



POLÍTICAS PÚBLICAS E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: UMA ANÁLISE BASEADA NA PARTICIPAÇÃO DAS ESFERAS PÚBLICAS

**Marcos Junior Marini¹
Christian Luiz da Silva²
Décio Estevão do Nascimento³**

Resumo

As discussões da literatura apontam para a valorização dos arranjos produtivos como uma das possibilidades para o desenvolvimento local ou regional. Ademais, observa-se uma ênfase atribuída aos APLs nas políticas públicas relacionadas a esse cenário. Nesse contexto, o objetivo deste artigo foi analisar a efetiva participação do poder público nas ações do APL de Confecções do Sudoeste do Paraná, sob a ótica dos investimentos realizados pelas esferas públicas em seu plano de desenvolvimento. Com relação aos aspectos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, com uma abordagem quanti-qualitativa. Os resultados demonstraram que mesmo com a explícita vinculação do apoio aos APLs nas políticas públicas estaduais e federais (PPAs), a participação dessas instâncias governamentais foi

Recebimento: 17/2/2015 • Aceite: 25/8/2015

¹ Doutor em Tecnologia. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - campus Pato Branco, PR, Brasil. E-mail: marini@utfpr.edu.br

² Pós-doutorado em Administração. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia (PPGTE), e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), ambos da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - campus Curitiba, PR. E-mail: christiansilva@utfpr.edu.br

³ Pós-doutorado em Política Científica e Tecnológica. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia (PPGTE), e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), ambos da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - campus Curitiba. E-mail: decio@utfpr.edu.br

pouco expressiva e insuficiente no plano de desenvolvimento do APL analisado. Ademais, ficou evidente uma maior participação do poder público municipal, tanto no número de ações como no aporte de recursos financeiros. Como encaminhamento, sugere-se uma investigação mais específica sobre as relações institucionais mantidas nesse cenário, visando compreender os entraves que estão impossibilitando uma maior aproximação entre o discurso e a prática.

Palavras-chave: Políticas públicas; Arranjos Produtivos Locais; Desenvolvimento regional

PUBLIC POLICIES AND CLUSTERS: AN ANALYSIS BASED ON THE PARTICIPATION OF GOVERNMENT

Abstract

Discussions of literature point to the appreciation of clusters as one of the possibilities for local or regional development. Moreover, there is an emphasis given to clusters in public policy related to this scenario. In this context, the aim of this research was to analyze the effective participation of government actions in the Clothing Cluster in Southwest of Paraná, in the view of the investments made by the public spheres in their development plan. Regarding methodological aspects, the research is characterized as a case study, with a quantitative and qualitative approach. The results showed that even with the explicit linking of support to clusters in state and federal policies (planning), the involvement of government agencies was not significant for development plan of cluster under discussion. Moreover, it was evident the greater involvement of municipal government in both the number of actions as the financial input. As future research, suggest more studies about the institutional relations in this scenario, to understand the barriers between theory and practice.

Keywords: Public policies; Clusters; Regional development

Introdução

As discussões da literatura apontam para a valorização da concentração espacial de empresas como uma das estratégias para a promoção do desenvolvimento local ou regional, incluindo o fortalecimento das forças produtivas locais, a partir do aproveitamento das sinergias coletivas geradas pelas práticas cooperativas desenvolvidas pelo conjunto de atores ou agentes locais (SCHMITZ, 1997; CASAROTTO FILHO; PIRES, 1998; CASSIOLATO; LASTRES, 2003; SUZIGAN, 2006; COSTA, 2010).

Nesse contexto, os Arranjos Produtivos Locais (APLs) encontram-se no centro do debate contemporâneo das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento regional, com as aglomerações geográficas e setoriais de empresas, especialmente aquelas que desenvolvem práticas cooperativas, tornando-se explicitamente objeto inscrito nessas políticas e em seus mecanismos institucionais (SUZIGAN, 2006; COSTA, 2010).

Segundo Costa (2010, p. 228), no Brasil, “desde 1999 políticas públicas pensadas para o desenvolvimento de APLs fazem parte oficialmente da agenda governamental, quando este tema foi incorporado pelo MCT e incluído no PPA 2000-2003”. Ademais, nas unidades federativas do país, como exemplo, no Estado do Paraná, podem ser observadas diversas iniciativas governamentais que visam promover o desenvolvimento a partir dos arranjos produtivos (IPARDES, 2006).

Diante do exposto, considerando a importância atribuída ao binômio APL e Desenvolvimento Regional nas políticas públicas brasileiras, este artigo tem como objetivo analisar a efetiva participação do poder público neste cenário, a partir de um recorte metodológico guiado pela análise das ações governamentais realizadas junto ao APL de Confecções do Sudoeste do Paraná, sob a ótica dos investimentos realizados pelas esferas públicas em seu plano de desenvolvimento.

Os aspectos metodológicos desta pesquisa possibilitam classificá-la como um estudo de caso, com a interpretação dos dados em uma abordagem quanti-qualitativa, a partir da técnica de análise documental do plano de desenvolvimento do APL selecionado para o estudo, bem como instrumentos de gestão governamental, especialmente o plano plurianual (PPA) do Estado do Paraná referente ao período em discussão.

Como encaminhamento, o artigo está dividido em cinco seções, incluindo além desta introdução, uma breve fundamentação teórica

sobre APLs e as políticas públicas relacionadas a este cenário de pesquisa, a contextualização do APL de Confecções do Sudoeste do Paraná e seu plano de desenvolvimento, seguindo com uma seção destinada especificamente à análise e interpretação dos resultados da pesquisa, e, por fim, as considerações finais.

Arranjos Produtivos Locais

O sistema produtivo mundial passou por uma importante reestruturação a partir da década de 1980, incluindo a formação de indústrias menos verticalizadas e mais flexíveis. Na literatura, são apresentados como principais fatores: a globalização, os avanços tecnológicos, a queda do sistema fordista/taylorista e a valorização de pequenas e médias empresas (PIORE; SABEL, 1984; BECATTINI, 1991; BENKO, 1999; CASSIOLATO; LASTRES, 2003).

Nessa direção, Cassiolato e Lastres (2003, p. 21) afirmam que “o aproveitamento das sinergias coletivas geradas pela participação em aglomerações produtivas locais efetivamente fortalece as chances de sobrevivência e crescimento, particularmente das MPEs”. Por iguais razões, Suzigan (2006) afirma que a proximidade geográfica possibilita a transmissão e o compartilhamento de novos conhecimentos entre essas empresas, auxiliando na inovação.

Diante do exposto, evidencia-se a importância da articulação territorial como suporte para as aglomerações produtivas locais, com a literatura apresentando uma diversidade de estudos clássicos nessa área, incluindo o complexo de alta tecnologia do Vale do Silício e os distritos industriais da Terceira Itália.

Com relação a esse debate no Brasil, ressalta-se que a terminologia Arranjos Produtivos Locais (APLs) surgiu no final da década de 1990, a partir das discussões realizadas no âmbito do Ministério de Ciência e Tecnologia, orientando assim as políticas públicas brasileiras para esse cenário (COSTA, 2010). De acordo com Suzigan (2006, p. 3), um APL pode ser visto como:

Um sistema localizado de agentes econômicos, políticos e sociais ligados a um mesmo setor ou atividade econômica, que possuem vínculos produtivos e institucionais entre si, de modo a proporcionar aos produtores um conjunto de benefícios relacionados com a aglomeração das empresas.

Marini *et al.* (2012), por sua vez, apresentam algumas características comuns dos APLs, entre as quais: são concentrações espaciais de empresas com especialidade produtiva; são

formadas principalmente por pequenas e médias empresas; possuem instituições de apoio (agentes econômicos, sociais e políticos); apresentam vínculos e interação entre os agentes; realizam ações cooperativas para ganhos de vantagem competitiva.

Ainda nessas discussões, ressalta-se que um APL possui uma forte vinculação com a sua base territorial, porém, é necessário mencionar que nem toda aglomeração espacial de empresas pode ser considerado um Arranjo Produtivo Local, pois os vínculos e as ações conjuntas desenvolvidas pelos agentes caracterizam o arranjo institucional na busca pela eficiência coletiva (SCHMITZ, 1997; SUZIGAN, 2006).

Políticas públicas de apoio aos APLs

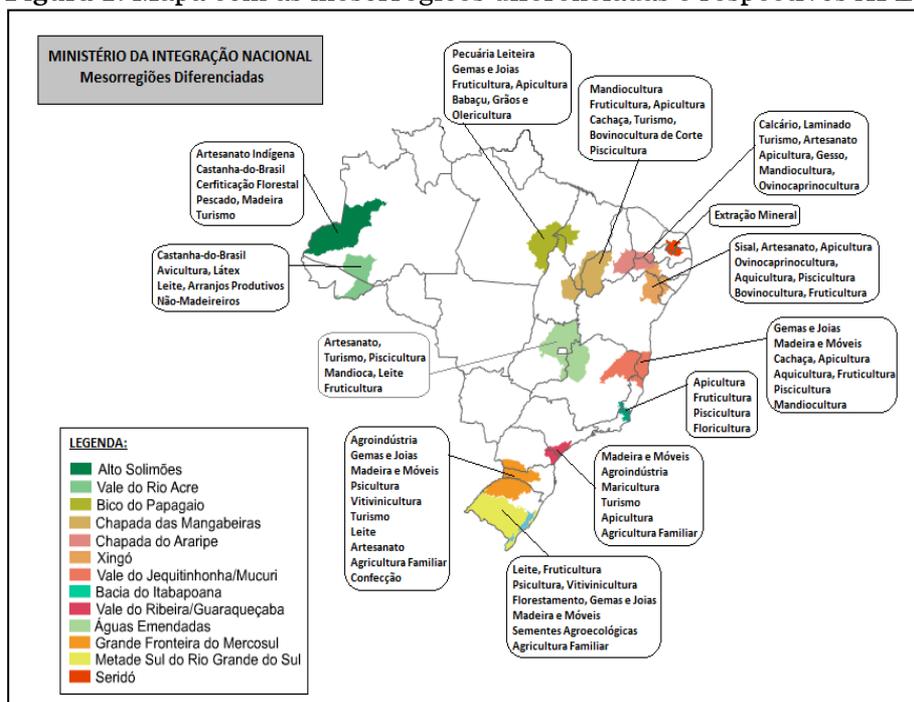
A ênfase atribuída para a concentração espacial de pequenas e médias empresas, a partir de um processo de organização territorial, desencadeou diversos mecanismos e ações das políticas públicas para o fortalecimento destas aglomerações produtivas. No Brasil, a temática dos arranjos produtivos foi inserida oficialmente na agenda governamental no final da década de 1990, com a inclusão no plano plurianual (PPA 2000-2003). Nessa esteira, os arranjos produtivos passaram a compor a agenda das políticas públicas brasileiras, incluindo no ano de 2003, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2003).

Outra importante iniciativa ocorreu com a portaria interministerial nº 200/2004, a qual buscou fortalecer as ações das políticas públicas para os APLs, com a institucionalização do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), envolvendo a participação de diversos ministérios, como: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), além de outros órgãos de apoio e entidades relacionadas (COSTA, 2010).

Em continuidade, as políticas públicas federais passaram a incorporar a temática dos Arranjos Produtivos Locais nos instrumentos de gestão pública, incluindo: PPA (2004-2007); PPA (2008-2011); além de vinculá-los explicitamente ao planejamento governamental de longo prazo, previsto até o ano de 2023 (COSTA, 2010).

Ainda nessas discussões em nível federal, ressalta-se que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) explicita o apoio aos APLs como uma das estratégias para a redução das desigualdades regionais e a promoção dos diferentes potenciais, buscando construir um desenvolvimento integrado e sustentável (PNDR, 2013). Com este propósito, o Ministério da Integração Nacional (MI) criou o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), o qual explicita a necessidade de fomento aos APLs definidos como prioritários em treze regiões identificadas como mesorregiões diferenciadas, as quais podem ser vistas na figura 1, incluindo as atividades econômicas dos respectivos arranjos produtivos.

De forma resumida, essas mesorregiões diferenciadas são espaços formados por territórios pertencentes a uma ou mais unidades da Federação, caracterizadas por municípios que possuem um conjunto de identidades físicas, econômicas, sociais e culturais, o que permite a composição de um arranjo político-institucional diferente das regiões adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mas que constituem uma importante escala territorial para orientar as políticas de desenvolvimento regional (SPR, 2011).

Figura 1: Mapa com as mesorregiões diferenciadas e respectivos APLs

Fonte: SPR (2011).

Complementando essas discussões, ressalta-se que na política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período 2011-2014, instituída pelo “Plano Brasil Maior”, também está explícita a importância atribuída aos Arranjos Produtivos Locais como estratégia para a promoção do desenvolvimento regional (MDIC, 2012). Ademais, os resultados apresentados por Dias (2011) demonstram claramente a vinculação da temática dos APLs ao desenvolvimento regional. Segundo este autor, “o fomento dos APLs foi o fator catalisador do desenvolvimento, priorizado como o mais relevante pela alta gerência dos Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional”. (DIAS, 2011, p. 119).

Em consonância com as políticas promovidas na esfera federal, o Estado do Paraná também criou mecanismos de apoio aos APLs, com a inclusão no PPA (2004-2007), seguida da institucionalização da Rede Paranaense de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (Rede APL Paraná), visando articular ações para a promoção dos APLs paranaenses. Assim, a partir do ano de 2003, “o governo estadual passou a incorporar o conceito de APL como um dos eixos orientadores

da política de desenvolvimento estadual”. (SCATOLIN *et al.*, 2011, p. 7).

Como encaminhamento, a partir de 2005, a Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL-PR) e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) coordenaram um projeto visando o mapeamento dos APLs existentes no Estado do Paraná, possibilitando a identificação de vinte e dois APLs distribuídos pelas regiões paranaenses, os quais estão listados no quadro 1. Adicionalmente, com base em uma tipologia proposta por Suzigan *et al.* (2004), a qual permite a classificação dos arranjos de acordo com a importância para o Estado e para o setor específico da atividade econômica, foram gerados inúmeros relatórios e documentos visando à construção de diretrizes e subsídios para auxiliar as políticas estaduais (IPARDES, 2006).

Quadro 1: Relação dos APLs mapeados pelos estudos IPARDES/SEPL

TIPOLOGIA	ARRANJO PRODUTIVO LOCAL
Núcleo de Desenvolvimento Setorial e Regional (NDSR)	→ Confecção - Bonés - Apucarana; → Esquadrias e Madeira - União da Vitória; → Mandioca e Fécula - Paranavaí; → Metais Sanitários - Loanda; → Móveis - Arapongas; → Móveis de Metal e Sistemas Armazenagem e Logística - Ponta Grossa.
Vetor de Desenvolvimento Local (VDL)	→ Confecção - Cianorte; → Confecção - Sudoeste; → Malhas - Imbituva; → Móveis e Madeira - Rio Negro.
Vetor Avançado (VA)	→ Aparelhos, Equipamentos e Instrumentos Médicos, Odontológicos e Hospitalares – Região Metropolitana Curitiba; → Cal e Calcário – Região Metropolitana de Curitiba; → Confecção - Maringá; → Louças e Porcelana - Campo Largo; → Software - Curitiba; → Software - Londrina.
Embrião (E)	→ Confecção - Moda Bebê - Terra Roxa; → Equipamentos e Implementos Agrícolas - Cascavel/Toledo; → Instrumentos Médico-Odontológicos - Campo Mourão; → Móveis - Sudoeste;

	→Software - Maringá; →Software - Pato Branco e Dois Vizinhos
--	---

Fonte: IPARDES (2006).

Seguindo com essas discussões, ressalta-se que outro instrumento de gestão governamental incluso no período em discussão, especificamente o plano plurianual (PPA) do Estado do Paraná (PPA 2008-2011), também considera explicitamente o apoio aos APLs paranaenses, com a vinculação dessa temática na linha de ação “Desenvolvimento Econômico Sustentável e Descentralizado”. Isto fica evidenciado no texto deste documento:

Objetivo: promover o desenvolvimento econômico do Estado, bem como o desempenho das atividades de apoio relativas aos interesses do Paraná no âmbito Estadual e no Mercosul. [...] **Público-alvo:** Organizações empresariais com prioridade à micro e pequenas empresas inseridas em cadeias e **arranjos produtivos locais – APLs**. (SEPL-PR, 2007, p. 215, grifo nosso).

Adicionalmente, observa-se pontualmente que as ações 1012 e 1115 do plano plurianual, denominadas “Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais”, valorizam os APLs como possibilidade para “incremento na geração de renda e emprego nos locais a serem apoiados, contribuindo para a redução dos desequilíbrios regionais e para ampliar a desconcentração econômica no Estado”. (SEPL-PR, 2007, p. 216).

Nessa direção, o documento (PPA 2008-2011) referencia novos programas para apoio aos arranjos produtivos, como o Pró-APL, apresentando uma estimativa inicial em torno de US\$10 milhões a serem obtidos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e uma contrapartida de US\$1 milhão a ser investido pelo governo estadual (SEPL-PR, 2007). Contudo, mesmo com a inclusão neste planejamento governamental, ressalta-se que o programa Pró-APL não foi implementado pelo governo estadual.

APL de Confecções do Sudoeste do Paraná

O arranjo produtivo selecionado para as discussões propostas neste artigo está localizado na mesorregião Sudoeste do Estado do Paraná, como pode ser visto na figura 2, apresentando uma maior

concentração da atividade econômica de confecções em vinte e oito municípios desta mesorregião.

Figura 2: Mapa da localização geográfica da região Sudoeste do Paraná



Fonte: Adaptado de Ipardes (2006).

Com relação à formação histórica dessa atividade econômica na região, ressalta-se que o êxodo rural, a inserção da mulher no mercado de trabalho, e, localmente, o pouco tempo de emancipação política desses municípios, contribuíram com as primeiras iniciativas regionais nos anos 1970 (SINVEPAR, 2006). Ademais, como a atividade industrial exigia “pouco nível tecnológico e pequeno investimento de capital, foi uma das indústrias precursoras do processo de industrialização da região sudoeste do Paraná”. (MIGLIORINI, 2007, p. 174).

Cabe destacar que a atividade originou-se com os alfaiates, os quais produziam ternos, calças e camisas masculinas, e viram uma oportunidade de negócio com a sua produção em escala industrial. As primeiras empresas foram a Krindges em Ampére, a Raffer em Francisco Beltrão e a Blazius & Blazius em Santo Antônio do Sudoeste (SINVEPAR, 2006).

Um importante fato ocorreu em 1992, com a criação do Sindicato das Indústrias do Vestuário do Sudoeste do Paraná – Sinvespar. No ano de 2005, esse sindicato com outros parceiros institucionais formaram o APL, o qual conta com a participação de

diversos ativos institucionais, entre os quais: instituições de ensino superior; Federação das Indústrias do Paraná (FIEP); SENAI/SESI; SEBRAE; Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE); prefeituras municipais; associações comerciais; Agência Regional de Desenvolvimento do Sudoeste do Paraná (SINVEPAR, 2006).

A governança local desse APL é conduzida por um grupo gestor, incluindo diversos agentes sob a coordenação do sindicato regional, o qual realiza reuniões periódicas para o planejamento das ações para o APL (SINVEPAR, 2006). Ademais, devido à abrangência geográfica do arranjo, foram criadas seis seções regionais, situadas nos municípios: Francisco Beltrão, Pato Branco, Salto do Lontra, Ampére, Dois Vizinhos e Santo Antônio do Sudoeste.

Nesse contexto, observa-se que essa organização e a dinâmica adotada pela governança na condução desse arranjo produtivo possibilitaram a construção e a execução de um plano de desenvolvimento, o qual será apresentado na próxima subseção.

Plano de Desenvolvimento do APL (2005-2010)

Com o objetivo de embasar as discussões propostas neste artigo, esta subseção apresentará o plano de desenvolvimento do APL de Confeções do Sudoeste do Paraná, o qual foi aprovado pelo grupo gestor, incluindo um conjunto de ações previstas para o espaço temporal entre os anos de 2005 e 2010.

De acordo com o Sinvespar (2006), este plano de ações buscou promover a competitividade do APL, a partir de vinte ações estruturadas em quatro eixos: mercado e imagem (ação 1 até 5); gestão e formação (ação 6 até 14); ambiente, saúde, segurança e cidadania (ação 15 até 18); finanças e investimentos (ações 19 e 20). O quadro 2 apresenta um resumo desse planejamento.

Quadro 2: Plano de ações para o APL (2005-2010)

AÇÃO	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	AGENTES ENVOLVIDOS	REALIZADA (?)
1	Guia de produtos, serviços e fornecedores do Sudoeste	Empresas do APL com marca própria	SIM
2	Internacionalização das empresas	Empresas do APL SINVEPAR / SEBRAE	PARCIAL
3	Preparando as empresas para lançamento e comercialização de coleções	Empresas do APL SINVEPAR / SEBRAE	SIM
4	Promoção e divulgação do APL	Empresas do APL SINVEPAR / Prefeituras	SIM
5	Promoção e divulgação das marcas do APL	Empresas do APL	SIM

	e de novos talentos	SINVEPAR / FIEP SEBRAE / Prefeituras	
6	Laboratório de Pesquisa & Desenvolvimento	SENAI	SIM
7	Promoção e inserção do Menor Aprendiz no mercado de trabalho	SENAI	SIM
8	Educação, qualificação e formação de colaboradores da moda	Empresas do APL SINVEPAR SENAI / SEBRAE	SIM
9	Informações tecnológicas	SENAI / SINVEPAR Universidades	SIM
10	Manual A a Z da moda	Universidades / SENAI SINVEPAR / SEBRAE	NÃO
11	Ensino pós-médio na rede pública	Governo do Estado do Paraná	NÃO
12	Capacitação em gestão empresarial	Empresas do APL SEBRAE / SINVEPAR	SIM
13	Aprendizagem básica com qualidade	Prefeituras / SENAI SINVEPAR / Empresas APL Governo do Estado Paraná Governo Federal	SIM
14	Pesquisas de avaliação dos resultados do plano	SINVEPAR SENAI / SEBRAE	SIM
15	Gestão ambiental do APL Moda Masculina do Sudoeste	Empresas do APL / SENAI SINVEPAR / SEBRAE	SIM
16	A saúde da mulher está na moda	Empresas do APL SINVEPAR / SESI Universidades /Prefeituras Governo do Estado	SIM
17	Saúde e segurança no trabalho	Empresas do APL /SESI	SIM
18	Formação de facilitadores ambientais	SINVEPAR Prefeituras / FIEP	SIM
19	Linhas de crédito para o setor confeccionista	FIEP	SIM
20	Centro de capacitação de mão-de-obra Fronteira do Mercosul	Prefeituras / Governo Federal Empresas do APL SINVEPAR / SENAI	SIM

Fonte: Adaptado de Sinvespar (2006); Sinvespar (2012).

Com base nas informações apresentadas no quadro 2, a próxima seção apresenta a análise e a interpretação dos resultados, a partir de uma discussão sobre a participação dos agentes, especialmente as três esferas do poder público, na implementação do plano.

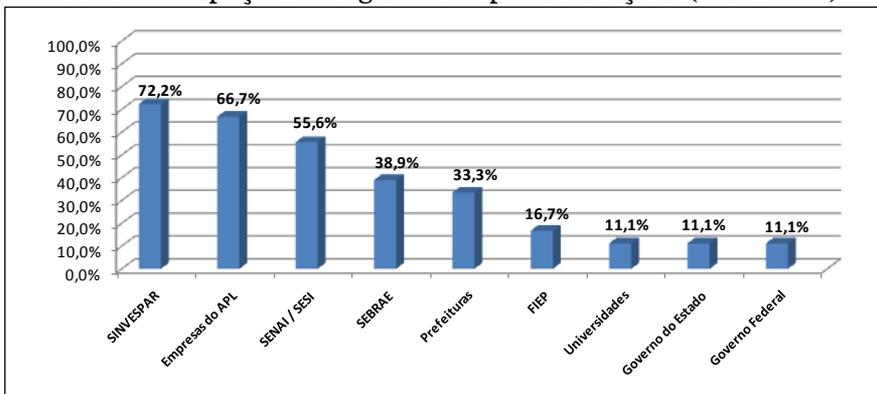
Análise e interpretação dos resultados da pesquisa

As discussões propostas neste artigo apontam para a necessidade de analisar especificamente a participação do poder público (esferas municipal, estadual e federal) nas ações desenvolvidas pelo APL de Confeções do Sudoeste do Paraná. Dessa forma, optou-se por uma análise referente ao plano de ações do APL desenvolvido no período entre 2005 e 2010, incluindo dois eixos de análise: uma visualização sobre a participação e o nível de envolvimento nas ações; e o aporte de recursos financeiros pelo poder público.

Inicialmente, é importante destacar que as informações apresentadas no quadro 2 revelaram que praticamente todo o plano de ações foi cumprido, excetuando-se as ações 10 e 11, além da realização parcial da ação 2. Ademais, ressalta-se que o planejamento inicial previa um investimento de quatro milhões e meio de reais para as vinte ações, contudo, foram necessários em torno de seis milhões para a sua execução (SINVEPAR, 2012).

Com relação à participação do poder público, incluindo prefeituras, governo do Estado do Paraná e governo Federal, observa-se que o planejamento inicial previa um envolvimento desses agentes em sete ações (35%), contudo, a participação efetiva ocorreu em seis ações que foram implementadas (33%). Ademais, uma das duas ações previstas e não realizadas, ação 11, estava exclusivamente sob a responsabilidade do governo estadual.

Para complementar a análise, o gráfico 1 apresenta uma visualização geral sobre a participação de todos os agentes desse arranjo produtivo em relação às ações que foram implementadas, ou seja, considerando-se apenas as dezoito ações realizadas.

Gráfico 1: Participação dos agentes no plano de ações (2005-2010)

Fonte: Autoria própria, a partir das informações do quadro 2.

A partir da comparação com os demais agentes do APL, é possível afirmar que a participação do poder público no conjunto de ações foi discreta, e, somente não foi menor, devido ao envolvimento de algumas prefeituras da região desse arranjo produtivo, as quais participaram de um terço das ações que foram realizadas (33,3%).

Ainda nesse primeiro eixo de análise, destaca-se que o poder público participou das seguintes ações: 4, 5, 13, 16, 18 e 20. Ademais, em todas as ações foi registrada a participação das prefeituras, e, ainda, três dessas ações (4, 5 e 18) envolveram apenas a esfera municipal. Além disso, os dados revelam que somente na ação 13 (aprendizagem básica com qualidade) ocorreu a junção de esforços das três esferas públicas, demonstrando certa fragilidade institucional quanto à capacidade de integração das políticas públicas.

Em continuidade, o segundo eixo de análise visa analisar o montante de recursos financeiros destinados pelas esferas públicas na execução deste plano de desenvolvimento do APL de Confecções do Sudoeste do Paraná. Nessa direção, o quadro 3 apresenta o aporte de recursos financeiros por categoria de agente que participa deste arranjo produtivo.

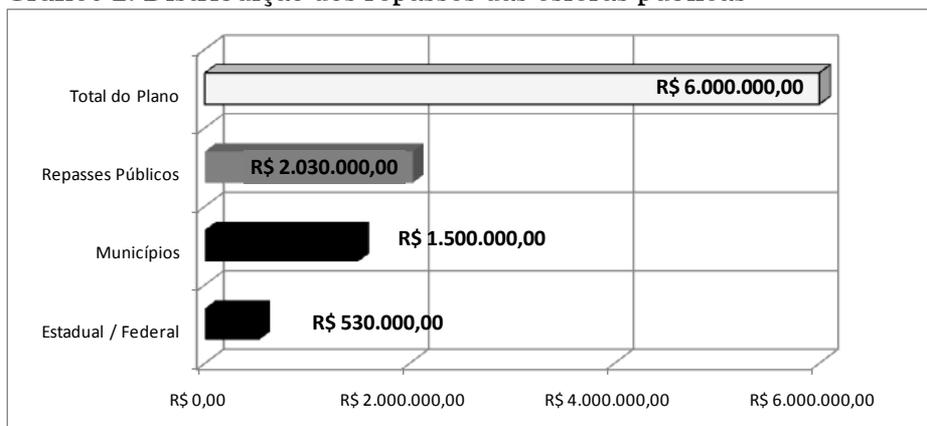
Quadro 3: Aporte financeiro dos agentes no plano de ações (2005-2010)

AGENTES	APORTE FINANCEIRO	%
Sinvespar, Sebrae, Senai-Sesi, FIEP	R\$ 2.000.000,00	33,3%
Empresários do APL (contrapartida financeira)	R\$ 2.000.000,00	33,3%
Poder Público (prefeituras, Estado, Governo Federal)	R\$ 2.000.000,00	33,3%
TOTAL ->	R\$ 6.000.000,00	100,0%

Fonte: SINVESPAR (2012).

Como pode ser observado no quadro 3, a distribuição dos recursos financeiros para a execução do plano de ações seguiu uma coerência, com um terço destinado pelos agentes de apoio (sindicato, Sebrae e sistema FIEP); um terço como contrapartida financeira dos próprios empresários participantes do APL; e, um terço foi destinado pelo poder público, o qual repassou em torno de dois milhões de reais durante o período (2005-2010).

Contudo, para cumprir com o principal objetivo deste artigo, é impreterível um maior detalhamento sobre os montantes que foram aportados por cada uma das esferas públicas (municipal, estadual e federal), possibilitando visualizar a distribuição dos recursos. Nesse propósito, segundo informações do Sinvespar (2012), as prefeituras da região repassaram em torno de um milhão e meio de reais, representando três quartos do total dos investimentos públicos, como pode ser visto no gráfico 2. Logo, evidencia-se que os investimentos em nível estadual e federal tiveram uma participação mais modesta, totalizando em torno de quinhentos e trinta mil reais, representando em torno de 26% dos investimentos públicos, e apenas 9% do montante utilizado na execução do plano de ações.

Gráfico 2: Distribuição dos repasses das esferas públicas

Fonte: Adaptado de SINVEPAR (2012).

Ainda com relação ao aporte financeiro em nível estadual e federal, ressalta-se que os valores originaram-se especificamente Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a partir de um repasse de trezentos e cinquenta mil reais para cursos básicos da atividade econômica, bem como outro repasse no valor de cento e oitenta mil reais, obtido junto ao Ministério da Integração Nacional (MI), o qual foi destinado para a instalação do Centro de Excelência em Santo Antônio do Sudoeste (SINVEPAR, 2012).

Em síntese, a pesquisa revelou um maior envolvimento das prefeituras da região do arranjo produtivo na execução do respectivo plano de ações (2005-2010), tanto no número de participação nas ações, como no aporte dos recursos financeiros. Em contrapartida, as esferas públicas em nível estadual e federal tiveram uma participação menos expressiva, apenas com um aporte de recursos financeiros em duas ações pontuais (ações 13 e 20).

Complementando as discussões, é necessário observar que o APL selecionado para esta pesquisa, APL de Confeções do Sudoeste do Paraná, possui uma significativa vinculação nas políticas públicas, pois: é um arranjo reconhecido pelo Ministério da Integração Nacional (MI); é um dos APLs listados no PROMESO (conforme figura 1); está relacionado no Grupo de Trabalho Permanente (GTP-APL); pertence ao conjunto de APLs validados pela Rede APL Paraná (conforme quadro 1).

Diante do exposto, é possível afirmar que esse arranjo produtivo corresponde a um bom caso de estudo para a análise das relações existentes entre as políticas públicas e o binômio APL-

Desenvolvimento regional. Contudo, a pesquisa revelou, no mínimo, a existência de um hiato entre os planejamentos propostos pelas instâncias governamentais e a efetiva contribuição por meio de investimentos e repasses públicos para a realização do seu plano de desenvolvimento.

Como encaminhamento, é impreterível destacar algumas recomendações quanto à atuação do poder público no cenário em discussão, visando contribuir com o debate. Muito além dos investimentos financeiros, é necessário também que as esferas públicas gerem condições para a construção de forças centrípetas que possibilitem a melhoria das condições locais; similarmente, devem estimular laços de cooperação no fortalecimento das territorialidades; devem criar mecanismos para incentivar e valorizar as iniciativas dos sistemas locais; e, principalmente, intervir estrategicamente a partir da compreensão das questões históricas, culturais, econômicas e sociais da respectiva região, visando à consolidação de um sistema produtivo sustentável.

Considerações finais

Os Arranjos Produtivos Locais são referenciados como uma das possibilidades para a promoção do desenvolvimento local ou regional, tanto nas políticas públicas estaduais como nas federais, a partir da inclusão dessas discussões nos respectivos planos de governo. Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa foi analisar a efetiva participação do poder público no plano de ações do APL de Confecções do Sudoeste do Paraná, sob a ótica dos investimentos realizados pelas esferas públicas em seu plano de desenvolvimento.

Como principal resultado da pesquisa, ressalta-se que mesmo com a inclusão na agenda política e a explícita vinculação do apoio aos arranjos produtivos nas políticas públicas, em especial, nos respectivos planos plurianuais (PPAs) em nível federal e estadual, bem como no Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), as ações públicas oriundas das instâncias governamentais caracterizaram-se como pouco expressivas e insuficientes no atendimento das demandas locais para o APL em discussão.

Ademais, a análise e interpretação dos resultados obtidos nesta pesquisa revelaram uma fragilidade institucional quanto à capacidade de junção de esforços das três esferas públicas (federal, estadual e municipal) na realização de ações integradas, as quais possibilitem a promoção conjunta do seu plano de desenvolvimento.

Ainda nesta análise, especificamente no *locus* da investigação, revela-se que o Estado do Paraná explicitava em seu instrumento de gestão pública para o período em discussão, o plano plurianual (PPA 2008-2011), o apoio aos APLs como uma importante estratégia governamental para o desenvolvimento estadual. Nesse sentido, a não implementação do programa denominado Pró-APL, demonstra um descaso público em relação ao fortalecimento dos arranjos produtivos paranaenses. Ademais, gera uma insegurança e instabilidade dentro da própria rede de apoio aos APLs (Rede APL Paraná).

Em termos de trabalhos futuros, a pesquisa aponta para uma investigação mais específica sobre as relações institucionais mantidas entre a governança local deste APL com o poder público estadual e federal. Ou seja, como a governança local desse APL está mediando as relações com as instâncias governamentais? Adicionalmente, ressalta-se a importância da ampliação do debate, visando compreender quais são os gargalos ou entraves institucionais que estão impossibilitando uma maior aproximação entre o discurso e a prática das políticas públicas relacionadas a esse cenário.

Referências

BECATTINI, G. Italian Industrial Districts: problems and perspectives. **International Studies of Management and Organizations**, v. 21, n. 1, p. 83-90, 1991.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI**. Tradução: Antonio de Pádua Danesi. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BRASIL. Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE 2003). Casa Civil da Presidência da República, Brasília, novembro 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual (PPA 2004-2007)**. Brasília, 2003.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/sumario_executivo_pndr> Acesso em: 14 jun. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). **Brasil Maior: Plano 2011/2014**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/brasilmaior>> Acesso em: 27 jul. 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais (SPR). **Mesorregiões Diferenciadas**. Disponível em:

<http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/index.asp?area=spr_promeso> Acesso em: 28 jul. 2011.

CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana**. São Paulo: Atlas, 1998.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Orgs.). **Pequena Empresa: Cooperação e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: Dumará, 2003.

COSTA, E. J. M. da. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

DIAS, C. N. Arranjos Produtivos Locais (APLs) como Estratégia de Desenvolvimento. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Unijuí, ano 9, n.17, jan./jul. 2011.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL-PR). **Plano Plurianual - PPA 2008-2011**. Curitiba, 2007.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Identificação, caracterização, construção de tipologia e apoio na formulação de políticas para os arranjos produtivos locais (APLS) do Estado do Paraná: etapa 1 - Identificação, mapeamento e construção da tipologia das aglomerações produtivas**. IPARDES, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Curitiba: IPARDES, 2006.

MARINI, M. J. *et al.* Avaliação da contribuição de arranjos produtivos locais para o desenvolvimento local. **Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de octubre de 2012, Vol. XVII, nº 996.

MIGLIORINI, S. M. dos S. A implantação e a consolidação da indústria de confecção na mesoregion Sudoeste do Paraná. **Revista RA'EGA**, Editora UFPR, Curitiba, n. 14, p. 165-182, 2007.

PIORE, M. J.; SABEL, C. F. **The second industrial divide: possibilities for prosperity**. [s. l.]: BasicBooks, 1984.

SCATOLIN, Fábio D. *et al.* Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil: Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações – Paraná. In: **Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais**. Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/documentos/docsul>> Acesso em: 10 out. 2011.

SCHMITZ, H. Collective efficiency and increasing returns. In: **IDS Working Paper 50**. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, March 1997.

SINVEPAR. **Plano de Desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local de Confecção Sudoeste do Paraná**. Sudoeste do Paraná: abril de 2006.

_____. Sindicato das Indústrias do Vestuário do Sudoeste do Paraná. **Planejamento do APL (2005-2010):** descrição das ações realizadas. 2012. Mensagem recebida de sinvespar@sinvespar.br em 16 ago. 2012.

SUZIGAN, W. **Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de arranjos produtivos locais no Brasil**. Brasília: IPEA/DISET, Relatório Consolidado, 2006, 56p.