvidos e atuantes em seus processos decisórios.

CAPÍTULO 3 – PROCESSOS DECISÓRIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

3.1. Implementação Subnacional da Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais: Protagonismo de Lideranças, Informalidade e Declínio da Abordagem de APL

Em consonância com as diretrizes nacionais para o desenvolvimento de APLs, foi instituído em 2006 o Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Espírito Santo (NE-APL/ES), a partir da reunião de instituições diversas para a discussão sobre especificidades e o atendimento de demandas dos APLs.

Como explica o Entrevistado 1, a Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) estimulava os governos estaduais a formar os NE-APL. “Então a ideia era que você tivesse uma reprodução de GTP” no domínio estadual: “lá no GTP em Brasília você tem as entidades federais e as nacionais que atuam no grupo de trabalho permanente, você teria algo parecido aqui no núcleo estadual.” (E1).

Nesse sentido, a política nacional de apoio a APLs seria implementada em uma perspectiva de descentralização, instituindo-se os NE-APL nos estados, aos moldes estruturais do nível federal, pressupondo a participação de diferentes atores para a solução de questões relacionadas aos APLs apoiados.

A descentralização das ações do GTP-APL seria protagonizada por governos estaduais a partir da implantação do NE-APL, com a articulação de variados entes públicos e privados com notada atuação e relevância subnacional no apoio ao desenvolvimento regional: Secretarias de Estado, Federações, Instituições de Apoio, Instituições Financeiras, dentre outras.

A autonomia territorial possibilitada pela descentralização, de acordo com o que explica Subirats (2007), permitiria reduzir a cadeia burocrática e os custos administrativos, estreitaria a relação entre administradores e cidadãos, permitiria melhores serviços aos cidadãos, e possibilitaria a aprendizagem e criação de diversas soluções para problemas. No que se refere à implantação dos NE-APL, essas

características seriam também facilitadas, proporcionando uma melhor adequação das diretrizes da política pública para o desenvolvimento às realidades apresentadas na esfera subnacional e tornando sua implementação mais efetiva.

Além desse crescimento da autonomia local, a ampliação das formas de democracia participativa e da maior liberdade e responsabilidade dos gestores públicos (ABRUCIO, 2002) também parecem compor o quadro de implementação dessa política, possuindo os pressupostos de participação e de envolvimento da sociedade (mesmo que de modo potencial), apontados por Nogueira (1997) como princípios de uma “descentralização participativa”.

Dessa maneira, a atuação descentralizada nessa política envolve não apenas agentes governamentais, mas atores diversos, como apresentado no Quadro 3, que descreve a composição do NE-APL/ES.

Quadro 4. Composição do Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos do Espírito Santo (NE-APL/ES)

TIPO	LOCAL	NÍVEL	
		ESTADUAL	NACIONAL
PÚBLICO		Aderes	Ifes
		SEDES	UFES
		SEP	
		SECT	
		SETUR	
		BANDES	
		IEMA	
		Incaper	
		IJSN	
	PRIVADO / ORG. SOC. CIVIL		ES em Ação
		Banestes	SENAI/ES
		FAES	Banco do Brasil
		FEMICRO-ES	Banco do Nordeste
		FECOMÉRCIO	Bradesco
		FETRANSPORTES	Caixa Econômica Federal
		Findes	OCB/ES

Fonte: Elaboração própria, a partir de SEDES (2011).

Legenda: Aderes (Agência de Desenvolvimento em Rede do Espírito Santo); Banestes (Banco do Estado do Espírito Santo); BANDES (Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo); ES em Ação (Movimento Espírito Santo em Ação); FAES (Federação da Agricultura e Pecuária do ES); FEMICRO-ES (Federação das Entidades de Micro e Pequenas Empresas do Espírito Santo); FECOMÉRCIO (Federação do Comércio de Bens, Serviços e de Turismo do Estado do Espírito Santo); FETRANSPORTES (Federação das Empresas de Transporte do Espírito Santo); Findes (Federação das Indústrias do Espírito Santo); IEMA (Instituto Estadual de Meio Ambiente); Incaper (Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural); Ifes (Instituto Federal do Espírito Santo); IJSN (Instituto Jones dos Santos Neves); OCB/ES (Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras do Estado do Espírito Santo); SEDES (Secretaria de Estado de Desenvolvimento); SEP (Secretaria de Estado de Economia e Planejamento); SECT (Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia); SETUR (Secretaria de Estado de Turismo); Sebrae/ES (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas); Senai - ES (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial); UFES (Universidade Federal do Espírito Santo).

No Espírito Santo, participaram do NE-APL, segundo E1, corroborado por documentos oficiais (SEDES, 2011), representações de instituições como as Secretarias Estaduais de Desenvolvimento, de Ciência e Tecnologia, de Turismo, de Agricultura; Federações da Indústria, do Comércio, da Agricultura; Incaper, Ifes, UFES, Sebrae, SENAI, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, dentre outros.

Dessa forma, na implementação da política pública relacionada ao incentivo à formação e funcionamento de APLs, participavam dos processos decisórios,

além do Executivo (basicamente estadual), grupos empresariais e de apoio econômico (como bancos) e tecnológico (instituições de ensino, pesquisa, extensão e assistência técnica).

Representações trabalhistas e demais grupos sociais, entretanto, não tiveram participação nas tomadas de decisão, dificultando a inserção de suas percepções e demandas na agenda de atuação desse grupo de discussão (o NE-APL), cuja abordagem evidenciava principalmente as perspectivas de crescimento da competitividade empresarial e de desenvolvimento econômico, relacionados aos setores apoiados.

A articulação desses agentes de maneira descentralizada pode caracterizar uma governança multinível, representativa da complexidade do sistema federativo brasileiro. A governança multinível, que envolve trocas negociadas em diferentes níveis institucionais e reduz comandos hierárquicos e formas de controle tradicionais (SOUZA, 2003), se faz presente nessa política a partir da mobilização conjunta entre atores.

A governança presente nesta política possui as características destacadas por Peters e Pierre (2001) e por Stein e Turkewitsch (2010) quanto à governança multinível: maior participação de atores públicos e privados na tomada de decisão; maior dependência de atores externos; desenvolvimento de aspectos cooperativos nas relações dessa rede complexa; e necessidade de maior transparência e abertura desse processo de governança. Esse modelo de governança apresenta essas características em função da ampliação horizontal e expansão vertical da tomada de decisão pública, incluindo atores não-governamentais e da sociedade civil, e englobando tanto níveis locais quanto subnacionais de governo em processos decisórios.

A atuação de entes para além do marco estatal, derivada da descentralização, como afirma Subirats (2007), ocasiona oportunidades de projeção política, econômica e social no plano subnacional, evidenciando lideranças não governamentais na implementação de políticas públicas.

Dessa forma, a complexidade desse sistema não comporta apenas seu âmbito estatal, mas o amplia em direção a uma crescente necessidade de coordenação entre atores vários e heterogêneos com diferentes poderes na tomada de decisões. Embora a participação quanto à política, por meio do NE-APL, seja ampliada a

membros não estatais, o acesso restrito de representações sociais a esse grupo de discussões, de forma que a sociedade não ocupe de forma satisfatória os espaços de participação (CARVALHO, 1998), pode caracterizar essa descentralização como pouco participativa.

Sob essa perspectiva, há que se questionar a aplicabilidade do modelo de governança multinível à realidade federativa brasileira (e mais especificamente ao caso estudado), considerada sua característica de participação social, a partir das dificuldades presentes no contexto de descentralização no país (inclusive as dificuldades de controle social), abordadas por Arretche (1996), Nunes (1996), Nogueira (1997), Melo (1996), Souza (2002), dentre outros.

Como ressalta Nogueira (1997), nem toda descentralização leva automaticamente a maior participação, embora pressuponha a inclusão de atores (governamentais subnacionais e não governamentais) nos processos decisórios. Governanças multinível, portanto, não resultam de qualquer processo de descentralização, mas daqueles que paulatinamente buscam criar canais efetivos de participação da sociedade como um todo, em articulação com os variados níveis de governo, não se restringindo a grupos de interesse que considerem as temáticas decisórias de maneira parcial ou enviesada.

Diante disso, dadas as dificuldades de acesso à participação presentes na Política Nacional de Apoio a APLs e suas metodologias de implementação (especialmente o NE-APL), pode-se inferir que sua governança não se caracteriza como uma governança multinível plena (ou ideal), posto que uma das principais características desse modelo de governança – a participação social – se apresenta de maneira restrita, carecendo de legitimidade democrática.

Além disso, outras especificidades político-institucionais brasileiras, tais como as dificuldades de *accountability* e de eficiência (também conceitos basilares para o modelo de governança multinível, proveniente do rearranjo político-administrativo para a formação da União Europeia) também se apresentam como problemas para o estabelecimento de governanças multinível no Brasil, como no caso analisado da política pública de incentivo a APLs. De todo modo, cabe destacar o envolvimento (mesmo que parcial) de grupos sociais e de níveis subnacionais para sua implementação, o que pode fortalecer esse modelo de governança.

O NE-APL/ES elaborou em 2007 um Termo de Referência para Atuação do Núcleo Estadual e em 2008 um Projeto de Pesquisas sobre os APLs do estado, envolvendo várias instituições, objetivando desenvolver as etapas preconizadas em seu Termo de Referência. No entanto, esse projeto não foi realizado (SEDES, 2010).

A partir da formação no NE-APL/ES foram definidos cinco APLs prioritários para seu desenvolvimento: Rochas Ornamentais de Cachoeiro de Itapemirim, Vestuário da Região Noroeste, Moveleiro de Linhares e Região, Metalmecânico da Região Metropolitana e Agroturismo das Montanhas Capixabas (SEDES, 2010).

Essa definição de APLs prioritários gerou a construção de cinco Planos de Desenvolvimento Preliminar (PDPs), ou Planos Estratégicos de Desenvolvimento, para os mesmos, contendo o histórico, os objetivos e as ações de cada um, a fim de embasar os diálogos e negociações entre os APLs e as instituições que passaram a compor o NE-APL/ES (SEDES, 2010).

Posteriormente, a Proposta de Trabalho para o NE-APL/ES (NE-APL/ES, 2011) indicou a previsão de apoio a novos APLs no Biênio 2011-2012: Rochas Ornamentais (Microrregiões Noroeste 1 e 2); Construção Civil (Microrregiões Metropolitana, Polo Linhares e Litoral Norte); Logística (Microrregião Expandida Sul); Produtos Cerâmicos (Microrregião Central Serrana); Confecções (Microrregiões Metropolitana, Polo Cachoeiro, Sudoeste Serrana e Caparaó); Café (Microrregiões Noroeste 2, Polo Linhares, Sudoeste Serrana e Caparaó); Pecuária Leiteira e de Corte (Microrregiões Extremo Norte, Noroeste 1 e Polo Cachoeiro); Metalmecânico (Microrregião Polo Linhares). Porém, esses APLs não constituem foco deste estudo.

De acordo com o Entrevistado 1 (E1), as atividades do NE-APL no Espírito Santo foram instituídas em 2007, a partir de um plano de atuação (2007-2010), revisto anos depois e culminando com a criação do Plano de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais 2010-2014.

Este último plano baseou-se no anterior, mas, segundo o Entrevistado 1, considerava ações mais pontuais: “o plano que tinha em 2007-2010 era um calhamaço [...] que ninguém lia”; já no proposto para 2010-2014 constava “uma introdução rápida, as atividades que estão pertinentes ao APL”. Dessa forma, o grupo de trabalho passou a

prezar pela praticidade e clareza (em sentido mais direto) nas descrições de demandas e propostas.

Os Planos de Desenvolvimento eram documentos elaborados pelos APLs apoiados para divulgação de suas demandas reais junto ao NE-APL, do qual participavam representantes de Secretarias de Estado, do Sebrae e de outras instituições de fomento e apoio, com o objetivo de orientar as ações dessas entidades quanto ao desenvolvimento desses arranjos, identificando atores estratégicos para a solução de lacunas existentes.

A mudança na forma de apresentação do Plano de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (do modelo 2007-2010 para o 2010-2014) evidencia uma revisão quanto a práticas relacionadas à implementação da Política Nacional de Apoio a APLs no Espírito Santo, indicando a possível existência de um sistema (mesmo que informal) de monitoramento e avaliação, voltado à reorientação das ações planejadas, em direção ao melhor atendimento de objetivos como o de suporte a projetos de APLs por parte de instituições de apoio, mediante propostas descritas de forma mais objetiva e compreensível.

Todavia, após a elaboração do Plano 2010-2014, as atividades do NE-APL passaram a ser reduzidas: “depois de 2010 que a gente fez os planos de desenvolvimento praticamente não *tava* tendo reunião de novo, porque o núcleo ele foi muito informal”; “depois isso não avançou mais” (E1). Portanto, não é possível saber se a mudança no modelo de apresentação das propostas influenciou sobre o apoio de instituições à solução de demandas desses APLs.

Um dos fatores determinantes para a diminuição das atividades do NE-APL no Espírito Santo pode ser a informalidade de suas relações, pois, segundo E1, embora houvesse reuniões periódicas do grupo, não houve a instituição de mecanismos formais para sua atuação, principalmente no que tange à análise de propostas e distribuição de atribuições quanto ao apoio às questões apresentadas.

Além disso, a informalidade parece ter sido associada à dificuldade de desenvolvimento de relações de confiança e de mecanismos de cooperação, o que, apoiado por Vilpoux e Oliveira (2010), dificultaria a organização do NE-APL/ES como uma estrutura de governança não hierárquica, aumentando seu grau de incerteza e de insegurança, ampliando seus riscos associados a contratos, e facilitando sua substituição

por outras instituições informais (ou formais) mais fortes. A informalidade de suas convenções próprias também dificulta seu fortalecimento como organização ou governança específica para a implementação da política pública.

Paralelamente às atividades do NE-APL, o governo estadual continuou mantendo suas relações anteriores, realizando seus próprios Programas e ações voltados ao desenvolvimento desses e de outros setores. Também os representantes setoriais permaneceram individualmente atuando em função de seus interesses e demandas, para além do proposto nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento. Assim, o NE-APL parece ser considerado redundante para o apoio a Arranjos Produtivos (ou setores, como se verá mais à frente).

Mesmo durante seu funcionamento, o NE-APL, como organização, parece não ter sido protagonista de ações voltadas ao desenvolvimento dos APLs, pois, como afirma o Entrevistado 1: “na realidade o plano não era do estado, [...] o plano é do APL, o APL é que tem que ‘botar’ debaixo do braço e andar com ele” (E1).

Essa percepção, de um dos principais agentes para a coordenação e funcionamento do NE-APL, aponta para o fato de que a responsabilidade de buscar apoios aos projetos apresentados pelos APLs em seus Planos Estratégicos seria do próprio APL, não tendo o NE-APL a função de buscar, por sua própria iniciativa, alternativas para a solução dos problemas apontados.

Essa percepção pode representar divergências quanto ao entendimento do papel do NE-APL, entre seus membros e os representantes de APLs, gerando conflitos e potencialmente diminuindo seus resultados. Por um lado, o entendimento pelo Governo Estadual de que o protagonismo para o crescimento e solução de problemas dos APLs deve ser do próprio APL, pode significar um estímulo à liderança e protagonismo dos APL quanto a suas demandas, bem como a tentativa de diminuição de sobreposição de ações governamentais e de entidades de apoio, que já vinham oferecendo atenção a questões específicas dos APLs.

Por outro lado, o funcionamento pouco sistematizado e pouco divulgado do NE-APL (posto que os entrevistados dos APLs, em geral, não sabiam sobre sua atuação e afirmaram nunca haver participado de suas reuniões) pode implicar na dificuldade de acesso dos APLs aos membros desse grupo, incorrendo em certa omissão

na atuação do NE-APL como organização de articulação de entidades para a solução de problemas.

Ora, se o APL necessitar buscar individualmente as instituições de apoio, qual o papel do NE-APL como grupo de discussão heterogêneo para a articulação de ações para a solução de problemas?

Entende-se que os APLs devem, sim, ser protagonistas para seu crescimento e desenvolvimento; entretanto o objetivo de articulação entre instituições (pelo NE-APL) visa tornar mais efetiva a relação entre elas e os APLs, de modo que atuem de maneira direta em função de questões específicas diagnosticadas e apontadas pelas próprias aglomerações produtivas como demandas urgentes.

Tendo o NE-APL acesso aos Planos Estratégicos de cada APL, o próprio grupo se organizaria na busca de alternativas para solucionar essas demandas, de acordo com as atribuições, capacidades e possibilidades de cada instituição envolvida, e as informaria aos APLs posteriormente, para a formalização de parcerias.

A principal contribuição relacionada ao funcionamento do NE-APL no Espírito Santo e, principalmente, da criação de planos de desenvolvimento dos APLs, foi a organização e apresentação das demandas reais desses Arranjos Produtivos (e dos setores como um todo), o que possibilitou às instituições parceiras ter maior foco em suas ações, o que permitiria aumentar sua eficiência de ação para o desenvolvimento dos setores produtivos.

Algumas ideias, propostas e relações também partiram do funcionamento do NE-APL/ES, tomando autonomia após o encerramento de suas atividades, mediante orientação de instituições específicas, como o Sebrae, as próprias Secretarias de Estado e até mesmo entidades parceiras que não compunham o NE-APL, como Prefeituras Municipais. Dessa forma, mesmo atuando de maneira restrita, o NE-APL/ES parece ter gerado importantes resultados para o desenvolvimento dos APLs.

A informalidade foi apontada pelos entrevistados não apenas quando se referiram ao NE-APL, mas também aos Arranjos Produtivos Locais em si. Identificou-se divergência conceitual sobre o tema, sendo os APLs tratados como representações produtivas setoriais, de modo geral não envolvendo instituições de apoio em suas práticas de gestão e governança.

As estruturas de APLs no Espírito Santo geralmente se relacionam às de lideranças e representações institucionais (não partidárias) mais ativas para o desenvolvimento dos setores, sendo protagonistas os sindicatos patronais, notadamente nos APLs relacionados a setores cuja característica industrial é mais presente. Como afirma E1, a estrutura formal dos APLs equivale àquela das entidades sindicais, que representam o setor econômico como um todo, pois “a entidade [*sindical*] está [...] institucionalmente estabelecida”, sendo a representação legítima do setor.

A liderança dos APLs pelas entidades representativas dos setores produtivos pode, como dito por E1, legitimar a existência dessas aglomerações, sendo uma forma – mesmo que improvisada e provisória – de estruturar o APL em aspecto mínimo que permita o planejamento e execução de suas ações em função de seu crescimento e desenvolvimento econômico.

Contudo, essa representação, ao ater seus processos decisórios a estas entidades, pode limitar o APL aos interesses restritos dos grupos relacionados mais diretamente a elas, desconsiderando partes relevantes para uma discussão mais abrangente, que considere diferentes olhares quanto às ações do APL. Nesse sentido, a formalização de um grupo decisor específico do APL, que considerasse diferentes atores com percepções variadas, poderia fortalecer e legitimar ainda mais suas deliberações e atuação, tornando-o mais duradouro e autônomo.

A liderança sindical na governança dos APLs Metalmecânico e de Rochas Ornamentais, havendo pouca inclusão de membros governamentais em seus processos decisórios, assemelha sua estrutura de relações à de *clusters*. Considerando a definição de Figueiredo e Di Serio (2007), entende-se que os *clusters* apresentam maior intensidade de vínculos entre as empresas e maior participação das empresas privadas que estão aglomeradas para o desenvolvimento do agrupamento, com menor envolvimento do governo.

Em contrapartida, em APLs há maior atuação do poder público e de agências de fomento e o protagonismo de organizações (principalmente governamentais, mas também de representação da sociedade civil) externas à aglomeração empresarial é mais evidente, como ocorre no APL de Agroturismo (e também no Cluster Quesero de Villa María).

A partir do ponto de vista das relações entre empresas e atores externos à iniciativa empresarial – agentes governamentais e terceiro setor –, as aglomerações produtivas estudadas poderiam se aproximar mais ou menos do modelo de Arranjo Produtivo Local. Apesar disso, nos três APLs foram identificadas características apontadas por Santos, Crocco e Lemos (2002, p. 6) como sendo a realidade brasileira em APLs, tais como: a volatilidade do ambiente institucional e macroeconômico, os “constrangimentos estruturais”, a “frágil imersão social”, a limitação quanto à geração de inovações, a “passividade” quanto a processos decisórios (especialmente no que se refere a possibilidades de investimentos financeiros para os setores) e ausência de segmentos importantes da cadeia produtiva.

A despeito da denominação ou possível classificação dessas aglomerações produtivas, a abordagem de APL parece estar em decadência no estado do Espírito Santo, se considerada a percepção e prática dos grupos empresariais, muito embora veículos oficiais de informação, editais, instituições de apoio utilizem o termo.

Segundo E1, cuja percepção corrobora sobre a diminuição da utilização da abordagem de APL, esse fenômeno se explica pelo fato de que “não se pode decretar um APL”, em alusão a tentativas em sentido *top-down* de organização de unidades produtivas em APL. A abordagem *top-down* (“de cima para baixo”), com base em definição de Oliveira (2006), envolve decisões tomadas por autoridades que têm certo controle do processo e decidem o que e como serão implementados os APLs, considerando-se primordialmente as percepções desses atores.

A abordagem *top-down* para a implantação de APLs tende a ser pouco efetiva, pois para a organização desse tipo de aglomeração produtiva é necessária a consideração de atores políticos e sociais que estejam mais próximos à realidade local nos processos decisórios, característica própria designada por Oliveira (2006) para processos *bottom-up* (ou “de baixo para cima”).

A abordagem *bottom-up* é mais adequada à implementação de Arranjos Produtivos Locais por dois fatores apontados por Oliveira (2006): porque os atores locais sabem o que ocorre e o que seria melhor para que os objetivos buscados com a implementação de APL sejam alcançados, incrementando seus ganhos de eficácia e eficiência; e porque isso promoveria a gestão democrática dos APLs como políticas públicas.

Dessa forma, o protagonismo e envolvimento locais devem ser anteriores ao estímulo governamental para que os APLs se desenvolvam e funcionem de maneira autônoma quanto à ação do Estado, para que não haja a separação entre seu desenho e sua implementação (separação esta notada em iniciativas *top-down*, conforme Ckagnazaroff, Melo e Carvalho, 2005, e Sabatier e Mazmanian, 1979).

Outro fator determinante para a diminuição da utilização do conceito de APL, apontado por E1, é a dificuldade quanto à cooperação entre seus membros; não entre empresas e instituições de apoio ou governamentais, mas das unidades produtivas entre si. Esse entrevistado (E1) recorre a definições conceituais sobre APL para explicar sua percepção: segundo ele, o APL possui como característica:

uma concentração de empreendimentos, num dado local, que visa potencializar esse local. Ele pode potencializar pela troca de conhecimento, ele pode potencializar pela cooperação, ele pode potencializar de N formas. Precisa de um APL pra isso? Não. Mas o conceito que está escrito de APL ajuda nisso? Ajuda muito. (E1)

Em sua fala, E1 destaca a importância da cooperação de variadas formas para o desenvolvimento de APLs, ressaltando que “a cooperação começa da competição” e da competitividade empresarial, que fortalecem a aglomeração produtiva.

O surgimento, crescimento e permanência de empresas dentro do APL, que sejam capazes de atender demandas locais com qualidade, proporciona menos perdas (principalmente produtivas, logísticas, quanto a recursos financeiros, materiais e de tempo) e contribui para a consolidação da cadeia produtiva e do APL. Todavia, de acordo com E6, grande parte das empresas dos APLs (que são constituídos, em média, por pelo menos 90% de micro e pequenas empresas) não possui capacidade competitiva, especialmente diante de alternativas externas ao APL (sobretudo empresas de outros estados e multinacionais).

O incremento da capacidade competitiva de empresas é uma das diretrizes da abordagem de APL e, conseqüentemente, da Política Nacional de apoio a APLs. No entanto, a diminuição da motivação e confiança dos representantes dos APLs quanto a essa Política como um todo, apontada por entrevistados, retornou o foco de atuação a iniciativas locais anteriores à instituição do NE-APL no estado.

A gente fazia muito uma cobrança, havia uma cobrança de Brasília de que cada APL tivesse seu plano de desenvolvimento. E aí havia também um entendimento do APL que fazia um plano de desenvolvimento e ele ia

conseguir alguma coisa em Brasília. Essa coisa foi esfriando, esse namoro, foi vendo que... Que não teve retorno, entendeu? Então é preferível ver o quê que a gente faz com o estado, né? E essa relação com o estado foi sempre aberta. E acaba em alguns casos sendo pontuais [...]. O próprio contrato de competitividade é fruto de uma agenda específica, só que ele não pega ali só o APL, ele pega o setor (E1)

Nesse sentido, as ações de instâncias governamentais e de instituições de apoio passaram a ter maior amplitude, considerando não apenas os APLs, isto é, as atividades restritas a determinado território ou localização, mas os setores e seus elos da cadeia produtiva atuantes no estado como um todo. Embora haja ações específicas para determinadas regiões, que conformam os APLs, as ações em geral se direcionam aos setores, independentemente de sua localização.

Como argumenta E1, “há uma discussão muito intensa nesse governo [estadual, de Paulo Hartung], de a gente trabalhar o desenvolvimento regional e eu acho que o APL é uma peça fundamental no desenvolvimento regional”. Apesar disso, parte dos entrevistados (E1, E3, E6), atores estratégicos para a gestão dos Arranjos Produtivos Locais em análise, possui a percepção de que a atuação tanto do Estado em nível subnacional (mais especificamente o governo estadual) quanto das lideranças (que se concentram em sindicatos patronais) deve ter foco ampliado a setores, paralelamente à perspectiva de APLs. Isso porque, em sua concepção, não há justificativas em restringir ações voltadas a determinados setores conforme sua localização, já que as demandas setoriais tendem a ser gerais, e não específicas de dada região.

Dessa forma, a consideração dos setores de maneira mais ampla, nas ações governamentais voltadas ao desenvolvimento regional, pode ser compreendida como uma resposta do Estado à postura de lideranças e agentes decisores dos Arranjos Produtivos em questão (especialmente o Metalmeccânico e o de Rochas Ornamentais), que também têm tido uma tendência à consideração do setor de modo ampliado, em todo o território do estado do Espírito Santo e não apenas naquele delimitado por seus Planos Estratégicos de desenvolvimento.

Dado que os APLs são organizações locais, de iniciativa primordial de atores relacionados ao setor produtivo, a consideração pelo Estado de uma perspectiva baseada na percepção desses atores é coerente. Como explica E1, “a gente não pode obrigar a existência do APL”, porque “o APL é cultural”, “é um modo de agir”, relacionado à percepção e prática dos atores locais envolvidos em seu desenvolvimento.

A abordagem de APLs pode, como afirmaram os entrevistados, restringir a solução de problemas, excluindo importantes organizações e lideranças setoriais, em função de sua localização menos próxima a outros entes aglomerados, dependendo de uma consideração mais restrita do conceito territorial de APL.

Por outro lado, a consideração de toda a cadeia produtiva (ou do setor como um todo) como componente do APL pode gerar menor eficiência quanto ao investimento de recursos (dos mais diversos tipos), dispersando os esforços coletivos para seu desenvolvimento em uma base territorial mais ampla.

A Entrevistada 6 analisa que

[...] um tempo atrás, mais ou menos uns dez anos atrás, era bom eu talvez falar de APL. Eu, pra ser sincera, não vejo muito essa estrutura de APL, pelo menos no nosso segmento, eu vejo muito a atuação do sindicato, que faz todas essas ações que eu te falei. Então mais ou menos essa é a organização do APL. [...] Para o setor. Não regionalizado. [...] Acredito que em outros setores tenham isso mais robusto. [...] Aqui [*no setor Metalmecânico*] não funcionou. [...] Pouco se fala de APL aqui. (E6)

A redução do foco territorial local/regional, característico da abordagem de APL, se relaciona diretamente ao protagonismo de entidades de classe, representativas de grupos empresariais, voltadas ao setor como um todo. Como explica E1, “a entidade ela trabalha com a base territorial dela, que nem sempre é a base do APL”.

É apontada por E6 a existência de divergências de interesses e demandas internas aos sindicatos (em especial no APL Metalmecânico), isto é, entre seus componentes, que formam toda a cadeia produtiva, incluindo a prestação de serviços e as diferentes atividades de produção nos mais diversos tempos/espacos do processo produtivo.

Nesse sentido, os interesses considerados para o desenvolvimento dos APLs tendem a ser aqueles que demonstram maior apoio e força no ambiente interno dos sindicatos. Isso pode implicar na desconsideração de importantes demandas para o desenvolvimento de áreas específicas do setor produtivo, mesmo que a abordagem setorial (em teoria mais ampla do que a de APLs) seja a adotada.

O declínio do uso da abordagem de APL se relaciona também à falta de normatizações próprias para essas aglomerações produtivas. No Brasil, não há a representação jurídica de APLs, não sendo possível instituí-los como organizações

formais, mas como representações informais, que tendem a depender de inúmeros fatores locais, mais políticos – e voltados a interesses de grupos relacionados – do que organizacionais.

O estudo dos Arranjos Produtivos Locais no Brasil aponta para a necessidade de criação de uma legislação específica que possibilite sua formalização e a regulação de suas relações, oferecendo uma segurança jurídica que proporcione um ambiente favorável à coordenação e cooperação entre seus componentes, à estruturação, à gestão, à efetividade, à continuidade das ações e à sustentabilidade dos APLs.

A impossibilidade de formalização de APLs no Brasil, dada a inexistência de uma política pública que inclua aspectos legais (legislações e normatizações gerais) para seu desenvolvimento, ressalta uma similaridade quanto ao histórico de desenvolvimento e legitimação de Consórcios Públicos no país.

Consórcios Públicos são arranjos institucionais de cooperação e coordenação federativas. Trata-se de uma autarquia associativa, formada com o objetivo de operar competências a ela delegadas por entes federados, isto é, municípios, estados e União, visando aprofundar sua descentralização política, em função da articulação de atores governamentais diversos para a resolução de problemas complexos que não se circunscrevem a um município ou região (TREVAS, 2013; FONSECA, 2013).

Até a criação da Lei nº 11.107/2005, a chamada “Lei dos Consórcios Públicos”, regulamentada em 2007, as relações existentes no associativismo consorcial eram informais e apresentavam dificuldades jurídicas e institucionais. As fragilidades relacionadas à contratualização entre seus membros geravam grande dependência quanto a lideranças políticas, para que o cumprimento dos acordos e compromissos assumidos fosse garantido. “Neste contexto, é fácil formar um consórcio e mais fácil ainda desfazê-lo” (TREVAS, 2013, p.21).

No que tange aos Arranjos Produtivos Locais, a informalidade nas relações, dificuldades jurídicas e institucionais e fragilidades de contratualização também se mostram presentes, sendo a dependência quanto a lideranças políticas e institucionais (representativas dos setores envolvidos) uma forte característica, que torna o desenvolvimento e até a existência dos APLs dependente de vontades e interesses de grupos específicos.

A Lei de Consórcios Públicos institucionalizou relações historicamente informais e reconheceu o consorciamento como parte do federalismo brasileiro, sob uma perspectiva cooperativa (FONSECA, 2013). Da mesma maneira, a elaboração de um marco legal que regule a formação e funcionamento de Arranjos Produtivos Locais deverá institucionalizar suas relações, legitimando esse tipo de aglomeração produtiva como importante instrumento para o desenvolvimento regional, apoiando-os a partir de bases sólidas para além de culturas político-institucionais locais, e considerando a existência de estruturas de governança e gestão mais plurais, articuladas, efetivas e duradouras.

Além disso, a criação de termos legais para APLs deverá normatizar questões como representatividade de grupos em seu processo decisório, mecanismos de controle (interno e externo), papéis a serem desempenhados, limites e atribuições, criação de corpo técnico e gerencial específico, termos para o cumprimento de responsabilidades, formas de financiamento e dotação orçamentária, dentre outros.

Objetivando minimizar sua dependência quanto a instituições externas e gerar maior autonomia, além de criar a capacidade de oferecimento de contrapartidas para investimentos externos, planejar e executar ações de curto e médio prazos (FONSECA, 2013), os APLs estruturados e formalizados, assim como consórcios públicos, preveriam o investimento de recursos próprios, de acordo com critérios (e valores) específicos contratualizados por seus membros.

Como afirma Trevas (2013, p.27, sobre consórcios públicos), o investimento de recursos próprios “expressa uma confiança na aposta e transmite uma credibilidade no propósito a ser alcançado”. Além disso, as contribuições financeiras tendem a fortalecer o envolvimento de seus membros junto à aglomeração produtiva.

A legalidade de APLs é elemento crucial, mas apenas inicial, para que essas aglomerações produtivas tenham melhor funcionamento. Sua sustentabilidade depende também, como aborda Trevas (2013), ao tratar dos consórcios públicos, de questões como a capacidade de diálogo e entendimento entre seus membros; a capacidade de lidar com a diversidade, assimetrias e interesses existentes, vislumbrando ganhos compartilhados ou mecanismos compensatórios nos resultados pretendidos; a objetividade de propósitos e a focalização de resultados. É necessário, ainda, agregar capacidades técnicas e gerenciais, que se comprometam com as diretrizes estratégicas do APL como um todo e busquem desenvolver e utilizar inovações e tecnologias.

Embora o NE-APL não possua como atribuição, explicitamente, o desenvolvimento de discussões voltadas à esfera legislativa de APLs, sua atuação prevê o incentivo a uma melhor organização dos Arranjos Produtivos e de suas governanças, o que poderia facilitar sua formalização legal tão logo houvesse possibilidade (após estabelecimento de normatização específica pelo legislativo federal). Contudo, a percepção dos atores entrevistados demonstra que, com ou sem o estímulo do NE-APL, a organização dos APLs estudados permaneceu igual à anterior à implementação da Política Nacional de Apoio a APLs no Espírito Santo.

Mesmo a instituição dos NE-APL sendo a “pedra fundamental” da implementação da política no domínio subnacional, outra ação proposta para sua implementação foi a realização, pelo Governo Federal, de Conferências Nacionais para a discussão do tema APL e das possibilidades para seu desenvolvimento.

Como afirma E1,

nas Conferências eles fizeram um negócio que foi uma sacada legal, [...] tipo uma rodada de negócio. É uma proposta e sentava com diferentes segmentos do GTP [...]. Então os APLs preparavam as propostas, e aí você tinha pré-agendada uma rodada com o Banco do Brasil ou com o Ministério da Agricultura, Ministério do Turismo... E aí apresentava o seu projeto [...]. (E1)

A dinâmica das Conferências Nacionais relaciona-se ao contato direto entre Arranjos Produtivos Locais de todo o Brasil, havendo troca de experiências e aprendizagem por parte de seus representantes. Além disso, o contato com instituições de apoio e financiamento são outro componente importante, presente nas Conferências, que representa a possibilidade de firmar parcerias para o atendimento das questões apresentadas em seus Planos Estratégicos.

De acordo com E6, houve a participação do APL Metalmecânico em uma das edições da Conferência Nacional de APLs. Os setores de Agroturismo e de Rochas Ornamentais também foram representados, como afirmaram E3 e E4.

Apesar de a metodologia proposta ser interessante para a geração de novos negócios e a criação de oportunidades de atendimento de questões e demandas específicas, a participação dos APLs nessas Conferências Nacionais parece não ter obtido resultados significativos, pois, como sentenciam E1, E3, E4 e E6, embora tenham sido feitas redes de contatos, para nenhum dos APLs analisados houve parcerias

efetivas, que implicassem em investimentos nos projetos apresentados, resultantes desse processo. Como define E3,

a expectativa é que iria fortalecer o setor, né? E aí indo por projeto, nós acreditávamos que iria conseguir a aprovação porque era um projeto que estava muito bem fundamentado, representava um setor muito importante, enfim. Aí depois como não teve um... por exemplo, nós aqui não tomamos posse do projeto, até mesmo das discussões de APL, quando houve a mudança de governo ele se perdeu. Então, o problema foi nós aqui, enquanto atores, não termos tomado posse do projeto. Ter deixado ele vinculado só com a questão do governamental. E se a gente tomasse posse mesmo não teria se perdido, né? Acredito... [...] Então assim, foi uma decepção que não, nem o APL, nem a discussão do APL foi pra frente, muito menos o projeto. Parou. Mudou-se, aí esqueceu aquilo ali, vamos tocar a vida e fazer outra coisa. [risos] Tempo, reuniões, planejamento [...] De repente deixa de lado e vamos para frente (E3).

A fala da Entrevistada 3 evidencia a falta de coesão entre as expectativas geradas nos membros dos APLs quanto à participação nas Conferências (e a apresentação de projetos a agências de fomento, órgãos de apoio e entes do poder executivo nacional) e os resultados (efetivos) gerados a partir desses grandes eventos, que despendem grandes esforços (orçamentários, pessoais, emocionais, de tempo) por parte de cada APL para sua participação.

Essa diferença entre perspectivas pode se relacionar ao estabelecimento da política em sentido *top-down*, sem o envolvimento de agentes implementadores, tampouco de beneficiários da política, em seu desenho e elaboração, apresentando uma separação (como visto em Ckagnazaroff, Melo e Carvalho, 2005) entre esses processos.

Para E1, a metodologia pode ser aprimorada, a partir do envio à coordenação da Conferência de uma “concepção mínima do projeto, ou de dois, três projetos”, para que as instituições de apoio se organizem em função do atendimento de um número restrito de projetos, viabilizando sua execução. Dessa forma, os custos (financeiros, de pessoal e de esforço de trabalho) seriam menores e as expectativas quanto às Conferências seriam mais reais, por parte dos APLs.

A necessidade de revisão da metodologia de atuação do GTP-APL e dos NE-APL foi identificada pelos elaboradores desta política, pois, como descreve OBAPL (2015): a existência de número expressivo de APLs em todo o território nacional, identificados mediante levantamento, foi decisiva na elaboração da Estratégia de Ampliação da Atuação do GTP-APL. Para tanto, seria necessária a adoção de

mecanismos de acolhimento de projetos e o envolvimento de instituições estaduais para estimular e comprometer as lideranças dos APLs nos processos de elaboração dos Planos de Desenvolvimento e consequentes articulações institucionais e empreendedoras.

Para tanto, os Núcleos Estaduais passariam a induzir as demandas dos APLs, analisar suas propostas e promover articulações institucionais com vistas ao apoio demandado em cada Plano de Desenvolvimento. Nesse sentido, o esforço interinstitucional também seria ampliado, especialmente para o campo subnacional (OBAPL, 2015).

Corroborando a percepção de OBAPL (2015), E1 aponta para a necessidade de uma discussão local de projetos (individuais ou coletivos), envolvendo os setores produtivos e suas representações, além de instituições de apoio, e a decisão sobre as possibilidades de viabilização da execução dos mesmos. Os participantes do processo decisório seriam atores estratégicos para o desenvolvimento dos setores, com poder de decisão acerca de investimentos e ações concretas.

Para o Entrevistado 1, outro instrumento relevante para o desenvolvimento dos projetos seria a submissão de projetos a Editais de fomento. Contudo, o próprio entrevistado e outros participantes da pesquisa (E2, E6) apontam para a existência de dificuldades técnicas dos APLs para a elaboração e submissão de projetos a esses editais.

O pouco desenvolvimento da política de apoio a APLs na esfera subnacional parece refletir uma dificuldade na condução dessa política sob domínio federal. Como afirma o Entrevistado 1,

[...] em Brasília está muito confuso. [...] Tem pessoas boas lá? Tem, mas é muito difícil, você não tem um presidente ou um governador que esteja puxando e congregando [...] O líder forma um papel importante, assim, você forma uma liderança ativa. Aí cada um está fazendo o que pode.
(E1)

Ao longo do tempo, houve uma falta de continuidade de gestores no MDIC para conduzir essa política, o que, segundo E1, provocou alterações quanto a percepções e conceitos que interferem em sua implementação, seja no campo federal, seja subnacional.

Do mesmo modo, a alternância de poder no governo estadual também parece ter acarretado o enfraquecimento da proposta e do NE-APL capixaba, instituído

durante o governo de Paulo Hartung: “logo no início do governo Renato Casagrande [iniciado em 2011], [...] em um momento puxou a discussão sobre APL... [Mas] Houve também uma *dissintonia* dentro da própria máquina pública”, o que provocou a mudança do foco de atuação governamental, abandonando as práticas voltadas à política nacional de apoio a APLs e especificamente ao NE-APL.

A Entrevistada 3 corrobora com esse marco temporal relacionado à quebra de paradigma na atuação do Governo do Estado quanto ao apoio a APLs: “Eu sei que na época foi por questão mesmo de mudança de governo que acabou sendo deixado de lado e não foi dada continuidade nas ações”.

De acordo com Stein *et al* (2006), os atores políticos são múltiplos, e sua capacidade de cooperar entre si, reorientando, reformulando e mantendo acordos ao longo do tempo, é fator determinante para que se desenvolvam melhores políticas. A cooperação gera maior possibilidade de consenso quanto à orientação das políticas, e que os governos sucessivos consolidem o que foi estabelecido por seus predecessores.

Nesse sentido, a falta de continuidade do NE-APL no Espírito Santo aponta para uma quebra de perspectiva política e de cooperação entre os atores políticos, relacionadas à mudança de posicionamento governamental quanto ao desenvolvimento de APLs como instrumentos para o desenvolvimento regional, retirando as ações concernentes à Política Nacional, que é uma iniciativa com fluxo decisório em sentido *top-down*, da agenda do executivo estadual.

A extinção do funcionamento do NE-APL/ES pode induzir a uma percepção de contradição ao que é apontado por Lindblom (1979), como a incapacidade de sistemas políticos seguirem rumos que ameaçam cortar os estímulos ao desempenho das empresas, abandonando formas de apoio já instituídas ao setor empresarial.

Entretanto, considera-se que esta medida possa ter sido tomada em resposta à pouca institucionalização desse Núcleo e a seus resultados pouco expressivos, havendo concordância de certo número de atores políticos quanto a sua finalização: não sendo ainda instituída e intrínseca à dinâmica de desenvolvimento dos setores, seu abandono não seria uma medida drástica, mas incremental (assim como sua criação).

Não menos importante que isso, havendo sido alterado o interesse sobre o tema por parte do Governo do Estado, o processo decisório quanto a sua continuidade

passou a ter um importante ator com poder de veto: o próprio governo. Nesse sentido, por mais que houvesse o embate sobre a permanência ou não do funcionamento do NE-APL/ES envolvendo os APLs e seus membros (e aqui não se pode afirmar que houve), o poder de veto governamental nesse jogo de poder, mesmo que não especificado formalmente, seria superior aos votos favoráveis à continuação do Núcleo.

Sendo esta parte a centralizadora das ações de implementação da Política Nacional, a opção pela alteração no curso de atuação, por meio do “cancelamento” da decisão tomada no governo anterior (de posição político-partidária oposta), quanto a apoiar o desenvolvimento de APLs, parece ter sido uma decisão unilateral, tomada em nível gerencial desse governo, em uma cadeia decisória pouco abrangente, com possibilidades de veto restritas e partindo de perspectivas mais políticas do que conceituais ou operacionais. A arena de discussão, nesse caso, não teria uma “batalha” a ser “mediada” (IMMERGUT, 1992).

Ainda, o abandono das atividades relacionadas à Política Nacional representa não apenas um movimento contrário ao Governo Estadual anterior, mas também uma quebra de continuidade das ações federais descentralizadas subnacionalmente. Embora possa parecer uma intenção em não apoiar ações *top-down* propostas pelo Governo Federal, essa medida parece se relacionar mais aos aspectos subnacionais de cunho político e técnico-operacional.

De todo modo, finalizar essas ações pode significar o enfraquecimento da percepção dos Arranjos Produtivos Locais como importantes instrumentos para o desenvolvimento local e regional, diminuindo sua relevância tanto no contexto político-institucional quanto dos próprios APLs nas comunidades nas quais se localizam.

3.2. Explorando alguns “porquês”: Critérios de elegibilidade dos APLs brasileiros

Os APLs de Agroturismo, Metalmeccânico, Rochas Ornamentais, Moveleiro e Vestuário foram os contemplados na fase inicial de implementação da Política Nacional de apoio a APLs no estado do Espírito Santo, passando a ser o foco de atuação do governo desse estado como setores estratégicos para o desenvolvimento regional, a partir da abordagem de APL.

Todos os cinco APLs possuem grande relevância econômica e social, principalmente no campo local/regional, mas sua atuação e, conseqüentemente, seus efeitos se fazem presentes em todo o território estadual, gerando renda, empregos e investimentos diretos e indiretos. No entanto, outros APLs que também apresentam grande importância para o cenário estadual (como o de café conilon, café arábica e construção civil) não compuseram esse grupo inicial.

De acordo com o relatório de atuação do Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais do Espírito Santo de 2006/2010 (NE-APL/ES, 2010a, p.3), a escolha destes APLs para investimento pela política nacional se deve a sua “história de congregação de esforços e de governança em seus territórios”, com exceção do APL de Agroturismo, que foi selecionado “com base na percepção das instituições quanto a sua importância para o Estado e as possibilidades de crescimento que a política de arranjos produtivos poderia proporcionar-lhe”.

Dessa forma, os principais aspectos apontados formalmente para essas escolhas se relacionam, além da relevância socioeconômica, à organização prévia dos APLs no período de início desta política, bem como a seu potencial de desenvolvimento como aglomeração produtiva.

Além destes, outros fatores foram identificados pelos entrevistados como referências para essa escolha. De acordo com o Entrevistado 1 um dos elementos determinantes foi a caracterização dos setores como APLs, isto é, haveria características de APLs presentes nesses setores, sendo a principal delas a concentração de empresas voltadas ao setor em determinado território.

Ainda, E1 enumera também a existência de lideranças muito presentes e próximas a entidades de apoio, incluindo o Governo Estadual, e que buscavam articular seus componentes, gerando maior organização dessas aglomerações produtivas.

esses cinco [*Agroturismo, Metalmeccânico, Rochas Ornamentais, Moveleiro, Vestuário*], além de estarem a aglomeração presente, você tinha lideranças agindo, lideranças que [...] já vinham agindo em defesa do setor. (E1)

Nesse sentido, pode-se concluir que, pela percepção de E1, os sindicatos patronais (dos setores de Rochas Ornamentais, Metalmeccânico, Moveleiro e Vestuário), Sebrae e Associações de Produtores (do Agroturismo) atuaram como lideranças

fundamentais à inserção desses setores na agenda estadual da Política Nacional de apoio a APLs, a partir de sua ação junto aos respectivos setores ao longo do tempo.

A atuação de lideranças como protagonistas em função da “defesa” e desenvolvimento do setor, para E1, explica o porquê de alguns setores de grande relevância econômica e social para o estado do Espírito Santo – tais como o café arábica e o conilon – não participarem da implementação da política, mesmo em momento posterior ao seu início, quando se buscou expandir o apoio à abordagem de APL em outros setores: mesmo o setor tendo grande importância, “não tem uma liderança que agrega” (Entrevistado 1). Isto é, os setores em questão não possuem líderes que organizem, articulem e direcionem seus membros e atividades em função da busca de soluções para suas demandas, por meio de parcerias com atores estratégicos para seu desenvolvimento, sejam eles governamentais ou não.

Em complementação à percepção de E1, o Entrevistado 2 aponta como fator para a escolha dos setores contemplados a “organização burocrática” (no sentido de estruturação setorial, mesmo que não haja formalização organizacional do APL) e o “interesse para participação em editais”, por parte dos grupos relacionados. Para ele, são “APLs que procuram alternativas para sanar problemas e conhecem os meios”, incluindo-se nesses “meios” suas redes de contatos.

Esse elemento se relaciona ao destacado anteriormente pelo Entrevistado 1, pois ambos se referem, direta ou indiretamente, ao protagonismo e estruturação dos APLs em direção ao seu crescimento e fortalecimento, isto é, a um histórico de liderança ativa e organizada no setor produtivo.

Mesmo a maioria desses APLs não apresentando instâncias formais e específicas de governança, o desenvolvimento de ações setoriais com iniciativa *bottom-up* e envolvimento de diferentes agentes locais e regionais, em especial do setor privado em articulação a organizações da sociedade civil e a governos locais/regionais, localizando o processo decisório no âmbito local e em perspectiva mais horizontalizada, proporcionou uma coordenação de forças que parece ter levado a certa autonomia de funcionamento e capacidade de auto-organização desses APLs em direção a seus objetivos – mesmo que grande parte de suas ações dependa da atuação e investimento de agentes externos.

Considerando-se que relações institucionais entre grupos/setores e os governos, aproximando esses atores entre si, tendem a fortalecer a inserção de seus interesses específicos na agenda de políticas públicas, a partir da confiança e da cooperação gerada, as relações formais e informais entre os setores e o Governo Estadual, especificamente, também representam um fator relevante para a escolha dos APLs, e foi apontado pelo Entrevistado 2, ao afirmar que “os APLs contemplados já participavam de convenções e ações do Governo Estadual”.

O Entrevistado 1 evidencia as relações prévias dos setores em questão com a SEDES, especialmente quanto aos Contratos de Competitividade do Programa COMPETE, desde 2003, que exige das empresas participantes (em sua maioria empresas de médio e pequeno porte), em troca da redução de impostos (ICMS) pelo Governo Estadual, a contrapartida de ações próprias que gerem sua maior competitividade, em aspectos como gestão, inovação, tecnologia, qualificação de pessoas (E1).

O COMPETE-ES (Programa de Competitividade Sistêmica do Estado do Espírito Santo) é um Programa de Competitividade do Governo Estadual que, mediante contratos de competitividade, concede benefícios fiscais (incentivos tributários quanto ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, no Espírito Santo) a setores produtivos locais, com o objetivo de aumentar a competitividade de empresas estabelecidas no estado do Espírito Santo, em relação a empresas similares de outros estados brasileiros. Pelos Contratos de Competitividade, o setor produtivo se compromete a investir em ações que resultem em seu próprio desenvolvimento econômico sustentável, garantindo a criação e manutenção de empregos, geração de renda e capacitação profissional da população local, a partir do incremento na capacidade industrial, tecnológica e comercial do setor (SEDES, s/d).

Outros Programas estaduais de incentivo são o Invest-ES (relativo ao diferimento do pagamento do ICMS), o Fundap (Fundo para Desenvolvimento das Atividades Portuárias, extinto em 2013), o Fundes (Fundo de Desenvolvimento do ES, operacionalizado pelo BANDES), além de ações da Sudene (Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste, presente em 28 municípios do Norte Capixaba – com possibilidade de expansão para todos os municípios do estado –, com atuação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB).

O setor Metalmeccânico é um dos participantes do COMPETE. Como confirmado pela Entrevistada 6, mediante a participação de empresas desse setor no Programa, as relações setoriais junto ao Governo Estadual foram aproximadas: “Sempre que é preciso, o setor se apresenta como fornecedor local em demandas governamentais”, competindo com organizações de fora do estado (originárias de Minas Gerais, Rio Janeiro e São Paulo, principalmente), que muitas vezes possuem mais tecnologia, estruturação e diferenciais competitivos (E6).

Assim, segundo a percepção dos entrevistados, a proximidade entre as lideranças setoriais e entidades governamentais estaduais, com destaque para a SEDES, contribuiu para que os setores que posteriormente seriam contemplados pudessem ter maior acesso a informações e orientações quanto às oportunidades a serem potencialmente geradas a partir da Política Nacional de apoio a APLs, e ratificassem suas demandas na agenda política do Governo Estadual.

Outros critérios intervenientes sobre a escolha podem ser os fatores técnicos quanto à (in) disponibilidade e (in) capacidade de pessoal para a elaboração de projetos a serem submetidos pelos APLs à apreciação de instituições de fomento e apoio, incluindo o Governo Estadual em suas iniciativas.

E1, E2 e E6 indicam dificuldades quanto à elaboração de projetos ou planos estratégicos pelos APLs em geral, muito em função de sua pouca formalização e organização interna, dependendo os APLs de instituições parceiras/de apoio para essa escrita. Para a elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento desses APLs, instituições parceiras parecem ter sido fundamentais, suprimindo uma carência dos Arranjos Produtivos em questão quanto à qualificação e especialidade para a elaboração e gestão de projetos para captação de recursos e, em consequência, atendendo à exigência de apresentação deste documento ao Governo do Estado e possibilitando seu apoio a esses setores.

Todavia, E2 esclarece que grande parte de instituições parceiras também não têm “material humano capacitado para elaborar projetos”, e mesmo que possuam esse capital técnico/intelectual, muitas vezes tendem a não investir em sua elaboração em função de sua carga de trabalho e pouca previsibilidade de retorno (principalmente financeiro). Assim, o APL deve gerar autonomia, ser uma associação da sociedade civil ativa e “não esperar o poder público”, pois o “APL não é formado pelo Governo” (E2).

A escolha dos APLs de Agroturismo, Metalmeccânico, Rochas Ornamentais, Moveleiro e Vestuário evidencia uma dinâmica incrementalista (LINDBLUM, 1959). A partir da complexidade da questão de escolha de setores para a participação nessa política, ressaltando o papel na agenda político-governamental estadual de setores numericamente restritos dentre inúmeras opções, as decisões tomadas pelos atores envolvidos prezaram por ajustes incrementais, que envolviam certa continuidade das relações desenvolvidas anteriormente entre alguns setores e o Governo Estadual.

A “simplificação” do problema derivou da redução de alternativas de escolha, considerando-se a limitação de alterações quanto ao *status quo*. Os “pequenos passos” possibilitariam a exequibilidade da proposta de implementação da Política Nacional no estado, junto a setores que historicamente já apresentavam proximidade e cuja estrutura, características e funcionamento já eram conhecidos por parte dos decisores, oferecendo elementos necessários como lideranças efetivas e agregadoras, capacidade técnica e gerencial, e relevância socioeconômica regional.

3.3. Entre Governos, Empresas e Sociedade Civil Organizada: Os Atores do Processo Decisório

Mediante a atribuição de implementar a Política Nacional de apoio a Arranjos Produtivos Locais no estado do Espírito Santo, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES) evidentemente é ator fundamental para os processos decisórios pertinentes a essa política, e sua importância foi identificada por entrevistados de todos os APLs analisados.

Seu papel é amplo e se relaciona a diferentes fases dessa política, participando - coletivamente ou de forma centralizada - de decisões referentes a diversos fatores, desde a definição sobre a opção por implementar essa política no estado até a fixação de critérios de monitoramento e avaliação dos Planos Estratégicos a serem executados pelos APLs, passando pela seleção dos APLs a serem contemplados, pela formação, articulação e funcionamento do NE-APL, pela participação de representantes dos APLs nas Conferências Nacionais, dentre outros.

A importância da SEDES nesses processos decisórios se justifica em grande parte por ter a Política Nacional um fluxo decisório em sentido *top-down*, no qual o Executivo Estadual representa um intermediário entre os níveis federal (GTP-APL/MDIC) e local (APLs), buscando garantir que as diretrizes da política sejam transmitidas ao longo de toda sua implementação e articulando os diferentes atores, ligados a governos, organizações da sociedade civil e entidades parceiras de apoio. A SEDES é, pois, ator de grande relevância para a implementação e continuidade da Política Nacional de apoio a APLs no Espírito Santo.

Na implementação da Política localmente e, conseqüentemente, no desenvolvimento dos Planos Estratégicos dos APLs, cada uma dessas aglomerações também possui agentes decisores centrais. Os Arranjos Produtivos Locais analisados – APL de Agroturismo, APL Metalmecânico e APL de Rochas Ornamentais – não apresentam estrutura formal própria, confundindo-se com as estruturas de lideranças setoriais, tais como os sindicatos patronais e associação de produtores. Outros protagonistas no desenvolvimento dos APLs analisados são o Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau e o Sebrae, dada sua missão organizacional relacionada ao desenvolvimento local/regional.

Essas organizações se configuram como os principais decisores locais, liderando as ações voltadas ao desenvolvimento dos APLs e dos setores a eles relacionados, muitas vezes centralizando decisões (notadamente as mais operacionais e cotidianas).

O papel das lideranças nos APLs, sejam elas entidades de representação do setor produtivo, sejam grupos gestores específicos, é fundamental em decisões relacionadas a essas aglomerações. Especificamente no caso dessa política, destaca-se sua influência sobre as demandas para as quais devem ser buscadas soluções, as ações estrategicamente programadas para o desenvolvimento dos APLs aos quais se relacionam, a busca de parcerias e de variados recursos para seu desenvolvimento, dentre outras questões.

Agentes financeiros e de crédito, Instituições de Ensino, Pesquisa, Extensão e Assistência Técnica são parceiros constantes dos APLs, prestando serviços e apoiando suas iniciativas. Apesar de sua participação ser primordial para a consecução das atividades dos APLs, não costumam assumir sua liderança. Ao contrário do que se possa esperar na dinâmica de organizações em nível local como Arranjos Produtivos

Locais, nos APLs estudados há pouca ou nenhuma participação do poder público municipal, à exceção do APL de Agroturismo, que apresenta grande apoio de secretarias municipais da região onde se localiza.

Lastres e Cassiolato (2003), Cavalcanti Filho e Moutinho (2007), Figueiredo e Di Sérico (2007), dentre outras obras, apontam o envolvimento, participação e interação de instituições com diferentes naturezas como uma das principais características dos Arranjos Produtivos Locais. Contudo, esses autores não especificam a respeito da liderança exercida por essas entidades sobre a aglomeração produtiva, ou seja, quais dessas instituições tendem a ter papel central e atuar mais ativamente, protagonizando a coordenação das ações do APL, e quais costumam ser mais coadjuvantes, oferecendo apoio e subsídios para a atuação de outros líderes.

O estudo dos APLs de Agroturismo, Metalmeccânico e de Rochas Ornamentais (e, nesse sentido, pode-se incluir também o Cluster Quesero de Villa María) indica que a natureza do envolvimento desses atores é variável. Não há padrões quanto ao papel das organizações quanto à coordenação (liderança) nos APLs, sendo a mesma exercida ora por instituições públicas relacionadas a governos (principalmente locais ou regionais) ora por entidades representativas da iniciativa privada (em especial os sindicatos patronais), sendo que essas mesmas organizações podem ter participação mais secundária em determinados casos ou ocasiões.

Dessa forma, tanto membros empresariais ou de representação do setor produtivo ou social, quanto agentes governamentais de diversos níveis, bem como organizações de apoio, ensino, assistência técnica ou articulação institucional, podem se configurar lideranças importantes para a formação e desenvolvimento dos APLs.

Grande parte das relações existentes nos APLs foi tecida ao longo dos anos de crescimento e desenvolvimento dos setores em questão, em período anterior à implementação da Política Nacional de apoio a APLs no estado do Espírito Santo. Do mesmo modo, as ações previstas nos Planos Estratégicos apresentados para seu desenvolvimento também derivaram de projetos anteriores a essa Política.

Em geral, como afirma E1, não há grupos gestores constituídos pelos APLs, sendo o processo decisório centralizado em organizações representativas do setor, tais como associações de produtores, sindicatos patronais, entidades de apoio pró-desenvolvimento econômico setorial.

A limitação de grupos ou representações envolvidos na tomada de decisão facilita o processo decisório, principalmente em vista da redução de atores com poder de veto e da restrição quanto a interesses envolvidos, o que gera menos conflitos, promove acordos mais facilmente e agiliza esse processo. Essa centralização pode significar uma facilitação e aceleração das decisões, todavia pode implicar na desconsideração de atores importantes (e de suas concepções e necessidades), a serem influenciados pelas decisões tomadas.

A ausência de diferentes atores com poder de veto atuantes nos processos decisórios referentes aos APLs (notadamente se for considerado que nenhum dos APLs analisados envolve em seus processos decisórios, principalmente de maneira formal, grupos relacionados à comunidade local e a trabalhadores dos setores em questão) torna os limites menos presentes e restringe possibilidades de discussões necessárias, oriundas de pontos de vista divergentes, podendo desconsiderar – ou mesmo agredir – demandas e interesses de grupos diretamente relacionados e que sofrerão impactos advindos das decisões tomadas.

Desse modo, apesar de a ampliação no número de participantes, a partir da instituição formal de grupos gestores nos APLs, potencialmente poder deixar o processo decisório mais difícil, demorado e conflituoso, por meio da multiplicação de atores com poder de veto, intrincando ainda mais suas relações diante da “complexificação” dos interesses envolvidos, dos valores em questão e das alternativas possíveis, sobrepõe-se a essas dificuldades a possibilidade de inclusão de atores importantes nas discussões.

Em contrapartida à possível morosidade associada ao processo decisório, agregar atores com poder de veto nos grupos gestores dos APLs (em especial grupos de trabalhadores dos setores e representantes da comunidade local) promete definir melhor os limites para sua atuação e ampliar as percepções acerca dos impactos dessas aglomerações produtivas em seu entorno, prevendo melhor resultados e eventuais externalidades relacionados a suas ações. Pode, ainda, melhor embasar e legitimar suas decisões, haja vista a consideração de percepções, demandas e valores de um campo mais abrangente de atores a serem influenciados.

A existência de um grupo gestor próprio do APL (como o do APL de Rochas Ornamentais), nesse sentido, tende a ampliar as alternativas a serem consideradas nos processos decisórios, tornando as decisões centrais mais complexas,

pela inclusão de diferentes atores com poder decisório que atuam coletivamente em relações mais horizontalizadas que podem envolver diferentes percepções e interesses, suscitando conflitos. Por outro lado, a estruturação de grupos gestores nos APLs induz a uma melhor articulação entre os atores relevantes para o processo decisório, gerando relações de confiança e cooperação que favorecem as decisões. Além disso, possibilitam uma melhor organização, planejamento e execução das ações do APL, podendo resultar em maior efetividade em sua prática.

A falta de estruturação da governança dos APLs estudados pode gerar, além da dispersão de suas ações, também dificuldades quanto a: convergência e cooperação entre seus membros; elaboração e execução de ações que atendam a objetivos e metas específicas do arranjo; definição de papéis, funções e atribuições; busca de parcerias e meios para a solução de problemas; percepção de pertencimento de seus membros ao grupo; condução de processos decisórios que englobem diferentes atores e interesses; consulta e *feedback* às populações locais ou regionais, como um todo; controle de benefícios concedidos por instituições de apoio (governamentais, financeiras e outras).

Atores estratégicos entrevistados (E1, E2, E3) concordam que a governança é uma questão a ser resolvida nos APLs, sendo tanto a continuidade quanto a participação e representatividade elementos a serem reorientados. De acordo com o Entrevistado 1, ao abordar a continuidade na governança de APLs,

Você tem na governança diversos atores e diversas instituições. [...] Só que cada entidade dessa, ela tem seu tempo de vida, de mandato [*que não coincidem entre si*]. [...] então é muito difícil estabelecer um modo contínuo dessa governança, para mim esse é o maior desafio do APL. [...] e aí as entidades que participam nessa governança, também têm sua política, [...] seu projeto [...] específico ou do seu plano estratégico, que às vezes não coincidem com os planos estratégicos do APL. (E1)

A governança dos APLs, mesmo as organizadas de modo informal, envolve diferentes agentes, dentre os quais alguns que se alternam segundo a vigência de seus cargos ou funções institucionais. Além disso, ao inserir atores institucionais na governança de APLs, são adotadas políticas, percepções e conceitos próprios da cultura organizacional dessas instituições. O Entrevistado 1 aponta a alternância de indivíduos na governança e o movimento de contínua evolução das instituições em suas práticas como um fator que pode reduzir a continuidade de ações e diretrizes para atuação nos APLs, enfraquecendo-os e diminuindo sua efetividade.

Para esse entrevistado (E1), o APL necessita “ter uma liderança que abrace, que puxe”, para que possa potencializar as ações do APL e a região de maneira geral. Para tanto, acredita que deve ser estimulado (principalmente pelos Governos Federal, Estaduais e locais) que cada APL possua “um executivo”, que “pode sair da academia”, com qualificação profissional para lidar com a administração do Arranjo Produtivo. Segundo E1, esses executivos seriam profissionais recém-formados, que tenham estudado a questão dos APLs em seu curso de Graduação e que, após uma “capacitação” sejam aptos a realizar a gestão (inclusive de documentos para arquivamento e registro histórico das ações) do APL.

A qualificação profissional e, sobretudo, a dedicação de um colaborador específico à gestão do APL, que atue de maneira integrada a sua governança, representam importantes ações a serem estimuladas para o desenvolvimento dessas aglomerações produtivas, pois podem significar o reconhecimento dos APLs como organizações com as quais é necessário lidar com atenção e profissionalismo, buscando formalizar – e posteriormente institucionalizar – suas relações e funcionamento. Nesse sentido, este componente pode ser um elemento-chave para a continuidade das ações dos APLs, diminuindo sua dependência quanto às instituições que se relacionam à sua liderança.

Sem a existência de uma estrutura formal, legalmente embasada, de uma governança específica consolidada a partir da relação entre variados atores, e do investimento em pessoal qualificado, profissionalizando os APLs, essas aglomerações produtivas tendem a apresentar pouca solidez, consistência e efetividade. As seções a seguir, 3.3.1 a 3.3.3, sobre as estruturas de governança e membros envolvidos em processos decisórios nos APLs de Agroturismo, Metalmeccânico e de Rochas Ornamentais, apresentam algumas dessas características. A seção 3.3.4 mostra a estrutura do Cluster Quesero de Villa María, mais consolidado e formalizado.

3.3.1. Estruturas de Governança e Grupos Decisores no APL de Agroturismo das Montanhas Capixabas

O Arranjo Produtivo Local de Agroturismo das Montanhas Capixabas desenvolve sua governança em torno da interação entre diferentes entidades, de

naturezas distintas. A composição da governança do APL é descrita em seu Plano Estratégico de Desenvolvimento (SEBRAE-ES, 2007), elaborado ao início das atividades de implementação da política no estado e revisado em 2010 (NE-APL/ES, 2010b).

O Quadro 4 apresenta as governanças desse APL, conforme descrito em ambos os documentos, estratificando os membros dessas governanças segundo seu tipo (público ou privado/organizações da sociedade civil) e nível (local, estadual ou nacional).

Quadro 5. Governança do APL de Agroturismo das Montanhas Capixabas

TIPO	REFERÊNCIA	LOCAL	NÍVEL	
			ESTADUAL	NACIONAL
PÚBLICO	SEBRAE-ES (2007)		SEDETUR	IBAMA
			SEAG IDAF Incaper SEAMA	
	NE-APL/ES (2010b)	Secretarias Municipais da Região	SEDES SEP IJSN	
PRIVADO / ORG. SOC. CIVIL	SEBRAE-ES (2007)		Agrotures ADEMES	SEBRAE/ES SENAR SENAC
			ATPA MCC&VB	Agrotures Banestes

Fonte: Elaboração própria, a partir de SEBRAE-ES (2007) e NE-APL/ES (2010b).

Legenda: ADEMES - Associação de Desenvolvimento Sustentável da Região das Montanhas do Espírito Santo; Agrotures - Associação de Agroturismo do Espírito Santo; ATPA - Associação Turística de Pedra Azul; Banestes - Banco do Estado do Espírito Santo; IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; IDAF - Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo; IJSN - Instituto Jones Santos Neves; Incaper - Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural; MCC&VB - Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau; SEAG - Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca; SEAMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos; SEBRAE/ES - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; SEDES - Secretaria de Estado de Desenvolvimento; SEDETUR - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Turismo; SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; SEP - Secretaria de Estado do Planejamento.

Os grupos relacionados à governança do APL de Agroturismo das Montanhas Capixabas, tanto os especificados no primeiro Plano Estratégico (2007) quanto no segundo (2010), apresentados no Quadro 4, são bastante heterogêneos, havendo representações principalmente de interesses de proprietários de empreendimentos rurais voltados à prática do Agroturismo.

Instituições de apoio, tanto públicas quanto privadas, atuam em função do desenvolvimento regional a partir da exploração e do crescimento dessa área de atuação e dos setores a ela relacionados. Relações entre esse grupo e a sociedade como um todo (incluindo representações sociais e trabalhistas, seja no processo decisório, seja na comunicação de suas decisões) são inexistentes, o que pode significar a desconsideração de demandas e realidades locais, específicas ou não do setor em questão.

Essa desconsideração de questões locais, pela não inclusão de representações sociais, pode ser fortalecida pela preponderância de instituições estaduais na governança do APL de Agroturismo, evidenciada pelo Quadro 4. A existência de poucas representações locais ou regionais aponta para um protagonismo do Governo Estadual, evidenciando a característica *top-down* da implementação da política nacional e do desenvolvimento desse APL. A partir desse fluxo decisório “de cima para baixo”, o incremento de características associativas e cooperativas, necessárias ao fortalecimento dessa aglomeração produtiva, se torna dificultada.

O envolvimento e protagonismo – mesmo que informal – de lideranças e representações da comunidade local na governança do APL, característico de iniciativas *bottom-up*, é primordial para que o Arranjo se desenvolva de maneira mais equânime e fiel a suas reais demandas econômicas e sociais, considerando variados atores sobre os quais suas ações influenciam e tornando maiores tanto a confiança entre eles quanto seu “senso de pertencimento” com relação às propostas.

Entre os dois Planos (2007 e 2010), apenas a SEDES (que anteriormente compunha a SEDETUR), o Sebrae e a Agrotures (principais protagonistas para a elaboração e desenvolvimento do Plano Estratégico) se mantiveram no grupo, que passou a agregar mais instituições de abrangência local/regional ao longo do tempo, o que pode refletir uma descentralização das ações.

Outras organizações são apontadas pelo documento de 2007 (SEBRAE-ES, 2007) como parceiras, não fazendo parte do grupo de governança do APL. São elas: Entidades não Governamentais, Agentes Financeiros, Prefeituras Municipais, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e de Turismo, Fundação Banco do Brasil, Instituto ECOS, ACA (Associação Capixaba dos Aquicultores), IBRAFLO (Instituto Brasileiro de Floricultura), UNICANA (Cooperativa de Produtores de Cachaça do Espírito Santo), COOPAS (Cooperativa dos Produtores de Aguardente do Sul do Espírito Santo), DFA/ES (Delegacia Federal da Agricultura no Espírito Santo, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), UFES (Universidade Federal do Espírito Santo), FAES (Federação da Agricultura do Espírito Santo), FETAES (Federação dos Trabalhadores na Agricultura), OCEES (Organização e Sindicato das Cooperativas do Estado do Espírito Santo), Instituto Chão Vivo, Fundação Luterana de Sementes, Colegiado Estadual de Agricultura Orgânica, PRORENDA – ES (Projeto de Apoio aos pequenos produtores rurais no Estado do Espírito Santo, da Secretaria Estadual de Agricultura), FAESA (Faculdades Integradas Espírito-Santenses), CETCAF (Centro de Desenvolvimento Tecnológico do Café), Cooperativas e Associações de Cafeicultores, CCCV (Centro do Comércio do Café de Vitória), SINCAFÉ (Sindicato da Indústria de Torrefação e Moagem de Café).

A partir de 2008, de acordo com a Entrevistada 3 e relatórios da Gerência de Arranjos Produtivos da Secretaria Estadual de Desenvolvimento (GEAP/SEDES), alguns atores passaram também a integrar o grupo decisor desse APL, participando das discussões e deliberações sobre este setor: Associação de Agroturismo do Espírito Santo (Agrotures), Associação do Agroturismo de Venda Nova do Imigrante (Agrotur), Associação Turística de Pedra Azul (ATPA), Associação Turística de Afonso Cláudio, Sociedade Pró-Melhoramento de Araguaia (Sociproma), Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau, Sebrae-ES, Secretaria de Estado de Turismo (SETUR/ES), Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES), Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo (ADERES), Secretarias de Turismo (Venda Nova do Imigrante, Domingos Martins, Afonso Cláudio, Castelo, Brejetuba, Conceição do Castelo, Marechal Floriano, Laranja da Terra e Vargem Alta), Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes), Cooperativa de Crédito SICOOB, Câmaras Municipais, Circuitos Turísticos (Caminhos da Natureza – Castelo, Caminhos da Roça – Afonso Cláudio, Agroturismo – Venda Nova do Imigrante,

Orgânicos & Naturais – Pedra Azul, Vale do Verde – Marechal Floriano, Rurais – Domingos Martins, Galo – Domingos Martins, Uva e Café – Vargem Alta); Soluções Eventos (Assessoria em Eventos), Hotéis e Restaurantes (Hospedaria e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) Três Pontões, Pousada Rural Acapulco, Pousada Vista Della Pietra, Cantinho dos Três Pontões, Restaurante Caipirão). As principais parcerias (externas) identificadas são o Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF), Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes) e Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (SEAG/ES).

Embora existam variadas instituições e representações explicitadas nos documentos oficiais relacionados aos Planos Estratégicos de Desenvolvimento desse APL (SEBRAE-ES, 2007; NE-APL/ES, 2010b), o chamado “Grupo Estratégico”, identificado por meio de atas de reunião do grupo e de entrevistas (E2, E3 e E7), parece ser o que atuou mais diretamente em função da governança deste APL.

O Grupo Estratégico do APL de Agroturismo é formado pelas lideranças representativas das seguintes entidades: Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau, Agrotures, Sebrae-ES, ATPA e SETUR. As representações no Grupo Decisório possuem como característica comum sua atuação para o desenvolvimento das atividades de Agroturismo no estado do Espírito Santo, compreendendo esse setor produtivo como relevante para o desenvolvimento da região onde atua, gerando riquezas, empregos e renda. Em consequência, as ações prioritariamente propostas por esse grupo para o desenvolvimento deste APL também se relacionam a essa perspectiva, como se pode verificar na seção 3.5.1.

Segundo a Entrevistada 3, a realização de reuniões periódicas desse grupo objetivou estruturar o APL e desenvolver planejamentos de apoio e fortalecimento para o setor. As discussões e decisões derivadas dessas reuniões eram posteriormente passadas por essas instituições representativas a lideranças locais, tais como associações turísticas e de produtores.

As reuniões periódicas do Grupo Estratégico, como afirma E3, tinham o objetivo de “estar formando mesmo o APL e também pra poder estar desenvolvendo [...] um planejamento de apoio, um planejamento de fortalecimento do Agroturismo” na região, incentivando essa atividade em especial em municípios nos quais a mesma não era tão presente.

O Grupo Estratégico atuou de diferentes formas, mas diretamente sob o aspecto gerencial do APL de Agroturismo, analisando e decidindo sobre alternativas para o crescimento dessa atividade em todo o seu território, que definiriam ações a serem executadas por seus componentes e parceiros.

Assim, suas ações privilegiaram as alternativas apoiadas nas percepções de seus membros para o aumento da competitividade do setor, sob uma perspectiva empresarial e administrativa, apesar de existirem outras demandas relacionadas a grupos sociais que são influenciados pelo APL, mas que não participam desse Grupo (ou de qualquer outro no APL) e de suas decisões. As principais demandas não consideradas na atuação do Grupo Estratégico (tendo como referência seu Plano Estratégico para desenvolvimento do APL) encontram-se na seção 3.5.1.6.

Apesar de não haver estrutura formal de governança específica para o APL (como afirmam E2 e E3, corroborados por E1), de acordo com os Entrevistados 2, 3 e 7, o Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau (MCC&VB) atua como instância oficial de governança do APL (dentre outras atribuições alheias ao funcionamento do APL) e entidade principal na promoção desse arranjo produtivo (como componente do setor turístico como um todo).

Conforme descrito em seu *website* institucional (MCC&VB, s.d) essa entidade foi criada em 2006, com o objetivo de desenvolver o turismo nas Montanhas Capixabas, a partir da associação entre empreendedores do turismo como um todo (Agroturismo, Ecoturismo, setores hoteleiro e gastronômico, dentre outros) localizados na região das Montanhas Capixabas (Venda Nova do Imigrante, Domingos Martins, Afonso Cláudio, Brejetuba, Castelo, Conceição do Castelo, Marechal Floriano, Laranja da Terra e Vargem Alta) e instituições públicas e privadas de apoio (como o Governo do Estado do ES e o Sebrae-ES), tendo grande proximidade e apoio com os governos locais (prefeituras / secretarias de turismo) da região.

O APL não foi formalizado, tampouco foram criadas normativas próprias, que balizassem sua atuação, o que poderia garantir sua legitimidade e representatividade e apoiar a sustentabilidade de seu funcionamento. Apesar disso, ao se identificar como Arranjo Produtivo, tem participado de ações e sido contemplado com linhas de crédito especiais, como o Caixa APL, da Caixa Econômica Federal.

O APL de Agroturismo envolveu “instituições públicas e privadas” relacionadas à “formação e capacitação de recursos humanos”, “pesquisa, desenvolvimento e engenharia”, e “política, promoção e financiamento” (LASTRES E CASSIOLATO, 2003, p.2). Mesmo assim, conforme a percepção da Entrevistada 3, não teve características de cooperação, principalmente se consideradas as relações entre as unidades produtivas, que tendem a atuar de maneira individual e pouco articulada entre si.

Esse APL não envolve em seu processo decisório grupos relacionados a trabalhadores do setor de Agroturismo, segundo a Entrevistada 3. Destaca-se que a grande maioria dos empreendimentos nesse setor se relaciona à agricultura familiar; dessa forma, o trabalho nas unidades produtivas (principalmente dos membros da família, mas também de indivíduos externos) tende a não ser formalizado e muitas vezes os papéis das figuras “patrão” e “empregado” se confundem.

A comunidade local também não possui participação em decisões relativas ao APL, tampouco geralmente é informada sobre suas ações. Mesmo havendo eventos abertos (como seminários, palestras, reuniões e grupos de discussão) sobre o tema, não há participação da população em geral, de forma que as informações não chegam a esse grupo.

Exemplo disso foi o Seminário de Agroturismo de Venda Nova do Imigrante, um evento aberto realizado em novembro de 2015, que buscou debater o Plano Municipal de Turismo, apoiado no Agroturismo, além de apresentar um caso de Indicação Geográfica desenvolvido no setor de Agroindústria (Queijo da Serra da Canastra), do qual participaram principalmente membros de instituições de apoio (Prefeitura Municipal, Sebrae, MCC&VB, Ifes, dentre outros) e produtores. Isto é, mesmo sendo facultada a presença de representações locais ou até de “cidadãos comuns”, esse tipo de participação foi mínimo.

Essa pouca participação pode significar o não reconhecimento quanto à influência do APL sobre suas realidades e práticas cotidianas, tornando as ações dessa aglomeração produtiva distantes das dinâmicas sociais locais e dificultando a apropriação local de suas propostas. Em consequência, essas representações sociais cada vez mais se afastam dos processos decisórios, tanto dos que possuem canais de participação legitimados quanto dos que ainda carecem de formalização em relação à inclusão de cidadãos na tomada de decisão.

A ausência de atores representativos da comunidade local, mesmo que haja canais para sua participação e esta eventualmente não ocorra por falta de interesse ou de envolvimento desse público quanto à temática do desenvolvimento do APL, indica a desconsideração de seu ponto de vista sobre o tema em processos decisórios, os quais tendem a priorizar as percepções dos atores diretamente relacionados às alternativas passíveis de discussão e escolha, isto é, em geral os membros do APL voltados ao aumento da competitividade e produtividade do setor.

De acordo com o Entrevistado 2, “não existia APL de Agroturismo antes da Política” Nacional. Desse modo, houve grande dependência desse APL quanto ao Governo Estadual para o desenvolvimento dessa Política, o que implicou em uma falta de articulação interna ao APL quando não houve mais interesse dessa esfera governamental em continuar com sua implementação. Os agentes locais parecem ter sido coadjuvantes nesse processo, atrelando o desenvolvimento do APL ao foco da política estadual.

Segundo o Entrevistado 7, a expectativa do desenvolvimento de APL para o Agroturismo era de que “teriam alcance ao disponibilizado pelo Governo Estadual”, oferecendo “sustentação aos segmentos”, tentando “resolver gargalos”, tais como aqueles relacionados a normas estaduais, legislações e inspeção, regulamentação do Agroturismo e de agroindústrias, além de elementos associados ao acesso à tecnologia, a recursos materiais e financeiros e articulação entre instituições.

A criação do APL, para E7, significaria um “interesse do Estado aos segmentos” (ou setores/atividades), a partir da evidência da prioridade setorial na agenda governamental, a qual conduziria à identificação de necessidades e à busca de soluções para as mesmas, legitimando as reivindicações do setor. Embora tenha a percepção de que houve maior acesso a informações e oportunidades com a formação do APL, E7 não identifica resultados específicos vinculados à implementação da Política Nacional.

Para E2, “o modelo de condução de gestão dos APLs do Estado não funcionou para o Agroturismo”; já E7 afirma que “o APL não conseguiu andar muito”. Nas palavras da Entrevistada 3, o uso do termo e do conceito de APL está “um pouco abandonado”, pois “os atores não compraram a ideia”. Esses argumentos dos entrevistados se relacionam ao desenvolvimento do APL de Agroturismo sentido *top-down*, sem o devido envolvimento (conceitual) por parte dos atores locais.

Segundo Silveira (2005), alguns problemas de implementação podem requerer substancial presença local ou um mecanismo de implementação relacionado à adaptação às questões locais, o que requereria uma abordagem *bottom-up*, e este é o caso dos Arranjos Produtivos Locais. Para sua organização, fortalecimento e permanência, é importante compatibilizar as complexidades de suas relações, de suas ações e dos problemas a serem resolvidos por meio de sua implementação. No entanto, isso não ocorreu no APL de Agroturismo.

Desse modo, considerando o pouco protagonismo local para a proposta e a falta de estruturação do APL, o conceito de Arranjo Produtivo Local foi se perdendo com o tempo, não sendo utilizado pelo setor corriqueiramente (apenas em estratégias de *marketing* pontuais). Para E3 a organização em APLs é muito importante, por ser “mais focado no setor” e território de abrangência, funcionando como um “fórum de discussão” que promova seu desenvolvimento. Ainda, E3 analisa a abordagem de APL como uma forma de fortalecer o setor localmente, por focar em suas especificidades quanto a demandas e melhorias necessárias.

O setor de Agroturismo é tratado dentre outros componentes de um sistema maior relacionado ao Turismo. No entanto, como informa a Entrevistada 3, há a intenção de que a instância de governança turística estadual (que engloba várias entidades representativas, sob coordenação da Agrotures e do Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau) crie grupos temáticos para o desenvolvimento do Agroturismo, especificamente, podendo evoluir futuramente à formação de um APL (formalmente), partindo de iniciativas, movimentações e interesses locais. Esse fluxo decisório (em sentido *bottom-up*) poderá promover uma tendência de que o APL seja mais estruturado e duradouro.

3.3.2. Estruturas de Governança e Grupos Decisores no APL Metalmeccânico da Região Metropolitana

Segundo o Plano Estratégico de Desenvolvimento do APL Metalmeccânico (DVF CONSULTORIA, 2007), várias instituições atuaram junto ao setor metalmeccânico, apoiando o desenvolvimento desse APL. Essas instituições são descritas no Quadro 5, conforme seu tipo (público ou privado/organizações da sociedade civil) e nível (local, estadual ou nacional).

Quadro 6. Instituições de Apoio ao APL Metalmeccânico da Região Metropolitana

TIPO	NÍVEL		
	LOCAL	ESTADUAL	NACIONAL
PÚBLICO		SEDETUR	Ifes
		BANDES	UFES
PRIVADO / ORG. SOC. CIVIL	CDMEC	IEL / FINDES	SEBRAE/ES
	MAQROCHAS	SINDIFER	SENAI/ES
		SINDICON	SINAENCO
		SINDICOPEs	
		Movimento Espírito Santo em Ação	

Fonte: Elaboração própria, a partir de DVF Consultoria (2007).

Legenda:

BANDES (Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A); CDMEC (Centro Capixaba de Desenvolvimento Metalmeccânico); IEL (Instituto Euvaldo Lodi, da FINDES - Federação das Indústrias do Espírito Santo); Ifes (Instituto Federal do Espírito Santo); MAQROCHAS (Associação dos Fabricantes de Máquinas e Equipamentos para o Setor de Rochas Ornamentais); SEBRAE/ES (Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas do Estado do Espírito Santo); SENAI/ES (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial); SINAENCO (Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva); SINDICON (Sindicato da Indústria de Construção Civil do Espírito Santo); SINDICOPEs (Sindicato da Construção Civil Pesada do Espírito Santo); SINDIFER (Sindicato das Indústrias Metalúrgicas e de Material Elétrico do Estado do Espírito Santo); UFES (Universidade Federal do Espírito Santo).

O Quadro 5 aponta que o nível Estadual, assim como ocorre no APL de Agroturismo, é o mais atuante no apoio ao APL Metalmeccânico; mesmo havendo a presença de entidades de âmbito nacional, há que se destacar que essas possuem atuação subnacional, em perspectiva de descentralização, não sendo representadas por unidades centrais de alto escalão.

Entidades Sindicais (patronais), de apoio ao setor e ao desenvolvimento econômico no estado são as principais agentes, ressaltando-se a iniciativa privada e de organizações da sociedade civil, que são mais presentes do que instâncias governamentais.

Destaca-se a presença de instituições de ensino, pesquisa, extensão e tecnologia no apoio a esse APL, que possui como particularidade a utilização de equipamentos, materiais e processos com importantes atributos tecnológicos e de inovação, o que indica os interesses quanto ao desenvolvimento desses atributos localmente.

As principais ações desenvolvidas pelas instituições listadas no Quadro 5, conforme indicado pela Entrevistada 6 e por DVF Consultoria (2007), relacionam-se a: cooperação técnica na formulação de projetos e programas de qualificação de fornecedores (Sindifer, IEL); articulação entre as empresas, das empresas com as empresas-âncoras e das empresas com as instituições públicas (CDMEC); financiamento (BANDES); treinamento e capacitação de mão-de-obra e de pequenos empresários (Sebrae, Ifes, SENAI).

A instância de governança, protagonista do processo decisório neste APL, é especificada por DVF Consultoria (2007), segundo a qual atuam essencialmente entidades de classe e sindicatos, formados por empresas do setor metal mecânico e industrial, concentrados na região metropolitana, com destaque para o CDMEC e o SINDIFER.

O APL possui também uma espécie de Governança Ampliada, que inclui outros atores parceiros, e na qual atuam as entidades ilustradas na Figura 2.

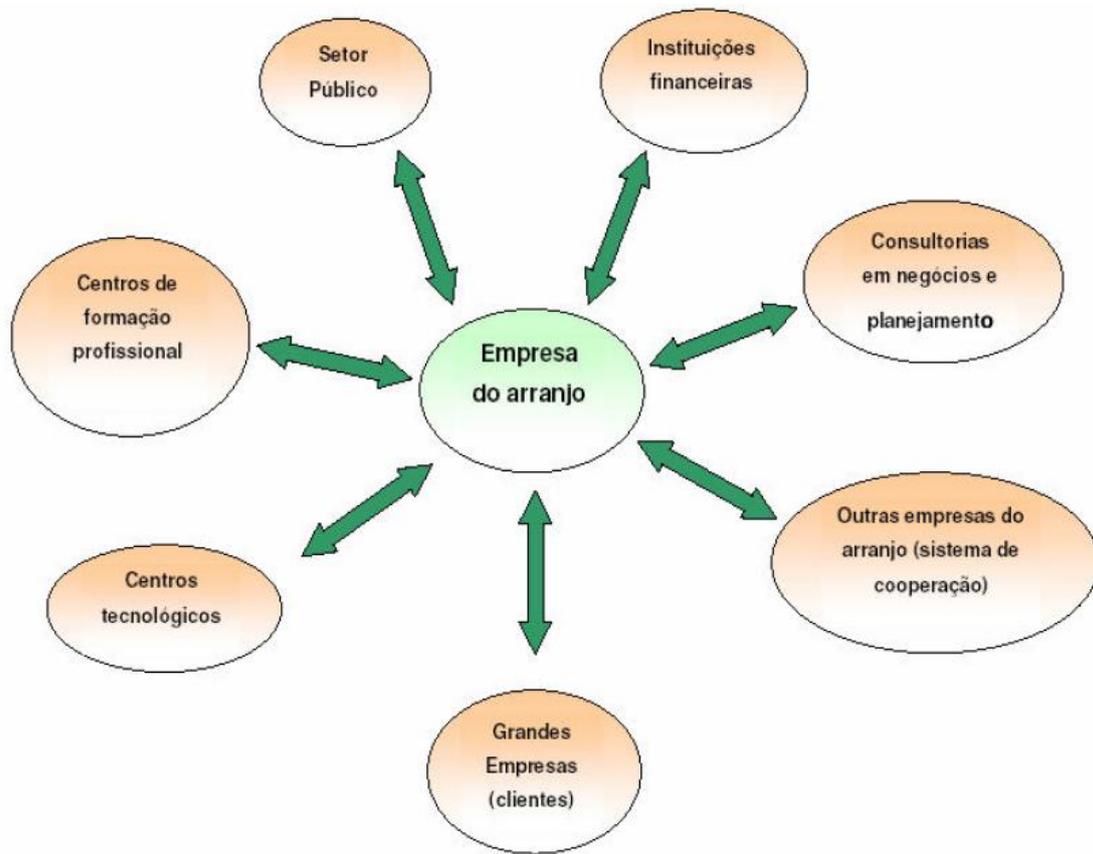


Figura 2. Governança do APL Metal mecânico

Fonte: DVF Consultoria (2007, p. 14).

As grandes empresas que compõem o arranjo metal mecânico (Aracruz Celulose/Fibria, Vale, Companhia Siderúrgica de Tubarão- CST, Samarco Mineração e PETROBRAS) são denominadas por DVF Consultoria (2007) como clientes-âncora do APL Metalmeccânico, em torno dos quais várias empresas atuam.

Nesse Arranjo Produtivo, as decisões são tomadas coletivamente em reuniões periódicas, destacando-se o apoio dado pelo Governo do Estado através da SEDETUR (atual SEDES), Movimento Espírito Santo em Ação, Sebrae, BANDES e FINDES (DVF CONSULTORIA, 2007).

Conforme a Entrevistada 6, a governança do APL desde o início de sua atuação até dias atuais é realizada principalmente pelo Sindifer, em parceria com o CDMEC: “é o próprio sindicato que é a organização do APL. [...] Então, eu vejo a organização do APL muito inserida dentro [...] da proposta sindical mesmo”.

Dessa forma, suas ações também acompanham a dinâmica sindical, relacionando-se a uma abordagem mais setorial, que, na prática, não considera o aspecto territorial mais restrito de APL (“Metalmeccânico da Região Metropolitana”), sendo ampliada a todo o estado.

Outras parcerias importantes para o desenvolvimento do setor Metalmeccânico como um todo, são o Sebrae e o Sistema FINDES (SENAI, SESI, Instituto Euvaldo Lodi), que atuam como “braços operacionais” do Sindifer (E6). Contudo, as relações desse setor parecem ser restritas ao plano estadual:

Temos pouca ligação com os órgãos de governo local. Hoje a gente comunica muito com quem? Secretaria [*Estadual*] de Ciência e Tecnologia [...], com a SEDES, são essa duas que a gente mais conversa. Não temos [*relações*] com um ministério, não temos ainda, mas eu acho que isso é também um passo pro nosso futuro (E6).

Assim, ao contrário do APL de Agroturismo, o Metalmeccânico – possivelmente por sua localização metropolitana – parece possuir maior atuação e acesso junto ao Governo do Estado, não havendo muito apoio ou relações entre este APL e entidades locais – tampouco nacionais.

Da mesma maneira que ocorre no APL de Agroturismo, no Metalmeccânico não há participação de grupos trabalhistas (sindicatos ou outros) nas decisões voltadas ao APL. As principais questões discutidas são voltadas às unidades produtivas industriais e a empresas prestadoras de serviços, considerando-se a perspectiva do desenvolvimento da competitividade empresarial, sua gestão e legalidade; considerações acerca do desenvolvimento social, da dinâmica trabalhista, de impactos sócio-econômico-ambientais (para além do aspecto legal) parecem não ser debatidas no APL. São feitas negociações entre os sindicatos patronal e trabalhista, momento no qual os trabalhadores se aproximam mais e são informados de decisões tomadas, mas não são incluídos nas discussões sobre o setor que geram essas decisões.

A realização de feiras do setor Metalmeccânico parece aproximar a sociedade em geral com o setor. No entanto, a participação parece ser maior com o objetivo de prospecção e formalização de novos negócios para o grupo empresarial/industrial. A MecShow (Feira da Metalmeccânica, Energia e Automação) envolve expositores e visitantes interessados nas atividades dos setores de mineração, celulose, siderurgia, naval, petróleo e gás. Já a Feira Prevenir (Feira de Saúde e Segurança do Trabalho) reúne profissionais da área de saúde e segurança, empresários,

gestores, patrocinadores, estudantes, entidades e órgãos de apoio, expositores e compradores.

Nesse sentido, a participação de grupos que não os que possuem objetivo claro de desenvolvimento da competitividade do setor Metalmeccânico, por meio de seus ganhos crescentes, no APL, parece ser bastante restrita, ficando esses grupos à margem de processos decisórios que interferem diretamente sobre suas vidas.

Lindblom (1959) supõe que todo valor importante ou interesse presente em processos decisórios possua um “guardião” ou “sentinela” para sua defesa. Mesmo assim, considerando a assimetria de poderes decisórios e de acesso à participação nas tomadas de decisão, os interesses ou valores importantes desses grupos “marginais” dificilmente terão atenção ou “defensores” nos processos decisórios referentes ao APL Metalmeccânico, pois suas percepções e necessidades não se fazem presentes nessas decisões.

3.3.3. Estruturas de Governança e Grupos Decisores no APL de Rochas Ornamentais de Cachoeiro de Itapemirim

De acordo com o Plano Estratégico de Desenvolvimento do APL de Rochas Ornamentais (REDEROCHAS, 2007), a governança deste APL é realizada pela REDEROCHAS, composta pelas entidades explicitadas no Quadro 6.

Quadro 7. Governança do APL de Rochas Ornamentais de Cachoeiro de Itapemirim

TIPO	LOCAL	NÍVEL	
		ESTADUAL	NACIONAL
PÚBLICO		BANDES	
PRIVADO / ORG. SOC. CIVIL	CETEMAG	SINDIROCHAS CREDIROCHAS	SEBRAE/ES

Fonte: Elaboração própria, a partir de REDEROCHAS (2007).

Legenda: BANDES - Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A; CETEMAG - Centro Tecnológico do Mármore e Granito; CREDIROCHAS - Cooperativa de Crédito dos Proprietários da Indústria de Rochas Ornamentais, Cal e Calcários do Estado do Espírito Santo; Sebrae/ES - Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas do Estado do Espírito Santo; SINDIROCHAS - Sindicato da Indústria de Rochas Ornamentais, Cal e Calcários do Espírito Santo.

Os componentes da governança do APL de Rochas Ornamentais são poucos, mas compõem um grupo relativamente heterogêneo, formado por representantes dos três níveis (mesmo que o definido como nacional atue em sentido estadual) e prevalência de entidades privadas e da sociedade civil organizada.

No âmbito público, não há representações de entes governamentais, de qualquer nível, o que pode se relacionar à institucionalização dessa governança em período anterior à implementação da política nacional pelo Governo Estadual, sendo esta caracterizada como uma iniciativa *bottom-up*, de associação espontânea e autônoma entre atores locais. No entanto, a não participação de representantes de organizações relacionadas à política nacional e sua implementação (como a SEDES) pode ocasionar um afastamento ou pouca compreensão sobre as diretrizes e conceitos dessa política.

Muito embora a ausência de representações sociais, particularmente de trabalhadores do setor de rochas, possa evitar conflitos nos processos decisórios desse APL, pela restrição de pontos de veto, indica também um afastamento desses trabalhadores de debates que os envolvem diretamente e sobre os quais mereceriam ter acesso e voz, buscando a conciliação de interesses e de temas divergentes e melindrosos.

A inclusão desse e de outros grupos relevantes na governança do APL poderia gerar progressos não apenas quanto a questões trabalhistas pontuais (como formalização contratual e saúde e segurança no trabalho), mas em assuntos mais amplos e complexos que possuem influência direta da atuação dos membros da cadeia produtiva de rochas (e do Arranjo), como meio ambiente, segurança, desenvolvimento socioeconômico e outros.

A gestão do Plano de Desenvolvimento ocorre por meio de reuniões periódicas, coordenadas pelo REDEROCHAS e com participação de todo esse grupo de governança, durante as quais são feitas discussões e ajustes de ações, propostas sugestões e identificadas oportunidades de apoio a sua execução. Toda decisão referente às ações do Plano de Desenvolvimento é trabalhada em consenso e com a aprovação dos participantes da governança (REDEROCHAS, 2007).

De acordo com o Entrevistado 4, a governança do APL originou-se do desenvolvimento do setor de Rochas Ornamentais na região de Cachoeiro de Itapemirim como um Cluster, a partir da execução do Programa para o Desenvolvimento em Rede

do Setor de Rochas Ornamentais (REDEROCHAS), apoiado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (REDEROCHAS, 2004).

A organização como Cluster, desde o início dos anos 2000, tinha o objetivo de articular o setor de rochas, aproximando “empresas e entidades”, visando “trabalhar de forma cooperativa para compartilhar e desenvolver conhecimentos” (E4). Segundo E4, essa articulação, feita principalmente pelo Sindirochas, com o tempo gerou a percepção do grupo sobre a necessidade de se criar uma governança própria do Cluster, sendo formado o REDEROCHAS, que envolve várias instituições e previu a contratação de um técnico do setor de rochas para atuar especificamente em função do desenvolvimento do Cluster, gerenciando essa aglomeração empresarial.

Foram criados sete grupos de trabalho temáticos (GT), em torno de “temas críticos” ao setor: qualificação e formação profissional; desenvolvimento tecnológico; preservação do meio ambiente; linhas de financiamento; logística de transporte; legislação tributária, minerária e ambiental; e comunicação e marketing (REDEROCHAS, 2004).

A realização dos GT's provocou a busca por novas parcerias, incluindo organizações como MaqRochas (Associação dos Fabricantes de Máquinas e Equipamentos para o Setor de Rochas Ornamentais do Espírito Santo), Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim (PMCI), Adese (Agência de Desenvolvimento Sustentável do Sul do Estado do Espírito Santo), Pastoral Ecológica, SEDETUR, Ifes, Banco do Brasil, Bradesco e BANDES (REDEROCHAS, 2004).

Com a criação da Política Nacional de apoio a APLs e iniciativas de instituições de apoio (tais como linhas de crédito específicas para APLs), derivadas da concepção desta política, o Cluster passou a ser chamado Arranjo Produtivo Local. Contudo, suas práticas e relações mantiveram-se as mesmas (E4).

Apesar de haver diversas entidades de apoio participando de discussões sobre o desenvolvimento do APL, o processo decisório principal e sua gestão eram (e ainda são) centralizadas no REDEROCHAS. Como sentença E4, “O REDEROCHAS é o APL”.

Sendo o REDEROCHAS o principal ator coletivo de atuação para o funcionamento do APL de Rochas Ornamentais, envolvendo agentes de representação

empresarial e de apoio ao desenvolvimento, caracteriza-se como uma governança horizontalizada e bastante descentralizada.

A pouca (ou inexistente) influência de representações governamentais remetem à definição de Procopiuck e Frey (2008) sobre governança como uma forma de governar emergente das interações de uma pluralidade de agentes que se influenciam mutuamente buscando alcançar objetivos comuns, enfrentar problemas e gerar oportunidades.

Dessa forma, independentemente da ação governamental, no desenvolvimento do APL como objeto de política pública, esta pode ser considerada como uma forma descentralizada de governança multinível, com grande relevância local e de organizações não-governamentais, formada a partir da necessidade descrita por Subirats (2007) de cooperar, integrar, harmonizar e unir, em um ambiente com crescente complexidade e onde a diversidade é mais patente e mais reivindicada, sendo necessárias alternativas de organização política que busquem combinar ou acomodar inter-relação e autonomia.

A ausência de representações sociais e trabalhistas também é uma característica deste APL, bem como dos outros estudados, sendo limitado seu acesso a processos decisórios. Dessa forma, as percepções voltadas ao desenvolvimento do setor produtivo e de sua competitividade empresarial sobressaem nas falas do membro desse APL entrevistado nesta pesquisa (E4), embora muitas vezes inclua perspectivas desses grupos “ausentes” em seu discurso.

As principais expectativas derivadas do desenvolvimento do APL, segundo o Entrevistado 4, relacionavam-se a “encontrar caminhos para o desenvolvimento do setor”, criando maior integração e troca de informações sobre tecnologia entre as empresas e minimizando “esse negócio de um não conversar com o outro” (E4).

Como as atividades voltadas ao desenvolvimento do APL já vinham sendo realizadas antes da implementação da Política Nacional por meio da instituição do NE-APL, as ações de antes e depois desse marco com frequência não são diferenciadas pelos envolvidos. Porém, o Entrevistado 4 identifica claramente que as discussões relacionadas à ação protagonizada pela SEDES foram finalizadas próximo ao

ano de 2010, o que corrobora as declarações dos outros entrevistados acerca do declínio da atividade do NE-APL nesse período.

O APL de Rochas Ornamentais, assim como os outros APLs analisados (Agroturismo e Metalmeccânico), participou da Conferência Nacional de Arranjos Produtivos Locais, mas, como os outros, não obtiveram retorno ou apoio ao projeto apresentado, conforme a percepção de E4.

O APL de Rochas Ornamentais, mesmo parecendo ser estruturado e possuindo uma governança organizada, como afirma E4 “nunca teve razão jurídica”, isto é, não é formalizado; “ele existe” (E4).

De acordo com o Entrevistado 4, corroborado por REDEROCHAS (2004), a fase de desenvolvimento do REDEROCHAS e de reuniões dos grupos de trabalho temáticos, para a solução de demandas do APL de Rochas Ornamentais, contou com a participação do Sindimármore nas discussões e processo decisório, pois, parafraseando Nelson Rodrigues, “toda unanimidade é burra” (E4). E complementa, afirmando que a atuação do sindicato de trabalhadores é “positiva, importante, melhora o desenvolvimento do setor”, bem como as práticas do trabalhador, além de agregar aprendizado para o setor: “Se matar o Sindimármore, como você vai ter o trabalhador? A gente não pode matar a galinha dos ovos de ouro” (E4).

Apesar de E4 apresentar em sua argumentação a participação do Sindimármore nas discussões e defendê-la, E5 afirma que as decisões do APL de Rochas Ornamentais “não são nem informadas ao Sindimármore”. Conforme sua percepção, os relacionamentos entre o sindicato de trabalhadores e o APL (caracterizado pela iniciativa empresarial) se restringe às Convenções Coletivas do Trabalho no setor, realizadas bienalmente, e a ofícios para negociação sobre adequações de segurança e trabalhistas.

Dessa forma, existem divergências de percepções entre os atores relacionados ao sindicato patronal e ao de trabalhadores. Enquanto o primeiro acredita serem suficientes as relações existentes entre essas duas partes, estando as percepções dos trabalhadores contempladas nos processos decisórios do APL (mesmo que não haja participação do grupo, a qual E4 acredita ser importante para as decisões tomadas), o último parece considerar a representação de seus interesses insuficiente.

Assim como ocorre no APL Metalmecânico, o APL de Rochas Ornamentais buscou desenvolver, desde antes de sua formação, feiras para a geração e formalização de novos negócios, o que, mesmo sendo uma importante ferramenta para divulgação de ações, criação de redes de contatos e facilitação de processos negociais, o que é bastante positivo para o desenvolvimento do setor de rochas, considera apenas a perspectiva empresarial, não envolvendo a comunidade local de modo amplo nem a classe trabalhadora deste setor.

Por outro lado, a realização do Seminário de Saúde e Segurança do Trabalhador nas Atividades de Extração e Beneficiamento de Rochas Ornamentais, realizado em setembro de 2015, em Cachoeiro de Itapemirim, que contou com grande participação de trabalhadores desse setor e de representantes tanto do Sindirochas quanto do Sindimármore, além de instituições de ensino e de controle e regulamentação trabalhista, parece ser um avanço para a inclusão desse grupo no processo decisório do APL.

3.3.4. Estruturas de Governança e Grupos Decisores no Cluster Quesero de Villa María

O Cluster Quesero de Villa María é formado pelas seguintes instituições: ENINDER (Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional), INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária), ESIL (Escuela Superior Integral de Lechería), APyMEL (Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas), PyLACOR (Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas Cordobesas), EDPT (Ente de Desarrollo Productivo y Tecnológico, autarquia da Municipalidad de Villa María), JIPL (Junta Intercooperativa de Productores de Leche), CAPROLEC (Camara de Productores Lecheros de la Provincia de Córdoba) e FAA (Federación Agraria Argentina, regional Villa María).

Nota-se no Cluster o engajamento de atores com grande reconhecimento e influência em instituições importantes para o desenvolvimento econômico do setor, o que pode ser fator fundamental para a viabilidade de execução de seus projetos, dadas suas relações e rede de contatos tanto no campo técnico quanto político.

Segundo seus gestores, o Cluster possui uma Comissão Gestora, ou organismo representativo, denominada Comisión Directiva, institucionalizada para a tomada de decisões mais importantes, que se reúne semestral ou anualmente, formada por representantes das instituições a ele relacionadas. Conforme publicação institucional do Cluster Quesero de Villa María (CLUSTER, 2013, p. 32), suas lideranças são formadas pelas instituições seguintes, conforme apresenta o Quadro 7.

Quadro 8. Governança do Cluster Quesero de Villa María

TIPO	NÍVEL		
	LOCAL	PROVÍNCIA	NACIONAL
PÚBLICO	EDPT		ESIL
	ENINDER		INTA
PRIVADO / ORG. SOC. CIVIL	APyMEL	CAPROLEC	FAA
	JIPL	PyLACOR	

Fonte: Elaboração própria, a partir de Cluster (2013).

Legenda: APyMEL - Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas; CAPROLEC - Camara de Productores Lecheros de la Provincia de Córdoba; EDPT - Ente de Desarrollo Productivo y Tecnológico, autarquia de la Municipalidad de Villa María; ENINDER - Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional; ESIL - Escuela Superior Integral de Lecheria; FAA - Federación Agraria Argentina, regional Villa María; INTA - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária; JIPL - Junta Intercooperativa de Productores de Leche; e PyLACOR - Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas Cordobesas.

O ENINDER é uma instituição pública que se ocupa da gestão do Cluster, bem como o EDPT; o INTA e a FUNESIL, também instituições públicas, atuam nas áreas de pesquisa e formação no Cluster; a ApyMEL e PyLACOR, instituições privadas, são representantes de produtores primários (leiteiros); FAA e CAPROLEC, instituições privadas, se relacionam a elaboradores (indústrias queijeiras); e a JIPL, instituição privada cooperativa, engloba tanto elaboradores quanto produtores primários.

Nota-se, pela análise do Quadro 7, que a Governança do Cluster Quesero de Villa María é composta tanto por instituições públicas quanto privadas, sendo ambas atuantes para o desenvolvimento do Cluster. As organizações locais/regionais e nacionais são as mais presentes, o que indica a preservação da característica das relações iniciais do Cluster, formado a partir da articulação entre os níveis federal e local, na implementação de uma política nacional em sentido *top-down*.

Apesar de, inicialmente, o Cluster haver sido organizado por uma iniciativa “de cima para baixo”, com o decorrer de sua estruturação os atores locais e

regionais foram se envolvendo e “abraçando” a proposta de desenvolvimento dessa aglomeração produtiva, evidenciando sua liderança e tornando-se protagonistas das ações.

As entidades localizadas no escopo da província de Córdoba, que têm atuação, são aquelas de iniciativa privada, não havendo proximidade de governos deste nível nas relações referentes ao Cluster.

Semanalmente ou a cada 15 dias, para as decisões mais imediatas, se reúne um grupo menor, formado pelo presidente do Cluster, seu vice, secretário, subsecretário e tesoureiro, relacionados às instituições ENINDER, INTA, ESIL, FAA e APyMEL.

A existência de uma comissão gestora, composta por representações de instituições diversas, possibilita a participação de vários sujeitos atuantes sobre o setor leiteiro e queijeiro. Porém, não se pode concluir acerca da efetiva consideração de demandas de diferentes grupos de interesse, destacando-se um possível protagonismo decisório das instituições cujas representações se reúnem mais frequentemente.

Além disso, de acordo com os entrevistados, não há participação de representantes da sociedade civil (“cidadãos comuns”) no processo decisório, tampouco o compartilhamento de informações e divulgação de ações junto à comunidade local. A sociedade como um todo, ou seja, os maiores “receptores” dos impactos econômicos e sociais (positivos e negativos) do Cluster, não são considerados nos processos decisórios referentes a essa aglomeração produtiva e sua atuação.

A participação popular e o controle social poderiam contribuir para uma melhor percepção das demandas locais e regionais; para a análise de possíveis efeitos, resultados, impactos e externalidades advindos de sua atuação; para a *accountability* do Cluster (dados os aportes financeiros de origem pública); e para um maior apoio à consecução de seus projetos, incluindo sua inserção em diferentes mercados consumidores.

Embora a Universidad Nacional de Villa María (UNVM) não componha sua estrutura por meio de representações, os entrevistados afirmam ter seu apoio, o que é evidenciado pela proximidade do CIT (Centro de Investigaciones y Transferencia de Villa María, formado pela UNVM e o CONICET - Conselho Nacional de Investigações Científicas e Técnicas) através de atividades de pesquisa aplicada a unidades do Cluster.

Outras relações entre a UNVM e o Cluster são feitas a partir de seus profissionais individualmente, por meio de assessorias. Entretanto, destaca-se a importância da criação de um projeto institucional de envolvimento e atuação da Universidad junto ao Cluster, notadamente de unidades como a Escuela Internacional de Negocios (EIN), principalmente em atividades de extensão que objetivem a implementação dos projetos do Cluster e seu crescimento, considerando as capacidades e potencialidades técnicas e de infraestrutura dessa instituição, que apresenta grande relevância local, regional, nacional e até internacional, principalmente nas áreas de engenharia, ciência e tecnologia em alimentos.

A dificuldade (e muitas vezes impossibilidade) de investimentos (públicos ou privados) origina um ciclo iniciado pelas restrições quanto ao controle de qualidade no processo de produção leiteira e queijeira, o qual implica no baixo preço do leite, na geração de conflitos a ele relacionados e na cada vez maior dificuldade de investir.

A restrição de investimentos financeiros por parte dos associados ao Cluster (iniciativa privada) parece ser reflexo também de uma imprevisão (mesmo que provisória) de construção da câmara coletiva de maturação, e conseqüentemente na impossibilidade de destinação de matérias-primas (leite e queijos) para a produção do queijo próprio dessa aglomeração produtiva. Assim, gerou-se um ciclo paralelo àquele, cuja tendência seria de uma cooperação cada vez menor, com a comercialização independente de matérias-primas e produtos, no qual a formação da aglomeração produtiva perderia seu sentido. Contudo, o recente ato de início da obra para a construção da câmara de maturação tende a indicar um movimento oposto, de maior confiança dos associados e melhores possibilidades de investimento de recursos financeiros, humanos e materiais (incluindo matérias-primas e produtos).

O Cluster Quesero de Villa María possui como principal potencialidade ou ponto forte a intensa atuação e apoio de instituições (em geral públicas) de governo, assistência técnica, pesquisa, ensino e fomento, a qual gerou uma rede de parcerias fundamental para a realização de seus projetos.

A continuidade de seu desenvolvimento, a partir do quadro que se apresenta, depende em grande parte da viabilização da conclusão dos projetos de qualidade e de maturação unificada do queijo Yucat, sendo muito importante também a sua aproximação quanto à comunidade local. Essas medidas deverão promover maior

confiança e cooperação entre seus componentes, possibilitando futuramente a (auto) sustentabilidade do Cluster.

3.3.4.1. Cluster Quesero de Villa María: Cluster ou Arranjo Produtivo Local?

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em seu Termo de Referência para a política brasileira de apoio ao desenvolvimento de APLs, identifica como uma das principais características dessas aglomerações produtivas o significativo número de empreendimentos no território e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante. A região de Villa María, Córdoba, apresenta uma grande concentração de unidades produtivas que se dedicam à produção e processamento de leite e derivados, principalmente queijos, possuindo grande tradição de atuação neste setor econômico.

Ao incluir pequenas, médias e grandes empresas nessa cadeia produtiva, e instituir um mecanismo próprio de governança, essa aglomeração cumpre com dois outros requisitos identificados pelo MDIC para a classificação como APL.

A proposta de criação de uma câmara coletiva de maturação aponta para o aproveitamento de sinergias coletivas, identificado por Lastres e Cassiolato (2003) como importante característica de APLs. Além disso, processos de aprendizagem coletiva também parecem ser desenvolvidos nessa aglomeração produtiva, bem como uma dinâmica inovativa, considerando-se a criação de um nova variedade de queijo e de orientações quanto ao cumprimento de protocolos de qualidade do leite e seu processamento.

Os elementos “cooperação” e “articulação” também parecem estar presentes no Cluster Quesero de Villa María, especificamente no que se refere às relações entre empresas e instituições de apoio/governamentais. No entanto, se considerados apenas os grupos de produtores de leite e de indústrias queijeiras, o Cluster parece não ter grande articulação entre seus componentes, haja vista seus interesses diferentes e muitas vezes conflitantes, como o dilema preço x qualidade. Nesse sentido, a fragilidade da cooperação entre esses componentes do Cluster e pouca sinergia de atuação pode implicar em uma estagnação quanto a sua competitividade.

O modelo de funcionamento proposto pelo Cluster Quesero de Villa María indica um sistema de “co-operação” (Brandenburger e Nalebuff, 1996) entre as unidades produtivas de leite e de queijo. A não-obrigatoriedade de entrega de matérias-primas e produtos aos membros do Cluster, isto é, a não-exclusividade de comercialização junto a ele, evidencia sua atuação ora em cooperação (quando os interesses são comuns) e ora em competição (quando os interesses são conflitantes), aproximando-o do conceito de Cluster.

Por outro lado, o protagonismo do poder público e das agências de fomento e apoio técnico, externos à atividade empresarial, em função de um conjunto específico de atividades econômicas, integrando os níveis local, regional e nacional em uma proposta de política pública (PROSAP), fortalece a caracterização do Cluster Quesero de Villa María como um Arranjo Produtivo Local, conforme definição de Figueiredo e Di Serio (2007) e Lastres e Cassiolato (2003).

A aglomeração produtiva desenvolvida na região de Villa María para o setor queijeiro possui em si também algumas das questões “preocupantes” apontadas por Santos, Crocco e Lemos (2002): a) a “passividade” com relação a processos decisórios, que pode ocorrer especialmente por parte dos produtores rurais e industriais em geral, já que as decisões mais corriqueiras – e eventualmente grandes decisões – são tomadas por um grupo restrito de representantes de instituições de apoio; b) dificuldades de reprodução de um mercado local (assim como regional, nacional e internacional) dinâmico para o desenvolvimento e comercialização do queijo Yucat; c) frágil imersão social, pois as relações do Cluster junto à sociedade em geral parecem ser muito restritas, bem como a participação social (“cidadão comum”) nos processos decisórios, que se mostra inexistente; d) a ausência de segmentos importantes da cadeia produtiva, especialmente no que se refere à etapa de comercialização de seus produtos.

Dessa maneira, pode-se entender que o Cluster Quesero de Villa María, de acordo com as conceituações brasileiras de Arranjos Produtivos Locais, se assemelha grandemente aos APLs brasileiros.

3.4. Aspectos Organizacionais e Decisórios nas Aglomerações Produtivas: uma Relação entre Brasil e Argentina

Ao analisar três Arranjos Produtivos Locais brasileiros (APL de Agroturismo das Montanhas Capixabas, APL Metalmeccânico da Região Metropolitana e APL de Rochas Ornamentais de Cachoeiro de Itapemirim) e um Cluster argentino (Cluster Quesero de Villa María), este estudo apresentou características que os assemelham e que os diferenciam, principalmente no que se refere a seus aspectos organizacionais e decisórios.

Intentando apresentar essas diferenças e similitudes entre essas aglomerações produtivas de maneira mais didática, favorecendo sua visualização, foi elaborado o Quadro 8, a partir das percepções dos entrevistados e de fontes bibliográficas e documentais de pesquisa, acerca de 11 variáveis principais, a saber: 1. Estruturação como APL; 2. Existência de Normatizações Próprias; 3. Atuação da Governança; 4. Principal Liderança (Pública x Privada); 5. Heterogeneidade do Grupo Decisor; 6. Fluxo de Organização do APL; 7. Relação com o Governo Federal; 8. Relação com o Governo Estadual; 9. Relação com Governos Locais; 10. Existência de Canais de Participação de Grupos de Trabalhadores; 11. Existência de Canais de Participação da Comunidade Local.

Quadro 9. Características das Aglomerações Produtivas Brasileiras e Argentina

	APL AGRO	APL METAL	APL ROCHAS	CLUSTER QUESERO
Estruturação como APL	Média	Baixa	Alta	Alta
Existência de Normatizações Próprias	Não	Não	Não	Sim
Principal Liderança (Pública x Privada)	MCC&VB (Priv.)	Sindifer (Priv.)	Sindirochas (Priv.)	ENINDER (Públ.)
Atuação da Governança	Média	Baixa	Alta	Alta
Heterogeneidade do Grupo Decisor	Média	Média	Média	Alta
Fluxo de Organização do APL	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i> ⇓ <i>Bottom-up</i>	<i>Top-down</i> ⇓ <i>Bottom-up</i>
Relação com Governo Federal	Baixa	Baixa	Baixa	Alta
Relação com Governo Estadual	Alta	Alta	Média	Baixa
Relação com Governos Locais	Alta	Baixa	Média	Alta
Existência de Canais de Participação de Grupos de Trabalhadores	Não	Não	Já houve	Não
Existência de Canais de Participação da Comunidade Local	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria, a partir de entrevistas, Sebrae-ES (2007), NE-APL/ES (2010b), DVF Consultoria (2007), REDEROCHAS (2007) e Cluster (2013).

Legenda: APL AGRO – APL de Agroturismo das Montanhas Capixabas; APL METAL - APL Metalmecânico da Região Metropolitana; APL ROCHAS - APL de Rochas Ornamentais de Cachoeiro de Itapemirim; CLUSTER QUESERO - Cluster Quesero de Villa María.

Destaca-se que as informações do Quadro 8, de natureza qualitativa e inferidas diante de dados subjetivos, se referem, sob o aspecto temporal, ao período em que a Política Nacional de Apoio a APLs estava sendo implementada no estado do Espírito Santo e à época de visita ao Cluster argentino (na qual a política argentina ainda se encontrava vigente, em fase de finalização).

A primeira característica evidenciada no Quadro 8 se relaciona à estruturação da aglomeração produtiva como Arranjo Produtivo Local, considerando-se algumas características como o significativo número de empreendimentos no território e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, o envolvimento de atores com diferentes características, o aproveitamento de sinergias coletivas, presença de processos de aprendizagem coletiva e de estímulo à inovação, cooperação e articulação entre seus membros (LASTRES E CASSIOLATO, 2003), além da utilização do termo APL e da consideração de seu aspecto territorial (local/regional) para sua atuação.

A estrutura do APL de Agroturismo foi apontada como média, pois, embora possua número elevado de empreendimentos em torno da atividade do Agroturismo na região delimitada, atue em âmbito regional e busque aproveitar sinergias, desenvolver aspectos inovativos e aprendizagem coletiva, seus membros são pouco articulados e a cooperação entre os mesmos não se apresenta como uma característica, sendo necessária uma maior articulação entre os componentes do APL, principalmente em termos de cooperação entre as unidades produtivas. O APL apresenta grande iniciativa dos agentes locais para o desenvolvimento do setor turístico e da atividade de Agroturismo, com progressivo envolvimento de entidades locais, mas poucas ações de desenvolvimento do APL enquanto organização associativa. Além disso, o declínio do uso da abordagem de APL parece ser uma realidade, o que pode ser evidenciado pela diminuição do uso desse termo para se referir ao grupo em questão. Apesar disso, os entrevistados identificam essa forma de aglomeração produtiva como sendo importante para o desenvolvimento de seu setor.

A abordagem de APL e o uso desse termo também têm sido menos frequentes no APL Metalmecânico, que lida de maneira ampla, trabalhando suas ações em função do setor de modo geral, em todo o território do Espírito Santo. Além disso, o foco em aspectos industriais e econômicos, considerando principalmente interesses patronais em direção ao crescimento da competitividade empresarial, bem como a pouca cooperação entre seus membros (mais especificamente entre empresas) e a restrita relação com outras entidades (principalmente) não empresariais, para além da figura do sindicato, fazem deste um APL pouco estruturado. Mesmo assim, características importantes de APLs estão presentes neste, como o incentivo à inovação, a busca do aproveitamento de sinergias e, evidentemente, a presença de grande número de empresas deste setor na região circunscrita como Arranjo Produtivo.

Em seu processo de desenvolvimento a partir da Política Nacional de Apoio a APLs, todos os APLs brasileiros criaram expectativas, seja quanto à atuação do NE-APL, seja quanto a sua participação nas Conferências Nacionais de APL, que não foram atendidas. Essa quebra de perspectiva em função de desapontamentos ou decepções pode também dificultar sua estruturação enquanto APL.

Apesar disso, tanto o APL de Rochas Ornamentais quanto o Cluster Quesero de Villa María podem ser identificados como tendo estruturação alta, pois ambos possuem uma boa articulação entre seus membros (superior aos demais APLs estudados), envolvendo diferentes atores em seus processos decisórios, na procura por sinergias e seu aproveitamento, no estímulo à inovação e à cooperação (apesar de as unidades produtivas serem pouco cooperativas entre si). Além disso, apresentam importante concentração territorial de empreendimentos voltados a suas atividades e cadeia produtiva. Outra característica que evidencia sua estruturação organizacional, não presente nos outros APLs, é a contratação de pessoal específico para a gestão do APL, o que indica uma diferenciação entre essa aglomeração produtiva (como organização) e suas lideranças (o que não ocorre nos outros APLs, onde suas estruturas e colaboradores se confundem com os das instituições protagonistas).

A segunda variável apresentada no Quadro 8 relaciona-se diretamente à primeira: a existência de Normatizações próprias da aglomeração produtiva, tais como regimentos ou normativas. Essa variável se relaciona intimamente à estruturação da governança do APL, pois determina seu *modus operandi*, suas atribuições, os papéis de players locais, dentre outras questões.

Nenhum dos APLs brasileiros apresenta documento próprio que determine diretrizes para seu funcionamento, ao contrário do Cluster Quesero, que possui um Regimento específico. Essa característica indica uma desagregação da capacidade de governança dos APLs, não meramente pelo aspecto documental, mas pelo que sua ausência pode significar: desde a elaboração de objetivos institucionais em função do bem comum, sob o aspecto gerencial, até sérias dificuldades quanto a questões operacionais, como a articulação de ações em função desses objetivos, incongruências em sua atuação, limitações quanto à busca de recursos para seu funcionamento, entre outros fatores.

A criação e institucionalização desse tipo de documento normativo tende a favorecer o fortalecimento de sua governança e a consolidação dessas aglomerações produtivas como organizações – o que poderia eventualmente implicar na alteração da classificação do Cluster Quesero na Variável 1, apontando-o como Muito Alto (no entanto, a Variável 1 não considerou o aspecto normativo para sua classificação).

Da mesma forma, a falta de regulamentação específica pelos APLs pode gerar dificuldades quanto ao seu funcionamento, em especial em médio e longo prazo, haja vista as maiores dificuldades relacionadas à continuidade de ações, conceitos e diretrizes, à formalização das relações, à definição de papéis e distribuição de funções, dentre outros fatores.

As principais lideranças dos APLs brasileiros (Variável 3) se relacionam a entidades da iniciativa privada: Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau (MCC&VB), Sindicato das Indústrias Metalúrgicas e de Material Elétrico do Estado do Espírito Santo (Sindifer) e Sindicato da Indústria de Rochas Ornamentais, Cal e Calcários do Espírito Santo (Sindirochas). Cada um desses firma parcerias para executar suas ações, junto a instituições de apoio, de fomento e de ensino e pesquisa, e a órgãos governamentais, todavia tendem a centralizar decisões operacionais e corriqueiras.

Já o ENINDER (Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional) é a instituição pública, de grande relevância local e regional para o desenvolvimento, de maior liderança no Cluster Quesero. Destaca-se que todas essas lideranças são entidades locais e regionais, que possuem conhecimento e prática sobre as regiões e setores que lideram, o que pode ser fator determinante para que o desenvolvimento dos APLs/Cluster ocorra em uma perspectiva *bottom-up*, a partir da articulação de atores

locais e regionais que criem um sentimento de pertencimento quanto à proposta das aglomerações produtivas.

A variável 4, Atuação da Governança, apoia-se nas definições de Sacomano Neto e Paulillo (2012, p. 1150) e de Lastres e Cassiolato (2005), para os quais a governança em APLs abarca os diferentes mecanismos de coordenação, influência, intervenção e participação de seus atores sobre suas atividades e sobre seus processos de decisão. Essa concepção de governança se relaciona ao modelo de governança multinível desenvolvido na política nacional de Apoio a APLs, cujas principais características incluem a descentralização de ações e decisões, bem como a ampliação de atores não governamentais nesses processos decisórios e nas estruturas de implementação dessa política.

Partindo do pressuposto de que todas as aglomerações produtivas possuem governanças formais (mesmo que possam não ser atuantes), a variável 4, Atuação da Governança, se baseia nas ações desenvolvidas pela instituição ou grupo apontado formalmente como sendo essa instância, no sentido de fortalecer essas aglomerações produtivas como Arranjos Produtivos Locais, nos casos brasileiros, ou como Cluster, no caso argentino.

As classificações das aglomerações produtivas, sob esse aspecto, coincidem com as da variável 1, posto que se relacionam diretamente. Dessa forma, o APL Metalmecânico possui baixa atuação da Governança para organizá-lo como APL, principalmente porque sua atuação é centralizada na entidade sindical, que atua em direção ao setor de maneira ampliada, extrapolando o aspecto territorial e de atividades específicas do APL delimitado na Política Nacional de Apoio a APLs, isto é, sua abordagem é bastante voltada ao setorial, de modo ampliado às atividades em todo o estado, não especificamente no escopo do APL metropolitano. As atividades e estruturas de governança parecem ser as mesmas independentemente da implementação da política; apesar disso, busca desenvolver outros aspectos característicos de APL, como explicitado quanto à variável 1.

Durante a época de implementação da Política subnacionalmente, a Governança do APL de Agroturismo buscou desenvolvê-lo como esse tipo de aglomeração, apesar de ter abandonado essa abordagem após o término das atividades relacionadas à política no Espírito Santo. Houve ações para articulação e cooperação entre seus membros, mas o APL não conseguiu se desenvolver e se estruturar tanto

quanto possibilitaria seu potencial, o que pode ter ocorrido por ter sido uma iniciativa *top-down* com pouco protagonismo de agentes locais. Além disso, a centralização da governança em apenas uma instituição pode ter significado a tentativa de ações isoladas e pouco articuladas aos demais componentes do APL, além de uma sobrecarga em sua atuação. A criação de uma governança que envolva diversos atores de relevância local, regional e estadual para o crescimento e ampliação da atividade do Agroturismo é fator determinante para sua consolidação.

Em contrapartida, o APL de Rochas Ornamentais e o Cluster Quesero de Villa María apresentam alta atuação de sua Governança, que possui representações de variadas instituições relacionadas ao desenvolvimento dos setores (Rochas e Queijeiro). Mesmo tendo características diferentes, pois a do primeiro foi formada em processo anterior à implementação da Política brasileira e a do segundo foi instituída pela Política argentina, ambas as Governanças se mostraram bem estruturadas, articuladas e atuantes em função do fortalecimento do APL/Cluster como aglomerações produtivas organizadas.

Outra importante ação para o desenvolvimento das aglomerações produtivas, promovida pelas lideranças e estruturas de governança dos APLs/Cluster é a organização de eventos para a promoção de suas atividades e a geração de novos negócios, além da facilitação de negócios previamente firmados. Tanto os APLs Metalmecânico e de Rochas Ornamentais, quanto o Cluster Quesero, vêm organizando feiras com esses objetivos, as quais têm apresentado bons resultados para os setores em questão. Quanto ao APL de Agroturismo, que em período anterior à implementação da Política também já realizou feiras e exposições, deixou de fazê-lo durante sua conformação como APL, não tendo ainda voltado a esta prática.

Além disso, a variável 4 relaciona-se ao grau de horizontalização de sua governança, pois os dois tipos de governança em APLs, identificados por Lastres e Cassiolato (2005), podem ser observados nas aglomerações produtivas estudadas. Os APLs de Agroturismo e Metalmecânico parecem apresentar uma governança mais hierárquica, na qual a autoridade é internalizada em lideranças com capacidade de coordenação das atividades (tecnológicas, produtivas e mercadológicas), quais sejam: o Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau, que, mesmo atuando de forma mais centralizada, possui maior compartilhamento de suas ações com outros membros do APL de Agroturismo; e o Sindifer, que centraliza as ações do APL Metalmecânico.

No APL de Rochas Ornamentais e no Cluster Quesero de Villa María, identifica-se governanças não hierárquicas, caracterizadas pela dominância de poucos atores e pela prevalência de uma coordenação horizontal, com aspectos como os de confiança, da formação de redes de articulação e da influência de atores sendo mais intensos do que nos demais.

As relações não-hierárquicas e mais horizontalizadas entre os componentes de APLs, incluindo atores estatais e não estatais, em direção a mecanismos de cooperação nas governanças das aglomerações estudadas demonstram o desenvolvimento por esses atores, formal ou informalmente, de relações de confiança entre si, como abordam Vilpoux e Oliveira (2010).

Essas relações de confiança parecem ser mais fortes nos APLs à medida que desenvolvem características de atuação *bottom-up*, enfatizando o protagonismo de atores locais e internos aos APLs, como é o caso do APL de Rochas Ornamentais e do Cluster Quesero de Villa María. Ainda, as convenções próprias formadas a partir dessas relações de confiança fortalecem os APLs e sua governança; dessa forma, as aglomerações mais “fortes”, mais estruturadas e cuja governança é mais atuante apresentam também um marco normativo formal mais desenvolvido.

No que se refere à Variável 5, Heterogeneidade do Grupo Decisor, foram considerados os agentes que atuam diretamente sobre processos decisórios, de forma mais ampla do que o especificado na Governança (Variável 4). Participam mais ativamente das decisões dos APLs brasileiros principalmente atores mais relacionados à atividade empresarial, havendo também a participação de entes governamentais e de apoio ao desenvolvimento, sendo a heterogeneidade desses grupos classificada como média. O grupo decisor relacionado ao Cluster Quesero foi classificado como tendo heterogeneidade alta porque, além de entes empresariais, governamentais (mais amplos) e de apoio, participam também instituições de ensino, pesquisa e tecnologia, fundamentais ao desenvolvimento do Cluster sob aspectos como geração de dinâmicas inovativas, criação de meios para aproveitamento de potencialidades e sinergias, além da sistematização da aprendizagem coletiva.

É notável a característica de implementação em sentido *top-down* (Variável 6) nos APLs de Agroturismo e Metalmeccânico. Esses APLs apresentam grande dependência quanto ao Governo Estadual para a manutenção da abordagem de Arranjos Produtivos, abandonando-a com a finalização da atuação desse agente em

função da Política Nacional de Apoio a APLs, retornando ao enfoque setorial e não desenvolvendo aspectos organizacionais dessas aglomerações produtivas (como a estruturação de sua governança de modo amplo, a criação de normativas e a sistematização de seu funcionamento). Para sua consolidação como APL, é premente que se desenvolva uma maior organização dos agentes locais, tomando a evolução do APL como uma responsabilidade sua e percebendo a importância desse tipo de aglomeração produtiva para seu desenvolvimento.

O Cluster Quesero também foi instituído a partir de uma ação *top-down* do Governo Argentino, assim como o APL de Rochas Ornamentais (como um Cluster) associado à orientação acadêmica em ação anterior à Política Nacional de Apoio a APLs. Ambos foram criados a partir de iniciativas de atores externos à aglomeração, no entanto, a articulação entre atores estratégicos e a apropriação da proposta de desenvolvimento dos Clusters por esses agentes possibilitou que estejam se desenvolvendo como aglomerações produtivas consolidadas.

As Variáveis 7 e 8 demonstram que a relação com o Governo Federal é baixa nos APLs brasileiros, os quais parecem obedecer a uma estrutura federalista de relações, mantendo-se mais próximos do Governo Estadual, mais acessível a suas demandas. Os APLs que possuem mais relações com o Governo Estadual (relação alta) são o de Agroturismo (representando até uma dependência para seu funcionamento), e o Metalmeccânico (que, além de desenvolver programas estaduais e atuar diretamente com órgãos relacionados a essa esfera de governo, também apresenta características de dependência para a abordagem de APL). O APL de Rochas Ornamentais possui relação média, pois, apesar de atuar em programas estaduais, apresenta um perfil mais independente, autônomo e focado localmente, no qual não se apresenta dependência quanto à atuação do ente governamental estadual para seu desenvolvimento e manutenção.

O Cluster Quesero, ao contrário, inverte essa lógica federativa, relacionando-se mais intensamente com o Governo Federal, dadas as relações diretas advindas da implementação da Política argentina, e menos com o Governo da Província, adversário em aspectos políticos-partidários quanto ao então Governo Nacional e ao Governo Local.

Nesse sentido, o Cluster Quesero é bastante próximo, ainda, aos Governos Locais (Variável 9), reflexo do protagonismo do ENINDER, que engloba e

articula variadas municipalidades regionais em sua atuação. Também o APL de Agroturismo possui fortes relações com esse plano governamental, envolvendo principalmente secretarias de turismo dos municípios da região em suas decisões. Dadas suas relações mais focadas local e regionalmente, o APL de Rochas Ornamentais também possui relações com Prefeituras da região, mas não as inclui tão intensamente em seus processos decisórios (com exceção principal do governo municipal de Cachoeiro de Itapemirim, onde se desenvolve a maioria das atividades do APL). O APL Metalmecânico, localizado na região Metropolitana do estado, quase não trava relações com os governos locais.

As Variáveis 10 e 11 evidenciam a inexistência de canais de participação de grupos de trabalhadores e da comunidade local, de maneira geral, seja em processos de decisão nos APLs/Cluster, seja pelo campo de acesso a informações quanto a essas decisões. O único APL, dentre os estudados, que já possibilitou um canal mais direto quanto à participação de representações trabalhistas em sua Governança e em grupos decisores é o de Rochas Ornamentais. Contudo, essa via participativa foi extinta, não havendo participação em nenhuma das aglomerações produtivas, nem de trabalhadores, nem de cidadãos-comuns.

A restrição quanto à participação de grupos como esses representa uma assimetria de acesso e de poder quanto aos processos decisórios, que pode gerar um viés de atuação dos APLs/Cluster, desenvolvendo seus objetivos em função de interesses restritos aos grupos atuantes nesses processos. Esses interesses podem, em uma análise mais radical, se vincular apenas a elementos voltados ao crescimento e competitividade empresarial puro, em detrimento da consideração de fatores socioeconômicos e ambientais locais ou regionais.

Apesar disso, os discursos de todos os entrevistados apontam para uma preocupação com essas questões: sociais, econômicas, trabalhistas, ambientais, dentre outras. De todo modo, a participação de grupos locais e regionais, como representações sociais e trabalhistas, pode favorecer uma melhor abordagem dessas questões, a partir de percepções diversas àquelas de grupos já presentes nas decisões, considerando elementos próprios de sua vivência cotidiana. Além disso, essa aproximação entre grupos distintos, que possuem ideias, valores e visões diferentes, pode promover a facilitação de processos de conciliação e mediação de conflitos, gerando relações de confiança mútua para o desenvolvimento de cooperações.

3.5. As Escolhas dentre as Alternativas: o “Planejado” e o “Porvir” nas Aglomerações Produtivas

Como elucida Immergut (1992), a situação normal da política não é o consenso, mas a diversidade de preferências e interesses, pois decisões políticas envolvem diversas arenas. Muitas vezes, mesmo o processo decisório sendo formado por grupos semelhantes, como ocorre em Arranjos Produtivos Locais, nos quais o objetivo principal geralmente se relaciona ao desenvolvimento empresarial do setor, algumas dinâmicas desse processo de decisão podem envolver diferentes atores com poder de veto, com interesses divergentes, que podem gerar conflitos.

Esses conflitos se originam a partir da interação entre pessoas, que exercem influência, controle ou poder umas sobre as outras, em um jogo de poder (LINDBLOM, 1981) cuja negociação é necessária para que as decisões sejam tomadas e os eventuais ajustes sejam realizados.

A elaboração de Planos Estratégicos para o desenvolvimento dos APLs analisados neste estudo, especificamente o APL de Agroturismo, o Metalmeccânico e o de Rochas Ornamentais, a serem apresentados como projetos de implementação da Política Nacional de apoio a APLs no Espírito Santo, necessitou a identificação das principais demandas existentes nesses setores.

Considerando a limitação de recursos (financeiros, humanos, logísticos, dentre outros) tanto públicos quanto privados, característica de ações públicas, e objetivando o melhor aproveitamento desses recursos de maneira coletiva para o processo produtivo, próprio da organização em aglomerações produtivas, a elaboração desses Planos Estratégicos configurou-se como um processo decisório próprio aos APLs.

As necessárias focalização e restrição de alternativas a serem analisadas e instituídas nesse processo decisório originaram documentos (os Planos Estratégicos) nos quais aparecem as decisões tomadas, após consideração de uma gama mais ampla de demandas também importantes, mas que possivelmente não apresentaram atores políticos com poder decisório suficiente para sua inclusão nessa agenda, ou apresentaram atores com poder de veto para sua exclusão.

Segundo o Entrevistado 1, algumas demandas setoriais dependem da atuação do próprio setor, sendo a atuação governamental irrelevante em algumas situações: “muitos gargalos deles estão com eles, [...] e eles têm que resolver” (E1). De qualquer maneira, mesmo sendo atribuições dos membros dos APLs (notadamente da iniciativa empresarial), em grande parte a articulação entre esses membros e os demais que conformam o APL, bem como entre esses e parceiros externos, é de suma relevância para sua solução. Dessa forma, entende-se que seja adequada sua inclusão nesses Planos Estratégicos, que visam prospectar possibilidades de parcerias, convênios ou ações específicas que os solucionem.

As subseções seguintes apresentam as principais demandas dos APLs analisados, identificadas em seus Planos Estratégicos de Desenvolvimento, em função das quais se desenrolariam as principais ações do NE-APL para essas aglomerações produtivas. Além disso, são descritos alguns resultados relacionados à formação dos APLs, bem como as demandas ainda não solucionadas, de acordo com a percepção dos entrevistados que contribuíram com este estudo.

3.5.1. Demandas de Desenvolvimento do APL de Agroturismo das Montanhas Capixabas

O Plano Estratégico do Arranjo Produtivo de Agroturismo (SEBRAE-ES, 2007, p. 30-35) apresenta cinco ações principais para o desenvolvimento desse Arranjo Produtivo: a) Capacitação de Empreendedores em Agroturismo e Meio Ambiente; b) Valorização de Produtos com Diferencial de Qualidade: Indicações Geográficas; c) Controle de Borrachudos (*Simulium sp.*); d) Sinalização interpretativa dos atrativos turísticos; e e) Elaboração e execução de um plano de marketing para a Região das Montanhas Capixabas. Essas ações são apresentadas a seguir.

3.5.1.1. Capacitação de Empreendedores em Agroturismo e Meio Ambiente

A ação de capacitação para empreendedores é justificada em Sebrae-ES (2007) pelo ambiente de expansão do Agroturismo, no qual muitas unidades agrícolas vêm se reorganizando em empresas que exploram também atividades agroturísticas, sendo necessária a qualificação desses empreendedores (que estejam iniciando essas atividades ou que pretendam dar continuidade às já existentes) para atuarem nessa realidade, a partir de perspectivas de exploração do espaço e das atividades de turismo no espaço rural, aliada à preservação do patrimônio rural e de seu meio ambiente.

As principais metodologias aplicadas ao curso relacionam-se a aulas teóricas e práticas, visitas técnicas, visitas de intercâmbio, consultoria caso a caso, estruturação do plano de negócio e seminário de encerramento, realizadas em um período de 18 meses.

Este projeto, a ser coordenado e executado pelo Sebrae-ES, em parceria com a Agrotures, previu o investimento total de R\$191.915,00, com participação de 90% desse custo pelo Governo Federal (provavelmente Ministério do Turismo), 5% pelo Sebrae e 5% pela Sedetur. Entretanto, mesmo havendo sido apresentado na Conferência Nacional de APLs, como parte da implementação da Política Nacional de APLs, sob orientação da SEDES e NE-APL, não obteve apoio direto pelo Governo Federal.

A capacitação de empreendedores atende a uma necessidade dos empresários/produtores do Agroturismo para o desenvolvimento de suas unidades produtivas. Embora grande parte desses produtores atue em um sistema familiar, entende-se que a capacitação de pessoal de todo o processo produtivo e de prestação de serviços seja fundamental para que o APL se desenvolva.

Parcerias entre o APL e instituições como o próprio Sebrae-ES, além do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes) e Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper), que possuem grande atuação na região, seriam essenciais para esse tipo de capacitação.

3.5.1.2. Valorização de Produtos com Diferencial de Qualidade: Indicações Geográficas

O desenvolvimento de um projeto de Certificação de Origem, por meio da obtenção de um selo de Indicação Geográfica (IG) para produtos com diferencial de qualidade e identidade, originários de negócios do agroturismo da região, pretendeu viabilizar a valorização desses produtos, agregar valor às atividades e profissionalizar a gestão de empreendimentos do Agroturismo (SEBRAE-ES, 2007).

Sob coordenação do Sebrae-ES e do Incaper, o projeto apresentado no Plano Estratégico de desenvolvimento do APL de Agroturismo previa o investimento de R\$950.000,00, sendo 70% do Governo Federal, 10% do Sebrae e 10% do Incaper. Em ações relacionadas ao NE-APL, este projeto, como um todo, não obteve financiamento direto.

No entanto, a partir de iniciativas do Fórum Origem Capixaba, constituído por 16 instituições do estado do Espírito Santo (dentre elas, o Sebrae-ES, Secretarias de Estado, BANDES, Incaper, SENAR e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), que se reúnem periodicamente objetivando discutir e propor ações de incentivo ao uso de Indicações Geográficas e Marcas Coletivas como ferramentas de identidade de produtos, valorização sociocultural e desenvolvimento sustentável, foi desenvolvido o projeto de IG do Socol de Venda Nova do Imigrante, em parceria entre o Sebrae-ES e o Inovates (Instituto de Inovação e Tecnologias Sustentáveis), sendo protocolado a solicitação de registro de IG junto ao Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) em junho de 2014.

O Socol é um embutido de porco originário da cultura italiana, trazido pelos imigrantes que se instalaram na região de Venda Nova do Imigrante. Originariamente, era chamado *ossocollo* e produzido com a carne do pescoço suíno; com o desenvolvimento do produto nessa região, passou a ser chamado Socol e a utilizar o lombo suíno, para se ajustar ao paladar do brasileiro (REIS, 2013).

Em dezembro de 2015, foi formalizado um projeto de Alavancagem da IG do Socol, mediante Termo de Execução Descentralizada do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a ser executado pelo Ifes e seu Núcleo Incubador. Em meados deste mesmo ano, por iniciativa do Sebrae-ES e empreendedores do Agroturismo, começou o movimento para reconhecimento também do Agroturismo, enquanto serviço, como uma Indicação Geográfica.

O investimento no reconhecimento de Indicações Geográficas relacionadas a produtos e serviços característicos desse APL, formando associações, parcerias e grupos de governança específicos para a gestão das IG's, evidencia um dos principais pressupostos da formação de Arranjos Produtivos: o de incentivo à inovação e aprendizagem coletiva, que são vistos por Figueiredo e Di Serio (2007) e MDIC (2004), dentre outros, como importantes elementos para a geração de ganhos crescentes de produtividade, aumentando seu valor agregado e competitividade sustentada.

O APL possui, então, grande potencial de crescimento e fortalecimento com base no incentivo à inovação e valorização de suas tecnologias e atividades próprias (serviços e produtos), o que deve ser viabilizado pelo reconhecimento das Indicações de Procedência buscadas.

Outros tipos de inovação presentes nesse APL se relacionam principalmente ao desenvolvimento de metodologias de produção e comercialização mais adequadas à realidade do Agroturismo (especialmente voltados a proporcionar experiências de visitantes junto à propriedade rural e ao processo produtivo) e à criação de produtos com peculiaridades regionais, dentre os quais podem ser destacados: diferentes tipos de queijos (morbier, resteia, temperados e outros), a pizza de polenta, antepastos com ingredientes diversos (como socol, tomate seco), macarrão saborizado (sabores gengibre, café, chocolate e outros), conservas (principalmente de palmitos), bebidas (vinho de jabuticaba, cervejas artesanais, cachaça, licores), frutos (morango, tomate), biscoitos, geleias, compotas, doces, pães, bolos, artesanatos (com troncos de café, madeira, palha de milho, bordados) e outra infinidade de produtos.

Além disso, o incentivo à produção de cafés com qualidade pelas propriedades, por meio da realização de concursos regionais e estaduais, com relevância e participação nacional e internacional, como o Prêmio Qualidade Cafuso – Ueshima Coffee Company (em sua 13ª Edição), é outro fator determinante para agregar valor a esse produto de grande importância para o crescimento e manutenção das propriedades do Agroturismo.

3.5.1.3. Controle de Borrachudos (*Simulium sp.*)

Considerando-se que grande parte dos produtos e serviços veiculados nesse APL se relaciona às vivências turísticas nas propriedades localizadas em ambientes rurais, propícios à proliferação de insetos (com material orgânico, água e natureza abundante), estabelecer uma política de saúde pública adequada nesses locais, a partir de controles endêmicos e equilíbrio ambiental, é essencial.

O controle de “borrachudos” (*Simulium sp.*) foi um projeto proposto, observando-se a necessidade de estudo de viabilidade para o controle integrado desse inseto nos municípios que compõem o APL, sob compreensão de que sua ocorrência seria um forte fator limitante ao desenvolvimento dessa atividade (SEBRAE-ES, 2007).

A ação, que seria coordenada e executada pelo Incaper, com custo previsto de R\$120.000,00, sendo 90% do Governo Federal, 5% do Incaper e 5% da Sedetur, não obteve apoio direto a partir das atividades da Política Nacional de apoio a APLs.

3.5.1.4. Sinalização Interpretativa dos Atrativos Turísticos

A elaboração e implementação de um sistema de sinalização viária, com placas de sinalização interpretativa, poderia, de acordo com o projeto proposto, solucionar problemas de acessibilidade aos atrativos da Região das Montanhas Capixabas, por ampliarem as informações para além do que pode ser visto e aprendido diretamente da observação do lugar, atribuindo novos sentidos e possibilitando maior interação entre o turista e o ambiente. Com coordenação da Associação de Desenvolvimento Sustentável da Região das Montanhas do Espírito Santo (ADEMES) e execução da Sedetur, o investimento previsto para o projeto era de R\$400.000,00, aplicados pelo Ministério do Turismo (90%), Sebrae (5%) e Sedetur (5%) (SEBRAE-ES, 2007).

Um sistema foi implementado nas rodovias da região, com placas informativas sobre os empreendimentos turísticos, mas não se pode afirmar que essa estrutura tenha sido fruto de ações relacionadas ao NE-APL ou à Política Nacional de apoio a APLs.

Após permanência da sinalização, em uma ação pouco integrada à proposta de desenvolvimento do APL, em janeiro de 2015 foram retiradas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) a grande maioria dessas placas, especificamente as localizadas ao longo da BR 262, como parte do Projeto BR-Legal, que pretende padronizar a sinalização rodoviária.

Em setembro de 2015, foram realizadas reuniões entre a Secretaria de Estado de Turismo (Setur) e o DNIT, com participação de representantes dos municípios de Domingos Martins, Venda Nova do Imigrante, da Associação Turística de Pedra Azul (ATPA), da Associação de Agroturismo do Espírito Santo (Agrotures) e do Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau, objetivando chegar a uma solução positiva para ambas as partes, que possibilite a reinserção de sinalização referente aos empreendimentos do Agroturismo (AGROTUR, 2015).

A efetivação de ações como esta favorecerá o acesso a empreendimentos do Agroturismo por visitantes, por melhorar sua orientação em situações nas quais não possuem guias ou grandes informações prévias, constituindo importante estratégia de *marketing* e promoção para essas unidades. Além disso, possibilitará uma melhor explicitação do APL de Agroturismo como uma rota turística integrada, tornando sua identidade como aglomeração produtiva mais robusta, tanto por sua melhor caracterização territorial quanto pela integração de variados empreendimentos a ela relacionados.

3.5.1.5. Elaboração e execução de um plano de marketing para a Região das Montanhas Capixabas

A quinta ação proposta no Plano Estratégico de desenvolvimento do APL de Agroturismo, e que também não obteve relação direta com a atuação integrada do NE-APL na implementação local da Política Nacional de apoio a APLs, é a criação de um Plano de Marketing para o Agroturismo nas Montanhas Capixabas.

Esse plano seria viabilizado pela implantação de um Observatório Turístico, que agregasse e fornecesse dados necessários à realização de estimativas para o setor, de forma atualizada e permanente, e que possibilitasse a promoção de avaliações periódicas do plano de marketing, adequando-o às mudanças mercadológicas (SEBRAE, 2007).

Sob coordenação de uma representante da Agrotur e execução da Sedetur, o projeto previa o investimento de R\$1.500.000,00, aportados pelo Ministério do Turismo (70%), Sebrae (15%) e Sedetur (15%).

3.5.1.6. Outros Avanços e Demandas do APL de Agroturismo

A formação do APL de Agroturismo foi identificada pelos entrevistados desta pesquisa como um avanço para este setor. Mesmo que sua utilização venha sendo reduzida no cotidiano, a articulação possibilitada e a utilização desse conceito são percebidas como um ponto positivo, que permite o debate de temas pertinentes ao desenvolvimento da atividade de Agroturismo como um todo.

Ao serem questionados a respeito de demandas urgentes do Arranjo Produtivo de Agroturismo, os entrevistados mencionaram várias questões para além das identificadas no Plano Estratégico de desenvolvimento do APL, elaborado em 2007. A principal delas, identificada por todos os Entrevistados (E2, E3 e E7) específicos desse setor, é a revisão de aspectos legais (municipais, estaduais e federais) relacionados ao Agroturismo, à produção de alimentos (tanto de origem animal quanto vegetal) em agroindústrias e sua comercialização.

De acordo com a Entrevistada 3, a revisão dessas normativas se justifica porque

Se a gente for ver hoje o quê que a legislação pede, já tira totalmente a característica do conceito de agroturismo. Porque hoje o turista não pode vivenciar a produção, ele não pode ter acesso, ele não pode ir lá onde está fazendo o queijo, onde está torrando café, enfim, tem toda uma questão que precisa ser discutida. [...] Porque pela evolução está se industrializando muito, e está deixando essa característica que é a essência, que é o que traz o turista aqui, né? [...] a legalidade é o fundamental. A gente tem exemplo da... tem um produtor de vinhos de jabuticaba em Conceição [do Castelo], é um sucesso. Toda feira que a gente leva vende tudo. Mas eles estão com tanta dificuldade, que o caminho está sendo fechar a produção porque eles já não conseguem mais atender à legislação, que tem que ser legislação federal porque é [referente a] bebidas, né? E ele tem que, ele ali pequenininho que produz algumas garrafas tem que atender a mesma legislação que um grande produtor de bebida. [...] Então como proteger esse pequeno produtor? Que para ele nem tem pretensões de mandar pra fora, nada, ele tem a pretensão de ele produzir ali, de ele comercializar aqui e participar de eventos. Para ele não precisa mais que isso, né? [...] Teria que abrir uma empresa, aí se abrir a empresa precisa de um contador, aí já é mais um gasto. Então, é uma atividade que gerava recurso, que agregava recurso

para a propriedade. Mas também se tiver um custo alto é preferível eliminar a produção, né? (E3)

Além da legislação, E3 também identifica como uma ameaça ao desenvolvimento do Agroturismo a grande diversificação de atividades por aqueles que dele participam e a perda de sua identidade.

Porque se você pegar muitas propriedades, você vai lá, tem de tudo, não é mais o produto dela. Não que não seja legal ela vender, é uma forma de ter renda. Mas só que perde a característica, então deixa de usar o nome agroturismo, coloca outro. [...] Porque aí você vai lá, você encontra às vezes geleia do Nordeste, bebida do Sul, lá de Gramado. Você encontra de tudo, quase até um supermercado, e lá, usando o nome de agroturismo. [...] E aí o turista [...] eu acredito que sai também um pouco decepcionado, que vem conhecer um arranjo produtivo e chega ali e você encontra... tem o produto dele, que ele produz, mas tem uma infinidade de outras coisas, né? Até da 25 de março tem [risos]. Eu acho que é outro ponto muito sério que tem que ser discutido imediatamente. [...] Agroturismo é isso, [...] aquela produção, os produtos gerados dentro da propriedade, né? Que tenha a raiz no artesanal, vinculada ao artesanal, vinculada à história, à cultura, né? Com matéria-prima produzida na própria propriedade e onde o turista possa ter contato com esse processo. (E3)

A questão da manutenção da identidade, segundo E3, envolve também uma discussão acerca das matérias-primas utilizadas para a produção.

Essa questão da matéria-prima é também, é uma coisa que tem que ser discutida, porque, por exemplo, na produção do socol, se ela fosse lá criar o porquinho e abater, [...] ela não conseguiria produzir. Então, é uma questão que tem que ser estudada também, revisada, né? Porque muitas vezes ela não vai conseguir ter uma criação de porcos ali pra atender a produção dela. Mas aí, assim mesmo fazer o socol não deixa de ser artesanal, né? (E3)

Nesse sentido, parece necessário ao APL criar um plano de atuação (individual a partir das necessidades coletivas) para esses empreendimentos, baseado em objetivos claros pautados no conceito desejado de Agroturismo e articulando e respeitando suas vocações e habilidades para que essa identidade não se perca, mantendo o principal diferencial da atividade, que se relaciona à integração entre propriedade rural, processo produtivo, produtor e turista em experiências marcantes, positivas e diferentes do habitual destes últimos.

A entrevistada 3 aponta como principal avanço do setor ao longo do tempo o reconhecimento nacional da atividade do Agroturismo. De fato, a atividade vem sendo cada vez mais reconhecida, contudo ainda é necessária maior atenção e investimentos sobre sua divulgação em níveis estadual e nacional (em momento posterior, internacional), incentivando o turismo na região em questão.

Agregado a isso, de modo geral, existe ainda grande necessidade de aprimoramento de questões básicas, como infraestrutura e atendimento ao cliente. O estabelecimento de uma infraestrutura que possibilitasse melhor acesso e permanência no meio rural, onde se localizam os empreendimentos do Agroturismo, tanto pelo produtor quanto pelo turista, foi apontado pelos entrevistados como outra demanda desse APL.

As principais questões a serem melhoradas se relacionam às estradas e à rede de internet (que possibilite o funcionamento de cartões de crédito e débito). De acordo com E1,

Tem gente que deixa de ir à região das montanhas porque ninguém anda mais com dinheiro. [...] Mas o primeiro ponto a ser resolvido é: torre e transmissão. E as empresas só colocam se tiverem retorno econômico... Então você tem que ter a participação do governo. (E1)

A atuação de Governos, principalmente o Estadual, mas também os locais e Federal, para a modernização e adequação da infraestrutura, é basilar. Não apenas para a instalação de redes móveis de internet e telefonia, como citado por E1, mas também para a melhoria de rodovias e estradas de acesso, saneamento, acesso a água e energia (incluindo iluminação pública), dentre outros.

Além disso, a iniciativa privada também é fundamental para a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento e crescimento do APL, sendo necessários aprimoramentos nos setores de hotelaria, restaurantes, entretenimento e lazer, não apenas nas propriedades do Agroturismo, mas em todo o território dos municípios envolvidos, considerando o turismo local de maneira ampla como relevante ao APL.

De maneira geral, as demandas identificadas pelo Arranjo Produtivo Local de Agroturismo, tanto as que compuseram os projetos do Plano de Desenvolvimento quanto as identificadas posteriormente pelos entrevistados que contribuíram para este estudo, dependeram diretamente da ação do próprio grupo relacionado ao APL para que pudessem ser solucionadas.

Segundo sua percepção, foram desenvolvidas paralelamente às ações do NE-APL (ou apesar delas), em parcerias formadas independentemente de seu funcionamento. Mesmo que essas parcerias fossem com membros do NE-APL, não dependeram das articulações propostas na Política Nacional para sua implementação subnacional.

Nesse sentido, parece haver o protagonismo dos empreendedores e líderes locais, para além da atuação do Estado (seja pela política nacional ou não), o que pode determinar o funcionamento do APL, pela autonomia de suas ações em função da solução de problemas. De todo modo, a integração entre esses diversos agentes (incluindo entidades de apoio e governos locais, estadual e federal) promoverá a facilitação do APL de Agroturismo segundo a acepção teórica de Arranjos Produtivos, em governanças multinível reais e efetivas.

3.5.2. Demandas de Desenvolvimento do APL Metalmeccânico da Região Metropolitana

As ações apresentadas no Plano Estratégico para desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local Metalmeccânico (DVF CONSULTORIA, 2007, p. 11-14) são subdivididos em três categorias: a) Projetos de capacitação e qualificação de pessoal; b) Tecnologia e Banco de Dados; e c) Laboratório de testes e ensaios.

Esses projetos têm como objetivo suprir carências de curto prazo dos setores de Mineração, Petróleo e Gás, segundo estudos do setor. Possuem custo estimado total de R\$15.957.090,00 (R\$1.960.000,00 referentes à capacitação, e R\$13.997.090,00 para a implantação de Laboratório de Ensaio, Testes e Pesquisa) e são apresentados a seguir.

3.5.2.1. Projetos de Capacitação e Qualificação de Pessoal

São dois os projetos de capacitação de pessoal, destinados a diferentes públicos, com finalidade de qualificar profissionais empregados e desempregados de conhecimentos e ferramentas sobre governança de rede e gestão das empresas, além de aspectos tecnológicos, permitindo a interação, a troca de experiências sobre as melhores práticas adotadas e a melhor atuação e inserção no mercado (DVF CONSULTORIA, 2007).

O primeiro projeto possui o tema Capacitação Gerencial e consta de um curso de gestão empresarial, com coordenação do Sindifer e CDMEC, e execução do

Sebrae-ES e IEL. Destinado a empresários e gestores do setor metalmeccânico, este curso teve como objetivos: a) veicular a compreensão da Gestão Empresarial por Resultado; b) capacitar para a prática adequada do mecanismo do gerenciamento de resultados; c) dotar os participantes dos conhecimentos básicos para atuação como um profissional que age e pensa como dono do negócio dentro da perspectiva e dos princípios de empresariamento; d) sensibilizar para a necessidade de adequar sua postura, atitude e percepção visando tornar-se empreendedor.

O segundo projeto é para Capacitação Técnica dos Profissionais e refere-se a cursos, coordenados pelo Sindifer e CDMEC, e executados pelo SENAI, com conteúdos relacionados a conhecimentos técnicos voltados a demandas do mercado, a partir de três perfis: a) profissionais que estão trabalhando em ações de supervisão, com temas relativos a estratégia, planejamento e controle físico financeiro, liderança e trabalho em equipe; b) profissionais empregados que querem aprimorar o conhecimento e se desenvolver profissionalmente, sobre máquinas operatrizes, segurança, processos, insumos e matérias-primas; e c) desempregados cadastrado no SINE, para áreas de solda, montagem, tubulações/*spools*, caldeiraria e ajustador.

Dessa forma, os projetos de capacitação de pessoal pretendeu atender a variados tipos de trabalhadores, desde os do nível gerencial até o operacional, estivessem eles empregados ou não. Esses projetos se relacionam diretamente ao desenvolvimento de características primordiais do APL, tais como a aprendizagem interativa, a busca de parcerias junto a instituições veiculadoras de conhecimento, e, sobretudo, o incremento da produtividade empresarial a partir da capacitação de seus colaboradores. Contudo, não foram diretamente apoiados pelas iniciativas relacionadas à Política Nacional de apoio a APLs no Espírito Santo.

3.5.2.2. Projeto de Tecnologia e Banco de Dados

O objetivo deste Projeto de Tecnologia é organizar um banco de dados e informações do setor Metalmeccânico, a partir de dados de estudos realizados, desde 1989, por diferentes entidades do Espírito Santo, buscando informações atualizadas quanto à realidade de demandas do mercado.

A criação e publicação desse banco de dados possibilitariam um melhor acesso a dados do setor, e, conseqüentemente, atrairiam investidores e possibilitaria acompanhar a evolução das empresas, mas o projeto também não obteve apoio direto do NE-APL como organização, para sua realização.

Facilitar a aprendizagem coletiva, mediante a possibilidade de acesso a experiências dos membros do APL, é também uma possível decorrência desse projeto, que proporcionaria, ainda, o incentivo à inovação e à melhoria da performance das unidades produtivas, possibilitada pela análise de seus resultados, além de oferecer subsídios para a atuação de agentes de apoio, especialmente governamentais, sobre demandas setoriais.

3.5.2.3. Projeto de Laboratório de Testes e Ensaios

Considerando os altos custos e tecnologias peculiares dos equipamentos utilizados na extração, exploração e transporte de petróleo e gás, o APL Metalmecânico considerou de grande relevância a criação de um laboratório de testes e ensaios voltado a materiais e equipamentos desse setor, objetivando desenvolver, otimizar e caracterizar materiais para seus componentes visando a redução de custos em seu processo produtivo.

Conforme DVF Consultoria (2007), a implantação desse Laboratório de Materiais e Processos afins permitiria: a) desenvolver novos materiais, produtos e processos; b) realizar uma completa caracterização física, mecânica, química, microestrutural e ambiental de materiais e de resíduos sólidos; c) realizar estudos de desgaste e de corrosão em meios ácidos, em ações mecânicas e em juntas soldadas; d) desenvolver pastas de cimento com características e propriedades adequadas à cimentação de poços em águas profundas; e) realizar ensaios e estudos com resíduos sólidos da indústria de petróleo e gás natural; e f) otimizar processos de soldagem aplicados a materiais resistentes à corrosão, dentre as várias possibilidades de estudos, ensaios e pesquisas.

Apesar do aspecto tecnológico-inovativo da implantação do laboratório, atributo fundamental para o desenvolvimento de APLs, para este projeto também não

houve aplicação pelos grupos de articulação formados com a implementação da Política Nacional de apoio a APLs no Espírito Santo.

3.5.2.4. Outros Avanços e Demandas do APL Metalmeccânico

Dentre os principais avanços do APL (setor) Metalmeccânico identificados pelos entrevistados, destaca-se a criação das feiras MecShow e Prevenir. Segundo E6, a MecShow “é uma feira que movimenta bastante o setor”, havendo grande adesão tanto de expositores quanto de visitantes, seja do próprio estado, seja de outros estados ou países.

A feira Prevenir também possui grande adesão, especialmente de empresas com atuação local, tanto do setor Metalmeccânico como de outros setores, como Vale, Arcelor, Petrobrás, EDP Escelsa e Chocolates Garoto. “Então a gente ultrapassou aí a fronteira do metalmeccânico. Então hoje essa feira, apesar do Sindifer ter sido o idealizador, é uma feira que abrange a sociedade, como um todo” (E6). Segundo essa entrevistada, com a realização da feira Prevenir “a gente quer trazer uma nova cultura comportamental”, voltada à responsabilidade social e trabalhista (E6).

A fim de contribuir para esse objetivo, seria essencial que a sociedade como um todo, destacando-se os trabalhadores, fossem incluídos na organização e realização desses eventos, participando efetivamente seja como espectadores seja como atores relevantes nesse processo.

Por outro lado, foram apontadas demandas ainda existentes, e a principal delas se relaciona a uma atual decadência do setor Metalmeccânico, percebida pela Entrevistada 6. De acordo com sua descrição, muitas empresas se formaram no setor metalmeccânico em função de atender a uma demanda que havia antes, gerada por grandes empresas mineradoras (como Vale, Samarco e Arcelor Mittal), principalmente voltadas à prestação de serviços periféricos, tais como serralheria, solda, fundição, calderaria, usinagem e produção de peças e materiais elétricos. O quadro atual de crise mundial do minério provocou a diminuição das atividades dessas grandes empresas, havendo até usinas paradas. “O nosso setor está patinando, está passando por grandes dificuldades”.

Dessa forma, a atividade das empresas de suporte (que se desenvolveram para atender àquelas) também foi reduzida, perdendo contratos e tendo grandes dificuldades para manter seu funcionamento. Por outro lado, o declínio das atividades relacionadas ao segmento de mineração provocou a busca por serviços de outros segmentos relacionados às empresas de prestação de serviços, como o automotivo, que vem crescendo no estado, e o petrolífero, em menor escala, pois requer mais tecnologia e especialização.

Essa conjuntura, conforme a percepção de E6, gera uma falta de motivação e grandes dificuldades para o setor como um todo.

Hoje a gente vive um cenário diferenciado porque está muita crise né? Está geral. Então assim... mas existe, sim, uma saída e os empresários eles não estão vendo, a saída, eles estão muito desmotivados, porque ainda eles estão focados no minério, porque são da siderurgia, entendeu? Mas isso é o mundo todo, a siderurgia deu uma queda mesmo, então o pessoal vai se readequando pra atender a outras demandas, né? [...] com certeza, o cenário mudou muito, então todo mundo tem que o quê? Se reinventar né? (E6)

As empresas e demais agentes atuantes nesses setores que vêm perdendo sua capacidade de geração de riquezas no local deveriam, dessa forma, adaptar-se à conjuntura de crise, buscando alternativas criativas e inovativas para superar as dificuldades que se apresentam. A diversificação de atividades poderia, ao ampliar os horizontes de atuação, identificando novas possibilidades para a solução de problemas, reintroduzir a motivação ao setor empresarial, manter o funcionamento dessas empresas, criar autonomia nas mesmas e possibilitar que mais riquezas sejam geradas para o crescimento econômico e desenvolvimento social nessa localidade.

A Entrevistada 6 assinala como fato agravante à crise no setor Metalmeccânico, além do cenário mundial, o incidente de rompimento da Barragem de Fundão, em Mariana-MG, que continha rejeitos da mineradora Samarco (de propriedade da Vale e BHP), em 05 de novembro de 2015. O rompimento, além de provocar mortes e deixar milhares de pessoas desabrigadas na região, possivelmente gerou danos ambientais gravíssimos, como a destruição da fauna e flora, além da poluição do Rio Doce em grande parte de seu perímetro.

Aí agora aconteceu essa situação da Samarco, para piorar ainda mais. Já estava bem difícil, o cenário já estava bem difícil, ainda acontece uma tragédia, né? Então, assim, o setor está passando, eu acredito que esteja passando por uma transformação nesse momento, né? É deixar de olhar

só pra uma ou pra duas empresas, tem que olhar um todo, tem muita coisa pra ser feita. (E6)

Quanto à atuação das empresas, no que se refere à concretização de contratos em mercados externos ao estado (para além do atendimento às multinacionais instaladas local ou regionalmente), a Entrevistada 6 afirma que

algumas [empresas] que se estruturaram mais têm [contratos externos], mas é minoria. A maioria das empresas está só aqui no estado, porque às vezes a empresa daqui, ela sente um pouco de dificuldade de competir lá fora, por conta dessa carga tributária, que apesar do COMPETE, apesar dos esforços, elas saindo, não dá uma competitividade, e além disso tem a questão de preço, e a questão qualidade, né? Que se você for colocar em uma balança, às vezes uma empresa mineira ela está à frente, ela está mais competitiva, mais agressiva (E6).

As regulações próprias do mercado parecem ter efeito negativo sobre a formalização de contratos por empresas locais, pois há grandes dificuldades quanto ao equilíbrio entre custos e qualidade, segundo a percepção da Entrevistada 6.

Então o mercado é assim. Hoje não tem essa não, quem está fazendo mais barato e comprovar que faz *direitinho*... Agora, tem muito caso também que a empresa coloca o preço muito lá embaixo, *aí* ela tira a empresa boa do mercado, e não consegue cumprir com o contrato até o fim, quebra antes. Acontece isso muito aqui no setor, então falta de preparo pra elaboração de proposta. (E6)

Assim, o investimento em novas tecnologias, sejam as advindas de processos inovativos próprios, sejam as obtidas de agentes externos, assim como em questões administrativas das empresas (que vão desde os cálculos de custos e formação de preços até a gestão de pessoas e da qualidade, passando pelo planejamento adequado de seu processo produtivo), tornam-se necessárias para que os empreendimentos locais se tornem mais competitivos tanto no que se refere à qualidade de seus produtos ou serviços quanto aos preços praticados.

Nesse sentido, e corroborando as necessidades apontadas no Plano Estratégico de desenvolvimento do APL Metalmeccânico, E6 afirma que é necessária a qualificação de gestores e empresários quanto à elaboração de propostas que mantenham coerência entre as capacidades da empresa e a relação custo x qualidade de serviços e produtos a serem oferecidos.

Outra demanda ainda a ser desenvolvida, para E6, é a criação de uma cultura e de meios que permitam maior volume de exportação de produtos, mas principalmente de serviços do setor.

o nosso setor ele não tem cultura, ele não é voltado pra exportação. Muito porque, a maioria ele é um setor de serviço, né? Então quando é produto, você coloca dentro da caixa, você coloca dentro do navio e exporta. O de serviço já é mais complicado, mas não é impossível, né? (E6)

Não obstante, considerando as dificuldades referentes à gestão de preços e qualidade mesmo em níveis locais e regionais, investir nos aspectos mencionados anteriormente (tecnologia, qualificação administrativa, melhora da competitividade por preço e por qualidade) parece ser apropriado, antes que se busquem mercados externos, seja para produtos, seja para serviços.

Ao longo da entrevista com E6, foram identificadas várias demandas que ainda necessitam ser solucionadas. A grande maioria depende da atuação direta do próprio APL, seja por sua própria iniciativa, seja por parcerias formadas com atores externos. Embora haja outras demandas que estejam sujeitas a um cenário macroeconômico de crise, ou à própria natureza das atividades do setor, existe a percepção, por parte da Entrevistada 6, atuante no APL Metalmecânico, de que as dificuldades podem ser superadas e as demandas resolvidas a partir do empenho e adequação dos membros do APL ao panorama existente.

Para além das necessidades apontadas pela Entrevistada 6, destacam-se também questões como as relacionadas à emissão de resíduos (como o chamado “pó preto” das grandes indústrias de minério ferro) e poluentes, a formalização de contratos de trabalho (principalmente por prestadores de serviço), a melhoria da qualidade de vida, saúde e segurança de trabalhadores do setor e da população de seu entorno, a preservação ambiental em ecossistemas, dentre outros. Esses temas, que se fazem presentes no cotidiano de moradores e trabalhadores da região, geram conflitos que poderiam ser minimizados pela maior articulação entre empresas, Estado e sociedade em direção a sua resolução.

Por essa perspectiva, a inclusão de atores sociais e trabalhistas em processos decisórios do APL se mostra basilar para o desenvolvimento regional, apoiado nos conceitos de qualidade de vida, de valorização humana, de fortalecimento da capacidade de organizações locais e atores sociais coletivos, e do aproveitamento de recursos locais voltado à sustentabilidade.

3.5.3. Demandas de Desenvolvimento do APL de Rochas Ornamentais de Cachoeiro de Itapemirim

No Plano Estratégico do Arranjo Produtivo de Rochas Ornamentais (REDEROCHAS, 2007) são apresentados oito projetos para desenvolvimento deste APL, divididos em três categorias de demandas: a) Socioambiental; b) Logística; e c) Mercado. Os projetos de cada uma dessas categorias são descritos a seguir.

3.5.3.1. Projetos Socioambientais

São quatro os projetos voltados ao desenvolvimento socioambiental do setor de Rochas Ornamentais na região de Cachoeiro de Itapemirim. O primeiro deles, chamado “Projeto Vida Gerando Vidas”, possui como objetivo a recuperação de áreas degradadas pela exploração mineral do setor de rochas ornamentais e ecossistemas associados, na região de Cachoeiro de Itapemirim, além da proteção de nascentes nesses ambientes e da instalação de um programa de educação ambiental nessa região.

Coordenado pela Fundação de Assistência Social São João Baptista, com investimentos desta instituição (R\$173.360,00) e execução da Pastoral Ecológica da Diocese de Cachoeiro de Itapemirim, este projeto teria parcerias não especificadas no Plano Estratégico.

O segundo projeto refere-se à “Utilização de subprodutos da indústria de mármore na cultura de cana-de-açúcar”. Seu objetivo é o estudo de utilização da lama abrasiva resultante da exploração do mármore na utilização da cultura da cana-de-açúcar, tanto como corretivo de solo quanto como adubo natural, com previsão de custos de R\$1.679.977,30, sob coordenação da UFES e execução da FADTEC (Fundação de Amparo ao Desenvolvimento Tecnológico e Cultural). São apontados como parceiros a UFES, o Sindirochas, o CETEMAG e o GTP-APL.

O terceiro projeto de característica socioambiental é o de “Utilização de subprodutos de rochas ornamentais em vias públicas”, cuja finalidade é o estudo de utilização da lama abrasiva e dos cacos e casqueiros de rochas para a utilização na construção civil, visando reduzir o impacto ambiental dessa atividade. Assim como o segundo projeto, a coordenação deste é também da UFES, a execução da FADTEC e as

parcerias entre UFES, Sindirochas, CETEMAG e GTP-APL, com custos previstos em R\$1.684.957,30.

O projeto de “Estudo e Implantação do Núcleo de Reciclagem do APL de Rochas” é a quarta ação socioambiental proposta no Plano Estratégico de desenvolvimento desse APL, e visa criar núcleos segmentados geograficamente para depósito, tratamento e reaproveitamento dos resíduos gerados pelas atividades do setor, a partir de parcerias tecnológicas que ampliem as possibilidades de utilização produtiva desses subprodutos. O CETEMAG, além de coordenar esse projeto, orçado em R\$1.100.000,00, também o executaria junto à UFES, ao Centro Universitário São Camilo, à FACI (Faculdade de Tecnologia de Cachoeiro de Itapemirim), à UNES (Faculdade do Espírito Santo), à Universidade Estadual de Feira de Santana e ao Sindirochas, com parcerias de empresas, do GTP-APL e de outras instituições.

Nenhum dos projetos de abordagem socioambiental foi viabilizado por meio das parcerias articuladas junto ao NE-APL (e ao GTP-APL), durante o período de implementação da Política Nacional de apoio a APLs no Espírito Santo. Apesar disso, sua proposição demonstra uma preocupação do setor em tentar diminuir os impactos ambientais derivados da exploração do mármore e do granito, melhorando a qualidade de vida da população adjacente, a partir de estudos sobre aplicabilidades alternativas de subprodutos e resíduos dessa atividade em outros setores produtivos, bem como de seu tratamento e depósito adequado.

Evidencia, ainda, a busca pela realização de dinâmicas inovativas e de aprendizagem coletiva, que poderiam ocasionar uma maior cooperação entre os membros do APL em toda a sua cadeia produtiva, em razão do aproveitamento de suas sinergias para a consecução de objetivos em comum (como a destinação de resíduos, a diminuição de custos, a identificação de novos mercados consumidores e a criação de novos empreendimentos pela diversificação de atividades).

3.5.3.2. Projeto de Logística

O projeto relacionado à categoria de Logística, apresentado no Plano Estratégico do APL de Rochas Ornamentais, é o do Terminal Ferroviário e Alfandegário de Cachoeiro de Itapemirim. Esse terminal faria o escoamento da produção de rochas ornamentais desse APL, por meio de containers, buscando facilitar

o acesso a portos para a exportação de produtos. A coordenação seria do Sindirochas, e a execução feita por este sindicato, pela Vale e pela Centronorte Logística.

Até a realização deste estudo, o Terminal Ferroviário e Alfandegário não havia sido implementado, mas o Entrevistado 4 informou sobre a previsão de construção da linha férrea entre Vitória e a cidade do Rio de Janeiro, passando próximo a Cachoeiro de Itapemirim, para os próximos anos, o que possibilitará um melhor acesso a portos de ambos os estados (Espírito Santo e Rio de Janeiro).

Ressalta-se a grande e urgente necessidade de investimentos em modais de transporte alternativos à logística rodoviária, inapropriada à condução de cargas tão pesadas quanto blocos e chapas de rochas ornamentais (pois cada bloco bruto pode pesar, em média, 40 Toneladas). A acomodação dessas cargas, muitas vezes inadequada, em caminhões, torna esse tipo de transporte pouco seguro, pois implica em maior instabilidade do veículo em estradas estreitas, com pavimentação ruim e curvas excessivas (como as que costumam trafegar). Dessa forma, a construção de terminais e linhas ferroviários e aquaviários poderia solucionar esse problema.

3.5.3.3. Projetos de Mercado

As ações voltadas ao mercado de Rochas Ornamentais compreendem os projetos de “Revitalização do Mármore”, o de “Missão de Estudantes” e o do “Manual de uso e aplicabilidade de Rochas Ornamentais na Construção Civil”.

O Projeto de Revitalização do Mármore de Cachoeiro de Itapemirim objetiva criar condições favoráveis ao desenvolvimento tecnológico relacionado a processos produtivos, equipamentos, insumos industriais e produtos inerentes à extração, beneficiamento e comercialização de rochas ornamentais, por meio do estímulo à colaboração entre unidades produtivas.

A viabilização financeira de R\$1.500.000,00 para este projeto, sob coordenação e execução do CETEMAG, com apoio de parceiros como Sindirochas, Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim e Governo Federal, não foi realizada a partir da implementação da Política Nacional de apoio a APLs.

Da mesma maneira, a realização do Projeto Missão de Estudantes e Professores de Arquitetura, Engenharia Civil e Design para visitar a indústria de Rochas

Ornamentais do Espírito Santo também não foi viabilizada pelo funcionamento do NE-APL.

Este projeto apoiou-se na necessidade de aproximação do setor com pessoas que têm poder decisório na aquisição de materiais de acabamento na construção civil, por meio de visitas durante as Feiras Internacionais do Mármore e Granito, em Cachoeiro de Itapemirim e em Vitória. O custo previsto seria de R\$277.500,00, a coordenação e execução do CETEMAG, e as principais parcerias com o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Espírito Santo (CREA/ES), Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), empresas do setor de rochas ornamentais, Sebrae-ES e Governo Federal.

Outro projeto apresentado no Plano Estratégico do APL de Rochas Ornamentais é o de criação e publicação do Manual de uso e aplicabilidade de Rochas Ornamentais na Construção Civil.

Este manual, voltado a profissionais de arquitetura, engenharia, decoração e design, foi proposto para orientação quanto ao uso de rochas ornamentais na construção civil, divulgando seus benefícios, vantagens e importância, e valorizando as rochas do Espírito Santo.

Com coordenação e execução do CETEMAG, junto ao Sebrae-ES, esse projeto (previsto em R\$200.000,00) teria a parceria do CREA/ES, IAB, CETEM, SEDETUR, GTP-APL, empresas do setor, dentre outros.

Embora esse projeto também não tenha obtido investimentos de instituições relacionadas às dinâmicas subnacionais de implementação da Política Nacional de apoio a APLs, após desenvolvimento de parceria paralela junto ao Instituto Euvaldo Lodi (IEL), com investimentos da Confederação Nacional da indústria (CNI), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Fundo Multilateral de Investimento (FOMIN), o “Manual de Caracterização, Aplicação, Uso e Manutenção das Principais Rochas Comerciais no Espírito Santo: Rochas Ornamentais” foi publicado em 2013 e encontra-se disponível para *download* gratuito (IEL, 2013).

3.5.3.4. Outros Avanços e Demandas do APL de Rochas Ornamentais

Apesar de não constituírem a agenda do Plano Estratégico do APL de Rochas Ornamentais, durante a implementação da Política Nacional de apoio a APLs no Espírito Santo, outras questões foram identificadas pelos entrevistados desta pesquisa e pelos participantes do Seminário “Saúde e Segurança do Trabalhador nas Atividades de Extração e Beneficiamento de Rochas Ornamentais”, como sendo urgentes para o setor de Rochas Ornamentais como um todo, mas especificamente para o APL de Rochas da região de Cachoeiro de Itapemirim.

Um dos principais avanços do setor de Rochas Ornamentais, condizente com o Projeto de Revitalização do Mármore, previsto no Plano Estratégico do APL, é a obtenção do reconhecimento, em 2012, da Indicação Geográfica do Mármore de Cachoeiro de Itapemirim como uma Indicação de Procedência.

O selo de Indicação de Procedência possibilitou a proteção e promoção do mármore da região de Cachoeiro de Itapemirim, delimitando sua área de produção e restringindo o uso de seu nome, gerando um maior reconhecimento do produto e sua valorização no mercado tanto interno quanto externo.

São apontados como avanços do setor (pelo Palestrante 1 do Seminário) também: a participação do APL de Rochas Ornamentais de Cachoeiro de Itapemirim na Subcomissão Permanente Nacional do Mármore e Granito, compondo os principais processos decisórios referentes ao setor em nível nacional; a criação do Programa Nacional de Eliminação da Silicose; e a realização de Convenções Coletivas de Trabalho (CCT) entre os sindicatos patronal e de trabalhadores do setor.

As CCT são citadas também por E4 e E5 como um importante avanço do setor. Segundo E4, as CCT possibilitam negociações entre ambas as partes a respeito de questões variadas, como aspectos salariais, condições gerais de contratos, capacitação, saúde e segurança no trabalho, para além de abordagens puramente legais. Todavia, E5 afirma que muitas questões pactuadas em CCT não são cumpridas por muitas empresas.

Para E4, a formação do APL e da REDEROCHAS gerou muitos resultados positivos, tais como: troca de informações e articulação entre empresas, percepção de necessidades de proteção do produto e da necessidade de beneficiamento da matéria-prima, mais empregos e renda para a população local, maior rentabilidade para empresas, mais valor agregado ao produto beneficiado, evolução na capacidade de

exportação, maior integração com o setor trabalhista e mais desenvolvimento da região. De acordo com esse entrevistado, com esses benefícios desenvolvidos no setor a “probabilidade de manter o homem no local de origem seria maior”, minimizando os efeitos do êxodo e da ocupação desregrada de polos urbanos.

De acordo com a percepção de E4, a compreensão sobre a necessidade de beneficiamento das rochas ornamentais (principalmente do granito) por parte das empresas do APL foi fundamental para o crescimento e diversificação das ações do Arranjo, pois, como explica: ao se comparar o preço de um bloco bruto de rocha ao preço de venda de chapas polidas, este é em média quatro vezes maior do que aquele. Quando se compara peças feitas sob encomenda, principalmente destinadas à construção civil (como rodapés, pisos, bancadas, dentre outros), o preço chega a ser dez vezes maior. Dessa forma, o beneficiamento de blocos de rochas ornamentais agrega valor a esse produto, possibilitando maior rentabilidade, competitividade e participação nos mercados locais, nacionais e internacionais.

Outra realidade positiva, identificada pelo Entrevistado 4, é a cada vez maior capacidade de utilização de teares compostos por fios diamantados, cujo processo produtivo é mais limpo, gera menos resíduos e possibilita o reaproveitamento posterior de subprodutos. Isso indica um movimento de busca por tecnologias mais recentes para o desenvolvimento das atividades de exploração mineral pelos empreendedores desse setor, minimizando seus impactos socioambientais e aumentando sua capacidade produtiva, a qualidade de seus produtos e sua competitividade em mercados nacionais e internacionais.

Por outro lado, foram apontados tanto pelos entrevistados quanto pelos participantes do Seminário, muitos desafios a serem enfrentados pelo setor de Rochas Ornamentais. O principal deles, segundo a percepção de E5, se relaciona ao cumprimento de aspectos legais voltados ao trabalho, seja no que se refere a contratos formalizados (cumprindo com a legalidade), seja a condições de trabalho saudáveis e seguras.

Assim, E5 afirma que “o caos do setor de rochas é a questão trabalhista”, pois “muitas empresas não cumprem as Convenções, impõem hora extra e não pagam”, não pagam adicional noturno, dentre outros exemplos. Em adição a essa percepção, tanto o Entrevistado 5 quanto o Palestrante 4 do Seminário também destacam a necessidade de maior formalização de contratos de trabalho nesse setor.

Para E5, “a justiça do trabalho tem prestado um desserviço ao setor” de rochas ornamentais, ao priorizar e incentivar a realização de acordos entre as partes (empresas e trabalhadores), o que, muitas vezes, faz com que as empresas “corram o risco” de não cumprir suas obrigações trabalhistas, posto que já consideram que poderão negociá-las posteriormente, por valores inferiores aos determinados legalmente. Desenvolve-se, assim, um jogo no qual as perdas tendem a ser menores quando o “errado” atinge limites judiciais, isto é, vale a pena a empresa correr o risco de ser acionada judicialmente para o cumprimento de questões legais ou acordadas em convenção, pois os valores a serem pagos nessas situações são inferiores. Enquanto isso, muitos são os direitos trabalhistas negligenciados.

E5 afirma que há negligência também quanto à segurança do trabalhador, tanto pelos empregadores quanto pelos próprios trabalhadores. Muitas empresas delegam a responsabilidade aos trabalhadores, ao não oferecer treinamentos ou formações adequadas para o uso e manutenção de equipamentos; ao não proporcionar Equipamentos de Proteção Coletiva (EPC); ao deixar de capacitar e fiscalizar o uso de Equipamentos de Proteção Individual (EPI), mesmo oferecendo esses equipamentos. Agregado a isso, muitos dos trabalhadores optam por não utilizar equipamentos disponíveis e práticas preventivas, subestimando os riscos dessas atividades.

De acordo com E5, muitos acidentes acontecem durante o trabalho com Rochas Ornamentais, pois “o setor é de alto risco”. Além disso, a sobrecarga da jornada de trabalho, seja diária – que muitas vezes excede ao contratual com horas extras, por interesse tanto do trabalhador quanto do empregador –, seja anual – ocorre em muitos casos a compra de férias, também por interesse de ambas as partes –, o que provoca cansaço e desgastes pessoais ao trabalhador, sendo esta a maior causa de acidentes de trabalho neste setor.

As principais causas de acidentes no trabalho com Rochas Ornamentais, na percepção do Entrevistado 5 e dos Palestrantes P2 e P4 do Seminário, se relacionam a:

a) Eletrocução, principalmente em empresas onde se usa teares a úmido, que são condutores de eletricidade; há também grande incidência de instalações elétricas inadequadas (ou, como denominado pelo entrevistado, “gambiarras”); cinco casos de morte foram registrados nos últimos dois anos por este motivo;

b) Insuficiência de manutenção preventiva, preditiva e corretiva, de atualização e de inspeção adequada de máquinas e equipamentos;

c) Carência de controle e de aprimoramento da gestão de segurança nas unidades de produção;

d) Transporte inadequado de produtos tanto em estradas quanto internamente às unidades produtivas; considerando-se que cada bloco de rochas ornamentais (mármore e granito) pesa aproximadamente 40 toneladas, é necessária acomodação adequada para seu transporte;

e) Uso inadequado de ferramentas de alto risco, como serras circulares, sem formação adequada ou qualificação; aproximadamente quinze amputações em partes das mãos e dedos ocorreram em 2015;

f) Falta de proteção de partes móveis de máquinas e equipamentos, causando impactos por objetos como cabos de aço e correntes;

g) Quedas dos trabalhadores de níveis, pás-carregadoras e caminhões;

h) Queda de chapas de granito sobre o trabalhador: cada chapa pesa mais de 400 kg, e sua queda ocorre com maior índice na área de beneficiamento, durante polimentos e armazenamento de chapas já polidas, causando desde esmagamentos de partes do corpo até a morte de trabalhadores. Esse processo deveria ser executado por três pessoas, sendo um operador da máquina que a suporta, e duas pessoas conduziriam a chapa, porém apenas 1% das empresas cumpre essa obrigação.

Os acidentes de trabalho no setor de Rochas Ornamentais causam desde lesões por pequenos fragmentos (principalmente na extração) até invalidez e morte, passando por esmagamentos, cortes e mutilações (tanto na extração quanto no beneficiamento).

Além de acidentes, são identificadas pelo Entrevistado 5 e pelo Palestrante 3 do Seminário várias doenças ocupacionais, relacionadas às atividades de extração e beneficiamento de rochas ornamentais, sendo as principais:

a) Pneumoconioses, dentre as quais se destaca a Silicose (mas também há casos de pneumoconioses causadas por asbestos ou amianto, proveniente da poeira do processamento e extração de rochas): trata-se de uma fibrose pulmonar, ocasionada pela inalação do pó de sílica residual da extração e beneficiamento de granito (sílica livre, originária do quartzo), facilitadora de outras doenças respiratórias

(como tuberculose e pneumonia), que possui diagnóstico precário e muitas vezes é identificada por médicos do trabalho como outras doenças. A partir de 2004, com a redução de marteletes a seco para extração (após esse ano, passaram a ser utilizados a úmido), os casos de silicose passaram a surgir com menor frequência;

b) Outros acometimentos do sistema respiratório: alergias, irritações, asma ocupacional, fibroses idiopáticas e outros;

c) Perda Auditiva Induzida por Ruído (PAIR) ou Surdez ocupacional: mesmo utilizando protetores auriculares (que muitas vezes são trocados depois de passado o prazo de validade) são muitos os casos em trabalhadores deste setor (E5 estima que 25% dos trabalhadores tenham esse problema);

d) LER/DORT (Lesões por Esforços Repetitivos / Doenças Osteoarticulares Relacionadas ao Trabalho), que são efeitos da sobrecarga de trabalho sobre estruturas osteomioligamentares (carga, tensão, irritações, isometria, frequência/repetições, vibrações e intensidade). Alguns exemplos são a perda de mobilidade, dedo em gatilho, bursite, Síndrome do Túnel do Carpo, lombalgia, tendinite e outras;

e) Intoxicações e dermatoses relacionadas a riscos químicos próprios do processo de resinagem (acabamento de superfície a partir da aplicação de resina líquida e lustração);

f) Agravamento ou aceleração de doenças degenerativas, o que, segundo P2, provoca a negação de muitos direitos do trabalhador pelo INSS, pois não se considera a ação do trabalho sobre doenças pré-existentes.

Segundo E5, são muitos os acidentes e doenças que ocorrem em decorrência dessa atividade, mas “muitas pessoas não entram na justiça, porque têm medo de perder o emprego”. Para P4, muito do que ocorre é fruto de uma grande pressão por produtividade (que envolve a diminuição de custos, o aumento da eficiência e da produção) e pela busca de melhores ganhos, tanto por empresas quanto por empregados. Grande parte desses acidentes e doenças poderia ser evitada, por meio do cumprimento de normas tanto por empregadores quanto por trabalhadores, criando uma cultura de “valorização da vida humana” (P4).

P2 corrobora a percepção de P4, ao afirmar:

Não estamos fazendo o mínimo da NR-12 [Norma Regulamentadora referente ao uso de máquinas e equipamentos], porque os nossos colegas continuam morrendo, continuam ficando doentes. [...] Parece que nós

somos tratados no nosso setor como peças de reposição, não como seres humanos. (P2)

Mesmo as questões trabalhistas e de saúde e segurança sendo as mais evidenciadas, outros desafios foram identificados nas entrevistas realizadas. De acordo com o Entrevistado 4, existe um grande individualismo das empresas que atrasa o desenvolvimento tecnológico, tornando a resolução de problemas mais difícil e os gastos de recursos maiores.

Outra questão apontada por E4 se relaciona ao aspecto gerencial das unidades produtivas, especialmente em escopos financeiro e de gestão de pessoas, porque a maior parte dos empreendedores do setor era, antes de criarem suas empresas, caminhoneiro ou proprietário rural, possuindo pouco ou nenhum conhecimento administrativo e “pouca visão e ambição de crescer”; “eles se contentam com pouco” (E4).

As micro e pequenas empresas, que representam 90% do APL, se, por um lado são “o que fortalece o setor”, por outro “vende o almoço para comprar o jantar”, tendo grandes dificuldades em investir (E4). Essas dificuldades de investimento (principalmente com marketing e busca de contatos) são minimizadas com a participação nas Feiras Internacionais, que têm expositores e visitantes internacionais de rochas e equipamentos, facilitando a formalização de negócios com menores custos individuais.

Outra demanda identificada por E4 é a necessidade de ampliação da atuação do setor de Rochas Ornamentais, gerando um mercado consumidor maior por meio do maior investimento de esforços junto ao setor de Construção Civil, buscando tecnologias como as de serviços especializados de revestimento aerado de fachada. Mas “isso é coisa para o futuro” (E4).

Assim, os atores estratégicos pesquisados (tanto do meio empresarial quanto de trabalhadores) demonstram grande motivação para a solução de demandas e necessidades específicas do APL de Rochas Ornamentais, buscando formas de articulação que possam proporcionar o alcance de objetivos que possam promover o desenvolvimento regional (não apenas em sentido de crescimento e competitividade empresarial, mas incluindo questões socioeconômicas, ambientais e humanas) a partir desse APL. Apesar disso, a inclusão de grupos trabalhistas e da sociedade local em processos decisórios do APL parece ser ainda um longo caminho a ser percorrido.

3.5.4. Demandas de Desenvolvimento do Cluster Quesero de Villa María

O desenvolvimento do Cluster Quesero de Villa María engloba a implementação de seis projetos orientados ao fortalecimento do setor, à melhora da qualidade na produção em fazendas e indústrias e à exploração de negócios conjuntos. Os projetos são apresentados a seguir.

3.5.4.1. Projeto 1: Formação de um organismo para a melhora competitiva do Cluster Quesero de Villa María

O projeto de formação de um organismo para a melhora competitiva do Cluster Quesero de Villa María possui três objetivos estratégicos intimamente relacionados entre si: a) Institucionalizar o Cluster; b) Apoiar a regularização das empresas do Cluster (indústria e produção), considerando as normativas vigentes de jurisdição municipal, provincial e nacional; c) Incrementar o desenvolvimento e disponibilidade de informação setorial e de mercado nacional e internacional.

Segundo os entrevistados, o Cluster encontra-se em processo de registro, sendo essa uma de suas principais dificuldades. O processo foi iniciado, mas, afirmam, em função de diferenças político-partidárias entre os governos locais – que apoiam o Governo Federal – e o governo da Província – que é contrário –, ainda não obtiveram a instituição de uma figura jurídica, pois o órgão responsável pelo encaminhamento do processo relaciona-se ao governo da Província.

Para os gestores entrevistados, a inexistência de uma figura jurídica institucionalizada implica em grandes dificuldades de obtenção de recursos para a consecução de seus projetos. Além disso, acreditam que a principal vantagem da formalização do Cluster é a de “perdurar as instituições no tempo”, imprimindo uma cultura de continuidade em suas ações. Para eles, a formação do Cluster possibilita uma melhor inter-relação entre as instituições: “essa relação gerou produtos e resultados que se mantêm no tempo, mesmo que troquem as instituições” atuantes no Cluster.

Mesmo diante da possibilidade de formalização do Cluster, os gestores afirmam não haver a previsão de criação de um fundo próprio, que possibilite sua

manutenção e autossustentabilidade, o que deverá debilitar e restringir as oportunidades de execução de seus projetos.

Outro ponto mencionado pelos entrevistados, com relação às dificuldades de gestão do Cluster, é a limitação do tempo a ser dedicado por seus componentes ao mesmo e seus projetos, já que não há estrutura fixa (com profissionais inteiramente dedicados ao Cluster) e seus componentes desenvolvem atividades prioritariamente nas instituições a que representam, em atividades e projetos paralelos.

As relações burocráticas também são apontadas como um obstáculo, relacionando-se principalmente à organização do Cluster, em aspectos normativos, legais, regimentais e contábeis. Contribui para isso a dificuldade de comunicação entre os setores público e privado em suas relações, “principalmente porque seus 'tempos' são diferentes”, isto é, “os prazos para atividades parecem longos para o privado e curtos para o público”.

As idiosincrasias são abordadas também com relação ao comportamento dos produtores: há grupos mais jovens, que atuam com maior protagonismo no Cluster, com visões diferentes dos produtores antigos, gerando certo conflito em alguns temas relacionados ao processo decisório.

Não existe ainda uma cultura instituída quanto à socialização, o compartilhamento de estruturas, equipamentos, bens e produtos; segundo um dos entrevistados, “há pessoas que são muito positivas e outras muito negativas” com relação a isso. Essa questão é agravada pela não obrigatoriedade de entrega de determinada quantidade de produtos ou matérias-primas, o que provoca uma dispersão dos produtos que poderiam ser comercializados pelo Cluster.

Ainda, os diferentes níveis de produção das empresas que integram a instituição, derivados da quantidade e heterogeneidade dos atores envolvidos nos projetos, bem como da grande amplitude do setor, dificultam uma execução homogênea de suas propostas, incidindo diretamente sobre as dificuldades de homogeneização do controle de qualidade da produção.

3.5.4.2. Projeto 2: Estandarização da qualidade dos produtos do Cluster

Este projeto possui dois objetivos estratégicos: a) Alcançar a estandarização da qualidade dos produtos do Cluster; e b) Apoiar a regularização das empresas do Cluster (indústria e produção), considerando as normativas vigentes de jurisdição municipal, provincial e nacional.

A questão da qualidade é registrada pela maioria dos entrevistados como uma das principais dificuldades para o desenvolvimento do Cluster, pois depende não apenas do comprometimento de seus produtores (tanto primários quanto industriais), mas também de investimentos financeiros, de pessoal e materiais, os quais são impossibilitados na conjuntura socio-político-mercadológica atual, especificamente por parte de pequenos produtores leiteiros, haja vista os baixos preços do leite.

De acordo com os entrevistados, existe hoje uma crise no setor queijeiro, porque os produtores de leite consideram o preço do litro de leite muito baixo e querem que sejam mais altos, enquanto os produtores de queijo não querem subir o preço, principalmente porque não há uniformidade na qualidade do leite.

Alguns afirmam esperar por um subsídio orçamentário do Governo Nacional, que possibilite uma renda gerada pela venda de seu produto, que supere os custos de produção e possibilite seu investimento na manutenção e incremento de suas estruturas e práticas em direção ao desenvolvimento de boas práticas de qualidade.

3.5.4.3. Projeto 3: Inovação no formato tradicional do negócio queijeiro de Villa María e Projeto 4: Desenvolvimento comercial do Cluster

São objetivos estratégicos do terceiro projeto do Cluster: a) Incrementar e diversificar os clientes, em mercados nacionais e internacionais; e b) Alcançar a estandarização da qualidade dos produtos do Cluster (idem Projeto 2).

No quarto projeto são apresentados: a) Incrementar e diversificar os clientes, em mercados nacionais e internacionais (idem Projeto 3); e b) Incrementar o desenvolvimento e disponibilidade de informação setorial e de mercado nacional e internacional.

Ambos os projetos se desenvolvem em torno de objetivos comuns, considerando a qualidade e a inovação do modelo de negócios do Cluster a partir do desenvolvimento de novos mercados tanto nacionais quanto internacionais.

A busca por novos mercados depende grandemente da padronização da qualidade dos produtos do Cluster. Dadas as dificuldades de implementação do projeto de qualidade desses produtos, a busca e inserção nesses mercados se torna dificultada.

Foram realizadas feiras, voltadas aos setores da indústria e do comércio, com o objetivo de aproximar fornecedores e compradores (empresas) dos componentes do Cluster. Entretanto, as dificuldades quanto à produção do queijo impossibilitaram um melhor desenvolvimento desse projeto.

3.5.4.4. Projeto 5: Desenvolvimento de esquema de negócio conjunto entre fazendas e indústrias do Cluster

O quinto projeto objetiva incorporar empresas do setor primário em negócios. Essa incorporação seria feita em torno da exploração de negócios conjuntos entre produtores, industriais e os demais componentes do Cluster, por meio do desenvolvimento do queijo regional Yucat, variedade Olayón, um queijo duro, com maturação de seis meses a um ano.

Esse tipo de queijo (duro) foi escolhido em função de sua durabilidade, de um ano. A elaboração do queijo foi concluída pelo grupo, e sua produção feita em projeto-piloto a partir de investimentos dos próprios produtores; contudo ainda não é comercializado de forma comum, pois ainda não foi construída a câmara de maturação coletiva.

Esta iniciativa busca ser uma saída aos contextos adversos apresentados no setor leiteiro, pois se trata da elaboração de um queijo de alto valor agregado. O modelo de negócio desenhado considera a comercialização coletiva entre as empresas que formam o Cluster, isto é, um negócio conjunto entre fazendas e indústrias, que poderão fazer uso da produção acumulada do queijo, distribuindo os lucros quando o mesmo for vendido por intermédio da aglomeração produtiva. Nesse sentido, o aproveitamento de

sinergias coletivas é marcante nesse projeto e pode motivar a maximização de recursos escassos e a cooperação entre seus membros.

3.5.4.5. Projeto 6: Desenvolvimento de projeto a nível viável para a instalação e operação de uma câmara de maturação coletiva

Para a consecução do Projeto 6, se apresentam os objetivos estratégicos: a) Alcançar a standardização da qualidade dos produtos do Cluster; e b) Incrementar e diversificar os clientes, em mercados nacionais e internacionais (Idem Projetos 3 e 4).

A Câmara Coletiva (ou Unificada) de Maturação foi proposta buscando a possibilidade de armazenamento adequado ao queijo Yucat produzido por pequenas e médias empresas, proporcionando um ambiente propício à produção estável, uniforme e de qualidade.

A construção e equipamento da câmara pressupõem a disponibilização de grande montante financeiro, angariado pelos gestores do Cluster desde sua criação até o ano de 2015. A busca desses recursos, em sua grande maioria públicos, contou com grande apoio de fundos do Governo Nacional, por meio do Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, da Unidad para el Cambio Rural (UCAR) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Por outro lado, descrevem os entrevistados, sofreu interferência de questões político-partidárias, conforme descrito no item 7.1, muitas vezes não contando com apoios esperados.

Após um período de dificuldades por parte do Cluster para conseguir o valor total de recursos financeiros necessários para a construção da câmara unificada de maturação, foi realizado em 17 de setembro de 2015 o ato de início da obra para a construção da mesma, em terreno cedido pelo ENINDER no Parque Industrial y Tecnológico de Villa María, com aportes de fundos do Ministerio de Agricultura e da UCAR. Além disso, o projeto deverá contar com recursos do BID, para a compra de equipamentos (CLUSTER, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou o desenho dos Arranjos Produtivos Locais no estado do Espírito Santo, apoiados como instrumentos de política pública para o desenvolvimento local, de acordo com a percepção de atores estratégicos acerca de processos decisórios presentes ao longo do processo de implementação da Política Nacional de Apoio a APLs.

Trata-se de um estudo de natureza qualitativa, realizado a partir das percepções de atores estratégicos, com atuação direta na implementação da Política Nacional em domínio capixaba. A impossibilidade de acesso a bastidores dos processos decisórios, que possibilitaria uma visão sobre os embates travados ao longo de sua implementação, considerando-se a limitação temporal de ações já finalizadas, dá lugar à percepção desses atores como uma importante fonte de dados, que possibilitou compreender as principais relações e decisões tomadas tanto no que tange à implementação da Política quanto à organização dos Arranjos Produtivos Locais.

Foram estudados mais profundamente três APLs capixabas, selecionados pelo Governo Estadual para serem apoiados: APL de Agroturismo, Metalmeccânico, e de Rochas Ornamentais. O APL de Agroturismo é formado por 6 municípios de pequeno porte e com alto IDH, na Região Serrana, e se relaciona a atividades agrícolas e turísticas de micro e pequenas empresas. Possui uma Associação voltada ao desenvolvimento da atividade do Agroturismo, além de diversas instituições de apoio atuantes para este fim. Este APL já participou de projetos anteriores em parceria com governos estaduais e locais, além de outras entidades, e suas atividades são centralizadas nos municípios de Venda Nova do Imigrante e Domingos Martins.

O APL Metalmeccânico é composto por 9 municípios de grande porte, localizados na Região Metropolitana, e que possuem alto IDH. Relaciona-se a atividades industriais e de serviços voltados a essas indústrias, com participação e influência de grandes empresas, com característica de exportação de produtos. Suas atividades são dispersas em todo o território do APL, e sua cadeia produtiva extrapola o território delimitado pelo Arranjo. O setor, de modo geral, possui participação em Programas do Governo Estadual específicos para seu desenvolvimento, sendo um dos principais geradores de riquezas, emprego e renda no estado do Espírito Santo.

O APL de Rochas Ornamentais, formado por 15 municípios, cuja maioria possui pequeno porte, alto IDH e PIB incrementado por *royalties* de petróleo e gás, se relaciona a atividades de extração e principalmente transformação em desdobramento (produção de chapas) e beneficiamento (polimento e produtos finais) de granito e mármore, que vêm sendo cada vez mais exportados. Suas atividades são centralizadas em Cachoeiro de Itapemirim e apresenta uma instância própria de coordenação. Sua participação em projetos é constante, com grande iniciativa de empreendedores locais para seu crescimento.

Os outros dois APLs contemplados pela Política Nacional em sua fase inicial de implementação, mas sobre os quais não foram realizadas análises mais aprofundadas, são o APL de Vestuário e o Moveleiro. O APL de Vestuário, embora englobe 8 municípios, possui suas atividades, voltadas às atividades de confecção, centralizadas no município de Colatina, apresentando um comitê gestor próprio. Possui foco no mercado nacional, estando em fase inicial de exportação, e já participou de projetos, inclusive com investimentos voltados à área da SUDENE.

Por fim, o APL Moveleiro possui 11 municípios, com suas atividades bastante concentradas em Linhares. Atua em mercados regionais e nacional, e está em fase inicial de exportação. Possui participação de grandes empresas e também já foi contemplado em projetos, inclusive com investimentos voltados à área da SUDENE.

Além dos APLs capixabas, foram feitas análises também quanto ao Cluster Quesero, cujas atividades são centralizadas em Villa María, província de Córdoba, Argentina, com maior concentração das instituições de apoio e das unidades produtivas nessa localidade. Esse Cluster possui uma instância própria de gestão, além de uma Associação para o desenvolvimento do setor. Relaciona-se a atividades de pecuária e beneficiamento agroindustrial de lácteos e também já desenvolveu projetos com parcerias e investimentos externos.

Todas as aglomerações produtivas estudadas têm parcerias e relações com entidades governamentais, instituições de apoio, agentes não Governamentais e Financeiros. Apresentam sindicatos fortes, com intensa atuação, principalmente nos APLs voltados à atividade industrial. Há grande relevância dos setores nas regiões onde se localizam, configurando-se como as principais atividades produtivas locais (à exceção do APL de Agroturismo, cuja principal atividade é a agricultura pura).

Além de sua importância socioeconômica regional, outros fatores foram determinantes para a escolha desses APLs para serem apoiados pela Política em questão: a atuação e protagonismo de lideranças, sua proximidade em relações formais e informais quanto a entidades de apoio (incluindo-se o Governo Estadual), a organização prévia dos APLs, seu potencial de desenvolvimento como aglomerações produtivas, a articulação entre seus componentes, a estruturação organizacional e capacidade técnica de gestão e de elaboração e condução de projetos, a prévia participação em projetos propostos pelo Governo Estadual, e a busca constante de parcerias para atendimento a suas demandas.

Os critérios decisórios para eleição dos APLs participantes ilustram a característica incremental presente nos processos decisórios analisados (desde os relacionados ao desenho da política até os referentes à sua implementação, em níveis estadual e local), os quais buscaram mudanças mínimas e tentativas de continuidade de relações e ações prévias.

Essa postura incremental se relaciona à tentativa de minimizar o que Lindblom (1994b) sugere como uma espécie de guerra, que é a tentativa de mudanças, por meio de ganhos específicos em um processo lento, em várias etapas, pouco direto (“*roundabout*”), que torne as mudanças possíveis (mesmo que essas mudanças signifiquem a ampliação de sua atuação ou o fortalecimento da abordagem de APL como instrumento para o desenvolvimento local).

Foram identificados diferentes processos decisórios relacionados à implementação dessa Política subnacionalmente, sendo o papel do NE-APL central nos seguintes: definição sobre a opção por implementar essa política no estado; fixação de critérios de monitoramento e avaliação dos Planos Estratégicos a serem executados pelos APLs; seleção dos APLs a serem contemplados; formação, articulação e funcionamento do NE-APL; participação de representantes dos APLs nas Conferências Nacionais, dentre outros.

No que se refere à dinâmica dos APLs, alguns processos decisórios também foram identificados: decisões sobre as demandas a serem resolvidas; definição de ações estrategicamente programadas para o desenvolvimento dos APLs; busca de parcerias e de recursos para seu desenvolvimento, dentre outras questões. Nesses processos, destaca-se a importância e poder decisório de suas lideranças: os sindicatos patronais, no caso dos APLs Metalmeccânico e de Rochas Ornamentais, e o Montanhas

Capixabas Convention & Visitors Bureau, no caso do APL de Agroturismo. No Cluster Quesero, as lideranças são mais dispersas, mas destaca-se a atuação do ENINDER.

Em todos esses processos decisórios, a característica incremental se mostra, em maior ou menor grau, presente. Em nenhum deles foram evidenciadas mudanças repentinas ou bruscas de fluxos de atuação que já vinham sendo realizados; ao contrário, as medidas tomadas para a implementação da Política acompanharam tendências anteriores, apoiadas na organização prévia dos setores produtivos regionalmente localizados (seja em suas relações internas, seja com agentes externos, governamentais ou não) em direção ao aproveitamento de sinergias coletivas para alcançar objetivos em comum.

As decisões tomadas em todos os níveis e relações analisados levam a implementação da política ora para evoluções em seu formato atual, contribuindo para sua continuidade, ora para revoluções que tendem ao movimento oposto, de finalização de suas ações.

A Política Nacional, ao incluir os Arranjos Produtivos Locais na agenda político-governamental (nacionalmente), fortalece a formação dessas aglomerações produtivas como instrumentos para o desenvolvimento regional, a partir da determinação de diretrizes e do estímulo à cooperação e articulação entre empresas e instituições de apoio, à identificação de demandas e potencialidades coletivas, e à criação de projetos para o desenvolvimento dos setores produtivos.

Apesar disso, foi identificado nesta pesquisa um declínio na utilização da abordagem de APL no Espírito Santo, por parte do Governo Estadual (que apresentou uma quebra de perspectiva em função da alternância de poder) e dos grupos produtivos (que algumas vezes optam por lidar com o setor produtivo de maneira geral), o que pode indicar um retrocesso quanto ao desenvolvimento dessa abordagem no estado.

Além disso, indica também uma fraqueza da Política do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) no plano subnacional, que se relaciona à pouca articulação entre níveis de governo (estadual e federal, principalmente no que tange à orientação para sua implementação), à ainda necessária consolidação das diretrizes e metodologias de implementação dessa Política pelo próprio Ministério, e à equalização entre as possibilidades de atuação dos gestores e implementadores da Política para a solução de problemas (gerando expectativas mais realistas pelos APLs).

Apesar disso, um dos principais produtos derivados dessa política, e que, sem dúvidas, é positivo, é a criação dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento de cada APL, que organiza as principais demandas dessas aglomerações produtivas, sistematizando-as em função da busca de soluções.

A heterogeneidade identificada nos APLs apoiados pela Política no Espírito Santo, a partir da atuação do NE-APL/ES, é fator relevante para a consecução das ações propostas nesses Planos, dadas as possibilidades de atuação de múltiplos atores e a inclusão de diferentes pontos de vista em processos decisórios.

Apesar de os grupos formados nos APLs serem heterogêneos, com a participação de empresas com diversas atuações e papéis em seus setores, além de instituições de apoio e instâncias de governança, os planos para o desenvolvimento dos APLs atendem prioritariamente a demandas empresariais para o crescimento econômico do setor.

Entende-se que o estímulo e apoio ao desenvolvimento de APLs pelo Estado devam considerar, além de demandas e reivindicações dos grupos relacionados, também os efeitos (potenciais ou reais) gerados por eles nas localidades em que se inserem. Apesar disso, a pouca (ou ausente) participação de grupos como os de trabalhadores do setor, bem como de representantes da sociedade civil e comunidades onde se localizam os APLs dificulta o diálogo e impossibilita a consideração de suas demandas específicas, não oferecendo oportunidade para que esses atores tenham igualdade de força e voz na tomada de decisão referente ao desenvolvimento dos APLs.

Dessa forma, os processos decisórios relacionados à implementação da política no Espírito Santo, nas decisões tomadas pelo Governo Estadual, mas em especial no que tange às dinâmicas internas aos APLs, configuraram-se de forma assimétrica quanto aos interesses envolvidos, havendo agentes com diferentes papéis e poderes na tomada de decisão, o que confirma a hipótese ou pressuposto deste estudo.

Destaca-se, nos processos decisórios, a ausência de grupos relevantes e a desconsideração de possíveis efeitos negativos associados às atividades de APLs como instrumentos para o desenvolvimento, tomando como pressuposto incontestável a preponderância de seus resultados socioeconômicos positivos.

No que se refere aos grupos ausentes, ou privados de participação e voz nos processos decisórios, ressaltam-se grupos trabalhistas e representações sociais em toda a cadeia decisória da Política, desde os processos decisórios mais amplos, localizados no campo estadual, até os mais específicos, internos aos APLs.

Cabe destacar, ainda, que, nos processos mais externos aos APLs (referentes às decisões mais centralizadas no Governo Estadual e no NE-APL/ES), também os grupos decisores internos aos APLs se configuram como tolhidos de participação e voz. Isto é, por mais que representem importantes lideranças dos APLs, esses atores não possuem participação nos processos decisórios superiores, de definições mais amplas da Política.

A forte consideração de interesses empresariais que contrastam com perspectivas da população local e de grupos como os de trabalhadores, resultante da ausência de atores relevantes em processos decisórios ou da fraqueza de suas percepções nesses processos, se mostra mais presente nos APLs sobre os quais grandes corporações exercem influência.

Isso se deve a vários fatores, tais como as pressões por resultados financeiros dessas organizações (que possuem capital aberto); as relações decisórias associadas ao capital (posto que decisões consideram dentre seus critérios de análise elementos do sistema financeiro, inclusive especulativo); as limitações das governanças locais, em termos democráticos, o que muitas vezes provoca uma sobreposição de interesses dessas grandes corporações sobre questões locais. Mesmo que o objetivo principal da organização de APLs seja o desenvolvimento local, a atuação de seus membros extrapola o território em âmbito mais restrito, fazendo com que seja necessário ponderar fatores externos à dinâmica local ou regional (incluindo aspectos supra e transnacionais).

A falta de participação é evidenciada pelos entrevistados, que apontam um protagonismo de entidades de apoio e externas aos APLs quanto às decisões referentes ao desenho da implementação da política de maneira geral. Dessa forma, ao não participar dessas decisões, os membros dos APLs (mesmo as lideranças mais ativas) localizam-se marginalmente às definições de medidas que lhe influenciam diretamente.

Entretanto, não se pode afirmar que a marginalidade desses grupos quanto a processos decisórios seja de todo uma questão restritiva imposta apenas pelos grupos decisores relacionados aos APLs e à Política e sua implementação (de modo simplificado, agentes governamentais e empresariais). Isso porque, mesmo quando há meios legítimos de participação social, a mesma tende a não ocorrer, seja por falta de interesse desses grupos, seja pelo não reconhecimento por eles mesmos quanto à necessidade de sua participação nessas decisões, as quais os afetam em grande medida. De todo modo, importa ressaltar que esses canais de participação são raros, sendo ainda

necessária a criação de novas oportunidades de acesso aos cidadãos aos processos decisórios em APLs.

A confirmação da hipótese de assimetria no processo decisório, baseada em relações assimétricas entre *policy makers* e atores em geral, configurando-se assimetrias tanto de acesso a processos decisórios quanto de poder para influenciá-los, bem como de informações para a tomada de decisão, apoia-se na percepção de atores estratégicos para a implementação da Política Nacional de Apoio a APLs no estado do Espírito Santo.

Os atores entrevistados, que englobam representações governamentais (autoridades), empresariais (relacionados a sindicatos patronais e instâncias próprias de governança) e burocratas de entidades de apoio ao desenvolvimento, que em geral possuem um discurso voltado ao crescimento e competitividade dos setores, junto aos representantes trabalhistas (sindicato de trabalhadores) reconhecem a necessidade de inclusão de percepções mais abrangentes, relacionadas às comunidades locais e a grupos de trabalhadores dos setores, em toda a cadeia decisória relacionada aos Arranjos Produtivos Locais nos Espírito Santo e à implementação da política que os apoia.

Esses agentes, além de identificarem essas assimetrias e a emergente necessidade de ampliação dos processos decisórios, apontam também para a pouca importância da política neste estado, pois grande parte das relações e ações ocorreram paralelamente a ela, em continuidade às práticas anteriores a sua implementação. Apesar disso, concordam que a abordagem de Arranjos Produtivos Locais pode impulsionar os setores em questão, oferecendo condições para o desenvolvimento local e a qualidade de vida de sua população.

A denominação de representações setoriais (instituições) como Arranjos Produtivos Locais, a despeito de suas características de cooperação interinstitucional e do envolvimento de diferentes entidades com interesses variados, em função de uma política governamental com desenho confuso e orientações operacionais pouco específicas, assim como de um cada vez menor apoio político-governamental e de sua provável pouca eficácia, aponta para a terminalidade (ou baixa continuidade) dessa política pública e da diminuição da utilização dessa abordagem no estado do Espírito Santo.

Esses fatores indicam um declínio da Política Nacional de Apoio a APLs, particularmente a partir da perspectiva de seus implementadores estaduais e locais, o

que pode se relacionar a inúmeros fatores, tais como sua amplitude, a clareza de seus objetivos e a organização e orientação de seus procedimentos, bem como a destinação de recursos específicos. No entanto, a utilização por órgãos de fomento do conceito de APL (ou ao menos do termo) pode ser considerada, por um lado, uma contradição, e por outro, uma possível via de fortalecimento dessa abordagem no contexto brasileiro.

Para novas pesquisas, são sugeridas análises sobre fatores relacionados ao declínio da Política Nacional de Apoio a APLs e da abordagem de APLs (tanto em âmbito mais restrito localmente, quanto de modo mais geral, em todo o território brasileiro), considerando seu papel na agenda política federal, suas práticas, métodos, abrangência, estruturação, inserção nas agendas políticas estaduais e locais, formação específica de gestores em função de suas diretrizes, relações entre atores federais e subnacionais, etc.

Não foi objetivo avaliar os resultados dessa política pública, o que também é sugerido como uma das possibilidades para pesquisas futuras. Apesar disso, pode-se afirmar que, de acordo com a percepção dos entrevistados que contribuíram para a realização desta pesquisa, sua implementação no Espírito Santo, por meio da formação e atuação do NE-APL/ES, não foi efetiva. As expectativas foram diferentes dos resultados, gerando poucos frutos advindos das relações propostas pela mesma, não obtendo efeitos significativos.

Isso porque, embora tenham sido proporcionadas oportunidades para a formação de redes de contatos, os projetos apresentados no Plano Estratégico para desenvolvimento de cada APL não foram contemplados por nenhum dos parceiros, por intermédio das ações da Política. As demandas apresentadas obtiveram apoio e financiamento a partir do trabalho coletivo dos membros dos próprios APLs, em relações formadas paralelamente à sua implementação (antes, durante ou após a mesma).

Dessa maneira, algumas das principais ações para a resolução de demandas em função do desenvolvimento dos APLs estudados foram iniciadas. Apesar disso, pressupondo que os projetos que compunham os Planos Estratégicos representam escolhas mediante uma gama mais ampla de alternativas de ação, importantes demandas ainda devem ser solucionadas, tais como as relacionadas a questões ambientais, trabalhistas e de infraestrutura.

O aprofundamento a respeito dessas demandas é uma das sugestões para estudos futuros. Outras possibilidades de pesquisas são a ampliação dos casos de estudo, não apenas para o âmbito estadual, mas também nacional e de outros países (bem como de outros casos argentinos); análises mais aprofundadas da Política argentina de apoio a Clusters; a consideração de indicadores socioeconômicos para a composição dessas análises; dentre outras.

As aglomerações produtivas estudadas (APLs de Agroturismo, Metalmeccânico e de Rochas Ornamentais, e Cluster Quesero) possuem particularidades no que tange a sua governança e processos decisórios, sendo especificadas 11 variáveis para melhor compreensão de suas diferenças e similaridades: 1. Estruturação como APL; 2. Existência de Normatizações Próprias; 3. Atuação da Governança; 4. Principal Liderança (Pública x Privada); 5. Heterogeneidade do Grupo Decisor; 6. Fluxo de Organização do APL; 7. Relação com o Governo Federal; 8. Relação com o Governo Estadual; 9. Relação com Governos Locais; 10. Existência de Canais de Participação de Grupos de Trabalhadores; 11. Existência de Canais de Participação da Comunidade Local.

No APL de Agroturismo, o grupo utiliza eventualmente a nomenclatura de APL, em função de esse tipo de organização não ter sido uma iniciativa local, mas proposta em sentido *top-down*, sem a internalização por parte de seus membros sobre a necessidade de seu protagonismo. Dessa forma, apesar de ter organizado ações para sua organização como APL, sua estruturação se classifica como média. Sua principal liderança é o Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau e seu grupo decisor conglomera diferentes instituições, principalmente relacionadas ao desenvolvimento empreendedor nesse setor/atividade.

O APL Metalmeccânico, formado basicamente por indústrias e prestadores de serviço das áreas de metalurgia, petróleo e gás, dentre outras, não utiliza atualmente a abordagem de Arranjos Produtivos Locais. Por possuir a liderança ativa do Sindifer (sindicato patronal), lida com o setor e a cadeia produtiva como um todo, independentemente de sua localização. Sua estruturação como APL é baixa e, assim como o APL de Agroturismo, seus membros não “abraçaram” a proposta *top-down* de organização como Arranjo Produtivo Local.

O APL de Rochas Ornamentais possui maior estruturação, pois desde antes da proposição da Política Nacional já se organizava como uma aglomeração

produtiva (Cluster), sendo formado por empresários do setor de extração e (principalmente) beneficiamento de mármore e granito, além de instituições de apoio de grande relevância para o setor localmente, possuindo um grupo gestor, o REDEROCHAS (formado por Sindirochas – a principal liderança -, CETEMAG, CREDIROCHAS, Sebrae e BANDES). Assim, mesmo em um primeiro momento (anterior à Política Nacional) tendo sido instituído por uma iniciativa *top-down*, a articulação e apropriação dos atores locais quanto ao APL e suas ações fez com que passasse a funcionar em sentido *bottom-up*, tornando essa aglomeração mais sólida.

O Cluster Quesero, da mesma maneira, foi estabelecido por uma ação *top-down*, mas desenvolveu características *bottom-up* a partir da assimilação dos agentes locais como protagonistas, o que proporcionou uma melhor estruturação organizacional a essa aglomeração produtiva. O Cluster, formado por um grupo bastante heterogêneo, possui a liderança principal do ENINDER.

Em termos comparativos, os APLs brasileiros não possuem normatizações próprias, que balizem seu funcionamento enquanto organização, ao contrário do Cluster argentino, que criou um regimento interno para regular suas ações. A existência de um documento próprio do Cluster, elaborado a partir de suas especificidades, é um elemento que indica um movimento de organização da aglomeração produtiva em direção a sua formalização e perpetuação, a despeito de possíveis mudanças políticas quanto a pessoas, abordagens e concepções. Ao revés, a ausência de normas específicas nos APLs brasileiros aponta uma tendência à terminalidade e pouca estruturação organizacional.

As aglomerações brasileiras estudadas apresentaram média heterogeneidade do grupo decisor, geralmente formado por agentes privados voltados ao desenvolvimento de seus setores e da competitividade empresarial, aliados a organizações públicas de apoio (incluindo representações governamentais). O Cluster argentino possui maior heterogeneidade, por incluir mais agentes com características e objetivos diferentes. Entretanto, em ambos os países não há diálogo dentro de processos decisórios referentes aos APLs/Cluster junto à sociedade e a grupos sociais, como os de trabalhadores dos setores. Dessa maneira, tanto nos casos brasileiros quanto no argentino não há canais de participação de trabalhadores junto às aglomerações produtivas, tampouco da comunidade local como um todo.

No Brasil, as lideranças são relacionadas à iniciativa privada, enquanto na Argentina a liderança é de uma instituição pública regional. Os APLs apresentam baixa relação com o Governo Federal brasileiro, sendo mais relacionados a governos locais e do estado do Espírito Santo. Já o Cluster possui alta relação com o Governo Nacional Argentino, quase não tendo relações junto ao governo da Província de Córdoba.

Os APLs onde o governo estadual “puxava” seu funcionamento (Agroturismo e Metalmecânico), durante a implementação da política, pararam de funcionar (ou, ao menos, de se compreender como APL) quando essa atuação governamental foi cessada; onde a aglomeração produtiva já vinha se desenvolvendo antes da implementação da política em nível subnacional (Rochas), houve pouca contribuição, pois suas práticas continuaram as mesmas. Exceção a essa dinâmica foi o Cluster Quesero, que se apropriou da proposta de desenvolvimento como aglomeração produtiva, desenvolvendo-se inicialmente pela iniciativa de agentes externos e posteriormente pela ação dos próprios membros do Cluster.

Portanto, pode-se concluir sobre a necessidade de internalização das propostas de Arranjos Produtivos Locais por parte de todos os seus membros, tornando a abordagem de APL inerente ao grupo, para que os mesmos possam se desenvolver, seja em sua forma/organização, seja em seus objetivos em comum.

Os resultados indicam que a utilização dos Arranjos Produtivos Locais como ferramenta para o desenvolvimento local e regional envolve um aspecto cultural (mais do que formal) de cooperação entre seus componentes, sendo formada a partir de uma interação coletiva cooperativa muitas vezes intrínseca a seus membros (ou pouco racionalizada pelos mesmos).

Contudo, essa característica não exige a necessidade de organização, formalização e normatização de seu funcionamento, em direção à maximização de seus esforços, por meio do aumento de sua capacidade de governança (a partir do fortalecimento de suas instâncias de governança), de uma maior cooperação e da consideração de diferentes pontos de vista.

Além do desenvolvimento de uma legislação específica que oriente o funcionamento e as relações presentes nessas aglomerações produtivas, oferecendo suporte legal e legitimando-as ainda mais, é necessária a adoção de modelos locais de

governança que pressuponham a organização dos APLs segundo objetivos claros e ações diretas para o fortalecimento da própria governança (de maneira democrática), do APL e dos setores que a eles se agregam. Para tanto, o embasamento dos APLs a partir de diretrizes próprias, apoiadas no conceito amplo de desenvolvimento local, mesmo que não tenham subsídios em uma legislação específica, é fundamental.

A exposição do caso do Cluster Quesero de Villa María, que se assemelha muito aos conceitos relacionados a Arranjos Produtivos Locais, evidencia a importância da legalidade para o funcionamento de aglomerações produtivas, resguardando que o fator legal não é único para seu desenvolvimento. A organização de uma estrutura formal de governança, com a elaboração de normativas próprias à aglomeração, é fator primordial para seu pleno desenvolvimento, pois delimita, legitima e fortalece os processos decisórios internos.

A dependência quanto a recursos públicos em Arranjos Produtivos Locais (e neste escopo se inclui o Cluster) pode interferir negativamente sobre a realização de seus projetos coletivos. Dessa forma, compreende-se que a estruturação de APLs deva prever também a busca por certo grau de autonomia financeira, envolvendo seus membros com maior intensidade e possibilitando um melhor planejamento de suas ações e seu maior crescimento e desenvolvimento independentemente de influências externas.

A articulação entre legalidade das relações em APLs, formalização organizacional, normatizações próprias, criação e funcionamento de instâncias de governança próprias, autonomia financeira, inclusão de diferentes atores em processos decisórios, e apropriação das propostas por seus membros, deverá proporcionar aos Arranjos Produtivos Locais o seu fortalecimento, continuidade e sustentabilidade.

A partir dessa integração de elementos, Estado e grupos decisores em Arranjos Produtivos Locais, abarcando grupos sociais setorial e regionalmente relevantes, em uma relação mútua de influência e cooperação, poderão se desenvolver e desenvolver suas áreas e localidades de atuação, cumprindo com seu papel de instrumentos para o desenvolvimento local e regional.

Em adição a isso, a abertura de canais de participação que possibilitem a inclusão de perspectivas de grupos sociais e trabalhistas, localizados nas comunidades onde se desenvolvem as aglomerações produtivas, nos processos decisórios, sejam os

mais centralizados no Governo Estadual, sejam os internos às aglomerações, proporcionará a possibilidade de diminuição de assimetrias decisórias, podendo desenvolver um melhor equilíbrio de poderes entre agentes decisores.

Esse raciocínio se aplica também à participação de lideranças dos APLs em processos decisórios do NE-APL e do Governo Estadual, voltados a sua atuação sobre essas aglomerações produtivas, o que possibilitaria uma ação mais efetiva desses agentes para o desenvolvimento regional apoiado em APLs, partindo-se de diálogos mais próximos e adequados às realidades locais.

Para tanto, não basta que os canais de participação sejam meramente formais, tampouco se relacionem a decisões periféricas ou “menos importantes”. Para se desenvolver relações mais equânimes e simétricas, é necessário que se amplie os atores com poder de veto, mesmo que isso possa gerar mais conflitos.

Nesse ponto, importa considerar que, mesmo dentro dos grupos nos quais, em princípio, os valores e objetivos seriam congruentes (tais como os sindicatos), segundo os atores entrevistados existem divergências de opiniões. Consequentemente, essa característica pode indicar a presença de conflitos que, mesmo ocultos, podem dificultar as tomadas de decisão. A amplitude de porte, atividades e características de seus membros, as relações paralelas (formais e informais) de cada membro, bem como a assimetria de informações e de poder, são fatores que podem promover essas divergências internas.

Apesar da expansão das possibilidades de relações conflituosas, que pode tornar as decisões mais morosas e elevar seus custos (sob vários aspectos) em processos de ajuste mútuo de valores e opiniões, a ampliação no número de atores permitirá o aumento da estabilidade de sua política, o que pode ser uma alternativa interessante tanto para a fase inicial de implantação dos APLs (e de uma eventual nova Política de apoio a APLs pelo Governo Estadual) quanto para a evolução consciente e cuidadosa dos já estabelecidos. Nesse sentido, as mudanças incrementais nas aglomerações produtivas poderiam possibilitar a antecipação de possíveis movimentações de grupos envolvidos e correção de prejuízos, evitando graves erros permanentes.

O envolvimento de grupos mais heterogêneos nos processos decisórios relacionados às aglomerações produtivas, em direção a mudanças incrementais, poderia

também proporcionar discussões saudáveis, apoiadas nas realidades locais, que gerariam decisões consistentes, consensuais e relativamente definitivas.

Como bem descreve Lindblom (1994b), as decisões se encontram nas mãos de lideranças políticas e de especialistas, conquanto seja irrefutável o conhecimento de pessoas comuns (*ordinary people*) acerca de suas necessidades e valores fundamentais, os quais devem ser considerados para qualquer decisão que gere impacto sobre essas pessoas, garantindo mudanças e ações inteligentes.

Entre a facilitação de decisões derivada da restrição de atores com poder de veto (TSEBELIS, 1995) e a diminuição de conflitos ao longo da cadeia decisória pela diminuição da multiplicidade de atores e interesses (LINDBLUM, 1994a), a ausência desses grupos na dinâmica de decisões também legitima a fraqueza de sua voz e de sua influência quanto a medidas que os afetam, evidenciando e fortalecendo as assimetrias de poder ao longo de todo o processo decisório.

A Política Nacional de Apoio a Arranjos Produtivos Locais, ao negar a essas pessoas o acesso a processos decisórios desde sua fase de formulação, especialmente no que se refere à definição de seu desenho subnacional, provoca um afastamento reflexo desses grupos também ao longo de sua implementação, minimizando sua participação em níveis locais.

Consequentemente, a exclusão de grupos sociais e trabalhistas, dentre outros, das decisões referentes aos APLs (em todos os níveis decisórios de todas as fases de consecução da política pública) pode significar a desconsideração de suas perspectivas com relação ao apoio a essas aglomerações produtivas para o desenvolvimento local.

Dessa forma, o desenvolvimento ocasionado pelo incentivo a APLs em políticas públicas, apoiado na restrição de mecanismos de participação, dificilmente seria concretizado em direção à compreensão de Buarque (1999) e Dowbor (1996), que tratam o desenvolvimento local como a associação entre dinamismo econômico e melhoria da qualidade de vida da população tendo em vista sua sustentabilidade.

Por outro lado, a ampliação e busca de acesso mais efetivo a esses meios de participação por parte de grupos sociais diversos, possibilitando uma melhor percepção quanto à importância de sua participação em processos decisórios e dotando-

os de maior legitimidade democrática, poderão validar o apoio do Estado aos Arranjos Produtivos Locais como importantes ferramentas para o desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2**. Brasília: MP, SEGES, 2002. pp. 143-245.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: Tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: MAGALHÃES, F. (Ed.). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

AGROTUR. Setur e DNIT avaliam placas turísticas. In: **Website Institucional Agrotur**. Venda Nova do Imigrante, 15 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.agrotur.com.br/website/site/Noticia.aspx?id=8>>. Acesso em 20 de dezembro de 2015.

ALVES, J. A. B.; PIERANTI; O. P. **O estado e a formulação de uma Política Nacional de Esporte no Brasil**. RAE-eletrônica, v. 6, n. 1. Art. 1, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v6n1/a02v6n1.pdf>>. Acesso em 25 de março de 2009.

AMARAL FILHO, J. A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, n. 23, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/78/89>>. Acesso em 22 de janeiro de 2016.

AMARAL FILHO, J.; CORDEIRO, R. M. **Arranjo Produtivo do Turismo Religioso em Juazeiro do Norte, Microrregião do Cariri, Ceará**. Rio de Janeiro: RedeSist, 2006. Disponível em: <www.sinal.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em 20 de agosto de 2013.

AMATO NETO, J. **Redes de Cooperação Produtiva e Clusters Regionais: oportunidades para as pequenas e médias empresas**. São Paulo: Atlas, 2000.

ARAÚJO, M.M. Introdução para uma análise institucional do Poder Judiciário por meio da teoria dos *veto players* de Tsebelis. II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos, 2011.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V.14, n° 40, São Paulo, 1999.

ATKINSON, M. M. Lindblom's lament: Incrementalism and the persistent pull of the *status quo*. **Policy and Society**, n. 30. Elsevier, 2011. pp. 9–18. Disponível em: <www.sciencedirect.com>. Acesso em 14 de agosto de 2014.

AVRITZER, L. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Wilson Press/John Hopkins University Press, 2008.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Trad.: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 5 ed. Lisboa: Edições 70, 2009. 287 p.

BECATTINI, G. **Os Distritos Industriais da Itália: Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

BEST, N.J. **Cooperação e Multi-level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano**. 2011. 215 f. Dissertação de Mestrado (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas.

BNDES/UFES. **Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**. Vitória, 2009.

BOURLEGAT, C. A.; ARRUDA, N. R. **Arranjo Produtivo Local – Turismo Bonito / Serra da Bodoquena**. Rio de Janeiro: RedeSist, 2006. Disponível em: <www.sinal.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em 20 de agosto de 2013.

BRANDENBURGER A.M.; NALEBUFF B. J. **Co-opetition**. New York:Doubleday, 1996.

BRITO, E. P. Z.; BRITO, L. A. L.; PORTO, E. C.; SZILAGYI, M. E. A Relação entre Aglomeração Produtiva e Crescimento: a Aplicação de um Modelo Multinível ao Setor Industrial Paulista. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Curitiba, v. 14, n. 4, Jul./Ago. 2010. pp. 615-632.

BRITTO, J. **Características Estruturais dos Clusters Industriais na Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2000.

_____. **Relevância de PMEs em arranjos produtivos na indústria brasileira: uma análise exploratória a partir de dados da RAIS.** Rio de Janeiro: RedeSist, 2002. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/redesist>. Acesso em 21 de maio de 2013.

_____. **Cooperação e aprendizado em arranjos produtivos locais: em busca de um referencial analítico.** Rio de Janeiro: RedeSist, 2002. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/redesist>. Acesso em 21 de maio de 2013.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável: Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal.** Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www.iica.org.br/docs/publicacoes/publicacoesiica/sergiobuarque.pdf>>. Acesso em 27 de janeiro de 2016.

CABRAL JUNIOR, M. **Caracterização dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) de Base Mineral no Estado de São Paulo: Subsídios à Mineração Paulista.** Campinas – SP, 2008. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

CARVALHO, M. C. A. A. Participação Social no Brasil Hoje. **Pólis Papers**, n. 2, pp. 1-27, 1998.

CAVALCANTI FILHO, P.F.M.B., MOUTINHO, L.M.G. Cooperação institucional como estratégia inovativa: o caso do APL de Confecções em Campina Grande (PB). **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 475-507, set./dez. 2007.

CLUSTER Quesero de Villa María. **Plan de Mejora Competitiva.** Villa María, 2013.

_____. Se dio inicio a la Obra de la Cámara Colectiva de Maduración de Quesos. **Website Institucional**, 18 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://clusterquesero.net/se-dio-inicio-a-la-obra-de-la-camara-colectiva-de-maduracion-de-quesos/>>. Acesso em 12 de outubro de 2015.

CKAGNAZAROFF, I.B.; MELO, J.S.C.; CARVALHO, D.N. **Da gestão da intersectorialidade: o caso do Programa BH Cidadania, Brasil.** X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, Oct. 2005. Disponível em: <<http://www.ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/cagnaza.pdf>>. Acesso em 25 de março de 2010.

COSTA, H.A.; SAWYER, D.R.; NASCIMENTO, E.P. Monitoramento de APL de Turismo no Brasil: o (não) lugar das dimensões da sustentabilidade. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**. v. 3, n. 3, p. 57-79, dez. 2009.

CUNHA, E.P.; CUNHA, E.S.M. Políticas Públicas e Sociais. In: CARVALHO, A.; SALES, F. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DVF CONSULTORIA. **Plano de Desenvolvimento: Arranjo Produtivo Local Metal Mecânico**. Vitória, 2007.

DIÁRIO DO PRÉ-SAL. **Descobertas abaixo da camada de sal**. 29 de março de 2007. Disponível em: <<https://diariodopresal.wordpress.com/2007/03/>>. Acesso em 25 de novembro de 2015.

DOWBOR, L. Governabilidade e Descentralização. In: O Novo Município. Economia política local, **Perspectiva**, vol. 10, n3, São Paulo, 1996.

ENRIQUEZ, A.; GALLICCHIO, E. **Gobernanza y Desarrollo Local**. Documento presentado en la Escuela de Verano MOST-UNESCO, organizado por CLAEH . Punta del Este, Uruguay, octubre de 2003. Disponível em: <<http://www.repo.funde.org/843/1/Gobernanzaydesarrollolocal.pdf>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2016.

ES2025. **Plano de Desenvolvimento ES2025**. Vitória, 2006.

FARAH, M.F.S. Sete décadas de políticas sociais no Brasil. In: **Revista do Serviço Público**. Edição Especial 70 Anos. Brasília: ENAP, 2007.

_____. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. v.35, n. 1. Rio de Janeiro, 2001. pp. 119-144.

FIGUEIREDO, J. C.; DI SÉRIO, L. C. **Estratégia em Clusters Empresariais: Conceitos e Impacto na Competitividade**. In: DI SÉRIO L. C. (Org). Clusters empresariais no Brasil: casos selecionados. São Paulo: Saraiva, 2007.

FINDES. **Mapa Estratégico da Indústria Capixaba**. Vitória, 2008.

FINEP (Agência Financiadora de Estudos e Projetos). **Relatório de Gestão 2003**. Brasília, 2004. Disponível em: <<https://finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/>>

relatorios/relatorios-de-gestao/2003/relatorio_gestao_finep_2003.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2016.

FOLHA VITÓRIA. **Presidente Kennedy, Itapemirim, Linhares e Marataízes receberam mais royalties no Espírito Santo**. 10 de julho de 2014. Disponível em: <www.folhavoria.com.br/economia/noticia/2014/07/presidente-kennedy-itapemirim-linhares-e-marataizes-receberam-mais-royalties-no-espírito-santo.html>. Acesso em 25 de novembro de 2015.

FONSECA, F. C. P. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 3, artigo 5, Rio de Janeiro, Set./Nov. 2013.

_____. **Consórcios públicos: Possibilidades e desafios**. In: CHERUBINE, M.B.; TREVAS, V.C.P. (Orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. pp. 29-40. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2013/11/5Trevas.pdf>>. Acesso em 03 de novembro de 2015.

FONSECA, J.S.; MARTINS, G.A. **Curso de estatística**. 5ed. São Paulo. Atlas, 1994.

FREITAS, H. M. R.; JANISSEK, R. **Análise Léxica e Análise de Conteúdo: técnicas complementares, sequenciais e recorrentes para exploração de dados qualitativos**. Porto Alegre: Sphinx – Sagra (distrib.), julho 2000.

FREY, K. Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Nº 21. Brasília: IPEA, jun 2000. pp. 211-259.

_____. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 4, n. 1, jan./jun. 2012. pp. 87-102. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v4n1/a07v4n1>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2016.

GARCIA, R. **Economias externas e vantagens competitivas dos produtores em sistemas locais de produção: as visões de Marshall, Krugman e Porter**. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 301-324, out. 2006.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOULDNER, A. W. Conflitos na Teoria de Weber. In: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da Burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GRANDO, A.; BRUNO, M.A.C.; VASCONCELLOS, E.P.; BAGLIERI, V. Technology innovation and business organization in the Italian Industrial Districts. **Revista de Administração e Inovação - RAI**. São Paulo, v. 5, n. 2, p. 112-131, 2008.

GRINDLE, M. S. **Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance**. New Jersey: Princeton Press, 2007.

GUIMARÃES, H. A Gestão das Políticas Públicas: a descentralização e o Programa Estadual de Qualificação Profissional em Pernambuco. In: FAHEL, M.; NEVES, J.A.B. (Orgs.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. 428 p.

HALLERBERG, M. Empirical Applications of Veto Player Analysis and Institutional Effectiveness. In: KÖNIG, T.; TSEBELIS, G.; DEBUS, M. (Ed.). **Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies**. New York: Springer, 2011.

HASSEL, A. Multi-level governance and organized interests. In: ENDERLEIN, H.; WALTI, S.; ZURN, M. (Orgs.). **Handbook on Multi-level Governance**. Londres: Edward Elgar, 2010. pp.153-167.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. London: SAGE Publications, 2002.

HOOGHE, L., MARKS, G. Unravelling the Central State, but how? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**. vol.97, n.2, maio, 2003. pp. 233-243.

IACONO, A.; NAGANO, M. S. Uma análise e reflexão sobre os principais instrumentos para o desenvolvimento sustentável dos Arranjos Produtivos Locais no Brasil. **Revista Gestão Industrial - UTFPR**. Ponta Grossa-PR, v. 03, n. 01: p. 37-51, 2007.

IEL (Instituto Euvaldo Lodi). **Manual de Caracterização, Aplicação, Uso e Manutenção das Principais Rochas Comerciais no Espírito Santo: Rochas Ornamentais**. Cachoeiro de Itapemirim: IEL, 2013. Disponível em: <<http://www.sindirochas.com/arquivos/manual-rochas.pdf>>. Acesso em 09 de dezembro de 2015.

IMMERGUT, E. M. **The Rules of the Game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden**. In: Steinmo, S.; Thelen, K.; Longstreth,

F. Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. New York: Cambridge University Press, 1992. pp. 57-89

_____. O núcleo teórico do novo institucionalismo. 1998. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org). **Políticas públicas: Coletânea**. Vol 1. Brasília: ENAP, 2006. pp. 155-193.

IPEA. **Identificação, Mapeamento e Caracterização Estrutural de Arranjos Produtivos Locais no Brasil**. Brasília, 2006.

LASTRES, H.M.M.; CASSIOLATO, J.E. **Mobilizando conhecimentos para desenvolver arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas no Brasil**. RedeSist/UFRJ, 2005. Disponível em: <www.ie.ufrj/redesist>. Acesso em 20 de agosto de 2013.

_____. **Políticas para promoção de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas: conceito vantagens e restrições do e equívocos usuais**. Rio de Janeiro: RedeSist/UFRJ, 2003. Disponível em <www.ie.ufrj.br/redesist>. Acesso em 20 de agosto de 2013.

LAZERSON, M. H.; LORENZONI, G. The firms that feed Industrial District: a return to the Italian source. *Industrial and Corporates Change*, v. 8, n. 2, 1999.

LEÓN, M.; SUBIRATS, J. Descentralización del sector público y protección social. **Presupuesto y Gasto Público**. 71, 2013. pp. 137-145.

LINDBLOM, C. E. The Science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, Vol. 19, No. 2. Spring, 1959. pp 79-88.

_____. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, Vol. 39, No. 6. Nov. - Dec., 1979. pp. 517-526

_____. **O processo de decisão política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 123 p.

_____. La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué. **Gestión y Política Pública**, vol. III, núm. 2. 1994 (a). Disponível em: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.III_No.II_2dosem/LC_Vol.III_No.II_2sem.pdf>. Acesso em 22 de dezembro de 2015.

_____. Initiating Change: Modes of Inquiry. **J-PART** (Journal of Public Administration Research and Theory), 4: 3: 327-341. 1994b. Disponível em:

<<http://www.metrostudies.pitt.edu/Portals/4/pdfs/wherrett/CharlesLindblom.pdf>>.

Acesso em 22 de dezembro de 2015.

MARTINS, S. **Análise da Implementação da Política Nacional de irrigação no Norte de Minas Gerais: o Caso do Projeto Jaíba**. Viçosa, MG:UFV, 2008. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Viçosa, 2008.

MASCENA, K.M.C.; FIGUEIREDO, F.C.; BOAVENTURA, J.M.G. Clusters e APL's: Análise Bibliométrica das Publicações Nacionais no Período de 2000 a 2011. **Revista de Administração de Empresas - RAE**. São Paulo, V. 53, n.5, set-out 2013. pp. 454-468.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MCC&VB (Montanhas Capixabas Convention & Visitors Bureau). **Website Institucional**. Domingos Martins, s.d. Disponível em <<http://www.montanhascapixabas.com/>>. Acesso em 12 de novembro de 2015.

MCTI (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação). **Manual do proponente – Projetos: Procedimentos de elaboração, seleção e acompanhamento**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0219/219329.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2016.

MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior). **Termo de Referência para a Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais**. Brasília, 2004. Disponível em: <www.mdic.gov.br>. Acesso em 20 de maio de 2013.

_____. **Manual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais**. Brasília, 2007.

MELO, M. Crise federativa, guerra fiscal e hobesiano municipal: efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, 1996.

MENDONÇA, M. **O Processo de Decisão Política e a Zona Franca de Manaus**. 2013. 290 f. Tese (CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas.

MERTON, R. K. Estrutura Burocrática e Personalidade. In: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da Burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MORAES, M.V.E. Políticas Inovadoras em Gestão no Brasil. **III Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2010.

NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, v.11, n.3, 9-19, 1997.

NUNES, E. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, 1996.

NE-APL/ES. **Plano de Desenvolvimento do APL de Agroturismo**. Vitória: Secretaria de Desenvolvimento-Governo do Estado do Espírito Santo, 2007a.

_____. **Plano de Desenvolvimento do APL de Rochas Ornamentais de Cachoeiro de Itapemirim**. Vitória: Secretaria de Desenvolvimento-Governo do Estado do Espírito Santo, 2007b.

_____. **Plano de Desenvolvimento do APL de Vestuário da Região Noroeste do Espírito Santo**. Vitória: Secretaria de Desenvolvimento-Governo do Estado do Espírito Santo, 2007c.

_____. **Plano de Desenvolvimento do APL Metalmeccânico**. Vitória: Secretaria de Desenvolvimento-Governo do Estado do Espírito Santo, 2007d.

_____. **Plano de Desenvolvimento do APL Moveleiro**. Vitória: Secretaria de Desenvolvimento-Governo do Estado do Espírito Santo, 2007e.

_____. **Atuação do Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais do Espírito Santo – NE-APL/ES 2006-2010**. Vitória: Secretaria de Desenvolvimento-Governo do Estado do Espírito Santo, 2010a. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1295538249.pdf>. Acesso em 22 de junho de 2013.

_____. **Plano de Desenvolvimento do APL: Agroturismo das Montanhas Capixabas - 2010/2014**. Afonso Cláudio, 2010b.

_____. **Proposta de Trabalho para o Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais do Espírito Santo – NE-APL/ES – Biênio 2011/2012**. Vitória: Secretaria de Desenvolvimento-Governo do Estado do Espírito Santo, 2011. Disponível em: <

http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1295538531.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2013.

OBAPL (Observatório Brasileiro de Arranjos Produtivos Locais). **O GTP APL**. 25 de junho de 2015. Disponível em: <http://portalapl.ibict.br/menu/itens_menu/gtp_apl/gtp_apl.html>. Acesso em 13 de janeiro de 2016.

_____. **Metodologia do GTP APL**. 01 de agosto de 2011. Disponível em: <http://portalapl.ibict.br/menu/itens_menu/gtp_apl/metodologia.html>. Acesso em 13 de janeiro de 2016.

OLIVEIRA, B. R. *Street Level Bureaucracy* e implementação de políticas públicas: uma revisão da literatura aplicada ao Programa Bolsa-Família em Belo Horizonte (MG). VI CONVIBRA, **Congresso Virtual Brasileiro de Administração**. 2009. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/2009/artigos/144_0.pdf>. Acesso em 21 de março de 2010.

OLIVEIRA, J.A.P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública** [online]. vol.40, n.2, 2006. pp. 273-287. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acesso em 25 de junho de 2009.

PEREIRA, L. L. **O perfil da organização produtiva dos cafeicultores nas Regiões Serrana e Caparaó do Espírito Santo: uma abordagem Neo-Marshalliana**. Campos dos Goytacazes - RJ, 2012. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF.

PEREZ, J. R. R. Avaliação do Processo de Implementação: Algumas Questões Metodológicas. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

PETERS, G. B., PIERRE, J. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. **Policy & Politics**. vol. 29, n.2, 2001. pp.131-135.

PORTER, M. **Competição: On Competition - estratégias competitivas essenciais**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PRESTES-MOTTA, F. C.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à Organização Burocrática**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. Cap. 1, 2, 7.

REDEROCHAS. **Plano de Desenvolvimento do APL de Rochas Ornamentais de Cachoeiro de Itapemirim**. Cachoeiro de Itapemirim, 2007.

_____. **Plano de Desenvolvimento do APL de Rochas Ornamentais de Cachoeiro de Itapemirim**. Cachoeiro de Itapemirim, 2004.

REIS, T. O Socol do Sítio Lorenção. In: Rotas Capixabas. Espírito Santo, 2013. Disponível em: <<http://www.rotascapixabas.com/2013/10/03/o-socol-do-sitio-lorencao/>>. Acesso em 19 de dezembro de 2015.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo Atlas: 1999.

RODRIGUES, A. M. **Cluster e Competitividade: um estudo da Concentração de Micro e Pequenas Empresas de Alimentos no Município de Marília/SP**. São Carlos, 2003. Tese (Doutorado). Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo.

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Brasília: ENAP, 1997.

SACOMANO NETO, M.; PAULILLO, L.F.O. Estruturas de governança em arranjos produtivos locais: um estudo comparativo nos arranjos calçadistas e sucroalcooleiro no estado de São Paulo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 46 (4), jul./ago. 2012. pp. 1131-1155.

SANCHES M. A. R. **Cooperação e Competição na Indústria de Alimentos de Amendoim de Marília – SP**. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP – Fundação Getúlio Vargas.

SANTOS, F.; CROCCO, M.; LEMOS, M.B. **Arranjos e Sistemas Produtivos Locais em “Espaços Industriais” Periféricos: Estudo comparativo de dois casos brasileiros**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2002. Texto para Discussão nº 182.

SEBRAE-ES. **Projeto Observatório - Competitividade Sistêmica das Micro e Pequenas Empresas do Espírito Santo em Regime de Aglomeração**. Vitória, 2006.

SEDES - Secretaria de Estado de Desenvolvimento. Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais. **Investigação sobre Arranjos Produtivos Locais no Espírito Santo**. Vitória, 2010.

_____. **Núcleo Estadual de APLs**. 2011. Disponível em: <<http://www.sedes.es.gov.br/index.php/arranjos-produtivos-locais/nucleo-estadual-de-apls>>. Acesso em 20 de maio de 2013.

_____. **Contratos de Competitividade**. s/d. Disponível em: <<http://www.sedes.es.gov.br/programas-de-incentivos/programa-de-competitividade-sistemica-do-espírito-santo>>. Acesso em 22 de novembro de 2015.

SEDETUR/FUTURA. **Mapeamento dos APLs do Espírito Santo**. Vitória, 2006.

SENGENBERGER, W.; PYKE, F. **Industrial Districts and Local Economic Regeneration: Research and Policy Issues**. In: PYKE, F.; SENGENBERGER, W. (Ed.). *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1992.

SILVEIRA, H. Gestão da informação em organizações virtuais: uma nova questão para a coordenação interorganizacional no setor público. **Ciência da Informação [online]**. vol.34, n.2, 2005, pp. 70-80. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v34n2/28557.pdf>>. Acesso em 25 de março de 2010.

SOUBEYRAN, A.; THISSE, J-F. Learning-by-Doing and the Development of Industrial Districts. **Journal of Urban Economics**. 45, p. 156-176, 1999.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

_____. **Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político**. Lua Nova, 59, 2003. pp.137-159.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 7, n.3, pp. 431-442, 2002.

STEIN, E.; TOMMASI, M.; ECHEBARRÍA, K.; LORA, E.; PAYNE, M. (Coord.). **La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina – Informe 2006**. Washington, DC: BID (Banco Interamericano de Desarrollo), 2006. Disponível em <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubITO-2006_esp.pdf>. Acesso em 31 de dezembro de 2015.

STEIN, M.; TURKEWITSCH, L. The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism. In: *Anais International Political Science Association (IPSA) International*

Conference. **International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives**. Montreal: IPSA, 2008.

STEUNENBERG, B. Domestic Veto Players, Commission Monitoring and the Implementation of European Policy. In: KÖNIG, T.; TSEBELIS, G.; DEBUS, M. (Ed.). **Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies**. New York: Springer, 2011.

SUBIRATS, J. España como sistema multinivel de gobierno: Logros y frustraciones. Notas para un balance de 25 años. **Postdata**, n. 12. Buenos Aires, ago. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S185196012007000100002&script=sci_arttext>. Acesso em 28 de dezembro de 2015.

TREVAS, V.C.P. **Consórcios públicos e o federalismo brasileiro**. In: CHERUBINE, M.B.; TREVAS, V.C.P. (Orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. pp.15-28. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2013/11/5Trevas.pdf>>. Acesso em 03 de novembro de 2015.

TRIOLA, M.F. **Introdução à Estatística**. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

TRISTÃO, H. M. **Cluster como elo de integração entre indústrias**. Anais do V SIMPOI. São Paulo: FGV, 2002.

TSEBELIS, G. Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun 1995.

_____. **Atores com Poder de Veto: como funcionam as Instituições Políticas**. Trad. Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

_____. Veto Player Theory and Policy Change: An Introduction. In: KÖNIG, T.; TSEBELIS, G.; DEBUS, M. (Ed.). **Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies**. New York: Springer, 2011.

UDERMAN, S. O Estado e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional. In: **Anais do XII Anpur – Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém, 2007. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2451/2423>>.

Acesso em 02 de agosto de 2014.

VIEIRA, L.H.S. **Estudos sobre a Gestão do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Viçosa: UFV, 2010. 206 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa.

VIEIRA, L.H.S.; PEREIRA, M.C.G. Mecanismos de *Accountability* na Implementação do PRONAF. In: **Anais do XXXVII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, setembro de 2013.

VIEIRA, M.M.F. **Por uma boa pesquisa (qualitativa) em Administração**. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (org.). Pesquisa qualitativa em administração. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VILLASCHI FILHO, A.; BUENO, F. O. **Elementos Dinâmicos do Arranjo Produtivo Madeira/Móveis no Nordeste Capixaba – Linhares**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2000.

VILLASCHI FILHO, A.; LIMA, E. S. **Arranjo Produtivo Metalmeccânico/ES**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2000.

VILPOUX, O. F.; OLIVEIRA, E. J. Instituições informais e governanças em arranjos produtivos locais. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, jan./abr. 2010. pp. 85-111.

ZURBRIGGEN, C. Gobernanza: una mirada desde América Latina. **Perfiles Latinoamericanos**. vol.19, no.38, México, jul./dic. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000200002&script=sci_arttext>. Acesso em 25 de fevereiro de 2016.

APÊNDICE I
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NO ESPÍRITO SANTO

Nº	APL	Municípios Relacionados	Microrregião	Microrregião (nº munic.)	Macrorregião	Nºmun.
1	ALIMENTOS (MASSAS)	Af.Cláudio,B.Esperança,Cariacica,Castelo,Conc.Castelo, Guarapari,Ibitirama, Itaguaçu,J.Neiva,Marataízes,N.Venécia, P.Belo, S.Maria de Jetibá, S.Teresa, S.Gabriel da Palha, S. Roque do Canaã, Serra, V.Nova do Imigrante, Viana	3, 9, 1, 5, 3, 1, 6, 2, 7, 4, 10, 9, 2, 2, 8, 8, 1, 3, 1	1 (4m); 2 (3m); 3 (3m); 4 (1m); 5 (1m); 6 (1m); 7 (1m); 8 (2m); 9 (2m); 10 (1m)	1 (10m); 2 (3m); 3 (3m); 4 (3m)	19
2	AQUICULTURA E PESCA	Anchieta,Guarapari,Ibitirama,Itapemirim,Linhares,Marataízes,Piúma,S.Leopoldina	4, 1, 6, 4, 7, 4, 4, 2	1 (1m); 2(1m); 4(4m); 6(1m); 7(1m)	1 (2m); 3 (2m); 4 (4m)	8
3	ARTEFATOS DE BORRACHA	Vitória	1	1 (1m)	1 (1m)	1
4	ARTEFATOS DE MADEIRA	Guarapari, Santa Teresa	1, 2	1 (1m); 2 (1m)	1 (2m)	2
5	ARTEFATOS DE PLÁSTICO	Vitória	1	1 (1m)	1 (1m)	1
6	CACAU E DERIVADOS	Conceição do Castelo, Linhares, Vila Velha	1, 3, 7	1 (1m); 3 (1m); 7 (1m)	1 (2m); 3 (1m)	3
7	CHOCOLATES	Vitória	1	1 (1m)	1 (1m)	1
8	CACHAÇA	Afonso Cláudio, Alegre, Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Aracruz, Boa Esperança, Nova Venécia	3, 6, 4, 8, 7, 9, 10	3 (1m); 4 (1m); 6 (1m); 7 (1m); 8 (1m); 9 (1m); 10 (1m)	1 (1m); 2 (2m); 3 (2m); 4 (2m)	7
31	SUCRO-ALCOOLEIRO	Boa Esperança, Conc. da Barra, Itapemirim, Linhares, Montanha, Pedro Canário, Pinheiros, S. Roque do Canaã	9, 9, 4, 7, 9, 9, 9, 8	4 (1m); 7 (1m); 8 (1m); 9 (5m)	2 (5m); 3 (2m); 4 (1m)	8
9	CAFÉ	Af.Cláudio, Alegre, Alf.Chaves, Alto R.Novo, Aracruz, B.Guandu, B.Esperança, Brejetuba, Colatina, Conc. Castelo, Div.S.Lourenço,Dom.Martins, Dores do R. Preto,Fundão, Gov. Lindenberg, Guaçuí, Ibatiba, Ibraçu, Ibitirama, Irupi, Itaguaçu, Itarana,Iúna,Jaguaré,Linhares,Mantenópolis,Mal. Floriano,Marilândia,Montanha, M.Freire,N.Venécia,Pancas,Pinheiros,Pres. Kennedy,R.Bananal,S. Leopoldina,S. MªJetibá,S.Teresa,S.Dom.Norte,S.Gabriel da Palha,S.José do Calçado,S.Mateus, S.R.Canaã, Sooretama, V.Alta, V. Nova do Imigrante, Viana, V.Pavão, V.Valério	3, 6, 4, 8, 7, 8, 9, 3, 8, 3, 6, 3, 6, 1, 8, 6, 6, 7, 6, 6, 2, 2, 6, 9, 7, 10, 3, 8, 9, 6, 10, 8, 9, 4, 7, 2, 2, 2, 8, 8, 6, 9, 8, 7, 5, 3, 1, 10, 8	1 (2m); 2 (5m); 3 (6m); 4 (2m); 5 (1m); 6 (10m); 7 (5m); 8 (10m); 9 (5m); 10 (3m)	1 (13m); 2 (8m); 3 (15m); 4 (13m)	49
10	CAFÉ CONILLON	Água D.Norte, Á.Branca, Alto R.Novo, B.Guandu, B.S.Francisco, B.Esperança,Colatina,Gov.Lindenberg,Mantenópolis,Marilândia, N.Venécia,Pancas,S.Dom.Norte,S.Gabriel da Palha,V.Valério	10, 10, 8, 8, 10, 9, 8, 8, 10, 8, 10, 8, 8, 8	8 (9m); 9 (1m); 10 (5m)	3 (9m); 4 (6m)	15
11	CONFECCÕES / VESTUÁRIO	B.Guandu,Colatina,Linhares,Marilândia,N.Venécia,Pancas,S.Dom.Norte,S.Gab. Palha, S. Mateus, V.Valério; Cariacica, Guarapari, Piúma, Serra, V.Velha, Vitória; Alegre, B.Jesus do Norte, Cach. Itapemirim, Castelo, Guaçuí, Ibatiba	8, 8, 7, 8, 10, 8, 8, 8, 9, 8, 1, 1, 4, 1, 1, 1, 6, 6, 5, 5, 6, 6	1 (5m); 4 (1m); 5 (2m); 6 (4m); 7 (1m); 8 (7m); 9 (1m); 10 (1m)	1 (5m); 2 (2m); 3 (8m); 4 (7m)	22
12	FIAÇÃO, ARTEFATOS TÊXTEIS E CONFECCÕES	Cachoeiro de Itapemirim	5	5 (1m)	4 (1m)	1
13	CONSTRUÇÃO CIVIL	Anchieta,Aracruz,At.Vivacqua,Cariacica,Ecoporanga,Fundão,Guarapari,Ibraçu, Jaguaré, Laranja da Terra, Pedro Canário, Serra, Viana, V.Velha, Vitória	4, 7, 5, 1, 10, 1, 1, 7, 9, 3, 9, 1, 1, 1, 1	1 (7m); 3 (1m); 4 (1m); 5 (1m); 7 (2m); 9 (2m); 10 (1m)	1 (8m); 2 (3m); 3 (2m); 4 (2m)	15
14	COURO E CALÇADOS	Cachoeiro de Itapemirim	5	5 (1m)	4 (1m)	1
15	EQUIPAM. DE TRANSPORTE	Vitória	1	1 (1m)	1 (1m)	1
16	LOGÍSTICA	Alf. Chaves, Aracruz, Cariacica, Castelo, Fundão, Iconha, R.Bananal, S.Mateus, Serra, Viana, V.Velha, Vitória	4, 7, 1, 5, 1, 4, 7, 9, 1, 1, 1, 1	1 (6m); 4 (2m); 5 (1m); 7 (2m); 9 (1m)	1 (6m); 2 (1m); 3 (2m); 4 (3m)	12
17	FLORESTAL MOVELEIRO	Aracruz, Conc.da Barra, Conc.do Castelo, Dom.Martins, Dores do R.Preto, Gov. Lindenberg, Linhares, Marilândia, M.Freire, S.Mateus, Sooretama, V. N.Imigrante	7, 9, 3, 3, 6, 8, 7, 8, 6, 9, 7, 3	3 (3m); 6 (2m); 7 (3m); 8 (2m); 9 (2m)	1 (3m); 2 (2m); 3 (5m); 4 (2m)	12
25	MÓVEIS	Cariacica, Serra, Viana, V.Velha, Vitória; Aracruz, Fundão, Ibraçu, João Neiva, Linhares, R.Bananal, Sooretama	1, 1, 1, 1, 1, 7, 1, 7, 7, 7, 7, 7	1 (6m); 7 (6m)	1 (6m); 3 (6m)	
18	FRUTICULTURA	Á.Branca, Alf. Chaves, Aracruz, At.Vivacqua, B. Esperança, Brejetuba,Cariacica,Conc.Barra,Conc.Castelo,Dom.Martins, Guaçuí,Jaguaré, J.Neiva, Lar.Terra, Linhares, Mal. Floriano, Mimoso do Sul, Mucurici, N. Venécia, P. Canário, Pinheiros, S.Leopoldina, S.Domingos do Norte, S.Gabriel da Palha, S. Mateus, Sooretama, V. Nova Imigrante, V.Valério, V.Velha	10, 4, 7, 5, 9, 3, 1, 9, 3, 3, 6, 9, 7, 3, 7, 3, 5, 9, 10, 9, 9, 2, 8, 8, 9, 7, 3, 8, 1	1 (2m); 2 (1m); 3 (6m); 4 (1m); 5 (2m); 6 (1m); 7 (4m); 8 (3m); 9 (7m); 10 (2m)	1 (9m); 2 (9m); 3 (7m); 4 (4m)	29
19	INSTRUMENTOS MÚSICAIS	Linhares	7	7 (1m)	3 (1m)	1
20	MÁQUINAS E APARELHOS DE REFRIGERAÇÃO E VENTILAÇÃO	Vitória	1	1 (1m)	1 (1m)	
21	MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	Cachoeiro de Itapemirim, Linhares	5, 7	5 (1m); 7 (1m)	3 (1m); 4 (1m)	2

22	MÁRMORE E GRANITO	Af.Cláudio, Água D.Norte, Á.Branca, At.Vivacqua, B.Guandu, B.São Francisco, B.Esperança, Cach. Itapemirim, Castelo, Conc. Castelo, Ecoporanga, Gov. Lindenberg, Itaguaçu, Itapemirim, João Neiva, Mimoso do Sul, Muqui, N.Venécia, Ponto Belo, R.Bananal, R.Novo do Sul, S.Domingos do Norte, Vargem Alta, V.Nova do Imigrante, V.Pavão	3, 10, 10, 5, 8, 10, 9, 5, 5, 3, 10, 8, 2, 4, 7, 5, 5, 10, 9, 7, 4, 8, 5, 3, 10	2 (1m); 3 (3m); 4 (2m); 5 (6m); 7 (2m); 8 (3m); 9 (2m); 10 (6m)	1 (4m); 2 (8m); 3 (5m); 4 (8m)	25
23	ROCHAS ORNAMENTAIS	Água D.Norte, Á.Branca, Apiacá, At.Vivacqua, B. S.Francisco, B.Esperança, Cach. Itapemirim, Castelo, Ecoporanga, Jerôn. Monteiro, Mantenópolis, Mim. do Sul, Muqui, N.Venécia, Pres. Kennedy, R. ovo do Sul, S.Domingos do Norte, S.Gabriel da Palha, S.José do Calçado, Vargem Alta, V.Pavão, V.Valério	10, 10, 5, 5, 10, 9, 5, 5, 10, 5, 10, 5, 5, 10, 4, 4, 8, 8, 6, 5, 10, 8	4 (2m); 5 (8m); 6 (1m); 8 (3m); 9 (1m); 10 (7m)	2 (8m); 3 (3m); 4 (11m)	22
24	METALMECÂNICO	Anchieta, Aracruz, Cariacica, Fundão, Ibraçu, Iconha, João Neiva, Serra, Viana, Vila Velha, Vitória	4, 7, 1, 1, 7, 4, 7, 1, 1, 1, 1	1 (6m); 4 (2m); 7 (3m)	1 (6m); 3 (3m); 4 (2m)	11
26	PECUÁRIA DE CORTE	Á. Branca, Alegre, Anchieta, Apiacá, At.Vivacqua, B.Guandu, B.Jesus do Norte, Cariacica, Castelo, Colatina, Conc. Barra, Divino S.Lourenço, Doros do R.Preto, Ecoporanga, Fundão, Guaçuí, Itapemirim, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, Linhares, Marataízes, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, N.Venécia, Pancas, Pedro Canário, Pinheiros, Piúma, P.Belo, Pres. Kennedy, R.Novo do Sul, S.Leopoldina, S.Teresa, S.Dom.Norte, S.J.Calçado, S.Mateus, Sooretama	10, 6, 4, 5, 5, 8, 6, 1, 5, 8, 9, 6, 6, 10, 1, 6, 4, 9, 5, 7, 4, 5, 9, 9, 6, 5, 10, 8, 9, 9, 4, 9, 4, 4, 2, 2, 8, 6, 9, 7	1 (2m); 2 (2m); 4 (6m); 5 (6m); 6 (7m); 7 (2m); 8 (4m); 9 (8m); 10 (3m)	1 (4m); 2 (11m); 3 (6m); 4 (19m)	40
27	PECUÁRIA LEITEIRA	Á.Branca, Alegre, Alf.Chaves, Anchieta, Apiacá, At.Vivacqua, B.Guandu, B.S.Francisco, B.Esperança, B.Jesus do Norte, Cach.Itapemirim, Castelo, Conc.Barra, Divino S.Lourenço, Doros do R.Preto, Ecoporanga, Fundão, Guaçuí, Itapemirim, Jaguaré, Jer.Monteiro, Linhares, Mimoso do Sul, Montanha, M.Freire, Muqui, N.Venécia, Pancas, P.Canário, Pinheiros, Piúma, P.Belo, Pres.Kennedy, R.Novo do Sul, S.Leopoldina, S.Teresa, S.José do Calçado, S.Mateus, Sooretama, V.Nova do Imigrante, Viana, V.Pavão	10, 6, 4, 4, 5, 5, 8, 10, 9, 6, 5, 5, 9, 6, 6, 10, 1, 6, 4, 9, 5, 7, 5, 9, 6, 5, 10, 8, 9, 9, 4, 9, 4, 4, 2, 2, 6, 9, 7, 3, 1, 10	1 (2m); 2 (2m); 3 (1m); 4 (6m); 5 (7m); 6 (7m); 7 (2m); 8 (2m); 9 (8m); 10 (5m)	1 (5m); 2 (13m); 3 (4m); 4 (20m)	42
28	PETRÓLEO E GÁS	Linhares, São Mateus, Vitória	7, 9, 1	1 (1m); 7 (1m); 9 (1m)	1 (1m); 2 (1m); 3 (1m)	3
29	PRODUTOS CERÂMICOS	Colatina, Itapemirim, Santa Teresa	8, 4, 2	2 (1m); 4 (1m); 8 (1m)	1 (1m); 3 (1m); 4 (1m)	3
30	SOFTWARE	Alegre, Aracruz, Linhares, Serra, Vila Velha, Vitória	6, 7, 7, 1, 1, 1	1 (3m); 6 (1m); 7 (2m)	1 (3m); 3 (2m); 4 (1m)	6
32	TURISMO	Alegre, Anchieta, Aracruz, B.Guandu, B.S.Francisco, Conc. Barra, Conc. Castelo, Domingos Martins, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Marataízes, Muqui, N.Venécia, Piúma, S.Teresa, S. José do Calçado, S. Mateus, Serra	6, 4, 7, 8, 10, 9, 3, 3, 6, 1, 6, 4, 5, 10, 4, 2, 6, 9, 1	1 (2m); 2 (1m); 3 (2m); 4 (3m); 5 (1m); 6 (4m); 7 (1m); 8 (1m); 9 (2m); 10 (2m)	1 (5m); 2 (4m); 3 (2m); 4 (8m)	19
33	AGROTURISMO	Afonso Cláudio, Castelo, Domingos Martins, Marechal Floriano, Vargem Alta, Venda Nova do Imigrante	3, 5, 3, 3, 4, 3	3 (4m); 4 (1m); 5 (1m)	1 (4m); 4 (2m)	6

Microrregiões (Lei nº 9.768/2011): 1. Metropolitana; 2. Central Serrana; 3. Sudoeste Serrana; 4. Litoral Sul; 5. Central Sul; 6. Caparaó; 7. Rio Doce; 8. Centro-Oeste; 9. Nordeste; 10. Noroeste.