

**PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO
EM
GEOGRAFIA**

JOSÉ RENATO RIBEIRO

**ESTADO, TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO.**

**Um estudo sobre as políticas regionais de desenvolvimento para os Arranjos
Produtivos Locais nos estados de São Paulo e Minas Gerais durante o novo-
desenvolvimentismo (2003-2015).**

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS E CIÊNCIAS EXATAS

RIO CLARO - SP

2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

“Júlio de Mesquita Filho”

Instituto de Geociências e Ciências Exatas

Câmpus de Rio Claro

JOSÉ RENATO RIBEIRO

**ESTADO, TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO.**

**Um estudo sobre as políticas regionais de desenvolvimento para os Arranjos Produtivos
Locais nos estados de São Paulo e Minas Gerais durante o novo-desenvolvimentismo
(2003-2015).**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Instituto de Geociências e Ciências Exatas do
Câmpus de Rio Claro, da Universidade
Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”,
como parte dos requisitos para obtenção do
título de Mestre em Geografia.

Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires

Orientador

Rio Claro - SP

2019

R484e	Ribeiro, José Renato Estado, território, governança e políticas de desenvolvimento : um estudo sobre as políticas regionais de desenvolvimento para os Arranjos Produtivos Locais nos estados de São Paulo e Minas Gerais durante o novo-desenvolvimentismo (2003-2015) / José Renato Ribeiro. -- Rio Claro, 2019 279 p. : il., tabs., mapas + 1 CD-ROM Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro Orientador: Elson Luciano Silva Pires 1. Estado. 2. Território. 3. Governança Territorial. 4. Políticas de Desenvolvimento. 5. Arranjo Produtivo Local. I. Título.
-------	---

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca do Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

JOSÉ RENATO RIBEIRO

**ESTADO, TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO.**

**Um estudo sobre as políticas regionais de desenvolvimento para os Arranjos Produtivos
Locais nos estados de São Paulo e Minas Gerais durante o novo-desenvolvimentismo
(2003-2015).**

Comissão Examinadora

Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires
(UNESP/Rio Claro - orientador)

Prof.^a Dr.^a Silvia Selingardi-Sampaio
(UNESP/Rio Claro)

Prof. Dr. Ricardo Antônio de Souza Karam
(IPEA/Brasília)

Resultado: Aprovado.

Rio Claro, 22 de novembro de 2019

DEDICATÓRIA

Dedico o presente trabalho aos meus pais, José Mario Ribeiro e Inês Ribeiro.

Ao meu irmão José Inácio.

Aos meus padrinhos, Regina e Zito.

Dedico às pessoas que deixaram marcas em minha vida e que se foram, meus avós maternos Joaquim e Pedrina, minhas tias Fátima, Araci e Aparecida, e ao meu querido tio Zé de Brito.

Por fim, dedico, mesmo que de forma simbólica, a todos os professores e estudantes brasileiros pela resistência ao desmonte da educação pública e da ciência nacional.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Quem diria que o menino que acordava às 4 horas da manhã para pegar o ônibus, velho e sujo, conseguiria ser aprovado na universidade pública?

Quem diria que o filho do trabalhador rural, que estudou até a quarta série, e da dona de casa analfabeta, que chegou a trabalhar anos na coleta de reciclagem para ajudar em casa e mandar algum dinheiro para o filho se manter na universidade, concluiria o curso?

Quem diria que aquele menino que, em casa, brincava de ser professor de Geografia e chegava a machucar o dedo “fingindo” estar usando giz, chegaria a ter título de graduado e estaria hoje lecionando na mesma rede que o formou anos atrás?

Pois é. O menino chegou a mais um momento em que poucos acreditavam. Chegar aqui não foi tarefa fácil, mas, ao sonhar e contar com a família, as coisas, mesmo de forma dolorida, foram acontecendo. Chego aqui sabendo que devo agradecer a muitas pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a minha trajetória.

Peço desculpas se o começo desse agradecimento foge do usual, mas acredito que esse formato representa o que sinto nesse momento, gratidão, felicidade e, mesmo parecendo estranho, medo. A gratidão é o reconhecimento por aqueles que me apoiaram, animaram e me inspiraram para fazer as escolhas certas e me acalmaram nas escolhas erradas. Felicidade por estar concluindo mais uma etapa e ter contado com uma estrutura que poucos tiveram. O medo se deve à incerteza do amanhã que se projeta a todos nós, sobretudo, ao cenário que se configura no país. Mas tem um quarto sentimento que preciso citar, a esperança, e isso seja talvez o meu grande motivador.

A vida tem me dado um emaranhado de sentimentos e quero, aqui, agradecer àqueles que fazem parte desse emaranhado que representa a minha vida.

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador, Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires, não só pela orientação, mas também pelas conversas sempre francas sobre a realidade da universidade, do trabalho científico e da situação política nacional. Sou grato por compartilhar toda a sua experiência, desde os tempos da militância política em Salvador, até as ricas e emocionantes história no CEBRAP junto ao saudoso Professor Francisco de Oliveira. Ao longo desses quase nove anos, o senhor me proporcionou grandes ensinamentos os quais já estão

imbricados em minha formação como geógrafo e como professor. Muito obrigado, eterno orientador.

Aos meus Professores avaliadores, Prof^a Dr.^a Silvia Selingardi-Sampaio, Prof. Ricardo Karam, pelas ricas contribuições e conselhos na banca de defesa. Agradeço ao Prof. Paulo Godoy pelas contribuições e auxílio durante e após a qualificação.

Agradeço aos amigos que fiz ao frequentar o Laboratório de Desenvolvimento Territorial (LADETER) e, aqui, preciso escrever que esse agradecimento me faz voltar aos idos dos anos de 2015, 2016 e 2017, quando estávamos próximos e compartilhávamos anseios, dúvidas e aprendizados. Obrigado, Adma, por ter dado apoio, amizade e sempre estar disposta a ajudar. A eterna gogó de ouro do LADETER. Um agradecimento especial ao Ricardo, pela amizade construída, pelo apoio que me foi dado quando tinha inquietações sobre a minha pesquisa e graduação. Obrigado à Fernanda, que chegou quieta, mas que depois fez questão de ficar com um lugar dentre os meus amigos.

Às Professoras Dr.^a Bernadete Caprioglio de Castro, Dr.^a Maria Bernadete Carvalho e Dr.^a Maria Antônia Ramos de Azevedo pelos ricos ensinamentos sobre a profissão de educador. Espero nunca as desapontar.

Aos funcionários do DEPLAN pela atenção sempre mostrada no tratamento com alunos, em especial, aos momentos de conversas na cozinha do Departamento, sempre acolhedoras e interessantes. Obrigado pelos conselhos, elogios e, principalmente, por deixar o espaço do departamento acolhedor.

Aos meus colegas e amigos de Pós-Graduação. Algumas pessoas eu conhecia, mas foi apenas na fase de pós-graduação que passei a conviver e admirar. Obrigado, em especial, aos meus grandes companheiros da Comissão de Eventos, foi uma honra construir coletivamente o II Congresso Brasileiro de Organização do Espaço. Vida longa à Comissão de Eventos.

O mestrado me possibilitou vivenciar a experiência de residir em repúblicas. Então, registro aqui o meu agradecimento à Rafaela, ao Natanael e ao Wesley, por terem me recebido e me ajudado na minha primeira experiência de república. Obrigado também ao Estevão, ao Rafael e ao Gabriel pelo companheirismo que se tem materializado diariamente nas conversas sobre a universidade, a situação política do Brasil e, claro, as risadas. Obrigado, conviver com vocês tem sido uma experiência fantástica.

Agradeço aqueles amigos que estão sempre presentes em minha vida e que, constantemente, têm me dado o prazer do abraço, da conversa e da profunda amizade. Jéssica, Monique, Natalia, Cecy, Vivian, Bruna, Bruno, Mariana, Tamires, Beatriz, Yuri, Ana Claudia, Carina, Nathaly, Felipe e Ralf.

Não poderia deixar de mencionar o espaço que permitiu a minha manutenção na universidade. Sou imensamente grato à Moradia Estudantil da UNESP de Rio Claro, no qual tive orgulho de residir por mais de cinco anos participando de discussões e assembleias. Aos moradores que construíram a história desse espaço. Agradecimento especial às pessoas que compartilhavam comigo os momentos de convivência durante esses anos. Obrigado às pessoas que estiveram comigo numa fase de transição e no preparo para o mestrado. Então, obrigado ao meu querido colega de quarto Diego, à minha japa Aline, ao Alisson, à Natália e às colegas de noites de estudo Isadora, Michele e Lilian. Bom, a lista é longa.

Agradeço aos amigos que encontrei durante o ano de 2019 ao lecionar na Escola Prof. João Batista Leme. Obrigado Ana Lúcia, Carla, Cristina, Josiele, Leonardo, Ana Paula, Denise, Neide, Dinalub e, claro, a Dona Teresa.

Aos meus primos Andréa Reis, Ricardo e Leandro por me apoiarem e acreditarem em mim.

Além de agradecer a muitas pessoas, preciso agradecer à minha casa de formação, a UNESP. Por mais que eu reconheça o resultado de meu esforço e das pessoas que me ajudaram, conquistar o título de graduado e agora o de mestre só foi possível graças à existência da Universidade Pública. Por isso, agradeço à minha casa. Agradeço a todos que têm lutado para garantir a qualidade do ensino e os programas de acesso ao ensino superior.

Sem os recursos necessários e a disponibilidade de bolsas de pesquisa, seria difícil realizar o trabalho proposto. Além da CAPES, já mencionada, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que me concedeu a bolsa de pesquisa para o desenvolvimento do mestrado (Processo: 2016/25499-6) e para o financiamento de minhas atividades de estágio na Universidade do Porto/ Portugal, (Processo: 18/19564-5), sob a supervisão dos Professores Dr. José Alberto Rio Fernandes e Dr. Pedro Chamusca.

Peço desculpas àqueles que não foram mencionados, mas que de alguma forma me apoiaram na empreitada universitária, agradeço imensamente.

Por fim, agradeço à esperança e aos sonhos por sempre estarem ao meu lado e fazerem a minha vida mais feliz.

"Muitos me dizem que o Brasil está repetindo os erros do passado. Eu digo: não é nada disso, o Brasil avançou muito. Mas a História está para se construir ainda."

(Celso Furtado, ao receber o prêmio de Intelectual do ano na UERJ – 03/12/2003).

RESUMO

A presente pesquisa buscou analisar a relação entre Estado, o empresariado e a sociedade civil nas iniciativas de desenvolvimento local/regional, durante o contexto brasileiro denominado novo-desenvolvimentista (2003-2015), tomando-se como estudo de caso as políticas destinadas aos Arranjos Produtivos Locais (APLs). Para tanto, partimos de uma análise comparativa da política de desenvolvimento formulada a nível nacional destinada especificamente aos APLs com os seus desdobramentos nas políticas estaduais, tendo como caso os estados de São Paulo e Minas Gerais, onde selecionamos dois importantes produtores de calçados (Birigui/SP e Nova Serrana/MG) e dois arranjos do setor têxtil e de confecções de moda (Americana/SP e Monte Sião/MG). A metodologia empregada consistiu na realização de análise documental, levantamento bibliográfico, pesquisa de campo e coleta e sistematização de dados secundários. Por fim, o estudo parte do princípio de que os APLs devem ser entendidos enquanto exemplos de estruturas de governança compartilhada, que, além de contribuir para a dinâmica econômica e social, podem garantir as políticas de desenvolvimento territorial sustentável cuja origem se dá na escala local/regional de forma democrática. De modo objetivo, a problemática consistiu em entender como se relacionam esses três elementos (de forma harmoniosa ou conflituosa, eficiente, bem articulada ou não etc.) – na teoria e nas realidades concretas analisadas –, de modo a implementar políticas de desenvolvimento regional eficientes, sustentadas por práticas (ações ou formas) de governança territorial (regulares, adequadas ou suficientes) pautadas por princípios como otimização na gestão de recursos e uma concertação social harmoniosa e bem articulada entre os atores envolvidos, ou seja, em ambiente coordenado e normativo, práticas que conduzam a este processo efetivo e sustentável de desenvolvimento territorial.

Palavras-Chave: Estado. Território. Governança Territorial. Políticas de Desenvolvimento.

ABSTRACT

This research aimed to analyze the relationship between the State, the business community and civil society in local / regional development initiatives, during the Brazilian context called New Developmentalist (2003-2015), taking as a case study the policies aimed at Local Productive Arrangements (APLs). To this end, we will start from a comparative analysis of the development policy formulated at the national level aimed specifically at the APLs with its developments in the state policies, such as the states of São Paulo and Minas Gerais, in which we selected two important shoe producers (Birigui / SP and Nova Serrana / MG) and two arrangements of the textile and fashion industry (Americana / SP and Monte Sião / MG). The methodology employed consisted of document analysis, bibliographic survey, field research and secondary data collection and systematization. Finally, the study assumes that the APLs should be understood as examples of shared governance structures that, in addition to contributing to the economic and social dynamics, can guarantee sustainable territorial development policies that originate at the local scale. democratically. Objectively, the problem is to understand how these three elements are related (harmoniously or conflictually, efficiently, well-articulated or not, etc.) - in the theory and concrete realities analyzed - in order to implement efficient regional development policies. , supported by practices (actions or forms) of territorial governance (regular, adequate or sufficient) guided by principles such as optimization of resource management and a harmonious and well-articulated social concertation between the actors involved, that is, in a coordinated and normative environment, practices that lead to this effective and sustainable process of territorial development.

Keywords: State. Territory. Territorial Governance. Development Policies.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Localização do APL de Americana.	5
Mapa 2: Localização do APL de Monte Sião.	6
Mapa 3: Localização do APL de Birigui.	7
Mapa 4: Localização do APL de Nova Serrana.	8

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: PIB Total dos municípios do APL de Americana (2003-2015)	147
Gráfico 2: PIB total dos municípios do APL de Monte Sião (2003-2015)	174
Gráfico 3: PIB total dos municípios do APL de Birigui (2003-2015)	195
Gráfico 4: PIB total dos municípios do APL de Birigui (2003-2015)	195
Gráfico 5: PIB total dos municípios do APL de Nova Serrana (2003-2015)	218
Gráfico 6: PIB total dos municípios do APL de Americana (2003-2015)	218

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Dez maiores municípios paulistas segundo Valor Adicionado Industrial (2010 e 2016).	103
Tabela 2: Dez maiores municípios mineiros segundo Valor Adicionado Industrial (2010 e 2016).	111
Tabela 3: Número e participação dos estabelecimentos na indústria têxtil e confecções no total: dez principais estados.	127
Tabela 4: Número e participação dos empregos na indústria têxtil e confecções no total: dez principais estados.	128
Tabela 5: Número e participação dos estabelecimentos na indústria calçadista no total: dez principais estados.	157
Tabela 6: Número e participação dos vínculos na indústria calçadista no total: dez principais estados.	157
Tabela 7: PIB, PIB per capita e IDH do APL de Americana (2015).	146
Tabela 8: Produto Interno Bruto do APL de Americana (2003-2015).	147
Tabela 9: Participação dos setores econômicos no Valor Adicionado Total do APL de Americana (2015).	148
Tabela 10: Valor Adicionado Total do APL de Americana (2003-2015).	149
Tabela 11: Valor Adicionado da Indústria do APL de Americana (2003-2015).	149
Tabela 12: Gastos municipais do APL de Americana (2003-2012).	150
Tabela 13: Número de estabelecimentos e participação relativa no total do APL de Americana (2015).	151
Tabela 14: Número de estabelecimentos industriais e participação relativa do setor no total do APL de Americana (2003-2015).	152
Tabela 15: Número de vínculos e participação relativa por setor no total do APL de Americana (2015).	154
Tabela 16: Número de vínculos industriais e participação relativa no APL Americana (2003 - 2015).	155
Tabela 17: Participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimento do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).	157
Tabela 18: Participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimentos industriais do APL de Americana (2015).	157
Tabela 19: Número de estabelecimentos e participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimentos industriais do APL de Americana (2003-2015).	159
Tabela 20: Número de empregos por tamanho dos estabelecimentos do setor do APL de Americana (2015).	161
Tabela 21: Participação do setor têxtil e confecção no total de empregos do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).	163
Tabela 22: Número de empregos do setor têxtil e confecção no total de vínculos do APL de Americana (2003-2015).	165
Tabela 23: PIB, PIB per capita e IDH do APL de Monte Sião (2015).	172
Tabela 24: Produto Interno Bruto do APL de Monte Sião (2003-2015).	174
Tabela 25: Participação dos setores econômicos no Valor Adicionado Total do APL de Monte Sião (2015).	175
Tabela 26: Valor Adicionado Total do APL de Monte Sião (2003-2015).	176
Tabela 27: Valor Adicionado da Indústria do APL de Monte Sião (2003-2015).	176
Tabela 28: Gastos municipais do APL de Monte Sião (2003-2012).	177
Tabela 29: Número de estabelecimentos e participação relativa no total do APL de Monte Sião (2015).	178

Tabela 30: Número de estabelecimentos industriais e participação relativa do setor no total do APL de Monte Sião (2003-2015).	179
Tabela 31: Número de vínculos e participação relativa por setor no total do APL de Monte Sião (2015).	181
Tabela 32: Número de vínculos industriais e participação relativa no APL de Monte Sião (2003-2015).	181
Tabela 33: Participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimento do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).	183
Tabela 34: Participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimentos industriais do APL de Monte Sião (2015).	183
Tabela 35: Número de estabelecimentos e participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimentos industriais do APL de Monte Sião (2003-2015).	185
Tabela 36: Número de empregos por tamanho dos estabelecimentos do setor do APL de Monte Sião (2015).	186
Tabela 37: Participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimentos do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).	187
Tabela 38: Número de vínculos do setor têxtil e confecção no total de vínculos do APL de Monte Sião (2003-2015).	188
Tabela 39: PIB, PIB per capita e IDH do APL de Birigui (2015).	194
Tabela 40: Produto Interno Bruto do APL de Birigui (2003-2015).	194
Tabela 41: Participação dos setores econômicos no Valor Adicionado Total do APL de Birigui (2015).	196
Tabela 42: Valor Adicionado Total do APL de Birigui (2003-2015).	197
Tabela 43: Valor Adicionado da Indústria do APL de Birigui (2003-2015).	197
Tabela 44: Gastos municipais do APL de Birigui (2003-2012).	198
Tabela 45: Número de estabelecimentos e participação relativa no total do APL de Birigui (2015).	200
Tabela 46: Número de estabelecimentos industriais e participação relativa do setor no total do APL de Birigui (2003-2015).	201
Tabela 47: Número de vínculos e participação relativa por setor no total do APL de Birigui (2015).	203
Tabela 48: Número de vínculos industriais e participação relativa no APL de Birigui (2003-2015).	204
Tabela 49: Participação do setor calçadista no total de estabelecimento do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).	205
Tabela 50: Participação do setor calçadista no total de estabelecimentos industriais do APL de Birigui (2015).	206
Tabela 51: Número de estabelecimentos e participação do setor calçadista no total de estabelecimentos industriais do APL de Birigui (2003-2015).	207
Tabela 52: Número de empregos por tamanho dos estabelecimentos do setor do APL de Birigui (2015).	208
Tabela 53: Participação do setor calçadista no total de estabelecimentos do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).	209
Tabela 54: Número de vínculos do setor calçadista no total de vínculos do APL de Birigui (2003-2015).	210
Tabela 55: PIB, PIB per capita e IDH do APL de Nova Serrana (2015).	216
Tabela 56: Produto Interno Bruto no APL de Nova Serrana (2003-2015).	216
Tabela 57: Participação dos setores econômicos no Valor Adicionado Total em 2015.	219
Tabela 58: Valor Adicionado Total do aglomerado (2003-2015).	220
Tabela 59: Valor Adicionado da Indústria do APL de Nova Serrana (2003-2015).	221

Tabela 60: Gastos municipais do APL de Nova Serrana (2003-2012).	221
Tabela 61: Número de estabelecimentos e participação relativa no total do APL de Nova Serrana (2015).	223
Tabela 62: Número de estabelecimentos industriais e participação relativa do setor no total do APL de Nova Serrana (2003-2015).	225
Tabela 63: Número de vínculos e participação relativa por setor no total do APL de Nova Serrana (2015).	227
Tabela 64: Número de vínculos industriais e participação relativa no APL de Nova Serrana (2003-2015).	229
Tabela 65: Participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimento do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).	230
Tabela 66: Participação do setor calçadista no total de estabelecimentos industriais do APL de Nova Serrana (2015).	231
Tabela 67: Número de estabelecimentos e participação do setor calçadista no total de estabelecimentos industriais do APL de Nova Serrana (2003-2015).	233
Tabela 68: Número de empregos por tamanho dos estabelecimentos do APL de Nova Serrana (2015).	234
Tabela 69: Participação do setor calçadista no total de estabelecimentos do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).	235
Tabela 70: Número de vínculos do setor calçadista no total de vínculos do APL de Nova Serrana (2003-2015).	236

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: As formas institucionais em âmbito local.	16
Quadro 2: Roteiro de entrevista com representantes de associações e sindicatos patronais.	20
Quadro 3: Gastos públicos e a natureza alocativa	26
Quadro 4: Os pontos centrais do problema regional nordestino de acordo com o GTDN.	34
Quadro 5: Tipologia dos fatores de concorrência espacial-territorial	70
Quadro 6: Características da Governança Territorial.	71
Quadro 7: Tipos de Governança Territorial.	73
Quadro 8: Características básicas dos APLs.	86
Quadro 9: Identificação de APL – variáveis determinantes.	96
Quadro 10: Diretrizes de atuação para a Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de APLs	97
Quadro 11: Participação de cada instituição na execução do Programa BID – São Paulo.	107
Quadro 12: Participação de cada instituição na execução do Programa BID – Minas Gerais.	117
Quadro 13: Ambiente organizacional e institucional do APL têxtil e confecções de Americana (SP)	166
Quadro 14: Ambiente organizacional e institucional do APL de confecções de malhas de Monte Sião (MG)	189
Quadro 15: Ambiente organizacional e institucional do APL de calçados infantis de Birigui (MG)	211
Quadro 16: Ambiente organizacional e institucional do APL de Nova Serrana (MG).	237

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Quociente Locacional.	19
Figura 2: Mapa APLs de Minas Gerais.	112

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
MÉTODO E OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	15
Método	15
Os procedimentos metodológicos	17
1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL.....	21
1.1 Introdução	21
1.2 O Estado.....	21
1.3 - O desenvolvimento econômico e social	24
1.4 O Estado no desenvolvimento brasileiro de 1930 à Constituição de 1988: a questão regional, a industrialização, o planejamento e a modernização econômica do país... 27	
1.4.1 O Nacional-desenvolvimentismo (1930-1954).....	28
1.4.2 I fase do desenvolvimentismo associado (1955-1964)	31
1.4.3. II fase do desenvolvimentismo associado (1964-1985)	37
1.5 Da Constituição de 1988 ao Novo-desenvolvimentismo: a incorporação da ideologia neoliberal	40
1.5.1 Um período de transições	41
1.5.2 A Constituição de 1988 e a proposta do Estado social	43
1.5.3 I fase do modelo neoliberal-dependente: esvaziamento do discurso desenvolvimentista e a incorporação da ideologia neoliberal nas ações do Estado.....	46
1.5.4 A fase II do modelo neoliberal-dependente, o novo-desenvolvimentismo e a retomada das políticas de desenvolvimento regional.....	50
2 ESTADO, TERRITÓRIO E A MULTIESCALARIDADE DO DESENVOLVIMENTO: A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL I E II	67
2.1 Introdução	67
2.2 A dimensão territorial do desenvolvimento e a centralidade do território e da governança	67
2.3 Território: ator do desenvolvimento?.....	68
2.4 Governança territorial: um novo modo de coordenação das políticas públicas de desenvolvimento	71
2.5 As múltiplas escalas do desenvolvimento em discussão no Brasil e as modalidades de governança	74
2.6 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional I e II.....	77
3 OS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: DEFINIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO	84
3.1 Introdução	84
3.2 A definição do conceito de Arranjo Produtivo Local	84
3.3 Observações necessárias sobre os Arranjos Produtivos Locais: os desafios e os limites	89
3.4 As políticas federais de apoio aos Arranjos Produtivos Locais.....	92
3.4.1 Os Planos Plurianuais de 2004 a 2015	92
3.4.2 As políticas industriais do período 2003-2014.....	92
3.4.3 O Grupo de Trabalho sobre Arranjos Produtivos Locais e o Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais.....	94
3.4.4 Os APLs na Política Nacional de Desenvolvimento Regional	99
3.5 As políticas de desenvolvimento regional no estado de São Paulo	100
3.5.1 As políticas estaduais de apoio aos APLs	104

3.5.2 Programa de Fortalecimento da Competitividade das Empresas Localizadas em APLs do Estado de São Paulo	106
3.5.3 Outras iniciativas públicas com impacto nos Arranjos Produtivos Locais	109
3.7 As políticas de desenvolvimento regional no estado de Minas Gerais.....	110
3.7.1 As políticas estaduais de apoio aos APLs	112
3.7.2 Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais.....	114
3.7.3 Outras iniciativas públicas com impacto nos Arranjos Produtivos Locais	118
3.8 A governança territorial nas Políticas destinadas aos Arranjos Produtivos Locais: exercício comparativo	120
4 O PANORAMA DO SETOR TÊXTIL-CONFECÇÕES E CALÇADOS NO BRASIL E NO MUNDO	122
4.1 Introdução	122
4.2 O panorama do setor têxtil e confecções no mundo	122
4.3 O setor têxtil e confecções no Brasil: surgimento e panorama atual	123
4.4 A organização institucional do setor têxtil e confecções	129
4.5 O panorama do setor calçadista no mundo	131
4.6 O setor calçadista no Brasil: surgimento e panorama atual	132
4.7 A organização institucional do setor calçadista	138
5 O APL TÊXTIL E CONFECÇÕES DE MODA DE AMERICANA	141
5.1 Introdução	141
5.2 Caracterização dos municípios: aspectos socioeconômicos	145
5.3 Caracterização dos municípios: despesas municipais.....	150
5.4 Caracterização dos municípios: estrutura produtiva (número de estabelecimentos e de empregos formais)	151
5.5 Caracterização do APL: sua inserção regional e nacional	156
5.6 Caracterização do APL: a governança	166
6 O APL TÊXTIL E CONFECÇÕES DE MODA DE MONTE SIÃO (MG).....	169
6.1 Introdução	169
6.2 Caracterização dos municípios: aspectos socioeconômicos (PIB, PIB per capita e Valor Adicionado)	172
6.3 Caracterização dos municípios: despesas municipais.....	177
6.4 Caracterização dos municípios: estrutura produtiva (número de estabelecimentos e de empregos formais)	178
6.5 Caracterização do APL: descrição do setor (número de estabelecimentos produtivos, porte do estabelecimento e emprego formal do setor)	182
6.6 Caracterização do APL: a governança	189
7 O APL CALÇADOS DE BIRIGUI (SP).....	192
7.1 Introdução	192
7.2 Caracterização dos municípios: aspectos socioeconômicos	193
7.3 Caracterização dos municípios: despesas municipais.....	198
7.4 Caracterização dos municípios: estrutura produtiva (Número de estabelecimentos e de empregos formais)	198
7.5 Caracterização do APL: caracterização do setor (número de estabelecimentos e empregos de acordo com o porte dos estabelecimentos produtivos do setor).....	205
7.6 Caracterização do APL: a governança	211
8 O APL CALÇADOS ESPORTIVOS DE NOVA SERRANA (MG)	214
8.1 Introdução	214
8.2 Caracterização dos municípios: aspectos socioeconômicos	215
8.3 Caracterização dos municípios: despesas municipais.....	221

8.4 Caracterização dos municípios: estrutura produtiva (número de estabelecimentos e de empregos formais)	222
8.5 Caracterização do APL: descrição do setor (número de estabelecimentos produtivos, porte do estabelecimento e emprego formal).....	230
8.6 Caracterização do APL: a governança.....	237
9 TENTATIVA DE INTEGRAR OS EXEMPLOS CONCRETOS AO ARCABOUÇO TEÓRICO INTERNALIZADO	239
a) A importância do Estado forte	239
b) A multiescalaridade do desenvolvimento e a necessária Política de Estado voltada ao Desenvolvimento Regional.....	240
c) A importância dos Arranjos Produtivos Locais para o desenvolvimento industrial e regional: desafios e possibilidades.....	242
d) Olhares sobre os recortes analisados: “trombo” com a realidade?	243
CONSIDERAÇÕES FINAIS	247
BIBLIOGRAFIA	250
BIBLIOGRAFIA – LEGISLAÇÃO	266

INTRODUÇÃO

A discussão sobre o desenvolvimento social e econômico tem retornado à agenda pública da sociedade brasileira especificamente sobre a problemática referente ao papel do Estado na economia. A questão circula no debate entre a adoção do intervencionismo social ou “*intervencionismo neoliberal*”. Na visão intervencionista social, ocorre a atuação de Estado forte, atuante na economia, na seleção de setores específicos para o alavancamento do crescimento e o uso do aparato estatal para a amenização das desigualdades sociais. No modelo neoliberal, as funções do Estado são revistas para que o mercado assuma maior protagonismo. As privatizações, o corte de gastos sociais e as iniciativas pró-mercado constituem o campo oposto ao modelo intervencionista. Ambas as perspectivas apresentam a visão verticalizada (de cima para baixo) do processo de desenvolvimento.

É inegável a importância das políticas desenvolvimentistas na história brasileira (BRANDÃO, 2012), mas a necessidade de se repensar o papel ativo da sociedade coloca uma problemática que deve ser trabalhada pelos teóricos, lideranças políticas e pelos trabalhadores organizados que atuam nesse campo. Uma possibilidade pode ser observada na existência de ordenamentos institucionais (territoriais) intermediários entre o Estado, o empresariado (mercado) e o papel ativo da sociedade civil (BOYER, 1999).

Esses ordenamentos podem assumir um papel relevante na formulação das políticas de desenvolvimento regional, buscando uma verdadeira inscrição territorial e valorização da participação social. São iniciativas específicas de desenvolvimento territorial caracterizadas por ações, estratégias e políticas para a (re)construção da base produtiva local/regional, podendo ou não provocar impactos no território. Nesse sentido, a existência de dispositivos institucionais de cooperação e coordenação das ações é um critério essencial para o bom funcionamento de uma iniciativa de desenvolvimento pensada na dimensão territorial. A literatura tem chamado esses dispositivos institucionais de estruturas de governança territorial (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; DALLABRIDA, 2011; PIRES, 2015, 2017; PIRES et al., 2011).

A presente dissertação de mestrado tem como objetivo geral, por meio de revisão teórica e estudo empírico, analisar a relação entre Estado, empresariado e sociedade civil nas políticas de desenvolvimento local/regional empregadas em quatro Arranjos Produtivos Locais. São eles: calçados infantis de Birigui (SP), calçados esportivos de Nova Serrana (MG), têxtil e confecções de moda de Americana (SP) e malhas e confecção de Monte Sião (MG).

Dado o objetivo principal, a problemática consiste em entender como se relacionam esses três elementos (de forma harmoniosa ou conflituosa, eficiente, bem articulada ou não

etc.) – na teoria e nas realidades concretas analisadas –, de modo a implementar políticas de desenvolvimento regional eficientes, sustentadas por práticas (ações ou formas) de governança territorial (regulares, adequadas ou suficientes) pautadas por princípios como otimização na gestão de recursos e uma concertação social harmoniosa e bem articulada entre os atores envolvidos, ou seja, em ambiente coordenado e normativo, práticas que conduzam a este processo efetivo e sustentável de desenvolvimento territorial.

Para tanto, foram elencados quatro objetivos específicos: a) Realizar um resgate histórico sobre as principais políticas de desenvolvimento regional no país identificando os contornos da relação entre o Estado e o mercado, assim como as respectivas transformações no pensamento sobre o desenvolvimento a partir da redemocratização e da inserção do Brasil na economia mundo; b) Identificar a forma de atuação do Estado (municipal, estadual e federal) e demais envolvidos nas políticas de desenvolvimento; c) Caracterizar e comparar como a política de desenvolvimento destinada aos APLs é organizada nacionalmente e a sua relação com os desdobramentos nos estados de São Paulo e Minas Gerais tomando como base os objetivos, metas, agentes envolvidos, bem como a forma de coordenação especificada; d) Identificar como os APLs estudados estão sendo beneficiados pelas políticas empregadas.

Em relação à justificativa, assinalamos a contribuição deste estudo para a aplicação dos conhecimentos geográficos construídos até o momento, possibilitando a análise e a articulação de elementos fundamentais para o entendimento da relação existente entre Estado, mercado e o território nas políticas de desenvolvimento. Além disso, esta pesquisa torna-se relevante uma vez que há atualmente no país um contexto político no qual a problemática referente ao papel do Estado na economia, tanto na implantação de políticas sociais como nas puramente econômicas, vem sendo discutida por lideranças partidárias, empresariado, imprensa, acadêmicos e também pelos movimentos sociais.

Esse contexto coloca em discussão os projetos de desenvolvimento e as consequentes implicações regionais, abrangendo também a questão do pacto federativo, bem como as dificuldades das localidades em prover instrumentos para o desenvolvimento. Além disso, a presente proposta de pesquisa, ao se debruçar na Geografia Econômica e na Geografia Regional, enfatiza a discussão sobre as políticas de apoio à indústria, colocando a reflexão sobre a importância estratégica dos setores tomados para análise para a economia nacional, uma vez que estão em ramos produtivos com um nível tecnológico baixo.

Ainda em relação à indústria, a pesquisa propõe uma reflexão entre política de desenvolvimento industrial e as ações implicadas nos APLs. Esse é o ponto central aqui

apresentado, tendo nas análises realizadas especificamente nos recortes selecionados (APLs têxteis e de calçados) os instrumentos que evidenciaram o impacto das políticas empregadas.

A partir disso, apresentamos a organização da dissertação disposta em duas grandes partes. Na primeira parte, apresentamos o arcabouço teórico-conceitual e o histórico da análise proposta. No capítulo 1, o primeiro objetivo específico é atendido, ou seja, apresentamos um breve resgate histórico sobre as principais políticas de desenvolvimento regional no país identificando os contornos da relação entre o Estado e o mercado, assim como as respectivas transformações no pensamento sobre o desenvolvimento a partir da redemocratização e da inserção do Brasil na economia mundo. É nesse capítulo que apresentamos a conceituação de Estado, desenvolvimento e de projeto nacional.

O capítulo 2, apesar de separado, busca aprofundar o primeiro objetivo específico apresentando a visão da multiescalaridade do desenvolvimento, uma novidade no debate da política regional no Brasil e que teve como principal exemplo político e institucional a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional I e II. No capítulo 3, o foco é nos Arranjos Produtivos Locais. Nesse momento, apresentaremos as definições principais e as políticas públicas nacionais e estaduais de apoio destinadas a esse tipo de manifestação territorial.

Na segunda parte são apresentados os recortes estudados. No capítulo 4, é feita a explanação sobre o panorama do setor têxtil-confecções e do setor calçadista no Brasil e no mundo, além de se identificarem os principais atores do setor e como eles se organizam no país, seja na dimensão político-econômica, seja na político-institucional.

No capítulo 5, chegamos aos recortes selecionados, ou seja, aos Arranjos Produtivos Locais. Para tanto, analisaremos um conjunto de dados secundários para mostrar a dinâmica econômica dos municípios envolvidos [Produto Interno Bruto (PIB), PIB per capita, Valor Adicionado dos setores agropecuário, industrial e de serviços], estrutura produtiva (número e participação dos setores econômicos no conjunto dos estabelecimentos e dos empregos), a caracterização do território produtivo enquanto a sua inserção regional e nacional (participação do setor no qual o APL está envolvido no conjunto dos estabelecimentos e dos empregos) e a atuação do poder público municipal na dinâmica do território com base nos gastos públicos (gasto político, social e econômico). Dito isso, a ordem de apresentação dos APLs é a seguinte: capítulo 5 – APL têxtil e confecções de moda de Americana (SP); capítulo 6 – APL de malhas e confecção de Monte Sião (MG); capítulo 7 – APL de calçados infantis de Birigui (SP); capítulo 8 – calçados esportivos de Nova Serrana (MG).

No capítulo 9, estão as considerações finais.

MÉTODO E OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Método

A pesquisa aqui apresentada tem como arcabouço teórico-conceitual os pressupostos da análise regulacionista (Teoria da Regulação – TR), especialmente em sua dimensão territorial, que tem contribuído com os estudos sobre o funcionamento dos modos de regulação dos sistemas produtivos em âmbito local/regional. Basicamente, por meio de uma abordagem institucional e histórica sobre o desenvolvimento do modo de produção capitalista, a Teoria da Regulação (TR) busca compreender a evolução das economias que se organizam sob esse modo de produção, estando sujeitas a crises específicas e a períodos de crescimento. A ideia de regulação como elemento explicativo das condições endógenas que sustentam a reprodução do sistema socioeconômico, através da gestão de novas formas ou estruturas organizativas, é a chave explicativa dessa teoria.

Buscamos em Bruno (2005, p. 27) o entendimento sobre a ideia de regulação, que, segundo ele, busca expressar “*o modo como um processo essencialmente contraditório [...] consegue reproduzir-se com um grau suficientemente inteligível de regularidade, apesar e a partir mesmo das contradições e dos conflitos que ele permanentemente engendra*”. Dito isso, a partir do reconhecimento de que a forma de *regulação* permanecerá sempre geográfica e historicamente datada, concebemos a existência de uma variedade de capitalismo.

Na interpretação regulacionista, a essência do modo de produção capitalista, a acumulação de capital se dá na durabilidade do regime de acumulação, que é o conjunto de regularidades sociais e econômicas que permite que a acumulação aconteça em longo prazo, podendo ocorrer de forma diversa e variada no tempo e no espaço. Esse conjunto de regularidades sociais é mantido por um processo dinâmico de ajuste dos desequilíbrios cotidianos denominado modo de regulação, sendo o resultado da articulação de um conjunto de formas institucionais ou estruturais responsáveis pela socialização do comportamento heterogêneo dos agentes econômicos. As formas institucionais que orquestram o modo de regulação são a moeda, a relação salarial, a forma de concorrência, a forma de inserção no regime internacional e a forma do Estado (BOYER, 1990; BOYER; SAILLARD, 1996).

Desse modo, são as formas institucionais que dão vigor ao sistema vigente, sendo o resultado de compromissos sociais institucionalizados no interior de cada Estado, ou seja, fruto da luta de classes inerentes ao modo de produção contraditório, o capitalismo. Importante

enfatizar que esses compromissos são determinados pela lógica econômica, pela lógica geográfica e pela política de cada Estado (BOYER, 2009).

Reconhecendo a necessidade de se adaptar às formas institucionais da macroeconomia para análises multiescalares dos processos sociais e econômicos, um segundo conjunto de formas institucionais, agora aplicáveis ao âmbito local, tem sido utilizado para a análise dos processos de desenvolvimento territorial, como apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: As formas institucionais em âmbito local.

Forma institucional	Definição
Relação Salarial local e relações de trabalho	A organização do trabalho (formal ou informal), as relações de trabalho, o estatuto dos assalariados, a fixação dos salários, a gestão da mão de obra, a política de recrutamento, o sistema de formação ... Fator essencial que caracteriza a dinâmica dos diferentes tipos de mercado de trabalho e de espaços produtivo locais. As modalidades das relações de trabalho e da relação salarial são diferentes, dependendo do tipo de aglomeração (agrícola, distrito industrial, tecnopolo, APLs, etc).
Concorrência e modo de coordenação entre empresas e centros de pesquisa	A forma da concorrência, o porte das empresas e suas articulações em redes. Este componente institucional atribui um lugar importante às formas de coordenação fora do mercado, que caracterizam a relações entre ciência e indústria nos processos de inovação tecnológica. Estas relações apresentam diferentes níveis de hierarquização e conflituosidade.
Estado e modo de intervenção dos atores públicos	O papel do Estado e dos atores públicos difere de acordo com os espaços produtivos locais em função de sua transparência e a sua coerência global. Isto é ainda mais verdadeiro quando o poder de coerção dos atores públicos é menos forte que o dos atores centrais. Assim, o lugar do Estado na coordenação deve ser colocado de maneira menos normativa com os atores locais, mas como objeto de uma negociação local institucionalizada, na qual os atores locais e suas organizações civis (associações patronais, profissionais, sindicais, políticas e religiosas), poderão influenciar na construção de compromissos.
Posicionamento do espaço local na divisão espacial do trabalho	Qualifica-se a partir da análise de recursos produtivos genéricos e específicos que permitem definir o grau de autonomia/dependência do espaço local em relação à lógica econômicas nacionais, ao bloco regional multinações e às lógicas econômicas globais. Mostra a capacidade de um espaço produtivo local de gerar um conjunto coerente de recursos específicos como componente central da sua atração e seu posicionamento concorrencial. Esta propriedade retoma as análises de ancoragem territoriais e nomadismo das empresas.
Posicionamento do espaço local no sistema monetário e financeiro	Este posicionamento pode ser qualificado a partir das disponibilidades de fontes de financiamento para as atividades econômicas, bem como nas variações da taxa de câmbio e de juros definida no âmbito de um espaço mais vasto que o do território local ou nacional. Estas variações afetam desigualmente a competitividade do(s) território(s), que pode estar fundada sobre uma lógica de atração ou sobre uma lógica de competências.

Fonte: PIRES *et al.*, 2017.

Segundo Pires et al. (2017, p. 27), ao identificar as formas institucionais no âmbito do território local e regional, sendo voltadas para a análise dos diferentes níveis da regulação no interior do espaço nacional, as formas institucionais têm apresentado pistas para a compreensão da *“articulação entre as regulações parciais locais e a regulação nacional e global, constitutiva de instâncias econômicas intermediárias, decisivas para a análise das dinâmicas territoriais locais e regionais e suas possibilidades de desenvolvimento”*. Além disso, o autor enfatiza a existência de um quadro teórico e metodológico que tem possibilitado o entendimento de que o território local e regional está inserido em um processo amplo de recomposição espacial da economia mundial.

Com isso, considerando que a governança territorial seria um exemplo de instâncias intermediárias, situamos a presente pesquisa como um esforço teórico e empírico de mostrar como se dá a relação do Estado, do mercado e da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento local/regional. Durante os capítulos, faremos a definição detalhada dos principais conceitos – Estado, desenvolvimento governança – e da categoria selecionada para a investigação aqui proposta – o território.

Os procedimentos metodológicos

Para a presente pesquisa, optamos por um método analítico de caráter dedutivo, qualitativo, normativo e propositivo. Como faz uso de um variado conjunto de dados primários e secundários, conta com uma metodologia de pesquisa pautada em técnicas quantitativas (coleta e sistematização de dados em tabelas, gráficos e quadros). Segue, detalhadamente, a composição dos dados utilizados.

Na Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE - SP), obtivemos o Produto Interno Bruto (PIB); PIB per capita; Valor Adicionado (VA) total; VA da Agropecuária; VA da Indústria; VA do Comércio e Serviços; VA da Administração Pública dos municípios paulistas. Na Fundação João Pinheiro, conseguimos os mesmos dados da SEADE para o estado de Minas Gerais.

No Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*, obtivemos o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda).

Uma fonte fundamental nessa pesquisa é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)¹. Na RAIS, obtivemos o número de estabelecimentos por setor econômico, número de vínculos (empregos) formais por setor econômico e tamanho (porte) do estabelecimento.

Como se trata de um conjunto vasto de dados, organizamo-los da seguinte maneira:

Número de estabelecimentos por setor econômico: Para facilitar a análise dos dados, optamos por organizar as Seções da CNAE 95 e 2.0 de acordo com o agrupamento a seguir:

- Comércio e Serviços: Eletricidade e Gás; Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação; Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas; Transporte, Armazenagem e Correio; Alojamento e Alimentação; Informação e Comunicação; Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados; Atividades Imobiliárias; Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas; Atividades Administrativas e Serviços Complementares; Educação; Saúde Humana e Serviços Sociais; Artes, Cultura, Esporte e Recreação; Outras Atividades de Serviços; Serviços Domésticos; Organismos Internacionais e Outras Instituições Extraterritoriais;
- Indústrias de Transformação: indústria de transformação;
- Agropecuária: Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura;
- Demais setores: Indústrias Extrativas; Construção;
- Administração Pública: Administração Pública, Defesa e Seguridade Social.

Para a coleta de dados sobre o setor têxtil e confecções, fizemos o uso das Divisões 13 (Fabricação de produtos têxteis) e 14 (Confecção de artigos do vestuário e acessórios). São exatamente as Divisões na Seção C (Indústrias de Transformação) que atendem ao que objetivamos para a pesquisa.

Diferentemente do setor têxtil, no qual utilizamos as Seções, para a coleta de dados do setor calçadista fizemos o uso dos Grupos 153 (Fabricação de calçados) e 154 (Fabricação de partes para calçados, de qualquer material), que são especificamente os Grupos adequados para a análise.

Com os dados obtidos na RAIS, conseguimos identificar: a importância dos diferentes setores para o território, seja pelo número de estabelecimentos, seja pelo número de empregos;

¹ No governo de Jair Messias Bolsonaro, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) tornou-se Secretaria Especial do Ministério da Economia. O MTE foi criado em 1930, durante o governo Vargas, tendo a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

a participação da indústria no número de estabelecimentos e de empregos no conjunto dos setores; e o Quociente Locacional (Figura 1), auferindo a especialização produtiva.

$$QL = \frac{\frac{E_j^i}{E_j}}{\frac{E_{BR}^i}{E_{BR}}}$$

onde:

E_j^i = Emprego da atividade industrial i na região j ;

E_j = Emprego industrial total na região j ;

E_{BR}^i = Emprego da atividade industrial i no Brasil;

E_{BR} = Emprego industrial Total no Brasil.

Figura 1: Quociente Locacional.

Fonte: CROCCO, et al., 2006, p. 218.

Com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional, organizamos um conjunto de tabelas sobre a tipologia dos gastos públicos municipais. Essas tabelas buscam apresentar a relação existente entre Estado e desenvolvimento, tendo como referência a problemática da preferência alocativa do orçamento público. São três as categorias de preferências alocativas: política (manutenção do poder executivo, legislativo e judiciário), composta por legislativo, judiciário, essencial à justiça, administração, defesa nacional, segurança pública, direitos da cidadania, encargos especiais; social (não são exclusivos do poder público e atendem a provisão de bens comuns à população), composta pelos gastos gerados pela assistência social, previdência social, saúde, educação, cultura, desporto e lazer, urbanismo, habitação, saneamento; e econômica (apoio aos investimentos produtivos), composta pelas despesas com agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia, relações exteriores, trabalho, transporte, gestão ambiental e ciência e tecnologia.

Outras atividades realizadas foram as pesquisas de campo a partir do uso do modelo de entrevista do tipo semiestruturada, pois a sua organização, similar a uma conversação (diálogo) focada em determinados assuntos, em vez de uma entrevista formal, apresenta certa flexibilidade e a possibilidade de rápida adaptação quer ao indivíduo, quer às circunstâncias ocasionadas durante a sua realização, sendo uma importante ferramenta para a organização dos dados recolhidos. Para todos os recortes analisados, foram realizadas entrevistas².

² Sobre a realização do trabalho de campo, consideramos importante um adendo. Como esta pesquisa está vinculada à pesquisa “Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento” (Processo FAPESP nº 2015/25136-8), as entrevistas realizadas foram compartilhadas entre

O modelo é apresentado no quadro 2:

Quadro 2: Roteiro de entrevista com representantes de associações e sindicatos patronais.

Roteiro de entrevista com representantes do comitê gestor ou associação/sindicato responsável pelo APL 1) Quando foi criada esta organização patronal? Qual é a amplitude de atuação no setor que ela representa? (por exemplo, micro, pequena e/ou grandes empresas?) Qual o motivo que o(a) levou a participar dela? 2) Qual é o foco desta organização sindical? Como ela atua na governança setorial/territorial? Quais são as principais atividades, ações ou projetos que têm trazido benefícios concretos aos empresários do setor no município e/ou região? Elas têm atendido às expectativas do setor/categoria/região? <i>Que nota você daria à qualidade do foco e dos projetos aprovados?</i> (de 1 a 5). 3) Existe algum fluxo financeiro/orçamentário originário de receita pública/privada (orçamento do estado, BID, Banco do Brasil, Bancos privados, ONGs), gerido por esta organização? De que maneira é gerido? 4) Quais são os principais mecanismos de operacionalização e transparência para o funcionamento desta organização e desta na modalidade de governança? (por exemplo, encontros/reuniões?) Você sabe qual a periodicidade ou quantas dessas reuniões foram realizadas? As reuniões são abertas ou fechadas? Existem atas? <i>Que nota você daria à qualidade da operacionalização e da transparência?</i> (de 1 a 5). 5) Para a sua categoria/organização, quais são os principais problemas relacionados à operacionalização e à transparência na modalidade de governança? <i>Que nota você daria à qualidade desses problemas?</i> (de 1 a 5). 6) Você acha condizentes a participação e a representação do seu sindicato/setor na modalidade de governança setorial/territorial? As tomadas de decisões nessas governanças são compatíveis com o nível de representação da sua categoria/organização? (por exemplo, votos individuais ou por entidades). <i>Que nota você daria à qualidade da participação do seu sindicato?</i> (de 1 a 5). 7) Quais são os principais pontos de concordâncias/convergências entre os participantes da sua categoria/organização na modalidade de governança setorial/territorial? <i>Que nota você daria para os acordos da sua organização</i> (de 1 a 5). 8) Quais são os principais pontos de discordância, embates e disputas (por exemplo, de estratégias políticas, econômicas ou corporativas) que ocorrem no interior da sua organização e na governança setorial-territorial? São significativos os problemas relacionados à superposição territorial com outras modalidades de governança multinível? <i>Que nota você daria para a qualidade desses conflitos?</i> 9) Os recursos humanos disponibilizados pela sua organização/sindicato são suficientes para apoiar e incentivar o seu desempenho na modalidade de governança? Quais os principais problemas? <i>Que nota você daria para a disponibilidade de recursos humanos envolvidos da sua equipe</i> – na modalidade de governança? (de 1 a 5). 10) Qual é a sua percepção (do entrevistado) em relação ao funcionamento da sua organização na modalidade de governança setorial/territorial estudada?
--

as pesquisas. Essa informação é importante, pois o campo no APL de Monte Sião foi realizado pelo Prof. Lucas Labigalini Fuini (IFSP – São João da Boa Vista) e o campo de Nova Serrana pelo Prof. Cristovão Brito (UFBA).

1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

1.1 Introdução

Na história econômica brasileira, mais precisamente a partir da década de 1930, o Estado (central ou federal) passou a adotar políticas buscando modernizar a economia, tomando como centralidade do debate político-econômico do país as iniciativas de industrialização e urbanização. Tem-se, a partir desse momento, o início de um forte período de intervenção territorial com vistas ao desenvolvimento através do Estado. Esse primeiro período se estendeu até meados da década de 1980, quando é interrompido pela adoção de políticas neoliberais no país. Somente na primeira década dos anos 2000, o Estado como promotor de políticas de desenvolvimento é reativado, sendo tal período denominado como novo-desenvolvimentismo.

Como exposto no título do capítulo, o objetivo, nesse momento, é o de levantar as considerações gerais no que tange à relação Estado e sociedade civil nas políticas de desenvolvimento regional implementadas no Brasil. Para tanto, num primeiro momento, faremos a conceituação de Estado, sociedade civil e desenvolvimento. Em seguida, será apresentado um breve histórico descritivo, mas com apontamentos críticos, no que tange ao papel interventor do Estado no período 1930-1980, ao esvaziamento no período neoliberal (década de 1990) e ao novo-desenvolvimentismo entre 2003-2015.

1.2 O Estado

Um primeiro conceito que se faz necessário apresentar na presente dissertação é o de o “*Estado*”, visto aqui como uma instituição social de caráter jurídico, político e coercitivo, constituído por três elementos fundamentais: o território, a população (não necessariamente um povo) e um sistema de governo, que, no caso brasileiro, é o republicano³. O caráter jurídico-político do Estado é o que garante a manutenção da “relação de coexistência e de coesão das leis e dos órgãos que dominam” sobre o território nacional (PIRES, 2015, p. 124). Essa concepção, baseada nas contribuições de Poulantzas, define o Estado enquanto uma relação

³ Segundo o Artigo 1º, Parágrafo Único, da Constituição de 1988 “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. A escolha dos representantes se dá via eleição direta a cada dois anos (revezando entre eleição geral – presidência da república, governo estadual, Câmaras Federal, Estaduais e Distrital, Senado Federal – e municipal – prefeitura e Câmara de Vereadores).

social, que expressa o resultado do conflito entre classes sociais opostas, com interesses políticos e econômicos antagônicos, bem como conflitos no interior de uma mesma classe. Essas contradições são o fruto de conflitos sociais e são condensadas na estrutura do próprio Estado (POULANTZAS, 2000).

Reafirmando o Estado como uma relação social, Boyer (1990), Boyer e Saillard (1996) e Leborgne e Lipietz (1994) classificam-no como uma das cinco formas institucionais do modo de regulação capitalista⁴. Para Boyer (1990), o Estado é uma instituição resultante de uma “totalização quase sempre contraditória, de um conjunto de compromissos institucionalizados” (BOYER, 1990, p. 78).

Dito isso, um primeiro termo que chama atenção é o de “compromisso”. Ao analisar o Estado e forma política na Escola da Regulação, Mascaro (2013, p. 111) afirma que, no *“capitalismo, as formas da sociabilidade se estruturam em relações de exploração, dominação, concorrência, antagonismo de indivíduos, grupos, classes e Estados. O conflito e a crise são as marcas inexoráveis da reprodução capital”*. Mais à frente, em seu estudo, o autor explica que:

No seio de uma dinâmica geral que é necessariamente de conflito e crise, a existência de determinada fase estável na continuidade da reprodução social capitalista envolverá uma reiteração de práticas, horizontes e mecanismos econômicos, políticos e sociais específicos. Tais arranjos sociais, que aglutinem uma perspectiva comum de produção, relação entre classes, participação política, sociabilidade geral, valores e compreensão de mundo, estabelecem uma hegemonia social geral [...] (MASCARO, 2013, p. 111).

Essa fase de aparente estabilidade é necessária para a manutenção da reprodução social capitalista. A estabilidade é produto de arranjos sociais constituídos, obviamente, no interior do próprio conflito e que acabam resultando na configuração do Estado. Por isso, retomamos Boyer (2009, p. 62) que concebe o Estado como *“conjunto de compromissos institucionalizados que, uma vez assumidos, criam regras e regularidades na evolução das despesas e receitas públicas”*.

A afirmação de que existem conflitos no interior de uma mesma classe, seja ela a classe dominante (burguesia/capitalista) ou a dominada (proletariado/trabalhador), permite-nos observar a existência de frações dessa classe, tanto no processo econômico (capital produtivo, comercial, financeiro e agrário), como na dimensão do capital (grande ou médio capital). Essas

⁴ As cinco formas institucionais (ou estruturais) do modo de regulação capitalista são a moeda, a relação salarial, a forma de concorrência, a forma de inserção no regime internacional e a forma do Estado (BOYER, 1990; BOYER, SAILLARD, 1996).

frações podem, a partir da convergência de interesses, configurar uma unidade no interior do Estado, aquilo que Poulantzas (1971, 2000) denominou por *bloco no poder*.

Como afirma Pires (1989), o bloco no poder é uma unidade contraditória baseada nas relações estabelecidas por interesses diferenciados e, ao mesmo tempo, conflitantes.

Como a unidade centralizada do Estado resulta da condensação material da relação do conflito entre classes e frações de classes, o estabelecimento da política do Estado deve ser considerado, portanto, como o resultado das contradições de classes inerentes à estrutura do próprio Estado (PIRES, 1989, p. 61).

De acordo com Pires (1989) e Souza (2009), essa unidade é necessária para a sustentação do Estado capitalista e, conseqüentemente, para a manutenção da ordem política que permite a constituição e o funcionamento do poder institucionalizado, bem como as condições mínimas para elaboração das políticas estatais (planos de política econômica e/ou políticas setoriais). Esse cenário de conformação de bloco está permeado por políticas de compromissos necessários para a sustentação do governo, o que nos leva a concordar com Souza (2009, p. 22) ao afirmar que, quando o “[...] *Estado não consegue, minimamente, contemplar e harmonizar a diversidade de interesses que compõem o bloco no poder*”, temos a configuração de uma crise política, produto do desgaste da legitimidade.

Para Bresser-Pereira (1985), esses compromissos, pactos políticos ou “*alianças de classes ou de frações de classes que se formam para o exercício efetivo do poder político [...] organizam as classes e frações de classes em torno de partidos ou alianças de partidos em função do exercício do poder político*” (BRESSER-PEREIRA, 1985, p. 7-8). Os conflitos existentes no interior da classe dominante se estendem também ao modo de como cada fração negocia (modo de lidar/tratamento/relacionamento) com a classe dominada, o que permite a elaboração de estratégias políticas (pactos).

As diversas frações do capital [...] não têm pois sempre as mesmas contradições com as classes populares (ou uma ou outra dentre elas), e suas atitudes políticas nesse aspecto não são idênticas. As diferenças de tática, ou mesmo de estratégia política, numa conjuntura dada ou mais a longo prazo, frente às massas populares, são um dos fatores primordiais de divisão no seio do próprio bloco no poder (POULANTZAS, 2000, p. 165).

Se o Estado não é um bloco monolítico sem fissuras, sendo estas o resultado dos conflitos políticos existentes entre classes, ele se torna um campo estratégico de disputa entre as frações e alianças de classe (BOYER, 2009). Logo, as intervenções estatais nas esferas

econômica e social, como as políticas públicas, não são meras ações técnicas nem neutras; elas evidenciam o papel político do Estado na exploração e dominação de classe, bem como nos ensina Souza (2009, p. 23). Segundo o autor, “*a política estatal não pode ser concebida como uma ação ‘planejada’, ‘racional’, mas definida no âmbito da luta política numa conjuntura concreta, assim como a margem de autonomia relativa do Estado*”. Toda e qualquer ação do Estado (ação política) tem como “*pano de fundo*” o atendimento de interesses construídos no bloco do poder, materializados nos compromissos institucionalizados estruturados conforme a conjuntura existente (MASCARO, 2013; LEBORGNE; LIPIETZ, 1994).

Guardadas as devidas especificidades, a perspectiva de Estado enquanto resultado de um “*conjunto de compromissos institucionalizados*” aplica-se a essa forma institucional em suas esferas local e estadual. Essa afirmação é importante na presente pesquisa, pois olharemos o poder público a partir da ótica dos compromissos. Como já afirmado, a pesquisa faz uso dos pressupostos teórico-conceituais da Teoria Regulacionista, logo compartilhamos da visão da forma institucional em âmbito local – Estado para interpretar a realidade.

Dito isso, consideramos que “*o papel do Estado e dos atores públicos difere de acordo com os espaços produtivos locais em função de sua transparência e a sua coerência global*” (PIRES et al., 2017, p. 27). Isso é ainda mais verdadeiro quando o poder de coerção dos atores públicos é menos forte que o dos atores centrais.

No âmbito local, chama atenção a atuação do Estado (prefeituras e instituições vinculadas) na coordenação assumindo um papel de negociador perante os atores locais e organizações civis (associações patronais, profissionais, sindicais, políticas e religiosas). É nessa negociação, conflitiva por excelência, que os atores poderão influenciar na construção de compromissos, impactando a elaboração das políticas públicas de desenvolvimento.

1.3 - O desenvolvimento econômico e social

Considera-se o desenvolvimento (econômico e social) como um processo social de assimilação de novas técnicas e o consequente aumento de produtividade (FURTADO, 1992). Trata-se de um processo histórico resultante dos diferentes pactos políticos estruturantes do bloco no poder dirigente do Estado. Por isso, é importante entender os diferentes elementos que orquestram a ação do Estado, ator hegemônico, na análise das políticas de desenvolvimento que, ao sabor da história (conjuntura política, social e econômica – interna e externa) e do construto espacial envolvido, podem apresentar contornos totalmente distintos (BRESSER-PEREIRA, 1985; IANNI, 1971).

O desenvolvimento não é o resultado apenas da eficiência dos fatores econômicos, como o PIB, a renda familiar, o índice de consumo ou taxas de industrialização. Esses fatores são importantes, mas insuficientes, por não considerarem os fatores sociais de forma ampla. Essa importante contribuição foi proferida por Sen (2000), que identifica o desenvolvimento enquanto processo que preze pelo exercício da liberdade, como a liberdade de expressão, democracia, acesso à oportunidade e à escolha, saúde, educação e segurança.

Já para Bresser-Pereira (2014), a definição de Sen (2000), o desenvolvimento enquanto liberdade e aumento das capacidades humanas, implica, mais precisamente, a ideia de liberdade, uma amplificação excessiva desse conceito, sendo mais adequado associá-lo ao acesso a serviços básicos para a manutenção humana (saúde, educação, condições materiais e meios básicos para a participação na comunidade). Por isso, ao discordar da definição de Sen (2000) e buscando contribuir com uma definição mais objetiva sobre desenvolvimento, o autor ofereceu-nos uma tese em que distingue desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano. Para ele, o desenvolvimento econômico corresponde à “melhoria dos padrões de vida causada pela acumulação de capital com a incorporação do progresso técnico”, enquanto que no desenvolvimento humano ocorre a busca pelo atendimento aos cinco objetivos políticos elencados pelas sociedades modernas (segurança, liberdade, avanço material, redução da injustiça social e proteção do meio ambiente). A partir disso, ele identifica cinco formas de desenvolvimento:

- a) Desenvolvimento da segurança (maior paz entre as nações e menos crimes);
- b) Desenvolvimento econômico (maior bem-estar);
- c) Desenvolvimento político (maior igualdade política e maior participação no governo);
- d) Desenvolvimento social (maior igualdade econômica);
- e) Desenvolvimento ambiental (maior proteção do ambiente).

Apesar de considerar o desenvolvimento econômico o mais estratégico, ele enfatiza que todas as formas são interdependentes, o que torna impossível selecionar a mais importante. Ele ainda indica uma sexta forma, o desenvolvimento cívico e moral, forma basilar e que permeia todos os demais. O autor explica que essa forma de desenvolvimento não são apenas as “consequências da infração das normas sociais, mas deve resultar do equilíbrio razoável das forças sociais e da compreensão do papel que a solidariedade e a capacidade de se estabelecer compromisso têm na construção de cada sociedade” (BRESSER-PREIRA, 2014, p. 58).

Com isso, o desenvolvimento é um processo histórico que carrega, diferentes concepções, apresentando-se como um conceito complexo, sobretudo quando consideramos o seu significado, planejamento e impacto territorial, os atores e agentes envolvidos, bem como a sua escala de implementação. O desenvolvimento deve conduzir a uma melhoria do bem-estar de uma população com crescente “homogeneidade social”, situação em que as necessidades básicas para a existência e o exercício do cidadão (alimentação, vestuário, moradia, educação, saúde, lazer e acesso/uso de bens culturais) estejam adequadamente garantidas.

A situação oposta a essa, ou seja, situação na qual a assimilação de novas técnicas e o aumento de produtividade não resulte na melhoria do bem-estar da população, é definida como subdesenvolvimento⁵. Não se limitando apenas à expansão do produto per capita (crescimento), o desenvolvimento evidencia um processo caracterizado por mudanças estruturais e institucionais, no qual a promoção dos direitos políticos, civis e sociais estejam garantidos (BERCOVICI, 2004; DINIZ, 2012; FURTADO, 1999; SEN, 2000).

Na relação Estado e desenvolvimento, a problemática da preferência alocativa do orçamento público é um elemento fundamental sobre a forma de atuação do Estado, nas esferas municipal, estadual e federal (central), na adoção das políticas de desenvolvimento. Para Rezende (1997), as preferências alocativas são entendidas a partir de uma divisão do gasto público em três categorias distintas: gasto político (mínimo), gasto social e gasto econômico. No quadro 3, estão a definição e a disposição dos tipos de gastos seguindo a preferência alocativa.

Quadro 3: Gastos públicos e a natureza alocativa.

Preferência alocativa	Definição	Tipo de gastos
Gasto mínimo ou político	Gastos exclusivos para a manutenção da máquina administrativa do Estado, ou seja, gasto exclusivo do governo. Abrangem a provisão de bens e serviços que se enquadram na categoria de bens públicos puros e que não podem ser provisionados por mecanismos de mercado. Manutenção do poder executivo, legislativo e judiciário.	Legislativo, Judiciário, Essencial à Justiça, Administração, Defesa Nacional, Segurança Pública, Direitos da Cidadania, Encargos Especiais.

⁵ Cabe aqui outra contribuição de Furtado (1992), a “armadilha histórica do subdesenvolvimento”, no qual ele nos ensina a diferença entre modernização e desenvolvimento. A modernização é “essa forma de assimilação do progresso técnico quase exclusivamente no plano do estilo de vida, com fraca contrapartida no que respeita à transformação do sistema de produção” (FURTADO, 1992, p. 41).

Gasto social	Gastos destinados à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos. Não são exclusivos do poder Estado, podendo ser geridos por mecanismos de mercado para a alocação de tais recursos. Gastos destinados a manutenção da força de trabalho.	Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, cultura, Desporto e Lazer, Urbanismo, Habitação, Saneamento.
Gasto econômico	Gasto que corresponde as atividades econômicas que, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver. O envolvimento do governo se dá, devido a necessidade de regulação de mercados ou desempenhando atividades empresariais. Gastos destinados a acumulação de capital.	Agricultura, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Relações Exteriores, Trabalho, Transporte, Gestão Ambiental e Ciência e Tecnologia.

Fonte: REZENDE (1997).

Elaboração própria.

Com base na lógica das preferências alocativas, notamos a posição hegemônica do Estado no processo de desenvolvimento, elaborando e implementando estratégias por meio de políticas públicas. Para Silva (2018), toda política pública apresenta uma leitura espacial, tanto no seu desenho (elaboração), como na implementação e/ou execução, sendo que ainda existem políticas que descartam as implicações territoriais que as constituem. Esse protagonismo do Estado como ator hegemônico se deve à sua prerrogativa de “*regular e mediar a atuação dos demais atores, criando constrangimentos ou facilidades*”, o que só é possível graças à sua capacidade institucional para coordenar e articular a ação do conjunto de atores presentes nas arenas políticas, nas quais ocorre o processo de políticas públicas (SILVA, 2018, p. 39).

Considerando que a elaboração das políticas públicas de desenvolvimento é o resultado dessas diferentes alianças e pactos, contraditórios e mutáveis por excelência, podemos observar na história econômica brasileira um conjunto de sucessões de acordos, alianças e pactos políticos entre frações da elite (ou classe dominante/burguesia) com frações da classe dominada (proletariado). A seguir, veremos, brevemente, os principais traços desse comportamento no decorrer da história econômica brasileira.

1.4 O Estado no desenvolvimento brasileiro de 1930 à Constituição de 1988: a questão regional, a industrialização, o planejamento e a modernização econômica do país

No Brasil, desde os anos de 1930, mas com maior intensidade a partir dos anos de 1950, o Estado tem tido papel importante no processo de desenvolvimento, adotando ações intervencionistas (políticas públicas) no território. Essas intervenções, como podem ser

observadas em Guimarães Neto (2010), eram baseadas em territórios ou regiões específicas que apresentavam grande desigualdade socioespacial, como desemprego, fome, violência, analfabetismo, entre outras. Tais aspectos foram determinantes para a elaboração e implementação de políticas apropriadas para os diferentes e distintos recortes espaciais.

O reconhecimento da existência de uma verdadeira questão regional, resultado do processo de formação geoeconômica do país e intensificada pelos fortes desequilíbrios regionais evidenciados com o processo de industrialização e urbanização (transição do modelo primário-exportador para a economia nacional regionalmente localizada), foi determinante para a identificação e a adoção de políticas de intervenção do território. A partir dessa proposição, a ação do Estado passa ser o principal instrumento de intervenção no território, buscando implementar políticas de amenização, como as políticas de desenvolvimento regional (NABUCO, 2007).

Para Guimarães Neto (2010), as primeiras ações de intervenção estatal (políticas públicas) no século XX no território com vistas à correção das disparidades antecedem a formulação dos grandes planos nacionais do período “desenvolvimentista”. Dentre essas iniciativas resultantes da ação estatal no território brasileiro, podemos citar a criação do Departamento Nacional de Obras de Combate às Secas (DNOCS) em 1909, durante o governo Nilo Peçanha. Já no período denominado por nacional-desenvolvimentista, ocorreu a criação da Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF), em 1945, e a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1948. Além do Nordeste, a região Norte do país também foi beneficiada por duas iniciativas pontuais de ação planejada: o Plano de Defesa da Borracha e a Batalha da Borracha.

A partir dos anos de 1950, de acordo com esse autor, têm início as intervenções mais significativas para o estudo da trajetória do planejamento territorial/regional brasileiro. Para tanto, faremos uso especificamente da periodização de Bruno (2003) e, quando necessário, utilizaremos as contribuições de Guimarães Neto (2010) para retomar as principais características do período intervencionista, que será um dos elementos essenciais na estruturação do regime de acumulação fordista no Brasil, mas, como bem buscou especificar Lipietz (1989), um fordismo de tipo periférico.

1.4.1 O Nacional-desenvolvimentismo (1930-1954)

Trata-se do primeiro período (1930-1954) no qual se tem uma efetiva mudança qualitativa nas relações Estado-economia que impactaram o desenvolvimento nacional. Como

afirmam Bruno e Caffé (2017), tem-se um Estado sob um regime político autoritário, que estabelece as bases para um processo autônomo de desenvolvimento econômico através da acumulação capitalista industrial em detrimento da velha hegemonia do capital mercantil agrário exportador. Importante destacar que, apesar da forte redução de seu poder, as demandas do setor agrário-exportador continuaram a ser atendidas, pois eram responsáveis por considerável fatia das receitas públicas.

Ao conceber Vargas como um grande estadista brasileiro do século XX, Bresser-Pereira (2012) atribui ao ex-presidente a responsabilidade de consolidar o Estado nacional brasileiro, enfatizando o plano político (populismo e trabalhismo como base da transição democrática brasileira), o plano fiscal (rigidez nas contas públicas)⁶ e o plano administrativo (formação de uma burocracia profissional competente, adoção da tecnoburocracia e do princípio meritocrático) de seu governo.

Tem-se, com isso, a formação de um Estado forte, mas insuficiente, nas palavras do autor citado, para a adoção de um projeto nacional de desenvolvimento. Era necessário o rompimento do antigo pacto nacional (configurado pela oligarquia agroexportadora, pela elite burocrático-político patrimonialista e pelos interesses externos) por um pacto de nova coalizão de classes composto pela nascente burguesia industrial, pela burocracia política e profissional que vinha se constituindo na estrutura do Estado, pelos trabalhadores urbanos e por setores da velha oligarquia. A utilização do populismo, uma forma de exercício do poder estatal, foi fundamental para o bom emprego dessa política, como bem nos ensinam Becker e Egler (1993).

A industrialização e a emergência do proletariado urbano colocaram em xeque as estruturas políticas herdadas do passado agrário-exportador, atribuindo ao Estado novo papel na regulação das relações entre capital e trabalho. O Estado engajou amplos segmentos sociais em sua proposta de desenvolvimento, através de uma relação direta entre líderes carismáticos e o “povo”, sem a intermediação de estruturas políticas de representação (BECKER; EGLER, 1993, p. 32).

Dito isso, a grande novidade do pacto elaborado no governo Vargas é justamente a inclusão dos trabalhadores urbanos, que, através do populismo político, acabam integrando a coalização política de sustentação do governo. Tem-se aí o Pacto Nacional-Popular.

Enquanto o antigo pacto político era culturalmente dependente e não tinha mais condições de promover o desenvolvimento econômico, o novo será

⁶ Bresser-Pereira destaca o fato de Vargas ter sido ministro de Estado da Fazenda do governo Washington Luís (1926-1930) para justificar o seu cuidado com as contas públicas.

nacional, popular e desenvolvimentista; será o pacto necessário para o país deixar sua condição semicolonial – sua condição de país independente formalmente, mas dependente em termos culturais e econômicos – e realizar sua revolução nacional ou se constituir como nação (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 110).

Dessa forma, é durante o governo Vargas que o aparato estatal é reestruturado dando condições para que as intervenções públicas sobre o território fossem realizadas. O estabelecimento do Estado Novo, em 1937, resultado de um golpe de Estado, proporcionou as condições políticas para a reforma estatal, a qual abrangeu, como já observado, as funções e a própria estrutura do Estado.

Ianni (1996) afirma que o estabelecimento do Estado Novo foi uma resposta aos movimentos de contestação que se levantavam no país, sejam eles de direita, como a fundação da Ação Integralista Brasileira de cunho fascista (1932) e a Revolução Constitucionalista (1932), capitaneada pela oligarquia paulista, sejam de esquerda, como a fundação da Aliança Libertadora Nacional (1934) e a Intentona Comunista (1935). Assim como a Constituição de 1934, a primeira da Era Vargas, que insere os princípios nacionalista e intervencionista, a Constituição de 1937, base jurídica do Estado Novo, herda e aprofunda esses princípios⁷.

O aparato estatal alastra-se com a multiplicação de agências, institutos, conselhos, autarquias e com a criação das primeiras indústrias de base do país, configurando o ambiente para um projeto nacional de desenvolvimento, de modo a tornar o polo urbano-industrial o eixo dinâmico da economia. Para tanto, são criadas as companhias Vale do Rio Doce (mineração), a Siderúrgica Nacional no ano de 1942⁸, além de conselhos federais e outros órgãos de auxílio a planificação. Será na segunda fase da Era Vargas, quando o presidente é eleito em 1950, que, mantendo o ideário intervencionista e nacionalista, é criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, atual BNDES) em 1952 – resultado dos estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos – e a Petrobras, em 1954 (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Cabe mencionar, também, o estabelecimento da legislação trabalhista e sindical, resultando na amenização dos conflitos entre capital e trabalho, fixando o salário-mínimo, a jornada de trabalho e reduzindo os gastos dos empresários com a folha de pagamento.

⁷ Importante um esclarecimento. Apesar de reconhecer a importância do papel de Vargas no processo de construção do moderno Estado brasileiro, a opção pelo modelo autoritário não deve ser justificada pelo sucesso do planejamento público evidenciado no período. Em outras palavras, os bons resultados do governo, isso se aplica também ao período militar, não podem ser justificativas à adoção de um regime que exclua direitos e a liberdade.

⁸ Usina produtora de ferro e aço implantada em Volta Redonda (RJ), com financiamento dos Estados Unidos, condicionada à adesão do Brasil aos aliados na Segunda Guerra Mundial.

Essa estratégia nacional-desenvolvimentista teve algumas características centrais: a prioridade ao capital nacional, a valorização do trabalho por meio da incorporação dos trabalhares urbanos ao processo político, o uso do Estado para realizar poupança-forçada e investir nas áreas de infraestrutura, a política de substituição de importações, a proteção tarifária e a neutralização da sobreapreciação cambial causada pela doença holandesa por meio de um imposto sobre exportação (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 114).

Essa regulamentação atendia ao novo padrão de acumulação de capital, impulsionado pela dinâmica da indústria. Como bem assinala Saviani Filho (2013), a "Era Vargas" “constitui-se num conjunto de políticas públicas para o país e no ambicioso objetivo de alcançar certa autonomia política e econômica através de um desenvolvimento nacional independente baseado num Estado forte, centralizado e planejador”.

Segundo Saviani Filho (2013), o nacional-desenvolvimentismo marca o início do forte intervencionismo estatal remodelando as estruturas institucionais do próprio Estado. É impossível desvincular a importância desse período da imagem do ex-presidente Getúlio Dornelles Vargas (Partido Trabalhista Brasileiro – PTB), considerado o construtor do Estado moderno no Brasil e líder da transformação de uma economia agrário-exportadora voltada para fora em outra, industrializada e voltada para dentro. Mas, ao mesmo tempo, é imprescindível evitar uma personificação que esconda ou mascare o essencial de seu governo, a constituição de um pacto entre classes, sem o qual não seria possível a adoção do desenvolvimentismo.

Se Vargas foi o líder “que sintetizou o processo da complexa transição da República Velha para o moderno Estado brasileiro” (SAVIANI FILHO, 2013, p. 6), isso só foi viável graças à conformação de um pacto político, um *bloco no poder*, essencialmente contraditório, que se estendeu até 1964, quando se tem a ruptura democrática brasileira. Mesmo com a ruptura, os fundamentos do desenvolvimento varguista estão na base das ações desenvolvimentistas adotadas por outros governos ao longo da segunda metade do século XX e início do século seguinte.

1.4.2 I fase do desenvolvimentismo associado (1955-1964)

A I fase do desenvolvimentismo associado tem nos governos Juscelino Kubistchek (Partido Social Democrático – PSD)⁹ e João Goulart (PTB)¹⁰ os seus principais representantes. Além da aproximação com o modelo varguista de desenvolvimento, lembrando que Kubistchek

⁹ Governo que se estendeu de 1956 a 1961.

¹⁰ Governo que se estendeu de 1961 a 1964.

e Goulart eram aliados do ex-presidente Getúlio Vargas, esses governos apresentaram propostas de desenvolvimento fortemente baseadas nas ideias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que, encabeçadas pelo Estado, propunha mudanças estruturais na economia e na sociedade brasileira. Tais mudanças foram propostas, implementadas, mas, com exceção do Plano de Metas, que veremos a seguir, não lograram grandes resultados, sendo interrompidas pelo golpe de 1964.

Um primeiro marco da I fase do desenvolvimentismo é o Plano de Metas. Elaborado pelo governo Kubistchek¹¹, foi a materialização documental do ideário desenvolvimentista constituído por 30 objetivos abrangendo cinco setores: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Havia ainda um 31º objetivo, inserido posteriormente no plano, considerado o mais ambicioso e chamado de meta-síntese, a construção de Brasília e a transferência da capital federal do litoral para o interior.

De acordo com Lafer (1975), o Plano de Metas¹² pode ser considerado a primeira experiência de planejamento governamental do país, tendo buscado contribuições dos estudos apresentados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, grupo criado ainda no governo Vargas e que visava ao financiamento de um programa de incentivos ao setor de infraestrutura da economia brasileira. Com a elaboração dos estudos, foram desenvolvidos conceitos que, posteriormente, foram utilizados no Plano de Metas e que ajudaram na percepção da importância dos setores elencados.

O planejamento foi apresentado por Kubistchek ainda na campanha presidencial e levado a cabo em seu governo. Lafer (1975) chama atenção para a importância da opção do “*planejamento*” como proposta política em um contexto histórico marcado pela ampliação da participação política do país.

[...] as novas massas politicamente relevantes outorgavam, através do voto, legitimidade ao regime e à conciliação entre as elites e estas por sua vez se comprometiam a ampliar as oportunidades de emprego, garantindo dessa maneira a legitimidade de seu mando (LAFER, 1975, p. 32).

Era preciso atender a demanda, ou apresentar aparente disposição para esse atendimento, o que resultaria na manutenção do pacto político. Ainda segundo Lafer (1975, p.

¹¹ A equipe responsável pela elaboração do Plano de Metas teve a participação de Lucas Lopes, Roberto Campos, Lucio Martins Meira e Vitor da Silva Alves Filho, que participaram da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

¹² O Plano de Metas será a inspiração do Plano Trienal do governo de João Goulart (PTB), do Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1966), do Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), dos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II, respectivamente, 1970-1974 e 1975-1979.

33), “a dinâmica do populismo exigia a contínua expansão das oportunidades de emprego, e a percepção de sua dinâmica [...] exigia um atendimento, por parte dos governantes, das necessidades desses novos grupos”. Sobre o alicerce ou sustentação do governo, Becker e Egler (1993, p. 86) afirmam que a “*legitimidade política durante o governo Kubistchek foi lograda através de alianças partidárias, de métodos tradicionais de barganha, e de algumas concessões concretas à classe trabalhadora a respeito dos salários e participação política*”.

O território foi tanto um instrumento quanto um produto do “capitalismo nacional”, através das estratégias espaciais implícitas e explícitas do Estado. Surgiu o planejamento regional. O desenvolvimentismo reforçou o papel da urbanização como base para a industrialização, favorecendo novamente a concentração econômica no Sudeste. A prioridade dada pela política federal à indústria e à infraestrutura foi possível graças à canalização de recursos provenientes da agricultura. A maioria dos investimentos governamentais – em indústria, transporte e energia – foi para o Sudeste devido aos compromissos assumidos com os interesses desses Estados. As corporações estrangeiras favoreceram a localização na área metropolitana de São Paulo e nas suas vizinhanças, enquanto o Rio de Janeiro – *locus* da maioria das companhias estatais – experimentou um pronunciado declínio (BECKER; EGLER, 1993, p. 86).

O segundo marco da I fase do desenvolvimentismo associado está na adoção, pelo Estado, ainda no governo JK, de uma visão macrorregional materializada na criação da primeira superintendência regional, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), criada em 1959 e sustentada no documento “*Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*”, elaborado pelo Grupo de Trabalho para o desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O documento é um diagnóstico, pois apresenta dez pontos centrais do complexo problema regional que constitui a estrutura social e econômica nordestina, sendo também um plano de ação.

No quadro 4, organizamos os pontos a partir dos campos ou eixos centrais: concentração de renda e terras, crescimento econômico, questão tributária, agricultura, seca e indústria.

Quadro 4: Os pontos centrais do problema regional nordestino de acordo com o GTDN.

Concentração de renda e terras	A existência de uma acentuada disparidade nos níveis de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul, além da concentração de renda no Nordeste que é maior que a registrada no Centro-Sul;
Ritmo do crescimento econômico e políticas de desenvolvimento	O ritmo de crescimento do Nordeste é inferior a da principal região do país; As políticas de desenvolvimento empregadas até então foram inadequadas, resultando no agravamento do problema regional, sendo preciso compreender as causas diretas desse problema;
Os investimentos público e privado	O duplo fluxo de renda estabelecido pelo setor público e privado é outro agravamento, isso porque, o setor privado tende a investir no Centro-Sul que apresenta as oportunidades mais atrativas; Diferentemente do setor privado, o setor público atua em um movimento de compensação de renda – o governo federal mais gasta do que arrecada na região;
Tributação	O problema tributário evidenciado pela regressividade do sistema de tributação, no qual o Nordeste paga mais tributos, proporcionalmente a renda, do que o Centro-Sul;
Agricultura	A economia nordestina tem como traço principal a exportação de produtos de baixo valor agregado (como algodão, cacau, fumo, couro, pele, alguns minérios) que acabaram limitando o desenvolvimento da região; A necessária adoção de iniciativas diretas para a manutenção da agricultura de subsistência que é castigada pela seca, bem como o avanço da fronteira agrícola para aumentar a produtividade e alocar parte da população marginalizada;
Seca	Reconhecimento de que as ações de combate ao problema gerado pela seca (ações assistenciais e criação de açudes) não são suficientes.
Industrialização	A industrialização é essencial para romper com o atraso socioeconômico, como a diversificação da economia, geração de emprego, criação de uma classe dirigente nova e a fixação dos capitais na região;

Fonte: GTDN – Grupo de trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (1959).
Elaboração própria.

Feito o diagnóstico, o GTDN lançou sete ações para atingir o objetivo central, que, como apresentado pelo próprio documento, buscou “*modificar os dados desse problema e encaminhar uma solução definitiva do mesmo*” (GTDN, 1967, p. 8). São as ações: a reformulação da política de aproveitamento de solos e águas na região semiárida; a reorganização da economia da região semiárida e abertura de frentes de colonização; a intensificação dos investimentos industriais; a resolução do problema da oferta de energia elétrica; aproveitamento das conquistas tecnológicas; o aumento da oferta de alimentos nos centros industriais; a disponibilidade de assistência técnica aos governos estaduais (cooperação federativa).

Encerrando a análise sobre o documento-base da criação da Sudene, mencionamos o tópico síntese, no qual são indicados os condicionantes básicos, metas básicas, para o sucesso do plano para o Nordeste: deslocamento da fronteira agrícola, incorporando terras ainda não ocupadas ou semiocupadas e pelo uso mais intenso dos vales úmidos da região; aumento da produtividade média da força de trabalho concentrada na faixa úmida, o que exige investimentos industriais; a mobilização de recursos não recuperáveis; a constituição de um Grupo de Trabalho composto por equipes de especialistas oriundos de diferentes órgãos estatais (BNDE, Banco do Nordeste do Brasil, entre outros), sediada em uma capital nordestina, preferencialmente a pernambucana Recife.

A Sudene surge como produto de uma grande mobilização social constituída por partidos políticos, movimentos religiosos progressistas, camponeses, além de representantes de grupos conservadores (políticos e patronais) que viam vantagens no projeto.

No esforço de criação da Sudene estiveram presentes empresários industriais, políticos interessados no desenvolvimento industrial da região, representantes de forças populares e de esquerda – como Francisco Julião, das Ligas Camponesas –, além de membros da Igreja envolvidos em ações de combate à pobreza – como D. Eugênio Sales e D. Helder Câmara. Todas essas forças se uniram contra aqueles que defendiam o latifúndio, tinham tomado conta do DNOCS e eram contra a criação do novo órgão. A Sudene pode ser tomada assim como exemplo empírico da divisão existente na sociedade brasileira, segundo as análises produzidas pelo ISEB (OLIVEIRA, s/d, s/p.)¹³.

Para Guimarães Neto (2010), essa é uma especificidade da Sudene que esteve ausente na criação das autarquias congêneres na Amazônia e no Centro-Oeste. Ao mesmo tempo, para Karam (2013), essa especificidade traduzida como complexidade na composição política dos diferentes atores e grupos fez com que fosse buscada nesse órgão a acomodação de interesses, característica do desenvolvimentismo.

A Sudene foi a única superintendência que refletiu de fato as contradições e os conflitos sociais nordestinos, e, dentre os seus objetivos, podemos citar a transformação das estruturas sociais regionais e a modernização da economia. Durante os governos Kubistchek e Goulart, os objetivos eram efetivados paralelamente; já no período militar (fase II do desenvolvimentismo associado, que veremos em seguida), a modernização da economia nordestina passou a ser o grande objetivo da superintendência para com o governo. Dessa forma, as ações de

¹³ Citação retirada do artigo “A criação da Sudene” de Lúcia Lippi Oliveira, coordenadora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Material disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/Sudene>. Acesso em: 20 abr. 2019.

modernização não repercutiram na transformação social da região como proposta originalmente.

Inicialmente nacionalista e democrático, advogando a superação dos obstáculos estruturais que comprometeriam a sustentabilidade do crescimento econômico, o desenvolvimentismo torna-se internacionalista e autoritário a partir do golpe militar de 1964 (KARAM, 2013, p. 105).

Se no governo JK houve o Plano de Metas e a criação da Sudene, no governo João Goulart tem-se como marco a formulação do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, anunciado em 1962, considerado por Ianni (1996) o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante implementado no Brasil. Elaborado por uma equipe liderada por Celso Furtado, o Plano Trienal apresentou um “*diagnóstico amplo, detalhado e integrado das condições e fatores responsáveis pelos desequilíbrios, estrangulamentos e perspectivas da economia do país*” (IANNI, 1996, p. 209).

[...] a recuperação do ritmo de desenvolvimento observado no período 1957-1961, em torno de 7% ao ano; a contenção progressiva do processo inflacionário; algumas correções na distribuição de rendas, quer sob o aspecto pessoal quer sob o aspecto regional; a realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária) e o reescalonamento da dívida externa (MACEDO, 1975, p. 53).

Com o conjunto de reformas propostas no plano, somado à instabilidade política gerada com a renúncia de Jânio Quadros, o governo Goulart vivenciará crises¹⁴ que resultaram no abandono do Plano Trienal. Para Ianni (1996, p. 196), a ausência das condições políticas e econômicas, bem como o agravamento das contradições entre as classes sociais, tanto na cidade como no campo, impossibilitava “*a conciliação entre ideologia nacionalista e capitalismo nacional ou entre ideologia nacionalista e capitalismo associado (ou dependente)*”.

Ao optar pelas reformas, sobretudo a agrária, e abandonando a política de combate à inflação defendida pelo FMI e negociada com os Estados Unidos, o governo encontra forte resistência do Congresso Nacional, composto, majoritariamente, por representantes do mundo agrário – os antigos oligarcas. Com isso, tem-se um conjunto de acontecimentos que acirraram a crise entre o Poder Executivo e o Legislativo.

¹⁴ Dentre as crises, citamos, a protagonizada pelo plebiscito de 1963, que abordou o sistema de governo (manutenção do parlamentarismo – implantado pelo Congresso após a renúncia de Quadros – ou a retomada do presidencialismo). Ianni (1996) afirma que os governos Quadros e Goulart não dispunham de condições adequadas para resolver as contradições herdadas do governo anterior.

Ainda, segundo as contribuições de Ianni (1996), a forma como Goulart desempenha o comando presidencial, liderando o populismo nacionalista e com apoio da esquerda, afasta e intensifica a crise com o Congresso, sobretudo ao tomar atitudes que violam a Constituição de 1946, documento promulgado no pós-ditadura do Estado Novo.

A I fase do desenvolvimentismo associado chegou ao fim quando a correlação de forças resultou no golpe de 1964. Os setores conservadores da sociedade brasileira, incluídos os industriais, que outrora foram membros importantes do pacto populista, articulam a deposição do presidente João Goulart. Após uma pequena fase de transição, é iniciada a II fase do desenvolvimentismo associado, que durou longos e sofridos 21 anos.

1.4.3. II fase do desenvolvimentismo associado (1964-1985)

Na *II fase do desenvolvimentismo associado*, o discurso de modernização e de integração territorial do país é mantido, mas com a ausência da liberdade democrática. Não iremos detalhar cada um dos cinco governos – Castelo Branco (1964–1967), Costa e Silva (1967–1969), Médici (1969–1974), Geisel (1974–1979) e João Figueiredo (1979–1985) –, mas, sim, analisar os principais fatos na relação Estado-economia-sociedade.

Certamente, uma das principais marcas do período militar correspondeu ao “*Milagre econômico*”, período que se estendeu de 1968 a 1973, no qual o país registrou consideráveis taxas de crescimento na economia através de uma política econômica idealizada e adotada por Antônio Delfim Netto, então ministro de Estado da Fazenda do governo Emílio Garrastazu Médici. Com uma política econômica baseada na exemplificação da “*teoria do bolo*”, defendia uma ação forte do Estado, passando a assumir, de acordo com Tavares et al. (2010, p. 134) “*de forma autoritária a necessidade de promover a concentração dos recursos para depois redistribuí-los por meio de um sistema de incentivos e subsídios generalizados e de um conjunto de medidas tributárias regressivas*”. O aumento da participação da indústria na economia fora sentido durante o período, mas com uma postura política econômica que, primeiramente, buscou fortalecer o governo militar, demonstrando o sucesso econômico com taxas de crescimento consideráveis e, conseqüentemente, fez uso de uma postura mais rígida e repressiva do aparato estatal. O milagre econômico correspondeu aos “*Anos de Chumbo*” da história brasileira.

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento I (1972-1974) e II (1975-1979) consolidaram o projeto de ordenar o território brasileiro segundo a lógica geopolítica proposta pelos militares.

Baseada na ideologia geográfica do “*Brasil Potência*”, vinham com a função de legitimar o poder do Estado.

As políticas para a integração do território nacional corresponderam a uma ação rápida e combinada para, simultaneamente completar a ocupação do território, incorporando o centro-oeste e a “ilha” amazônica; modernizar e expandir a economia nacional articulando-a à internacional; estender o controle do Estado a todas as atividades e a todos os lugares (BECKER, EGLER, 1993, p. 145).

É nesse contexto que se dá a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), do Centro-Oeste (Sudeco) e do Sul (Sudesul). Elas remetem ao período militar, o que nos ajuda entender por que Guimarães Neto afirma que a participação popular demonstrada por diferentes grupos políticos, religiosos e sociais está no cerne da criação da Sudene, diferentemente das demais.

A Sudam foi criada através da Operação Amazônia e tinha como principal objetivo a ampliação da infraestrutura necessária para a articulação regional, tendo, dessa maneira, um forte conteúdo geopolítico de integração territorial. A Sudeco foi criada sob o ideário do Brasil-Potência e, assim como a Sudam, tinha o único objetivo de incorporar uma vasta região à dinâmica nacional promovendo a ocupação da fronteira econômica. Já a Sudesul foi estabelecida em 1973 e atuou na realização de programas e ações pontuais e emergenciais. Quando comparadas às demais autarquias e ao reflexo gerado em suas respectivas regiões, essa superintendência teve pouco impacto na região sul do país.

Outra autarquia criada nesse período foi a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), cujo papel foi importante na criação e consolidação dos polos comercial e industrial de Manaus, sendo muito favorecida pelo aumento da demanda nacional por bens de consumo duráveis. Com a crise dos anos de 1980 e o seu agravamento pela abertura comercial, a autarquia acabou sendo prejudicada pela ausência de políticas destinadas ao apoio da indústria.

De modo geral, todas as superintendências regionais tinham o objetivo, segundo Guimarães Neto (2010, p. 53), de reduzir as “*disparidades regionais através de uma ação diversificada que abrangia a multiplicidade de dimensões da realidade socioeconômica, através de planos de desenvolvimento com elaboração periódica*”. No entanto, esses objetivos acabaram sendo prejudicados, no caso da Sudene, pela própria reorientação de suas ações pelo governo militar e agravadas, agora, pelo processo de abertura econômica que se inicia na última década do século XX.

Ainda sobre essa fase, Becker e Egler (1993) afirmam que a economia brasileira alcançou invejáveis índices de crescimento, levando o país ao oitavo Produto Interno Bruto (PIB) mundial, apresentando um parque industrial com elevado grau de complexidade e diversificação, além de uma atividade agropecuária tecnificada e dinâmica. No entanto, os aparentes resultados econômicos positivos não reduziram as desigualdades sociais e regionais.

Procurando uma modernização acelerada, o Estado sustentou níveis elevados de investimento com grandes gastos governamentais e intervenção direta no aparato produtivo da economia, às custas do endividamento com o sistema bancário nacional e internacional. O seu programa para a modernização baseou-se também num projeto territorial fundado no ideário da integração nacional e do Brasil potência (BECKER, EGLER, 1993, p. 136).

Segundo os autores, o legado da “*modernização conservadora*”¹⁵ foi uma reestruturação do território que apenas modernizou a estrutura econômica, não resultando em melhorias efetivas para a população. Para comprovar isso, apresentam dados que mostram a situação alarmante da população brasileira, tanto a urbana como a rural, nesse período: pobreza evidenciada nas altas taxas de analfabetismo, na baixa remuneração do trabalho não qualificado e nas precárias condições de vida. No período da modernização conservadora, no qual o Brasil se torna potência econômica, a concentração de renda cresce.¹⁶

Além disso, a urbanização, que aconteceu em ritmo acelerado no país, destoando dos vizinhos latino-americanos, é instrumento e produto das políticas governamentais¹⁷. Para Diniz (2006), o processo de urbanização ganhou rapidez no país devido aos seguintes fatores: crescimento industrial e seus impactos na renda e nos serviços urbanos; ritmo de mecanização e transformação tecnológica da agricultura; redução da demanda de trabalho no campo

¹⁵ Segundo Pires e Ramos (2009), o termo modernização conservadora foi elaborado pelo sociólogo estadunidense Barrington Moore Junior com a publicação do livro “As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia”, em 1975. Nessa obra, ao analisar o desenvolvimento capitalista na Alemanha e no Japão, Moore Junior observa a existência de um pacto político firmado entre a burguesia urbana e os proprietários de terra (terratenentes) e que resultou na realização de revoluções burguesas. Nessa revolução, as camadas inferiores da sociedade foram incluídas no processo, resultando na expansão da cidadania, preocupação inexistente nas classes dominantes brasileiras.

¹⁶ Segundo os autores, 60% da população economicamente ativa, o equivalente a 52 milhões de brasileiros, não recebiam rendimento superior a dois salários mínimos (BECKER; EGLER, 1993, p. 174).

¹⁷ Continuamos com as considerações de Becker e Egler (1993, p. 181), que nos ensinam que “os núcleos urbanos são a sede das novas instituições e da articulação de bens capital e informações e são também o lugar onde a força de trabalho, expulsa pela modernização agrícola, reside, circula e é ressocializada, ingressando na modernidade da pobreza”. O centro desse novo contexto urbano é a cidade de São Paulo, detentora de um papel duplo: cidade-comando da integração econômico-financeira nacional e a cidade-nexo com a economia mundial. A interiorização da atividade econômica sobre o território nacional evidencia um processo de dispersão urbana, tanto populacional, como de renda. Tem-se a formação de uma hierarquia urbana criada com a expansão da área de influência da cidade mundial (São Paulo), seguida das capitais estaduais – importantes, pois balizam a urbanização no interior e assumem um papel de ponto de contato com a cidade mundial, e, por fim, a dispersão que ocorre com a frente de novas cidades, resultado da expansão da fronteira agrícola.

(resultado da própria transformação tecnológica no campo); e êxodo rural decorrente das precárias condições de subsistência em várias regiões do país.

Apesar desse processo de dispersão urbana, a disparidade regional, a polaridade riqueza/pobreza entre as regiões reproduziu-se e, nas grandes cidades, onde a economia era mais intensificada e geradora de riqueza, compartilha o mesmo espaço com a pobreza. Nas palavras de Becker e Egler (1993, p. 186), “o lugar da riqueza torna-se literalmente o lugar da pobreza”.

É importante considerar que esse ambiente, moderno economicamente, mas com acentuada pobreza social, foi o resultado das políticas governamentais do Estado brasileiro sob a égide do governo militar e, com a obtenção de empréstimos externos, gerou um vultuoso endividamento externo.

Concluindo, na II fase do desenvolvimentismo associado, é fundamental compreender o Estado, em especial, no período 1968-1973, como o responsável por “*uma modernização conservadora, que produziu transformações significativas, sem romper com ordem social hierarquicamente organizada*” (BECKER; EGLER, 1993, p. 201), mas que alimentou movimento de contestação e resistência no campo e na cidade, como, por exemplo, as greves trabalhistas realizadas no ABC paulista ocorridas a partir de 1978, tendo o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo na liderança do movimento.

1.5 Da Constituição de 1988 ao Novo-desenvolvimentismo: a incorporação da ideologia neoliberal

Com o fim da ditadura militar em 1985, o Brasil retorna à normalidade democrática. De forma sucinta, a elevação do descontentamento social, marcado pela reivindicação de eleições presidenciais diretas no Brasil (“Diretas Já”) e a acentuada crise econômica resultaram no esfacelamento do regime em 1985, quando o Colégio Eleitoral, através de eleição indireta, elegeu o deputado mineiro Tancredo Neves (Movimento Democrático Brasileiro – MDB), presidente da República. A nova fase da história brasileira será marcada pela promulgação de uma nova Carta Magna, Constituição, em 1988. Essa nova fase da república vivenciará um conjunto de mudanças econômicas, políticas e sociais em dimensão global, capitaneado pela ideologia neoliberal. A seguir, veremos como se caracterizou a relação Estado-economia e sociedade pós-ditadura militar.

1.5.1 Um período de transições

Como visto, de 1930 (governo Vargas) a até, praticamente, 1980 (governo militar), houve no Brasil uma intensa fase de investimentos estatais na economia em prol do estabelecimento de uma indústria, inicialmente de base e posteriormente de bens de consumo, pautado na estratégia de substituição de importações e atração de empresas multinacionais (LAMOSO, 2012). O endividamento público iniciado com o desenvolvimentismo associado de JK é intensificado nos governos militares, sobretudo durante o milagre econômico.

O Brasil seguiu uma tendência mundial pautada no regime de acumulação fordista, mas de tipo periférico. Essa especificidade não é apenas do Brasil, mas de todos os países subdesenvolvidos que optaram pela união da acumulação intensiva e do crescimento dos mercados de bens de consumo duráveis, mas que atraem e reproduzem relações de produção pouco qualificadas (LIPIETZ, 1989). Dessa forma, como visto com Becker e Egler (1993), o modelo de desenvolvimento assumido pelo governo militar alimentou as ações de modernização e crescimento da economia, desconsiderando o desenvolvimento econômico e social. Essa decisão política é característica do tipo de fordismo implantado no mundo subdesenvolvido, o fordismo periférico.

O regime de produção em massa fordista, dominante nas economias avançadas, era tecnologicamente de natureza tal que poderia, em grande parte, ser transplantado para novas localizações com baixa perda de eficiência, desde que uma escala mínima de operações fosse encontrada. [...] As corporações transnacionais e as economias nacionais mais ricas também se encontravam em boa posição para transferir recursos para fora: gozavam de altos lucros, de um sistema monetário internacional estável e de competição externa relativamente baixa. Em outras palavras, muitos dos investimentos das corporações multinacionais em lugares como o Brasil foram destinados a atender mercados locais e não apenas para se utilizar da descentralização locacional de forma a reduzir custos de bens reimportados pelo Norte. No entanto, a despeito dessa lógica de interesses convergentes, a implantação da modernização econômica como um todo, que se supunha possível pela industrialização, não ocorreu: as condições políticas e sociais domésticas necessárias para desencadear um ciclo de salários e de consumo crescentes nunca tiveram seu florescimento permitido pelo capital nacional ou pelo Estado na maior parte do Terceiro mundo (STORPER, 1990, p. 125).

A crise no regime de acumulação observado na década de 1970 nos países centrais acaba se alastrando para os países da periferia do capitalismo mundial. Storper (1990) descreve a crise nos países centrais como o resultado de fatores de ordem interna e externa. De ordem interna, a *“saturação do mercado e a descentralização espacial decorrente, em resposta à militância*

operária, criaram altos níveis de desemprego e a produtividade desacelerou-se nos países centrais” (STORPER, 1990, p. 132). Já de ordem externa, tem-se a capacidade concorrencial do Japão que passa a prejudicar a América do Norte e a Europa Ocidental, uma vez que conquista estes mercados domésticos.

O resultado evidente foi uma reestruturação industrial intensificada junto a uma racionalização nos países centrais, levando a mais fechamentos de fábricas, mais descentralização e maior desemprego. Nesse contexto de estagnação econômica, produtividade decrescente e competição internacional, as bases fiscais do “estado de bem-estar” (welfare state) keynesiano no hemisfério norte começaram a desmoronar, como se viu na prolongada crise estagflacionária da década de 1970. O impacto dos preços do petróleo acrescentou-se a essas desgraças (STORPER, 1990, p. 132).

Até o ápice de uma crise em nível global no regime de acumulação, a crise ainda nos países centrais pareceu beneficiar os países periféricos, já que o processo de industrialização desses países era potencializado por parte da indústria dos países centrais em localizar novas filiais no Terceiro Mundo para reduzir custo dos fatores de produção. No entanto, o aprofundamento da recessão no mundo desenvolvido atingiu as limitações domésticas do fordismo nos países periféricos, resultando na produção de crise estagflacionária no subcontinente latino-americano, sendo o aumento da dívida externa uma de suas principais manifestações. Como bem afirma Storper (1990, p. 133), *“pelo fim da década de 70, o modelo fordista de industrialização e suas combinações associadas, macroeconômicas e políticas, estava permanentemente em desordem tanto no hemisfério Norte quanto no Sul”*.

Essa desordem é o pano de fundo da transição de regimes de acumulação e traz consigo um conjunto de mudanças como a introdução de novos hábitos, costumes e comportamentos individuais e coletivos em nível mundial (mudança sociocultural), mudanças nos sistemas de comunicação e de transportes, mudanças no sistema capitalista (âmbito financeiro, comercial e industrial), mudanças mais profundas nos sistemas produtivos industriais (elemento principal do regime de acumulação flexível), mudanças no espaço geográfico (reconfiguração das escolas geográficas, alterações nas estruturas espaciais urbanas, modificação na relação *entre* e *intra* cidades, bem como com os espaços agrários), mudanças na logística (adensamento e extensão das redes de transportes) e, por fim, mudanças de natureza política que afetaram a postura do Estado (BENKO, 1996; SELINGARDI-SAMPAIO, 2009).

Dito isso, chegamos a um ponto essencial da presente pesquisa, as mudanças no interior do Estado. Essas mudanças coincidiram com o período de transição de um regime autoritário para um regime democrático, a promulgação da Constituição de 1988 e a reforma administrativa

do Estado. A entrada do Brasil no regime de acumulação flexível ocorrerá sob o governo e a ideologia neoliberal.

1.5.2 A Constituição de 1988 e a proposta do Estado social

Na década de 1980, o Brasil vivencia importantes fatos nacionais, como o fortalecimento dos movimentos sindicais (a Central Única dos Trabalhadores foi fundada em 1983), o fim da ditadura militar, a eleição do primeiro presidente civil pós-ditadura e a promulgação da Constituição de 1988. A Constituição Federal de 1988, além de ser o marco da redemocratização brasileira, apresenta à sociedade um Estado de cunho progressista e que almeja o bem-estar econômico e social da população.

Enquanto um documento que apresenta o conjunto de objetivos e fins que o governo deve seguir na administração do Estado e, também, ao instituir os princípios que estruturam ou organizam a sociedade brasileira, a Constituição de 1988 é o resultado de um processo de disputa política e de reorganização do bloco no poder. Podemos afirmar que as Constituições são verdadeiros retratos da sociedade, evidenciando suas demandas e a configuração das forças políticas no momento da sua elaboração.

Para Bercovici (1999, p. 36), a Constituição de 1988 é *“uma constituição dirigente, pois define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhoria das condições sociais e econômicas da população”*. Ela institui um Estado social que engloba entre as suas disposições a garantia da função social da propriedade, os direitos trabalhistas e previdenciários, bem como uma ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa.

A Constituição, em seu artigo 3º, deixa claro um dos objetivos fundamentais da República e que, obviamente, deveria ser um dos pilares do planejamento do desenvolvimento dos governos pós-ditadura. Nesse sentido, no que tange ao desenvolvimento regional, no *“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”* temos os incisos II *“garantir o desenvolvimento nacional”* e III *“erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”* (BRASIL, 2015, p. 9), que revitalizam a preocupação regional, tornando-a um objetivo constitucional. No Art. 170, ao tratar dos princípios gerais da atividade econômica, a redução das desigualdades regionais e sociais é novamente citada.

A criação dos Planos Plurianuais (PPA), como consta do Art. 165, *“Leis de iniciativa do Poder Executivo”*, ofereceu um interessante instrumento de planificação econômica nos diferentes níveis federativos que deve explicitar os objetivos do governo, dando coerência às

ações de acordo com a estratégia nacional, como consta do parágrafo primeiro do mesmo artigo, “§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 2015, p. 51). Os PPAs devem apresentar a visão de futuro para o país e marcam os desafios e valores que guiam o comportamento do conjunto da Administração Pública Federal e das unidades federativas.

Cabe mencionar também que na Constituição foram criados os Fundos Constitucionais de Financiamento, os quais objetivam subsidiar o desenvolvimento das regiões com os piores indicadores socioeconômicos, ou seja, as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Esses fundos tornaram-se, e ainda hoje são, os principais instrumentos de fomento da política regional. Contudo, a inexistência de planos regionais de ação e o uso indevido dos recursos acabam prejudicando os objetivos desses instrumentos (CANO, 2011; MACEDO; RODRIGUES, 2018; COELHO, 2015).

Dentre as principais mudanças ocasionadas pela promulgação da Constituição, temos a sua utilização como instrumento de descentralização político-administrativa, financeira e de planejamento do Estado. Entendendo a descentralização como um dos pilares do processo de redemocratização, apresentando princípios democráticos que estavam em relevo no momento, ela buscou a transferência de competências e recursos do poder central (União) para os demais entes federados, procurando garantir os direitos e a representatividade das regiões frente às grandes desigualdades socioeconômicas.

No entanto, esse processo enfrentou obstáculos que prejudicaram as políticas consequentes, como, por exemplo, a ausência da definição precisa dos papéis que caberiam a cada unidade federativa e a falta de uma política ou programa nacional liderado pelo poder federal. Em suma, a falta de uma efetiva coordenação, somada à não efetivação da reforma de ordem financeira, que garantiria de fato a capacidade dos entes federados em executar as duas atribuições, prejudicou a política descentralizadora e democratizante (BERCOVICI, 2002; MENDES, 2006).

Dito isso, concordamos com Arretche (1996) e Bercovici (2002), que compartilham da noção de “*descentralização por ausência*” para explicar a falta de coordenação e cooperação entre a União e os entes federados (estados e municípios), e que poderia ter sido substituída por uma relação federativa articulada e auxiliada por programas de assistência técnica e financeira para os entes, resultando em uma descentralização que fortalecesse o próprio Pacto Federativo.

Outro agravante da falta de coordenação ou de uma política nacional foi o processo de recentralização das receitas públicas. Segundo Teixeira (2005), a reforma de cunho financeiro-tributário previa uma reestruturação do sistema de distribuição de receitas do país, ato requerido na Constituição de 1988, prevendo atribuir aos entes federados autonomia fiscal, através da desconcentração financeira e do crescimento da repartição de receitas públicas por meio das transferências intergovernamentais. Essa reforma, ou descentralização no plano financeiro-tributário, atribuía destaque aos municípios devido à sua ênfase local e ao contato com a população, podendo assim atender as demandas sociais e definir as suas preferências alocativas.

Ao analisar o desequilíbrio de repartição das receitas, Teixeira (2005) afirma que até 1990, ou seja, dois anos após a promulgação da carta magna da República, municípios e Unidades Federativas (estados federados) somavam mais de 45% de participação na receita pública disponível. No entanto, a União (poder federal) buscou rever a descentralização tributária, passando a recentralizar as receitas do poder público, alegando a necessidade de compensar as perdas que contraiu e produzir expressivos resultados fiscais para pagar o serviço de uma dívida pública crescente. O resultado da recentralização foi mais expressivo no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), que, além de criar novas formas de contribuições sociais (tributos apropriados unicamente pela União), deixou os municípios e os estados com poucos tributos para serem partilhados (TEIXEIRA, 2005).

Situar esses acontecimentos no contexto histórico nacional se faz necessário. Durante a década de 1990, mais especificamente no governo FHC, o texto constitucional original, instituído em 1988, foi alterado com a adoção de emendas, tomando contornos neoliberais para legitimar as reformas de racionalização do Estado na economia (ABRUCIO; COUTO, 2003). Apesar dessas alterações (dezesseis emendas) no texto constitucional, os objetivos apresentados no artigo 3º do documento são mantidos, no papel. A recentralização dos recursos é um dos sintomas do contexto neoliberal da década de 1990.

Para Teixeira (2005), o governo federal criou a sua própria reforma tributária desconsiderando as determinações constitucionais que objetivavam instrumentos de equilíbrio tributário. A questão tributária no país surge como um dos principais impasses presentes no Pacto Federativo reafirmado pela Constituição de 1988. Os problemas financeiros dos entes federados não são mais graves devido à criação dos fundos de transferência fiscal intergovernamentais, com o objetivo de amenizar as desigualdades regionais e promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes federados, sendo baseadas na participação e na arrecadação de tributos federais.

Para Bercovici (2002, p. 25), “*o real problema da descentralização ocorrida após 1988 é a falta de planejamento, coordenação e cooperação entre os entes federados e a União, ou seja, a falta de efetividade da própria Constituição e do federalismo cooperativo nela previsto*”. Não podemos deixar de considerar a necessidade premente de reconhecer a fragilidade fiscal da administração pública dos municípios e de suas respectivas unidades federativas. A incapacidade técnica (falta de servidores habilitados) e escassez de recursos prejudicam a adoção de políticas sociais, essenciais em um país extenso e com disparidades abissais como o Brasil.

Por fim, os problemas evidenciados na descentralização prejudicam a correta implementação dos objetivos sociais estipulados na Constituição, que nasce como projeto de um Estado social. Com as reformas realizadas em seu texto, vai sendo alterada para uma carta que efetiva um Estado liberal, pautado na racionalização do Estado e na sua eficiência fiscal, que vai atender aos princípios do neoliberalismo, como veremos a seguir.

1.5.3 I fase do modelo neoliberal-dependente: esvaziamento do discurso desenvolvimentista e a incorporação da ideologia neoliberal nas ações do Estado

A crise do modelo de desenvolvimento centrado no poder estatal, configurado na década de 1930 e dominante durante cinco décadas, em meio a um contexto econômico global desfavorável e de esgotamento das políticas de cunho keynesiano, resultou na configuração de um conjunto de mudanças no regime de acumulação fordista e no desmonte de toda uma herança deixada pelo desenvolvimento pós-guerra. Esse período crítico no Brasil correspondeu à chamada “*década perdida*” e foi caracterizado por uma elevada crise fiscal, que, somada à crise da dívida, afetou o setor público e resultou em severos cortes nos orçamentos das autarquias, sobretudo das superintendências, fragilizando o planejamento estatal. Como forma de solucionar os efeitos da crise, são adotadas políticas de tendência neoliberal (o Consenso de Washington), tanto na esfera econômica, como na política do Estado (GUIMARÃES NETO, 2010; STORPER, 1990).

É nesse contexto que, a partir dos anos 1980 e intensificado fortemente na década seguinte, notamos, com base em Bruno e Caffé (2017), o esvaziamento do discurso desenvolvimentista e a incorporação da ideologia neoliberal nas ações do Estado. Tem-se a I fase do modelo neoliberal-dependente, caracterizado por uma inserção internacional subordinada aos mercados globais, no qual o Estado brasileiro abandona o discurso

desenvolvimentista e incorpora a ideologia neoliberal da globalização, buscando implementar reformas de racionalização do Estado.

As medidas para a reformas de racionalização do Estado foram adotadas já no governo de Fernando Collor de Mello (Partido da Reconstrução Nacional – PTN, atual Partido Trabalhista Cristão – PTC) e intensificadas no presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). A racionalização do Estado seguiu os dez princípios expostos no Consenso de Washington realizado em 1989, dedicado a discutir “sugestões” para os países latino-americanos resolverem as suas crises econômicas, marcadas pelas altas taxas de inflação.

[...] 1 – disciplina fiscal; 2 – mudanças das prioridades no gasto público; 3 – reforma tributária; 4 – taxas de juros positivas; 5 – taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado; 6 – liberalização do comércio; 7 – fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8 – privatização das empresas estatais; 9 – desregulamentação das atividades econômicas; 10 – garantia dos direitos de propriedade (BANDEIRA, 2002, p. 135)¹⁸.

Ao adotar o receituário “sugerido” pelos Estados Unidos, os Estados latino-americanos deveriam deixar de ter papel ativo na economia, seja como empresário, seja como regulador das transações domésticas e internacionais, dando espaço para as forças do mercado. Isso viabilizaria a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), principal desejo político do governo George Bush para o continente americano, o que resultaria na total dependência latino-americana com a economia estadunidense sendo utilizada como contrapeso à economia europeia¹⁹.

Com isso, as diretrizes desse Consenso apontavam mudanças na estrutura do Estado, como bem explana Bruno (2003), como a redução do tamanho excessivo do Estado e a definição de suas “verdadeiras” funções (transição do “Estado provedor para o Estado regulador”); além da promoção do equilíbrio das finanças públicas, o que resultou no abandono das políticas industriais e de desenvolvimento regional. Para Bercovici (2016), o que foi chamado de reforma

¹⁸ Considerando a atual situação brasileira, podemos afirmar que os princípios do Consenso de Washington continuam *a todo vapor* no país, como a adoção de vultuosos ajustes fiscais, reformas na relação capital-trabalho que representam flexibilização nas leis do trabalho, revisão do modelo previdenciário, privatizações, entre outras, como veremos adiante.

¹⁹ Esta iniciativa, no contexto das dificuldades para reduzir o desequilíbrio de sua balança comercial por meio da abertura de outros mercados, possibilitaria aos Estados Unidos aumentar ainda mais exportações de mercadorias para os países da América Latina sem a necessidade de negociar com seus governos e fazer outras concessões, dado que, com a hegemonia sobre a ALCA obteriam o máximo de liberdade para movimentar bens e fatores de produção (exceto força trabalho), restringindo o acesso ao seu próprio mercado interno, quando lhes conviesse, sob os mais variados pretextos, como competição desleal, riscos sanitários, segurança nacional etc. Também, mais facilmente eles poderiam enfrentar a União Europeia, cujo mercado comum se fechara, bem como o Japão, e também compensar seu déficit comercial com outras regiões. A estabilização monetária e a retomada do crescimento econômico na América Latina tornavam-se sem dúvida necessárias à consecução de tais objetivos (BANDEIRA, 2002, p. 136).

do Estado (modernização, ganho de eficiência e qualidade dos serviços prestados) na realidade foi a redução do tamanho do Estado, o que resultou na destruição do aparato estatal e no abandono de uma perspectiva de internalização dos centros de decisão econômica, que, a partir de então, seria subordinado ao mercado internacional. O projeto de país aprovado pela Constituinte e materializado na Carta Magna passa a ser reorganizado, como já tratado.

Como já mencionado, as medidas de racionalização do Estado foram iniciadas no governo de Fernando Collor de Mello²⁰. Nesse governo, o PPA 1991-1995, nomeado de Plano Brasil Novo, mas popularmente chamado de Plano ou Reforma Collor, consolida o paradigma neoliberal e inicia o processo de “*enxugamento*” do aparelho estatal. O Plano, com forte conteúdo economicista, defendia a abertura econômica, o controle de gastos e a privatização, aspectos que estarão também nos planos subsequentes. Dentre os resultados negativos para as políticas de desenvolvimento regional, podemos citar a extinção das superintendências voltadas ao desenvolvimento regional das regiões Centro-Oeste e Sul, a Sudeco e Sudesul, respectivamente.

O governo Itamar Franco (PMDB), apesar de breve, foi o responsável pela implantação do último plano de estabilização econômica do país, o Plano Real, que teve impacto direto na estrutura do Estado. Idealizado pela equipe econômica do governo liderada pelo então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi implementado em 1994 e manteve as diretrizes do Consenso de Washington.

As diretrizes do Consenso de Washington foram mantidas na matriz econômica assumida pelo governo sucessor de Franco, o governo FHC. A matriz econômica, denominada “*Tripé Macroeconômico*”, foi cunhada junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1999 e era caracterizada pela obtenção: (1) de uma taxa de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais, para ajustar as contas externas; (2) de uma taxa de juro real elevada, para garantir o cumprimento das metas de inflação; e (3) do superávit primário crescente, para conter o endividamento do setor público. O resultado do tripé econômico durante o governo FHC não foi positivo, uma vez que, apesar de ter atingido a estabilidade da moeda, acabou deixando o país endividado, com altas taxas de juros, de inflação, desemprego alto e, sobretudo, com um Estado exaurido de capacidade interventora de investimento (BERCOVICI, 2016).

²⁰ O ex-presidente Fernando Collor renunciou ao mandato presidencial em meio a um processo de impeachment aberto pela Câmara dos Deputados e que estava prestes a ser julgado pelo Senado Federal, sendo sucedido por Itamar Franco (PMDB). O ex-presidente foi eleito em 2006 ao cargo político de Senador do estado de Alagoas pelo Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), migrando para o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) em 2007, ao PTC (antigo PTN) em 2016 e estando atualmente no Partido Republicano da Ordem Social (PROS).

Como explicam Teixeira e Pinto (2012), as reformas implementadas pelo governo Itamar e aprofundadas pelo sucessor, FHC, não propiciaram o desenvolvimento aguardado.

Tais reformas não proporcionaram o esperado desenvolvimento, na verdade, produziram uma situação de instabilidade macroeconômica permanente e a um padrão de crescimento *stop and go*, dada a elevada vulnerabilidade externa da economia no período, abalada frequentemente pelas turbulências do mercado financeiro internacional, às quais se respondia com juros elevados (para atrair o capital estrangeiro ou desestimular sua fuga) e contenção de gastos e investimentos públicos. Isso conduziu à explosão da dívida pública externa e principalmente a interna. O resultado foi a expressiva queda da formação bruta de capital da economia como porcentagem do PIB, entre 1995 e 2002, elevado desemprego e baixas taxas de crescimento, além da deterioração fiscal (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 916).

Apesar de ter obtido a redução da inflação, o programa de estabilização da economia através do câmbio fixo (1 real correspondendo a aproximadamente 1 dólar), a adoção dos juros altos, o aumento das importações, a abertura da economia e o programa de desestatização prejudicaram a indústria nacional de bens de consumo leves. A adoção dos juros altos para combater a inflação impediu o investimento produtivo, mas atendeu a fração bancário-financeira do capital nacional, fortemente associada ao mercado financeiro internacional²¹.

Os programas “*Brasil em Ação*” e “*Avança Brasil*”, correspondendo aos PPAs 1996-1999 e 2000-2003, lançados pelo governo FHC e tendo como principal iniciativa a construção dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (EIDs), são exemplos da submissão das economias subdesenvolvidas à nova ordem econômica global e à abdicação da soberania nacional aos preceitos do Consenso de Washington. Esses eixos, baseados nos princípios de logística, competitividade e “custo Brasil”, expunham uma clara relação entre espaço e transportes, no qual o principal objetivo é a alocação de investimentos em grandes obras de infraestrutura (valorização das existentes e criação de novas) voltadas para o escoamento da produção, especificamente *commodities* (BRANDÃO; GALVÃO, 2003). Como ensina Cano (2011), esses grandes eixos ligam zonas produtivas aos portos de exportação, não impactando nos espaços regionais em que estão inseridos nem na amenização dos problemas urbanos. Trata-se de uma ação voltada unicamente para o crescimento econômico nacional, bem como o aprofundamento da especialização produtiva em *commodities*.

²¹ Boito Jr e Berringer (2012) denominam o bloco no poder durante a década de 1990, englobando, nesse caso, os governos Collor, Franco e FHC, como campo neoliberal ortodoxo, sendo composto pela fração da burguesia bancária nacional aliada aos interesses do capital financeiro internacional, a alta classe média e os grandes proprietários de terra.

Além disso, o governo FHC implantou o Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Segundo Affonso (2017, p. 145), a reforma proposta pelo governo limitava as ações do “*Estado às funções do núcleo estratégico, reservar os serviços não exclusivos à propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços destinados ao mercado e à iniciativa privada*”²².

As reformas neoliberais não lograram o resultado esperado no campo do desenvolvimento e atingiram diretamente as políticas públicas de desenvolvimento. Podemos afirmar que no período neoliberal, que se estende do governo Collor ao segundo mandato de FHC, verifica-se a ausência de uma verdadeira política de desenvolvimento, seja ela nacional ou regional. Isto é, a política desenvolvimentista é abandonada, dando espaço para planos de controle inflacionário e de estabilização econômica (GUIMARÃES NETO, 2010). Nem mesmo com o aparato constitucional, políticas de desenvolvimento com repercussão regional efetiva foram implementadas. Em 2001, foram extintas a Sudene e a Sudam e criadas as Agências de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e Amazônia (ADA).

Como visto até aqui, na década de 1990 não se verificaram políticas efetivas de desenvolvimento regional. Foi a década dos planos de estabilização econômica e de adoção de diretrizes externas que atingiram o cerne das políticas de desenvolvimento, capacidade fiscal e institucional de intervenção do Estado. A ideologia neoliberal é incorporada na política estatal como alternativa à ideologia intervencionista, resultando na redução do aparelho do Estado e na revisão de suas funções econômica e social, o que será revisto, em parte, na primeira década dos anos 2000.

1.5.4 A fase II do modelo neoliberal-dependente, o novo-desenvolvimentismo e a retomada das políticas de desenvolvimento regional

Posteriormente ao governo FHC, tem início o governo de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), que derrota, no segundo turno do pleito realizado em 2002, o candidato do governo, o então Ministro de Estado da Saúde José Serra (PSDB). A eleição de

²² “A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1995, p. 6).

Lula foi o resultado da articulação de uma frente ampla, heterogênea e com fortes contradições internas que se reproduziu no conteúdo político, econômico e social dos 13 anos de governos PT (2003-2015), o novo-desenvolvimentismo, englobando também o governo de Dilma Rousseff. Essa frente ampla foi um pacto político policlassista, compondo um bloco no poder com frações da burguesia interna distribuídas por diferentes setores econômicos (indústria, mineração, construção civil e agropecuária), a baixa classe média, o operário urbano, o campesinato, os desempregados e os beneficiários de programas sociais (BOITO JR; BERRINGER, 2013)²³. Apesar de serem sustentados pelo mesmo pacto político, os governos Lula e Dilma se diferenciam fortemente no campo econômico. Para um melhor entendimento, abordaremos separadamente cada governo.

1.5.4.1 O governo Lula e o surgimento das bases do novo-desenvolvimentismo

No primeiro ano do governo Lula, são mantidos os traços neoliberais do governo anterior baseado no tripé macroeconômico, principalmente nas medidas de ajuste fiscal. A partir do segundo ano de mandato, e isso se estende durante todo o seu governo, que se encerra em 2010, são adotadas medidas de crescimento econômico acompanhadas de políticas sociais de distribuição de renda (BOITO JR; BERRINGER, 2013; CANO, 2011; DINIZ, 2012). As medidas de estímulo à economia, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) voltado para a ampliação do investimento público em infraestrutura energética, logística e social, os créditos concedidos pelos bancos estatais (BNDES para o empresariado, o Banco do Brasil para o produtor rural e a Caixa Econômica Federal responsável pelos investimentos habitacionais) e a política de valorização do salário-mínimo são os sustentáculos dessa agenda desenvolvimentista (DINIZ, 2012), modelo neodesenvolvimentista (BOITO JR; BERRINGER, 2013) ou novo-desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 2012; LAMOSO, 2012; SICSÚ; PAULA, MICHEL, 2007).

Contribuição importante é a oferecida por Singer (2012, 2016), que, ao analisar a configuração político-social do governo Lula-Dilma, classifica-o como um governo reformista, mas com um reformismo particular, o qual ele definiu como “lulismo”. Portadora de um reformismo fraco, a política lulista foi fortemente beneficiada pela configuração político-econômica internacional (*boom* das *commodities* e o alinhamento político regional focado no

²³ Para Boito Jr e Berringer (2013), o apoio da burguesia interna só foi possível devido à proteção e ao favorecimento do Estado na concorrência contra o capital estrangeiro. Essa proteção e favorecimento estão presentes em toda a política novo-desenvolvimentista.

eixo sul-sul), pelo uso estratégico dos investimentos públicos, a adoção de políticas sociais distributivas, a expansão do crédito (política creditícia expansionista) e a expansão de serviços públicos (educação e saúde).²⁴

Esse modelo *neo* ou *novo-desenvolvimentista* é encarado por Bruno e Caffé (2017) como a *fase II do modelo neoliberal-dependente* com inserção internacional subordinada aos mercados globais. Para esses autores, tem-se um ambiente no qual o Estado buscou conciliar duas ordens contraditórias de interesses, “*os da acumulação rentista-financeira e do setor exportador de commodities com aqueles da acumulação produtiva industrial, ao mesmo tempo em que implementa as políticas sociais, redistributivas e de inclusão social via consumo*” (BRUNO; CAFFÉ, 2017, p. 1037).

Concordando com Bruno e Caffé (2018), Lavinhas e Gentil (2018), ao reconhecerem a importância das políticas sociais durante o governo petista, alertam para o necessário reconhecimento dos ganhos obtidos pelo mundo das finanças e das corporações produtivas que deterioram a capacidade do Estado em garantir o pacto social firmado em 1988, ou seja, a Constituição Federal. Para as autoras, o período em questão foi marcado pela substituição da estratégia de fortalecimento do mercado interno e industrialização pela reprimarização e financeirização, o que resultou na preservação da heterogeneidade estrutural²⁵.

Para Carvalho (2018), o governo Lula, diante da incapacidade do tripé macroeconômico deixado pelo governo FHC de promover a retomada do crescimento econômico, adotou políticas expansionistas constituídas pelo aumento dos gastos públicos, aumento na distribuição de renda e pelo incentivo ao consumo do mercado interno. Essa fórmula, unida ao contexto externo protagonizado pelo crescimento econômico chinês, sustentou os bons índices

²⁴ Outra contribuição interessante é a de Roberto Mangabeira Unger, que cunhou o termo nacional-consumismo. Para ele, trata-se de um dos três projetos de país em conflito: projeto de integração subalterna no mundo capitaneado pelo PSDB e PFL; projeto da humanização compensatória (democratização/massificação do consumo financiada pelas *commodities* liderado pelo PT). O resgate de milhões de brasileiros da pobreza via distribuição de renda ficou refém de um modelo econômico sustentado na exportação de *commodities*, o que, para Unger, foi um erro, pois as políticas de distribuição de renda deveriam ter sido acompanhadas pelo investimento produtivo e qualificação (técnica e acadêmica), afastando a influência do rentismo. Unger tem como modelo ideal um “produtivismo includente”, que incentive e qualifique a produção, gerando igualdade a partir do trabalho. Essas problematizações de Mangabeira Unger podem ser observadas em entrevistas.

²⁵ Além disso, os autores chamam atenção para o fato de que, apesar dos avanços sociais, a oferta pública de alguns serviços públicos seguiu insuficiente e de má qualidade, o que desestimula a demanda da sociedade e a induz a procurar pelo serviço privado – “buscar no mercado aquilo que deveria ser direito”. Como bem afirma as autoras “o setor financeiro tem buscado sistematicamente conquistar novos espaços de revalorização e encontrou nos serviços tradicionalmente providos pelo Estado, como saúde, educação e previdência social, um nicho para se expandir (LAVINHAS; GENTIL, 2018, p. 195).

econômicos registrados durante o “milagrinho”, intervalo que se estende de 2006 a 2010, período áureo do novo-desenvolvimentismo.

Com base nos autores citados, vemos o aumento da atuação do Estado na condução da política econômica e social do país. Nos PPAs elaborados no período, vê-se a importância em articular a inclusão social e a redução das desigualdades sociais com o crescimento econômico, atribuindo ao Estado papel fundamental nesse processo. No PPA 2004-2007, nomeado “Plano Brasil de Todos”, ao afirmar “que as políticas de desenvolvimento deveriam ter um componente regional com base no princípio de que o mercado não pode ser o único determinante do ordenamento territorial” (AFFONSO, 2017, p. 178), retoma-se a importância do Estado no planejamento do desenvolvimento²⁶.

Para implantar esse projeto de desenvolvimento é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico. A ausência de um projeto de desenvolvimento resultou na falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes. Na esfera social, por exemplo, acumularam-se programas superpostos, com poucos resultados práticos. É preciso uma virada total na forma de planejar. Dadas as características atuais do Estado, da sociedade e do sistema produtivo brasileiros, a atividade de planejamento deve ser compreendida como coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, reduzir incertezas e elevar o investimento público e privado (BRASIL, 2003, p. 15).

Já o PPA 2008-2011, “*Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade*”, manteve os princípios apresentados no plano anterior, sobretudo o foco na ampliação do consumo de massa, um dos sustentáculos do modelo de crescimento econômico adotado pelos governos petistas.

O caminho que se oferece ao País forma um círculo virtuoso capaz de gerar crescimento com alteração do padrão distributivo na economia brasileira. Um caminho que integra a dinâmica de expansão econômica por consumo de massa com a dinâmica de inovação e competitividade, que converta ganhos econômicos em desenvolvimento real, em melhoria das condições de vida de todos os brasileiros e brasileiras em todas as regiões do País (BRASIL, 2007, p. 13).

²⁶ “O setor público pode e vai induzir a retomada do crescimento econômico. Mas a iniciativa privada tem um papel insubstituível. A força-motriz desse processo deve ser a dinâmica das parcerias Estado-Sociedade, público-privado, governamental e não-governamental. Esse é o caminho que está fazendo brotar o Brasil que pulsa dentro de nós. A participação democrática é essencial para que nós mesmos sejamos capazes de construir o presente e o futuro da nossa Nação” (BRASIL, 2003, s/p).

Para Affonso (2017, p. 185), aspecto importante que pode ser observado no Plano está na problemática regional. Segundo ela, com base no documento oficial apresentado pelo governo federal, “*o desequilíbrio regional seria o resultado da incapacidade histórica do Estado em considerar a dimensão territorial no planejamento governamental*”. O governo, com base no “Estudo da dimensão territorial para o planejamento²⁷”, incorporou a dimensão territorial ao planejamento para cumprir seis objetivos.

O PPA 2008-2011 incorpora a dimensão territorial no planejamento com o intuito de promover: a) a superação das desigualdades sociais e regionais; b) o fortalecimento da coesão social e unidade territorial; c) os potenciais de desenvolvimento sustentável das diferentes regiões; d) a valorização da inovação e da diversidade cultural e étnica da população; e) o uso sustentável dos recursos naturais; f) o apoio à integração sul-americana e o apoio à inserção competitiva autônoma no mundo globalizado (BRASIL, 2007, p. 13).

Outro aspecto interessante a ser mencionado sobre o período novo-desenvolvimentista é a retomada das políticas industriais, esquecidas nos anos de 1990 com a adoção do ideário neoliberal, que deixou como herança a extinção ou o esvaziamento de instâncias de coordenação e de planejamento que desempenharam papel importante ao longo do processo de industrialização. Segundo Cano e Silva (2010), conselhos interministeriais, órgãos de planejamento e instâncias que existiam no interior das empresas públicas de infraestrutura que foram privatizadas acabaram sendo desmantelados, prejudicando a estrutura estatal responsável por planejar e implementar a política industrial.

Na lista dos sobreviventes: as esvaziadas agências de desenvolvimento regional, um BNDES desfigurado, o BB e a CEF com atuações acanhadas, o Sebrae com atuação isolada, alguns outros arranjos institucionais, além de um conjunto desarticulado de instrumentos, criados em geral para minimizar distorções geradas pela política econômica (CANO, SILVA, 2010, p. 7).

É no contexto de retomada das políticas industriais que o governo federal, junto do setor privado, criou a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), com a responsabilidade de promover a execução da política industrial, em consonância com as políticas de ciência, tecnologia, inovação e de comércio exterior que seriam adotadas.

²⁷ Estudo elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em parceria com o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos – CGEE para subsidiar a inserção da dimensão territorial no planejamento governamental. O estudo reconheceu que o foco das políticas públicas deveria ser o combate às desigualdades, regionais e sociais. O estudo ressalta a necessidade de a estratégia de planejamento territorial implicar a promoção do desenvolvimento das regiões menos dinâmicas do país (BRASIL, 2008, p. 9).

Em 2004 foi lançada a primeira ação industrial do governo Lula, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que tinha como objetivo promover o fortalecimento e a expansão da base industrial nacional por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas. Consistia em um plano de ação que explicitava como objetivos o aumento da eficiência da estrutura produtiva, o aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações.

Estruturada em um conjunto de 57 medidas distribuídas em 11 programas de política, a PITCE articulava três planos de ação.

1) Linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; ambiente institucional/aumento da capacidade produtiva); 2) Opções estratégicas (semicondutores, software, bens de capital e fármacos); 3) Atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia, biomassa/energias renováveis) (CANO, SILVA, 2010, p. 7).

Esses planos seriam a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o país teria maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas e abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de trocas internacionais.

Um dos principais desafios da PITCE foi justamente as bases da política macroeconômica herdadas do governo anterior. Para Laplane e Sarti (2006), diante de uma política macroeconômica de pilares neoliberais, mesmo uma política industrial com estratégias objetivas não seria capaz de retomar um efetivo desenvolvimento industrial. O gargalo encontrado é a incompatibilidade das duas versões da PITCE, a versão oficial do governo presente nos documentos e discursos oficiais (política explícita) e a versão que se revela nas opções concretas adotadas pelo próprio governo (política implícita) (CANO; SILVA, 2010).

De acordo com Laplane e Sarti (2006) e Cano e Silva (2010), apesar dos problemas apresentados, a PITCE, como retomada das políticas industriais, apresentou avanços importantes para o setor, como, por exemplo, a criação do Programa Finame de Modernização da Indústria Nacional e dos Serviços de Saúde (Modernaq). O Finame, com recursos do BNDES, tinha como objetivo o financiamento para a aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, com vistas à dinamização do setor de bens de capital e à modernização geral da indústria e do setor de saúde²⁸. Além do Modernaq, foram adotadas a

²⁸ Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos – ABIMAQ. Programa Finame de Modernização da Indústria Nacional e dos Serviços de Saúde. Disponível em: <http://www.abimaq.org.br/ceimaq/meta3/download/quadrofinamemodernaq.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2020.

política de desoneração ao investimento, à produção e às exportações (as alíquotas de IPI para bens de capital foram zeradas); o estabelecimento de isonomia tributária entre produtos importados e produzidos no país; e a cobrança da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) aos produtos importados.

Em 2008, outra política industrial é lançada pelo governo federal, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em um contexto interno mais favorável – o “*milagrinho*”. Essa segunda ação objetivava o fortalecimento da economia brasileira, a sustentação do crescimento e o incentivo à exportação (LAMOSO, 2012). Mais abrangente que a PITCE, a PDP buscou definir objetivos e estabelecer metas mais claras, fortalecer a coordenação entre diferentes instituições do governo e o diálogo com o setor privado.

Para a PDP, foram organizados três grupos de programas, são eles: “*Programas para consolidar e expandir a liderança*” (voltados para as indústrias aeronáutica; petróleo, gás e petroquímica; bioetanol; mineração; celulose e papel; siderurgia; e carnes); “*Programas para fortalecer a competitividade*” (contemplando o complexo automotivo; bens de capital; indústria naval e cabotagem; têxtil e confecções; couro, calçados e artefatos; madeira e móveis; agroindústrias; construção civil; complexo de serviços; higiene, perfumaria e cosméticos; e plásticos); e “*Programas mobilizadores em áreas estratégicas*” (atendendo ao complexo industrial da saúde; tecnologias de informação e comunicação; energia nuclear; nanotecnologia; biotecnologia; e complexo industrial de defesa).

Além dos programas, a PDP continha o item “*Destaques estratégicos*”, no qual eram apresentadas as estratégias voltadas ao comércio exterior e que, a partir de uma reorientação da política externa, seriam necessárias para atender: a promoção das exportações; regionalização; micro e pequenas empresas; produção sustentável; integração com a África; integração produtiva da América Latina e Caribe.

Sem dúvida, os principais resultados da PDP estão nos “Programas para consolidar e expandir a liderança”. Com esse programa, empresas brasileiras se consolidaram como multinacionais na produção de carne bovina, aves, papel e celulose e petroquímica. Outro resultado foi a redução do custo para apoio à inovação (Finep) para setores de siderurgia, petróleo, gás natural, bioetanol, celulose e o complexo aeronáutico. Por fim, importante destacar o protagonismo do BNDES, que desembolsou cifras consideráveis para o setor industrial e beneficiou as empresas que, mais tarde, seriam chamadas de “*campeãs nacionais*” (MUNGIOLI, 2019).

Assim como a PITCE, a PDP enfrentou problemas durante a sua efetividade, agora protagonizada pelos efeitos da crise econômica deflagrada em 2008 nos Estados Unidos e que

se espalhou pelo mundo. A crise, considerada “marolinha” pelo então Presidente da República, teve os resultados amenizados graças às políticas expansionistas, mas, ainda assim, repercutiu negativamente na capacidade da indústria nacional. O governo, mesmo criando linhas de financiamento mais atrativas para a aquisição de bens de capital, bem como outras ações gerando alterações na PDP, não garantiu que a taxa de investimento atingisse a meta esperada (21%), fechando o ano de 2009 em 16,7% do PIB. Além disso, as medidas anunciadas tiveram reflexo na manutenção do mercado interno, e não diretamente na recuperação do investimento, fazendo com que o Brasil perdesse participação nos mercados externos para a China.

A crise internacional, além dos efeitos negativos sobre as decisões de investimento, derrubou as exportações brasileiras, com implicações diretas sobre o nível de atividade econômica. Neste contexto de acirramento da concorrência por mercados externos, os chineses vêm conquistando parcelas crescentes de mercados brasileiros, aprofundando um processo que teve início nos anos 1990. Um balanço da competição entre China e Brasil em 11 mercados ou blocos confirma que a posição brasileira vem sofrendo progressiva deterioração desde a década passada. Na disputa pela venda de produtos similares, o Brasil teve, segundo dados da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), um ganho de US\$ 13,6 bilhões entre 1995 e 2008, enquanto a China obteve um aumento de US\$ 512,5 bilhões (CANO, SILVA, 2010, p. 17).

Em avaliação de Cano e Silva (2010), as políticas industriais adotadas durante o governo Lula (2003-2010) contribuíram para que o Brasil retomasse a discussão sobre a importância da indústria para o desenvolvimento nacional. Se a PITCE reintroduziu a problemática da política industrial como um instrumento fundamental na agenda de políticas públicas do desenvolvimento econômico, a “PDP avançou ao ampliar o conjunto de instrumentos e de setores contemplados e ao tentar aprofundar a capacidade de planejamento, coordenação e gestão da política”.

Stein e Herrlein Junior (2016), ao analisarem a formulação estratégica dessas políticas industriais, afirmam que elas assumiram a visão de que a política industrial é um elemento necessário para promover o crescimento econômico. Corroborando essa afirmativa e defendendo a importância estratégica da indústria, Laplane (2015) afirma que a indústria ainda é o motor do crescimento econômico, contribuindo com a inovação e a expansão do comércio mundial.

Novamente, para Cano e Silva (2010), durante a trajetória positiva de discussão e adoção de estratégias, as condições internacionais favoreceram as decisões governamentais, no entanto as mesmas condições, posteriormente, atuaram fortemente em sentido contrário. Nesse sentido,

chegamos a um ponto importante em nossa análise, que é considerar os desafios e limites do “milagrinho”. Para isso, as considerações de Carvalho (2018), ao comparar o comportamento da economia brasileira aos movimentos de uma “*valsa*”, explicam-nos em quais momentos ocorrem os erros da política econômica.

Para Carvalho (2018), as decisões econômicas do governo Lula foram acertadas, sobretudo a partir de 2006, quando o governo aproveita o bom momento da economia e inicia os investimentos públicos, dentre os quais o PAC. No entanto, a autora chama atenção para alguns desafios e limites observados no horizonte do próprio “milagrinho”.

Dentre os desafios e limites está o aumento das exportações de *commodities* para o sudeste asiático, que caminhou ao lado do aumento da importação de produtos industriais para o Brasil, prejudicando a indústria nacional, principalmente aquela voltada para a produção de bens de consumo de maior incremento tecnológico, como os smartphones, tablets e computadores. A fragilização da indústria nacional foi alimentada pela apreciação da moeda brasileira perante a moeda da economia global, o dólar. No período do “milagrinho”, o real valorizado encareceu os produtos industriais nacionais no mercado externo e barateou os produtos estrangeiros. Importante lembrar que a economia brasileira vivencia um processo de desindustrialização desde a década de 1990, como já explicado anteriormente.

Segundo Carvalho (2018, p. 45), “o Brasil não tinha, no contexto do Milagrinho, a estrutura produtiva necessária para atender à nova demanda criada – não só por serviços, mas também por produtos industriais que não produzíamos”. A política de conteúdo local, criada em 2003, que agiu no fortalecimento da indústria nacional nos setores de petróleo e gás, “não contribuiu quase nada para evitar esse desequilíbrio”. Outros setores da indústria acabaram não tendo um processo de diversificação da estrutura produtiva, o que, para ela, deve ser foco de uma política industrial de um processo de crescimento com dinamismo do mercado interno. Fica a seguinte lição para as políticas de crescimento econômico com dinamismo do mercado interno: “A capacidade de oferta econômica deve acompanhar o dinamismo da demanda, impedindo o acúmulo de desequilíbrios comerciais e a crise de balanço de pagamentos” (CARVALHO, 2018, p. 45).

Dito isso, vemos que um primeiro desafio e limite vivenciado pelo “milagrinho” foi o desequilíbrio externo – não em relação à existência de superávits ou déficits na balança comercial, mas sim à situação da estrutura produtiva nacional, que, no caso brasileiro, fica fragilizada. A indústria perde espaço nas exportações devido à perda de competitividade internacional dos produtos industrializados e ao ganho das *commodities* (agrícolas e minerárias) exportadas pelo Brasil, além da mudança da estrutura de exportações (LAMOSO, 2012).

Um segundo limite, a inflação dos serviços, foi gerado pelo bom desempenho da política de distribuição de renda para o crescimento da economia. Segundo a autora, os serviços que registraram crescimento possuem duas peculiaridades: utilizam mão de obra intensiva e sem qualificação, além de serem setores que não sofrem concorrência internacional. Os custos de mão de obra, principal custo desses serviços, são repassados para os preços ao consumidor, o que gerou elevação da inflação do setor.

O aumento da inflação dos serviços foi sentido, principalmente, pelos trabalhadores no meio da pirâmide social, de acordo com novas formas de estratificação da renda na sociedade brasileira. Para Carvalho, esse encarecimento do trabalho do setor de serviços sem qualificação (trabalho doméstico, camelôs, construção civil), resultaram na insatisfação das classes sociais que usufruem desse tipo de trabalhador. A autora afirma que esse “crescimento dos setores de serviços de baixa qualificação tecnológica, intensivos em trabalho e marcados por menores ganhos de produtividade, contribuiu para acirrar os conflitos distributivos” (CARVALHO, 2018, p. 47). Apesar da alta na inflação dos serviços, a inflação geral acabou ficando dentro da meta definida pelo governo, graças ao bom contexto externo e à apreciação da moeda interna.

Por fim, o terceiro limite foi a concentração de renda no topo, ou seja, mesmo que as políticas de distribuição de renda tenham tido resultado positivo, expandindo o consumo e ampliando o acesso à educação e à saúde, a sociedade brasileira ainda registra indicadores alarmantes de concentração de renda. Para Nassif (2018, p. 18), ao discutir o trabalho de Carvalho, “[...] é lícito concluir que a era Lula-Dilma foi caracterizada por governos que melhoraram ligeiramente o padrão de vida dos pobres e demasiadamente o dos muito ricos, à custa da deterioração do bem-estar da classe média”.

O modelo novo-desenvolvimentista não esteve alheio a contradições, mas, em uma avaliação geral, os resultados foram positivos, repercutindo diretamente na avaliação pessoal do presidente e de seu governo. Segundo dados do Ibope, o ex-presidente Lula deixou o governo em 2010 com invejáveis 87% de aprovação pessoal e 80% de aprovação do governo. Os resultados positivos de seu governo foram apresentados durante discurso²⁹ proferido em dezembro de 2010, no qual o presidente fez um balanço de seus dois mandatos consecutivos no comando da presidência da República. Na ocasião, enfatizou os bons resultados dos programas sociais, da política de valorização do salário-mínimo, da expansão da presença econômica e geopolítica do Brasil na América Latina, África e Ásia, do crescimento do PIB, do pagamento da dívida com FMI, da expansão das universidades federais, de programa de eletrificação (“Luz

²⁹ Pronunciamento à Nação do presidente Lula. Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/leia-na-integra-o-pronunciamento-aa-naacao-do-presidente-lula/>. Acesso em: 28 dez. 2019.

para Todos”), entre outras ações. No mesmo discurso, o presidente demonstrou o otimismo com sua sucessora, Dilma Rousseff, então ministra-chefe da Casa Civil, eleita na eleição daquele ano.

1.5.4.2 O governo Dilma e a manutenção do novo-desenvolvimentismo: a fragmentação do pacto político e o colapso do modelo

Chegamos ao último governo do período novo-desenvolvimentista, que, como já afirmado no início, foi sustentado por um pacto político policlassista. Com o objetivo de manter o crescimento e, conseqüentemente, o “milagrinho”, o governo Dilma estabelece uma nova política macroeconômica, denominada “Nova Matriz Econômica” (NME), que, praticamente, seria a base para a política industrial adotada pelo governo, o “Plano Brasil Maior”.

A NME tem como fundamento os interesses manifestados pelo setor industrial nacional, liderados pela principal entidade industrial do país, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), que, conjuntamente às duas principais centrais sindicais, CUT e Força Sindical, apresentaram, em artigo publicado no jornal “Folha de São Paulo”, o texto intitulado “Um acordo pela indústria brasileira”, no qual tornavam público um conjunto de propostas à presidência da República³⁰.

No texto, além da defesa dos pilares do “milagrinho”, os autores alertaram para a delicada situação da indústria nacional: encolhimento da participação industrial no PIB, déficit comercial do setor de manufaturados, crescente reprimarização da pauta exportadora e substituição da produção doméstica por produtos e insumos industriais importados. Esse texto, chamado por Carvalho (2018) de “Agenda Fiesp”, é a base para a NME – e, conseqüentemente, da política industrial – que “envolveu a redução de juros, a desvalorização do real, a contenção de gastos e investimentos públicos e uma política de desonerações tributárias cada vez mais ampla, além da expansão do crédito do BNDES e o represamento das tarifas de energia (CARVALHO, 2018, p. 59).

Buscando atender a demanda da indústria, a política industrial “Plano Brasil Maior” (PBM), lançado em 2011, tinha como foco o estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados (interno e externo) a partir de uma política pautada em desonerações tributárias. Como bem afirma Mungioli (2019, p. 98), “na visão dos seus formuladores, só o aumento do investimento na economia poderia dar conta das

³⁰ “Um acordo pela indústria brasileira”. Folha de São Paulo, 26/05/2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2605201107.htm>. Acesso em: 28 dez. 2019.

limitações de infraestrutura e produtividade do parque industrial que inibiam uma inserção mais qualificada do País no sistema internacional”. Para tanto, seriam adotadas ações para a modernização e a capacitação tecnológica das empresas nacionais, além de atribuir ao Estado forte protagonismo no processo de desenvolvimento, assumindo o papel de indutor, orientador, regulador e fomentador do processo.

A desoneração tributária é um elemento que deve ser enfatizado. Uma prática adotada em 2008, como forma de atenuar os efeitos negativos da crise financeira global e voltada para poucos setores industriais (basicamente isenção de imposto sobre produtos industrializados – IPI – para a compra de automóveis e outros bens de consumo duráveis), passou a ser uma política estendida a vários setores, assumindo uma posição central na política econômica. De forma mais enfática, o governo Dilma abandona a agenda vitoriosa deixada pelo seu antecessor (crescimento induzido pelo *boom* de consumo das famílias e o poder multiplicador de renda emanado dos investimentos públicos) e adota as desonerações fiscais, que passam a ser generalizadas para quase a totalidade do aparato produtivo.

Segundo Carvalho (2018) e Nassif (2018), a política exagerada de desonerações seria o principal fator explicativo da notável desaceleração econômica do último governo do período novo-desenvolvimentista.

[...] o problema é que as desonerações fiscais deixaram de ser medidas transitórias contracíclicas aos efeitos imediatos da crise global de 2008 e passaram a assumir “centralidade na política econômica” do governo de Dilma Rousseff. Particularmente, no caso da desoneração salarial, que havia reduzido a Contribuição Previdenciária Patronal de 20% sobre a folha de salários para o máximo de 2% sobre o faturamento das empresas e contemplava apenas 4 setores em 2011, chegou a beneficiar 56 setores em 2014, transformando a política industrial do governo Dilma (“Plano Brasil Maior”) numa enorme “farra” fiscal, sob a batuta da equipe econômica de Guido Mantega (NASSIF, 2018, p. 16).

Um cenário que, em tese, deveria ser caracterizado por investimentos produtivos e economia aquecida, resultou na estagnação dos investimentos produtivos. Reforçada pela queda no preço das *commodities* e a alta do dólar, a economia brasileira desacelera vertiginosamente, mas, até o ano de 2014, continua a registrar indicadores invejáveis de desemprego, o chamado pleno emprego. Vamos retomar esse ponto adiante.

Por fim, uma outra interpretação é interessante de ser apresentada. Partindo da ciência política, Singer (2015), ao explicar as motivações que levaram as diferentes frações de classe a romperem com o pacto político que dava sustentação ao modelo novo-desenvolvimentista, afirma que o governo Dilma acabou “*cutucando onças com varas curtas*”. Ao lançar medidas

para intensificar o modelo até então empregado, acabou cometendo erros ao “mexer” com atores hegemônicos na condução econômica do país, em especial o setor financeiro.

Para Singer, quando o governo adota as propostas do setor produtivo, tanto na NME como no PBM, assume uma postura de um Estado intervencionista. Como exemplos dessa postura, tem-se a redução na tarifa de energia (com o objetivo de reduzir o chamado “Custo Brasil”) e a redução da taxa de juros (o que desagradou ao setor financeiro nacional). Como braço fundamental da sustentação do bloco no poder vigente, a indústria demonstrou otimismo e efetivo apoio às medidas adotadas pelo governo, uma vez que atendiam a “Agenda Fiesp”.

No entanto, o cenário econômico internacional estava sendo marcado pela crise dos países da periferia europeia com repercussão em todo o mundo (reflexo da crise de 2008), o que resultou em queda nas exportações. Com o arrefecimento da economia, algumas medidas tiveram que ser revistas. A primeira delas foi a elevação da taxa de juros, com o objetivo de conter o avanço da inflação.

Já no caso das tarifas de energia, é importante uma explicação mais detalhada. A redução da tarifa foi o resultado de negociações do governo com o setor produtivo representado pela Fiesp. A entidade industrial paulista havia lançado a campanha “Energia a preço justo” para evitar que as concessões de energia fossem renovadas sem uma queda no preço da conta de força e luz. As demandas apresentadas na campanha foram atendidas, no entanto a estiagem acabou reduzindo a capacidade de geração de energia, fazendo com que o governo acionasse as usinas termelétricas, mais custosas. De imediato, o resultado seria o repasse ao consumidor, mas o governo optou por manter os preços represados, ou seja, administrou-os. As tarifas de energia só seriam ajustadas em 2015, desencadeando críticas do setor produtivo.

A questão posta por Singer aponta as fraturas programáticas na frente desenvolvimentista. Para o autor, uma série de ações do setor financeiro, mas, principalmente, do setor industrial foram demonstrando as fraturas no bloco, colocando em xeque o ensaio desenvolvimentista do governo Dilma, que, na avaliação do autor, foi mais intervencionista que seu antecessor.

O autor não descarta o efeito gerado pelas manifestações de junho 2013, acontecimento importante durante o período novo-desenvolvimentista. As manifestações, que foram iniciadas pela “esquerda e engrossadas pelo centro e pela direita de maneira inusitada, elevou a rejeição à presidente, obrigando-a ceder mais alguns metros de terreno” (SINGER, 2015, p. 56). As críticas realizadas ao governo e à mandatária incluíam o número de ministérios, a ineficiência dos serviços públicos (saúde, educação e segurança pública) e a corrupção generalizada. Se, em um primeiro momento, as manifestações eram lideradas pela esquerda, a direita acabou

assumindo o comando, sendo possível observar manifestos pró-intervenção militar e pró-monarquia.

Como resposta aos protestos, em pronunciamento, a presidenta propôs um conjunto de cinco pactos para reunificar a nação: 1) responsabilidade fiscal, estabilidade da economia e controle da inflação; 2) reforma política para aprofundar a participação popular e combate à corrupção; 3) intensificação dos investimentos em saúde; 4) destinação de *royalties* da exploração do petróleo para a educação, proposta em apreciação pelo Congresso; 5) recursos destinados a transporte público³¹. Buscando cumprir os pactos anunciados, o governo, além de propor leis que deveriam ser analisadas e aprovadas pelo Congresso para posterior sanção presidencial, realizou ajustes fiscais nos anos de 2013 e 2014.

Apesar dos elementos negativos apresentados por Singer (2015) e Carvalho (2018), o país e o governo chegaram ao ano eleitoral de 2014 com um cenário econômico interno aparentemente positivo. Se, durante a campanha, em especial nos debates, a fragilidade da economia era amenizada pela candidata petista, ainda no final do corrente ano os indicadores assinalavam uma queda no crescimento econômico e uma crise de âmbito fiscal, fortalecido pelas incertezas sobre a política econômica que o futuro governo adotaria (manutenção ou mudança).

A contenção dos gastos públicos, aliada aos juros em elevação, resultou no crescimento de 0,1% do PIB no ano de 2014, sendo o pior resultado desde o ano de 2009, quando o país vivenciava a crise econômica internacional. Segundo a interpretação de Singer (2015, p. 52), a “política monetária e fiscal contracionista, junto com a profunda desconfiança da burguesia, anulava as tentativas da nova matriz de elevar o investimento”, e com o “declínio da atividade econômica, cai a arrecadação, deixando o Estado vulnerável às propostas de ajuste fiscal que se tornarão ubíquas”.

A comprovação de que a economia brasileira estava em crise foi a nomeação do economista Joaquim Levy, representante do mercado financeiro, como ministro da Fazenda. A primeira ação do novo ministro foi propor, já em janeiro de 2015, um ajuste fiscal que resultou diretamente no corte dos gastos de todas as pastas e áreas de atuação do governo federal, inclusive nas autarquias.

O ajuste proposto pelo governo colidiu com a resistência de sua base de sustentação, bem como do próprio PT, partido da mandatária. Os movimentos de base, como o Movimento

³¹ G1. Dilma propõe 5 pactos e plebiscito para constituinte da reforma política. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/dilma-propoe-5-pactos-e-plebiscito-para-constituente-da-reforma-politica.html>. Acesso em: 09 jan. 2020.

dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), demonstraram insatisfação com o ajuste, realizando manifestações de rua em diversas cidades do país. Houve um novo alabo, agora no principal pilar de sustentação do governo, a sua base eleitoral.

Ainda em 2014, ocorreu a configuração das outras duas dimensões da crise que levaram ao colapso o período novo-desenvolvimentista, a crise político-institucional. Para entender a origem dessas duas crises, retornamos às eleições daquele ano. Apesar de sair derrotado do pleito presidencial, o PSDB pediu a auditoria do resultado eleitoral, presumindo que haveria ocorrido eventual erro ou fraude no processo. Esse fato, ou seja, a decisão pela contestação do resultado, foi o primeiro abalo na estrutura política do governo, uma vez que levou a opinião pública a duvidar da lisura do processo eleitoral – dúvida ainda presente e alimentada por políticos.

Em 2015, a crise política foi ganhando corpo e atingindo diferentes partidos políticos. Um marco da crise político-institucional esteve na relação conflituosa entre a presidência da república e a presidência da Câmara dos Deputados. O então presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), havia enfrentado Arlindo Chinaglia (PT-SP) na eleição pela presidência da casa legislativa. O PMDB era o maior partido da base sustentação do governo federal, e a opção do PT em disputar a presidência resultou em uma primeira fragilidade na base do governo.

O presidente da Câmara, integrante da bancada conservadora e oposta aos interesses do governo federal, passou a pautar questões polêmicas (“pautas bombas”) que interrompiam a agenda que o governo federal havia planejado. Outro fato importante foi o aprofundamento das investigações da Operação Lava Jato, que alimentou a opinião pública contra a mandatária do governo federal, ocasionando o agravamento da crise institucional em voga no país. A presidenta, que chegou a 42% de aprovação em dezembro de 2014, viu o índice decair a 8% em agosto de 2015³².

Um revés na crise política-institucional foi a acusação feita pela Procuradoria-Geral da República contra o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, por ter mentido na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) criada para investigar os desvios da Petrobras.³³ Quando veio a

³² G1. 8% aprovam e 71% reprovam governo Dilma, diz Datafolha. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/08/71-reprovam-governo-dilma-diz-datafolha.html>. Acesso em: 20 dez. 2019.

³³ O presidente da Câmara, em depoimento na CPI, havia afirmado que não possuía contas bancárias na Suíça, o que acabou sendo desmentido quando autoridades suíças enviam para o Brasil contas secretas, que, segundo a PGR, seriam do deputado e de sua família. Esse fato levou um grupo de deputados a apresentarem denúncia contra o deputado no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados por quebra de decoro parlamentar. (Fonte: O Globo. Ascensão e queda: a linha do tempo de Eduardo Cunha, entre a presidência da Câmara e a prisão no Rio. Disponível

público a decisão do PT em votar no Conselho de Ética pela cassação de seu mandato, o presidente surpreendeu e acatou um dos pedidos de impeachment apresentados à Câmara³⁴. O aceite do pedido de impeachment logo após os deputados do PT afirmarem que o partido votaria pela cassação do mandato foi encarado como um ato de vingança do presidente da Câmara contra a Presidenta da República³⁵.

O processo de impeachment seguiu o processo previsto pela Constituição: apreciação do pedido pela CCJ, seguido pela Comissão Especial e votação no plenário da Câmara. Com a maioria dos deputados, em uma votação deprimente, aprovando o pedido, o processo chegou ao Senado da República, casa legislativa responsável pelo julgamento do processo. Após o aceite do presidente, senador Renan Calheiros (PMDB – AL), do processo enviado pela Câmara, foram iniciadas as etapas no Senado.

Momento significativo do processo, a Presidenta da República aceitou comparecer ao primeiro dia do julgamento realizado no Senado, que, naquela ocasião, seria presidido pelo presidente do Superior Tribunal Federal, ministro Ricardo Lewandowski. A presidenta acusada proferiu um discurso de defesa de seu governo e, em seguida, respondeu às perguntas dos senadores. No dia 31 de agosto de 2016, foi, finalmente, realizado o julgamento, confirmando o afastamento definitivo de Dilma Rousseff e a consequente ascensão do vice-presidente Michel Temer³⁶.

em: <https://oglobo.globo.com/brasil/ascensao-queda-linha-do-tempo-de-eduardo-cunha-entre-presidencia-da-camara-a-prisao-no-rio-23708897>. Acesso em: 27 dez. 2019).

³⁴ O pedido de impeachment foi apresentado pelos juristas Miguel Reale Jr., Janaína Conceição Paschoal e Hélio Bicudo, subscritos por líderes de movimentos que promoveram protestos de oposição ao governo Dilma, como o Movimento Brasil Livre (MBL), Movimento Contra a Corrupção e o Vem pra Rua. A alegação dos autores do pedido assinala dois atos ilegais: abertura de crédito suplementar sem autorização do Congresso e a “pedalada fiscal” – manobra fiscal no qual o governo atrasa o repasse de verbas aos bancos públicos para o pagamento de benefícios sociais. Apesar da motivação ter sustentação e estar prevista na Constituição da República de 1988 (Art. 86.), as motivações do impeachment de 2016 são passíveis de contestação, uma vez que a própria justificativa e os atos cometidos pela acusada foram também cometidos pelos presidentes FHC e Lula, que não tiveram os atos questionados. Essa diferenciação dá sustentação à interpretação de que o impeachment foi, na realidade, um golpe institucional promovido por atores variados e que representam o bloco de oposição ao governo. Logo, os motivos alegados para a abertura serviram de justificativa ou, mais coloquialmente, brecha para o afastamento da presidenta. Além disso, a fala do senador Acir Gurgacz (PDT-RO), durante entrevista após a votação do impeachment, chancela a interpretação de que não foi cometido o crime de reponsabilidade que justificaria o impedimento. Segundo o senador, “Nós temos a convicção de que não há crime de responsabilidade fiscal nesse processo, mas falta governabilidade e a volta da presidenta neste momento poderia causar um transtorno ainda maior para a economia brasileira”. (Fonte: Rede Brasil Atual. Senador admite que votou no impeachment mesmo sabendo que não há crime. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2016/08/senador-por-rondonia-diz-que-votou-no-impeachment-mesmo-sabendo-que-nao-ha-crime-4977/>. Acesso em: 15 dez. 2019).

³⁵ Fonte: BBC News Brasil. Impeachment é ‘vingança’ de Cunha e mais um golpe à imagem do país, dizem brasilianistas. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151204_brasilianistas_impeach_ac_tg. Acessado em: 27 dez. 2019.

³⁶ Diferentemente do ocorrido com o ex-presidente Fernando Collor, o Senado alterou a decisão de tornar a presidenta inelegível por 8 anos. (Fonte: G1. Senado aprova impeachment, Dilma perde mandato e Temer assume.

Do final do pleito de 2014 até meados de 2016, o Brasil vivenciou uma verdadeira reviravolta político-institucional. O impeachment da presidenta, o segundo da história republicana, coroou o colapso do período novo-desenvolvimentista, uma vez que o novo governo, agora sob o comando do vice-presidente Michel Temer, havia construído uma forte base no Congresso (Câmara e Senado), composta por membros de seu partido, dissidentes da base de sustentação do governo anterior e políticos de outras legendas que apoiaram a queda de sua antecessora. A base de sustentação do governo deixou o campo progressista e passou a ser composta por deputados da ala conservadora, comumente identificados pela sigla BBB, em referência às iniciais para as bancadas da bíblia (bancada evangélica), boi (bancada ruralista) e da bala (bancada de defensores do armamento civil) (LÖWI, 2016; QUINALHA, 2016).

É importante registrar que, já no afastamento temporário (180 dias) da presidenta da República, como ordena a Constituição, por meio do vice-presidente, no uso de suas atribuições, houve uma troca generalizada no primeiro escalão do governo federal. A posse do vice-presidente e a composição de seu ministério ilustrou a nova configuração do bloco no poder. Um bloco que, com base na análise de Bruno e Caffé (2017, p. 1038), sustenta um período marcado pela captura total do Estado pelos interesses da alta finança com sua ideologia neoliberal e busca de novos espaços de revalorização mercantil.

O governo “interino” levou a cabo as propostas apresentadas no documento “Uma ponte para o futuro”³⁷, material elaborado em outubro de 2015 pelo PMDB, por meio da Fundação Ulysses Guimarães, instituição de direito privado vinculada ao partido. Nesse documento, são apresentadas as propostas para a condução da política econômica, readequação das leis trabalhistas e revisão da forma de inserção do país no regime internacional. Trata-se de um documento totalmente oposto ao programa proposto por Dilma Rousseff nas eleições de 2014. Esse documento foi o norteador da política adotada pelo governo de Michel Temer.

Vê-se que o colapso do governo Dilma e, conseqüentemente, do período novo-desenvolvimentista apresenta fatores político-institucionais e econômicos. A crise político-institucional foi gerada pelo processo de descrédito apresentado pelos partidos políticos e pelo estranhamento entre os poderes da República, bem como fragilidade na base de sustentação do governo.

Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html>. Acesso em: 27 dez. 2019.

³⁷ **PMDB**. Uma ponte para o futuro. 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2019.

2 ESTADO, TERRITÓRIO E A MULTIESCALARIDADE DO DESENVOLVIMENTO: A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL I E II

2.1 Introdução

No capítulo anterior, buscamos mostrar as principais ações do Estado brasileiro no planejamento do desenvolvimento, tendo como ponto de partida a década de 1930. Observamos que o intervencionismo forte do Estado foi a tônica do período 1930-1985, apresentando fases autoritárias e democráticas. A década seguinte, marcada por transformações em nível mundial, presenciou o surgimento da ideologia neoliberal, que, em meio às deficiências do modelo fordista, inicia uma fase de reestruturação do Estado e, conseqüentemente, das políticas públicas de desenvolvimento. Essa postura, enquanto modelo, mantém-se na primeira década dos anos 2000, com a manutenção do tripé-macroeconômico, mas, como ocorreu a subida de um bloco no poder policlassista e fortemente vinculado aos movimentos sociais e dos trabalhadores, vê-se a retomada das políticas de desenvolvimento regional.

Essa retomada não se limitou apenas ao planejamento e à implementação de baixo para cima, mas evidenciou novas possibilidades de se repensar a prática do planejamento. A tarefa deste capítulo é a de justamente analisar as novas possibilidades de planejamento do desenvolvimento, tendo como exemplo importante a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

2.2 A dimensão territorial do desenvolvimento e a centralidade do território e da governança

Contrário à perspectiva neoliberal (centrada no mercado) e buscando rever alguns fundamentos da perspectiva desenvolvimentista (centralizada no Estado), o desenvolvimento em sua dimensão territorial assinala a importância de se pensar a escala local como lugar efetivo de elaboração, mas não o único, do processo de desenvolvimento. O desenvolvimento territorial não significa a manutenção pelo Estado da política keynesiana stricto sensu, de proteção e provedor do desenvolvimento (centralização das políticas dessa natureza) como querem os seus defensores, tampouco deixaria o mercado atuar sobre o território, como querem os neoliberais. Não se trata de pensar em um novo modelo de produção, mas sim na emergência de novas formas de intervenção para o desenvolvimento, onde o Estado centralizador e a ação guiada pelo Mercado perdem importância relativa (MULS, 2008).

É importante apontar que a concepção de desenvolvimento territorial está no campo do desenvolvimento regional/local, mas com aspectos que destoam fortemente dos grandes planos de desenvolvimento centralizados no Estado, que sempre atenderam a uma política industrial e que, na maioria das vezes, desconhece ou ignora as características territoriais locais e a organização social de uma região. O desenvolvimento territorial (local, endógeno ou de baixo para cima) envolve a mobilização de atores, recursos e instituições com forte vínculo espacial, com objetivo de alavancar a competitividade das atividades econômicas locais e propiciar bem-estar social e cultural à comunidade que vive nesse meio (PECQUEUR, 2005; PIRES et al., 2011).

Por fim, o desenvolvimento territorial deve ser entendido como um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania (participação social e democrática), e que possa conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região. Nas estratégias competitivas da globalização, o desenvolvimento territorial é dinamizado por expectativas dos agentes econômicos nas vantagens locacionais, no qual o território é o ator principal do desenvolvimento econômico regional, e as políticas, as organizações e a governança são recursos específicos, a um só tempo disponível ou a ser criado; quando disponível, tratar-se-ia de sua difusão no território; quando ausente, de sua criação/construção. Dessa forma, o desenvolvimento territorial é o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter local, um modo de regulação territorial, portanto, uma ação associada a uma cultura, a um plano e a instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais (DALLABRIDA, 2016; LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; PECQUEUR, 2013; PIRES,; MÜLLER; VERDI, 2006).

A partir dessa breve definição, que vamos aprofundar adiante, apresentamos dois conceitos básicos para a compreensão do desenvolvimento territorial: território e governança (territorial).

2.3 Território: ator do desenvolvimento?

Presente em diferentes ciências, o território enquanto conceito vivenciou um período de renovação em sua definição e uso, resultado de seu retorno nas análises econômicas, sobretudo aquelas que buscam compreender as novas dinâmicas do mundo globalizado. Enquanto conceito geográfico, o território apresenta uma diversidade de concepções teóricas comprovando a sua complexidade científica.

De modo geral, concebemos o território como o resultado de uma construção social determinada histórica e espacialmente, permeado pela existência de identidade, por contornos políticos, econômicos e sociais específicos, sendo um produto instável e mutável. Trata-se de uma dimensão do espaço geográfico no qual o conteúdo material e o imaterial-institucional se articulam (BENKO, 2001; CASTRO, 2009; LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; RIBAS,; SPOSITO; SAQUET, 2004). Com isso, entendendo-o como um espaço socialmente organizado, o território é um ator do desenvolvimento (LLORENS, 2001; PIRES; MÜLLER; VERDI, 2006).

Esse protagonismo atribuído ao território (ator do desenvolvimento) permite que compreendamos a heterogeneidade e a complexidade do mundo real além das particularidades e das territorialidades. Além disso, analisar o território como uma dimensão do espaço que abarca aspectos específicos e que o torna diferenciado no cenário global demonstra que a Globalização ou Mundialização não significou a homogeneização dos espaços, como nos ensina Santos (1994), ou, no caso do território, o seu fim (BADIE, 1996; HAESBAERT, 2004). O processo de Globalização acentuou o caráter competitivo, fazendo com que os atores territoriais elaborem estratégias específicas em um ambiente marcado pela intensificação da concorrência, almejando a diferenciação e a especialização (BENKO; PECQUEUR, 2001, SCOTT, 2005; PECQUEUR, 2009).

Trata-se do estabelecimento de um importante diálogo sobre o desenvolvimento em sua dimensão local/territorial, uma vez que conceber a existência e a oferta de recursos específicos por parte dos territórios tem possibilitado o entendimento de que o desenvolvimento é também localizado e, portanto, dependente de fatores próprios dos territórios, os chamados “*fatores de concorrência espacial*” (BENKO; PECQUEUR, 2001). Esses fatores objetivam dois movimentos. O primeiro está na distinção de ativos (fatores em atividade) e recursos (fatores a explorar ou reservas). Já o segundo movimento busca uma requalificação dos ativos e recursos de acordo com a sua natureza, que pode ser genérico (genérica e específica).

É importante assinalar que essa abordagem permite tornar a proximidade geográfica um fator de competitividade territorial, ou seja, concebe a proximidade como um elemento ou característica inerente do território, assim como uma dimensão possível da coordenação entre agentes econômicos ou entre agentes e instituições (PIRES; MÜLLER; VERDI, 2006). No quadro 5, tem-se a tipologia dos fatores de concorrência espacial-territorial elaborada por Pires, Müller e Verdi (2006) e adaptada de Benko e Pecqueur (2001).

Quadro 5: Tipologia dos fatores de concorrência espacial-territorial.

Tipos de qualificações	Genérico	Específico
Recursos	Fatores de localização potenciais <i>não utilizados</i> , suscetíveis de serem ativados segundo um cálculo de rentabilidade a ser introduzido no mercado. <i>Ex: as matérias primas, os equipamentos, as informações, a formação de base não utilizada, fora do mercado.</i>	Fatores de localização virtuais e incomensuráveis, totalmente intransferíveis, nos quais o valor que os criou depende da organização e das estratégias para resolver problemas inéditos, ancoradas no território. Coordenação fora do mercado, através de instituições, normas, regras, convenções. <i>Ex: “atmosfera industrial”, “governança”, acumulação de memória e de aprendizagem coletiva cognitiva.</i>
Ativos	Fatores de localização existentes <i>em atividade</i> , totalmente transferíveis, discriminados pelos preços e custos de transportes no mercado. Coordenação no mercado, implicando a alocação ótima dos recursos (cálculo, otimização). <i>Ex: as matérias primas, os equipamentos, a força de trabalho simples, informações de base, em atividade no mercado.</i>	Fatores existentes comparáveis, parcialmente transferíveis, onde o valor está ligado a um uso particular, discriminado pelos custos irreparáveis de transferência e de transação. Coordenação de externalidade em situação de quase-mercado (custo de irreversibilidade). <i>Ex: as matérias primas quase- insubstituíveis, a força de trabalho qualificada, conhecimento, capital investido em equipamentos específicos, informação programada.</i>

Fonte: Pires, Müller, Verdi (2006, p. 446), adaptado de Benko, Pecqueur (2001).

Dito isso, consideramos esses fatores concorrenciais os elementos fundamentais para a reflexão de um processo de desenvolvimento territorial, pois fornecem as condições necessárias para que compreendamos os atores/agentes envolvidos, as políticas empregadas, as possibilidades, os desafios e os limites observados. Cabe reforçar a existência de características culturais e ambientais específicas, atores sociais atuantes e a mobilização em torno das diversas estratégias e projetos, assim como a disponibilidade de recursos estratégicos para o desenvolvimento econômico e social (FUINI, 2015; PIRES; MÜLLER; VERDI, 2006, PIRES et al., 2017). Nesse contexto territorial, consideramos central a observação sobre os mecanismos de cooperação e coordenação, os quais identificamos como modalidades de governança (territorial), que, por serem particulares, acabam sendo verdadeiros recursos específicos e, por essa natureza, são incomensuráveis, intransferíveis e não quantificáveis (BENKO; PECQUEUR, 2001; RIBEIRO; TOPPAN, 2015).

2.4 Governança territorial: um novo modo de coordenação das políticas públicas de desenvolvimento

Sendo utilizado por diferentes ciências, como a Ciência Política, a Administração, a Economia e a Geografia, a noção de governança apresenta significados distintos. Não se trata de um conceito novo, sendo originalmente empregado em trabalhos sobre as formas operacionais utilizados para a coordenação de empresas ou firmas. Na década de 1980, foi aplicado em trabalhos do Grupo Banco Mundial sobre a capacidade administrativa dos Estados, elaborando políticas, diretrizes e metas econômicas (e sociais) para os países subdesenvolvidos, ou seja, as recomendações neoliberais para os países da periferia do sistema capitalista (GONÇALVES, 2005; LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; PIRES et al., 2011).

Essa concepção neoliberal, ainda muito forte no âmbito político, tem sido um dos obstáculos à aceitação de novas formas de se pensar a governança, como têm feito alguns autores que serão abordados a seguir e que têm buscado ressignificar o conceito de governança refutando a relativização do Estado, como querem os neoliberais, e enfatizando uma perspectiva tripartite. É nesse contexto que a governança territorial tem sido proposta e conseguido aceitação no campo acadêmico e político, sobretudo devido ao processo de descentralização político-administrativo do Estado defendido pela Constituição Federal de 1988.

De acordo com o referencial teórico desenvolvido por Dallabrida (2011), a governança territorial é constituída por cinco elementos: a dinâmica territorial, o bloco sócio-territorial, a concertação social, as redes de poder sócio-territorial e os pactos sócio-territoriais, como apresentado no quadro 6.

Quadro 6: Características da Governança Territorial.

Elementos da governança territorial	Características
Dinâmica territorial	Conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente.
Bloco sócio-territorial	Refere-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, através de processo de concertação público-privada.
Concertação social	Processo em que representantes da diferentes redes de poder sócio-territorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.

Redes de poder sócio-territorial	Referem-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento.
Pactos sócio-territoriais	Referem-se aos acordos ou ajustes decorrentes da concertação social que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente relacionados à definição ao seu projeto de desenvolvimento futuro.

Fonte: Fuini (2010, p.40) baseado em Dallabrida (2011).

Desse modo, o processo de desenvolvimento territorial trata-se de uma dinâmica que evidencia um conjunto de ações empreendidas por atores e ou agentes, organizações e instituições de uma sociedade determinada e identificada histórica e territorialmente. Esses atores, em seu conjunto, integram o bloco sócio-territorial e assumem a responsabilidade de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território através de processo de concertação social.

Este processo de concertação se dá pela adoção de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, no qual os diferentes representantes da rede de poder sócio-territorial acabam assumindo ou tendem a assumir uma prática de gestão territorial descentralizada. Essas redes de poder, como já mencionado, são compostas por lideranças de cada um dos segmentos que compõem aquela sociedade em questão e se constituem na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento.

Os acordos ou ajustes provenientes da concertação entre os diferentes representantes do bloco sócio-territorial são os pactos sócio-territoriais. Estes são determinantes para os projetos e ações de desenvolvimento futuro, ou seja, o pacto sócio-territorial é o projeto político de desenvolvimento (DALLABRIDA, 2011; FUINI, 2015).

Com essas características, a governança territorial engloba o Estado em todas as suas dimensões (municipal, estadual e federal) colocando em debate as suas relações com a sociedade civil e o setor privado (empresariado/mercado). Essas três instâncias, de acordo com Muls (2008, p. 17), são as instituições locais, entendidas como *“todos os organismos, associações, representações de classe, sindicatos e órgãos públicos que existem em um território e cujas ações são voltadas para a defesa e a promoção dos interesses de um determinado grupo social ou de uma parcela de sua população”*. É um resultado da organização e das estratégias visando solucionar problemas específicos, ancorados no território, não se tratando de um ambiente organizacional amistoso, pois a própria existência de um espaço

de negociação entre atores de diferentes segmentos pressupõe a existência de antagonismos e conflitos intra e extraclasses (DALLABRIDA, 2017b; RIBEIRO, 2017).

Uma importante consideração em relação às estratégias de governança está em seu caráter, que pode ser privado, privado-coletivo, estatal-privada e pública e público-tripartite (PIRES et al., 2011; FUINI, 2015), como apresentado no quadro 7.

Quadro 7: Tipos de Governança Territorial.

Caráter	Características da governança
Governança privada	São organizações privadas dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação de recursos com objetivo de apropriação privada do território. Neste caso, a grande empresa (um grande grupo) aparece como o motor do sistema, que estrutura o espaço produtivo local e regional.
Governança privada-coletiva	O ator chave é uma organização formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontra-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estrutura o espaço produtivo local e regional.
Governança estatal-privada e pública	O Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor privado. Neste caso, através dos órgãos públicos, autarquias e serviços coletivos, demandados por atores públicos ou privados do território.
Governança pública-tripartite	São instituições públicas, organizações privadas e da sociedade civil, que juntas impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais. Neste caso, através de Câmaras, Conselhos, Consórcios, Comitês, Agências ou Fóruns voltados à gestão das políticas públicas territoriais. São situações mistas e raras, de autonomia relativa e sem domínio unilateral - a priori ou ex-ante.

Fonte: PIRES et al. (2017).

Essa compreensão é relevante, pois busca considerar a importância da noção de governança territorial enquanto forma de organização do território em prol do desenvolvimento enfatizando a complexidade apresentada pela própria formação da sociedade, estruturada em relações de poder desequilibradas e, conseqüentemente, permeada por conflitos. Além disso, considerar o caráter da governança através dessa tipologia permite-nos aprofundar o entendimento sobre o processo de concertação social.

Fica evidente a importância que os atores sociais têm na tomada de decisões e na representatividade nesse ambiente organizacional instituído, o que torna a existência da governança um elemento essencial para um adequado processo de desenvolvimento territorial. Encerramos com a contribuição de Leloup, Moyart, Pecqueur (2005, p. 324), que, ao conceberem a governança territorial como um novo modo de coordenação territorial, assinalam que *“le concept de gouvernance locale apparaît alors comme une forme de régulation territoriale et d’interdépendance dynamique entre agents notamment productifs et institutions locales”* (tradução – o conceito de governança local aparece como uma forma de regulação

territorial e de interdependência dinâmica entre agentes notadamente produtivos e instituições locais).

2.5 As múltiplas escalas do desenvolvimento em discussão no Brasil e as modalidades de governança

Uma mudança tanto na escala de planejamento quanto na de ação pressupõe uma realocação de responsabilidades e da própria atuação dos atores, não se limitando mais à dicotomia entre o Estado e o mercado. Repensar as escalas de ação do planejamento do desenvolvimento se coloca como um exercício necessário para a sua eficaz territorialização (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004). Somam-se a isso a necessidade de repensar o papel dos diferentes atores que compõem o local e a articulação desse local em uma estrutura federativa complexa como a brasileira. Em vista disso, retomamos algumas críticas feitas sobre a teoria do desenvolvimento territorial/local, que serão apresentadas aqui como uma oportunidade de se realizar um aprofundamento e, conseqüentemente, consolidar a importância da perspectiva territorial do desenvolvimento. Tais críticas são importantes, pois retomam questões centrais do desenvolvimento brasileiro.

Dentre os principais críticos da teoria endógena do desenvolvimento estão Brandão (2002, 2012) e Vainer (2002), que têm questionado se o local tem de fato a capacidade de planejar o processo de desenvolvimento. Para eles, essa teoria: (1) compõe um pensamento único disseminador do discurso do fim das escalas intermediárias entre o local e o global; (2) debilita os centros nacionais de decisão e comando sobre o espaço nacional resididos no Estado central; (3) desconsidera o conflito social e a existência das classes sociais; e (4) preconiza a superação do Estado pelo mercado, bem como o fim da ação pública e a “vitória” da iniciativa privada e das parcerias público-privadas (PPP).

A partir desses elementos, tentamos fazer alguns esclarecimentos. Primeiramente, diferente do que apontam os seus críticos, é preciso considerar a existência de novas estratégias de desenvolvimento e que elas são possíveis, principalmente na importância que elas demonstram em relação à construção de um território de base local pela via da articulação entre diferentes atores. As estratégias de desenvolvimento “de baixo para cima”, ou local, territorial, possuem um caráter mais difuso e são sustentadas por fatores não apenas econômicos, mas também sociais, culturais e territoriais (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; LLORENS, 2001), podendo ser observados em diferentes recortes geográficos e setoriais em todo o território brasileiro (PIRES, 2011; VITTE, 2007; DALLABRIDA, 2017b).

O apoio político-administrativo e financeiro originado dos gestores públicos locais, além da convicção do papel a desempenhar no fomento econômico do território, são fatores fundamentais para as iniciativas de desenvolvimento territorial. Nessa perspectiva, o local é entendido como articulador de estratégias buscando promover políticas internas de desenvolvimento. Tal importância não se limita apenas ao poder público local; o Estado em suas diferentes esferas não é desqualificado, bem como a importância de outras instâncias federativas no planejamento do desenvolvimento. Elas continuam a ter a sua importância, mas com uma melhor participação das localidades, tendo com isso um ganho qualitativo nas políticas empregadas (AGHÓN; ALBUQUERQUE; CORTÉS, 2001). É sabido também que muitos municípios não possuem estrutura administrativa, tampouco recursos financeiros para fomentar o desenvolvimento, necessitando de amparo do governo estadual e da União (MENDES, 2006). A existência de editais de fomento às políticas locais é um traço encontrado nas diferentes iniciativas de desenvolvimento endógeno. Elucidar essa problemática ajuda-nos a afastar certas incompreensões sobre o que pode o poder local.

Como bem destaca Llorens (2001), não é o desmantelamento do Estado nacional que nos levará ao desenvolvimento, mas sim a definição de uma “nova agenda” de ações articuladas entre o poder público local, o setor empresarial e o conjunto da sociedade civil territorial. Dessa forma, a depender da política a ser desenvolvida, é importante a articulação entre diferentes instâncias públicas, buscando ações coerentes, tendo aí a importância da descentralização político-administrativa (territorial) e financeira (FERRÃO, 2010).

A delegação de competências reais e a distribuição do poder que perpassa a descentralização político-territorial constituem um requisito central para dotar os territórios da autonomia e da liberdade necessárias para as estratégias de desenvolvimento territorial. Em um país cujo sistema de organização territorial é o federalismo, como o Brasil, cada ente federado possui as suas atribuições muito bem definidas pela carta constitucional. Logo, longe de debilitar o Estado, o processo de desenvolvimento territorial pode resultar em seu fortalecimento ao reforçar sua própria base social e econômica (LLORENS, 2001; AGHÓN; ALBUQUERQUE; CORTÉS, 2001).

Além disso, a perspectiva de desenvolvimento endógeno exposto aqui segue na contramão das iniciativas neoliberais de competitividade baseadas no oferecimento por parte do poder público de concessões (flexibilização legal, isenção fiscal, ou seja, a chamada “guerra fiscal”), no deliberado comportamento empresarial das cidades (*city marketing*) e na lógica dos megaeventos (Copa do Mundo FIFA e os Jogos Olímpicos de Verão). Essas iniciativas

desprivilegiam a multidimensionalidade territorial local (sociedade, política, cultura e meio ambiente) (DALLABRIDA, 2004; BRANDÃO; COSTA; ALVES, 2006).

A afirmação de Dallabrida, Siedenberg e Fernández (2004) contribui para essa reflexão ao discordar da visão liberal (neoliberal) sobre a economia, na qual o Estado sai de cena e deixa espaço para as leis do livre mercado. Os autores advogam em defesa de uma articulação entre atores territoriais, espaços nacionais que devem ser valorizados e uma requalificação do Estado-nação.

Quanto ao papel do Estado, visões liberais e neoliberais defendem sua retirada do âmbito econômico, deixando o comando da economia às leis do livre mercado, a ponto de alguns autores chegarem a decretar o fim do Estado-Nação. Por não concordar com esta concepção defendemos a articulação entre os atores territoriais, espaços nacionais e Estado-Nação, estabelecendo uma comunicação estratégica, como necessária para definir a inserção dos territórios no processo de globalização (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004, p. 54).

A questão sobre o que pode o poder local requer responder a outro questionamento: o que é esse local? Se tomarmos o território como um ator essencial para compreender as novas possibilidades de se planejar o desenvolvimento, logo temos uma problemática em apontar os “limites” desse espaço. O local pode ser um município, um conjunto de municípios, um estado ou mesmo uma região (VITTE, 2007), e, nesse sentido, assumir essa perspectiva do local ou território insere-nos na “nuance” institucional-administrativa, como bem classificou Fuini (2015).

A questão levantada é a potencialidade de se efetivarem processos de mobilização entre atores, instituições e recursos em prol do desenvolvimento. A própria ideia de local tem sido substituída na literatura que trata da problemática do desenvolvimento “de baixo para cima” para “territorial” (PECQUEUR, 2005; PIRES, 2015). Essa mudança é um esforço na busca de afastar o adjetivo “localista” aos defensores do desenvolvimento endógeno. A substituição de local para territorial busca enfatizar a multiplicidade das escalas que podem ser trabalhadas por essa perspectiva. Contribuindo com essa discussão, Pires (2015, p. 134), dialogando com Benko (2001), chama a atenção para o processo de recomposição espacial das ações humanas no capitalismo contemporâneo “*que coloca em foco novas escalas hierárquicas na diversidade de análises do território (global, bloco regional multinações, nacional, a local e a regional)*”.

A importância do Estado brasileiro na amenização das desigualdades regionais é incontestável, sobretudo no que tange à União e ao aparato político-institucional e financeiro. Não podemos deixar de fazer uma observação sobre a própria forma de organização do Estado

brasileiro, que, apesar do incompleto processo de descentralização político-administrativa definida pela Constituição de 1988 (ARRETCHE, 1996; BERCOVICI, 2002), mantém um ordenamento político-territorial centralizador e que demonstra outro desafio para o desenvolvimento regional, a ausência de coordenação entre os entes federados, o que escancara um problema no Pacto Federativo brasileiro fragilizando as ações do poder público em suas diferentes escalas.

É preciso buscar espaços de coordenação entre os entes federados e as escalas do planejamento regional (micro, meso e macro). A instituição de mecanismos de participação de comunidades locais composta por diferentes atores é uma condição essencial para um processo de desenvolvimento que atenda eficazmente as necessidades das localidades a partir da construção de um programa que articule os objetivos nacionais às necessidades, aos objetivos e às condições subnacionais.

Tal preocupação, ou seja, a necessidade em se construir um programa que articule os objetivos nacionais aos objetivos subnacionais esteve na pauta do governo federal durante as gestões do Partido dos Trabalhadores materializando-se em dois momentos, na elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2003, no primeiro governo Lula, e na Nova PNDR, elaborada no primeiro governo Dilma, mais precisamente em 2013, como veremos a seguir.

2.6 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional I e II

A PNDR do governo Lula sinalizou a retomada da preocupação do Estado para com o planejamento regional levando-a como uma necessidade para a existência de um projeto nacional de desenvolvimento. Dentre os seus objetivos principais, estavam a reversão da trajetória das desigualdades regionais e a exploração dos potenciais endógenos da diversa base regional brasileira. Os objetivos remetem à busca da equidade na redução das desigualdades e à competitividade com a melhoria da estrutura econômica nacional (KARAN, 2012). Para Coelho (2015, p. 274), a PNDR fez uso de uma abordagem multiescalar (a estrutura de elaboração, implementação e avaliação das políticas que vai da instância nacional, passando pela macrorregional e sub-regional), o que era uma grande novidade na elaboração das políticas de desenvolvimento, que, segundo ele, buscava *“romper com a visão tradicional que tende a circunscrever o problema regional brasileiro ao Nordeste e ao Norte”*, as regiões-problema.

Desse modo, na instância nacional estaria a definição dos critérios de atuação atendendo ao princípio da articulação com as políticas nacionais. O nível macrorregional seria o

responsável pela elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, bem como pela articulação das ações na região. Ao nível sub-regional eram responsabilizadas as ações operacionais, como os Programas Mesorregionais, que apresentavam um diverso leque de ações (apoio à infraestrutura, promoção da inovação, capacitação da mão de obra, oferta de crédito e a estruturação dos Arranjos Produtivos Locais).

Fora criado também o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) para a disponibilização de linhas de financiamento para a promoção de ações estruturantes de desenvolvimento regional. Esse fundo buscou inclusive criar um mecanismo de retribuição para os estados que perderam recursos com a reforma tributária e a renúncia fiscal.

Para Coelho (2015), ao adentrar em aspectos de ordem fiscal, a PNDR acabou sendo mais um caso de política vítima de desvirtuação de seu objetivo original, o desenvolvimento regional. Além disso, devido à falta de “vontade política” das lideranças regionais para a sua viabilização e à não existência dos instrumentos orçamentários e institucionais, a PNDR não fora exitosa em sua totalidade (COELHO, 2015). Soma-se a isso a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento que fragiliza ou, de forma mais acentuada, leva à inviabilidade de uma política regional.

Dentre os resultados dessa política, podemos citar a recriação da Sudene e Sudam em 2007, mas que acabaram tendo os seus aparatos de intervenção muito aquém do apresentado no período áureo do desenvolvimentismo, inclusive não dispendo de instrumentos efetivos de ação. Outro resultado dos estudos gerados pela PNDR foi a identificação do forte contraste entre o litoral e o interior, atestando as históricas disparidades regionais, inclusive no interior de regiões tradicionalmente ricas. Essa observação se deve à estrutura de análise multiescalar adotada na PNDR. Sobre isso, Toppan (2015) afirma que, ao quebrar a ideia superficial de que apenas as grandes regiões-problema, como o Nordeste, careciam de intervenção, viu-se a amplitude da desigualdade regional brasileira.

Outra questão fundamental nessas políticas mesorregionais é o entendimento dado à problematização da desigualdade regional, quebrando a ideia superficial de que apenas as grandes regiões com pobreza histórica careciam de intervenção. Nessa escala sub-regional, foi possível pensar em políticas de desenvolvimento em espaços deprimidos dentro das regiões com alto dinamismo econômico, como o Vale do Ribeira, na região Sudeste, por exemplo (TOPPAN, 2015, p. 93).

Conforme Coelho (2015, p. 278), *“embora tenha sido uma política formulada adequadamente e com proposições consistentes, a PNDR não pôde se estabelecer no governo*

Lula devido a características estruturais do Estado brasileiro”. Essa característica está representada nos acordos partidários, que, na maioria das vezes, atendem a interesses distintos dos interesses públicos, o que prejudica as propostas de desenvolvimento, e a falta de articulação entre ministérios, secretarias e autarquias. Ademais, o autor chama a atenção para o fato de que, com o sucesso das políticas implícitas, como o PAC e as políticas de cunho social, a necessidade de uma política regional explícita viu-se como desnecessária. O que foi um erro de decisão por parte dos principais nomes do governo com viés novo-desenvolvimentista (COELHO, 2015; PIRES, 2015, 2017; TOPPAN, 2015, 2017).

Apesar dos problemas apresentados, no ano de 2013, através de uma série de conferências estaduais que depois resultaram na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, é editada a segunda PNDR ou Nova PNDR no terceiro ano do governo Dilma Rousseff. A nova iniciativa partiu do entendimento de que a proposta original apresentada em 2003 não havia logrado os efeitos desejados nem havia se consolidado como uma política de Estado. Cabe ainda apontar a necessidade de se construir um consenso político e federativo, elemento indispensável à elaboração de uma política de desenvolvimento que atenda à questão regional (PIRES, 2015).

A Nova PNDR foi constituída por quatro objetivos: (i) Convergência de renda inter-regional; (ii) Competitividade regional e geração de emprego e renda; (iii) Agregação de Valor e Diversificação Econômica; e (iv) Construção de uma Rede de Cidades Policêntricas (COELHO, 2015). Além de reafirmar a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR), a nova política enfatiza a viabilização de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) para o custeio de ações de estímulo à estruturação produtiva das economias regionais. Como visto, a nova PNDR é uma nova tentativa de se (re)estabelecerem as políticas de desenvolvimento não logradas até o momento pelo governo Lula e que seriam continuadas no governo Rousseff (PIRES, 2015; TOPPAN, 2015).

Para Pires (2015), a proposta de uma nova PNDR exige a presença ativa e coordenada do Estado nacional em âmbito federal, estadual e municipal. Nesse sentido, a grande problemática está na necessidade de criar um esforço de coordenação, articulação e cooperação de todos os entes federativos e atores territoriais na busca do desenvolvimento econômico e social. Como ele bem afirma,

As relevantes combinações de política, juntamente com as demandas, diferem de uma região para outra, dependendo de seus problemas e atributos

específicos. A política de desenvolvimento regional pode ser uma ferramenta útil para coordenar as diferentes políticas setoriais no território, aproveitando ao máximo as sinergias potenciais, para alcançar maior crescimento e inclusão social em todas as regiões, e reduzir as disparidades entre elas (OCDE, 2013, p. 92). No Brasil, as ações de políticas regionais explícitas são capitaneadas pelos Ministérios das Cidades (MCidades), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e da Integração Nacional (MIN). O desafio principal é superar a falta de articulação entre esses Ministérios (PIRES, 2015, p. 129).

Se a novidade da I PNDR foi a sua abordagem multiescalar, na Nova PNDR a principal contribuição estava na preocupação em se criarem os mecanismos de articulação e cooperação. Nesse sentido, a criação de um sistema de governança capaz de integrar as diferentes esferas do poder público e a mobilização dos atores territoriais foi a grande necessidade na problematização da política regional.

A Nova PNDR procurou apostar na governança como meio para integração das esferas do poder público e mobilização dos agentes sociais no território. Os princípios e as diretrizes apontavam para o anseio da sociedade civil pela transparência política, atribuindo a ela o dever de participar ativamente do controle das instâncias de planejamento. Na visão do Estado, a partir dos documentos, objetivava-se a governança principalmente como integração política entre o nacional e o local como primeiro fundamento, e, subsequentemente, como parte da transferência da autoridade institucional e do controle social (TOPPAN, 2015, p. 169).

Importante destacar que essa necessidade apresentada pela Nova PNDR evidencia uma demanda já presente na sociedade brasileira ainda no processo de redemocratização. Esse processo teve a sua principal concretude na promulgação da Constituição de 1988 e na descentralização político-administrativa do Estado, como já afirmamos anteriormente.

A participação popular através de representantes eleitos em diferentes espaços de discussão torna-se um aspecto fundamental das novas possibilidades de se pensar o desenvolvimento. Para tal, essas possibilidades em diferentes escalas de ação (do local ao nacional) é uma demanda presente no debate acadêmico que tem circulado em torno do debate da importância ou não do papel do Estado no desenvolvimento.

Considerar o desenvolvimento em sua dimensão territorial enfatiza e revaloriza a importância do papel da sociedade no debate sobre o desenvolvimento nacional. Acerca da participação, quando observamos a trajetória nacional no campo do desenvolvimento, notamos que apenas a Sudene, em seus primeiros anos de funcionamento até o governo militar,

apresentava em sua estrutura a ativa participação popular, inclusive para a sua criação nos anos de 1950.

Mesmo com os ganhos obtidos com a elaboração da Nova PNDR, as possibilidades de aprofundar a sua implementação foram completamente afastadas em 2015, quando é iniciado o segundo governo de Dilma Rousseff (PT). Essa afirmação, apesar de parecer contraditória, tendo em vista a continuidade do mandato da presidenta que fomentou a política, pode ser confirmada a partir de dois fatores. O primeiro é a composição ministerial marcada pela contradição entre o plano político apresentado à população brasileira para o pleito de 2014 e os indicados para ocupar as pastas, com destaque para o Ministério da Fazenda, atribuído ao economista Joaquim Levy, representante do mercado financeiro e que recebeu a tarefa de implementar um severo ajuste fiscal. O segundo fator está no conteúdo do próprio ajuste fiscal, que acabou impossibilitando a adoção de políticas de desenvolvimento no país, uma vez que a capacidade de intervenção do Estado estava limitada. Soma-se a esses fatores o conflito entre o poder executivo e o chefe do poder legislativo, que passou a pautar questões polêmicas (“pautas bombas”), bem como aprofundamento das investigações da Operação Lava Jato, que alimentou a opinião pública contra o governo federal.

O resultado da crise política foi a queda da presidenta e a subida de seu vice-presidente, Michel Temer (PMDB), que iniciou um programa de reformas no país, dentre as quais se destaca a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 55 ou PEC “do teto”, que limitou o crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos. Com os gastos limitados via PEC, as políticas de desenvolvimento foram diretamente prejudicadas. No entanto, em dezembro de 2018 foi realizado o Seminário de Desenvolvimento Regional no Planejamento Governamental³⁸, no Ministério da Integração Nacional, e, em 30 de maio de 2019, o presidente Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal) instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019)³⁹.

Ao retomar a questão do desenvolvimento e do papel do Estado, a PNDR insere o Brasil em um debate profícuo sobre desenvolvimento e planejamento regional. A questão da multiescalaridade, governança, participação social, políticas endógenas e descentralização do poder exige uma nova forma de pensar e implementar o desenvolvimento. A forma como a

³⁸ Bolsonaro assina decreto da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2019/maio/decreto-institui-nova-politica-nacional-de-desenvolvimento-regional>. Acesso em: 12 jul. 2019.

³⁹ Como o recorte da pesquisa não abrange os anos que sucederam o governo Dilma, não vamos nos aprofundar sobre o governo Temer, período caracterizado por Bruno e Caffé (2017) como captura total do Estado pelos interesses da alta finança com sua ideologia neoliberal e busca de novos espaços de revalorização mercantil. Com isso, não iremos analisar os primeiros meses do governo Bolsonaro.

PNDR foi estruturada demonstra, justamente, uma forma original de planejar as políticas públicas. A dimensão territorial do desenvolvimento, a centralidade do território, da governança e a multiescalaridade do desenvolvimento serão os temas discutidos a seguir.

Reconhecemos que ambas as iniciativas foram fundamentais para trazer à tona a discussão do desenvolvimento regional dois elementos importantes para uma verdadeira inovação no *modus operandi* do poder público se articular em suas diferentes escalas, bem como no *modus* como esse poder público se relaciona com a sociedade e o setor privado. Enquanto a principal contribuição da I PNDP foi incluir uma abordagem multiescalar, na Nova PNDP verifica-se a preocupação com os mecanismos de articulação e cooperação, levantando com isso a importância em se criar um sistema de governança capaz de integrar as diferentes esferas do poder público e a mobilização dos atores sociais no território.

Além disso, as políticas analisadas evidenciam que um novo paradigma de planejamento do desenvolvimento tem se configurado no Brasil, como bem afirma Karan (2013). Ao analisar a questão regional na era Lula, o autor observa que a crise do modelo desenvolvimentista e a ineficácia de seu sucessor, o pós-fordista/ flexível/ neoliberal, resultou na construção de uma nova perspectiva de desenvolvimento, agora com enfoque territorial. O autor ainda constatou que o discurso contemporâneo sobre o desenvolvimento tem preconizado a adoção de novas escalas.

[...] a adoção de políticas direcionadas a novas escalas (micro, meso, metropolitana, rural, urbana) como cerne da própria estratégia de desenvolvimento emergente, supostamente inovadora também em sua capacidade de integrar as dimensões econômica e social (KARAN, 2013, p. 188).

A abordagem territorial/multiescalar permite identificar com maior ênfase as diferentes dimensões do desafio regional brasileiro, sendo necessário reconhecer uma “inadequação do padrão setorial e disperso da ação governamental, reflexo de nosso modelo político-institucional” (KARAN, 2013, p. 188).

No Brasil, parece que, sem uma real preocupação com as desigualdades regionais, os efeitos da própria descentralização se tornam limitados. Na questão das disparidades regionais, o papel da União é fundamental. Para uma nova política nacional de desenvolvimento regional, os entes federados não podem suprir o planejamento e decisões que exigem atuações suprarregionais, nem têm como obter, isoladamente, grandes recursos. Um processo ordenado de descentralização de políticas sociais e de desenvolvimento territorial exige, portanto,

políticas definidas nacionalmente, com a cooperação de todas as esferas governamentais (PIRES, 2015, p. 134).

Esse movimento já foi iniciado, mas tem sido prejudicado por obstáculos constitutivos de nossa formação socioespacial. Dessa forma, está posto um grande desafio para os pesquisadores, lideranças políticas, empresários e para a sociedade civil em geral, que é justamente romper com as amarras estruturais de nossa formação socioespacial para que seja estabelecido, de fato, um verdadeiro e profícuo sistema cooperativo e coordenado para a amenização das desigualdades, ou seja, a promoção do desenvolvimento econômico e social (FURTADO, 1992; OLIVEIRA, 1990, 2003; PIRES, 2017; FIGUEIREDO FILHO, 2015).

Feita essa discussão sobre a questão do desenvolvimento territorial e a necessidade de uma política de desenvolvimento que privilegie uma abordagem multiescalar, tendo na participação, cooperação e coordenação (governança) os seus elementos básicos, podemos observar diferentes experiências no Brasil, dentre as quais os Arranjos Produtivos Locais, como veremos no Capítulo 3 desta dissertação.

3 OS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: DEFINIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO

3.1 Introdução

A literatura econômica e geográfica tem identificado no Brasil diferentes exemplos de estruturas de governança, como os Comitês de Bacias Hidrográficas (JACOBI; FRACALANZA, 2005), as Câmaras Setoriais, os Circuitos Turísticos Intermunicipais (FUINI, 2010), os sistemas locais de inovação (LASTRES; CASSIOLATO, 2003), os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES (DALLABRIDA, 2011), entre outros. Ao examinar algumas experiências de políticas de desenvolvimento econômico local, Vitte (2007) chama a atenção para um cenário de experimentalismo difuso de diferentes iniciativas no Brasil. Trata-se de modelos interpretativos variados do processo de desenvolvimento, com impacto territorial e que abrangem todos os setores da economia, podendo apresentar contornos específicos, não só devido às atividades econômicas distintas que estão envolvidas, mas também a como elas são organizadas territorialmente. Outro elemento importante sobre as iniciativas de desenvolvimento de dimensão territorial está na relação estabelecida entre os entes federados e também como os governos agem na implantação das políticas de desenvolvimento setorial, como os APLs.

Neste capítulo, discutiremos a definição do conceito de APL, as políticas federais e estaduais de apoio aos arranjos. Reservamos para este capítulo a caracterização econômica dos estados estudados.

3.2 A definição do conceito de Arranjo Produtivo Local

Nos Estados Unidos, Porter (1998), a partir de estudos sobre as condições ou vantagens competitivas em aglomerados produtivos, constatou que as aglomerações podem assumir o papel de instrumentos de dinamização econômica, contribuindo para o aumento das exportações e possibilitando a constituição de um espaço de diálogo entre empresas, órgãos governamentais e outras instituições que colaboram para o aumento da competitividade. Denominando essas aglomerações produtivas de *clusters*, Porter concebeu-os como outra forma de promoção da competitividade do território através de uma eficiente organização/inter-relação dos recursos e atores locais.

Um aglomerado é um agrupamento geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares. O escopo geográfico varia de uma única cidade ou Estado para todo um país ou uma rede de países vizinhos. Assumem diversas formas, dependendo de sua profundidade e sofisticação, mas a maioria inclui empresas de produtos ou serviços finais, fornecedores de insumos especializados, componentes, equipamentos e serviços, instituições financeiras e empresas em setores correlatos. Os aglomerados geralmente também incluem empresas em setores a jusante (distribuidores, clientes), fabricantes de produtos complementares, fornecedores de infra-estrutura especializada, instituições governamentais e outras dedicadas ao treinamento especializado, educação, informação, pesquisa e suporte técnico (universidades, centros de altos estudos), agência de normatização. Os órgãos governamentais com influência significativa sobre o aglomerado seriam uma de suas partes integrantes. Finalmente, muitos clusters incluem associações comerciais e outras entidades associativas do setor privado, que apoiam seus participantes (PORTER, 1998, p. 212).

Na Europa, duas terminologias se destacam. Na Itália há os trabalhos de Becattini (1994, p. 21) sobre os distritos industriais que são definidos, por ele, como entidades sócio-territoriais caracterizadas *“pela presença ativa de uma comunidade de pessoas e de uma população de empresas num determinado espaço geográfico e histórico”*, podendo ser criada uma osmose perfeita entre comunidade local e as empresas. Já na França foi desenvolvido o termo de *sistema produtivo localizado* (COURLET, 2013), que pode ser pensado sob a mesma lógica do distrito industrial, mas no qual se vê a relevância na ideia de sistema (articulações que podem extravasar o recorte territorial do distrito) e inovação (grande diferencial da produção, da competitividade e das possibilidades do desenvolvimento local). Entre esses termos, existe um denominador comum, as aglomerações produtivas, que, concentradas e compostas de empresas e instituições inter-relacionadas, podem se constituir em um território, um território local.

O termo Arranjo Produtivo Local (APL) tem justamente como referência os estudos realizados sobre os modelos de desenvolvimento dos distritos industriais italianos, dos *clusters* do Vale do Silício Californiano e dos sistemas produtivos e inovativos locais aplicados à realidade brasileira. Tal termo foi desenvolvido através dos estudos realizados pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST - UFRJ)⁴⁰. Para o grupo, os APLs são *“aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes”* (LASTRES; CASSIOLATO; 2003, p. 3). Ainda segundo eles, os arranjos

⁴⁰ Grupo de pesquisa coordenado pelos professores doutores Helena Maria Martins Lastres e José Eduardo Cassiolato, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

envolvem a participação e a interação de empresas e suas formas de representação e associação, além da participação de outras organizações públicas e privadas voltadas para formação e capacitação de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento, engenharia, política, promoção e financiamento. Além disso, os arranjos estão associados a trajetórias históricas de construção de identidades e de formação de vínculos territoriais, a partir de uma base social, cultural, política e econômica comum.

No “*Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais*” (LASTRES; CASSIOLATO, 2003), são expostas seis características básicas que nos permitem compreender, de forma mais detalhada, a relação dos arranjos com o contexto sócio-espacial existente, como apresentado no quadro 8.

Quadro 8: Características básicas dos APLs.

Dimensão Territorial	Constitui recorte específico de análise e de ação política, definindo o espaço onde processos produtivos, inovativos e cooperativos têm lugar.
Diversidade de atividades e atores econômicos, políticos e sociais	Envolvem a participação e a interação não apenas de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes, entre outros - e suas variadas formas de representação e associação, como também de diversas outras organizações públicas e privadas.
Conhecimento tácito	Conhecimento que apresenta forte especificidade local, decorrendo da proximidade territorial e/ou de identidades culturais, sociais e empresariais, o que facilita sua circulação em organizações ou contextos geográficos específicos, mas dificulta ou mesmo impede seu acesso por atores externos a tais contextos, tornando-se, portanto elemento de vantagem competitiva de que o detém.
Inovação, aprendizado interativos	Constitui fonte fundamental para a transmissão de conhecimentos e a ampliação da capacitação produtiva e inovativa das empresas e outras organizações.
Governança	Refere-se aos diferentes modos de coordenação entre os agentes e atividades, que envolvem da produção à distribuição de bens e serviços, assim como o processo de geração, disseminação e uso de conhecimentos e de inovações.
Graus de enraizamento	Articulações e envolvimento dos diferentes agentes dos ASPLs com as capacitações e os recursos humanos, naturais, técnico-científicos, financeiros, assim como com outras organizações e com o mercado consumidor locais.

Fonte: LASTRES, CASSIOLATO (2003, p. 4-5).

Elaboração própria.

Como podemos observar no quadro, outro aspecto importante em relação aos APLs está na necessidade da existência de ambientes favoráveis à interação, à competição, à cooperação e à confiança entre os atores que compõem os arranjos. Esses ambientes, necessários para mediar os conflitos gerados pela existência de interesses antagônicos ou conflitantes, leva-nos a retomar a necessidade de mecanismos de cooperação e,

consequentemente, de coordenação, como a própria governança, considerada aqui um ativo específico (LASTRES; CASSIOLATO, 2003; PIRES, 2006; QUEIROZ, 2013).

Para Santos, Crocco e Simões (2003), os Arranjos Produtivos Locais apresentam como aspectos, podendo se diferenciar em intensidade, a cooperação e a forte ligação econômica entre os agentes, a identidade sociocultural, o ambiente institucional, a existência de instituições capazes de coordenar as atividades, a atmosfera industrial, o apoio das lideranças locais, a alta capacidade de sobrevivência das empresas, o dinamismo e a competitividade industrial, fatores locais favoráveis (recursos naturais, recursos humanos, logística, infraestrutura).

Costa (2010) chama atenção para o uso do termo APL como um “*termo guarda-chuva*”, isso porque, na dificuldade em aplicar no Brasil os termos desenvolvidos na Europa e nos Estados Unidos, sobretudo, as especificidades dos fenômenos encontrados eram obstáculos à plena aplicação dos termos externos. Com isso, o termo abriga uma ampla diversidade de tipos, casos, exemplos de um mesmo fenômeno, a aglomeração produtiva. Dessa forma, a aglomeração é o elemento de coesão, ou seja, o aspecto presente em todas as definições e análises, com intuito de se constituir um promissor instrumento de política pública.

[...] um espaço social, econômico e historicamente construído através de uma aglomeração de empresas (ou produtores) similares e/ou fortemente inter-relacionadas, ou interdependentes, que interagem numa escala espacial local definida e limitada através de fluxos de bens e serviços. Para isto, desenvolvem suas atividades de forma articulada por uma lógica sócio-econômica comum que aproveita as economias externas, o binômio cooperação-competição, a identidade sócio-cultural do local, a confiança mútua entre os agentes do aglomerado, as organizações ativas de apoio para a prestação de serviços, os fatores locais favoráveis (recursos naturais, recursos humanos, cultura, sistemas cognitivos, logística, infraestrutura etc.), o capital social e a capacidade de governança da comunidade (COSTA, 2010, p. 126).

Costa (2010a) salienta que o grupo de agentes “*orquestrados*” por um grau de institucionalização, explícito ou implícito, ao aglomerado, ao buscar harmonia, interação e cooperação, não inibe o fato de que esses elementos ocorram num ambiente competitivo, sendo cada sujeito detentor de distintos graus de poder e com projetos territoriais (intencionalidades) diversos e, muitas vezes, antagônicos.

Esse conceito aproxima fortemente a visão de uma aglomeração de produtores ao conceito de território, como um espaço resultante de uma construção sociopolítica, na qual há projetos discordantes, mas sinalizando a necessidade de se construir as bases de um efetivo pacto territorial em prol do desenvolvimento da localidade e da região, sobrepujando interesses deletérios

e endogeneizando os principais centros decisórios, ou seja, uma das principais vantagens do foco em APL está no fato de ser uma abordagem que vai além das tradicionais visões baseadas na empresa individual, no setor produtivo ou na cadeia produtiva, estabelecendo um nexo efetivo entre as atividades produtivas e o território (COSTA, 2010a, p. 43).

A qualificação do trabalhador e trabalhadora, a compra conjunta de insumos (matérias-primas), a aquisição ou o compartilhamento de máquinas e equipamentos, a contratação de serviços especializados de logística, sempre de forma coletiva (conjunta), oferecem aos membros vantagens como eficiência, diferenciação, qualidade, competitividade e lucratividade, garantindo para o local a geração de emprego e renda, que impacta positivamente a economia e a sociedade.

Continuando o exercício de apresentar as definições encontradas na literatura, para Cardoso (2014, p. 7), os APLs são aglomerações de empresas que, localizadas em um mesmo território, *“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”*. Essa definição é a utilizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae.

Já para a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp, os APLs são formados por um conjunto de atores econômicos, políticos e sociais que, localizados em uma mesma região, desenvolvem atividades produtivas especializadas em um determinado setor. Esses atores podem apresentar, também, vínculos expressivos de produção, interação, cooperação e aprendizagem. Além disso, os arranjos incluem empresas integrantes de vários elos da cadeia produtiva (produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de equipamentos e outros insumos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes), bem como cooperativas, associações e representações e demais organizações voltadas à formação e ao treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento. Destacamos que as características apresentadas podem estar parcialmente ausentes nos arranjos, no entanto *“as experiências existentes em diversas localidades que contam com grupos de empresa do mesmo setor têm demonstrado que aproveitar as oportunidades geradas a partir da aglomeração setorial pré-existente pode promover a competitividade”* (FIESP, 2010, p. 9).

Considerando as suas características específicas, sua história de origem, seu ambiente socioeconômico e sua complexidade, a literatura especializada tem apresentado uma classificação para identificar os níveis de desenvolvimento dos APLs. A classificação adotada segue o estabelecimento de arranjos incipientes (arranjos carentes de integração entre as

empresas, ausência de apoio do poder público, não dispõe de centros de pesquisa e profissionalização), arranjos em desenvolvimento (a atuação promove uma força de atração de novos empreendimentos, motiva os empresários a realizarem investimentos, tornando-os competitivos) e arranjos desenvolvidos (apresentam uma interação entre os atores que promove cooperação e aprendizagem, gerando inovação e competitividade) (SIMONETTI; KAMIMURA, 2017; CARDOSO, 2014).

3.3 Observações necessárias sobre os Arranjos Produtivos Locais: os desafios e os limites

Os estudos sobre os arranjos também têm apresentado visões críticas. São questionamentos sobre o uso dessa ferramenta como estratégia para a organização da política pública de desenvolvimento. Não vamos retomar aqui as discussões de quando abordamos a multiescalaridade do desenvolvimento, mas vamos nos pautar em outras problemáticas que envolvem os APLs.

Compreendemos que os APLs se constituem enquanto expressões da realidade socioeconômica no capitalismo contemporâneo, manifestando-se no território brasileiro através de aglomerações (locais e regionais) de pequenos e médios empreendimentos produtivos de diferentes setores e que contribuem com geração de empregos e renda. A presença do poder público estadual e nacional é fundamental nesse contexto, uma vez que muitos instrumentos administrativos, financeiros e institucionais não são regulados no local. Além disso, as ações de apoio aos APLs não prejudicam ou excluem outros formatos de políticas de desenvolvimento, sobretudo aquelas focadas na indústria, podendo ser inseridos em alguns casos como estratégias complementares (FUINI, 2010; PIRES, 2016). No entanto, apesar dessa visão positiva em relação aos arranjos, não nos afasta a tarefa de reconhecer as dificuldades apresentadas pelos APLs.

Por isso, antes de encerrarmos a análise sobre as políticas federais, é importante reconhecer as grandes dificuldades a serem superadas pelos APLs. Ao traçar as características estruturais de aglomerações produtivas no Brasil, Costa (2010), com base em informações levantadas pela pesquisa “*Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais*”⁴¹, apresentou uma verdadeira radiografia do arranjos. Segundo o autor, o estudo identificou arranjos com baixa institucionalidade local, o que prejudica a construção de externalidades aglomerativas incidentais e a predisposição para a cooperação e execução de ações em conjunto por parte dos

⁴¹ Pesquisa realizada pelo Núcleo de Economia Social do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para Financiadora de Estudos e Projetos (Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, à época).

agentes privados, ou seja, a desconfiança entre os envolvidos ainda é um obstáculo na maioria dos arranjos. Nesse sentido, a governança apresenta uma baixa capacidade de ação, resultando na inexistência de um pacto territorial em prol do desenvolvimento dos APLs.

Um segundo aspecto identificado pelo autor está no real impacto, ou importância, dos APLs para a dinâmica econômica local no que tange à geração de emprego e renda. Segundo ele, no estudo é identificada a relevância dos arranjos para a economia local na geração de boa parte dos empregos e da renda, mas a informalidade ainda é alta.

A informalidade não se limita ao emprego; abrange, também,, o próprio empreendimento produtivo, ou seja, as empresas, sendo um terceiro aspecto. Para Costa (2010, p. 56), “*em função dos elevados encargos tributários e sociais, da baixa produtividade, da baixa capitalização dos empresários, do excesso de burocracia na legalização das firmas, do pouco tempo em atividade e da falta de informação e/ou de interesse dos proprietários*”. Soma-se a isso a utilização de espaços físicos inadequados, sendo que “*boa parte das empresas operam em locais improvisados e inadequados para a produção, tais como, de acesso complicado, em espaço diminuto para as operações, com falta de piso apropriado, layout inadequado, iluminação precária, e em estruturas improvisadas, com idade elevada, baixa manutenção e pouca segurança*” (COSTA, 2010, p. 56).

Além desses pontos, o estudo destaca: (1) a existência de linhas de produção inadequadas, com maquinário improvisado e mão de obra desqualificada, o que fragiliza a segurança no trabalho; (2) a desqualificação da mão de obra não se limita à linha de produção, envolvendo também a concepção dos produtos e o gerenciamento da produção; (3) a baixa qualidade dos insumos e da matéria-prima; (4) dificuldade na obtenção de informações; (5) falta de linhas de crédito para a produção e para o desenvolvimento; (6) inexistência de especialização produtiva e de uma linha de produção definida; (7) inexistência de controle de qualidade dos produtos e dos processos; (8) inexistência de especificação/normatização dos produtos e processos; (9) garantias precárias ou inexistentes dos produtos; (10) inexistência de um departamento especializado no *design* e na concepção dos produtos nas empresas.

[...] a “fertilização cruzada” entre os agentes é muito baixa, com os produtores, em geral, não demonstrando interesse na troca de experiências, informações, tecnologias, compartilhamento de maquinário e compra consorciada de insumos e matérias-primas. Essa postura impede-os de alcançar ganhos de escala na aquisição de maquinário, insumos, matérias-primas ou, até mesmo, no processo produtivo e na comercialização dos bens finais. Logo, esse fato reflete uma desorganização setorial derivada de uma fraca herança cooperativa, que se expressa na dificuldade de coesão e direcionamento conjunto das ações (COSTA, 2010, p. 58).

Verifica-se aí um rol considerável e complexo de obstáculos que resultam diretamente na qualidade do produto final e, conseqüentemente, na competitividade dos aglomerados. Esse contexto de fragilidade institucional e produtiva exhibe um cenário de APLs em potencial, pois ainda apresentam gargalos, obstáculos, desafios, problemas, de natureza multiescalar e setorial.

Os arranjos produtivos brasileiros, por si sós, não são capazes de promover um salto à consolidação, devido à cultura econômica, na qual a competição acirrada promove a estagnação e não o desenvolvimento regional. Este salto somente pode ser concebível com a intervenção do Estado, ao planejar o desenvolvimento destas localidades e regiões, coordenar as ações dos agentes, coagir e constranger os interesses deletérios. Para isso, é necessário criar as condições para que estes aglomerados edifiquem forças centrípetas benéficas ao desenvolvimento do capital social local, da capacidade de governança local e do próprio desenvolvimento econômico local, além de arbitrar a constituição de acordos territoriais, corroborando projetos que melhor acolham os interesses da coletividade. Tais forças centrífugas também devem ser capazes de dinamizar, a partir deste polo, toda a economia regional (SIMONETTI; KAMIMURA, 2017, p. 27)

Por fim, os desafios enfrentados pelos APLs perpassam as relações de poder, a coordenação e a participação, como tem demonstrado o grupo de pesquisa “*Estruturas de governança e desenvolvimento territorial*” da Universidade Estadual Paulista “*Júlio de Mesquita Filho*” (UNESP), através da pesquisa “Governança Territorial no Brasil: lógicas espaciais, especificidades institucionais e políticas de desenvolvimento” (pesquisa fomentada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). A referida pesquisa tem buscado analisar “*as relações de poder e as influências públicas e privadas no desenvolvimento da ação política, ao mesmo tempo em que busca conhecer melhor as possibilidades de ampliação da coordenação das estratégias de planejamento do desenvolvimento territorial*” (FAPESP, 2017, s/p). Para tanto, a pesquisa tem se debruçado sobre modalidades de governança territorial nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, sendo uma delas os Comitês Gestores de Arranjos Produtivos Locais.

A pesquisa ainda está em andamento, mas já chegou a alguns resultados. Apesar dos avanços institucionais significativos sobre as modalidades, é possível observar fragilidades em seu funcionamento. Segundo Pires (2018, p. 95), coordenador da pesquisa, as modalidades de governança estudadas “*não permitem o estabelecimento de formas democráticas de gestão pública tripartite, que desafiam a cidadania ativa e a ação política dos governos estaduais e municipais*”. Ao invés de espaços articulados e democráticos, o que se vê são extensões dos

governos estaduais e do setor privado, não abrangendo os interesses da sociedade civil, podendo ser classificadas como governanças de tipo “privada” calcadas no sindicato patronal do setor prevalecente de determinado APL.

3.4 As políticas federais de apoio aos Arranjos Produtivos Locais

Os APLs têm se tornado um interessante instrumento para o desenvolvimento regional, o que pode ser muito bem explicado pela sua importância para a dinâmica econômica local/regional, por meio das vantagens competitivas que a aglomeração pode propiciar. Além disso, é importante associarmos os APLs ao rol das iniciativas voltadas à política industrial, que, como já afirmamos no capítulo 1, é peça fundamental na política de desenvolvimento. Tal importância pode ser muito bem observada pela aceitação do termo nos PPAs, nas políticas industriais e na elaboração das políticas específicas, como veremos a seguir.

3.4.1 Os Planos Plurianuais de 2004 a 2015

O reconhecimento dos APLs como instrumento de política pública se deu quando o tema foi incluído no Plano Plurianual de 2004-2007 do governo federal, bem como nos documentos que tratam das políticas nacionais de desenvolvimento. No PPA de 2004-2007, os APLs são concebidos como instrumento *“singular para a desconcentração espacial da produção e a valorização dos recursos potenciais dispersos no território nacional”*, sobretudo para as regiões Norte e Nordeste, entendidas como regiões deprimidas (BRASIL, 2003, p. 101). Outra preocupação apresentada no documento está na consolidação das micro, pequenas e médias empresas como ferramentas de incremento à competitividade e para a geração de emprego e renda no país. Nos PPAs seguintes (2008-2011 e 2012-2015), a preocupação apresentada não se difere substancialmente do plano de 2004-2007.

3.4.2 As políticas industriais do período 2003-2014

Ao reconhecer os problemas de modernização produtiva enfrentados pelas empresas de pequeno e médio porte, sobretudo aquelas inseridas nos setores mais tradicionais da indústria, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) inseriu os APLs dentre os seus recortes de atuação.

Considerando-o um instrumento de dinamização regional, a Pitce afirma que

[...] os programas de modernização devem atuar prioritariamente nos arranjos produtivos, aproveitando-se da proximidade das empresas e da facilidade de cooperação entre elas e com instituições tecnológicas e financeiras para a difusão de técnicas de produção e de gestão e ampliação dos negócios. A partir dessas condições, os programas de modernização podem se tornar mais ambiciosos, indo em direção à inovação tecnológica, ao adensamento do tecido produtivo e à fabricação de produtos de maior valor agregado (BRASIL, 2003, p. 15).

Importante mencionar que a Pitce apresenta em sua formulação a necessidade de se criarem mecanismos de coordenação e operacionalização da política. Esses mecanismos seriam constituídos por grupos de trabalho de natureza interministerial, responsáveis por acompanhar e monitorar mercados, empresas, setores, cadeias produtivas, APLs, redes de empresas e firmas no cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito dos programas.

Na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), os APLs são apresentados como principal foco da dimensão regional dos chamados “*destaques estratégicos*”, que correspondem a questões fundamentais para desenvolver a indústria nacional, perpassando diversos complexos produtivos. Os APLs são vistos no PDP como iniciativa para a descentralização espacial da produção e do emprego qualificado. Como ações a serem desenvolvidas estaria a promoção de atividades produtivas no entorno de projetos industriais e de infraestrutura, tendo, nesse caso, grande participação dos financiamentos do BNDES às regiões Norte e Nordeste até 2010 (BRASIL, 2008).

Já no Plano Brasil Maior (PBM), os APLs são considerados no documento “*Contribuições para a Política de Desenvolvimento Industrial, de Inovação e de Comércio Exterior*”, elaborado pela ABDI. Considerando que dimensão territorial das micro e pequenas empresas são constituídas pelo desenvolvimento de APLs, o documento defende que é importante avançar na elaboração e execução de políticas voltadas para os desafios, as oportunidades e as potencialidades regionais, bem como a assimilação de conhecimentos e o desenvolvimento das capacitações produtivas e inovativas locais.

Por fim, o PBM apresenta um modelo de política para APLs.

i) A interação e cooperação das prioridades estipuladas nos planos de desenvolvimento nacional, regionais e locais, com foco no aumento da competitividade das empresas de forma sustentada no longo prazo; ii) A capacidade de estimular o acúmulo de conhecimento e inovação, reproduzindo-os de maneira sustentável na produção de bens e serviços; iii) Articulação institucional, levando em conta as dimensões do território, as diferenças culturais, sociais e ambientais, bem como as diferenças econômicas e político-institucionais (BRASIL, 2011, p. 37).

Os APLs são mencionados nas políticas, mas não é feita a definição do que seriam Arranjos Produtivos Locais. Apesar disso, é importante lembrar a participação do GTP-APL na elaboração das políticas.

3.4.3 O Grupo de Trabalho sobre Arranjos Produtivos Locais e o Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais

Um marco importante é o Grupo de Trabalho sobre Arranjos Produtivos Locais do governo federal (GTP-APL), entidade de caráter interinstitucional criada através da Portaria Interministerial nº 200 de 03/08/04, tendo como objetivo fornecer apoio técnico e científico ao governo na elaboração das políticas públicas.

- a) Identificar os arranjos produtivos locais existentes no país, inclusive aqueles territórios produtivos que apresentem potencialidade para se constituírem como futuros arranjos produtivos locais, conforme sua importância no respectivo território; b) Definir critérios de ação conjunta governamental para o apoio e fortalecimento de arranjos produtivos locais, respeitando as especificidades de atuação de cada instituição e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade das ações; c) Propor modelo de gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao fortalecimento de arranjos produtivos locais; d) Construir um sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere a alínea anterior; e e) Elaborar um Termo de Referência que contenha os aspectos conceituais e metodológicos relevantes atinentes ao tema de trabalho (BRASIL, 2004, p. 4).

Com o objetivo de melhorar o diálogo entre as instituições integrantes do GTP-APL e os arranjos, foram criados Núcleos Estaduais de Apoio a APLs (NE). Estes, por sua vez, são compostos por instituições com atuação bastante diversificada, com pelo menos um representante do Governo Estadual, sistema S⁴², instituições financeiras, setor empresarial, sistema de C&T e trabalhadores com atuação nos APLs. Todos os estados da federação possuem NE e têm como atribuições fomentar a articulação com as governanças dos APLs

⁴² De acordo com o Senado Federal, o Sistema S é um “termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest)”. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>.

(seguindo uma lógica de planejamento do processo de desenvolvimento dos arranjos) e promover soluções estaduais com interface às instituições de nível federal para encaminhamento das demandas dos APLs.

Sobre os NE, Karam (2013, p. 167) destaca que a “incorporação de atores sociais e setores da burocracia envolvidos com a temática desde a década de 1990, o que permitiu aproveitar o acúmulo dos debates e experiências práticas vivenciadas nas décadas anteriores”, foi um dos aspectos mais positivos no processo de criação dessas instâncias. Considerado o documento que representa a consolidação das discussões do GTP-APL no que tange à proposta de atuação integrada de políticas públicas nos APLs, o “*Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais*” (BRASIL, 2004) assinala que, além da aglomeração de empreendimentos e indivíduos atuantes em uma atividade produtiva predominante, tal ambiente deve compartilhar formas percebidas de cooperação, bem como algum mecanismo de governança, podendo incluir pequenas, médias e grandes empresas.

Interessante destacar que o Termo, ao apresentar a sua definição de APL, adota uma visão abrangente, pois não especifica a qual setor da atividade econômica (indústria, agricultura, pecuária, serviços ou comércio) os arranjos devem estar limitados – o “*termo guarda-chuva*”.

[...] em linhas gerais, um APL se caracteriza por um número significativo de empreendimentos e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança, e pode incluir pequenas, médias e grandes empresas (BRASIL, 2004, p. 5).

Apresentada a definição de APL no Termo, foram elencadas as variáveis que deveriam ser consideradas pelo governo para a identificação dos arranjos. O documento salienta que as variáveis elencadas, que apresentamos no quadro 9, são abrangentes, evitando a exclusão de potenciais aglomerações de pequenas e médias empresas que possam vir a constituir um APL.

Quadro 9: Identificação de APL – variáveis determinantes.

Variável	Definição
Concentração setorial de empreendimentos (unidade produtiva) no território	Quantidade de empreendimentos, predominantemente de micro, pequeno e médio porte, que seja relevante para o contexto econômico local ou regional.
Concentração de indivíduos ocupados em atividades produtivas relacionadas com o setor de referência do APL	Quantidade de indivíduos ocupados que seja relevante para o contexto econômico local ou regional, levando-se em conta as particularidades do setor e do território onde se localiza o arranjo.
Cooperação entre os atores participantes do arranjo (empreendedores e demais participantes), em busca de maior competitividade	Formas de interação entre os atores do arranjo, para a realização de ações que buscam um objetivo comum e que deve estar relacionado ao desenvolvimento sustentável do arranjo. A cooperação pode acontecer entre as unidades produtivas, mas também entre estas e outras instituições presentes no arranjo, tais como associações de classe, associações comerciais, redes de empresas, instituições de ensino e pesquisa, ONG, etc, além da cooperação entre instituições que atuam localmente.
Existência de mecanismos de governança	Existência de canais sejam elas, pessoas físicas ou organizações, capazes de: (1) Liderar e organizar atores em prol de objetivos comuns nas atividades em APL; ou (2) Coordenar as ações dos diferentes atores para o cumprimento de objetivos comuns; ou (3) Negociar os processos decisórios locais; ou 4. Promover processos de geração, disseminação e uso de conhecimentos.

Fonte: Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (BRASIL, 2004, p. 6).

Antes de avançarmos, é importante explicar qual é a definição de território assumida pelo Termo. Para o documento, o território de um APL abrange seu espaço físico, não devendo ultrapassar a dimensão microrregional e podendo diferir dos limites geográficos, políticos e administrativos estabelecidos. Os limites desse território são definidos a partir da concentração e da dinâmica da atividade econômica, podendo, com isso, ser um município, parte de um município ou um conjunto de municípios, situados em um mesmo estado ou na confluência de dois ou mais estados. Essa definição de território dialoga com a visão-base já apresentada para a presente pesquisa.

Para além de elencar variáveis, o Termo estabelece diretrizes para uma Política Nacional para APLs sob a justificativa de que a “opção estratégica pela atuação em APL decorre, fundamentalmente, do reconhecimento de que políticas de fomento a pequenas e médias empresas são mais efetivas quando direcionadas a grupos de empresas e não a empresas individualizadas”. Além disso, “o tamanho da empresa passa a ser secundário, pois o potencial competitivo dessas firmas advém não de ganhos de escala individuais, mas sim de ganhos decorrentes de uma maior cooperação entre essas firmas” (BRASIL, 2004, p. 8).

Ao enfatizar a valorização da cooperação, do aprendizado coletivo, do conhecimento tácito e da capacidade inovativa das empresas e inovações locais, vemos que o Termo se baseia nas contribuições do desenvolvimento endógeno, no qual esses elementos são centrais e interdependentes para o aumento da competitividade sustentável, fortalecendo os mecanismos de governança. Dito isso, os APLs, são tidos como “uma importante fonte geradora de vantagens competitivas, principalmente quando estas são construídas a partir do enraizamento de capacidades produtivas e inovativas e do incremento do capital social oriundo da integração dos atores locais” (BRASIL, 2004, p. 8).

A elaboração da Política apontada pelo Termo exige a execução de diferentes ações por diferentes agências, sendo planejadas e implementadas de forma integrada, necessárias para o oferecimento de políticas públicas que estimulem processos locais de desenvolvimento, através da promoção da competitividade e da sustentabilidade dos empreendimentos no território onde o APL está inserido.

Quadro 10: Diretrizes de atuação para a Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de APLs.

Protagonismo local As ações serão sempre concebidas, implementadas e avaliadas de forma a levar os atores locais a aumentar sua autonomia, corresponsabilidade e gerenciamento do processo de desenvolvimento da localidade, estimulando, nesse sentido, o reconhecimento do papel das lideranças locais e a necessidade de sua capacitação como forma de contribuir ao esforço dos atores locais em estarem participando do processo de desenvolvimento.
Promoção de um ambiente de inclusão As ações devem estimular a articulação dos diversos agentes locais visando o acesso das unidades produtivas ao mercado, à informação, à tecnologia, ao crédito, à capacitação, e a outros bens e serviços comuns.
Elevação do capital social As ações devem promover a interação e a cooperação entre os atores no território, facilitando o desenvolvimento de relações de confiança, o aprendizado interativo, o fluxo de conhecimento tácito, o associativismo e o cooperativismo.
Preservação do meio-ambiente As ações devem estimular a criação de mecanismos endógenos de minimização dos impactos ambientais das atividades produtivas, a utilização de tecnologias ecologicamente sustentáveis e o aproveitamento de subprodutos e resíduos.
Integração com outros atores As ações devem estimular o processo de integração entre as instituições (nacionais, estaduais e locais) que atuam no APL.
Colaboração entre os entes federados A política nacional de promoção de arranjos atuará de forma complementar e em cooperação com aquelas desenvolvidas no âmbito dos estados e municípios.
Mercado As ações nos arranjos deverão estar orientadas para o mercado.
Sustentabilidade As ações devem estimular a capacidade de o arranjo se organizar, se manter ao longo do tempo e adquirir autonomia.

Inovação As ações devem estimular a absorção, a geração, a incorporação e
Relações de trabalho As ações devem promover mecanismos que estimulem os empreendimentos pertencentes aos APLs na direção do trabalho decente, entendido como: trabalho produtivo executado em condições adequadas de saúde e segurança, com respeito aos direitos fundamentais do trabalho, que garante remuneração adequada, dispõe de proteção social e ocorre em um ambiente de diálogo social, liberdade sindical, negociação coletiva e participação.
Redução das desigualdades regionais As ações devem contribuir para a incorporação de novos territórios ao processo de desenvolvimento nacional, de forma a valorizar a diversidade regional e a superar o baixo dinamismo econômico.

Fonte: Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (BRASIL, 2004, p. 10).

Considerando a especificidade de cada arranjo, o Termo reconhece que os APLs apresentam estágios de desenvolvimento distintos, logo a configuração e a intensidade com que as variáveis que o identificam estão presentes são particulares a cada caso. Como bem indica o documento, “o grau de articulação e de parceria, assim como os papéis e os pesos relativos dos diferentes parceiros, variarão entre os diferentes arranjos, em função do seu grau de amadurecimento, das suas demandas e da presença ou não destes parceiros no arranjo” (BRASIL, 2004, p. 12).

O incentivo ao protagonismo local, a elevação do capital social e a integração com outros atores são os pilares das estratégias elaboradas a partir das diretrizes mencionadas e serviram para a apresentação de dois eixos de atuação.

1. Reconhecimento e valorização da iniciativa local: Estimular a constituição de planos de desenvolvimento, reconhecendo e valorizando a iniciativa local e a diversidade de necessidades, expectativas e capacidades de realização com que a atividade produtiva se apresenta no país; 2. Articulação e intervenção: Atuar de forma integrada, via políticas públicas, na melhoria de alguns aspectos que estão presentes em praticamente todos os APLs e que, por essa razão, podem ser estimulados de forma convergente com o plano de desenvolvimento local (BRASIL, 2004, p. 13).

Uma última contribuição do Termo está na elaboração do plano de desenvolvimento, que, devendo ser o resultado de um processo dinâmico, envolve um conjunto de aspectos:

Ser construído necessariamente, mas não exclusivamente, pelos atores locais, de forma participativa; A contextualização do arranjo e o(s) diagnóstico(s) devem constituir a base para a formulação do plano; Ser proposto em função dos requerimentos tecnológicos, sociais e institucionais dos empreendimentos presentes nos arranjos; Conter lista dos projetos de investimento (o quê, quem, como, etc.), de acordo com uma perspectiva de médio prazo; Expressar de forma clara quais os resultados finalísticos que se espera alcançar e os

mecanismos de monitoramento e avaliação; Conter as ações necessárias para se atingir os resultados; Contar com a contrapartida dos atores envolvidos com o desenvolvimento do arranjo; Explicitar os investimentos locais aportados no APL (BRASIL, 2004, p. 14).

O Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais foi o primeiro grande documento governamental sobre a questão dos APLs no Brasil, tendo o GTP-APL grande protagonismo na elaboração do documento. Em levantamento concluído em 2014, o GTP-APL identificou mais de 660 arranjos produtivos em todo o território nacional. Essa informação foi fundamental para a elaboração do documento *“Estratégia de Ampliação da Atuação do GTP-APL”*, um guia para as ações de apoio, sobretudo na elaboração dos Planos de Desenvolvimento. Nessa empreitada, a participação dos Núcleos Estaduais e de outras organizações estaduais com atribuições semelhantes foi essencial, uma vez que atuaram na indução das demandas existentes nos arranjos, mas é importante ressaltar que existem fragilidades.

3.4.4 Os APLs na Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Como já mencionado ao tratar da PNDR, os APLs estão dentre os leques de ações apresentados no nível sub-regional. Segundo o documento governamental, os APLs seriam beneficiados através do Programa Mesorregional, cujas ações seriam voltadas prioritariamente para a *“infraestrutura clássica de média e pequena escala, apoio à inovação e suas práticas em arranjos produtivos locais, capacitação de mão-de-obra, apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas”* (BRASIL, 2005, p. 35).

Já na Nova PNDR ou PNDR II, a importância estratégica dos APLs é mantida. Toppan (2015), ao estudar a segunda versão da PNDR, explica que a relevância dos APLs na PNDR se deu devido ao papel estratégico que eles apresentam enquanto fenômeno de escala local e que poderiam impedir o surgimento de estabelecimentos produtivos pautados em ações unicamente de redução/isenção de tributos fiscais, sem vinculação territorial. Como afirma o autor:

As formas de organização estariam num jogo de relações entre empregadores, empregados, sindicatos, instituições escolares e administrações locais, isto é, num ambiente institucional aberto e favorável ao debate e flexível. Ressalta-se a necessidade ainda de trabalhar toda essa dinâmica com os contextos culturais de cada território, sem se esquecer também de uma interferência regulatória do Estado, perante os mecanismos monetários, a defesa da concorrência das empresas e a satisfação das necessidades sociais (TOPPAN, 2015, p. 132).

Ao elaborar uma avaliação sobre a atuação dos Núcleos Estaduais no GTP-APL, Karam (2012) afirma que a estratégia adotada pelo grupo permanente tem seguido os interesses dos atores locais, em especial os interesses dos governos estaduais, e que, em uma organização federativa com graves disparidades, acabam prejudicando as políticas regionais ou locais que devem estar articuladas ao projeto nacional (olhar multiescalar), como na PNDR.

Para demonstrar um diagnóstico sobre a situação dos APLs e a atuação do GTP, Karam (2012) recorre aos resultados do estudo *“Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil e dos impactos dos grandes projetos federais em estados nordestinos selecionados”*, promovido pelo BNDES. Esse estudo envolveu 22 estados da federação e gerou um diagnóstico sobre a situação das políticas voltadas aos APLs, no qual Karam destaca os seguintes achados: 1) “a coexistência de um grande número de abordagens distintas, variando em grau de maturidade, enfoque, escopo, objetivos e instrumentos de intervenção”; 2) “as prioridades econômicas e sociais de cada ente são o fator determinante para o enfoque privilegiado, variando do estímulo à instalação de parques tecnológicos de ponta ao fomento de cooperativas de trabalho para populações de baixa renda” (KARAM, 2012, p. 177).

3.5 As políticas de desenvolvimento regional no estado de São Paulo

Trataremos, agora, das políticas de desenvolvimento regional e as iniciativas de apoio aos Arranjos Produtivos Locais no estado de São Paulo. Para tanto, consideramos importante apresentar os dados básicos sobre a economia paulista e, em seguida, os fundamentos constitucionais do estado de São Paulo no que se refere ao desenvolvimento regional. Por fim, identificaremos as ações do poder público para o fomento aos APLs.

Correspondendo à mais rica e desenvolvida unidade da federação, o estado de São Paulo apresenta, com base em dados de 2010 disponibilizados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, um IDHM de 0,783, considerado alto (ocupa a 2ª posição entre as 27 unidades federativas). Conta com uma população de 41.262.199 habitantes, segundo dados do Censo Demográfico de 2010, distribuídos por 248.209 km² de extensão, possuindo uma densidade demográfica de 166,23 hab/km².

Com base nos dados disponibilizados pela Fundação SEADE referentes ao período de 2003-2015, o Produto Interno Bruto paulista teve uma trajetória de sucessivos aumentos, sendo o dado mais recente do ano de 2016, quando o PIB estadual atingiu a cifra dos R\$ 2 trilhões. O

PIB per capita do estado também apresentou esse comportamento ascendente, sendo o indicador de 2016 correspondente a R\$ 47 mil.

Segundo informações disponibilizadas pelo Portal da Indústria da Confederação Nacional da Indústria, o PIB industrial do estado, em 2016, foi de R\$ 369,3 bilhões. Esse valor equivale a 32,1% da indústria nacional. Sua composição era a seguinte: 20,6% Construção Civil; 13% de alimentos; 7,9% de serviços da indústria de utilidade pública; 7,9% de químicos; 7,3% de derivados de petróleo e biocombustíveis – estes cinco setores correspondem a 56,7% da indústria do estado (dados de 2016).

O estado de São Paulo é o principal parque fabril do país, abrigando, segundo dados de 2017 disponibilizados pelo CNI, 123.119 estabelecimentos industriais e 2.856.328 de trabalhadores. Importante lembrar que a CNI, para identificar o número de estabelecimentos, apesar de considerar os dados da RAIS, não computa os estabelecimentos com 0 (zero) e, por "Indústria", são consideradas as divisões de 05 a 43 da classificação setorial CNAE 2.0 do IBGE, como já apresentado na metodologia.

Os dados mais recentes disponibilizados na CNAE são referentes ao ano de 2017. Dessa maneira, como forma de ilustração da magnitude econômica do estado com dados atualizados, vamos utilizar os referentes a esse ano. No entanto, advertimos que, durante a análise dos dados dos aglomerados, faremos uso de dados de 2015, ano em que é finalizado o período novo-desenvolvimentista.

Segundo a CNAE, de um universo de 1.008.738 estabelecimentos produtivos, 135.667 eram industriais, sendo 86.910 da indústria de transformação, 47.823 da construção civil e 934 da indústria extrativa. Se nos limitarmos apenas às indústrias de transformação, 99% são de micro (70.117 estabelecimentos), pequenas (13.110 estabelecimentos) e médio porte (3.088 estabelecimentos). Já em relação aos empregos formais, havia 13.128.278 de empregos no estado de São Paulo, sendo 2.745.684 de trabalhadores na indústria. Somente a indústria de transformação empregou, em 2017, 2.198.750 pessoas. A indústria da construção civil empregou 529.786 pessoas, e a extrativa, 17.148 pessoas. Limitando-nos ao número de empregos por porte de estabelecimento da indústria de transformação, verifica-se uma participação de 69,80% nos estabelecimentos de micro (362.295), pequenas (539.608) e médio porte (632.994).

Essas áreas são o resultado do processo de desconcentração industrial experimentado pelo estado nos anos de 1970. Para Spósito (2007), a modernização da agricultura, as políticas de descentralização, a elevação dos custos na metrópole e a melhoria na malha viária compõem o conjunto de fatores essenciais para o crescimento industrial do interior paulista que se deu de

na década de 1970, mas que se intensificou na década seguinte. A desconcentração industrial foi acompanhada pela separação entre o centro de comando e o local da produção final, fenômeno denominado por “*disjunção produtiva*” (SPÓSITO, 2015).

As principais áreas industriais do estado de São Paulo estão localizadas ao longo dos eixos de desenvolvimento, os quais Spósito (2015) define como a estrutura viária organizada no território paulista (malha rodoviária e infoviária, corredores ferroviários e uma hidrovía). É ao longo dos eixos de desenvolvimento que se aglutinam os conglomerados urbanos compostos por cidades de porte médio e grandes empresas industriais.

No estudo “*Mapa da indústria paulista – 2003-2016*”, a Fundação SEADE apresenta uma análise sobre a distribuição da indústria paulista. De acordo com o estudo, a Região Metropolitana de Campinas foi a mais beneficiada com o processo de desconcentração industrial vivenciado pela Região Metropolitana de São Paulo, avançando sua participação no Valor da Transformação Industrial (VTI) paulista de 25,5% para 30,2%. Além da RM de Campinas, outros municípios do interior paulista foram beneficiados ampliando a sua participação de 13,6% para 19,3% do VTI estadual.

Considerando que a Região Metropolitana de São Paulo⁴³ ainda detém a maior participação na indústria estadual (36% em 2016), os municípios do interior mais representativos a partir do Valor Adicionado Bruto (VAB) estão organizados na tabela 1. Nela, optamos por apresentar os municípios externos à RMSP para que possamos abranger outros municípios com grande participação industrial.

⁴³ A Região Metropolitana de São Paulo concentra 39 municípios e é o maior polo de riqueza nacional. Fonte: <https://emplasa.sp.gov.br/RMSP>.

Tabela 1: Dez maiores municípios paulistas segundo Valor Adicionado Industrial (2010 e 2016)

Municípios/RMSP	2010		2016	
	VAI	% no estado	VAI	% no estado
Paulínia	6.347.269	2,2	15.043.915	4,1
São José dos Campos	10.619.747	3,7	13.165.283	3,6
Campinas	7.585.553	2,6	10.297.665	2,8
Cubatão	4.824.853	1,7	10.055.569	2,7
Sorocaba	6.222.185	2,1	7.758.148	2,1
Jundiaí	6.531.719	2,3	7.409.989	2,0
Piracicaba	3.998.332	1,4	5.537.608	1,5
Taubaté	5.266.239	1,8	4.469.813	1,2
Ribeirão Preto	2.798.894	1,0	3.951.051	1,1
Hortolândia	3.413.926	1,2	3.945.254	1,1
Total	57.608.718	19,9	81.634.294	22,1
Região Metropolitana de São Paulo	127.702.903	44,0	134.288.036	36,4
Total do Estado de São Paulo	290.102.478	100	369.304.807	100

Fonte: SEADE, 2019.

Elaboração própria.

Os municípios apresentados na tabela integram o “Multicomplexo Territorial Industrial (Metropolitano/Urbano) paulista”, termo desenvolvido por Selingardi-Sampaio (2009) ao estudar o desenvolvimento espacial da indústria paulista. A autora, ao observar a reorganização espacial industrial e urbana do estado de São Paulo, verifica a formação de uma grande *aglomeração espacial da indústria*, que envolve os municípios mais industrializados do país e apresenta em toda a sua extensão uma grande diversidade produtiva.

[...] o Multicomplexo Territorial é o território primaz da organização socioespacial paulista e nacional, um espaço socioeconômico cujos *fixos* industriais foram historicamente construídos pela ação articulada e/ou interativa de atores atuantes em todas as escalas geográficas, da local à global, por meio de processos diversos, entre os quais a industrialização detém importância essencial (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, p. 399).

A diversidade produtiva observada pela autora diz respeito à coexistência de diferentes elementos territoriais e técnico produtivo-organizacional evidenciados na grande espacialidade da indústria paulista, tais como os complexos territoriais industriais, segmentos espacializados de cadeias produtivas diversas, circuitos espaciais de empresas-rede, entre outras manifestações da organização produtiva.

Considerando a existência de segmentos espacializados de cadeias produtivas, estão os APLs e, segundo material disponibilizado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do Estado (atual Secretaria de Desenvolvimento Econômico), o estado de São Paulo apresentava 50 APLs distribuídos em 14 das 16 Regiões Administrativas do estado, como pode ser observado no mapa “Arranjos Produtivos locais Prioritários do estado de São Paulo – 2018” (em anexo).

Os APLs localizados no estado de São Paulo envolvem atividades produtivas com distintos níveis tecnológicos: calçados, têxtil e vestuário, química, vinhos, móveis, equipamentos médico e hospitalar, software e defesa. Com isso, os APLs estão inseridos na política pública do Estado, como veremos a seguir.

3.5.1 As políticas estaduais de apoio aos APLs

As principais entidades envolvidas nas ações de apoio aos APLs no estado de São Paulo são a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a Fiesp e o Sebrae-SP. Essas entidades têm realizado, individualmente ou em parceria, estudos para diagnosticar arranjos e, a partir disso, implementar políticas de apoio, como apresentado no relatório *“Síntese dos resultados, conclusões e recomendações – São Paulo”*⁴⁴ (BNDES, 2008).

Segundo o referido relatório, as primeiras ações voltadas aos APLs se deram no ano 2000, quando a Fiesp realizou um estudo exploratório no APL de calçados de Franca. Entre 2002 e 2003, desenvolveu um projeto-piloto focado no APL de joias de São José do Rio Preto. O relatório não traz detalhes sobre essas primeiras iniciativas, mas elas foram o ponto de partida para uma sucessão de ações que vão abranger uma variedade de setores industriais e receber o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

No planejamento público, assim como registrado com o PPA do governo federal, os PPAs estaduais também inseriram os APLs como instrumento de política pública no documento referente ao período 2004-2007. Segundo Silva et al. (2010, p. 144), o PPA 2004-2007 *“explicitou e o PPA 2008-2011 reforçou como prioridade o fortalecimento de APLs e, particularmente, a articulação e coordenação de ações das diversas entidades que atuam sobre eles, estando a coordenação desse esforço sob a liderança da SD”*.

⁴⁴ Relatório da pesquisa “Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil” foi executado com o apoio financeiro do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio de financiamento não reembolsável com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES (FEP).

No PPA 2012-2015, a preocupação com os arranjos é mantida com a elaboração do Programa *“Fortalecimento da competitividade territorial e regional”*, programa nº 1015 apresentado no segundo volume do PPA as ações relacionadas ao apoio aos APLs. O objetivo desse programa é *“induzir o desenvolvimento econômico do estado, com base na articulação dos agentes produtivos, na coordenação dos instrumentos de apoio e no fomento ao desenvolvimento das potencialidades regionais”* (SÃO PAULO, 2011, p. 35). Importante registrar que todos os PPAs analisados na pesquisa foram implementados nos governos do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), sendo os mandatários: Geraldo Alckmin (2003-2006 / 2011-2014) e José Serra (2007-2010).

No que tange às ações das entidades do setor privado, podemos citar o projeto *“Aumento da Competitividade das Micro e Pequenas Indústrias Localizadas em Arranjos Produtivos Locais (APLs) do Estado de São Paulo”*, por meio do qual a Fiesp selecionou 9 arranjos (Plásticos do Grande ABC, confecções de Ibitinga, Cerâmica vermelha de Itu, bijuterias de Limeira, móveis de Mirassol, joias de São José do Rio Preto, cerâmica vermelha de Tambaú, cerâmica vermelha de Tatuí e cerâmica vermelha de Vargem Grande do Sul). Esse projeto foi realizado entre os anos de 2003 e 2004, tendo como principais ações a realização de *“programas de sensibilização e mobilização de atores, elaboração de diagnósticos e planos estratégicos, programas de capacitação em gestão empresarial, implantação de centros de tecnologia setoriais, oficinas de design, programas de apoio à exportação”* (BNDES, 2008, p. 2). Além de atuar junto à Fiesp nesse projeto, o Sebrae já atuava em outros 11 APLs (calçados de Jaú, calçados de Birigui, calçados de Franca, cerâmica de Porto Ferreira, confecções de Tabatinga, confecções de Novo Horizonte, confecções de Cerquilha/Tietê, equipamentos médico-odontológicos de Ribeirão Preto, móveis do ABC, móveis de Itatiba e têxtil e confecções de Americana e região).

Dando continuidade às iniciativas de apoio, a Fiesp, em parceria com o MDIC, iniciou, em 2007, o Projeto *“Apoio Conjunto ao Incremento da Competitividade das Micro, Pequenas e Médias Empresas inseridas e organizadas em Arranjos Produtivos Locais no Estado de São Paulo”*. Esse projeto abrangeu no total 10 APLs (móveis de Mirassol, confecções de Ibitinga, cerâmica vermelha de Vargem Grande do Sul, cerâmica vermelha de Tambaú, cerâmica vermelha de Itu, cerâmica vermelha de Tatuí, plásticos da Grande ABC, móveis de Votuporanga, calçados de Jaú e aeronáutica de São José dos Campos). O objetivo do projeto Fiesp/MDIC foi o de capacitar agentes locais para o gerenciamento de APLs, bem como a elaboração do Plano de Desenvolvimento de cada um dos arranjos selecionados.

As ações desenvolvidas pela Fiesp e pelo Sebrae-SP foram essenciais para a popularização do termo entre os empresários e o poder público, o que permitiu que novos projetos fossem adotados. O principal projeto ou programa para APLs implementado no estado de São Paulo, sem dúvida, foi o *“Programa de Fortalecimento da Competitividade das Empresas Localizadas em APLs do Estado de São Paulo”*.

3.5.2 Programa de Fortalecimento da Competitividade das Empresas Localizadas em APLs do Estado de São Paulo

O Programa BID, como ficou conhecido, era uma parceria entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo (SDECTI), a Fiesp e o Sebrae-SP com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁴⁵. O processo de construção do Programa teve início em 2003, quando o governo do Estado promulgou a Lei nº 11.606, de 24 de dezembro de 2003, que autorizou a operação de crédito para empréstimo do BID no montante de US\$ 10 milhões. Esse valor seria obrigatoriamente aplicado na execução do *“Programa de Fortalecimento de Competitividade das Empresas Localizadas em Arranjos Produtivos (clusters) do Estado de São Paulo”*, podendo financiar, preferencialmente, micro e pequenas empresas, consórcios e associações de empreendedores (SÃO PAULO, 2003).

No ano de 2008, o governo paulista, através do Decreto n. 53.670, de 10/11/2008, apresentou a estrutura organizacional na Secretaria de Desenvolvimento voltada à implementação do *“Programa de Fortalecimento da Competitividade das Empresas Localizadas em APLs do Estado de São Paulo”*. Nesse decreto, já consta no Artigo 5º que a Secretaria de Desenvolvimento seria a responsável direta pela execução das obras e serviços do Programa. Importante mencionar que, no mesmo ano, o governo já havia assinado o contrato de empréstimo n. 1911 – OC/B, que apresentava a estrutura gerencial do projeto, ou seja, as formas de participação de cada instituição envolvida, como apresentado no quadro 11.

⁴⁵ Esse programa de investimento foi implementado em quatro estados brasileiros (São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Bahia), e, para cada um desses estados, foi necessário realizar um conjunto de adequações normativas para a identificação e o reconhecimento dos aglomerados. No entanto, cada estado teve a liberdade de realizar a sua própria regulamentação, o que gerou uma diversidade de definições e, consequentemente, tipos de APLs (RIBEIRO, 2017).

Quadro 11: Participação de cada instituição na execução do Programa BID – São Paulo.

Instituição	Forma de participação
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SDECTI)	Responsável pelo gerenciamento e controle do programa, realizando a coordenação técnica, administrativa e financeira; tem papel central como articulador e viabilizador de ações estruturantes (físicas).
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)	Responsável por apoiar a sensibilização, capacitação e mobilização de empresários e entidades locais dos APLs; realizar análise de panorama de mercado nacional e internacional para os setores dos APLs; apoiar a elaboração dos planos estratégicos e auxiliar nas definições de objetivos estratégicos, demandas dos APLs e do plano de ação; facilitar avaliações qualitativas com empresários e localidades, realizando um papel de ombudsman do projeto, propiciando correções de rumo e ações; sistematizar informações de forma a obter lições aprendidas e best practices dos APLs. Tem papel central na articulação com sindicatos de classe, além da disponibilização dos serviços do Senai.
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE-SP)	Responsável pelo aporte financeiro correspondente à contrapartida nacional do empréstimo junto ao BID, pela sensibilização, capacitação e mobilização de empresários e entidades locais dos APLs, bem como por coordenar a elaboração de planos estratégicos dos APLs; é o grande executor do processo e tem um papel de organizador local.
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	Apoio metodológico e financiamento de recursos.

Fonte: SILVA, BACIC, SILVEIRA (2010).

Elaboração própria.

Em 2009, a SDECTI, o Sebrae-SP e a Fiesp selecionaram os APLs participantes do Programa BID. Os APLs selecionados foram: Jaú, Franca e Birigui (calçados); Itu, Tatuí, Tambaú e Vargem Grande do Sul (construção civil); São Paulo e Mirassol (móveis); Cerquilha-Tietê, Americana e Ibitinga (confeção); Região do ABC Paulista (plástico); Piracicaba (etanol); e Ribeirão Preto (médico-hospitalar/odontológico). Os dois APLs paulistas elencados em nossa pesquisa estão no PMC. O PMC garantiu em São Paulo um recurso de US\$ 20 milhões para cada PMC/APL, sendo metade proveniente do Sebrae/SP e a outra metade, do BID.

Para atender às exigências do programa, o governo paulista, com o Decreto nº. 54.654 de 7 de agosto de 2009, instituiu o Programa Estadual de Fomento aos APLs, que tem na SDECTI a responsável pelas ações, tendo como objetivos: a descentralização do desenvolvimento produtivo; desenvolvimento das cadeias produtivas do estado; aumento da competitividade das micro, pequenas e médias empresas; apoio ao empreendedorismo baseado na interação e cooperação; e incentivo à cooperação entre o setor produtivo, entidades de classe e de apoio empresarial, órgãos públicos, universidades e outros institutos de pesquisa (SÃO

PAULO, 2009). Foi, inclusive, nesse decreto que o governo paulista aplicou pela primeira vez o termo “governança” como um dos elementos que caracterizaria um APL, de acordo com o Parágrafo Único do Artigo 1º.

Parágrafo único – Para efeitos deste decreto, o Arranjo Produtivo Local se caracteriza pela concentração geográfica de micro, pequenas e médias empresas de um mesmo setor ou mesma cadeia produtiva, as quais, sob uma estrutura de governança comum, cooperam entre si e com entidades públicas e privadas (SÃO PAULO, 2009, p. 1).

Nesse Parágrafo Único, não são detalhados os condicionantes dessa governança. A simples menção a uma interação entre entidades de classe, como apresentado dentre os objetivos da Rede, não permite que confirmemos que o governo paulista reconhece a importância e a necessidade de entidades da esfera laboral participarem da estrutura de governança.

Os participantes do Programa podem aplicar os recursos na aquisição de equipamentos e maquinários; programas de capacitação, treinamento e transferência de tecnologia; pequenos ajustes de infraestrutura e adaptação; estudos de viabilidade técnica e econômica. Sobre os participantes, podem aderir ao Programa: municípios paulistas; entidades públicas; entidades privadas sem fins lucrativos, representativas de classe ou de apoio empresarial; universidades, institutos de pesquisa, instituições de desenvolvimento, inovação e centros de educação tecnológica; incubadoras de empresas; serviços sociais autônomos e outras entidades formalmente constituídas que colaboram para o desenvolvimento dos APLs.

No artigo 2º do decreto, é criada instância estratégica e técnica para a operacionalização do Programa, a Rede Paulista de Arranjos Produtivos Locais, cujos objetivos são: identificar os arranjos do estado através de critérios técnicos, dentre eles a existência de governança local; dar suporte técnico e metodológico à execução do programa; articular os instrumentos de apoio ao desenvolvimento dos arranjos; e elaborar um plano de metas e investimento nos APLs, que devem orientar a atuação do Estado neles. Em relação à definição de APL utilizada pelo decreto, o documento o concebe como uma “concentração geográfica de micro, pequenas e médias empresas de um mesmo setor ou mesma cadeia produtiva, as quais, sob uma estrutura de governança comum, cooperam entre si e com entidades públicas e privadas” (SÃO PAULO, 2009, s/p).

Para Silva et al. (2010), o Programa BID foi um marco nas políticas voltadas aos APLs correspondendo a um conjunto de ações articuladas em torno de um programa com recursos relevantes e envolvendo diferentes atores. A celebração de convênios com municípios e certos

tipos de entidades foi essencial para a viabilização do Programa, possibilitando investimentos em estrutura física nas localidades dos APLs⁴⁶.

3.5.3 Outras iniciativas públicas com impacto nos Arranjos Produtivos Locais

Por fim, cabe considerar outras iniciativas que o governo estadual tem apresentado no bojo de uma estratégia de desenvolvimento com efeitos estimuladores importantes sobre os APLs, inclusive para os casos que não são atendidos pelo Programa Estadual de Fomento à APL. Os autores citam uma vasta lista de ações articuladas realizadas pelo Estado. Dentre elas, destacamos:

- Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (Investe-SP): tem como objetivo “promover a execução de políticas de desenvolvimento, especialmente as que contribuam para a atração de investimentos, a redução das desigualdades regionais, a competitividade da economia, a geração de empregos e a inovação tecnológica” (SÃO PAULO, 2008, p. 1);
- Centro Paula Souza: ampliação da rede de escolas técnicas (Etecs) e faculdades de tecnologia (Fatecs), o que aumenta a oferta de vagas de acordo com as “vocações” regionais e as peculiaridades das cadeias produtivas locais;
- Sistema Paulista de Parques Tecnológicos (SPTec): criado para oferecer oportunidades para as empresas transformarem pesquisa em produto, estimulando a sinergia de projetos entre as companhias e tornando-as mais competitivas (INVESTE-SP, 2019)⁴⁷;
- Rede Paulista de Incubadoras de Empresas (RPITec): criada para apoiar, fortalecer e estimular a implantação desses empreendimentos, promovendo a troca de informações entre as iniciativas e o intercâmbio com entidades de fomento à inovação e ao empreendedorismo (INVESTE-SP, 2019)⁴⁸;
- Agência de Desenvolvimento Paulista (DESENVOLVE-SP): criada em substituição à Nossa Caixa Desenvolvimento após a venda do Banco Nossa Caixa ao Banco do Brasil. Busca

⁴⁶ O primeiro ato nesse sentido foi a criação, em 14 de agosto de 2009, do Centro de Desenvolvimento e Inovação Aplicada em Equipamentos Médico-Hospitalares e Odontológicos (Cedina) em Ribeirão Preto, que será gerido pela Fundação Instituto Polo Avançado de Saúde de Ribeirão Preto (Fipase), com representantes da prefeitura, da Fiesp/Ciesp, da USP-Ribeirão Preto, da SD, das empresas e dos trabalhadores.

⁴⁷ Informações obtidas no portal da Investe-SP, Parques tecnológicos. Disponível em: <https://www.investe.sp.gov.br/por-que-sp/inovacao-ciencia-e-tecnologia/parques-tecnologicos/>.

⁴⁸ Informações obtidas no portal da Investe-SP. Incubadoras. Disponível em: <https://www.investe.sp.gov.br/por-que-sp/inovacao-ciencia-e-tecnologia/incubadoras/>.

promover o desenvolvimento sustentável da economia paulista por meio de soluções financeiras (SÃO PAULO, 1991, p. 1);

- Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira (Fundesvar): busca promover políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social do Vale do Ribeira, a região menos desenvolvida do estado (SÃO PAULO, 2017).

Concluindo a descrição das políticas públicas voltadas aos APLs no estado de São Paulo, notamos que essas políticas de apoio partem do pressuposto de que diferentes “atores” locais (empresários individuais, sindicatos, associações, entidades de capacitação, de educação, de crédito, de tecnologia, agências de desenvolvimento, entre outras) podem mobilizar-se e, de forma coordenada, identificar demandas coletivas e propor ações locais.

3.7 As políticas de desenvolvimento regional no estado de Minas Gerais

O estado de Minas Gerais é a segunda unidade federativa em relevância econômica do país. Com base em dados de 2010 disponibilizados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, o IDHM do estado chegou a 0,731, colocando-o como alto (9º IDHM do país). Em uma área de 586.519 km² vivem 19.597.330 habitantes, registrando uma densidade demográfica de 33,41 hab/km².

Assim como no estado de São Paulo, o PIB mineiro apresentou no período 2003-2015 uma trajetória ascendente, como demonstram os dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro, entidade responsável pelos dados socioeconômicos do estado de Minas Gerais. O dado mais recente, ano de 2016, registrou um produto de R\$ 544,6 bilhões. O PIB per capita foi de R\$ 20.780.

Segundo o Portal da Indústria da CNI, o PIB industrial do estado, em 2016, foi de R\$ 118,4 bilhões, o que correspondeu a 10,3% do produto industrial nacional. A composição do PIB industrial de Minas Gerais se dá da seguinte forma: 22,5% da construção, 12,7% de alimentos, 11,8% de serviços industriais de utilidade pública, 10,8% de extração de minerais metálicos, 10,0% da metalurgia – estes cinco setores corresponderam a 67,8% da indústria do estado (dados de 2016). Os dados apresentados inserem Minas Gerais como o segundo parque fabril do país, atrás do estado de São Paulo, ao abrigar, no ano de 2017, 59.511 estabelecimentos e 1.047.479 de trabalhadores.

Assim como para o estado de São Paulo, utilizamos os dados disponibilizados na CNAE referentes ao ano de 2017. Com isso, segundo a análise dos dados levantados, de um universo

de 500.496 estabelecimentos produtivos, 71.543 eram industriais, sendo 41.823 pertencentes à indústria de transformação, 27.819 à construção civil e 1.901 à indústria extrativa. Em relação ao porte dos estabelecimentos da indústria de transformação, 99,5% estão distribuídos entre estabelecimentos de micro (36.408), pequeno (4.392) e médio porte (839).

O total de empregos formais do estado de Minas Gerais foi de 4.710.919 no ano de 2017, segundo a CNAE, sendo 1.002.704 alocados na indústria e distribuídos da seguinte forma: a indústria de transformação com 711.907 trabalhadores, a indústria da construção civil 231.728, e a extrativa, com 156.272 trabalhadores. A maioria dos trabalhadores da indústria de transformação, 71%, estava nos estabelecimentos de micro (156.272), pequeno (176.697) e médio porte (172.754).

A Região Metropolitana de Belo Horizonte corresponde a 34% do Valor Adicionado Industrial do estado de Minas Gerais. Os municípios apresentados na tabela 2 não estão inseridos na RM de BH.

Tabela 2: Dez maiores municípios mineiros segundo Valor Adicionado Industrial (2010 e 2016).

Municípios/RMBH	2010		2016	
	VAI	%	VAI	%
Uberlândia	5.751.280	5,7	6.267.618	5,3
Uberaba	2.308.699	2,3	3.763.235	3,2
Ipatinga	3.159.051	3,1	2.952.581	2,5
Juiz de Fora	2.215.125	2,2	2.568.260	2,2
Sete Lagoas	2.217.434	2,2	2.209.817	1,9
Montes Claros	1.157.059	1,1	1.571.742	1,3
Araxá	870.319	0,9	1.520.791	1,3
Ouro Branco	1.000.786	1,0	1.496.924	1,3
Poços de Caldas	1.009.142	1,0	1.479.656	1,2
Extrema	694.356	0,7	1.438.000	1,2
Total	20.383.249	20,1	25.268.624	21,3
Região Metropolitana de BH	35.822.196	35,4	39.814.221	33,6
Minas Gerais	101.270.554	100	118.384.195	100

Fonte: FJP, 2019.

Elaboração própria.

Não vamos iniciar uma revisão bibliográfica sobre a evolução da indústria mineira, mas, assim como observado no estado de São Paulo, um marco para pensarmos a atual organização industrial do estado em questão é o processo de desconcentração industrial da RMSP. A desconcentração da indústria na RM paulistana beneficiou não só o interior do próprio estado, mas também atravessou os limites estaduais, beneficiando o estado de Minas Gerais, sobretudo

as regiões sul e sudoeste do estado, que estão mais próximas ao núcleo do Multicomplexo Territorial Industrial Paulista.

Os APLs também são manifestações da organização produtiva mineira. Na Figura 02, elaborada pela Agência Minas⁴⁹, mostra-se a distribuição de 38 APLs localizados no estado.



Figura 2: Mapa APLs de Minas Gerais.

Fonte: Agência Minas (2019).

Nota: O mapa apresenta dois erros de localização, são eles: o município 31 é Jacutinga e o 33 o município de Ponte Nova.

Como podemos observar, há uma diversidade de setores abrangidos, como bebidas, calçados, móveis, fundição, tecnologia da informação e biotecnologia. Na figura, é visível a concentração dos APLs nas Regiões Administrativas na porção sul do estado. São municípios próximos às duas maiores Regiões Metropolitanas brasileiras (São Paulo e Rio de Janeiro).

3.7.1 As políticas estaduais de apoio aos APLs

As políticas estaduais de apoio aos APLs de Minas Gerais, assim como ocorre no estado de São Paulo, têm contado com a atuação da Federação das Indústrias do estado (Fiemg), do

⁴⁹ Agência Minas é um portal de notícias mantido pelo governo do Estado de Minas Gerais que divulga as ações de governo e prestar serviços ao consumidor do serviço público.

poder público, representado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE) e do Sebrae-MG.

Em relação às ações da Fiemg, a literatura consultada (BOTELHO et al., 2010; BITTENCOURT; RAPINI, 2012) cita o projeto “Cresce Minas”, estudo realizado no ano 2000 pela Federação das Indústrias do estado de Minas Gerais (Fiemg). Como explicam Botelho et al. (2010), o objetivo desse estudo era o de identificar as aglomerações com maior potencial de crescimento no estado. Para tanto, foram consideradas as atividades econômicas mais importantes no estado, as cadeias de valor mais relevantes no interior dessas atividades e os principais mercados em que estão inseridas. Como resultado, foram identificados 47 *clusters* (termo utilizado para definição de APL na época) e, em sua grande maioria, relacionados ao setor industrial.

Outro estudo considerado pioneiro foi o “*Minas Gerais no Século XXI*”, realizado durante o ano de 2002 e contando com a colaboração de diversos pesquisadores e instituições, financiado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). Esse estudo resultou em um conjunto de diagnósticos que serviram como subsídio para a elaboração das ações do banco estadual e do próprio governo mineiro. Dentre os diagnósticos ou trabalhos, está o “Integrando a Indústria para o Futuro”, o qual conta com um capítulo dedicado às aglomerações produtivas locais.

No poder público, a importância dos APLs pode ser observada na sua incorporação nos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado (PMDI)⁵⁰ dos anos de 2004, 2008 e 2012, documento base para a elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental⁵¹, o que demonstra o protagonismo que esse tema tem atingido na discussão e na implementação de políticas de desenvolvimento regional. A criação de leis e decretos foi organizando a estrutura do Estado para a implementação de políticas de apoio aos Arranjos, dentre as quais aquelas que captam recursos externos. Assim como no estado de São Paulo, os governos responsáveis pelos PPAs de Minas Gerais que abarcam o período 2003-2015 também são do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB): Aécio Neves (2003-2006 / 2007-2010) e Antônio Anastasia (2011-2014).

⁵⁰ Diferentemente do estado de São Paulo, o PPA mineiro, bem como todos os programas estaduais, deve ser elaborado em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). O PMDI está diretamente vinculado à questão das disparidades regionais, como pode ser observado no Art. 231, item da Constituição Estadual que especifica as atribuições do plano e que deve ser proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (entidade composta por membros da sociedade civil) e aprovado em Lei.

⁵¹ Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) equivale aos Planos Plurianuais (PPA).

3.7.2 Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais

É com a promulgação da Lei nº16.296 de 1º de agosto de 2006 que o governo mineiro instituiu a Política Estadual de Apoio aos APLs, que visa ao *“fortalecimento das economias regionais por meio da integração e da complementaridade das cadeias produtivas locais e da geração de processos permanentes de cooperação, difusão e inovação”* (MINAS GERAIS, 2006, p. 1). No Parágrafo Único, é definido o que o governo estadual concebe como Arranjos Produtivos Locais.

Considera-se Arranjo Produtivo Local a aglomeração produtiva horizontal de uma cadeia de produção de determinada região do Estado, que tenha como característica principal o vínculo entre empresas e instituições públicas ou privadas, entre as quais se estabeleçam sinergias e relações de cooperação (MINAS GERAIS, 2006, p. 1).

Além de apresentar os objetivos e os instrumentos da política para APLs, a Lei prevê, em seu Artigo 4º, a criação de centros gestores em cada APL. Esses centros gestores seriam responsáveis pela coordenação, orientação e dinamização do arranjo, contando com a participação de empresários, trabalhadores e instituições públicas e privadas. Dito isso, apesar de não indicar o tipo ou caráter, vemos que é distinta da governança proposta pela política paulista, em especial ao considerar a participação de organização de representantes dos trabalhadores. No documento, não se define como é esperado o funcionamento da governança, ou, no caso mineiro, do centro gestor.

Já com a Resolução nº 30 de 13 de novembro de 2006, o governo mineiro, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE), atribuiu ao Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI)⁵² a responsabilidade de organizar um Grupo Gestor composto por entidades governamentais e privadas, atendendo à regulamentação da Lei nº 16.296 (INDI, 2006).

Com o Decreto 44.972 de 02 de dezembro de 2008, há outra importante contribuição ao arcabouço institucional para os APLs mineiros. Nesse documento, o governo regulamentou as ações da política estadual de apoio aos APLs. Sendo praticamente o mesmo texto apresentado pela Lei nº 16.296 de 01 de agosto de 2006, o decreto citado determina alguns condicionantes para os arranjos. Segundo ele, o documento, em seu Artigo 5º, são instrumentos da Política Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (MINAS GERAIS, 2008, p. 2):

⁵² Atualmente, denominado INDI - Agência de Promoção de Investimento e Comércio Exterior de Minas Gerais.

- I – a pesquisa e o desenvolvimento de estatísticas e de tecnologias voltadas para a organização institucional de APLs potenciais e o aprimoramento dos existentes;
- II – assistência técnica e tecnológica;
- III – fomento e financiamento de atividades;
- IV – investimentos em infraestrutura e logística;
- V – investimentos em programas de qualificação que priorizem demandas específicas de cada APL;
- VI – o investimento em campanhas de sensibilização e conscientização dos envolvidos, visando à divulgação dos princípios do cooperativismo e de suas características de gestão compartilhada dos negócios.

Ao apresentar esse conjunto de instrumentos, o decreto apresenta, também, no Artigo 6º, como eles deveriam ser operacionalizados. De um conjunto de oito ações, destacamos a numero VI, que trata diretamente da governança. Dessa forma, *“VI – contribuição para a criação e consolidação de estruturas de governança com capacidade de promoverem a articulação e sinergia entre os diversos atores que realizam ações nos APLs”* (MINAS GERAIS, 2008, p. 3).

O governo, ao reconhecer a importância da governança como forma de operacionalizar os instrumentos da Política Estadual, concebe protagonismo à organização territorial-local. As governanças locais devem estar auxiliadas pelo Núcleo Gestor, o equivalente ao Núcleo Estadual proposto pelo GTP-APL, e tem como objetivo *“articular as ações governamentais visando ao apoio integrado aos APLs, composto por um representante de cada um dos seguintes órgãos e instituições”* (MINAS GERAIS, 2008, p. 3). No Artigo 7º, são elencados os 12 representantes indicados para compor o Núcleo.

- I – Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais – Seedif;
- II – Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – Sectes;
- III – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Seapa;
- IV – Secretaria de Estado de Fazenda – SEF;
- V – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag;
- VI – Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – Indi;

- VII – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. – BDMG;
- VIII – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais – Sebrae-MG;
- IX – Sistema Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – Fiemg;
- X – Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais – Faemg.
- XI – Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Minas Gerais – Fecomércio Minas.
- XII – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – Sedru.

Considerando que o Núcleo Gestor tem como principal atribuição a elaboração e a proposição de diretrizes gerais para a atuação coordenada do poder público no apoio aos APLs, as atribuições do Núcleo são:

- I – identificar e definir os APLs que serão foco de sua ação estratégica;
- II – definir critérios de ação conjunta governamental e do setor privado para o apoio e fortalecimento de APLs;
- III – desenvolver ações que visem atender as necessidades dos APLs, em consonância com as diretrizes da política estabelecida pelo Governo Federal;
- IV – construir um sistema de informações para o gerenciamento das ações de apoio aos APLs em parceria com órgãos e instituições públicas e privadas;
- V – propor parcerias com órgãos e instituições públicas e privadas no âmbito federal, estadual e municipal;
- VI – articular a inserção de ações de apoio aos APLs do Estado nos programas federais e na captação de recursos para o desenvolvimento dos planos de ação dos APLs mineiros;
- VII – exercer a função de representação do Estado no atendimento das ações de apoio aos APLs sob a coordenação de instituições federais.

Por fim, o documento ratifica a SEDE como coordenadora da Política Estadual e estabelece uma série de funções à secretaria, dentre as quais: promover a articulação e a integração dos diversos atores do estado e do governo federal envolvidos com o programa de APLs; definir as políticas estaduais de apoio aos APLs; definir a proposta orçamentária anual; definir a aplicação de recursos orçamentários, tendo em vista os programas e ações aprovadas

pelo Núcleo Gestor; articular junto a agências e instituições estaduais, nacionais e internacionais, visando à captação de recursos financeiros e tecnológicos; coordenar investimentos governamentais de suporte aos APLs; celebrar contratos, convênios, acordos ou ajustes com órgãos e entidades afins, visando ao desenvolvimento dos APLs.

Tem-se aí o aparato institucional para a implementação do Programa BID em Minas Gerais, denominado Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais de Minas Gerais, firmado através de uma parceria entre o governo estadual, a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), por intermédio do IEL, o Sebrae-MG e o BID, com apoio de sindicatos e outras associações. As atribuições, se comparadas às apresentadas pelo caso paulista, não são discrepantes, havendo, no caso mineiro, maior protagonismo ao IEL.

Quadro 12: Participação de cada instituição na execução do Programa BID – Minas Gerais.

Instituição	Forma de participação
Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE)	Responsável pelo gerenciamento e controle do programa, realizando a coordenação técnica, administrativa e financeira.
Instituto Euvaldo Lodi (IEL) - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)	Atua como interlocutor e promotor da interação entre empresas, universidades, instituições de fomento e centros de conhecimento, buscando promover a competitividade industrial através da inovação e da capacitação. Responsável por parte do aporte financeiro.
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE-MG)	Responsável pelo aporte financeiro correspondente à contrapartida nacional do empréstimo junto ao BID, pela sensibilização, capacitação e mobilização de empresários e entidades locais dos APLs, bem como por coordenar a elaboração de planos estratégicos dos APLs.
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	Apoio metodológico e financiamento de recursos.

Fonte: GRIN e FERREIRA (2013).
Elaboração própria.

Segundo Grin e Ferreira (2013, p. 70), o Programa de Apoio à Competitividade dos APLs visa “*aumentar a produtividade e a competitividade das empresas e produtores rurais integrantes de sete APLs selecionados*”. Foram oferecidos aos arranjos seis linhas de apoio:

- Capacitação e assessoria empresarial;
- Tecnologia industrial básica e inovação tecnológica e organizacional;
- Meio ambiente e desenvolvimento social;
- Logística;
- Comercialização, prospecção de mercado e exportações;

- Organização do APL.

Para acessar ou solicitar as linhas de apoio, era necessária a existência de uma Entidade de Governança Local, os Centros Gestores indicados na Política Estadual de Fomento aos APLs. Essas entidades, representadas por sindicatos ou associações representativas do setor de cada APL, tinham como atribuição principal oferecer apoio técnico aos executores do programa em nível estadual, através da elaboração de projetos por APL, os Planos de Melhoria da Competitividade.

O Programa BID, durante a sua vigência (2010-2014), investiu um montante de US\$ 16,7 milhões e atendeu diretamente a sete APLs no estado, sendo eles: biotecnologia, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH); calçados, em Nova Serrana; calçados e bolsas, na RMBH; eletroeletrônico, em Santa Rita do Sapucaí; fruticultura, na região do Jaíba; fundição, em Divinópolis, Itaúna e Cláudio; e móveis, em Ubá. Outros três arranjos receberam investimentos pontuais: tecnologia da informação, na RMBH; metalmecânico, no Vale do Aço; e o Circuito das Malhas, no Sul de Minas.⁵³

3.7.3 Outras iniciativas públicas com impacto nos Arranjos Produtivos Locais

Assim como apresentado no estado de São Paulo, o estado de Minas Gerais também conta com outras iniciativas que podem impactar nos Arranjos Produtivos Locais.

- Banco do Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG): Banco público estadual voltado para a concessão de crédito para os setores público (prefeituras) e privado (micro, pequenas e médias empresas). Busca atuar no desenvolvimento regional, com redução das desigualdades; na inovação, com vistas à diversificação produtiva de Minas; no apoio ao setor agropecuário; e na sustentabilidade (articulação entre as dimensões da preservação ambiental, do desenvolvimento econômico e da inclusão social) (BDMG, 2019)⁵⁴;

⁵³ FIEMG - Indústria comemora resultados de Programa de Apoio a APLs. Disponível em: <https://www7.fiemg.com.br/noticias/detalhe/industria-comemora-resultados-de-programa-de-apoio-a-apls>. Acesso em: 20 mai. 2019.

⁵⁴ Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). Disponível em: <https://www.bdmg.mg.gov.br/sobre-bdmg/?missao-visao-valores>. Acesso em: 10 mai. 2019.

- Agência de Promoção de Investimento e Comércio Exterior de Minas Gerais (INDI): é uma agência voltada para a promoção de investimento e comércio exterior de Minas Gerais (INDI, 2019)⁵⁵;
- Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (CODEMGE): composto pelo conjunto de empresas estatais, a CODEMGE é integrante da Administração Pública Indireta do Estado de Minas Gerais. Sua atuação está voltada para gerar novas oportunidades de investimentos, aumentar a competitividade de Minas e propiciar bons negócios para o setor produtivo mineiro (CODEMGE, 2019)⁵⁶;
- Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG): é uma sociedade de economia mista da administração indireta do Estado de Minas Gerais. Responsável por diversos projetos e ações de fomento ao desenvolvimento econômico do Estado (CODEMIG, 2019)⁵⁷. Segundo reportagem publicada em 2018 pelo jornal “O Tempo”, dentre as propostas do atual governo mineiro está a extinção da CODEMIG⁵⁸.

Antes de encerrar a descrição das políticas, cabe indicar o papel estratégico da Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF), entidade criada com a Lei 22.257 de 27 de junho de 2016 (já revogada). Ao estabelecer a estrutura da administração pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, foram instituídas três secretarias de Estado de caráter extraordinário e com a finalidade de atender a situações temporárias, com diferentes competências (desenvolver e fomentar a economia mineira; incentivar a racionalização e a simplificação administrativa; mitigar a vulnerabilidade social e reduzir as desigualdades sociais; atender emergências na área da saúde pública; atuar em casos de calamidade pública).

É nesse conjunto de competências gerais que é criada, por meio do Decreto nº 47.094, de 28 de novembro de 2016, a Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais, cuja principal competência era “*desenvolver e fomentar a economia mineira, com as atribuições de planejar, organizar, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado*” (MINAS GERAIS, 2016, p. 11). As ações eram

⁵⁵ Agência de Promoção de Investimento e Comércio Exterior de Minas Gerais (INDI). Sobre o INDI. Disponível em: <http://www.indi.mg.gov.br/o-indi/sobre-o-indi/>. Acesso em: 10 mai. 2019.

⁵⁶ Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (CODEMGE). Perfil. Disponível em: <http://www.codemge.com.br/a-codemge/perfil/>. Acesso em: 10 mai. 2019.

⁵⁷ Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG). Disponível em: <http://www.codemig.com.br/a-codemig/perfil/>. Acesso em: 10 mai. 2019.

⁵⁸ DINIZ, A. Extinção da Codemig vira meta. O Tempo. 18 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/hotsites/elei%C3%A7%C3%B5es-2018/extincao-da-codemig-vira-meta-1.2032683>. Acesso em: 10 mai. 2019.

destinadas, basicamente, ao “*desenvolvimento integrado das regiões do Estado; ao fomento e desenvolvimento de potencialidades regionais; e ao desenvolvimento dos arranjos produtivos locais, do cooperativismo e do artesanato*” (MINAS GERAIS, 2016, p. 11).

Com a SEEDIF, o governo criou uma estrutura voltada inteiramente para a questão do desenvolvimento regional e situa os APLs como iniciativa de primeira ordem nessa questão. Apesar de ter sido criada para funcionamento temporário, o governo vigente, ao apresentar o documento “*Transição de Governo – Relatórios Setoriais*”, voltado à SEEDIF, deixa explícita a necessidade na manutenção das ações de apoio aos Arranjos Produtivos Locais. As ações devem ser realizadas em conjunto com os atores pertencentes à rede de apoio ao desenvolvimento econômico e com inscrição local para que, assim, seja possível o andamento dos processos de identificação e reconhecimento de polos produtivos no estado.

A criação e a extinção de “*sub-pastas*” responsáveis pelos APLs acompanham o tratamento do tema no estado de Minas Gerais. Antes mesmo de a SEEDIF ser criada no governo de Fernando Pimentel, seu antecessor, governo Antônio Anastasia, já havia criado a Superintendência de Arranjos Produtivos Locais cuja função era o “*fortalecimento das economias regionais por meio da integração e da complementaridade das cadeias produtivas locais e da geração de processos permanentes de cooperação, difusão e inovação*” (MINAS GERAIS, 2011, p. 4).

3.8 A governança territorial nas Políticas destinadas aos Arranjos Produtivos Locais: exercício comparativo

Percebemos que, nos documentos oficiais (decretos) apresentados nas duas unidades federativas, não são especificadas as definições de governança adotadas pelo poder público para identificar os APLs. Na realidade, não existe uma definição direta ou explícita. No caso de Minas Gerais, não podemos desconsiderar que a proposta apresentada contém mais subsídios, indicações, elementos para pensarmos a estrutura de governança. A proposta oferecida por Minas Gerais insere as associações laborais, os sindicatos, na estrutura de governança, o que não ocorre no estado de São Paulo – pelo menos não de forma direta, explícita.

Considerando que utilizamos, nesta dissertação, a tipologia proposta por PIRES et al. (2013), que classifica a governança em função de seu caráter ou atuação (privado, estatal-privado e pública, privado-coletiva e pública-tripartite), podemos afirmar, com base nos documentos consultados, que, no caso paulista, existe uma governança de tipo estatal-privado

e público, e, no mineiro, verifica-se uma governança pública-tripartite. No caso paulista, a atuação central da Secretaria de Desenvolvimento, articulada ao Sebrae-SP e à Fiesp, é o que estrutura a política estadual. Além disso, na definição de APL, o decreto 54.654 (07/08/2009) não faz menção à participação de representantes da esfera laboral (os trabalhadores) de forma direta.

Parágrafo único – Para efeitos deste decreto, o Arranjo Produtivo Local se caracteriza pela concentração geográfica de micro, pequenas e médias empresas de um mesmo setor ou mesma cadeia produtiva, as quais, sob uma estrutura de governança comum, cooperam entre si e com entidades públicas e privadas (SÃO PAULO, 2009, p. 1).

Nesse Parágrafo Único, não são detalhados os condicionantes dessa governança. A simples menção a uma interação entre entidades públicas e privadas não permite que confirmemos que o governo paulista reconhece a importância e a necessidade de entidades da esfera laboral participarem da estrutura de governança.

No caso de Minas Gerais, a governança pública-tripartite pode ser observada nos objetivos e nos instrumentos da política para APLs, no qual os centros gestores seriam responsáveis pela coordenação, orientação e dinamização do arranjo, contando com a participação de empresários, trabalhadores e instituições públicas e privadas.

O termo “coordenação” é utilizado no documento mineiro, diferentemente do paulista. Creditamos importância a essa diferença. Nesta pesquisa, concebemos o território como um construto que necessita de uma cooperação e, sobretudo, de uma coordenação.

Feita a análise descritiva sobre as políticas federal e estaduais, partimos para os estudos de caso desta dissertação. São eles: o APL têxtil e confecções de moda de Americana (SP) e Monte Sião (MG); o APL de calçados de Birigui (SP) e Nova Serrana (MG).

4 O PANORAMA DO SETOR TÊXTIL-CONFECÇÕES E CALÇADOS NO BRASIL E NO MUNDO

4.1 Introdução

Iniciamos esta seção resgatando a justificativa pela escolha dos APLs apresentados como recorte na pesquisa. As indústrias calçadista e têxtil/confecções são consideradas indústrias tradicionais devido ao seu baixo emprego tecnológico. O baixo emprego tecnológico repercute no comportamento do mercado de trabalho formal/informal e da tipologia dos estabelecimentos que, ao serem comparados aos do cenário nacional, indicam o grau de especialização produtiva, informação importante para identificar a relevância econômica e social da atividade para aquela realidade territorial.

Neste capítulo, faremos a descrição dos setores relativos aos APLs selecionados a partir da observação do panorama setorial mundial e nacional, identificando as principais entidades envolvidas nessas atividades.

4.2 O panorama do setor têxtil e confecções no mundo

As informações utilizadas para caracterizar o panorama do setor têxtil e confecções no mundo foram obtidas nos estudos publicados pela Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT). Segundo a Associação, trata-se de um mercado dinâmico, realizando lançamentos no mínimo a cada quatro vezes no ano.

Tendo como base o ano de 2010, a entidade informa que o consumo per capita mundial de fibras era de 11,6 kg/habitante. No total consumido, a quantidade chega a 80 milhões de toneladas de fibras, sendo 62% de fibras químicas e 38% de fibras naturais, como o algodão. Em relação à produção no mundo, foram produzidas 76 milhões de toneladas em 2010, abarcando fios, tecidos, malhas e confeccionados.

A distribuição produtiva mundial foi atingida fortemente pela reestruturação produtiva mundial ocasionada com a crise do regime de acumulação fordista e a configuração de uma nova divisão internacional do trabalho. Na década de 1980, as plantas produtivas saem dos países do centro capitalista, os países desenvolvidos, como Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão, para se instalarem nos países emergentes da Ásia, responsável por 73% do volume total produzido no mundo em 2013 (ABIT, 2013, p. 14).

Segundo dados disponibilizados pelo Instituto de Estudos e Marketing Industrial (IEMI) referentes ao ano de 2010, os maiores produtores mundiais do setor têxtil são China, Índia, Estados Unidos, Paquistão, Brasil, Indonésia, Taiwan, Turquia, Coreia do Sul e Tailândia. Na confecção verificam-se poucas alterações entre os maiores produtores: China, Índia, Paquistão, Brasil, Turquia, Coreia do Sul, México, Itália, Malásia e Polônia. Como visto, o Brasil figura entre os dez maiores produtores da indústria têxtil (5ª posição) e confecções (4ª posição), e, embora seja um dos líderes, a participação nacional no comércio mundial é pequena (menos de 0,5%), colocando-o na 23ª posição de um ranking de exportadores liderado pela China (economia responsável por 36% das exportações dos setores têxtil e confecções), como informa a ABIT (2013).

4.3 O setor têxtil e confecções no Brasil: surgimento e panorama atual

No Brasil, o desenvolvimento do setor têxtil está diretamente relacionado ao processo de industrialização do país, sendo a mais importante do conjunto da indústria de transformação até o ano de 1939. As primeiras atividades têxteis remontam ainda ao período colonial, em especial após a chegada da família real portuguesa ao Brasil e com a consequente abertura dos portos. Com o fim das barreiras impostas pela Coroa Portuguesa à colônia na instalação de atividades artesanais/industriais e com a criação tarifa Alvez Branco, que impunha taxas à importação a três mil artigos, notam-se as primeiras iniciativas de apoio à instalação das atividades têxteis no país por meios protecionistas (SUZIGAN, 1986).

No século XIX, são instaladas as primeiras unidades produtivas têxteis, sendo a primeira delas na Bahia, e, posteriormente, em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, que já demonstravam importância econômica e política com a produção do café e o estabelecimento das primeiras ferrovias. A indústria têxtil chega à região Sul com a vinda dos imigrantes alemães e poloneses ainda no século XIX⁵⁹.

No século XX, como a produção do tecido de algodão excede a demanda interna, os produtores passam a exportá-lo. Em 1908, a cidade de São Paulo assume o protagonismo na produção nacional de tecidos, e, mesmo com a inserção da lã, seda e raiom, a base da produção continuava sendo o algodão.

A sucessão de eventos mundiais, como a I Guerra Mundial (1914-1918) e a Quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque (1929), faz com que a indústria têxtil desacelere o seu

⁵⁹ Documentário. O fio da história, entre agulhas e tecidos. Kátia Klock. Exibido pela Rede Brasil Sul de Televisão (RBSTV – SC). Disponível: <https://www.youtube.com/watch?v=A8-xK0I8G7s>. Acesso em: 20 mai. 2019.

crescimento. A capacidade produtiva em expansão foi afetada com a dificuldade na importação de máquinas, corantes e soda cáustica, itens importados da Europa (SUZIGAN, 1986).

Na década de 1930, após a piora da crise do café, a indústria volta a registrar crescimento na produção. A II Guerra Mundial (1939-1945) possibilitou ao Brasil aproveitar a oportunidade para aumentar as suas exportações, tornando-se, nesse período, o segundo maior produtor têxtil do mundo (FUJITA; JORENTE, 2015).

Um marco no desenvolvimento do setor no país se deu quando a Companhia Progresso Industrial do Brasil, popularmente chamada de Fábrica Bangu, localizada na cidade do Rio de Janeiro e que iniciou suas atividades em 1889 fabricando morins e chitas, elevou seu nível de qualidade e acabamento investindo em maquinário e produzindo artigos variados, apostando, inclusive, em desfiles e no estabelecimento de parcerias esportivas como veículo de propaganda. Os desfiles promovidos pela empresa tinham como objetivo a promoção do tecido de algodão feito no Brasil, que não contava com muito prestígio entre a elite nacional⁶⁰.

Continuando o traçado do desenvolvimento do setor, chegamos à década de 1970, quando é registrada a entrada de investidores estrangeiros voltados para a produção de fibras e filamentos artificiais e sintéticos (tergal e lycra). Fujita e Jorente (2015 apud TEIXEIRA, 2007) mencionam as americanas Sudamtex e a Celanese, a nipo-brasileira Safron-Teijin, a franco-suíça Rhodia, a italiana Fiação Brasileira de Rayon e a teuto-brasileira Companhia Brasileira de Sintéticos.

A fase industrializante do país encerrada na década de 1980 atinge também o setor têxtil e confecções. A crise da economia mundial afeta o cenário nacional e oferece um ambiente de incertezas e dificuldades com alta do desemprego, queda de renda, escalada de preços e estagnação da economia. Comparativamente às indústrias têxteis e confecções norte-americana, europeia e asiática, a indústria brasileira era tecnologicamente atrasada. A nova configuração política e econômica, ao abominar o modelo protecionista, advogava pela abertura dos mercados e pelo incentivo à competição. É o cenário da globalização (FUJITA; JORENTE, 2015).

O período de transição marcado pela crise do fordismo e pelo advento do regime flexível (globalização) inaugura uma nova fase da indústria no Brasil, sobretudo para a indústria têxtil e confecções. A crise fiscal do Estado e a fragilidade industrial não são capazes de contornar de imediato os efeitos da reestruturação produtiva. Consideramos que as políticas de

⁶⁰ DISITZER, M. Mostra 'Pioneiros' homenageia a trajetória da lendária Fábrica Bangu. In.: Jornal O Globo. Publicado em 10 de agosto de 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/ela/moda/mostra-pioneiros-homenageia-trajetoria-da-lendaria-fabrica-bangu-22969362>. Acesso em: 20 mai. 2019.

estabilização da economia implementadas na década de 1990, pautadas nas diretrizes do Consenso de Washington, colocaram a indústria tradicional (têxtil, confecções e calçados) em uma situação delicada, tendo apenas uma saída, a adequação à reestruturação da produção.

Para Coan e Kohn (2006), a implementação das políticas de abertura econômica buscando priorizar a estabilização da inflação, da balança comercial e de pagamentos, em um contexto de intensificação do processo de globalização econômica, prejudicou a indústria nacional devido à inexistência de uma política industrial abrangente e adequada às características e às peculiaridades dos setores. Para os autores, a ausência da política industrial *“foi um dos fatores mais importantes que impôs à indústria têxtil do Brasil um pesado ônus no período de transição da abertura comercial dos anos 1990”* (COAN; KOHN, 2006, p. 13).

Esse processo foi intensificado com a implementação do plano de estabilização a partir de julho de 1994, quando se somou o poder de compra da moeda fortalecida pela política cambial instituída pelo plano de estabilização às amplas facilidades para importação proporcionadas pela política de tarifas. A partir daí o setor têxtil brasileiro registrou um crescente fluxo de importações de fibras, tecidos e produtos confeccionados, levando a grandes déficits na balança comercial desses produtos nos anos seguintes (COEN; KOHN, 2006, p. 13).

Informação importante a ser considerada sobre esse período marcado pelos esforços de estabilização da economia nos anos de 1990, como já explicado anteriormente, refere-se à estabilização da moeda (Plano Real), que teve como reflexo a ampliação do consumo da população de renda mais baixa. Esse aumento do consumo com a moeda brasileira equiparada ao dólar norte-americano resultou na entrada de mercadorias externas. O dólar barato incentivou as importações, o que afetou a indústria nacional, dentre elas, a indústria têxtil focada na produção de tecidos artificiais e sintéticos, que não conseguiam competir com a produção asiática. Sobre isso, Coan e Kohn (2006) explicam como resultado do processo de reestruturação produtiva em âmbito global.

[...] verificou-se um processo de reestruturação produtiva que implicou no declínio da produção em alguns segmentos, como o que ocorreu na produção de tecidos planos, resultando na falência de muitas empresas, especialmente produtoras de tecidos artificiais e sintéticos, mais atingidos pelas importações da Ásia. Ao lado disso, ocorreu a substituição da produção de tecidos planos pela de malhas de algodão, cujos investimentos são mais baixos e o produto em geral também é mais barato; este produto, dessa forma, tornou-se mais acessível à nova parcela de consumidores que o Plano Real incorporou ao mercado. Com o intuito de diminuição dos custos de mão-de-obra, ocorreu um deslocamento regional de empresas para o Nordeste brasileiro e demais regiões de incentivos fiscais, desde que alguns governos estaduais

participaram junto com as empresas no desenvolvimento de programas de qualificação e treinamento de mão-de-obra (COAN; KOHN, 2006, p. 18).

Outra informação interessante e que demonstra os problemas na indústria têxtil nacional é a dependência dessa indústria com o algodão. Coincidentemente, na década em que o setor passava pela abertura econômica, a produção nacional de algodão vivenciou um revés, pois o Brasil passou de grande exportador a importador de algodão. Dentre as mudanças dessa situação, novamente Coan e Kohn (2016) assinalam como fatores: a praga do bicudo e a grande facilidade para importação de tecido de algodão por ocasião da abertura comercial (fator potencializado pela eliminação do imposto de importação do produto em 1990 e pelas vantagens de juros e financiamento).

Segundo Monteiro Filho e Correa (2002, p. 241), *“em 1990, com a abertura comercial, as tarifas de importação de tecidos passaram de 70% para 40%. Logo depois, a alíquota caiu para 18%, no regime de desagravação tarifária”*, o que afetou as tecelagens, tinturarias, estamparias e até fiações, chegando posteriormente a ser registrada a importação de confecções prontas. Com o impacto negativo na indústria nacional do setor, o governo federal, em 1985, elevou as tarifas ao patamar do início da década, 70 %, medida que vigorou até o ano seguinte e que foi bem recebida pelo setor.

O acirramento da competição internacional e o aumento da participação da indústria asiática no mercado interno impuseram à indústria têxtil nacional a necessidade de se implementarem mudanças profundas no processo produtivo, resultando, assim, na inovação tecnológica (do produto e do processo). A inovação do processo produtivo foi muito acentuada no caso da indústria têxtil, pois requereu uma modernização do parque industrial do setor, como a informatização da produção. O BNDES, por meio do Programa de Reestruturação do Setor Têxtil (criado em 1986), foi um ator importante na recuperação do setor brasileiro, financiando a importação de máquinas e equipamentos, como filatórios, teares, máquinas de costura e máquinas para acabamento.

Os investimentos realizados resultaram em uma significativa modernização do parque industrial. Como exemplos dessa modernização, podemos mencionar o aumento no número de máquinas modernas (com idades médias menores do que em toda a década corrente) e estratégias como a reestruturação e a fusão.

A modernização do parque produtivo resultou na queda do número de empregos no setor e alimentou a concentração produtiva em grandes empresas. Além disso, verificamos a redução do portfólio das empresas, ou seja, reduziram o seu *mix* de produtos, e a terceirização da

produção, com maior diferenciação dos produtos. Por fim, verificou-se o deslocamento regional da produção para o Nordeste brasileiro e demais regiões com base em políticas de incentivo, com formação de cooperativas de trabalho e menores custos de mão de obra (GORINI, 2000).

Dito isso, a autora descreve a distribuição regional da produção têxtil e confecções no país, assinalando a concentração nas regiões Sudeste e Sul, considerando o ganho que a região Nordeste obteve com o processo de reestruturação da produção. No início da década dos anos 2000, na região Sul do Brasil observa-se uma importante produção de cama, mesa e banho e malhas, de médio e pequeno portes; na região Sudeste, nota-se a produção de tecidos artificiais e sintéticos, desde os grandes produtores de matérias-primas (viscose, poliéster, náilon, elastano, entre outros) até pequenas e médias tecelagens, malharias e confecções; no Nordeste, tecidos planos de algodão, como, por exemplo, sarjas, índigo, tecidos para lençóis e malhas para confecção de camisetas.

No caso da região Sudeste, a autora destaca a existência, no estado de São Paulo, do aglomerado produtivo de Americana, Santa Bárbara D'Oeste, Nova Odessa e Sumaré, líderes na produção nacional de tecidos artificiais e sintéticos. Menciona também o polo produtivo de Nova Friburgo, no estado do Rio de Janeiro, dedicado à produção de lingerie, entre outros.

Dados obtidos na RAIS mostram a magnitude do setor no Brasil, como se pode observar nas tabelas 3 e 4.

Tabela 3: Número e participação dos estabelecimentos na indústria têxtil e confecções no total: dez principais estados.

Fabricação de Produtos Têxteis			Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios			Total		
UF	Número	%	UF	Número	%	UF	Número	%
SP	3.379	31	SP	14.311	26	SP	17.690	26
SC	1.877	17	SC	7.994	14	SC	9.871	15
MG	1.293	12	MG	7.213	13	MG	8.506	13
PR	796	7	PR	4.806	9	PR	5.602	8
RS	659	6	RJ	3.844	7	RJ	4.231	6
GO	426	4	GO	3.531	6	GO	3.957	6
RJ	387	4	CE	3.140	6	RS	3.586	5
PE	374	3	RS	2.927	5	CE	3.460	5
BA	326	3	PE	2.564	5	PE	2.938	4
CE	320	3	BA	1.181	2	BA	1.507	2
Total	9.837	90	Total	51.511	92	Total	61.348	92
Brasil	10.964	100	Brasil	55.825	100	Brasil	66.789	100

Fonte: RAIS (2019).

Elaboração própria.

Tabela 4: Número e participação dos empregos na indústria têxtil e confecções no total: dez principais estados.

Fabricação de Produtos Têxteis			Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios			Total		
UF	Número	%	UF	Número	%	UF	Número	%
SP	91.811	35	SP	151.605	25	SP	243.416	28
SC	53.902	21	SC	107.119	17	SC	161.021	18
MG	29.105	11	MG	68.967	11	MG	98.072	11
PR	13.999	5	PR	59.003	10	PR	73.002	8
CE	13.447	5	CE	48.236	8	CE	61.683	7
RS	9.002	3	RJ	46.494	8	RJ	52.950	6
PB	8.590	3	GO	24.564	4	RS	30.768	4
BA	6.653	3	RS	21.766	4	GO	27.865	3
RJ	6.456	2	PE	21.107	3	PE	27.220	3
PE	6.113	2	RN	17.418	3	RN	22.627	3
Total	239.078	92	Total	566.279	92	Total	798.624	91
Brasil	260.478	100	Brasil	614.614	100	Brasil	875.092	100

Fonte: RAIS (2019).

Elaboração própria.

No ano de 2015, último ano do período analisado nesta dissertação, os estados de São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina concentravam 60% dos estabelecimentos produtivos têxteis e 53% da produção de confecções do país. Já em relação aos empregos formais, os três estados concentravam 67% dos estabelecimentos produtivos têxteis e 53% da produção de confecções do país.

A expansão comercial das relações China-Brasil em um cenário de recessão dos mercados desenvolvidos atingiu negativamente a indústria têxtil. Segundo a ABIT, com a recessão dos mercados tradicionais ou a sua lenta recuperação, os produtores asiáticos focaram suas mercadorias nos países emergentes, dentre eles o Brasil. Destaque para a exportação de confecções, que, embora representando quase 13% do volume importado pelo setor no ano de 2012 no Brasil, correspondeu a quase 37% do valor importado em toda a cadeia de têxteis e confecções. A participação vem aumentando, segundo a ABIT, que vê com preocupação esse movimento em detrimento da produção nacional. Os esforços para garantir a competitividade do setor envolvem diferentes atores, sejam elas empresas, associações, poder público e frentes institucionais.

4.4 A organização institucional do setor têxtil e confecções

Originalmente nomeada por Associação Paulista da Indústria Têxtil, a Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT), fundada em 1957, é a mais importante entidade representativa do setor têxtil e confecções no Brasil. Segundo dados disponibilizados pela entidade referentes ao ano de 2017, ela “[...] representa a força produtiva de 27,5 mil empresas instaladas por todo o território nacional, empresas de todos os portes que empregam mais de 1,5 milhão de trabalhadores e geram, juntas, um faturamento anual de US\$ 51,58 bilhões” (ABIT, 2019)⁶¹.

Segundo o estatuto social da entidade, estão entre os seus objetivos: 1) representar e defender os interesses da cadeia têxtil e de confecção nacional; 2) assistir todos os seus associados; 3) colaborar com as autoridades governamentais no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a cadeia; 4) promover, apoiar e desenvolver projetos culturais e de capacitação técnica; 5) recolher e obter registro de marca para produtos e serviços; 6) promover a pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico da cadeia têxtil, entre outros (ABIT, 2007).

Em relação às representações do setor nos estados de São Paulo e Minas Gerais, há o Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem do estado de São Paulo (Sinditêxtil) e o Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem no estado de Minas Gerais (SIFT). O Sinditêxtil foi fundado em 1932 e é o mais antigo do setor no país. Sua principal missão, diz a página virtual do sindicato, é “*coordenar, fortalecer e representar legalmente a Cadeia Produtiva Têxtil; do cultivo do algodão, matérias-primas sintéticas, fibras têxteis, fiações, até tecelagens, tinturarias e estamparias, no Estado de São Paulo*” (SINDITÊXTIL, 2019, s/p)⁶².

Já o SIFT foi criado em 1942 e, de acordo com a apresentação disponibilizada em sua página virtual, foi reconhecido como “*sindicato representativo das indústrias das categorias econômicas das indústrias de fiação e tecelagem na base territorial inter-municipal de todo o Estado de Minas Gerais, com exceção do Município de Juiz de Fora*”. Diferentemente do sindicato paulista, o SIFT não abrange as tecelagens, como consta do Artigo 1º do seu Estatuto.⁶³

⁶¹ ABIT. Quem somos. Disponível em: <https://www.abit.org.br/cont/quemsomos>. Acessado em: 10 maio 2019.

⁶² SINDITÊXTIL. Apresentação. Disponível em: <https://www.sinditextilsp.org.br/cont/apresentacao-sinditextil>. Acesso em: 10 mai. 2019.

⁶³ SIFT. Estatuto. Disponível em: <http://www.siftmg.org.br/>. Acesso em: 10 mai. 2019.

Art. 1º – O SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DE FIAÇÃO E TECELAGEM, NO ESTADO DE MINAS GERAIS, reconhecido pela Carta Sindical expedida em 31 de dezembro de 1942 e registrada sob nº 89.834, no Registro Civil de Pessoas Jurídicas de Belo Horizonte, tem por objeto a defesa e coordenação dos interesses gerais da categoria econômica das indústrias de fiação a tecelagem em geral, com exceção das malharias, sendo indeterminado o seu prazo de duração (SIFT, 2000, s/p).

Além do SIFT, os empresários do setor têxtil e confecções no estado contam com o Sindicato das Indústrias do Vestuário no Estado de Minas Gerais (SINDIVEST), cujo objetivo é promover estudos e agir na coordenação, proteção e representação *das indústrias do vestuário a ele vinculadas*⁶⁴.

Outra forma de organização do setor se dá pela via da política institucional. A existência da Frente Parlamentar Mista José Alencar para o Desenvolvimento da Indústria Têxtil e de Confecção é uma demonstração de que o setor apresenta para o país, agregando deputados federais e senadores. O processo de construção da frente contou com a participação da ABIT, responsável pela criação e coordenação, que, no mês de maio de 2019, apresentou a sua atual formação, composta por 209 deputados federais e 15 senadores. Dentre os partidos atuantes na Câmara dos Deputados e participantes da Frente Parlamentar do setor, o Partido dos Trabalhadores (PT) é o mais numeroso, com 29 deputados e quatro senadores, seguido do Partido Republicano Brasileiro (PRB), com 21 deputados, o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), com 18 deputados e 2 senadores, e o Partido Social Democrático, com 18 deputados. Na atual legislatura (2019-2022), são 24 partidos integrantes da frente⁶⁵.

As Federações das Indústrias de São Paulo (Fiesp) e de Minas Gerais (Fiemg) possuem “braços” específicos para o trato do setor têxtil e confecções. A Fiesp, por exemplo, possui em sua estrutura o Comitê da Cadeia Produtiva da Indústria Têxtil, Confecção e Vestuário (Comtêxtil), tendo como missão auxiliar no alavancamento do setor têxtil, de confecção e vestuário. Para tanto, esse comitê apresenta diferentes focos de atuação: (i) Agir em defesa e atender às demandas específicas do setor; (ii) Consolidar demandas de pesquisas junto à

⁶⁴ SINDIVEST. O SINDIVEST. Disponível em: <http://sindivestmg.com.br/o-sindivest/>. Acesso em: 10 mai. 2019.

⁶⁵ Os demais partidos integrantes são: Partido Liberal (17 deputados e um senador), Progressistas (16), Movimento Democrático Brasileiro (13 e um senador), Partido Socialista Brasileiro (13 deputados), Democratas (10 e dois senadores), Partido Democrático Trabalhista (10 deputados), Partido Republicano da Ordem Social (sete deputados), Partido Social Liberal (sete deputados e um senador), Podemos (cinco deputados e um senador), Avante (quatro deputados), Solidariedade (quatro deputados), Partido Comunista do Brasil (três deputados), Partido Trabalhista Brasileiro (três deputados e um senador), Patriota (três deputados), Cidadania (dois deputados e um senador), Partido Socialismo e Liberdade (dois deputados), Partido Verde (dois deputados), Novo (um deputado), Partido Social Cristão (um deputado) e Rede Sustentabilidade (um senador). Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Frente Parlamentar Mista José Alencar para o Desenvolvimento da Indústria Têxtil e de Confecção. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=54032>. Acesso em: 10 mai. 2019.

estrutura da Fiesp; (iii) Analisar o desempenho da cadeia produtiva e identificar fatores críticos à melhoria do desempenho; (iv) Integrar e promover o bom relacionamento entre os elos da cadeia têxtil, inclusive o varejo, e buscar consenso em eventuais conflitos de interesse entre as entidades participantes, facilitando as negociações das propostas apresentadas; (v) Colaborar com as entidades existentes, unificando esforços, nos objetivos comuns; (vi) Divulgar as normas, leis, informações e experiências para todos os participantes visando uniformizar o conhecimento do setor; (vii) Fomentar a análise do ambiente institucional, organizacional, técnico e tecnológico e estimular a discussão e intercâmbio; (viii) Facilitar a aproximação junto ao governo nas 3 esferas, levando propostas concretas de melhoria e para defender a manutenção e melhoria do desempenho da cadeia produtiva; (ix) Propor pesquisas e estratégias setoriais e prospectar a modelagem da cadeia enquanto sistema industrial, composto de elos sucessivos e interligados e a segmentação de cada elo; (x) Promover reuniões regulares do Comitê, eventos, seminários, workshops setoriais e visitas de cunho tecnológico (FIESP, 2019, s/p)⁶⁶.

A Fiemg mantém a Câmara da Indústria do Vestuário, braço da Federação patronal que busca representar as indústrias do Vestuário do estado de Minas Gerais e propiciar seu desenvolvimento e crescimento no mercado. A Câmara apresenta diferentes diretrizes que orientam o trabalho para o setor. Para o período 2019-2022, são oito diretrizes: (i) Melhorar a competitividade dos setores; (ii) Atuar para melhoria das regulamentações tributária e trabalhista dos setores; (iii) Promover a sustentabilidade junto às empresas associadas; (iv) Capacitação e treinamento das empresas associadas; (v) Desenvolvimento local e territorial; (vi) Desenvolver os canais de distribuição dos setores; (vii) Atuar efetivamente no Minas Trend; (viii) Trabalhar a comunicação social e as mídias digitais dos setores.⁶⁷

4.5 O panorama do setor calçadista no mundo

Para caracterizar o panorama do setor calçadista no mundo, utilizaremos informações da Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (2016), referentes ao ano de 2015. Segundo o levantamento realizado, o mercado do calçado, assim como o têxtil e confecções,

⁶⁶ FIESP. Comitê da Cadeia Produtiva da Indústria Têxtil, Confecção e Vestuário (COMTÊXTIL). Atuação do COMTÊXTIL. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/atuacao-do-comtextil/>. Acesso em: 10 mai. 2019.

⁶⁷ Câmara da Indústria do Vestuário. Missão. Disponível em: <https://www7.fiemg.com.br/publicacoes-internas/C%C3%A2mara%20do%20Vestu%C3%A1rio>. Acesso em: 10 mai. 2019.

tem um comportamento dinâmico, sendo um dos pilares da chamada indústria da moda, realizando durante o ano.

Tendo como base o ano de 2014, a associação informa que o consumo mundial de calçados foi de 18 bilhões de pares. Em relação à produção no mundo, foram produzidos 20 bilhões de pares, abarcando tênis, sapatos de couro, sandálias, botas, entre outros tipos.

A distribuição mundial da produção, assim como a indústria têxtil e confecções, foi atingida fortemente pela reestruturação produtiva mundial. Segundo dados da Abicalçados (2016) referentes ao ano de 2014, os maiores produtores mundiais do setor têxtil foram China, Índia, Brasil, Vietnã, Indonésia, Nigéria, Paquistão, México, Tailândia e Itália. Importante assinalar que, devido ao baixo custo da produção, o calçado chinês é o mais competitivo. No entanto, característica interessante do mercado calçadista, bem como da dinâmica territorial da produção, o tipo de calçado produzido na China e em outros países do Sudeste asiático não é concorrente de outros mercados, como o italiano e o português, que produzem calçados de couro e que possuem acordos preferenciais com o mercado oferecido pela União Europeia.

O Brasil está entre os grandes produtores de calçados, ocupando a 3ª posição. A participação brasileira nas exportações, segundo o relatório consultado, ainda é baixa, fazendo do país o 14º na lista, com 1% de participação. A China figura como o maior exportador, com 71%.

4.6 O setor calçadista no Brasil: surgimento e panorama atual

Apesar de cadeias produtivas distintas, o setor calçadista guarda alguns aspectos comuns com o setor têxtil e confecções, como o baixo emprego tecnológico comparado a outras atividades industriais, a capacidade de oferecer empregos e a sua fragilidade perante o competitivo mercado internacional. No Brasil, segundo Suzigan (1986), a indústria do calçado, juntamente com as indústrias têxtil e de chapéus, é a primeira a ser desenvolvida no país.

Costa (2009, p. 267) afirma que a produção de calçados no país integra as atividades que moldaram a indústria nacional desde o seu início. Até a década de 1860, diz o autor, a produção de calçados ocorria em pequena escala, elaborada por artesãos. Seria apenas na década seguinte que os fabricantes iniciariam um processo de “modernização da produção”, com a aquisição das primeiras máquinas, sendo a máquina de costura, que alimentaria a indústria têxtil e confecções, uma das mais requisitadas.

No levantamento feito por Suzigan (1986), as primeiras atividades estavam concentradas na cidade do Rio de Janeiro, na época a capital do Império. No final do século

XIX, a produção se espalhou por outros estados, como São Paulo, Bahia e Rio Grande do Sul (em decorrência da vinda de imigrantes na região Sul). Em especial ao Rio Grande do Sul, alguns autores (CORRÊA, 2001; ZINGANO; OLIVERIA, 2014) afirmam que o berço da indústria calçadista brasileira se deu nesse estado em decorrência da vinda de imigrantes alemães e italianos à região Sul do país.

Independentemente de onde surgiu a indústria calçadista, a produção era baseada no trabalho artesanal. A indústria passaria por um revés na primeira década do século XX, quando foi dado o primeiro grande impulso à indústria calçadista no Brasil, com a instalação de uma fábrica britânica de sapatos e botas na cidade de São Paulo, a Companhia de Calçados Clark Limitada (1904). Em 1907, registros do Centro Industrial do Brasil apontavam a existência de um grande número de fábricas de calçados no país concentradas no Rio de Janeiro, mas que já se observava o aumento da produção em outros estados, como Bahia, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul, mas, principalmente, em São Paulo.

Até 1913, um fato se destaca na evolução da produção de calçados no país, a chegada da indústria fabricante de máquinas para a produção de calçados, que, além de vender as máquinas e oferecer assistência técnica, realizava a locação do equipamento. Para Suzigan (1986), esse foi o principal fator que, somado ao aumento da proteção da indústria (protecionismo), às condições econômicas internas positivas, à ocorrência de problemas trabalhistas que fortaleceram as ações de modernização da produção (mecanização), à disponibilidade de energia elétrica em São Paulo e no Rio de Janeiro, favoreceu o avanço da produção de calçados.

Antes da Primeira Guerra Mundial, a indústria de calçados no Brasil estava plenamente instalada, sendo o total produzido suficiente para suprir 97,3% da demanda interna. A importação de insumos para a indústria nacional foi prejudicada durante a guerra, mas esse problema favoreceu as iniciativas nacionais de suprir a demanda da cadeia produtiva nacional por produtos internos. Essas iniciativas eram apoiadas pelo governo.

O período de crescimento da produção foi interrompido durante os anos 20 do século XX. A crise do café e os efeitos da “Grande Depressão” iniciada nos Estados Unidos afetaram a indústria calçadista, sendo ela listada entre as que estariam proibidas de importar maquinaria. Segundo Corrêa (2001), o período 1920-1960 evidencia uma fase de estagnação no setor, com a regionalização da produção e a queda na introdução de novas técnicas e máquinas.

O período de 1960 a 1990, diferentemente do período anterior, foi de dinamismo para o setor, tendo no comércio de calçados para os Estados Unidos um potencializador, apoiando-se no *cluster* industrial já existente no Vale dos Sinos e em menor escala em Franca,

acontecimentos observados já no final da década de 1960. A atuação do BNDES e do Banco de Desenvolvimento da Região Sul (BRDE) foi essencial no processo de fortalecimentos dos primeiros polos produtivos.

O Vale dos Sinos se especializara em calçados femininos de couro, enquanto Franca se destacava pelos calçados masculinos. Nesse período, a ação coletiva das então pequenas empresas na identificação de mercados externos e os incentivos à exportação introduzidos pelo governo foram fundamentais para o boom exportador. Desde essa época, o BNDES já financiava o investimento fixo dessa indústria, cabendo destacar a atuação do BRDE na região, permitindo que os produtores respondessem às exigências dos importadores de lotes maiores e atendessem às expectativas quanto ao padrão de produto (CORRÊA, 2001, p. 68).

Na década de 1970, vê-se o calçado brasileiro ganhar espaço na pauta exportadora nacional, e, com os ganhos obtidos, a produção de máquinas, equipamentos, artefatos e componentes para o setor são implantados no Rio Grande do Sul contribuiu para o avanço tecnológico do setor coureiro-calçadista. Na década seguinte, ocorre a introdução de técnicas organizacionais (controle de qualidade, planejamento e controle da produção) e de técnicas produtivas (processo de produção, novas tecnologias e equipamentos informatizados) no parque industrial calçadista. Segundo Reis (1994, apud CORREA, 2001, p. 68), *“o grande avanço tecnológico do setor verificou-se na área de máquinas para produção de calçados esportivos, sendo que na área de calçados de couro não foram verificadas alterações relevantes na década de 80”*.

A produção de calçados, que, durante décadas, ocorria com uso de couro, experimentou uma fase de inovação com o desenvolvimento da indústria petroquímica e o surgimento de materiais sintéticos. Nesse contexto, outras opções surgiram, e os fabricantes de calçados começaram a utilizar matérias-primas alternativas (SILVESTRIN; TRICHES, 2008).

Na década de 1990, a indústria de calçados passou por uma nova fase, marcada pela reestruturação produtiva no setor calçadista. Assim como na indústria têxtil e confecções, plantas produtivas migraram para a região Nordeste (CORRÊA, 2001; GORINI; SIQUEIRA, 1999).

Nessa década, mudaram as condições de produção e concorrência na cadeia produtiva de calçados. As empresas calçadistas do Sul e do Sudeste foram se deslocando para o Nordeste à procura de mão-de-obra mais barata, incentivos dos governos estaduais e, em alguns casos, buscando adequar-se à produção voltada para o mercado externo, pois a pressão da concorrência obrigou o calçadista brasileiro, além de outras providências, a reduzir custos de produção e transporte. O Nordeste possui uma vantagem quando se lembra

desse aspecto, devido à sua localização privilegiada em relação aos Estados Unidos, nosso principal importador (CORRÊA, 2001, p. 69).

Praticamente, todos os estados da federação possuem estabelecimentos produtivos, sendo os principais Rio Grande do Sul, São Paulo e atualmente alguns estados do Nordeste, em especial o Ceará. É, portanto, uma indústria caracterizada pela concentração regional e que, acompanhando uma tendência do modelo de acumulação flexível, especializou-se na fabricação de determinados produtos.

Como exemplos, há o Vale dos Sinos (RS), com uma grande concentração de empresas especializadas em calçados femininos que, auxiliadas por instituições de ensino voltadas para a formação de mão de obra especializada para as indústrias de calçados e apoiadas por um centro de pesquisa e desenvolvimento para a indústria calçadista, lidera a produção de calçados no Brasil. Outro exemplo é o polo produtivo de Franca (SP), segundo maior produtor de calçados do país, cuja produção, voltada para a fabricação de calçados de couro para o público masculino, conta com a estrutura produtiva de um cluster (fabricas que atendem toda a cadeia produtiva, agentes de mercado interno e externo e, sobretudo, com instituições que procuram desenvolver e difundir inovações tecnológicas e gerenciais). Um terceiro exemplo, o polo de Birigui, recorte estudado nesta pesquisa, é conhecido pela sua produção de calçados infantis. Por fim, um quarto exemplo, também no estado de São Paulo, é o polo de Jaú, voltado para a produção de calçados femininos em couro.

No estado de Minas Gerais, são dois os polos de destaque na produção de calçados. Na capital mineira, Belo Horizonte, a produção é especializada em calçados femininos, e, em Nova Serrana, a produção é voltada para chinelos e tênis material sintético (tênis esportivo).

De acordo com Silvestrin e Triches (2008), apesar de estarem nos principais polos produtivos, as indústrias calçadistas da região do Vale dos Sinos e de Franca não estavam preparadas para a abertura comercial e a forte valorização do real que ocorreram durante a primeira metade da década de 1990, assim como as indústrias do setor têxtil. Como não apresentavam condições para concorrer com os baixos preços dos calçados importados, esses polos calçadistas enfrentaram um período de recessão, com o fechamento de grandes indústrias e o deslocamento de unidades fabris para os estados do Nordeste.

Dito isso, chegamos à região Nordeste, onde os efeitos da reestruturação produtiva resultaram, no início da década de 1990, na migração de grandes empresas calçadistas do Sul e do Sudeste para essa região. As mudanças nas condições de produção e a concorrência na cadeia produtiva de calçados fizeram com que as empresas buscassem mão de obra barata, incentivos

fiscais estaduais e, em alguns casos, a aproximação da produção com o mercado externo, correspondendo, assim, a ações de redução de custos de produção e transporte.

O deslocamento para o Nordeste se deu de forma relativamente dispersa, seguindo os incentivos fiscais e evitando as aglomerações. Para o autor, a região Nordeste possui uma vantagem quanto a esse último aspecto (aproximação da produção com o mercado consumidor) devido à sua localização privilegiada em relação aos Estados Unidos, nosso principal importador (CORRÊA, 2001; SILVESTRIN; TRICHES, 2008).

Os estados nordestinos que receberam a maior soma de investimentos foram Ceará, Bahia, Paraíba e Pernambuco. Ainda com base em Corrêa (2001), os investimentos realizados *“foram pulverizados em diversos municípios, empregando mão-de-obra local mais barata, mantendo baixos custos e evitando interferência de sindicatos, o que não impediu, todavia, que se formassem concentrações em algumas áreas geográficas desses estados”*.

No caso do estado do Ceará, o autor afirma que o governo estadual buscou desenvolver algumas cidades carentes de postos de trabalho e, conseqüentemente, gerando renda em pequenos municípios. No estado, além da capital Fortaleza e das cidades da região metropolitana, Cascavel, Sobral e Juazeiro do Norte foram beneficiadas. Em relação a Cascavel, desde 1998 o município abriga o Curtume Bermas, do Grupo Bertin (atual JBS/J&F Investimentos). Em Sobral, o desenvolvimento da indústria calçadista ganhou maior expressão a partir de 1993 com a instalação da Grendene. Por fim, a Juazeiro do Norte, um polo de produção bastante dinâmico e relativamente consolidado no contexto estadual, corresponde a maior concentração de micro e pequenas empresas calçadistas do estado.

A seguir, as tabelas 5 e 6 apresentam os números de estabelecimentos e vínculos, respectivamente.

Tabela 5: Número e participação dos estabelecimentos na indústria calçadista no total: dez principais estados.

Fabricação de Calçados			Fabricação de Partes para Calçados, de Qualquer Material			Total		
UF	Número	%	UF	Número	%	UF	Número	%
RS	2.746	34	RS	547	38	RS	3293	35
SP	2.422	30	SP	371	26	SP	2793	30
MG	1.393	17	MG	314	22	MG	1707	18
CE	311	4	SC	77	5	SC	355	4
SC	278	3	CE	36	3	CE	347	4
GO	209	3	GO	33	2	GO	242	3
PR	135	2	PB	16	1	PR	144	2
BA	111	1	BA	10	1	PB	125	1
PB	109	1	ES	10	1	BA	121	1
PE	59	1	PR	9	1	PE	60	1
Total	7.773	97	Total	1.423	99	Total	9187	98
Brasil	7.980	100	Brasil	1.431	100	Brasil	9411	100

Fonte: RAIS (2019).
Elaboração própria.

Tabela 6: Número e participação dos vínculos na indústria calçadista no total: dez principais estados

Fabricação de Calçados			Fabricação de Partes para Calçados, de Qualquer Material			Total		
UF	Número	%	UF	Número	%	UF	Número	%
RS	85.492	32	RS	9.596	48	RS	95.088	34
CE	53.370	20	CE	1.466	7	CE	54.836	19
SP	38.218	15	SP	4.149	21	SP	42.367	15
MG	26.396	10	MG	2.333	12	MG	28.729	10
BA	24.532	9	BA	236	1	BA	24.768	9
PB	14.105	5	PB	414	2	PB	14.519	5
SC	5.997	2	SC	795	4	SC	6.792	2
SE	4.447	2	SE	16	0	SE	4.463	2
PR	2.950	1	PR	68	0	PR	3.018	1
PE	2.064	1	PE	3	0	PE	2.067	1
Total	257.571	98	Total	19.076	96	Total	276.647	98
Brasil	263.265	100	Brasil	19.800	100	Brasil	283.065	100

Fonte: RAIS (2019).
Elaboração própria.

A distribuição produtiva, segundo dados da RAIS referentes ao ano de 2015, mostra que, mesmo com o processo de realocação da produção, os estados do Rio Grande do Sul,

São Paulo e Minas Gerais concentram 82% dos estabelecimentos. Sobre o número de empregos formais, os principais estados são Rio Grande do Sul, Ceará e São Paulo, que concentram 67%.

A reestruturação produtiva ainda não foi finalizada. Os efeitos das vantagens comparativas dos países asiáticos ainda representam dificuldades para a indústria calçadista brasileira. A principal, sem dúvida, é indústria chinesa, caracterizada por grandes empresas e unidades fabris voltadas para a fabricação em grande escala, notadamente de calçados esportivos destinados às grandes multinacionais e pela abundância de mão de obra de baixo custo (COSTA, 2008; SILVESTREIN; TRICHES, 2008).

Reconhece-se, portanto, que o calçado é um produto manufaturado e que envolve uma cadeia produtiva complexa, abrangendo os três grandes setores da economia (agropecuária, indústria e comércio), e tem a sua demanda determinada pelo preço e nível de renda. Mas, também, *“por fatores como a finalidade de uso, os materiais utilizados na fabricação, as mudanças na moda e estilo, e as preferências por marcas e modelos que estejam relacionados ao conforto do calce e qualidade do produto”* (ZINGANO, 2012, p. 45). Esse entendimento cabe também à indústria têxtil e de confecções.

4.7 A organização institucional do setor calçadista

Assim como observado no setor têxtil e confecções, o calçadista também demonstra uma organização por meio de associações nacionais e sindicatos locais e regionais. Veremos a seguir os principais.

A representante nacional do setor é a Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (Abicalçados), criada em 1983, sucessora da Associação das Indústrias de Calçados do Rio Grande do Sul (Adical). Segundo o estatuto social da entidade, trata-se de uma representante da sociedade civil, sem fins lucrativos, que, dentre os seus objetivos, destacam-se a defesa e a representação dos interesses das indústrias brasileiras de calçados perante entidades públicas e privadas, no âmbito nacional e internacional; o auxílio no desenvolvimento e fortalecimento dos setores que representa, servindo como entidade consultiva no estudo e orientação para solução de problemas que se relacionem com a categoria; representação judicial de seus associados; promoção de ações que visam ao desenvolvimento científico e tecnológico das empresas do setor coureiro-calçadista, individualmente ou através de consórcio de empresas, com objetivo de gerar projetos de pesquisa que resultem em inovações aplicadas; agir na promoção de eventos, congressos, feiras e encontros de caráter cultural, científico,

tecnológico, social e educativo ligados aos interesses de seus associados (ABICALÇADOS, 2013).

Outra representante do setor, nesse caso, especificamente das empresas fabricantes de componentes para couro, calçados e artefatos é a Assintecal, cuja função é mobilizar o setor de componentes para couro, calçados e artefatos através de iniciativas para o crescimento competitivo e sustentável da empresa⁶⁸.

Já em relação às entidades representativas dos setores nos estados, observamos a forte atuação dos sindicatos inseridos nos polos produtivos. No estado de São Paulo, o Sindicato da Indústria de Calçados de Franca (SINDIFRANCA), por exemplo, é o mais importante sindicato patronal do estado e um dos principais do setor no país. Criado em 1957 como Associação Profissional da Indústria de Calçado, o sindicato passou a adotar a atual denominação em 1958. Segundo o seu estatuto, é constituída para fins de estudo, coordenação, proteção e representação legal da categoria econômica da indústria de calçados (masculino, feminino e infantil) no município de Franca (SP).

Em Jaú, há o Sindicato da Indústria de Calçados de Jaú (Sindicalçados), fundado em 1979. Trata-se de uma organização sem fins lucrativos voltada para a defesa dos interesses dos empresários de calçados da região, a partir da coordenação, representação e proteção da categoria. Outra cidade do interior paulista protagonista no setor calçadista é Birigui, mas vamos reservar a análise de seu sindicato, o Sindicato das Indústrias do Calçado e Vestuário de Birigui (SINBI).

As Federações das Indústrias de São Paulo (Fiesp) e de Minas Gerais (Fiemg) também apresentam “braços” específicos para o trato do setor calçadista, agregando, nesse caso, o couro (coureiro-calçadista). Na Fiesp, o Comitê da Cadeia Produtiva da Indústria de Couro e Calçados e Artefatos (Comcouro) busca fortalecer e unir os participantes da cadeia produtiva em questão. O comitê apresenta diferentes focos de atuação: (i) Análise do desempenho da cadeia produtiva e identificação dos fatores críticos à melhoria do desempenho; (ii) Atendimento das demandas específicas do setor; (iii) Busca de consenso em eventuais conflitos de interesse entre as entidades participantes, facilitando as negociações das propostas apresentadas; (iv) Colaboração com as entidades existentes, unificando esforços nos objetivos comuns; (v) Estímulo à discussão e intercâmbio para a inovação tecnológica; (vi) Facilitação e aproximação

⁶⁸ Associação Brasileira de Empresas de Componentes para Couro, Calçados e Artefatos (ASSISTENCAL). Relatório Anual. Disponível em: https://www.assintecal.org.br/assets/uploads/file_download/Relatorio_Anual_Assintecal_2017_5_versao.compressed.pdf. Acesso em: 30 mai. 2019.

junto ao governo nas 3 esferas, levando propostas concretas de melhoria e para defender a manutenção e melhoria do desempenho da cadeia produtiva; entre outras⁶⁹.

Em Minas Gerais, por sua vez, existe o Sindicato Intermunicipal da Indústria do Calçado de Nova Serrana (Sindinova), abordado adiante. Já em relação à Fiemg, apesar de oferecer serviços de apoio ao setor calçadista, não possui uma estrutura para o setor como a Câmara da Indústria, como observado para o setor têxtil e confecções. Diferentemente do setor têxtil, que possui uma articulação pela via da política institucional, com a Frente Parlamentar Mista, o setor calçadista não apresenta essa estratégia. Dito isso, observamos uma melhor organização do setor têxtil e confecções nos dois estados e no âmbito legislativo federal. O setor calçadista é organizado no estado de São Paulo, mas não possui a inserção política como a verificada pelo outro setor analisado.

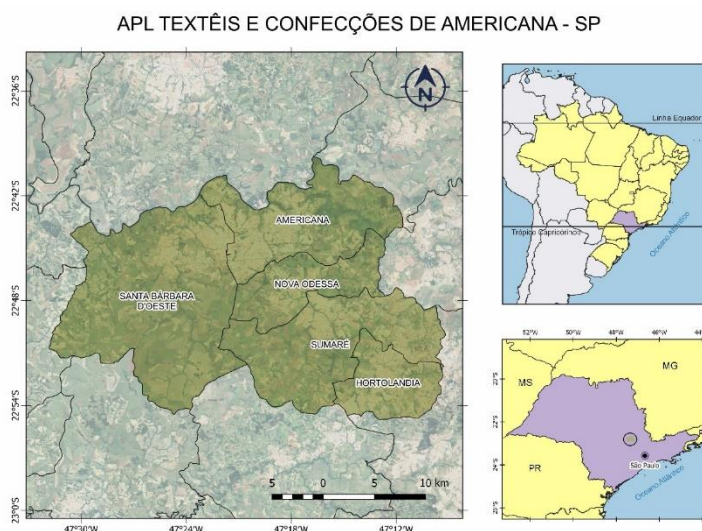
A afirmação feita se refere ao já apresentado em relação à organização ao setor em sua esfera patronal. Na esfera laboral, representados pelos sindicatos de trabalhadores, observamos a existência de entidades nos principais polos produtivos. O objetivo básico dos sindicatos é buscar as garantias dos direitos trabalhistas e atuar na convenção anual para o estabelecimento dos salários e demais benefícios. Esses sindicatos são vinculados às principais centrais sindicais do país, como a Central Única dos Trabalhadores e a Força Sindical. Diferentemente dos sindicatos e das federações, esses sindicatos não apresentam páginas oficiais na internet com informações detalhadas, o que prejudica grandemente a interpretação sobre as suas formas de atuação e demandas específicas do setor.

⁶⁹ FIESP. Comitê da Cadeia Produtiva de Couro e Calçados e Artefatos (COMCOURO). Atuação do COMCOURO. <https://www.fiesp.com.br/atuacao-do-comcouro/>. Acesso em: 30 mai. 2019.

5 O APL TÊXTIL E CONFECÇÕES DE MODA DE AMERICANA

5.1 Introdução

Composto por cinco municípios (Americana, Hortolândia, Nova Odessa, Santa Bárbara D'Oeste e Sumaré), o APL Têxtil e de Confeções de moda de Americana está localizado na Região Administrativa (RA) de Campinas e integra a porção oeste da Região Metropolitana (RM)⁷⁰ homônima (RMC). Por estarem localizados em uma das regiões econômicas mais dinâmicas do território brasileiro, os municípios acabam sendo favorecidos pelas vantagens locais e pelas vantagens competitivas existentes. Portanto, antes de especificarmos a dinâmica econômica dos municípios citados, uma breve caracterização da RMC é necessária para compreendermos a dinâmica territorial do aglomerado em questão.



Mapa 1: Localização do APL de Americana.

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com o Observatório Metropolitano de Indicadores⁷¹ – OMI, criado pela Agência Metropolitana de Campinas – AGEMCAMP, a RM de Campinas apresenta uma economia forte e diversificada, com o predomínio de indústrias de alto emprego tecnológico,

⁷⁰ A Região Metropolitana de Campinas é constituída por 20 municípios, sendo eles: Americana (SP), Artur Nogueira (SP), Campinas (SP), Cosmópolis (SP), Engenheiro Coelho (SP), Holambra (SP), Hortolândia (SP), Indaiatuba (SP), Itatiba (SP), Jaguariúna (SP), Monte Mor (SP), Morungaba (SP), Nova Odessa (SP), Paulínia (SP), Pedreira (SP), Santa Bárbara D'Oeste (SP), Santo Antônio de Posse (SP), Sumaré (SP), Valinhos (SP), Vinhedo (SP). Última alteração por meio da Lei estadual nº 1.234 de 13/03/2014.

⁷¹ Conheça a RMC. Disponível em: http://www.agemcamp.sp.gov.br/observatorio/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=5. Acesso em: 31 dez. 2017.

centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação públicos e privados que são favorecidos fortemente pelos eixos viários que cortam a região. Essa dinamização econômica, a intensidade no desenvolvimento de pesquisa e inovação, a existência de grandes empresas multinacionais são os resultados de dois processos. Primeiramente, aos investimentos empregados na década de 1970, principalmente pelo poder público. Esses investimentos incrementaram as atividades industriais já existentes na região, instaladas nos anos de 1950. Um segundo processo é a desconcentração industrial da RM de São Paulo, motor de intensificação do desenvolvimento industrial na região.

Além das influências advindas da escala nacional, o interior de São Paulo recebia influxos dos processos de desconcentração/descentralização industrial da metrópole (e de seu presumido *poder de atração/ polarização industrial estendido*); das políticas de “interiorização” do desenvolvimento, implementadas por sucessivos governos estaduais, e das políticas locais (nível municipal). Foi pela convergência de tantas ações e influências que o referido espaço pôde conhecer um novo ciclo de “modernização e de desenvolvimento” (Tartaglia; Oliveira, 1988), no qual o processo de industrialização então intensificado, assumiu fundamental importância (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, p. 235).

A dinâmica econômica, bem como a inserção regional no mundo, pode ser observada no número de grandes empresas mundiais instaladas. São empresas multinacionais⁷² de diferentes ramos econômicos que mantêm na RMC a fabricação direta do produto e/ou a disponibilidade de atividades pós-venda (atendimento ao cliente, assistência técnica, centros de distribuição etc.). Consta ainda a existência de grandes polos industriais e empresariais, bem como a Refinaria de Paulínia (Replan), a maior refinaria da empresa Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras).

No que tange à infraestrutura viária, a região conta com um sistema diversificado (rodovias, aeroporto e ferrovia) e, devido à sua intensa ramificação, é articulado às outras regiões do estado de São Paulo, assim como a outros estados. Os principais eixos viários que atendem a região são a Rodovia Anhanguera (SP-330), uma das mais importantes rodovias do país, que corta a RMC ligando a capital paulista às regiões de Ribeirão Preto, ao Triângulo Mineiro e, conseqüentemente, a Brasília; a Rodovia dos Bandeirantes (SP-348), outra importante via do país, liga a região à cidade de São Paulo. Com a conexão feita com a Rodovia

⁷² Podemos citar como exemplos as alemãs Bosch, Mercedes-Benz, Bayer e Volkswagen, a norte-coreana Samsung, as japonesas Honda e Toyota, as estadunidenses Goodyear, IBM, Dell, HP, 3M, General Eletric e Motorola, as italianas Pirelli, Iveco e Magnetti Marelli, as francesas Valisere, Rhodia, a suíça Syngenta, as suecas Tetra Pak e Scania, a irlandesa Eaton, a britânico-holandesa Unilever, entre outras.

Anchieta (SP-150), através do Rodoanel Metropolitano de São Paulo (SP-21), está ligada ao Porto de Santos, sendo assim uma rodovia estratégica para a atividade econômica relacionada ao comércio exterior. Além dessas rodovias, há ainda a Rodovia Dom Pedro (SP-65), que conecta a região ao Vale do Paraíba, o que resulta em uma comunicação facilitada com o estado do Rio de Janeiro; a Rodovia Luiz de Queiroz (SP-304), fornecendo uma via de comunicação com a região de Piracicaba; e a Rodovia Santos Dumont (SP-75), ligando-a com a região de Sorocaba. Somam-se a essas infraestruturas a Ferrovia Campinas-Santos, que, desde 2011, tem recebido obras para duplicação, com vistas à expansão do atendimento do mercado de *commodities* pelo Porto de Santos⁷³.

A existência do Aeroporto Internacional de Viracopos-Campinas também é um dos principais contribuintes para a dinamização da economia. Trata-se do maior terminal de cargas (via aérea) da América do Sul. Segundo informações do Observatório Metropolitano, de cada três toneladas de mercadorias exportadas e importadas por via aérea no país, uma passa pelo Aeroporto de Viracopos (referência que corresponde a 18,1% do fluxo aéreo total de cargas no Brasil). Esse aeroporto, o Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos “Governador André Franco Montoro” e o Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão “Antônio Carlos Jobim” respondem por 82% do fluxo anual de cargas via aérea do Brasil.

Por fim, os aglomerados industriais chamam atenção na RMC vinculados à alta tecnologia (Campinas), ao polo petroquímico (Paulínia), a móveis (Itatiba), além do aglomerado têxtil, considerado o maior polo do setor no Brasil e responsável por 85% da produção nacional de tecidos, segundo informações do Observatório Metropolitano. Esses aglomerados industriais compõem um tipo de concentração empresarial denominado por Selingardi-Sampaio (2009) como complexos territoriais industriais. Devido à sua diversidade, proximidade, interação e intensidade, resultam no elemento central do Multicomplexo Territorial Industrial (Metropolitano/Urbano) Paulista, como já observado em nossa análise sobre o desenvolvimento industrial paulista. Dessa forma, a RM de Campinas está na área nuclear do Multicomplexo Territorial identificado por Selingardi-Sampaio (2009), resultado de um processo de desconcentração da produção industrial da metrópole de São Paulo para as regiões circundantes, muitas das quais já apresentavam certo dinamismo industrial.

⁷³ Segundo informações apresentadas no site da empresa Rumo Logística, as obras na ferrovia são o indicativo de que a empresa está se preparando para a utilização do transporte ferroviário com destino a Santos, principal destino dos produtos agrícolas movimentados pela empresa. A empresa destaca a previsão de aumento no “transporte de grãos em 85% em dez anos, de 15 milhões de toneladas, registrados em 2015, para 28 milhões de toneladas, em 2025. Esse incremento beneficia principalmente o escoamento da produção de soja e milho de Mato Grosso e de açúcar do interior de São Paulo”.

O protagonismo industrial de Americana e dos demais municípios do polo têxtil tem chamado atenção desde a segunda metade do século XX. De acordo com Mendes (2002), entre os anos de 1940 e 1950, Americana apresentou o terceiro maior crescimento relativo no número de estabelecimentos industriais dentre os municípios integrantes da Região Administrativa de Campinas, estando atrás apenas de Piracicaba e Limeira. Entre as décadas de 1960 e 1970, Americana passou à frente nessa variável liderando o crescimento relativo de estabelecimentos industriais na região e se consolidando como um dos principais polos de atividade econômica secundária na região de Campinas e no estado de São Paulo. Já nos anos de 1970, Americana se destacou na produção direta, estando atrás de Sumaré. Na década de 1980, o ramo têxtil já se destacava na indústria local. Nesse momento, esse ramo correspondia a 71% dos estabelecimentos e 66% dos empregos formais, ambos da indústria.

Expandindo a análise sobre os demais municípios do polo, sendo, naquele momento, considerados apenas os municípios de Santa Bárbara D'Oeste e Nova Odessa, via-se a predominância da indústria têxtil na estrutura industrial local. Entre 1970 e 1980, o ramo têxtil correspondia a 71% dos estabelecimentos de Americana, 53% de Nova Odessa e 40% de Santa Bárbara D'Oeste. A participação do ramo na indústria de Americana a colocava na situação de centro monoindustrial.

Sobre a origem da indústria têxtil, Mendes (1991, 2002) assinala a convergência de um conjunto de fatores de localização considerados “clássicos”: a posição geográfica privilegiada no estado de São Paulo, servida por importantes vias de circulação terrestre; a instalação de pequenas tecelagens por imigrantes italianos e norte-americanos (estadunidenses) na região; matéria-prima (fios de algodão e, depois, fios sintéticos); disponibilidade de energia elétrica e de mão de obra. É claro que outro aspecto que alimentou a indústria têxtil, assim como as demais atividades industrializadas na região, foi o processo de desconcentração da indústria, que pode ser entendida pelas óticas da “desconcentração concentrada” (SOBRINHO; AZZONI, 2015), do “desenvolvimento poligonal” (DINIZ, 1993), da “cisão territorial” (LENCIONI, 2003) e de formação do “Multicomplexo Territorial Industrial (Metropolitano/Urbano) Paulista” (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009). Essa importância de Americana e dos demais municípios do polo se mantém ainda hoje, mesmo com as consequências da reestruturação produtiva, a crise dos anos de 1990 com a abertura da economia que atingiu negativamente o setor têxtil e confecções e com a expansão do comércio Brasil-China.

Segundo a Febratex Group⁷⁴ (2019), as principais especialidades do polo têxtil de Americana são as fibras artificiais e sintéticas, também chamadas de fibras químicas. Elas podem ser divididas em têxteis, como fios e linhas de costura (algodão, náilon, lã, carretel, seda e metálicas), tecidos em geral (acrílico, couro, elastano, feltro, gaze, lã, malha, moletom, oxford, pena, poliéster, renda, seda, tricô, veludo, voile, entre outros) e malhas (marcerizada, fria, penteada e cacharrel). Já as confecções incluem a linha lar, como cortinas, lençóis, fronhas, toalhas, tapetes, estofados etc. e a linha de vestuário, que são calças, camisas, roupas íntimas e sapatos.

Com essa breve introdução, faremos uma caracterização mais aprofundada dos municípios que compõem o polo produtivo têxtil, um dos recortes aqui pesquisados. Nessa caracterização, vamos abranger aspectos socioeconômicos gerais desses municípios (PIB, PIB per capita e IDH), produtivos (Valor Adicionado, número de estabelecimentos e de empregos formais) e gastos municipais.

5.2 Caracterização dos municípios: aspectos socioeconômicos

Apresentando uma extensão territorial de 694,93 km², os municípios que compõem o aglomerado produtivo continham, em 2010, segundo informações disponibilizadas pela Fundação SEADE, uma população total de 874.687 habitantes (2,12% do total estadual) – projeções da mesma instituição para o ano de 2015 indicavam um contingente de 937.923 habitantes (2,17% do estado). O município mais populoso é Sumaré, com 240.901 (27,54% do aglomerado), seguido de Americana, com 210.387 habitantes (24,05%), sendo o menos populoso o município de Nova Odessa, com 51.158 habitantes (5,84%).

Em relação aos indicadores socioeconômicos como PIB, PIB per capita e IDH, podemos observá-los na tabela 7 referentes ao ano de 2015.

⁷⁴ A FEBRATEx GROUP é uma “empresa 100% brasileira especializada na promoção e organização de feiras de negócios, principalmente no segmento de máquinas e insumos para o setor têxtil, confecção e impresso digital”. Disponível em: <https://fcem.com.br/#quem-somos>. Acessado em: 30 mai. 2019.

Tabela 7: PIB, PIB *per capita* e IDH do APL de Americana (2015).

Município	PIB (milhões R\$)	PIB per capita (R\$ correntes)	IDH (2010)
Americana	10.101.729,32	45.266,76	0,811
Hortolândia	10.787.568,44	50.959,27	0,756
Nova Odessa	2.752.343,52	50.123,72	0,791
Santa Bárbara d'Oeste	5.280.768,35	28.593,84	0,781
Sumaré	12.663.336,60	48.061,85	0,762
Total do aglomerado	41.585.746,23	44.601,09	-
Total do estado	1.941.330.643,32	45.098,41	0,783
Brasil	5.995.787.000,00	29.323,58	0,727

Fonte: SEADE e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2018).

Elaboração própria.

Segundo dados do SEADE e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*, no ano de 2010 o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal⁷⁵ (IDHM) dos municípios do aglomerado mostra que apenas Americana e Nova Odessa possuíam o indicador superior ao registrado pelo estado de São Paulo, considerados pela metodologia de identificação como alto. Todos os municípios possuíam IDH superior ao nacional.

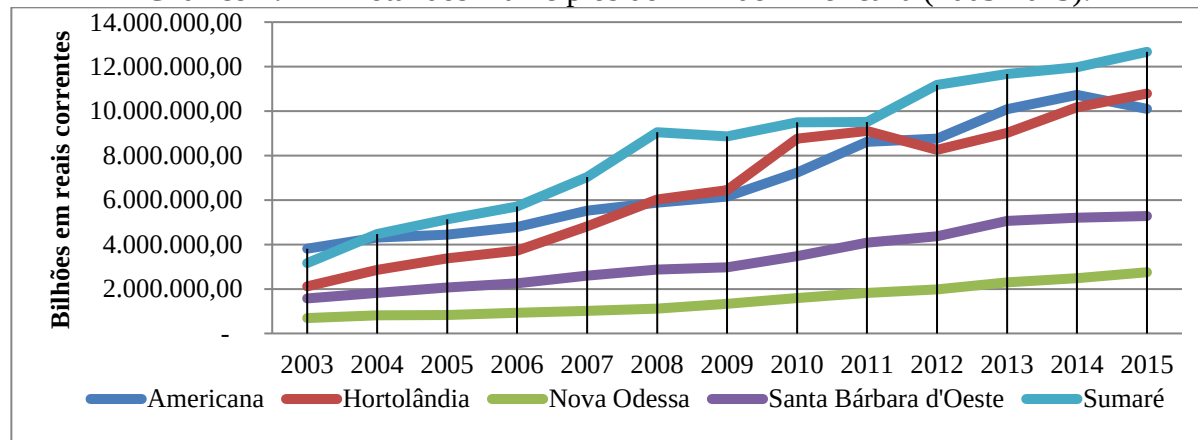
Em relação ao PIB do aglomerado em 2015, ele foi de R\$ 41,5 bilhões (2,14% do PIB do estado de São Paulo e 0,69% do PIB nacional), e o PIB per capita de pouco mais de R\$ 44,6 mil, pouco abaixo do mostrado pelo estado, que foi de R\$45.064, e muito acima do nacional (R\$ 29 mil). Tomando como base o período analisado, verifica-se que Sumaré tem registrado o maior PIB. Importante destacar a considerável queda do PIB de Hortolândia no ano de 2012, o que pode ser observado no Gráfico 1.

⁷⁵ O IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. (PNUD, 2018).

Tabela 8: Produto Interno Bruto do APL de Americana (2003-2015).

	2003	2006	2010	2014	2015
Americana	3.811.534,66	4.788.920,64	7.236.089,94	10.727.868,54	10.101.729,32
Hortolândia	2.116.801,23	3.726.051,34	8.763.445,71	10.171.816,69	10.787.568,44
Nova Odessa	691.964,25	930.865,82	1.598.463,42	2.480.005,07	2.752.343,52
Santa Bárbara d'Oeste	1.575.184,68	2.257.222,02	3.475.486,71	5.202.728,73	5.280.768,35
Sumaré	3.163.860,29	5.703.731,20	9.488.101,51	11.969.865,56	12.663.336,60
Total	11.359.345,11	17.406.791,02	30.561.587,29	40.552.284,59	41.585.746,23
UF	591.454.031,62	824.529.299,05	1.294.695.988,47	1.858.196.055,52	1.939.890.056,24
Brasil	1.717.950.000,00	2.409.450.000,00	3.885.847.000,00	5.778.953.000,00	5.995.787.000,00

Fonte: SEADE (2018).
Elaboração própria.

Gráfico 1: PIB Total dos municípios do APL de Americana (2003-2015).

Fonte: SEADE (2018).
Elaboração própria.

No gráfico 01, pode-se observar o comportamento dos valores entre 2003 e 2015 entre os municípios. Nele, nota-se a trajetória crescente do PIB dos municípios, com exceção da considerável queda registrada em Hortolândia em 2012.

Observa-se, também, que o PIB total saiu de R\$ 11,359 bilhões em 2003 para R\$ 41,585 bilhões em 2015, apresentando uma trajetória contínua de crescimento a uma taxa média de 12% ao ano e uma taxa de crescimento total no período de 266% (comparando valores de 2003 com 2015).

Outra forma de se notar a dinâmica econômica e especificar a influência de alguns setores é por meio do Valor Adicionado (VA) ou valor agregado, que, no caso do aglomerado, é predominantemente vinculado ao setor de serviços. Na tabela 03, podemos observar o comportamento do valor adicionado dos municípios em relação ao aglomerado e ao estado de São Paulo, tendo como referência o ano de 2015, último ano com disponibilidade de dados na fonte consultada.

Tabela 9: Participação dos setores econômicos no Valor Adicionado Total do APL de Americana (2015).

Município	Total	Agropecuária		Indústria		Serviços	
		Total	%	Total	%	Total	%
Americana	8.571.824	9.687	0,11	2.437.333	28,43	6.124.804	71,45
Hortolândia	8.871.820	1.015	0,01	3.354.590	37,81	5.516.216	62,18
Nova Odessa	2.325.259	12.072	0,52	757.692	32,59	1.555.495	66,9
Santa Bárbara d'Oeste	4.541.373	19.627	0,43	1.517.473	33,41	3.004.273	66,15
Sumaré	9.425.362	116.804	1,24	3.698.486	39,24	5.610.072	59,52
Total	33.735.638	159.204	0,46	11.765.574	34,30	21.810.860	65,24
UF	1.625.992.346	26.308.793	1,62	356.649.610	21,93	1.243.033.943	76,45

Fonte: SEADE (2018).

Elaboração própria.

Com o Valor Adicionado Total do aglomerado atingindo a cifra de R\$ 33,375 bilhões em 2015, os municípios de Sumaré, Hortolândia e Americana foram os principais contribuintes, com 27,9%, 26,3% e 25,4%, respectivamente. A participação do aglomerado no VA do estado nesse ano foi de 2,07%. A principal atividade econômica do aglomerado está no setor de serviços e comércio, que participou com pouco mais de 65% do VA total, com destaque para Americana e Nova Odessa. Em relação à indústria, participou com quase 35% do VA total, sendo os municípios de Sumaré e Hortolândia aqueles que mais contribuíram com esse valor. Se compararmos o VA industrial do estado, vê-se que a participação no VA total é 12,37%

menor que a registrada pelo aglomerado. Por fim, o setor agropecuário é o que menos repercute no universo apresentado pelo VA, estando muito abaixo da participação do setor registrado no estado.

Na tabela 10, tem-se o Valor Adicionado Total dos anos de 2003, 2010, 2014 e 2015, o que permite uma interpretação a partir de uma série histórica.

Tabela 10: Valor Adicionado Total do APL de Americana (2003-2015).

	2003	2006	2010	2014	2015
Americana	3.170.922,21	3.990.803,16	6.017.461,27	9.124.266,68	8.571.823,55
Hortolândia	1.474.689,06	2.889.807,35	7.158.964,08	8.184.109,88	8.871.820,39
Nova Odessa	586.330,93	780.041,85	1.342.215,65	2.114.915,07	2.325.258,63
Santa Bárbara d'Oeste	1.335.147,67	1.926.541,02	2.952.998,98	4.472.677,60	4.541.373,19
Sumaré	2.221.526,16	4.063.981,31	6.969.044,20	8.896.433,74	9.425.362,31
Total	8.788.616,03	13.651.174,69	24.440.684,18	32.792.402,97	33.735.638,07
UF	492.825.390,87	686.836.869,87	1.071.840.401,69	1.552.872.896,88	1.625.992.345,65

Fonte: SEADE (2018).

Elaboração própria.

Se comparado o período adotado para a pesquisa, vemos que apenas Nova Odessa e Santa Bárbara d'Oeste mantiveram uma trajetória contínua de crescimento, o que é visto também nos valores apresentados pelo aglomerado. A taxa média de crescimento do VA no aglomerado no período analisado foi de 12%, enquanto a taxa registrada pelo estado esteve abaixo (10%).

Apresentada a dinâmica do Valor Adicionado, na tabela 11 tem-se o Valor Adicionado Industrial nos anos de 2003, 2006, 2010, 2014 e 2015.

Tabela 11: Valor Adicionado da Indústria do APL de Americana (2003-2015).

	2003	2006	2010	2014	2015
Americana	1.526.700,81	1.694.001,24	2.271.238,10	2.583.971,13	2.437.333,21
Hortolândia	596.720,88	1.292.591,52	3.413.925,66	3.652.788,47	3.354.589,57
Nova Odessa	329.949,24	427.564,77	630.384,17	763.082,71	757.691,69
S.B. d'Oeste	553.189,21	812.689,21	1.218.231,53	1.615.396,41	1.517.473,39
Sumaré	1.047.020,51	1.896.814,52	3.334.163,75	3.425.740,17	3.698.485,90
Total	4.053.580,65	6.123.661,26	10.867.943,21	12.040.978,89	11.765.573,76
UF	143.622.014,16	188.399.770,87	290.102.478,08	341.738.687,14	356.649.609,64

Fonte: SEADE (2018).

Elaboração própria.

De modo geral, apesar do crescimento do setor, crescimento modesto se comparado aos outros setores, a participação da indústria no total do VA do aglomerado acompanhou a tendência do estado, registrando redução na participação. O ano de 2015 registra queda no VA

industrial, comportamento que ocorre em todos os municípios do aglomerado, com exceção de Sumaré. A taxa média de crescimento do setor no aglomerado foi de 10% ao ano, enquanto que a média do estado foi de 8%. Considerando os valores registrados em 2003 e 2015, observamos um aumento no aglomerado de 190%, estando acima da taxa de crescimento do estado, que foi de 148%. Vemos, com isso, uma tendência no aglomerado de uma redução na participação da indústria na economia e, de acordo com os indicadores fornecidos pelo SEADE, de um cenário de estagnação no qual os aumentos são relativamente baixos. O ritmo de crescimento do VA total a partir do ano de 2011 tem sido superior ao crescimento registrado pela indústria.

Em 2015, os efeitos da crise econômica (já detalhados no capítulo 1) são sentidos, como pode ser observado nos dados apresentados. O VA da indústria cai em quatro dos cinco municípios do aglomerado. No acumulado, é registrada queda entre 2014 e 2015.

5.3 Caracterização dos municípios: despesas municipais

Sobre as despesas municipais, no conjunto do APL têxtil e confecções, observamos a predominância dos gastos sociais durante o período, chegando a quase 74% no ano de 2006. Os gastos políticos evidenciaram um forte aumento no ano de 2010, mas, no ano de 2012, voltaram aos índices anteriores, como pode ser conferido na tabela 12.

Tabela 12: Gastos municipais do APL de Americana (2003-2012).

	2003	2006	2010	2012
Gastos Políticos	30,36	25,73	45,00	31,49
Gastos Sociais	68,81	73,70	53,00	67,88
Gastos Econômicos	0,83	0,56	2,00	0,63
Despesas Totais	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Tesouro Nacional (2019).

Elaboração própria.

Em relação aos gastos econômicos, indicativo de intervencionismo, o ano de 2010 registrou a maior participação (2%). Dos seis municípios que compõem o APL, Hortolândia registrou gastos no setor industrial nos anos de 2006, 2010 e 2012; já o município de Sumaré apresentou investimento em 2010, e os outros municípios não registraram recursos. O que vemos ao observar os gastos econômicos é a prioridade com as funções gestão ambiental, comércio, transporte e agricultura, restando à indústria pouca influência na definição do conjunto reduzido desse tipo de gasto.

5.4 Caracterização dos municípios: estrutura produtiva (número de estabelecimentos e de empregos formais)

Nas tabelas a seguir, serão apresentados dados sobre o número de estabelecimentos produtivos e o número de empregos. São informações importantes disponibilizadas pelo então Ministério do Trabalho através do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) que fornecem detalhes sobre o desenho do emprego e dos setores produtivos.

Tabela 13: Número de estabelecimentos e participação relativa no total do APL DE Americana (2015).

Município	Agricultura		Indústrias de Transformação		Comércio e Serviços		Demais setores		Administração Pública		Total
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
Americana	10	0,14	1.277	17,77	5.533	76,99	359	5,00	8	0,11	7.187
Hortolândia	11	0,38	327	11,31	2.293	79,32	257	8,89	3	0,10	2.891
Nova Odessa	24	1,98	259	21,37	866	71,45	59	4,87	4	0,33	1.212
S.B. d'Oeste	29	0,79	836	22,74	2.655	72,23	154	4,19	2	0,05	3.676
Sumaré	53	1,27	403	9,66	3.299	79,07	414	9,92	3	0,07	4.172
Total	127	0,66	3.102	16,21	14.646	76,53	1.243	6,49	20	0,10	19.138
UF	58.234	5,62	92.226	8,90	828.561	79,96	2.164	0,21	55.011	5,31	1.036.196
Brasil	329.011	8,29	348.623	8,78	3.033.844	76,40	17.658	0,44	241.972	6,09	3.971.108

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Considerando o número de estabelecimentos no ano de 2015 a partir dos grandes setores estabelecidos pelo IBGE, observamos que, de um universo de 19.138 estabelecimentos produtivos, 3.102 eram industriais, o que representa 16,21% dos estabelecimentos totais. Especificando por municípios, Americana detém o maior número de estabelecimentos totais e industriais, mas é em Santa Barbara d'Oeste onde a indústria tem maior participação relativa nos estabelecimentos produtivos totais, com 22,74%.

No que tange à participação de cada município no total do aglomerado, observamos que Americana apresenta 37,55% dos estabelecimentos totais do aglomerado, seguido de Sumaré, com 21,80%. Em relação aos estabelecimentos industriais, Americana possuía, em 2015, pouco mais de 41% dos estabelecimentos industriais do aglomerado, já Santa Barbara d'Oeste aparecia com quase 27%.

Na tabela 14, é apresentada a evolução dos estabelecimentos industriais no aglomerado, bem como a participação do setor entre 2003 e 2015.

Tabela 14: Número de estabelecimentos industriais e participação relativa do setor no total do APL de Monte Sião (2003-2015).

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total
Americana	947	20,28	4.670	1.112	20,89	5.323	1.189	18,86	6.305	1.287	17,81	7226	1.277	17,77	7187
Hortolândia	168	14,53	1.156	192	12,33	1.557	231	11,24	2.056	313	11,38	2750	327	11,31	2891
Nova Odessa	210	30,26	694	228	27,60	826	242	23,25	1.041	271	22,01	1231	259	21,37	1212
S.B. d'Oeste	594	25,28	2.350	669	24,58	2.722	800	24,66	3.244	840	22,74	3694	836	22,74	3676
Sumaré	265	14,02	1.890	299	12,26	2.439	344	10,78	3.192	365	9,04	4036	403	9,66	4172
Total	2.184	20,30	10.760	2.500	19,43	12.867	2.806	17,72	15.838	3.076	16,24	18937	3.102	16,21	19138
UF	77.146	10,97	703.209	79.936	10,29	777.000	87.306	9,55	914.515	93.887	9,07	1035246	92.226	8,90	1036196
Brasil	256.417	10,15	2.527.285	270.130	9,53	2.833.567	313.763	9,22	3.403.448	352.286	8,92	3949979	348.623	8,78	3971108

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Em síntese, ao observar os dados apresentados, notamos um comportamento de crescimento em números absolutos em praticamente todo o período, podendo ser identificadas quedas em 2015 nos municípios de Americana, Nova Odessa e Santa Bárbara D'Oeste. Esse comportamento positivo (crescimento) é verificado também no estado de São Paulo e no Brasil. É possível observar também uma redução pouco significativa da participação relativa, com exceção de Nova Odessa, que de 30% foi para 21%, e de Sumaré, de 14% para 9,66%. Essa afirmação pode ser comprovada com os dados apresentados na tabela exposta, por meio da qual observamos a trajetória de redução da participação da indústria nos estabelecimentos totais.

Na tabela 15, são mostrados os valores referentes aos vínculos ativos (empregos formais) disponibilizados pela RAIS referentes ao ano de 2015. Nessa tabela, observamos a distribuição do emprego nos diferentes setores. Em seguida, na tabela 16, apresenta-se o comportamento da indústria (números absolutos e participação no total de empregos) entre 2003 e 2015.

Tabela 15: Número de vínculos e participação relativa por setor no total do APL de Americana (2015).

Município	Agricultura		Indústrias de Transformação		Comércio e serviços		Demais Setores		Administração Pública		Total
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
Americana	61	0,08	24.306	31,73	43.301	56,52	3.365	4,39	5.578	7,28	76.611
Hortolândia	25	0,06	14.737	33,02	23.445	52,54	1.315	2,95	5.104	11,44	44.626
Nova Odessa	127	0,69	10.147	55,01	6.244	33,85	538	2,92	1.390	7,54	18.446
Santa Bárbara D'Oeste	289	0,63	18.574	40,54	21.249	46,38	1.348	2,94	4.356	9,51	45.816
Sumaré	514	0,92	17.610	31,65	29.913	53,76	2.708	4,87	4.892	8,79	55.637
Total	1.016	0,42	85.374	35,40	124.152	51,49	9.274	3,85	21.320	8,84	241.136
UF	329.250	2,40	2.371.621	17,31	8.598.489	62,77	699.508	5,11	1.698.603	12,40	13.697.471
Brasil	1.509.050	3,14	7.185.512	14,95	27.291.081	56,78	2.825.656	5,88	9.249.508	19,25	48.060.807

Fonte: RAIS (2018).
Elaboração própria.

Tabela 16: Número de vínculos industriais e participação relativa no APL Americana (2003 - 2015).

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total
Americana	24.232	44,39	54.590	26.328	40,38	65.205	28.386	34,90	81.344	26.423	32,72	80.758	24.306	31,73	76.611
Hortolândia	7.747	44,87	17.267	10.370	35,32	29.358	15.251	37,24	40.958	16.413	33,88	48.441	14.737	33,02	44.626
Nova Odessa	7.707	62,88	12.256	9.860	67,91	14.520	11.316	63,51	17.819	11.149	57,29	19.459	10.147	55,01	18.446
Santa Bárbara D Oeste	12.441	47,44	26.225	16.434	48,33	34.003	20.328	47,25	43.024	20.831	43,10	48.333	18.574	40,54	45.816
Sumaré	9.481	37,75	25.118	13.223	38,52	34.326	17.890	37,78	47.354	18.526	33,83	54.770	17.610	31,65	55.637
Total	61.608	45,48	135.456	76.215	42,96	177.412	93.171	40,42	230.499	93.342	37,08	251.761	85.374	35,40	241.136
UF	1.882.468	21,52	8.748.152	2.238.987	21,71	10.315.118	2.630.026	20,43	12.873.605	2.590.113	18,35	14.111.450	2.371.621	17,31	13.697.471
Brasil	5.257.047	17,79	29.544.927	6.253.684	17,79	35.155.249	7.517.123	17,06	44.068.355	7.765.846	15,67	49.571.510	7.185.512	14,95	48.060.807

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Como pode ser visto na tabela 15, em 2015, de 241.136 empregos formais do aglomerado, 85.374 estavam na indústria, correspondendo a 35,40% dos empregos totais do aglomerado. Em relação aos municípios especificamente, em números absolutos vemos que Americana detém o maior número de empregos totais e industriais, mas no que se refere à participação do setor no total de empregos é Nova Odessa, com 55,01%, que possui o maior contingente de empregados na indústria; em seguida vem Santa Bárbara d'Oeste, com 40,54%. Notamos também que, se comparada, a participação da indústria nos empregos formais do aglomerado é superior à apresentada pelo estado de São Paulo e pelo Brasil.

Já em relação ao período considerado pela tabela 16, notamos aumentos muito significativos em Hortolândia, Santa Bárbara D'Oeste e Sumaré. Esses três municípios tiveram um aumento superior a seis mil empregos se comparados os cenários de 2003 e 2015. Americana demonstrou um comportamento oscilatório, tendo como ápice o ano de 2010, quando havia quatro mil empregos a mais que o número registrado em 2003.

No conjunto dos municípios, comprovamos a forte redução da participação da indústria nos empregos, assim como mostrado nos valores apresentados no número de estabelecimentos. Todos os municípios apresentaram redução na participação da indústria no total de empregos. É importante destacar que a queda de participação registrada no conjunto dos municípios foi superior à registrada pelo estado de São Paulo e pelo país. Como exemplo, notamos que, no país de 17,79% em 2003 a indústria passou a participar com 14,95% em 2015; o estado de São Paulo, por sua vez, passou de 21,52% para 17,31%; já o aglomerado no mesmo período teve a sua indústria com a participação reduzida de 45,48% para 35,40%. Apesar dessa redução na participação, identificamos uma trajetória ascendente no nível de empregos, com exceção de 2014 e 2015, anos em que o país registrou recessão econômica.

5.5 Caracterização do APL: sua inserção regional e nacional

As indústrias voltadas para setor têxtil e confecções de Americana, Hortolândia, Nova Odessa, Santa Bárbara d'Oeste e Sumaré e que compõem o Arranjo Produtivo Local têxtil e confecções são importantes para o setor no cenário nacional. Observando o número de estabelecimentos e o número de empregos desse setor em comparação à totalidade de municípios ou polos produtores, constatamos essa importância, como pode ser observado no conjunto de tabelas a seguir.

Na tabela 17, está o número de estabelecimentos do setor têxtil e confecções organizados por tamanho (porte) para o ano de 2015.

Tabela 17: Participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimento do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).

Município	Fabricação de Produtos Têxteis					Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios					Total
	Micro	Peq.	Med.	G.	Total	Micro	Peq.	Med.	G.	Total	
Americana	249	52	19	2	322	273	31	1	0	305	627
Hortolândia	3	0	0	0	3	15	0	0	0	15	18
Nova Odessa	40	30	12	1	83	20	0	0	0	20	103
S.B. D'Oeste	102	39	7	3	151	110	16	3	0	129	280
Sumaré	27	7	5	0	39	22	1	0	0	23	62
Total	421	128	43	6	598	440	48	4	0	492	1.090
UF	2.597	582	180	20	3.379	12.695	1.445	162	9	14.311	17.690
Total	9.008	1.458	426	72	10.964	49.246	5.900	622	57	55.825	66.789

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

No ano de 2015, o aglomerado apresentava 1.090 estabelecimentos voltados à produção têxtil e confecções, correspondendo a 6,16% dos estabelecimentos do estado e a 1,63% do país. A maioria dos estabelecimentos era composta por micro e pequenas indústrias representando mais de 95% do total do aglomerado. Dentre os municípios, Americana é o que apresentava o maior número de estabelecimentos no setor, sendo os estabelecimentos de micro porte os mais representativos, 522 estabelecimentos (83,25% do total do setor município).

Na tabela 18, é apresentada a participação dos municípios e do aglomerado em comparação ao estado e ao país sintetizando as informações apresentadas referentes aos estabelecimentos no ano de 2015.

Tabela 18: Participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimentos industriais do APL de Americana (2015).

Município	Fabricação de Produtos Têxteis			Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios			Total		
	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil
Americana	53,85	9,53	2,94	61,99	2,13	0,55	57,52	3,54	0,94
S.B. d'Oeste	25,25	4,47	1,38	26,22	0,90	0,23	25,69	1,58	0,42
Nova Odessa	13,88	2,46	0,76	4,07	0,14	0,04	9,45	0,58	0,15
Sumaré	6,52	1,15	0,36	4,67	0,16	0,04	5,69	0,35	0,09
Hortolândia	0,50	0,09	0,03	3,05	0,10	0,03	1,65	0,10	0,03
Aglomerado	100,00	17,70	5,45	100,00	3,44	0,88	100,00	6,16	1,63

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Percebemos a incontestada participação de Americana no aglomerado (57,52%). A importância desse município pode ser observada também em relação ao estado e ao país, no caso deste representando quase 1% dos estabelecimentos nacionais. A maioria dos estabelecimentos do setor no aglomerado está destinada especificamente à fabricação de produtos têxteis, representando 54,86% do total do aglomerado. Se considerarmos a fabricação de produtos têxteis no país, o aglomerado (com 598 estabelecimentos) estaria atrás apenas dos estabelecimentos encontrados no município de São Paulo (800 estabelecimentos fabricantes de produtos têxteis), ocupando a 2ª posição. No caso das confecções, com 45,14% estaria apenas na 18ª posição no número de municípios com estabelecimentos do país.

Na tabela 19 são mostrados o número de estabelecimentos do setor têxtil e a sua participação no total de estabelecimentos industriais entre 2003 e 2015.

Tabela 19: Número de estabelecimentos e participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimentos industriais do APL de Americana (2003-2015).

	2003			2006			2010			2014			2015		
Município	Têxtil	Total	%	Têxtil	Total	%	Têxtil	Total	%	Têxtil	Total	%	Têxtil	Total	%
Americana	563	947	59,45	674	1.112	60,61	657	1.189	55,26	653	1.287	50,74	627	1.277	49,10
Hortolândia	9	168	5,36	7	192	3,65	9	231	3,90	19	313	6,07	18	327	5,50
Nova Odessa	103	210	49,05	115	228	50,44	111	242	45,87	112	271	41,33	103	259	39,77
Santa Bárbara D'Oeste	257	594	43,27	275	669	41,11	319	800	39,88	289	840	34,40	280	836	33,49
Sumaré	59	265	22,26	67	299	22,41	69	344	20,06	56	365	15,34	62	403	15,38
Total	991	2.184	45,38	1138	2.500	45,52	1165	2.806	41,52	1129	3.076	36,70	1090	3.102	35,14

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Com os dados apresentados, notamos que, apesar da oscilação no número de estabelecimentos do setor têxtil e confecções, tem-se uma acentuada redução da participação dos estabelecimentos desse setor no número de indústrias de transformação do conjunto de municípios. Dentre os municípios, a maior queda foi registrada em Americana, que, de 58,04% em 2003, caiu para 46,31%. Por outro lado, de acordo com o Quociente Locacional, observamos a alta especialização produtiva do aglomerado, superior ao conjunto do país, apresentando um QL de 1,94.

Nas informações retratadas nas tabelas 20, 21 e 22, são apresentados os números de empregos formais do setor têxtil em comparação ao total industrial dos municípios. Como será possível observar no número de vínculos ativos, empregos formais, podemos comprovar a acentuada participação dos municípios que compõem o aglomerado no total nacional.

Tabela 20: Número de empregos por tamanho dos estabelecimentos do setor do APL de Americana (2015).

Município	Fabricação de Produtos Têxteis					Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios					Total
	Micro	Peq.	Med.	G.	Total	Micro	Peq.	Med.	G.	Total	
Americana	1.435	2.047	3.842	2.060	9.384	1.188	1.138	236	0	2.562	11.946
Hortolândia	8	0	0	0	8	46	0	0	0	46	54
Nova Odessa	256	1.145	2.711	1.698	5.810	84	0	0	0	84	5.894
Santa Barbara D'Oeste	625	1.466	894	3.202	6.187	568	508	425	0	1.501	7.688
Sumaré	144	326	1.240	0	1.710	101	43	0	0	144	1.854
Total	2.468	4.984	8.687	6.960	23.099	1.987	1.689	661	0	4.337	27.436
UF	13.338	23.572	37.417	17.484	91.811	57.182	55.570	29.504	9.349	151.605	243.416
Brasil	40.954	60.514	91.091	67.919	260.478	211.952	223.674	113.232	65.756	614.614	875.092

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Com base no ano tomado como referência para a caracterização, dos 27.436 empregos formais do setor têxtil e confecções (11,27% do estado e 3,14% do país, considerando o setor), a maioria está na fabricação de produtos têxteis. Pouco mais de 40% dos empregos estão concentrados nas micro e pequenas indústrias (as de porte médio empregam 34%, e as de grande porte, pouco mais de 25%).

O município de Americana emprega o maior número de pessoas, 11.946, dos quais 5.808, o que equivale a 48,61% dos empregos do setor no município, estão alocados nos estabelecimentos de pequeno e médio porte. A seguir, na tabela 21 estão informações sobre a participação dos municípios no número de empregos do setor em comparação ao aglomerado, ao estado e ao país.

Tabela 21: Participação do setor têxtil e confecção no total de empregos do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).

Município	Fabricação de Produtos Têxteis			Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios			Total		
	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil
Americana	40,63	10,22	3,60	59,07	1,69	0,42	43,54	4,91	1,37
Santa Barbara D'Oeste	26,78	6,74	2,38	34,61	0,99	0,24	28,02	3,16	0,88
Nova Odessa	25,15	6,33	2,23	1,94	0,06	0,01	21,48	2,42	0,67
Sumaré	7,40	1,86	0,66	3,32	0,09	0,02	6,76	0,76	0,21
Hortolândia	0,03	0,01	0,00	1,06	0,03	0,01	0,20	0,02	0,01
Aglomerado	100,00	25,16	8,87	100,00	2,86	0,71	100,00	11,27	3,14

Fonte: RAIS (2018).
Elaboração própria.

Assim como no número de estabelecimentos, o número de empregos formais em Americana é superior aos demais municípios. Considerando a terminologia proposta por Storper e Harrison (1994), podemos, sem dúvida, situar Americana como o núcleo hierárquico do aglomerado. Dessa forma, Americana é o município economicamente mais forte, ocupando posição dominante, sendo assim observável a existência de certa hierarquia (FUINI, 2010). A importância do município pode ser verificada também em sua participação no estado e no país, 4,91% e 1,37%, respectivamente. A maioria dos empregos está vinculada às atividades de fabricação de produtos têxteis, com 23.099 empregados (84,19%). No conjunto dos municípios com empregos no setor, o APL é o maior empregador nacional na fabricação de produtos têxteis com base nos dados disponibilizados pela RAIS referentes ao ano de 2015. Por fim, no caso das atividades de confecção de artigos do vestuário e acessórios, o aglomerado ocupa, assim como nos estabelecimentos, a 18ª posição.

Na tabela a seguir (22), tem-se o número de empregos formais do setor têxtil e a participação do setor no total de estabelecimentos industriais entre 2003 e 2015. Nota-se que há um processo de redução de empregos na participação relativa do setor no total de empregos industriais. O município de Americana foi o que registrou a maior queda, saindo dos 61,83%, em 2003, para 46,99%, em 2015. Apesar dessa redução, identificamos aumento no número de empregos do setor até o ano de 2010, uma vez que em 2014 já se nota uma expressiva queda. Se compararmos o desempenho do setor têxtil e confecções com o total industrial, vemos que o setor têxtil e confecções registrou um desempenho muito diferente do total industrial. Enquanto a taxa de crescimento média do setor (2003 a 2015) foi de 0%, a da indústria foi de 3% ao ano.

Tabela 22: Número de empregos do setor têxtil e confecção no total de vínculos do APL de Americana (2003-2015).

Municípios	2003			2006			2010			2014			2015		
	Têxtil	Total	%	Têxtil	Total	%	Têxtil	Total	%	Têxtil	Total	%	Têxtil	Total	%
Americana	15.196	24.232	62,71	15.664	26.328	59,50	16.508	28.386	58,16	13.677	26.423	51,76	11.946	24.306	49,15
Hortolândia	145	7.747	1,87	45	10.370	0,43	39	15.251	0,26	56	16.413	0,34	54	14.737	0,37
Nova Odessa	4.175	7.707	54,17	5.445	9.860	55,22	6.135	11.316	54,22	6.578	11.149	59,00	5.894	10.147	58,09
Santa Bárbara D'Oeste	6.219	12.441	49,99	7.812	16.434	47,54	9.173	20.328	45,12	8.630	20.831	41,43	7.688	18.574	41,39
Sumaré	1.406	9.481	14,83	1.656	13.223	12,52	1.895	17.890	10,59	1.962	18.526	10,59	1.854	17.610	10,53
Total	27.141	61.608	44,05	30.622	76.215	40,18	33.750	93.171	36,22	30.903	93.342	33,11	27.436	85.374	32,14
São Paulo	227.442	1.882.468	12,08	269.600	2.238.987	12,04	298.435	2.630.026	11,35	274.995	2.590.113	10,62	243.416	2.371.621	10,26
Brasil	728.350	5.257.047	13,85	862.537	6.253.684	13,79	1.018.815	7.517.123	13,55	979.780	7.765.846	12,62	875.092	7.185.512	12,18

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

5.6 Caracterização do APL: a governança

É inegável a importância que a atividade têxtil desempenha na economia de Americana e dos demais municípios que compõem o aglomerado produtivo. A história dessa atividade produtiva caminha junto à própria história do município. A importância do setor no crescimento econômico local e regional, bem como a necessidade de se construir uma política de fortalecimento devido aos reflexos da reestruturação da economia mundial, repercutiu na construção de um ambiente organizacional e institucional no município em prol do setor têxtil e de confecções.

Na investigação sobre a organização do setor, identificamos sindicato patronal, sindicato laboral e poder público, como apresentado no quadro 13.

Quadro 13: Ambiente organizacional e institucional do APL têxtil e confecções de Americana (SP).

Estado Setor Público	Organizações Patronais Setor Privado	Organizações Laborais Sociedade Civil
- FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo; - SINDITEC – Sindicato das Indústrias de Tecelagem, Fiação, Linhas, Tinturaria, Estamparia e Beneficiamento de Fios e Tecidos de Americana, Nova Odessa, Santa Bárbara D'Oeste e Sumaré; - Polo TecTex - Polo Tecnológico da Indústria Têxtil (Comitê Gestor até 2016); - FIDAM - Feira Industrial de Americana (Comitê Gestor a partir de 2017); - SEBRAE-SP	- SDECTI - Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação; - Rede Paulista de APLs – SDECTI, FIESP, SEBRAE.	- ausente.
Principais Ações/Projetos: Exposições, eventos corporativos, feiras, festas, shows, instalação de parques de diversão e outras atrações.		

Elaboração própria.

Como resultado da investigação, identificamos duas entidades relevantes na organização do APL: a Feira Industrial de Americana (Fidam) – entidade fundada em 1967, num processo de fortalecimento da imagem do polo têxtil – e o Sindicato das Indústrias de Tecelagem, Fiação, Linhas, Tinturaria, Estamparia e Beneficiamento de Fios e Tecidos de Americana, Nova Odessa, Santa Bárbara D'Oeste e Sumaré (Sinditec). Importante mencionar que, até o ano de 2015, figurava no aglomerado outra entidade, o Polo Tec-Tex, mas, devido a

diferentes problemas internos e a um processo de deslegitimação, a entidade teve as suas atividades encerradas. Não obtivemos informações detalhadas sobre o que ocorreu em relação a essa entidade.

Reconhecendo a importância do APL para Americana, a Fidam passou a assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento do arranjo, tornando-se a entidade responsável pela governança, ou gestão, como prefere o entrevistado. Apesar do reconhecimento atribuído ao arranjo pela Fidam, o que é algo louvável e importante para a manutenção do arranjo, pudemos observar algumas fragilidades no entendimento dos representantes da entidade sobre o fenômeno APL, tais como:

- 1) Ausência de conhecimento prévio sobre o que são Arranjos Produtivos Locais: quando o entrevistado mencionou que o APL havia acabado ou que era necessário afastar a indústria têxtil e confecções do município e região da noção de APL. Essa compreensão é um risco e indica um direcionamento equivocado, uma vez que o aglomerado possui um histórico de cooperação industrial e que ser um APL permite que as empresas obtenham investimentos específicos por parte do poder público e participem de ações de apoio à competitividade e à inovação;
- 2) O fim da entidade Polo Tec-Text resultou na perda da “memória” sobre o arranjo, algo que seria importante sobre a história de como foi se dando a composição do APL têxtil;
- 3) Ausência de recursos humanos adequados para o acompanhamento dos APLs;
- 4) Falta de apoio da Prefeitura de Americana, que, até aquele momento, movia uma ação judicial contra a entidade, o que impedia uma aproximação entre elas.

Como a Fidam tem buscado ser reconhecida como a entidade de governança do APL, ela tem recebido apoio da Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo, o que pode resultar em recursos para o APL. Além da Secretaria, a Fidam tem conseguido aproximação com o Sindicato das Indústrias de Tecelagem, Fiação, Linhas, Tinturaria, Estamparia e Beneficiamento de Fios e Tecidos de Americana, Nova Odessa, Santa Bárbara D'Oeste e Sumaré (Sinditec), entidade fundada em 1989, a partir do desmembramento do sindicato estadual (Sinditêxtil). O sindicato patronal, segundo a pesquisa de campo, tem uma atuação ampla, independentemente do tamanho ou faturamento das empresas associadas, bastando pertencer a algum elo da cadeia produtiva têxtil e estar instalada em uma das quatro cidades representadas pela entidade.

Além de buscar o fortalecimento do setor têxtil regional, o Sinditec apoia institucionalmente a ABIT, representante nacional do setor, na discussão e defesa dos

envolvidos. Suas principais atividades são: a negociação e a aprovação da Convenção Coletiva de Trabalho realizada anualmente, a promoção de cursos, palestras, reuniões setoriais de cada tipo de problema das indústrias, o acompanhamento de leis ambientais, leis trabalhistas, entre outros. Os principais projetos em andamento são o convênio ETE. Cariobe, o primeiro convênio PPP de transporte de efluentes da América Latina, através de tubulações que seguem desde a indústria até a estação de tratamento municipal, com construção e custos de tratamento compartilhados entre prefeitura e indústrias. Outro projeto é a Central de Compras, que pretende unir as empresas para que comprem em conjunto, conseguindo, assim, melhores preços e condições de pagamento. Pela pesquisa de campo, observamos que a entidade é a representante genuína do segmento empresarial.

Com esses atributos e ações, o sindicato patronal é estratégico para o bom desempenho da Fidam em seu projeto de representação do aglomerado produtivo, haja vista a articulação do Sinditec junto aos empresários locais e com a representante nacional. Ademais, há o Sebrae-SP, que cumpre a sua função institucional, ou seja, fornecendo treinamento a empresários, gerentes e administradores, orientando a elaboração de projetos empresariais e de metodologia para o engendramento de redes de empresas para o setor.

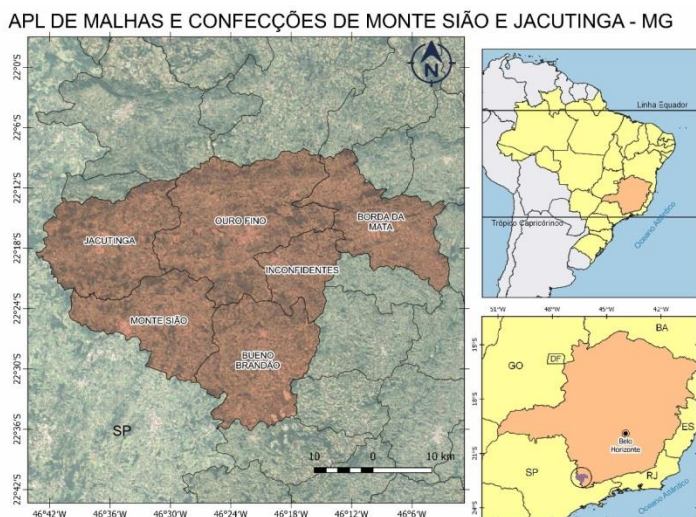
Dito isso, o que observamos no ambiente organizacional do APL de Americana é, primeiramente, a existência de atores relacionados ao setor, mas que não apresentam forte articulação para a promoção de ações conjuntas em prol do setor, peça importante da histórica da região. A governança em si não possui uma entidade legítima e consolidada; podemos, inclusive, afirmar que a pretendente a assumir o papel de entidade gestora deverá reconstruir a coordenação para garantir a própria cooperação.

Dentre os APLs estudados, o arranjo produtivo de Americana é o caso com a governança mais fragilizada e enfraquecida. Na ausência de uma entidade gestora consolidada e de caráter tripartite, o que vemos no caso exposto é uma governança privada, não havendo participação ativa da Prefeitura nem do sindicato trabalhista.

6 O APL TÊXTIL E CONFECÇÕES DE MODA DE MONTE SIÃO (MG)

6.1 Introdução

Composto por seis municípios (Borda da Mata, Bueno Brandão, Inconfidentes, Jacutinga, Monte Sião e Ouro Fino), o APL de malhas e confecções de Monte Sião está localizado na mesorregião Sul do estado de Minas Gerais. De acordo com a regionalização adotada pelo governo estadual, esses municípios estão incluídos no Território de Desenvolvimento de Pouso Alegre. A região Sul figura como a terceira força econômica do estado, atrás da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba.



Mapa 2: Localização do APL de Monte Sião.

Elaboração própria.

A região Sul de Minas é reconhecida nacionalmente como a principal produtora de café do país (FREDERICO, 2014). A produção desse grão remonta à segunda metade do século XIX, correspondendo a um elemento importante na formação socioespacial da região, sobretudo em decorrência da disponibilidade de terras férteis e baratas (Serra da Mantiqueira), mão de obra ociosa e receptora das linhas férreas que integravam o interior do país ao porto de Santos. Anos mais tarde, a região superaria a região da Zona da Mata na produção de café, assumindo já no século XX a liderança nacional na produção (MINAS GERAIS, 2014).

Apesar de o café ser o principal item econômico da região, é importante destacar que no século XX, em especial na década de 1990, alguns municípios vivenciaram um considerável processo de industrialização, dentre os quais destacamos Varginha, Pouso Alegre, Poços de

Caldas, Itajubá e Santa Rita do Sapucaí. Esse processo de industrialização está vinculado ao processo de desconcentração industrial da RM de São Paulo, que, como já analisado anteriormente, dispersou atividades industriais em diferentes áreas da região centro-sul do país, dentre elas a região Sul de Minas.

A Agência de Promoção de Investimento e Comércio Exterior de Minas Gerais (Indi) assinala que, além da proximidade com a capital paulista, a região conta com a existência de cidades-polo bem estruturadas, produção agropecuária de relevância nacional, existência de instituições de ensino superior, qualidade de vida e uma relevante infraestrutura logística.

Em relação à infraestrutura logística, o Indi destaca a melhoria nessa área ⁷⁶ com a duplicação do trecho da BR-381 (Rodovia Fernão Dias), que liga as regiões metropolitanas de Belo Horizonte e São Paulo.

A importância dessa rodovia como fator de atração de novos empreendimentos fica evidente já na segunda metade dos anos 1990, quando quase 50% dos investimentos industriais no estado foram realizados em sua área de influência (ademais, o volume de tais investimentos foi, nesse mesmo período, três vezes maior na microrregião de Pouso Alegre do que nas microrregiões de Poços de Caldas e Itajubá, cujos municípios encontram-se mais afastados da Fernão Dias) (INDI, 2016, s/p).

Além dessa importante rodovia, a região é cortada pelas rodovias estaduais MG-050, que liga a RM de Belo Horizonte a São Sebastião do Paraíso; MG-290, ligando Pouso Alegre a Jacutinga. Há ainda as rodovias federais: BR-459, que conecta Poços de Caldas à BR-116 (Rodovia Presidente Dutra) e, conseqüentemente, ao Vale do Paraíba e Rio de Janeiro; a BR-491, ligando São Sebastião do Paraíso à BR-381 (Fernão Dias); a BR-267, uma rodovia extensa cruzando os estados de Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso do Sul; e a BR-354, que conecta a Rodovia Dutra ao município de Guarda-Mor (MG), mas que objetiva atingir o município de Cristalina (GO). Em relação ao transporte aéreo, são encontrados seis aeroportos municipais, sendo que apenas dois, o Aeroporto Major Brigadeiro Trompowsky (Varginha) e o Aeroporto Embaixador Walther Moreira Salles (Poços de Caldas), possuem voos comerciais. A proximidade com a região de Campinas oferece a possibilidade de uso do Aeroporto Internacional de Viracopos-Campinas.

É importante mencionar também a existência de algumas áreas com produção específica e que se destacam no cenário regional e nacional. Primeiramente, o Vale da Eletrônica (alusão

⁷⁶ Agência de Promoção de Investimento e Comércio Exterior de Minas Gerais (INDI). O que é que o Sul de Minas tem?. Disponível em: <http://www.indi.mg.gov.br/o-que-o-sul-de-minas-gerais-tem/>.

ao Vale do Silício Californiano), que integra o Arranjo Produtivo Local de Eletroeletrônica e que abrange os municípios de Pouso Alegre, Itajubá, Varginha e Santa Rita do Sapucaí, a cidade-polo. Esse Vale também ficou conhecido como Rota 459 e faz referência direta à importância que a rodovia BR-459 tem para a região e em especial para os municípios citados. Como explica Arantes (2002, p. 54) “[...] sendo BR-459, para várias dessas cidades, não apenas um eixo de transporte, mas senão a única alternativa para escoamento de sua produção, ela funciona também como um corredor de desenvolvimento”.

Existe também o Circuito Turístico das Águas, famoso pelas fontes termais, pelo clima agradável e pelos casarões históricos; o Circuito Turístico do Lago de Furnas, no qual se encontra a maior base náutica de água doce da América Latina, além de inúmeras cachoeiras; e o Circuito Turístico da Serra da Mantiqueira, onde se localizam os picos mais altos dessa Serra, além de parques, florestas e cachoeiras.

Por fim, está na região o Circuito Turístico (CT) das Malhas do Sul de Minas. Apesar de atualmente ser reconhecido como um Arranjo Produtivo Local, a adoção do termo ainda não se consolidou entre os gestores de políticas públicas locais, como pôde ser observado na pesquisa de campo. Além disso, o enraizamento do “conceito” de Circuito Turístico inseriu os municípios integrantes como destino turístico regional e estadual. Criado em 2005 e recebendo o certificado oficial da Secretaria Estadual de Turismo de Minas Gerais em 2006, o CT pode ser visto como uma política territorial que comprova a especialização da região na produção de malhas, o qual se desenvolveu em um contexto de estagnação da atividade agrícola local e na utilização do conhecimento das famílias de origem italiana na arte do tricô na década de 1980.

A especialização da região de artigos em malha se desenvolveu em um contexto de estagnação da atividade agrícola local que estimulou renascimento da produção de peças artesanais e confeccionadas em pequenas quantidades, por famílias de origem italiana (FUINI, 2010, p. 141).

É no município de Monte Sião que surgem as primeiras atividades destinadas à confecção, sendo as mulheres as responsáveis por esse trabalho. Elas, até a década de 1980, costumavam produzir peças de tricô de forma artesanal para serem vendidas aos turistas vindos das cidades vizinhas. Posteriormente, com o aumento da demanda dos produtos gerados em Monte Sião, organizaram-se pequenos negócios familiares em torno da comercialização do tricô.

A alta procura pelos produtos resultou na adoção de maquinário industrial para a produção de malhas, o que gerou um grande movimento de industrialização na cidade. Esse

movimento acompanhou a tendência à especialização da atividade econômica no setor de confecções, que acabou se alastrando para os municípios vizinhos. Atualmente, os municípios que compõem o aglomerado de malhas de Monte Sião e região integram um importante polo de confecções do país, atraindo turistas e lojistas. Dito isso, faremos a seguir uma caracterização sobre os municípios que compõem esse APL. Adiantamos que é importante observar a centralidade dos municípios de Monte Sião e Jacutinga como os principais produtores do arranjo.

6.2 Caracterização dos municípios: aspectos socioeconômicos (PIB, PIB per capita e Valor Adicionado)

Apresentando uma extensão territorial de 1.979,84 km², os municípios que compõem o aglomerado produtivo abrigavam, em 2010, segundo informações disponibilizadas pela Fundação João Pinheiro, uma população total de 110.461 habitantes (0,56% do total estadual). De acordo com dados considerados, o município mais populoso era Ouro Fino, com 31.658 (28,58% do aglomerado), seguido de Jacutinga, com 22.772 (20,62%); o menos populoso era o município de Inconfidentes, com apenas 6.908 (6,25% do aglomerado). Em relação aos indicadores socioeconômicos como PIB, PIB per capita e IDH, podemos observá-los na tabela 23, referentes ao ano de 2015.

Tabela 23: PIB, PIB *per capita* e IDH do APL de Monte Sião (2015).

Município	PIB (milhões R\$)	PIB per capita (R\$ correntes)	IDHM (2010)
Borda da Mata	290.811,40	15.566	0,730
Bueno Brandão	125.722,82	11.202	0,658
Inconfidentes	79.850,51	10.953	0,692
Jacutinga	503.318,23	20.189	0,715
Monte Sião	397.959,99	17.286	0,724
Ouro Fino	570.195,13	17.077	0,722
Total	1.967.858,08	15.379	0,707
UF	519.326.359,47	24.885	0,731
Brasil	5.995.787.000,00	29.323,58	0,727

Fonte: Fundação João Pinheiro e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2018).
Elaboração própria.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro e do *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil* do PNUD, no ano de 2010 não houve municípios com Índice de Desenvolvimento

Humano Municipal⁷⁷ (IDHM) superior ao registrado pelo estado, apesar de que apenas dois municípios não apresentaram IDH alto.

Já em relação ao PIB do aglomerado, em 2015 foi de quase R \$2 bilhões (0,38% do PIB do estado de Minas Gerais), e o PIB per capita de pouco mais de R\$ 15 mil, o que o coloca muito abaixo do apresentado pelo estado e pelo país. O município de Jacutinga possui o segundo maior PIB total do aglomerado e o maior PIB per capita, no entanto, este último está baixo do estado e do Brasil.

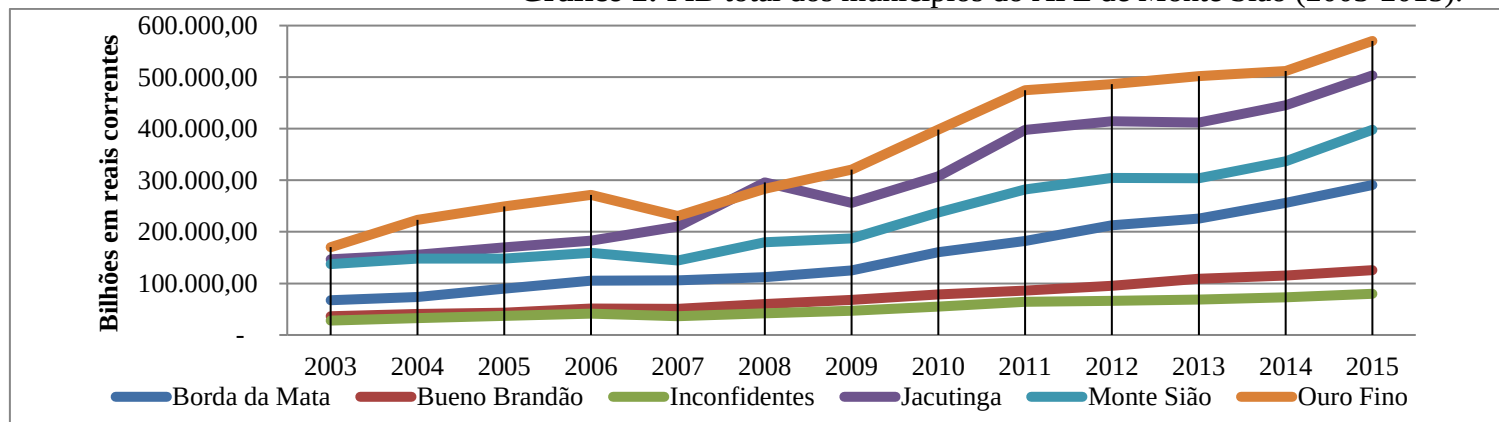
Na tabela 24, tem-se o PIB do APL entre 2003 e 2015. Logo em seguida, está o gráfico 2, no qual podemos observar o comportamento dos municípios e do APL ao longo do período citado.

⁷⁷ O IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. (PNUD, 2018).

Tabela 24: Produto Interno Bruto do APL de Monte Sião (2003-2015).

Municípios	2003	2006	2010	2014	2015
Borda da Mata	67.399,66	105.096,93	160.878,25	256.352,15	290.811,40
Bueno Brandão	36.385,49	51.176,23	78.511,76	115.005,40	125.722,82
Inconfidentes	27.940,12	41.206,46	54.941,02	73.114,09	79.850,51
Jacutinga	146.762,80	183.129,87	307.463,22	445.456,69	503.318,23
Monte Sião	137.501,38	159.542,85	237.578,02	336.941,72	397.959,99
Ouro Fino	170.223,43	271.667,89	398.544,23	512.217,95	570.195,13
Total	586.212,88	811.820,22	1.237.916,50	1.739.087,99	1.967.858,08
UF	144.189.094	212.659.547	351.123.418	516.633.984	519.326.359
Brasil	1.717.950.000,00	2.409.450.000,00	3.885.847.000,00	5.778.953.000,00	5.995.787.000,00

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).
Elaboração própria.

Gráfico 2: PIB total dos municípios do APL de Monte Sião (2003-2015).

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).
Elaboração própria.

Com a tabela e o gráfico apresentados, vemos um comportamento de expansão em todo o período, mas cabe destacar o ano de 2007, no qual apenas Jacutinga e Borda da Mata apresentaram aumento. Além disso, outro aspecto que destacamos é o PIB de Jacutinga, que, em 2008, foi superior ao de Ouro Fino – único ano em que isso ocorreu no período analisado. O PIB total foi de quase R\$ 590 milhões em 2003 para quase R\$ 2 bilhões em 2015, apresentando uma trajetória contínua de crescimento a uma taxa média de 11% ao ano e uma taxa de crescimento total no período de 236% (comparando-se valores de 2003 com de 2015).

No que tange ao Valor Adicionado (VA), que no caso do aglomerado é predominantemente vinculado ao setor de serviços (66,39%), tem-se os dados apresentados na tabela 25.

Tabela 25: Participação dos setores econômicos no Valor Adicionado Total do APL de Monte Sião (2015).

Município	VA Total	Agropecuária		Indústria		Serviços	
		Total	%	Total	%	Total	%
Borda da Mata	198.336	18.103	9,13	57.378	28,93	122.855	61,94
Bueno Brandão	81.047	21.542	26,58	6.843	8,44	52.662	64,98
Inconfidentes	48.085	9.086	18,90	10.771	22,40	28.228	58,71
Jacutinga	354.599	32.729	9,23	118.161	33,32	203.709	57,45
Monte Sião	273.730	27.204	9,94	43.223	15,79	203.304	74,27
Ouro Fino	401.020	33.563	8,37	77.381	19,30	290.076	72,33
Total	1.356.818	142.226	10,48	313.757	23,12	900.834	66,39
UF	354.251.453	142.226	0,04	119.299.547	33,68	234.809.680	66,28

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).
Elaboração própria.

Com o Valor Adicionado Total do aglomerado atingindo a cifra de R\$ 1,3 bilhão em 2015, os municípios de Ouro Fino, Jacutinga e Monte Sião foram os principais contribuintes com 29,56%, 26,13% e 20,17%, respectivamente. A participação do aglomerado no VA do estado nesse ano foi de 0,38%. A principal atividade econômica do aglomerado está no setor de serviços e comércio, que participou com pouco mais de 66,39% do VA total, com destaque para Monte Sião e Ouro Fino. Em relação à indústria, participou com quase 23,12% do VA total, sendo os municípios de Jacutinga e Borda da Mata os que mais contribuíram com o VA.

Se comparado ao VA industrial do estado, vê-se que a participação no VA total é 10,56% menor que a registrada pelo aglomerado. Por fim, o setor agropecuário, apesar de ser o que menos repercute no universo apresentado pelo VA, com os 10,48% do VA, apresenta grande importância para os municípios, estando inclusive 262 vezes maior que a participação

do setor registrado no estado. Em alguns municípios, a participação do setor agropecuário passa dos 26%, como no caso de Bueno Brandão.

Na tabela 26, está o Valor Adicionado Total dos anos de 2003, 2006, 2010, 2014 e 2015, permitindo uma interpretação a partir de uma série histórica.

Tabela 26: Valor Adicionado Total do APL de Monte Sião (2003-2015).

Municípios	2003	2.006	2.010	2.014	2.015
Borda da Mata	45.692	73.679	111.455	176.749	198.336
Bueno Brandão	22.987	33.767	51.916	74.496	81.047
Inconfidentes	17.754	26.731	34.938	44.434	48.085
Jacutinga	99.255	124.259	216.863	308.114	354.599
Monte Sião	97.046	113.330	165.747	235.233	273.730
Ouro Fino	124.538	203.747	291.792	361.938	401.020
Total	407.272	575.513	872.710	1.200.963	1.356.818
UF	103.367.757	155.050.779	259.126.539	382.261.383	378.542.978

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).
Elaboração própria.

Analisando o período adotado para a pesquisa, vemos um constante aumento, diferentemente do que ocorre estado. A taxa média de crescimento do VA no aglomerado no período analisado foi de 11%, sendo que a taxa registrada pelo estado esteve abaixo (12%). Apresentado a dinâmica do Valor Adicionado, na tabela 27 é apresentado o Valor Adicionado Industrial nos anos de 2003, 2006, 2010, 2014 e 2015.

Tabela 27: Valor Adicionado da Indústria do APL de Monte Sião (2003-2015).

Municípios	2003	2006	2010	2014	2015
Borda da Mata	11.161	21.438	37.053	54.126	57.378
Bueno Brandão	2.462	3.435	4.966	7.243	6.843
Inconfidentes	5.424	7.607	10.361	11.008	10.771
Jacutinga	20.918	25.523	65.227	89.136	118.161
Monte Sião	24.028	25.691	34.672	40.586	43.223
Ouro Fino	24.576	43.363	65.687	71.019	77.381
Total	88.569	127.057	217.965	273.117	313.757
UF	37.218.980	56.111.883	101.270.554	130.897.371	119.299.547

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).
Elaboração própria.

Em valores absolutos, notamos uma trajetória de contínuo crescimento, interrompido no ano de 2015, sendo que, internamente, apenas Bueno Brandão e Inconfidentes registraram queda no VA industrial. Além disso, a participação relativa da indústria no VA total tem

apresentado aumento, mas no ano de 2015 é visível a redução de quase 1% do valor observado no ano anterior. Em relação ao estado, observamos que a participação do setor industrial é maior que a registrada no aglomerado. A taxa média de crescimento do setor no aglomerado foi de 12% ao ano, enquanto que a média do estado foi de 11%. Considerando os valores registrados em 2003 e 2015, observamos um aumento no aglomerado de 254%, estando acima da taxa de crescimento do estado, que foi de 221%.

6.3 Caracterização dos municípios: despesas municipais

No conjunto municipal do APL, os gastos sociais são majoritários, superando os 60%, sendo o ano de 2012 o mais representativo, chegando a quase 72%. Em valores absolutos, dos R\$ 25,5 milhões (sem considerar Ouro Fino) no ano de 2003, os gastos sociais chegaram a quase R\$ 121 milhões em 2012. Vejamos a tabela 28.

Tabela 28: Gastos municipais do APL de Monte Sião (2003-2012).

	2003	2006	2010	2012
Gastos Políticos	25,72	23,58	19,19	18,75
Gastos Sociais	64,06	67,54	69,85	71,89
Gastos Econômicos	10,22	8,89	10,96	9,36
Despesas Totais	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Tesouro Nacional (2019).
Elaboração própria.

Os gastos políticos demonstram uma trajetória de queda na participação, mas continuaram a subir em valores absolutos. Não considerando os gastos de Ouro Fino, que não foram identificados no banco de dados, a soma dos gastos políticos do aglomerado em 2003 chegou a R\$ 10,2 milhões; em 2012, essa soma atingiu os R\$ 31,5 milhões.

Os gastos econômicos, diferentemente do aglomerado de Americana, representaram quase 10% dos gastos totais, tendo como funções prioritárias o transporte, a agricultura, o comércio e a gestão ambiental. Ao setor industrial poucos recursos são destinados, sendo os municípios de Ouro Fino, Jacutinga e Bueno Brandão os únicos a terem investido no setor no período, com destaque a Jacutinga, o município que mais desembolsou.

6.4 Caracterização dos municípios: estrutura produtiva (número de estabelecimentos e de empregos formais)

Nas tabelas a seguir, são apresentados dados sobre o número de estabelecimentos produtivos e o número de empregos com base em informações disponibilizadas pelo então Ministério do Trabalho através do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS).

Tabela 29: Número de estabelecimentos e participação relativa no total do APL de Monte Sião (2015).

Município	Agricultura		Indústrias de Transformação		Comércio e serviços		Demais setores		Administração Pública		Total
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
Borda da Mata	25	5,83	136	31,70	243	56,64	23	5,36	2	0,47	429
Bueno Brandão	35	20,71	20	11,83	109	64,50	3	1,78	2	1,18	169
Inconfidentes	37	16,74	60	27,15	117	52,94	5	2,26	2	0,90	221
Jacutinga	198	18,15	334	30,61	515	47,20	42	3,85	2	0,18	1.091
Monte Sião	102	7,54	610	45,12	617	45,64	20	1,48	3	0,22	1.352
Ouro Fino	184	18,06	140	13,74	641	62,90	52	5,10	2	0,20	1.019
Total	581	13,57	1.300	30,37	2.242	52,37	145	3,39	13	0,30	4.281
UF	72.199	14,07	43.682	8,51	359.793	70,11	35.237	6,87	2.237	0,44	513.148
Brasil	329.011	8,29	348.623	8,78	3.033.844	76,40	241.972	6,09	17.658	0,44	3.971.108

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Considerando o número de estabelecimentos no ano de 2015 a partir dos grandes setores estabelecidos pelo IBGE (tabela 21), observamos que, de um universo de 4.281 estabelecimentos produtivos, 1.300 eram industriais, o que representa 30,37% dos estabelecimentos totais. Especificando por municípios, Monte Sião e Jacutinga detêm o maior número de estabelecimentos totais (31,58% e 25,48%, respectivamente). O mesmo ocorre com os estabelecimentos industriais (Monte Sião, com 46,92%, e Jacutinga, com 25,69%).

Na tabela 30, são apresentadas a evolução dos estabelecimentos industriais no aglomerado e a participação do setor entre 2003 e 2015.

Tabela 30: Número de estabelecimentos industriais e participação relativa do setor no total do APL de Monte Sião (2003-2015).

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total
Borda da Mata	92	26,98	341	121	31,35	386	120	28,99	414	133	30,02	443	136	31,70	429
Bueno Brandão	22	15,49	142	18	12,68	142	15	10,20	147	19	11,45	166	20	11,83	169
Inconfidentes	50	30,49	164	52	28,42	183	47	29,19	161	59	27,06	218	60	27,15	221
Jacutinga	360	40,31	893	308	33,01	933	351	32,38	1.084	351	31,34	1.120	334	30,61	1.091
Monte Sião	522	49,53	1.054	474	44,67	1.061	557	44,81	1.243	618	45,58	1.356	610	45,12	1.352
Ouro Fino	129	15,91	811	127	15,56	816	144	15,06	956	150	14,90	1.007	140	13,74	1.019
Total	1.175	34,51	3.405	1.100	31,24	3.521	1.234	30,81	4.005	1.330	30,86	4.310	1.300	30,37	4.281
UF	32.837	9,24	355.368	34.078	8,77	388.673	39.396	8,68	454.061	44.152	8,59	514.085	43.682	8,51	513.148
Brasil	256.417	10,15	2.527.285	270.130	9,53	2.833.567	313.763	9,22	3.403.448	352.286	8,92	3.949.979	348.623	8,78	3.971.108

Fonte: RAIS (2018).
Elaboração própria.

Basicamente, observamos que o comportamento da indústria oscilou. De 2014 para 2015, 30 estabelecimentos industriais deixaram de existir. Os municípios de Monte Sião e Jacutinga sempre tiveram as maiores participações da indústria no total de estabelecimentos produtivos. Destaque para o ano de 2003, quando o setor era responsável por quase 50% dos estabelecimentos de Monte Sião e pouco mais de 40% em Jacutinga. Essa importância tem se reduzido ao longo do período, como observado na tabela. Em relação ao conjunto do aglomerado, vemos que a participação da indústria no total dos estabelecimentos, que, em 2003, foi de 34,51%, passou para 30,37%, em 2013. E, apesar da queda, ainda mantém uma alta participação, sobretudo se comparado ao estado e ao país.

Na tabela 31, estão os valores referentes aos vínculos ativos (empregos formais) disponibilizados pela RAIS referentes ao ano de 2015. Nessa tabela, observaremos a distribuição do emprego nos diferentes setores. Em seguida, na tabela 32, evidencia-se o comportamento da indústria (números absolutos e participação no total de empregos) entre 2003 e 2015.

Tabela 31: Número de vínculos e participação relativa por setor no total do APL de Monte Sião (2015).

Município	Agricultura		Indústrias de Transformação		Comércio e serviços		Demais Setores		Administração Pública		Total
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
Borda da Mata	66	2,37	1.342	48,17	753	27,03	43	1,54	582	20,89	2.786
Bueno Brandão	108	11,49	96	10,21	426	45,32	3	0,32	307	32,66	940
Inconfidentes	51	4,79	417	39,15	339	31,83	8	0,75	250	23,47	1.065
Jacutinga	585	9,82	2.484	41,71	1.732	29,08	112	1,88	1.043	17,51	5.956
Monte Sião	185	3,66	2.086	41,27	1.862	36,84	72	1,42	849	16,80	5.054
Ouro Fino	551	9,08	1.761	29,01	2.908	47,91	127	2,09	723	11,91	6.070
Total	1.546	7,07	8.186	37,43	8.020	36,67	365	1,67	3.754	17,16	21.871
UF	265.323	5,50	741.004	15,37	2.636.999	54,70	345.278	7,16	832.512	17,27	4.821.116
Brasil	1.509.050	3,14	7.185.512	14,95	27.291.081	56,78	2.825.656	5,88	9.249.508	19,25	48.060.807

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Tabela 32: Número de vínculos industriais e participação relativa no APL de Monte Sião (2003-2015).

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total
Borda da Mata	821	46,52	1.765	1.163	50,83	2.288	1.283	51,34	2.499	1.431	49,79	2.874	1.342	48,17	2.786
Bueno Brandão	99	15,87	624	55	8,23	668	47	5,79	812	87	9,39	927	96	10,21	940
Inconfidentes	414	40,83	1.014	417	36,36	1.147	518	47,57	1.089	465	43,50	1.069	417	39,15	1.065
Jacutinga	1.850	43,72	4.231	2.187	42,17	5.186	3.273	48,93	6.689	2.870	43,72	6.565	2.484	41,71	5.956
Monte Sião	1.850	50,41	3.670	1.606	41,92	3.831	2.129	43,84	4.856	2.133	42,15	5.061	2.086	41,27	5.054
Ouro Fino	1.115	26,80	4.160	1.258	26,33	4.777	2.087	34,66	6.021	2.041	32,61	6.258	1.761	29,01	6.070
Total	6.149	39,76	15.464	6.686	37,36	17.897	9.337	42,51	21.966	9.027	39,67	22.754	8.186	37,43	21.871
UF	522.552	16,65	3.138.026	645.325	17,24	3.744.043	782.494	16,84	4.646.891	808.739	15,95	5.071.906	741.004	15,37	4.821.116
Brasil	5.257.047	17,79	29.544.927	6.253.684	17,79	35.155.249	7.517.123	17,06	44.068.355	7.765.846	15,67	49.571.510	7.185.512	14,95	48.060.807

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Como pode ser visto na tabela 31, de 21.871 empregos formais do aglomerado, 8.186 estavam no setor industrial, correspondendo a 37,43% dos empregos totais. Ao compararmos os indicadores do aglomerado com os apresentados pelo estado e pelo país, vemos a discrepância entre as participações. Enquanto no aglomerado a indústria participa com 37,43% dos empregos formais, a participação no estado foi de 15,37%, e o do país, de quase 15%.

Em relação aos municípios especificamente, em números absolutos vemos que Ouro Fino detém o maior número de empregos totais (6.070 empregos, correspondendo a 27,75% dos empregos do aglomerado). Em seguida, aparecem Jacutinga, com 5.956 empregos (27,23%), e Monte Sião com 5.054 (23,11%). Já em relação aos empregos na indústria, notamos que Jacutinga, com 2.484, e Monte Sião, com 2.086 empregos, concentram quase 56% do total dos empregos industriais. Com esses valores e relacionando-os ao número de estabelecimentos, constatamos que os municípios mais industrializados do aglomerado são Jacutinga e Monte Sião.

De acordo com a tabela 32, para o período 2003-2015, notamos a oscilação da participação da indústria no número de empregos. No entanto, entre os anos de 2014 e 2015, observamos redução na participação da indústria no total de empregos em todos os municípios. Em relação à participação, que, em 2003 era de quase 40%, chegou a 42,51% em 2010 e caiu consideravelmente em 2015, chegando a 37,43%. Por fim, quando observamos os municípios, verificamos que, no ano de 2003, cerca de 50% dos empregos de Monte Sião estavam na indústria. Era a maior participação, até a situação mudar com o aumento da participação da indústria em Jacutinga, que chegou a 42,17% em 2006.

6.5 Caracterização do APL: descrição do setor (número de estabelecimentos produtivos, porte do estabelecimento e emprego formal do setor)

As indústrias voltadas para setor têxtil e confecções de Borda da Mata, Bueno Brandão, Inconfidentes, Jacutinga, Monte Sião e Ouro Fino, integrantes do Arranjo Produtivo Local de Malhas, são importantes para o setor no cenário nacional. Os dados apresentados a seguir mostram o número de estabelecimentos e o número de empregos do setor têxtil e confecções em comparação à totalidade de municípios ou polos produtores. Dessa forma, na tabela 33 tem-se o número de estabelecimentos do setor têxtil e confecções organizados por tamanho (porte) para o ano de 2015.

Tabela 33: Participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimento do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).

Município	Fabricação de Produtos Têxteis					Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios					Total
	Micro	Peq.	Med.	G.	Total	Micro	Peq.	Med.	G.	Total	
Borda da Mata	50	9	1	0	60	20	6	0	0	26	86
Bueno Brandão	3	0	0	0	3	1	0	0	0	1	4
Inconfidentes	16	2	0	0	18	27	2	0	0	29	47
Jacutinga	31	4	0	0	35	232	11	2	0	245	280
Monte Sião	31	0	0	0	31	547	4	0	0	551	582
Ouro Fino	7	1	1	0	9	52	2	0	0	54	63
Total	138	16	2	0	156	879	25	2	0	906	1.062
UF	1.106	139	38	10	1.293	6.348	807	53	5	7.213	8.506
Brasil	9.008	1.458	426	72	10.964	49.246	5.900	622	57	55.825	66.789

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

No ano de 2015 o aglomerado apresentava 1.062 estabelecimentos voltados à produção têxtil e confecções, correspondendo a 12,49% dos estabelecimentos do estado e a 1,59% do país. A maioria dos estabelecimentos era composta por micro e pequenas indústrias, representando mais de 99% do total do aglomerado, estando a maioria no segmento de confecção de artigos do vestuário e acessórios. Dentre os municípios, destaque para Monte Sião, que correspondeu, naquele ano, a 582 estabelecimentos (54,80%), dos quais quase 95% estavam na confecção. Em relação à fabricação têxtil, a maioria estava em Borda da Mata (38,46%)

Na tabela 34, é mostrada a participação dos municípios e do aglomerado em comparação ao estado e ao país, sintetizando as informações apresentadas referentes aos estabelecimentos no ano de 2015.

Tabela 34: Participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimentos industriais do APL de Monte Sião (2015).

Município	Fabricação de Produtos Têxteis			Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios			Total		
	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil
Monte Sião	19,87	2,40	0,28	60,82	7,64	0,99	54,80	6,84	0,87
Jacutinga	22,44	2,71	0,32	27,04	3,40	0,44	26,37	3,29	0,42
Borda da Mata	38,46	4,64	0,55	2,87	0,36	0,05	8,10	1,01	0,13
Ouro Fino	5,77	0,70	0,08	5,96	0,75	0,10	5,93	0,74	0,09
Inconfidentes	11,54	1,39	0,16	3,20	0,40	0,05	4,43	0,55	0,07
Bueno Brandão	1,92	0,23	0,03	0,11	0,01	0,00	0,38	0,05	0,01
Aglomerado	100,00	12,06	1,42	100,00	12,56	1,62	100,00	12,49	1,59

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

O município de Monte Sião é o principal município do aglomerado, e esse fato pode ser observado na sua participação no estado e no país, 6,84% e 0,87%, respectivamente. A maioria dos estabelecimentos do setor estava no segmento de confecções, representando mais de 85%. Esse município é o 14º em número de estabelecimentos do setor têxtil e confecções do país, como pudemos observar anteriormente. O município de Jacutinga também demonstra uma participação relevante no aglomerado, com 26,37% dos estabelecimentos do setor têxtil e confecções. No cenário nacional, com os seus 906 estabelecimentos voltados para a confecção, ocupa a 6ª posição em número de estabelecimento. Já para a fabricação têxtil, o aglomerado está na 8ª posição. Considerando o setor como um todo, o APL está atrás de São Paulo, Fortaleza, Goiânia e Rio de Janeiro, estando, assim, na 5ª posição.

Na tabela 35, tem-se o número de estabelecimentos do setor têxtil e a sua participação no total de estabelecimentos industriais entre 2003 e 2015.

Tabela 35: Número de estabelecimentos e participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimentos industriais do APL de Monte Sião (2003-2015).

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%
Borda da Mata	49	92	53,26	69	121	57,02	70	120	58,33	81	133	60,90	86	136	63,24
Bueno Brandao	13	22	59,09	7	18	38,89	1	15	6,67	2	19	10,53	4	20	20,00
Inconfidentes	43	50	86,00	46	52	88,46	38	47	80,85	47	59	79,66	47	60	78,33
Jacutinga	331	360	91,94	277	308	89,94	306	351	87,18	293	351	83,48	280	334	83,83
Monte Sião	507	522	97,13	462	474	97,47	536	557	96,23	590	618	95,47	582	610	95,41
Ouro Fino	70	129	54,26	64	127	50,39	65	144	45,14	72	150	48,00	63	140	45,00
Total	1.013	1.175	86,21	925	1.100	84,09	1.016	1.234	82,33	1.085	1.330	81,58	1.062	1.300	81,69
UF	7.263	32.837	22,12	7.653	34.078	22,46	8.609	39.396	21,85	8.907	44.152	20,17	8.506	43.682	19,47
Brasil	49.258	256.417	19,21	54.890	270.130	20,32	65.420	313.763	20,85	69.828	352.286	19,82	66.789	348.623	19,16

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Apesar de a participação do setor no total da indústria ter caído, ainda é muito alta (81,69%) em 2015, sobretudo nos municípios de Monte Sião e Jacutinga. Em 2003, dos 1.175 estabelecimentos no aglomerado de municípios, 1.013 eram do setor no qual o APL estava envolvido. Em 2015, esse número sobe para 1.062 num universo de 1.300 estabelecimentos industriais totais. Observamos uma alta especialização produtiva do aglomerado, que é superior ao conjunto do país, apresentando um QL de 4,27.

Feita a análise dos dados referentes aos estabelecimentos, avançamos para o último item do diagnóstico desse APL. Nas tabelas 36, 37 e 38, é apresentado o número de empregos formais do setor têxtil em comparação ao total industrial dos municípios.

Tabela 36: N Número de empregos por tamanho dos estabelecimentos do setor do APL de Monte Sião (2015).

Município	Fabricação de Produtos Têxteis					Confeção de Artigos do Vestuário e Acessórios					Total
	Micro	Peq.	Med.	G.	Total	Micro	Peq.	Med.	G.	Total	
Borda da Mata	183	327	228	0	738	65	217	0	0	282	1.020
Bueno Brandao	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Inconfidentes	60	142	0	0	202	119	40	0	0	159	361
Jacutinga	100	170	0	0	270	819	467	273	0	1.559	1.829
Monte Sião	69	0	0	0	69	1.777	89	0	0	1.866	1.935
Ouro Fino	28	38	184	0	250	145	52	0	0	197	447
Total	441	677	412	0	1.530	2.925	865	273	0	4.063	5.593
UF	4.510	5.995	8.308	10.292	29.105	25.663	30.857	8.414	4.033	68.967	98.072
Brasil	40.954	60.514	91.091	67.919	260.478	211.952	223.674	113.232	65.756	614.614	875.092

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Com base no ano de 2015, tomado como referência para a caracterização, dos 5.593 empregos formais do setor têxtil e confecções (5,70% do estado e 0,64% do país, considerando o setor), a maioria está na confecção de artigos do vestuário e acessórios (72,34%). As indústrias de micro e pequeno porte concentram mais de 87% dos empregos, sendo que Monte Sião emprega a maioria, 1.935 (34,60%), distribuídos nos estabelecimentos de pequeno e médio porte. Em Jacutinga, se verifica um número de empregos relevante (1.829 empregos, o que corresponde a 32,70%). Na tabela 37, estão informações sobre a participação dos municípios no número de empregos do setor em comparação aos totais do aglomerado, do estado e do país.

Tabela 37: Participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimentos do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).

Município	Fabricação de Produtos Têxteis			Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios			Total		
	Aglomerado	UF	Brasil	Aglomerado	UF	Brasil	Aglomerado	UF	Brasil
Inconfidentes	13,21	0,69	0,08	3,91	0,23	0,03	6,46	0,37	0,04
Monte Sião	4,51	0,24	0,03	45,93	2,71	0,30	34,60	1,97	0,22
Jacutinga	17,66	0,93	0,10	38,37	2,26	0,25	32,71	1,86	0,21
Borda da Mata	48,27	2,54	0,28	6,94	0,41	0,05	18,24	1,04	0,12
Ouro Fino	16,35	0,86	0,10	4,85	0,29	0,03	7,99	0,46	0,05
Bueno Brandão	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aglomerado	100,00	5,25	0,59	100,00	5,89	0,66	100,00	5,70	0,64

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Assim como no número de estabelecimentos, o número de empregos formais em Monte Sião é superior ao identificado nos demais municípios. Considerando a terminologia proposta por Storper e Harrison (1994), situamos esse município como o núcleo hierárquico do aglomerado. Os municípios de Monte Sião e de Jacutinga, embora não sejam os municípios com o maior PIB e Valor Adicionado, são os mais relevantes do APL. Além disso, cabe mencionar que o APL corresponde a 5,70% dos empregos do setor no estado e a 0,64% do país, sendo o 20º local em número de empregos do país (29º na fabricação têxtil e 18º na confecção).

Na tabela 38, mostram-se o número de empregos formais do setor têxtil e a participação do setor no total de estabelecimentos industriais entre 2003 e 2015. Nota-se que há um processo de redução de empregos na participação relativa do setor no total de empregos industriais. O município de Monte Sião praticamente não registrou alteração em sua participação, diferentemente de Jacutinga, que, em 2003 participava com quase 92% e passou para quase 74%, em 2015. Apesar dessa redução, identificamos aumento no número de empregos do setor até o ano de 2010, uma vez que em 2014 houve uma expressiva queda.

Tabela 38: Número de vínculos do setor têxtil e confecção no total de vínculos do APL de Monte Sião (2003-2015).

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%
Borda da Mata	408	821	49,70	695	1.163	59,76	926	1.283	72,17	1.102	1.431	77,01	1.020	1.342	76,01
Bueno Brandao	36	99	36,36	3	55	5,45	0	47	0	2	87	2,30	1	96	1,04
Inconfidentes	391	414	94,44	396	417	94,96	486	518	93,82	417	465	89,68	361	417	86,57
Jacutinga	1.701	1.850	91,95	1.783	2.187	81,53	2.132	3.273	65,14	1.881	2.870	65,54	1.829	2.484	73,63
Monte Sião	1.735	1.850	93,78	1.505	1.606	93,71	2.007	2.129	94,27	1.988	2.133	93,20	1.935	2.086	92,76
Ouro Fino	446	1.115	40,00	442	1.258	35,14	513	2.087	24,58	459	2.041	22,49	447	1.761	25,38
Total	4.717	6.149	76,71	4.824	6.686	72,15	6.064	9.337	64,95	5.849	9.027	64,79	5.593	8.186	68,32
UF	89.406	522.552	17,11	106.173	645.325	16,45	115.676	782.494	14,78	111.002	808.739	13,73	98.072	741.004	13,24
Brasil	728.350	5.257.047	13,85	862.537	6.253.684	13,79	1.018.815	7.517.123	13,55	979.780	7.765.846	12,62	875.092	7.185.512	12,18

Fonte: RAIS (2018).
Elaboração própria.

6.6 Caracterização do APL: a governança

Atividade produtiva na base da construção histórica de Monte Sião, Jacutinga e outros localizados na porção Sul do estado de Minas Gerais, a atividade de confecções de malhas tem a sua relevância comprovada tanto pelo aspecto econômico, quanto pelo institucional, como observado na investigação de campo. A organização do setor entre os municípios pode ser observada no quadro 14.

Quadro 14: Ambiente organizacional e institucional do APL de confecções de malhas de Monte Sião (MG).

Estado Setor Público	Organizações Patronais Setor Privado	Organizações Laborais Sociedade Civil
- SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (de 2008 a 2011); - Projeto BID-APL (até 2008); - SEEDIF - Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais; - NGAPL - Núcleo Gestor de Apoio aos APLs de Minas Gerais;	- FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais; - ACIJA - Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de Jacutinga; - ACIMS - Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e de Serviços de Monte Sião; - SEBRAE-MG;	- Ausente.
Principais Ações/Projetos: Programa de Desenvolvimento do Sistema Municipal de Turismo (fornecimento de consultoria e assessoria técnica para os órgãos municipais de turismo e seus gestores com o intuito de estruturar e manter o Sistema Municipal de Turismo), o Programa de Auxílio ao Inventário da Oferta Turística (mapear minuciosamente as potencialidades e as ofertas turísticas efetivas dos municípios) e Programa de Revitalização Estratégica (esforços de marketing, reposicionamento da marca, ações de propaganda e preparação de novos roteiros formatados para fortalecer a imagem do Circuito no mercado). <i>Específico de Jacutinga:</i> FestMalhas, evento voltado a comercialização das malhas e valorização dos produtos do segmento de Malharia Retilínea como desfiles de moda, praça de alimentação, restaurante com comidas típicas, entre outras atividades. <i>Específico de Monte Sião:</i> Feira Nacional do Tricô (FENAT), evento destinado a divulgação e comercialização dos artigos produzidos pelos produtores locais.		

Elaboração própria.

A governança do aglomerado é liderada pela Associação Intermunicipal do Circuito das malhas do Sul de Minas, com sede em Ouro Fino/MG, entidade composta pelas Prefeituras Municipais e pelas Associações Comerciais e Industriais dos municípios integrantes. A participação das Associações Comerciais e Industriais é enfatizada no CT, o que acaba desmerecendo ou menosprezando a participação de outros segmentos no setor com condições de contribuir para com o desenvolvimento regional ou municipal. Dessa forma, não há

participação de representantes de trabalhadores, o que prejudica a construção de uma governança de cunho tripartite.

Sobre as principais entidades que participam da governança, estão a Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e de Serviços de Monte Sião (Acims), entidade criada em 1982, cujo objetivo principal é o de sustentar e defender os interesses de seus associados, colocando-se como a representante legítima junto aos órgãos públicos, privados e judiciários. Outra entidade é a Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de Jacutinga (Acija), fundada em 1992 por empresários locais, com os objetivos de conscientizar e resguardar os direitos dos comerciantes, industriais e agricultores de Jacutinga. Basicamente, ambas as associações desenvolvem atividades correlatas, como a realização de estudos técnicos, treinamento, cursos, seminários, feiras, contribuindo com a qualificação dos empresários.

Importante destacar a atuação da Acija na formalização dos municípios integrantes do CT das malhas como foco da política de APLs do estado. Paradoxalmente, apesar do esforço da entidade patronal de Jacutinga na formalização e na consequente atração de recursos para a região, os atores locais entrevistados não reconheceram a relevância da política de APL para a indústria de malhas sul-mineira, mostrando total desconhecimento sobre o assunto. Somente na secretaria de governo de Jacutinga soube-se indicar a origem de uma iniciativa recente de um deputado (Dalmo Ribeiro/PSDB) que tem mobilizado esforços e recursos para fortalecer ações em torno de APLs. A Acija e a Acims assumem razoável influência na vida econômica e política dos municípios, o que pode ser explicado pelo fato de congregarem todo o poder econômico local (setor industrial, agropecuário e comercial).

Em relação ao sindicato laboral, tem-se o Sindicato dos Trabalhadores nas indústrias de calçados, vestuário, confecções de lonas, encerados, guarda-chuva, chapéus, bolsas, cintos, tricô, crochê, malharia e similares de Pouso Alegre e Região, entidade criada em 1979 como associação e, depois, transformada em sindicato. A atuação principal do sindicato, além da convenção coletiva, baseia-se na organização e na conscientização dos seus filiados.

Sobre o CT das malhas, o representante do sindicato afirmou que a entidade não participa das iniciativas internas do Circuito e que não se recorda de convites ou aproximações institucionais. Além disso, cabe um destaque, o sindicato participava de outros espaços de debate público, como os conselhos de saúde, trânsito e emprego no município de Pouso Alegre (apesar de não pertencer ao CT, tem impacto econômico na região), mas essa participação foi prejudicada pelo executivo municipal (comandado pelo PSDB). Quando considerada a receptividade dos representantes do CT das malhas, o entrevistado relatou uma receptividade ruim, evidenciando um ambiente pouco amistoso e marcado pelo enfrentamento e pela

dificuldade de acesso aos trabalhadores (as empresas dificultam o acesso, segundo relato). A seguir, apresentamos um trecho (transcrição literal) da entrevista que ilustra o ambiente de negociação do CT e a configuração do bloco no poder local.

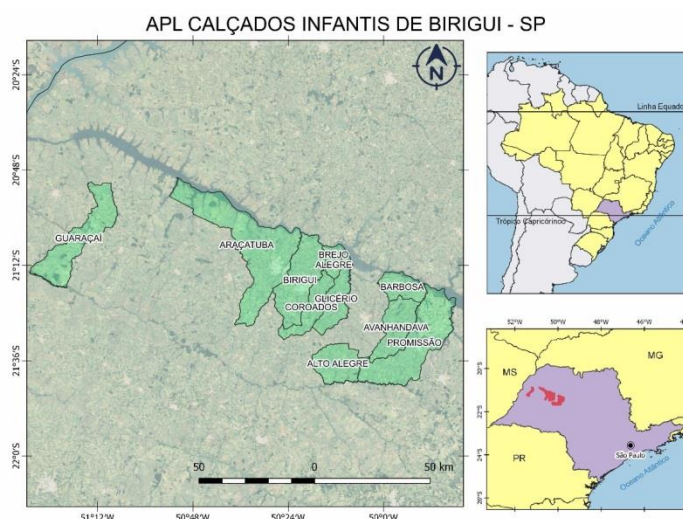
Retomando, a governança do aglomerado é liderada pela Associação Intermunicipal do Circuito das malhas do Sul de Minas, entidade composta pelas Prefeituras Municipais e pelas Associações Comerciais e Industriais dos municípios integrantes. Essa composição por si só e a ausência do sindicato laboral nos permitem conceber a governança em questão como de caráter ou essência **privado-coletiva**, pois o seu formato está assentado em um grupo de operadores privados que assumem a gestão dos serviços e dos investimentos do setor no local, sendo os representantes de Monte Sião e Jacutinga os líderes do processo do território produtivo.

Por fim, concebemos a associação entre as entidades patronais que compõem o CT, ou APL, caso seja reconhecido e enraizado tal termo, como um exemplo de “*rede de poder socioterritorial*”, pois essas entidades demonstram protagonismo local e assumem o papel de líderes da sociedade organizada territorialmente, podendo direcionar o próprio processo de desenvolvimento. No entanto, a estrutura de governança carece de uma “*concertação socioterritorial*” e de um “*pacto socioterritorial*”. A ausência dessas características prejudica a adoção de procedimentos de conciliação e gestão territorial descentralizada, além de fragilizar a construção de uma sociedade organizada territorialmente e que seja capaz direcionar um projeto de desenvolvimento que abranja toda a gama de segmentos, o que não significa atender a toda a demanda.

7 O APL CALÇADOS DE BIRIGUI (SP)

7.1 Introdução

Composto por 11 municípios (Alto Alegre, Araçatuba, Avanhadava, Barbosa, Birigui, Brejo Alegre, Coroados, Glicério, Guaiçara, Piacatu, Promissão), o APL Calçadista de Birigui está localizado na porção noroeste do estado de São Paulo e integra a Região Administrativa (RA) de Araçatuba. Trata-se da 13ª região paulista no PIB e 14ª no PIB per capita. Tem como principais municípios em termos econômicos e sociais Araçatuba e Birigui.



Mapa 3: Localização do APL de Birigui.

Elaboração própria.

A criação do APL de Calçados Infantis de Birigui, objeto analítico neste momento, está relacionada ao processo de fundação deste município, bem como das demais cidades da região, que têm como característica principal a expansão da produção de café no oeste do território paulista e a consequente abertura de vias férreas para o escoamento desse produto (Estrada de Ferro Noroeste do Brasil). Com o fim da produção de café, a região apresentou grande crescimento das atividades ligadas à pecuária, principalmente a produção de gado de corte, liderando a produção nos anos de 1950.

Cabe considerar também que, em meados da década de 1970, com a expansão do cultivo de cana-de-açúcar, instalaram-se na região várias usinas e destilarias. Mas é por causa do desenvolvimento das atividades da bovinocultura que foi possibilitado o surgimento de atividades produtivas a partir do uso do couro, destinado à produção de materiais diversos, desde acessórios a sapatos.

Observando o desenvolvimento das atividades econômicas da RA de Araçatuba, percebemos que a agroindústria se apresenta como o principal segmento do setor industrial. Especificamente em Birigui, a presença de importantes fatores produtivos, como mão de obra abundante e o pequeno capital gerado, propiciou o surgimento de outras atividades, como sapatarias e selarias, atendendo tanto à demanda rural como à urbana. Posteriormente, a produção, que antes era artesanal, passou a se desenvolver para a produção de calçados, o que levou à especialização produtiva no município, nesse caso em calçados infantis.

Em relação à infraestrutura regional, a principal rodovia é a Rodovia Marechal Rondon (SP-300), que a conecta a Região de Campinas e, conseqüentemente, a principal zona industrial do país [Multicomplexo Territorial Industrial (Metropolitano/Urbano) Paulista]. Essa rodovia avança sobre o território paulista até a divisa com o estado do Mato Grosso do Sul, sendo considerado um importante eixo de desenvolvimento do interior paulista (SPOSITO; CÍCERO, 2009). Além dessa importante rodovia, a região dispõe da Hidrovia Tietê-Paraná, da Ferrovia Noroeste e do Aeroporto Estadual Dario Guarita, em Araçatuba.

A seguir, faremos uma caracterização mais aprofundada dos municípios que compõem o polo produtivo, buscando entender a sua dinâmica econômica.

7.2 Caracterização dos municípios: aspectos socioeconômicos

Composto por 11 municípios (Alto Alegre, Araçatuba, Avandava, Barbosa, Birigui, Brejo Alegre, Coroados, Glicério, Guaiçara, Piacatu, Promissão), o APL Calçadista de Birigui abrange uma área total de 4.535,66 km² e uma população, no ano de 2015, de 368.486 habitantes (0,89% da população estadual), sendo a maioria concentrada nos municípios de Araçatuba e Birigui, 181.473 (49,25%) e 108.599 habitantes (29,47%), respectivamente. Projeções da Fundação SEADE para 2015 apontam uma população total de 383.848 habitantes.

Os indicadores socioeconômicos podem ser observados na tabela 39 referentes ao ano de 2015.

Tabela 39: PIB, PIB per capita e IDH do APL de Birigui (2015).

Município	PIB (milhões R\$)	PIB per capita (R\$ correntes)	IDH (2010)
Alto Alegre	84.110,55	20.681,23	0,7
Araçatuba	6.235.918,21	33.430,64	0,788
Avanhandava	192.941,89	16.480,90	0,705
Barbosa	87.619,86	12.636,27	0,699
Birigui	2.833.554,52	24.534,00	0,78
Brejo Alegre	214.703,05	80.202,86	0,71
Coroados	128.989,99	22.951,96	0,719
Glicério	76.800,80	16.466,72	0,735
Guaraçai	204.326,16	24.209,26	0,719
Promissão	1.487.765,35	39.451,76	0,743
Total	11.546.730,38	29.104,56	-
UF	1.939.890.056,24	45.064,93	0,783
Brasil	5.995.787.000,00	29.323,58	0,727

Fonte: SEADE e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2018).

Elaboração própria.

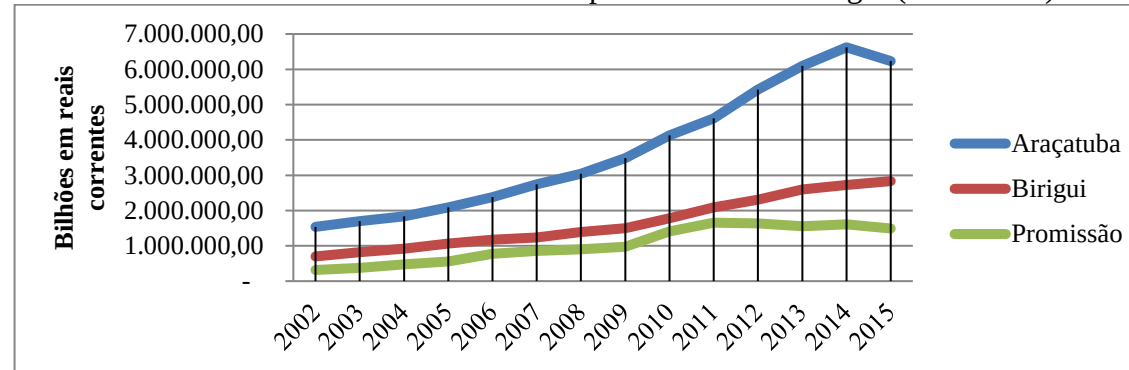
Com exceção de Barbosa, todos os municípios possuem IDHM alto, mas apenas Araçatuba possui um indicador superior ao registrado pelo estado de São Paulo. Se compararmos ao índice nacional, vemos que, além de Araçatuba e Birigui, Promissão e Glicério também possuem um indicador acima do nacional. Quanto ao PIB e ao PIB per capita, podemos observar que, no ano de 2015, foi atingido um PIB pouco acima de R\$ 11,5 bilhões, representando 0,6% do PIB estadual e 0,19% do nacional. O PIB per capita, por sua vez, foi de R\$ 29.104, muito abaixo do estadual (R\$45,064 mil). O principal PIB do aglomerado provém de Araçatuba, sucedido por Birigui. Na tabela 40 e nos gráficos 3 e 4, é apresentada a evolução do PIB entre 2003 e 2015.

Tabela 40: Produto Interno Bruto do APL de Birigui (2003-2015).

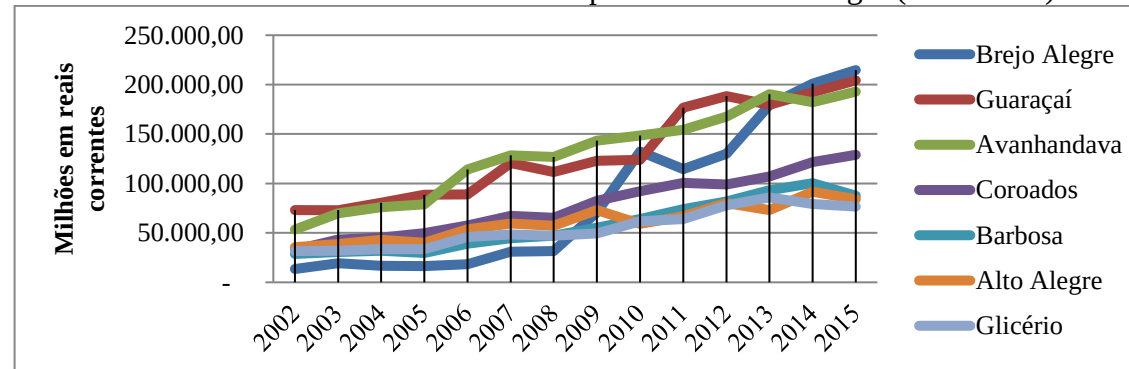
Município	2003	2006	2010	2014	2015
Alto Alegre	38.827,05	53.693,65	59.056,47	91.657,22	84.110,55
Araçatuba	1.701.082,86	2.379.934,60	4.132.001,18	6.622.807,75	6.235.918,21
Avanhandava	69.893,92	114.310,51	148.440,27	182.349,28	192.941,89
Barbosa	30.722,86	39.228,08	63.998,91	100.325,02	87.619,86
Birigui	822.289,52	1.175.361,70	1.784.190,93	2.721.174,36	2.833.554,52
Brejo Alegre	19.240,48	18.193,49	132.220,89	201.005,51	214.703,05
Coroados	43.362,78	57.409,74	92.245,81	121.619,39	128.989,99
Glicério	31.837,23	45.726,68	61.909,48	79.125,43	76.800,80
Guaraçai	72.950,67	89.020,41	123.956,95	192.117,93	204.326,16
Promissão	371.218,84	777.574,21	1.411.351,71	1.604.252,26	1.487.765,35
Total	3.201.426,21	4.750.453,07	8.009.372,60	11.916.434,15	11.546.730,38
UF	591.454.031,62	824.529.299,05	1.294.695.988,47	1.858.196.055,52	1.939.890.056,24
Brasil	1.717.950.000,00	2.409.450.000,00	3.885.847.000,00	5.778.953.000,00	5.995.787.000,00

Fonte: SEADE (2018).

Elaboração própria.

Gráfico 3: PIB total dos municípios do APL de Birigui (2003-2015).

Fonte: SEADE (2018).
Elaboração própria.

Gráfico 4: PIB total dos municípios do APL de Birigui (2003-2015).

Fonte: SEADE (2018).
Elaboração própria.

De acordo com a tabela 40, podemos notar o salto no produto econômico regional, que passa dos R\$ 3 bilhões para mais de R\$ 11,5 bilhões. Importante assinalar que, em 2015, ocorreu uma queda se comparado ao ano anterior em quase todos os municípios, com exceção de Brejo Alegre, Guaraçaí, Avanhandava e Coroados, que registraram aumentos. O comportamento negativo de alguns municípios, sobretudo pelos principais contribuintes do PIB, explica o resultado para uma queda do aglomerado. Por fim, verifica-se uma taxa média de crescimento do PIB no período de 12% e uma taxa total (comparando 2003 e 2015) de 261%. Em relação ao Valor Adicionado referente ao ano de 2015, as informações estão disponibilizadas na tabela 41.

Tabela 41: Participação dos setores econômicos no Valor Adicionado Total do APL de Birigui (2015).

Município	Total	Agropecuária		Indústria		Serviços	
		Total	%	Total	%	Total	%
Alto Alegre	79.026,31	21.552,45	27,27	10.336,13	13,08	47.137,74	59,65
Araçatuba	5.675.057,59	69.437,85	1,22	1.048.655,67	18,48	4.556.964,07	80,30
Avanhandava	181.695,14	30.136,29	16,59	31.061,57	17,10	120.497,28	66,32
Barbosa	82.384,43	6.349,96	7,71	7.851,02	9,53	68.183,45	82,76
Birigui	2.568.369,18	45.660,55	1,78	611.959,60	23,83	1.910.749,03	74,40
Brejo Alegre	191.256,60	7.352,86	3,84	105.167,02	54,99	78.736,71	41,17
Coroados	123.474,58	38.400,66	31,10	24.792,02	20,08	60.281,90	48,82
Glicério	73.508,42	16.311,82	22,19	10.294,52	14,00	46.902,08	63,81
Guaraçaí	196.343,49	77.741,73	39,59	10.177,28	5,18	108.424,47	55,22
Promissão	1.338.763,93	48.965,64	3,66	629.812,91	47,04	659.985,38	49,30
Total	10.509.879,67	361.909,81	15,50	2.490.107,74	22,33	7.657.862,11	62,18
UF	1.625.992.345,65	26.308.793,16	1,62	356.649.609,64	21,93	1.243.033.942,86	76,45

Fonte: SEADE (2018).

Elaboração própria.

De acordo com os dados apresentados, o aglomerado registrou um VA total de R\$ 10,5 bilhões, responsável por 0,65% do estado, tendo Araçatuba e Birigui como os principais contribuintes, com 54% e 24,4%, respectivamente. Considerando os três principais municípios, podemos observar o peso do setor de serviços em Araçatuba e Birigui, e do setor industrial em Promissão. Importante destacar que, apesar da grande participação do setor de serviços (74,4%) em Birigui, a indústria demonstra a sua relevância com os 23,83%. O setor agropecuário é relevante nos municípios pequenos.

O setor de serviços representa 62,18% de VA total; em seguida estão a indústria, com 22,33%, e o setor agropecuário, com 15,50%. Comparado ao estado de São Paulo, vemos que a participação industrial é praticamente equivalente. A seguir, nas tabelas 42 e 43, são exibidos

o VA total e o VA da indústria no aglomerado, respectivamente, nos anos de 2003, 2006, 2010, 2014 e 2015.

Tabela 42: Valor Adicionado Total do APL de Birigui (2003-2015).

Município	2003	2006	2010	2014	2015
Alto Alegre	37.651,02	52.349,70	57.601,48	88.241,26	79.026,31
Araçatuba	1.513.483,23	2.103.006,05	3.660.053,69	5.941.563,89	5.675.057,59
Avanhandava	62.918,68	103.616,04	140.501,15	171.952,30	181.695,14
Barbosa	29.273,18	37.535,20	61.352,78	95.201,58	82.384,43
Birigui	734.881,40	1.050.303,65	1.577.581,18	2.445.100,86	2.568.369,18
Brejo Alegre	18.408,73	17.634,45	118.476,82	178.539,23	191.256,60
Coroados	40.830,85	55.383,13	90.197,18	116.503,39	123.474,58
Glicério	29.894,67	43.711,97	59.131,09	75.381,35	73.508,42
Guaraçai	69.350,58	86.468,97	118.844,21	185.717,57	196.343,49
Promissão	335.971,19	699.450,61	1.246.109,45	1.439.318,99	1.338.763,93
Total	2.872.663,53	4.249.459,77	7.129.849,03	10.737.520,42	10.509.879,67
UF	492.825.390,87	686.836.869,87	1.071.840.401,69	1.552.872.896,88	1.625.992.345,65

Fonte: SEADE (2018).

Elaboração própria.

Tabela 43: Valor Adicionado da Indústria do APL de Birigui (2003-2015).

Município	2003	2006	2010	2014	2015
Alto Alegre	5.021,45	8.994,10	3.329,39	9.183,08	10.336,13
Araçatuba	287.481,54	351.958,52	775.116,46	1.085.214,12	1.048.655,67
Avanhandava	11.162,39	20.643,43	22.847,39	28.643,26	31.061,57
Barbosa	2.495,51	4.497,03	3.118,63	7.878,15	7.851,02
Birigui	253.451,27	377.148,31	521.794,10	621.874,78	611.959,60
Brejo Alegre	1.123,80	1.836,68	62.414,39	96.704,73	105.167,02
Coroados	4.761,47	6.143,90	17.042,87	25.264,69	24.792,02
Glicério	2.978,65	4.768,29	7.154,52	9.868,52	10.294,52
Guaraçai	3.409,36	3.429,02	6.834,12	8.895,65	10.177,28
Promissão	140.839,20	390.325,69	688.664,03	701.778,26	629.812,91
Total	712.724,64	1.169.744,97	2.108.315,90	2.595.305,24	2.490.107,74
UF	143.622.014,16	188.399.770,87	290.102.478,08	341.738.687,14	356.649.609,64

Fonte: SEADE (2018).

Elaboração própria.

O VA industrial do aglomerado caiu em 2015, sendo que alguns municípios (Alto Alegre, Avanhandava, Brejo Alegre, Glicério e Guaraçai) não registraram o mesmo comportamento, apresentando uma evolução de crescimento. A taxa de crescimento da indústria ao ano foi de 11%, enquanto que a do estado foi de 8%. Por sua vez, a taxa de crescimento no período (comparando-se os anos de 2003 e 2015) foi de 249%, sendo 100% maior que a do estado (148%). Por fim, de acordo com o período tomado como recorte, notamos um comportamento de aumento na participação da indústria no VA total, mesmo que um aumento tímido ou modesto.

7.3 Caracterização dos municípios: despesas municipais

Na tabela 44, estão apresentados os gastos municipais do APL de Birigui.

Tabela 44: Gastos municipais do APL de Birigui (2003-2012).

	2003	2006	2010	2012
Gastos Políticos	25,15	28,73	22,30	22,20
Gastos Sociais	72,39	69,00	74,92	74,89
Gastos Econômicos	2,47	2,27	2,78	2,91
Despesas Totais	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Tesouro Nacional (2019).

Elaboração própria.

Sobre as despesas municipais no conjunto do APL calçadista de Birigui, o destaque, assim como para os demais aglomerados, é atribuído aos gastos sociais, registrados acima dos 70%, seguidos dos gastos políticos e, por fim, dos gastos econômicos, que chegam a quase 3%. Araçatuba, principal município em termos gerais da região, é o que mais investiu no setor industrial com base nos anos elencados. Diferentemente dos demais casos expostos, a indústria no APL ocupa a terceira função dentre as prioridades nos gastos econômicos, atrás da agricultura e do transporte.

7.4 Caracterização dos municípios: estrutura produtiva (Número de estabelecimentos e de empregos formais)

A seguir, é apresentado um conjunto de dados referentes à estrutura empresarial dos municípios que compõem o aglomerado calçadista de Birigui. Para tanto, continuamos a utilizar os dados disponibilizados pela RAIS.

Na tabela 45, observamos o número de estabelecimentos e a participação relativa no total no setor. Nela, podemos notar que, de um universo de 11.364 estabelecimentos, 1.404 eram industriais, o que equivale a 12,07%. O município de Araçatuba possui o maior número absoluto do total de estabelecimentos totais (6.147), representando quase 53% dos estabelecimentos do aglomerado, mas é Birigui que se destaca no número de estabelecimentos industriais. Esse município abrigava 820 estabelecimentos industriais, correspondendo a 22,37 dos estabelecimentos do município e a 58,40% dos estabelecimentos industriais do aglomerado. Isso nos leva a constatar que, no conjunto de municípios, Birigui é o mais industrializado.

Já na tabela 46, tem-se o número de estabelecimentos industriais e a participação relativa do setor no total entre 2003 e 2015. A partir desses dados, constatamos que a indústria nesse período apresentou um crescimento até 2014, interrompido pela crise. De um ano para outro, 31 estabelecimentos são fechados, sendo o mesmo comportamento identificado no estado de São Paulo e no Brasil. De acordo com os dados disponibilizados na tabela, observamos a proeminência de Birigui na indústria, apresentando mais de 20% dos estabelecimentos nesse setor.

Tabela 45: Número de estabelecimentos industriais e participação relativa do setor no total do APL de Birigui (2003-2015).

Município	Agricultura		Indústrias de Transformação		Comércio e Serviços		Demais Setores		Administração Pública		Total
Alto Alegre	62	43,97	6	4,26	70	49,65	1	0,71	2	1,42	141
Araçatuba	341	5,55	415	6,75	5069	82,46	312	5,08	10	0,16	6.147
Avanhandava	58	27,23	19	8,92	128	60,09	6	2,82	2	0,94	213
Barbosa	28	24,56	26	22,81	56	49,12	2	1,75	2	1,75	114
Birigui	181	4,94	820	22,37	2502	68,27	159	4,34	3	0,08	3.665
Brejo Alegre	16	34,04	2	4,26	26	55,32	1	2,13	2	4,26	47
Coroados	77	45,56	24	14,20	62	36,69	4	2,37	2	1,18	169
Glicério	77	47,83	25	15,53	54	33,54	3	1,86	2	1,24	161
Guaraçaí	106	41,25	22	8,56	126	49,03	1	0,39	2	0,78	257
Promissão	95	13,19	45	6,25	532	73,89	43	5,97	5	0,69	720
Total	1.041	8,95	1.404	12,07	8.625	74,14	532	4,57	32	0,28	11.634
UF	58.234	5,62	92.226	8,90	828.561	79,96	55.011	5,31	2.164	0,21	1.036.196
Brasil	329.011	8,29	348.623	8,78	3.033.844	76,40	241.972	6,09	17.658	0,44	3.971.108

Fonte: RAIS (2018).
Elaboração própria.

Tabela 46: Número de estabelecimentos industriais e participação do setor no total do APL de Birigui (2003-2015)

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total
Alto Alegre	4	4,00	100	4	3,77	106	3	2,40	125	5	3,60	139	6	4,26	141
Araçatuba	377	8,50	4.433	374	7,66	4.880	366	6,66	5.499	408	6,57	6.207	415	6,75	6.147
Avanhandava	15	9,09	165	16	9,25	173	21	10,99	191	19	9,05	210	19	8,92	213
Barbosa	17	17,35	98	17	18,68	91	29	23,02	126	27	21,43	126	26	22,81	114
Birigui	565	23,90	2.364	643	22,90	2.808	783	23,89	3.278	860	23,14	3.716	820	22,37	3.665
Brejo Alegre	1	5,56	18	0	0,00	24	1	2,04	49	3	5,88	51	2	4,26	47
Coroados	14	10,00	140	15	9,55	157	17	11,81	144	24	14,04	171	24	14,20	169
Glicério	23	16,43	140	28	18,54	151	28	18,06	155	29	18,71	155	25	15,53	161
Guaraçai	16	6,56	244	10	3,92	255	15	5,42	277	20	7,63	262	22	8,56	257
Promissão	31	5,96	520	35	5,68	616	47	7,23	650	40	5,60	714	45	6,25	720
Total	1.063	12,93	8.222	1.142	12,33	9.261	1.310	12,48	10.494	1.435	12,21	11.751	1.404	12,07	11.634
UF	77.146	10,97	703.209	79.936	10,29	777.000	87.306	9,55	914.515	93.887	9,07	1.035.246	92.226	8,90	1.036.196
Brasil	256.417	10,15	2.527.285	270.130	9,53	2.833.567	313.763	9,22	3.403.448	352.286	8,92	3.949.979	348.623	8,78	3.971.108

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Feita a caracterização dos estabelecimentos, nas tabelas a seguir (47 e 48) está apresentada a situação dos empregos. Primeiramente, na tabela 48 são observados o número e a participação relativa por setor no total de vínculos para o ano de 2015. De acordo com os dados, verificamos que, de um total de 108.288 empregos, 29.346 estavam na indústria (27%). Os municípios de Araçatuba e Birigui são os municípios com maior número de empregos, mas, assim como ocorre com os estabelecimentos industriais, a maioria dos empregos desse setor está em Birigui (54,39%). Ao município de Araçatuba correspondem 27% (7.962 empregos formais). Cabe registrar também que a participação da indústria no total de empregos no aglomerado é maior que a observada no estado e no país, 17,31% e 14,95%, respectivamente.

Se considerarmos o período 2003 a 2015 (tabela 49), observaremos que a participação da indústria passou de 35,46% para 27,10%, correspondendo à evolução negativa da participação desse setor no total dos empregos. Vemos uma redução de 8,36%, valor maior que a redução registrada no estado e no país (4,21 % e 2,84%, respectivamente).

Com base na tabela, podemos chamar atenção para os seguintes aspectos que consideramos interessantes: Birigui em 2003 tinha 61,11% dos empregos formais na indústria, e esse número caiu para 46,84% em 2015; Alto Alegre teve um comportamento de intenso aumento até 2014, sendo registrada uma vertiginosa queda em 2015, quando 231 empregos formais foram extintos; Promissão, de 28% em 2003, aumentou para 50,83% em 2014, mas no ano seguinte teve uma forte queda, chegando a 36,05%; Coroados registrou aumentos generosos em 2015, quase o dobro do registrado em 2003, sendo importante destacar que o número absoluto de empregos desse município caiu de 2003 para 2015.

Tabela 47: Número de vínculos industriais e participação relativa no APL de Birigui (2003-2015).

Município	Agricultura		Indústria de Transformação		Comércio e Serviços		Demais Setores		Administração Pública		Total
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
Alto Alegre	87	16,02	47	8,66	186	34,25	2	0,37	221	40,70	543
Araçatuba	939	1,69	7.944	14,31	39.360	70,91	3.111	5,60	4.153	7,48	55.507
Avanhandava	813	41,71	318	16,32	434	22,27	19	0,97	365	18,73	1.949
Barbosa	41	5,22	315	40,13	139	17,71	13	1,66	277	35,29	785
Birigui	560	1,64	15.962	46,84	13.424	39,39	1.049	3,08	3.081	9,04	34.076
Brejo Alegre	1.356	66,34	317	15,51	135	6,60	1	0,05	235	11,50	2.044
Coroados	141	15,49	314	34,51	216	23,74	16	1,76	223	24,51	910
Glicério	145	15,86	279	30,53	154	16,85	63	6,89	273	29,87	914
Guaracai	356	25,61	184	13,24	478	34,39	8	0,58	364	26,19	1.390
Promissão	2.378	23,38	3.666	36,05	2.783	27,36	259	2,55	1.084	10,66	10.170
Total	6.816	6,29	29.346	27,10	57.309	52,92	4.541	4,19	10.276	9,49	108.288
UF	329.250	2,40	2.371.621	17,31	8.598.489	62,77	699.508	5,11	1.698.603	12,40	13.697.471
Brasil	1.509.050	3,14	7.185.512	14,95	27.291.081	56,78	2.825.656	5,88	9.249.508	19,25	48.060.807

Fonte: RAIS (2018).
Elaboração própria.

Tabela 48: Número de vínculos industriais e participação por setor no total de vínculos do APL de Birigui (2003-2015).

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total
Alto Alegre	174	31,99	544	174	34,59	503	203	34,12	595	278	37,02	751	47	8,66	543
Araçatuba	5.260	16,82	31.277	5.462	15,26	35.796	7.993	17,22	46.413	8.958	15,69	57.103	7.944	14,31	55.507
Avanhandava	194	20,10	965	221	20,75	1.065	321	27,27	1.177	321	17,73	1.810	318	16,32	1.949
Barbosa	249	39,90	624	314	46,52	675	264	35,01	754	400	40,08	998	315	40,13	785
Birigui	17.110	61,11	27.998	19.517	60,09	32.479	20.511	56,88	36.062	19.030	50,63	37.584	15.962	46,84	34.076
Brejo Alegre	0	0,00	199	0	0,00	193	426	16,46	2.588	386	7,06	5.469	317	15,51	2.044
Coroados	262	18,02	1.454	201	31,21	644	291	34,40	846	275	30,35	906	314	34,51	910
Glicério	252	33,42	754	284	35,15	808	381	38,52	989	353	37,71	936	279	30,53	914
Guaracai	100	8,24	1.214	106	9,27	1.143	96	8,25	1.163	164	12,24	1.340	184	13,24	1.390
Promissão	2.031	28,01	7.252	4.075	40,63	10.029	4.980	41,90	11.885	4.678	50,83	9.203	3.666	36,05	10.170
Total	25.632	35,46	72.281	30.354	36,42	83.335	35.466	34,61	102.472	34.843	30,01	116.100	29.346	27,10	108.288
UF	1.882.468	21,52	8.748.152	2.238.987	21,71	10.315.118	2.630.026	20,43	12.873.605	2.590.113	18,35	14.111.450	2.371.621	17,31	13.697.471
Brasil	5.257.047	17,79	29.544.927	6.253.684	17,79	35.155.249	7.517.123	17,06	44.068.355	7.765.846	15,67	49.571.510	7.185.512	14,95	48.060.807

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

7.5 Caracterização do APL: caracterização do setor (número de estabelecimentos e empregos de acordo com o porte dos estabelecimentos produtivos do setor)

As indústrias voltadas para o setor calçadista que compõem o Arranjo Produtivo Local de Calçados Infantis são importantes para o setor no cenário nacional. Observando o número de estabelecimentos e o número de empregos do setor em comparação à totalidade de municípios ou polos produtores, constatamos essa importância, como pode ser observado no conjunto de tabelas a seguir. Na tabela 49, por exemplo, está o número de estabelecimentos do setor calçadista organizados por tamanho para o ano de 2015 como um primeiro cenário.

Tabela 49: Participação do setor calçadista no total de estabelecimento do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).

Município	Fabricação de Calçados					Fabricação de Partes para Calçados, de Qualquer Material					Total
	Micro	Peq.	Med.	G.	Total	Micro	Peq.	Med.	G.	Total	
Alto Alegre	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2
Araçatuba	5	2	0	0	7	0	0	0	0	0	7
Avanhandava	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Barbosa	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	2
Birigui	235	61	13	4	313	75	13	0	0	88	401
Brejo Alegre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Coroados	3	2	0	0	5	1	0	0	0	1	6
Glicério	3	0	0	0	3	2	0	1	0	3	6
Guaraçá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Promissão	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Total	250	65	14	4	333	78	13	1	0	92	425
São Paulo	2.034	327	53	8	2.422	325	41	5	0	371	2.793
Brasil	6.317	1.280	301	82	7.980	1.177	224	30	0	1.431	9.411

Fonte: RAIS (2018).
Elaboração própria.

No ano de 2015, o aglomerado apresentava 425 estabelecimentos voltados à produção de calçados, correspondendo a 15,22% dos estabelecimentos do estado e a 4,52% do país. A maioria dos estabelecimentos era composta por micro e pequenas indústrias, representando mais de 95% do total do aglomerado. Dentre os municípios, Birigui é o que apresentava o maior número de estabelecimentos no setor (401), sendo os estabelecimentos de micro porte os mais representativos, 310 no total, correspondendo a 77,3%.

Na tabela 50, é apresentada a participação dos municípios e do aglomerado em comparação ao estado e ao país, sintetizando as informações apresentadas referentes aos estabelecimentos no ano de 2015.

Tabela 50: Participação do setor calçadista no total de estabelecimentos industriais do APL de Birigui (2015).

Município	Fabricação de Calçados			Fabricação de Partes para Calçados, de Qualquer Material			Total		
	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil
Alto Alegre	0,60	0,08	0,03	0	0	0	0,47	0,07	0,02
Araçatuba	2,10	0,29	0,09	0	0	0	1,65	0,25	0,07
Avanhandava	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Barbosa	0,60	0,08	0,03	0	0	0	0,47	0,07	0,02
Birigui	93,99	12,92	3,92	95,65	23,72	6,15	94,35	14,36	4,26
Brejo Alegre	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Coroados	1,50	0,21	0,06	1,09	0,27	0,07	1,41	0,21	0,06
Glicério	0,90	0,12	0,04	3,26	0,81	0,21	1,41	0,21	0,06
Guaraçai	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Promissão	0,30	0,04	0,01	0,00	0,00	0,00	0,24	0,04	0,01
Total	100,00	13,75	4,17	100,00	24,80	6,43	100,00	15,22	4,52

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

O município de Birigui concentra 94,35% dos estabelecimentos do arranjo, 14,36% dos estabelecimentos do estado e 4,26% do país. A maioria dos estabelecimentos do setor no aglomerado está destinada especificamente à fabricação de calçados, representando 78,35% do total do aglomerado. No cenário nacional, tanto a fabricação de calçados quanto a fabricação de partes para calçados tornam o aglomerado o 4º local do país em número de estabelecimentos, estando atrás de Franca (SP), Nova Serrana (MG) e Novo Hamburgo (RS).

Os dados disponibilizados na tabela a seguir (tabela 51) mostram o número de estabelecimentos do setor calçadista e a sua participação no total de estabelecimentos industriais entre 2003 e 2015.

Tabela 51: Número de estabelecimentos e participação do setor calçadista no total de estabelecimentos industriais do APL de Birigui (2015).

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%
Alto Alegre	0	4	0,00	1	4	25,00	1	3	33,33	1	5	20,00	2	6	33,33
Araçatuba	7	377	1,86	7	374	1,87	4	366	1,09	6	408	1,47	7	415	1,69
Avanhandava	0	15	0,00	0	16	0,00	0	21	0,00	0	19	0,00	0	19	0,00
Barbosa	1	17	5,88	1	17	5,88	1	29	3,45	2	27	7,41	2	26	7,69
Birigui	226	565	40,00	256	643	39,81	364	783	46,49	419	860	48,72	401	820	48,90
Brejo Alegre	1	1	100	0	0	0,00	0	1	0,00	1	3	33,33	0	2	0,00
Coroados	2	14	14,29	1	15	6,67	3	17	17,65	7	24	29,17	6	24	25,00
Glicério	2	23	8,70	5	28	17,86	4	28	14,29	5	29	17,24	6	25	24,00
Guaraçái	0	16	0,00	0	10	0,00	0	15	0,00	0	20	0,00	0	22	0,00
Promissão	1	31	3,23	1	35	2,86	1	47	2,13	1	40	2,50	1	45	2,22
Total	240	1.063	22,58	272	1.142	23,82	378	1.310	28,85	442	1.435	30,80	425	1.404	30,27
UF	2.333	77.146	3,02	2.868	79.936	3,59	3.087	87.306	3,54	2.972	93.887	3,17	2.793	92.226	3,03
Brasil	7.927	256.417	3,09	9.389	270.130	3,48	10.351	313.763	3,30	10.114	352.286	2,87	9.411	348.623	2,70

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

No período analisado, observamos um crescimento no número de estabelecimentos até 2014, sendo registrada uma queda em 2015. Mesmo com a queda, a participação do setor nos estabelecimentos industriais é considerável (mais de 30%). No município de Birigui, o setor calçadista aumentou a sua participação no total dos estabelecimentos industriais, saltando dos 40%, em 2003, para quase 49%, em 2015. Com base nos dados, identificamos a alta especialização produtiva do aglomerado, que é superior ao conjunto do país, apresentando um QL de 11,61.

A seguir, analisaremos o número de empregos formais do setor calçadista em comparação ao total industrial dos municípios. Como é possível observar no número de empregos formais, podemos comprovar a acentuada participação dos municípios que compõem o aglomerado no total nacional.

Na tabela 52, tem-se o número de empregos por tamanho de empresa do setor calçadista.

Tabela 52: Número de empregos por tamanho dos estabelecimentos do setor do APL de Birigui (2015).

Município	Fabricação de Calçados					Fabricação de Partes para Calçados, de Qualquer Material					Total
	Micro	Peq.	Med.	G.	Total	Micro	Peq.	Med.	G.	Total	
Alto Alegre	16	0	0	0	16	0	0	0	0	0	16
Araçatuba	36	129	0	0	165	0	0	0	0	0	165
Avanhandava	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Barbosa	0	0	173	0	173	0	0	0	0	0	173
Birigui	1.190	3.045	2.923	2.889	10.047	270	631	0	0	901	10.948
Brejo Alegre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Coroados	0	74	0	0	74	1	0	0	0	1	75
Glicério	15	0	0	0	15	7	0	158	0	165	180
Guaracá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Promissão	6	0	0	0	6	0	0	0	0	0	6
Total	1.263	3.248	3.096	2.889	10.496	278	631	158	0	1.067	11.563
UF	7.793	14.178	10.652	5.595	38.218	1.407	1.734	1.008	0	4.149	42.367
Brasil	27.053	53.902	63.640	118.670	263.265	5.399	9.517	4.884	0	19.800	283.065

Fonte: RAIS (2018).
Elaboração própria.

Com base no ano tomado como referência para a caracterização, dos 11.563 empregos formais apresentados pelo setor calçadista (27,29% do estado e 4,08% do país), a maioria está na fabricação de calçados. A maioria dos empregos está concentrada em micro e pequenos estabelecimentos (46,87%). Como esperado, é Birigui que emprega o maior número de pessoas, 10.948, sendo 10.047 (91,77%) alocadas na fabricação de calçados concentradas nos estabelecimentos de micro e pequeno porte.

Na tabela 53, é mostrada a participação dos municípios no número de empregos do setor em comparação ao aglomerado, estado e país.

Tabela 53: Participação do setor calçadista no total de estabelecimentos do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).

Município	Fabricação de Calçados			Fabricação de Partes para Calçados, de Qualquer Material			Total		
	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil
Alto Alegre	0,15	0,04	0,01	0	0	0	0,14	0,04	0,01
Araçatuba	1,57	0,43	0,06	0	0	0	1,43	0,39	0,06
Avanhandava	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Barbosa	1,65	0,45	0,07	0	0	0	1,50	0,41	0,06
Birigui	95,72	26,29	3,82	84,44	21,72	4,55	94,68	25,84	3,87
Brejo Alegre	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Coroados	0,71	0,19	0,03	0,09	0,02	0,01	0,65	0,18	0,03
Glicério	0,14	0,04	0,01	15,46	3,98	0,83	1,56	0,42	0,06
Guaraçai	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Promissão	0,06	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,01	0,00
Total	100,00	27,46	3,99	100,00	25,72	5,39	100,00	27,29	4,08

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Apesar de não ser o município com maior dinamismo econômico do aglomerado nem da região (papel atribuído a Araçatuba), Birigui é o núcleo hierárquico do aglomerado (STORPER; HARRISON, 1994), concentrando o maior número de estabelecimentos (94,35%) e o maior número de empregos formais (94,68%) do setor calçadista. Além disso, a importância do município pode ser verificada também em sua participação no estado e no país, 25,84% e 3,87%, respectivamente. No conjunto dos municípios com empregos no setor, o APL é o 4º empregador nacional na fabricação de calçados com base nos dados disponibilizados pela RAIS referentes ao ano de 2015, sendo superado apenas por Franca (SP), Sobral (CE) e Nova Serrana (MG).

Na tabela 54, tem-se o número de empregos formais do setor calçadista e a sua participação no total de estabelecimentos industriais entre 2003 e 2015.

Tabela 54: Número de vínculos do setor calçadista no total de vínculos do APL de Birigui (2003-2015).

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%
Alto Alegre	0	174	0,00	135	174	77,59	142	203	69,95	223	278	80,22	16	47	34,04
Araçatuba	203	5.260	3,86	181	5.462	3,31	222	7.993	2,78	202	8.958	2,25	165	7.944	2,08
Avanhandava	0	194	0,00	0	221	0,00	0	321	0,00	0	321	0,00	0	318	0,00
Barbosa	115	249	46,18	155	314	49,36	45	264	17,05	248	400	62,00	173	315	54,92
Birigui	12.235	17.110	71,51	13.363	19.517	68,47	13.922	20.511	67,88	13.170	19.030	69,21	10.948	15.962	68,59
Brejo Alegre	0	0	0,00	0	0	0,00	0	426	0,00	15	386	0,00	0	317	0,00
Coroados	81	262	30,92	54	201	26,87	69	291	23,71	89	275	32,36	75	314	23,89
Glicério	26	252	10,32	37	284	13,03	92	381	24,15	193	353	54,67	180	279	64,52
Guaracá	0	100	0,00	0	106	0,00	0	96	0,00	0	164	0,00	0	184	0,00
Promissão	97	2.031	4,78	107	4.075	2,63	11	4.980	0,22	6	4.678	0,13	6	3.666	0,16
Total	12.757	25.632	49,77	14.032	30.354	46,23	14.503	35.466	40,89	14.146	34.843	40,60	11.563	29.346	39,40
UF	48.009	1.882.468	2,55	53.892	2.238.987	2,41	56.311	2.630.026	2,14	49.873	2.590.113	1,93	42.367	2.371.621	1,79
Brasil	272.124	5.257.047	5,18	306.791	6.253.684	4,91	348.691	7.517.123	4,64	309.288	7.765.846	3,98	283.065	7.185.512	3,94

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Verificamos uma redução na participação do setor no número de empregos na indústria (em 2003, eram 49,77% dos empregos formais no setor calçadista; em 2015, essa participação cai para 39,40%). O número absoluto tem aumentado até 2010, porém não se observa o mesmo fenômeno na participação do setor, o que pode ser explicado por uma diversificação nos estabelecimentos industriais ou aumento nos estabelecimentos de setores específicos. Esse comportamento pode ser observado em Birigui, mas, ainda assim, a participação do setor calçadista no total dos empregos industriais é alta (quase 69%).

7.6 Caracterização do APL: a governança

Considerada a capital nacional do calçado infantil, Birigui é o principal município no APL do setor de calçados na região. Assim como os recortes analisados anteriormente, a atividade produtiva em questão é peça-chave para pensarmos o desenvolvimento dos municípios no decorrer do tempo. No quadro 15, são apresentados os atores principais da entidade de governança e que, novamente, a exemplo dos casos de Americana e Monte Sião, não contam com a participação do sindicato laboral no funcionamento efetivo do aglomerado.

Quadro 15: Ambiente organizacional e institucional do APL de calçados infantis de Birigui (MG).

Estado Setor Público	Organizações Patronais Setor Privado	Organizações Laborais Sociedade Civil
- SDECTI - Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação; - Projeto SDECT-BID-APL - Rede Paulista de APLs (SDECTI, FIESP, SEBRAE). - Prefeitura Municipal.	- FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo; - SEBRAE-SP; - SINBI - Sindicato das Indústrias de Calçados de Birigui (Gestor Local).	- ausente.
Principais Ações/Projetos: Laboratório de Criatividade e Inovação em Design (Design Lab), UNISINBI (instituição de ensino que tem a possibilidade de formar seus cursos, palestras, q workshops, etc. de acordo com as necessidades e realidade do setor da moda); Museu do Calçado (plataforma virtual voltada a história do setor); Fecab – Feira de Calçados de Birigui; Semana da Indústria” (evento de comemoração ao Dia do Sapateiro); Confirme Sinbi e Balcão de Oportunidades (disponibilização de vagas e cursos de formação).		

Elaboração própria.

Devido à sua importância econômica, o APL de Birigui possui instituições públicas e entidade privada (patronal) envolvidas diretamente no funcionamento do aglomerado. No entanto, não se tem grande atuação do sindicato laboral nas discussões das políticas do APL,

limitado às questões trabalhistas e salariais. Não se verificou na entrevista nem na pesquisa documental a atuação de outras associações ou organizações de Birigui e região, mas é perceptível a importância que a entidade gestora detém na região.

Criado em 1986, o Sindicato das Indústrias do Calçado e Vestuário de Birigui (SINBI) é a entidade gestora do arranjo, realizando projetos e ações diversas, oferecendo aos empresários oportunidades de profissionalização, além de fomentar negócios e contribuir para causas sociais e ambientais. As ações são divulgadas na página virtual⁷⁸ da entidade, no qual é apresentado um rol de informações, como o histórico da entidade, relevância econômica do APL para o município, estado e país, além de divulgar as ações desenvolvidas.

A atividades desenvolvidas demonstram a importância da entidade, bem como da própria relevância do setor calçadista, que consegue articular o poder público e a iniciativa privada. Dentre esses projetos, destacam-se a intervenção do Sebrae-SP na busca de criar uma união entre os empresários locais para melhorar a competitividade de suas indústrias.

A ação do Sebrae se deu através da realização de um diagnóstico por meio do qual foi possível perceber que algumas demandas dos empresários só poderiam ser sanadas a partir da atuação de outras instituições, como a Fiesp (panoramas econômicos e produtivos industriais em nível nacional) e o governo paulista, que possibilitou a instalação de uma Escola Técnica do Centro Paula Souza para capacitar jovens para o mercado de trabalho local. Esses fatores e comportamentos em escala local-regional indicam a necessidade de se investir em políticas que fortifiquem a cooperação e a consequente coordenação dos atores envolvidos localmente. Esse ambiente demonstra um projeto de escala territorial que, segundo Pecqueur (2005), busca produzir e fazer uso de recursos e ativos territoriais frente aos novos determinantes impostos pela globalização.

Outra evidência da importância da entidade, um sindicato patronal, está observada nas relações produtivas e políticas se comparado aos demais recortes. A sua forte atuação no município-sede do arranjo (Birigui) e nas relações político-econômicas do setor com abrangência nacional demonstram tal relevância. Como exemplo, seu atual presidente é um influente empresário no ramo calçadista, tendo sido vice-presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (Abicalçados) e coordenador titular do comitê da Cadeia Produtiva da Indústria de Couro, Calçados e Artefatos (Comcouro) da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

⁷⁸ Sindicato das Indústrias do Calçado e Vestuário de Birigui. Disponível em: <http://sindicato.org.br/>. Acesso em: 30 mai. 2019.

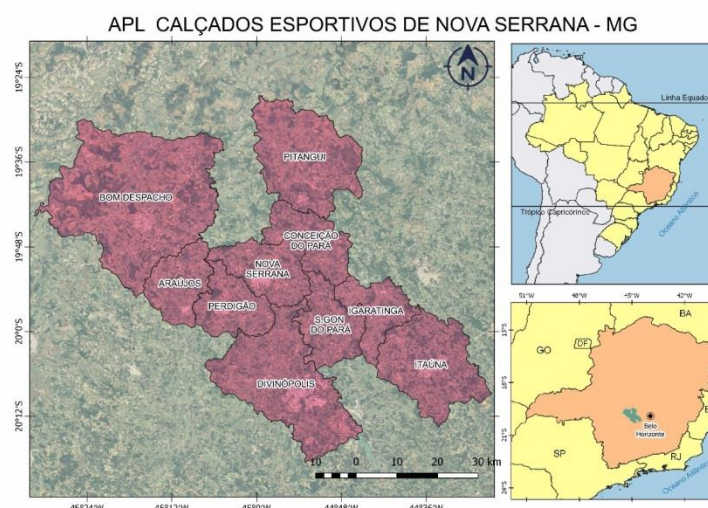
Comparativamente ao outro APL paulista estudado nesta pesquisa, o APL de Americana, a situação do APL de Birigui é mais favorável, uma vez que não se encontra em meio a um sério processo de reorganização do ambiente cooperativo e de coordenação do arranjo. A consolidação da entidade repercute e é demonstrada pelo conjunto de atividades na esfera social e ambiental. Como exemplos, foram citados o Ecosinbi (projeto criado para compartilhar informações e conhecimento sobre práticas sustentáveis, além de desenvolver ações educativas); a realização da Feira de Calçados de Birigui (ação com o objetivo de obter negócios de qualidade e relacionamento de longo prazo entre fabricantes do polo calçadista de Birigui e lojistas de todo o país); apoio ao Museu do Calçado de Birigui, considerada a Capital Brasileira do Calçado Infantil (museu virtual que objetiva resgatar a história do calçado e perpetuar a vocação calçadista de Birigui). O principal projeto do sindicato é o Design Lab, laboratório de criatividade, inovação e design do polo de Birigui, resultado do financiamento obtido pelo Programa BID.

Apesar dos aspectos positivos, como já assinalado no início da análise sobre a governança do APL de Birigui, vemos uma organização calcada no modelo *privado-coletivo*, não tendo a participação do segmento trabalhista, representado pelo Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Calçados de Birigui (STICB). Quando questionado sobre a relação entre sindicato patronal e laboral, pudemos notar a disparidade entre os argumentos. No caso do representante do sindicato patronal, a relação com o sindicato laboral é cordial, adequada, estando o Sinbi disponível para o diálogo. Esse ponto de vista não coincide com o apresentado pelo representante do sindicato laboral, que disse haver resistência ao diálogo. O conflito entre os grupos se materializa no momento de negociação trabalhista (convenções coletivas).

8 O APL CALÇADOS ESPORTIVOS DE NOVA SERRANA (MG)

8.1 Introdução

Composto por 10 municípios (Araújos, Bom Despacho, Conceição do Pará, Divinópolis, Igaratinga, Itaúna, Nova Serrana, Perdígão, Pitangui, São Gonçalo do Pará), o APL Calçadista de Nova Serrana está localizado na mesorregião Oeste do estado de Minas Gerais. De acordo com a regionalização adotada pelo governo estadual, esses municípios estão distribuídos nos Territórios de Desenvolvimento de Divinópolis, Nova Serrana e Pará de Minas. A região figura como a sexta força econômica do estado, atrás da RM de Belo Horizonte, Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Sul/Sudoeste de Minas, Zona da Mata e do Vale do Rio Doce.



Mapa 4: Localização do APL de Nova Serrana.

Elaboração própria.

A ocupação da região remonta à interiorização da colônia à procura de minas de metais preciosos. É nesse momento que ocorreu o desenvolvimento de Ouro Preto, Diamantina, Sabará, São João Del Rei e Pitangui. Para atender à população que viera na busca de ouro, surgiram atividades voltadas para o abastecimento da demanda interna. Foram exatamente as atividades agropastoris que fomentaram o desenvolvimento de alguns municípios até então desprovidos da exploração de pedras preciosas, como o caso de Nova Serrana, que na época era o arraial de Cercado.

Dito isso, saltamos para os anos de 1940, no qual já podemos identificar os primeiros fabricantes de calçados, especificamente botinas, em Nova Serrana. Desde a década de 1950, a

atividade calçadista cresceu consideravelmente no município; entre 1973 a 1985, o número de fábricas saltou de 48 para 400 (SANTOS, 2012).

De acordo com Suzigan et al. (2005, p. 99), “[...] as atividades da indústria de calçados local se ramificam por vários municípios vizinhos, que não só participam do processo de fabricação de calçados, como também fornecem mão-de-obra para a indústria de Nova Serrana”. A região em questão é cruzada pelas rodovias estaduais: MG-50, que liga a RM de Belo Horizonte a São Sebastião do Paraíso, atendendo a Itaúna e Divinópolis; MG-252, uma rodovia transversal que serve aos municípios de São Gonçalo do Pará, Perdigoão e Araújos; BR-262, que conecta a RM de Vitória (ES) à RM de Belo Horizonte e avança sobre o interior do país até Corumbá (MS). A região conta ainda com o aeroporto Brigadeiro Antônio Cabral (Divinópolis) e o aeroclube de Pará de Minas.

A seguir, faremos uma caracterização mais aprofundada dos municípios que compõem o polo produtivo, buscando entender a sua dinâmica econômica.

8.2 Caracterização dos municípios: aspectos socioeconômicos

Com 6.298 km² em extensão territorial, os municípios que compõem o aglomerado produtivo calçadista continuam, em 2010, segundo informações disponibilizadas pela Fundação João Pinheiro, uma população total de 484.728 habitantes (2,47% do estado). O município mais populoso é Divinópolis, com 213.016 habitantes (43,95% do aglomerado), seguido por Itaúna, com 85.463 habitantes (17,63%); o município de Conceição do Pará, com 5.158, é o menos populoso (1,06%).

Como podemos observar na Tabela 55, no ano de 2010, quanto o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos 10 municípios do aglomerado, sete possuem um índice inferior ao do estado. Apenas Divinópolis (maior IDH do aglomerado), Itaúna e Bom Despacho apresentam um índice acima do registrado pelo estado.

Tabela 55: PIB, PIB per capita e IDH do APL de Nova Serrana (2015).

Município	PIB (milhões R\$)	PIB per capita (R\$ correntes)	IDHM
Araújos	237.726	24.885	0,698
Bom Despacho	1.047.544	27.113	0,750
Conceição do Pará	200.867	21.276	0,700
Divinópolis	5.478.001	36.789	0,764
Igaratinga	166.071	23.730	0,651
Itaúna	2.463.281	16.145	0,758
Nova Serrana	1.919.361	26.935	0,715
Perdigão	148.907	21.360	0,703
Pitangui	404.495	14.296	0,725
São Gonçalo do Pará	165.549	14.831	0,689
Total	12.231.801	14.205	-
UF	519.326.359	21.668	0,731
Brasil	5.995.787.000	29.324	0,727

Fonte: Fundação João Pinheiro e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2018).
Elaboração própria.

Em relação ao PIB do aglomerado, em 2015 foi de R\$ 12,2 bilhões (2,36% do PIB do estado de São Paulo e 0,20% do PIB nacional), e o PIB per capita foi de pouco mais de R\$ 14,2 mil, abaixo do mostrado pelo estado e pelo país. Tomando como base o período analisado, vemos que Divinópolis, com mais de R\$ 5,4 bilhões, é o maior PIB do aglomerado, seguido de Itaúna, com quase R\$ 2,5 bilhões.

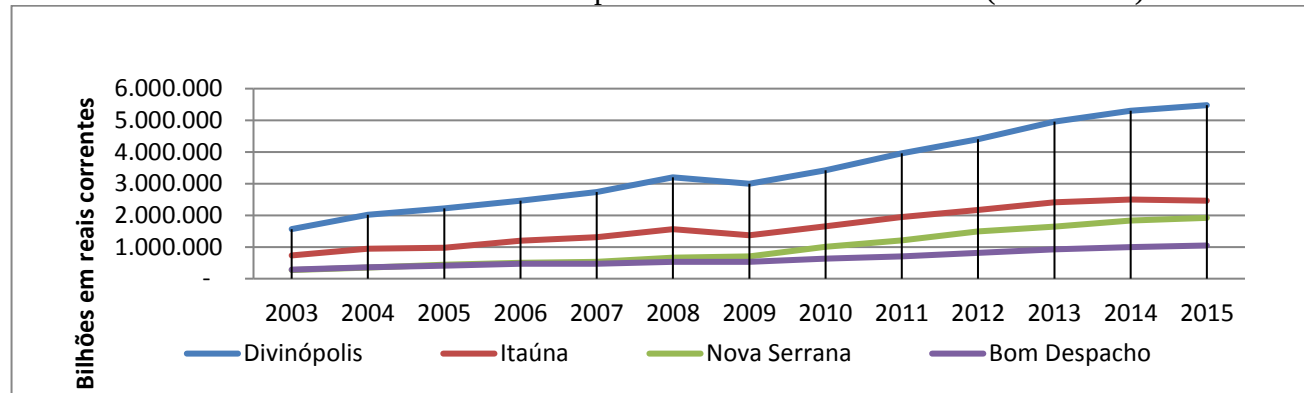
Na tabela 56 e nos gráficos 04 e 05, tem-se o PIB do aglomerado entre 2003 e 2015.

Tabela 56: Produto Interno Bruto no APL de Nova Serrana (2003-2015).

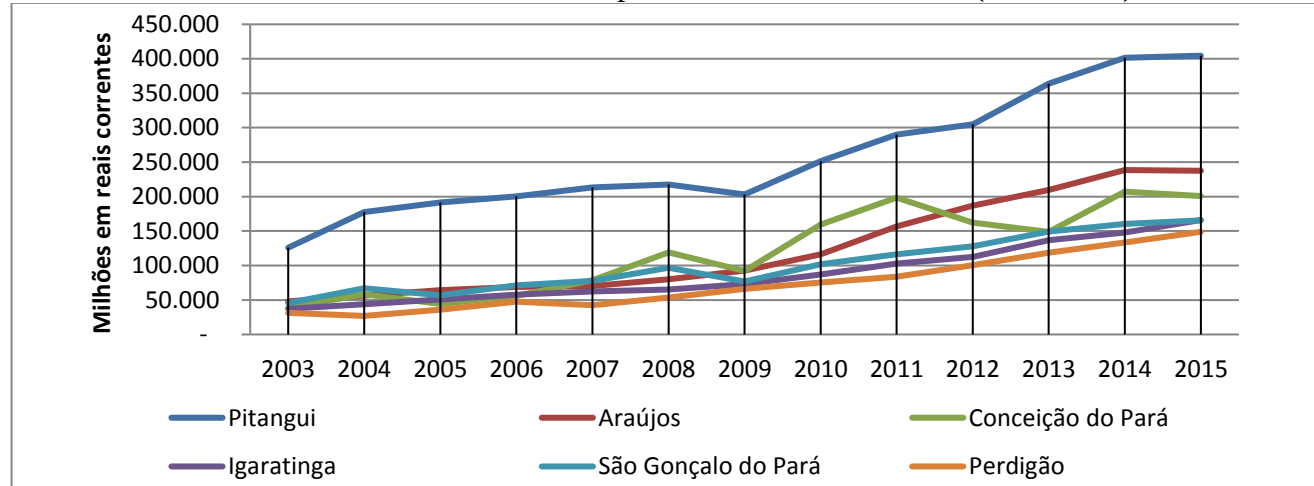
Municípios	2003	2006	2010	2014	2015
Araújos	48.018,10	68.809,58	116.157,14	238.544,97	237.725,58
Bom Despacho	285.491,92	473.376,55	630.340,85	993.738,19	1.047.543,56
Conceição do Pará	38.602,80	55.752,10	159.511,09	207.225,64	200.866,61
Divinópolis	1.564.748,33	2.462.644,09	3.417.488,60	5.301.634,10	5.478.000,76
Igaratinga	37.272,97	57.842,94	87.147,48	147.852,86	166.070,99
Itaúna	733.486,51	1.196.492,93	1.657.410,71	2.499.009,29	2.463.280,72
Nova Serrana	271.937,73	502.759,38	1.010.516,16	1.838.089,73	1.919.361,30
Perdigão	31.195,01	47.502,52	75.570,34	133.658,80	148.907,33
Pitangui	125.923,82	200.397,80	251.391,43	401.396,38	404.494,99
São Gonçalo do Pará	45.624,56	71.462,26	101.819,44	160.604,85	165.549,18
Total	3.182.301,75	5.137.040,16	7.507.353,21	11.921.754,80	12.231.801,01
UF	144.189.093,83	212.659.547,19	351.123.417,73	516.633.984,10	519.326.359,47
Brasil	1.717.950.000,00	2.409.450.000,00	3.885.847.000,00	5.778.953.000,00	5.995.787.000,00

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).
Elaboração própria.

Nos gráficos 5 e 6, podemos observar o comportamento dos valores de 2003 a 2015 entre os municípios. Por meio deles, notamos a trajetória crescente do PIB dos municípios, com exceção da considerável queda registrada por Conceição do Pará em 2013.

Gráfico 5: PIB total dos municípios do APL de Nova Serrana (2003-2015).

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).
Elaboração própria.

Gráfico 6: PIB total dos municípios do APL de Americana (2003-2015).

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).
Elaboração própria.

Nos dados disponibilizados, observamos que o PIB total evolui de R\$ 3.182 bilhões, em 2003, para R\$ 12,2 bilhões, em 2015, apresentando uma trajetória contínua de crescimento a uma taxa média de 12% ao ano e uma taxa de crescimento total no período de 284% (comparando-se valores de 2003 com de 2015).

Assim como realizado nos outros casos, apresentamos abaixo o Valor Adicionado (VA), que, da mesma forma que fora identificado nos demais arranjos, é predominantemente vinculado ao setor de comércio e serviços. Os dados do VA total e por setor econômico estão na tabela 57 e fazem referência ao ano de 2015.

Tabela 57: Participação dos setores econômicos no Valor Adicionado Total em 2015.

Município	VA Total	Agropecuária		Indústria		Comércio e Serviços	
		Total	%	Total	%	Total	%
Araújo	191.772	85.120	44,39	30.077	15,68	76.574	39,93
Bom Despacho	779.635	75.776	9,72	157.120	20,15	546.738	70,13
Conceição do Pará	159.874	11.828	7,40	101.447	63,45	46.599	29,15
Divinópolis	4.025.776	50.621	1,26	1.066.747	26,50	2.908.407	72,24
Igaratinga	109.000	23.641	21,69	18.263	16,76	67.094	61,55
Itaúna	1.818.956	29.107	1,60	723.055	39,75	1.066.793	58,65
Nova Serrana	1.406.844	10.391	0,74	744.654	52,93	651.797	46,33
Perdigão	100.186	8.631	8,61	44.029	43,95	47.525	47,44
Pitangui	285.389	29.678	10,40	58.612	20,54	197.098	69,06
São Gonçalo do Pará	109.740	9.336	8,51	52.214	47,58	48.190	43,91
Total	8.987.176	334.134	3,72	2.996.222	33,34	5.656.820	62,94
UF	378.542.978	24.433.751	6,45	119.299.546	31,52	234.809.680	62,03

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).
Elaboração própria.

Com o Valor Adicionado Total do aglomerado atingindo quase R\$ 9 bilhões em 2015, os principais contribuintes dessa cifra foram Divinópolis (44,79%), Itaúna (20,24%) e Nova Serrana (15,65%). A participação do aglomerado no VA do estado nesse ano foi de 3,83%.

Como já mencionado, a principal atividade econômica do aglomerado é o comércio e serviços (62,94%). A indústria, por sua vez, participa com 33,34%, destacando-se nesse caso os municípios de Conceição do Pará, Nova serrana – municípios cuja participação da indústria no VA é 63,45% e 52,93, respectivamente.

A participação da indústria do aglomerado é pouco maior que a registrada pelo estado. Por fim, o setor agropecuário, com 3,72%, é o que menos repercute no universo apresentado pelo VA, estando abaixo da participação do setor registrado no estado.

Na tabela 58, tem-se o Valor Adicionado Total dos anos de 2003, 2010, 2014 e 2015, permitindo uma interpretação a partir de uma série histórica.

Tabela 58: Valor Adicionado Total do aglomerado (2003-2015).

Municípios	2003	2006	2010	2014	2015
Araújo	39.231	54.599	93.235	195.188	191.772
Bom Despacho	212.827	366.027	467.207	750.717	779.635
Conceição do Pará	28.430	42.436	125.041	167.606	971.407
Divinópolis	1.162.091	1.852.591	2.488.876	3.930.833	4.025.777
Igaratinga	25.727	38.567	56.651	99.133	109.001
Itaúna	546.777	899.419	1.207.349	1.870.721	4.134.778
Nova Serrana	190.917	368.551	732.280	1.356.654	1.406.844
Perdigão	22.234	33.750	50.865	90.750	100.186
Pitangui	92.334	149.580	178.190	291.821	1.507.031
São Gonçalo do Pará	32.089	51.873	68.303	108.061	109.740
Total	2.352.656	3.857.393	5.467.996	8.861.484	8.987.177
UF	37.218.980	56.111.883	101.270.554	130.897.371	119.299.547

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).
Elaboração própria.

Como observamos, apenas Araújo registrou queda em 2015 se comparado ao ano de 2014. No total do aglomerado, vemos uma trajetória de crescimento contínuo que levou o VA total de R\$ 2,3 bilhões, em 2003, para quase R\$ 9 bilhões em 2015.

Comportamento diferente do apresentado pelo estado, que apresentou uma forte redução de 2014 para 2015. A taxa média de crescimento do VA no aglomerado no período analisado foi de 12%, sendo que a taxa registrada pelo estado esteve abaixo (11%).

Em relação ao VA industrial, a tabela 59 apresenta dados referentes aos anos de 2003, 2006, 2010, 2014 e 2015. A partir da tabela, notamos que a participação da indústria no período teve redução, o que pode ser muito bem observado na queda registrada entre 2014 e 2015, sendo que apenas três municípios registraram aumento.

Tabela 59: Valor Adicionado da Indústria do APL de Nova Serrana (2003-2015).

Municípios	2003	2006	2010	2014	2015
Araújo	4.011	5.755	11.140	43.370	30.077
Bom Despacho	43.702	70.285	100.506	157.731	157.120
Conceição do Pará	14.642	23.762	85.433	111.231	101.448
Divinópolis	428.853	679.940	749.955	1.160.011	1.066.748
Igaratinga	4.941	7.589	7.981	17.796	18.264
Itaúna	230.560	406.767	530.964	800.599	723.055
Nova Serrana	80.577	176.345	398.188	738.710	744.655
Perdigão	8.065	8.167	16.125	36.098	44.029
Pitangui	29.328	51.226	39.639	75.369	58.612
São Gonçalo do Pará	15.476	28.219	35.491	53.430	52.214
TOTAL	860.156	1.458.056	1.975.423	3.194.346	2.996.222
UF	37.218.980	56.111.883	101.270.554	130.897.371	119.299.547

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).
Elaboração própria.

Dentre esses municípios com desempenho positivo, destaque para Nova Serrana, o único entre os principais municípios do aglomerado que registrou aumento. A taxa média de crescimento do setor no aglomerado foi de 13% ao ano, enquanto que a média do estado foi de 11%. Considerando os valores registrados em 2003 e 2015, observamos um aumento no aglomerado de 248%, acima da taxa de crescimento do estado, que foi de 221%.

8.3 Caracterização dos municípios: despesas municipais

No conjunto do APL calçadista esportivo, a tendência dos gastos municipais segue a tendência dos demais casos estudados, ou seja, a predominância dos gastos sociais durante o período, chegando a quase 80% no ano de 2012, como pode ser observado na tabela 60.

Tabela 60: Gastos municipais do APL de Nova Serrana (2003-2012).

	2003	2006	2010	2012
Gastos Políticos	20,22	22,04	18,23	16,23
Gastos Sociais	75,00	71,88	77,19	79,84
Gastos Econômicos	4,78	6,09	4,58	3,93
Despesas Totais	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Tesouro Nacional (2019).
Elaboração própria.

Os gastos políticos evidenciaram uma tendência de queda, o que não se reproduz no valor total, que tem aumentando, assim como todos os demais gastos. Em relação aos gastos econômicos, indicativo de intervencionismo, o ano de 2006 registrou a maior participação (6%); em 2012, a menor (quase 4%). Do conjunto municipal, Nova Serrana é o que mais empregou recursos públicos na indústria. Interessante observar, no ano de 2012, que o município de Pitangui superou Nova Serrana no desembolso à indústria. A indústria, além disso, não está entre as prioridades do conjunto municipal, sendo superada pelo transporte, gestão ambiental, agricultura e comunicações.

8.4 Caracterização dos municípios: estrutura produtiva (número de estabelecimentos e de empregos formais)

Nas tabelas a seguir, são apresentados dados sobre o número de estabelecimentos produtivos e o número de empregos. Na tabela 61, tem-se o número de estabelecimentos e participação relativa no total de estabelecimentos.

Tabela 61: Número de estabelecimentos e participação relativa no total do APL de Nova Serrana (2015).

Município	Agricultura		Indústrias de Transformação		Comércio e serviços		Demais setores		Administração Pública		Total
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
Araújos	93	24,47	87	22,89	166	43,68	32	8,42	2	0,53	380
Bom Despacho	399	21,20	152	8,08	1.171	62,22	155	8,24	5	0,27	1.882
Conceição do Pará	81	50,31	12	7,45	56	34,78	9	5,59	3	1,86	161
Divinópolis	278	3,58	1.256	16,18	5.644	72,69	578	7,44	8	0,10	7.764
Igaratinga	75	20,55	90	24,66	175	47,95	23	6,30	2	0,55	365
Itaúna	207	7,35	341	12,11	2.069	73,47	195	6,92	4	0,14	2.816
Nova Serrana	89	3,62	1.092	44,43	1.164	47,36	107	4,35	6	0,24	2.458
Perdigão	78	22,61	135	39,13	117	33,91	11	3,19	4	1,16	345
Pitangui	108	13,85	93	11,92	547	70,13	29	3,72	3	0,38	780
São Gonçalo do Pará	80	28,67	61	21,86	122	43,73	14	5,02	2	0,72	279
Total	1.488	8,64	3.319	19,26	11.231	65,18	1.153	6,69	39	0,23	17.230
UF	72.199	14,07	43.682	8,51	359.793	70,11	35.237	6,87	2.237	0,44	513.148
Brasil	329.011	8,29	348.623	8,78	3.033.844	76,40	241.972	6,09	17.658	0,44	3.971.108

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Considerando o número de estabelecimentos no ano de 2015 a partir dos grandes setores estabelecidos pelo IBGE, observamos que, de um universo de 17.230 estabelecimentos produtivos, 3.319 eram industriais, o que representa 19,26% do total dos estabelecimentos.

Especificando por municípios, Divinópolis, Itaúna e Nova Serrana possuem o maior número de estabelecimentos totais, participando com 45%, 16,34% e 14,27%, respectivamente. O município de Divinópolis apresenta o maior número de estabelecimentos industriais, mas é em Nova Serrana onde esse setor tem a maior participação nos estabelecimentos totais (44,43%).

Na tabela 62, são apresentadas a evolução dos estabelecimentos industriais no aglomerado e a participação do setor entre 2003 e 2015.

Tabela 62: Número de estabelecimentos industriais e participação relativa do setor no total do APL de Nova Serrana (2003-2015).

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total
Araújo	84	31,82	264	102	31,19	327	124	33,24	373	101	25,25	400	87	22,89	380
Bom Despacho	122	8,97	1.360	127	8,49	1.495	137	8,45	1.622	160	8,62	1.857	152	8,08	1.882
Conceição do Pará	6	5,17	116	6	4,84	124	11	7,64	144	10	6,58	152	12	7,45	161
Divinópolis	1.095	19,53	5.606	1.130	18,61	6.071	1.285	18,27	7.033	1.320	16,92	7.803	1.256	16,18	7.764
Igaratinga	60	32,97	182	58	27,49	211	72	27,91	258	88	25,29	348	90	24,66	365
Itaúna	265	12,60	2.104	302	12,99	2.325	325	12,54	2.592	348	12,31	2.827	341	12,11	2.816
Nova Serrana	733	51,55	1.422	833	47,93	1.738	1.022	48,62	2.102	1.138	46,34	2.456	1.092	44,43	2.458
Perdigão	72	37,70	191	93	37,96	245	133	43,04	309	140	39,66	353	135	39,13	345
Pitangui	60	11,26	533	50	9,07	551	67	10,60	632	95	12,01	791	93	11,92	780
São Gonçalo do Pará	57	26,15	218	54	23,89	226	60	23,08	260	62	24,12	257	61	21,86	279
Total	2.554	21,29	11.996	2.755	20,69	13.313	3.236	21,12	15.325	3.462	20,08	17.244	3.319	19,26	17.230
UF	32.837	9,24	355.368	34.078	8,77	388.673	39.396	8,68	454.061	44.152	8,59	514.085	43.682	8,51	513.148
Brasil	256.417	10,15	2.527.285	270.130	9,53	2.833.567	313.763	9,22	3.403.448	352.286	8,92	3.949.979	348.623	8,78	3.971.108

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Por meio da tabela 62, podemos destacar alguns aspectos. Por exemplo, em relação aos números absolutos, vemos um grande aumento no número dos estabelecimentos industriais, que saltam de 2.554, em 2003, para 3.319, em 2015. Importante destacar também que, de 2014 a 2015, verifica-se uma queda na quantidade de estabelecimentos (deixam de existir 143 estabelecimentos).

Em relação aos municípios, apenas Conceição do Pará e Igaratinga não registraram queda no número de estabelecimentos entre 2014 e 2015. A indústria sempre teve grande participação nos estabelecimentos de Nova Serrana, passando dos 50% em 2003.

Na tabela 63, são apresentados os valores referentes aos empregos formais disponibilizados pela RAIS para o ano de 2015.

Tabela 63: Participação relativa por setor no total do APL de Nova Serrana (2015).

Município	Agricultura		Indústrias de Transformação		Comércio e serviços		Demais setores		Administração Pública		Total
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
Araújos	171	9,34	760	41,51	512	27,96	75	4,10	313	17,09	1.831
Bom Despacho	1.182	10,48	2.054	18,21	6.241	55,32	617	5,47	1.187	10,52	11.281
Conceição do Pará	187	11,51	506	31,16	131	8,07	523	32,20	277	17,06	1.624
Divinópolis	658	1,13	13.682	23,48	36.229	62,17	3.085	5,29	4.618	7,92	58.272
Igaratinga	659	21,31	1.276	41,27	715	23,12	56	1,81	386	12,48	3.092
Itaúna	516	2,07	7.845	31,52	12.367	49,69	1.674	6,73	2.486	9,99	24.888
Nova Serrana	264	1,08	15.582	63,98	5.886	24,17	398	1,63	2.225	9,14	24.355
Perdigão	114	5,66	1.165	57,87	339	16,84	19	0,94	376	18,68	2.013
Pitangui	735	16,10	763	16,71	2.255	49,39	272	5,96	541	11,85	4.566
São Gonçalo do Pará	217	10,03	1.080	49,91	404	18,67	76	3,51	387	17,88	2.164
Total	4.703	3,51	44.713	33,35	65.079	48,54	6.795	5,07	12.796	9,54	134.086
UF	265.323	5,50	741.004	15,37	2.636.999	54,70	345.278	7,16	832.512	17,27	4.821.116
Brasil	1.509.050	3,14	7.185.512	14,95	27.291.081	56,78	2.825.656	5,88	9.249.508	19,25	48.060.807

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Como pode ser visto na Tabela 63, de 134.086 empregos formais do aglomerado, 44.713 estavam na indústria, correspondendo a 35,35% dos empregos totais do aglomerado. Em relação aos municípios especificamente, em números absolutos, vemos que Divinópolis é o que mais emprega, com 58.272 empregados (43,46%), seguido de Itaúna, com 24.888 (18,56%), e Nova Serrana, com 24.355 (18,16%). Apesar de ser o terceiro município em empregos formais, Nova Serrana é a que mais emprega na indústria, com 15.582 pessoas empregadas no setor (34,85% do aglomerado), seguido por Divinópolis, com 13.682 empregos (30,60%). Juntos, esses dois municípios somam 65,45%. Notamos, também, que, se comparada, a participação da indústria no total de empregos formais de todos os municípios é superior à apresentada pelo estado de Minas Gerais e pelo país.

Na tabela 64, tem-se o comportamento da indústria (números absolutos e participação no total de empregos) entre 2003 e 2015.

Tabela 64: Número de vínculos industriais e participação relativa no APL de Nova Serrana (2003-2015).

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total	Indústria	%	Total
Araújo	518	51,96	997	600	46,99	1.277	800	48,72	1.642	779	42,55	1.831	760	41,51	1.831
Bom Despacho	1.321	20,03	6.596	1.461	17,15	8.520	1.835	19,15	9.581	2.028	17,90	11.331	2.054	18,21	11.281
Conceição do Pará	432	55,38	780	534	44,10	1.211	623	36,56	1.704	648	37,87	1.711	506	31,16	1.624
Divinópolis	12.500	32,28	38.727	14.137	30,49	46.362	15.093	27,46	54.973	14.895	24,96	59.668	13.682	23,48	58.272
Igaratinga	539	41,49	1.299	720	42,11	1.710	1.024	40,78	2.511	1.350	43,51	3.103	1.276	41,27	3.092
Itaúna	5.412	34,63	15.630	7.742	38,25	20.238	8.467	35,74	23.690	8.837	34,03	25.965	7.845	31,52	24.888
Nova Serrana	9.813	71,73	13.681	13.569	72,75	18.652	17.611	70,19	25.090	17.749	67,42	26.327	15.582	63,98	24.355
Perdigão	308	45,70	674	653	53,70	1.216	1.234	64,47	1.914	1.370	61,57	2.225	1.165	57,87	2.013
Pitangui	939	23,64	3.972	895	21,83	4.100	754	17,85	4.225	744	16,35	4.550	763	16,71	4.566
São Gonçalo do Pará	955	62,42	1.530	1.186	64,49	1.839	1.336	59,48	2.246	1.219	52,72	2.312	1.080	49,91	2.164
Total	32.737	39,03	83.886	41.497	39,47	105.125	48.777	38,23	127.576	49.619	35,69	139.023	44.713	33,35	134.086
UF	522.552	16,65	3.138.026	645.325	17,24	3.744.043	782.494	16,84	4.646.891	808.739	15,95	5.071.906	741.004	15,37	4.821.116
Brasil	5.257.047	17,79	29.544.927	6.253.684	17,79	35.155.249	7.517.123	17,06	44.068.355	7.765.846	15,67	49.571.510	7.185.512	14,95	48.060.807

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

De acordo com a tabela 64, a participação do setor industrial no total de empregos teve uma redução, pois, em 2003, o setor participava com 39% (32.737 empregos) e passou a participar com 33,35% (44.713 empregos). Em 2014, ocorreu o auge do número de pessoas empregadas (49.619, ou 35,69%). Já no ano seguinte, verifica-se a perda de 4.906 empregos formais. Por fim, o município de Nova Serra chegou a ter quase 72% de seus empregos na indústria; atualmente, essa participação é 64%.

8.5 Caracterização do APL: descrição do setor (número de estabelecimentos produtivos, porte do estabelecimento e emprego formal)

As indústrias voltadas para setor calçadista de Nova Serrana e região e que compõem o APL correspondem a uma importante área produtora nacional. Nas tabelas a seguir, é possível compreender a importância dessa região. Iniciamos, assim como foi feito nos demais arranjos, pelo número de estabelecimentos do setor calçadista organizados por tamanho, como apresentado na tabela 65 para o ano de 2015.

Tabela 65: Participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimento do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).

Município	Fabricação de Calçados					Fabricação de Partes para Calçados, de Qualquer Material					Total
	Micro	Peq.	Médio	G.	Total	Micro	Peq.	Médio	G.	Total	
Araújos	24	6	0	0	30	3	0	0	0	3	33
Bom Despacho	11	4	2	0	17	2	0	0	0	2	19
Conceição do Pará	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Divinópolis	15	0	2	0	17	2	1	0	0	3	20
Igaratinga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Itaúna	8	0	0	0	8	1	0	0	0	1	9
Nova Serrana	522	136	25	0	683	220	22	0	0	242	925
Perdigão	88	10	1	0	99	10	1	0	0	11	110
Pitangui	13	1	0	0	14	5	0	0	0	5	19
São Gonçalo do Pará	17	3	1	0	21	1	0	0	0	1	22
Total	698	160	31	0	889	244	24	0	0	268	1.157
UF	1.121	224	45	3	1.393	284	30	0	0	314	1.707
Brasil	6.317	1.280	301	82	7.980	1.177	224	30	0	1.431	9.411

Fonte: RAIS (2018).
Elaboração própria.

No ano de 2015, o aglomerado apresentava 1.157 estabelecimentos voltados para a produção têxtil e confecções, correspondendo a 67,58% dos estabelecimentos do estado e a 12,29% do país. A maioria dos estabelecimentos era composta por micro e pequenas empresas, representando mais de 97% do total dos estabelecimentos do aglomerado. Dentre os municípios,

Nova Serrana é o que apresentava o maior número de estabelecimentos no setor (925, correspondendo a quase 80%), sendo os estabelecimentos de micro porte os mais representativos, 742 estabelecimentos (80,22%). Se considerarmos as empresas de micro e pequeno porte de Nova Serrana, tem-se ao todo 900 estabelecimentos (97,30%).

Na tabela 66, tem-se a participação dos municípios e do aglomerado em comparação ao estado e ao país, sintetizando as informações apresentadas referentes aos estabelecimentos no ano de 2015.

Tabela 66: Participação do setor têxtil e confecção no total de estabelecimentos industriais (2015).

Município	Fabricação de Calçados			Fabricação de Partes para Calçados, de Qualquer Material			Total		
	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil
Nova Serrana	76,83	48,86	8,56	90,30	77,07	16,91	79,95	54,03	9,83
Araújos	11,14	7,08	1,24	4,10	3,50	0,77	9,51	6,43	1,17
Bom Despacho	3,37	2,15	0,38	1,12	0,96	0,21	2,85	1,93	0,35
Divinópolis	2,36	1,50	0,26	0,37	0,32	0,07	1,90	1,29	0,23
Igaratinga	1,91	1,22	0,21	1,12	0,96	0,21	1,73	1,17	0,21
Itaúna	1,91	1,22	0,21	0,75	0,64	0,14	1,64	1,11	0,20
Perdigão	1,57	1,00	0,18	1,87	1,59	0,35	1,64	1,11	0,20
Conceição do Pará	0,90	0,57	0,10	0,37	0,32	0,07	0,78	0,53	0,10
Pitangui	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
São Gonçalo do Para	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aglomerado	100,00	63,59	11,14	100,00	85,35	18,73	100,00	67,58	12,29

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

O município de Nova Serrana desponta como o principal local em número de estabelecimentos. A participação do município no estado era de 54% dos estabelecimentos do estado e com 9,83% dos estabelecimentos nacionais do setor. A maioria dos estabelecimentos do município está no segmento de fabricação de calçados (683 estabelecimentos).

Em relação ao conjunto do aglomerado, vemos que a maioria dos estabelecimentos também está na fabricação de calçados, com 76,84%. O aglomerado de Nova Serrana figura como o 2º do país em número de estabelecimentos, superado apenas por Franca (SP). Na fabricação de calçados, está entre os três principais, e na fabricação de partes para calçados, em 2º. O município de Nova Serrana é, sozinho, o segundo local em quantidade de estabelecimentos no país.

Na tabela 67, são apresentados o número de estabelecimentos do setor calçadista e a sua participação no total de estabelecimentos industriais entre 2003 e 2015.

Tabela 67: Número de estabelecimentos e participação do setor calçadista no total de estabelecimentos industriais do APL de Nova Serrana (2003-2015).

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%	Calçados	Total	%
Araújo	17	84	20,24	34	102	33,33	60	124	48,39	45	101	44,55	33	87	37,93
Bom Despacho	10	122	8,20	13	127	10,24	14	137	10,22	17	160	10,63	19	152	12,50
Conceição do Pará	0	6	0,00	0	6	0,00	0	11	0,00	0	10	0,00	0	12	0,00
Divinópolis	13	1.095	1,19	22	1.130	1,95	26	1.285	2,02	23	1.320	1,74	20	1.256	1,59
Igaratinga	0	60	0,00	0	58	0,00	0	72	0,00	0	88	0,00	0	90	0,00
Itaúna	7	265	2,64	9	302	2,98	10	325	3,08	8	348	2,30	9	341	2,64
Nova Serrana	648	733	88,40	732	833	87,88	879	1.022	86,01	983	1.138	86,38	925	1.092	84,71
Perdigão	55	72	76,39	73	93	78,49	107	133	80,45	114	140	81,43	110	135	81,48
Pitangui	5	60	8,33	8	50	16,00	10	67	14,93	18	95	18,95	19	93	20,43
São Gonçalo do Pará	20	57	35,09	23	54	42,59	22	60	36,67	22	62	35,48	22	61	36,07
Total	775	2.554	30,34	914	2.755	33,18	1.128	3.236	34,86	1.230	3.462	35,53	1.157	3.319	34,86
UF	1.353	32.837	4,12	1.540	34.078	4,52	1.757	39.396	4,46	1.804	44.152	4,09	1.707	43.682	3,91
Brasil	7.927	256.417	3,09	9.389	270.130	3,48	10.351	313.763	3,30	10.114	352.286	2,87	9.411	348.623	2,70

Fonte: RAIS (2018).
Elaboração própria.

A participação do setor na indústria oscilou, mas ainda é considerável, com 30,86% em 2015. Se observarmos o ano de 2003, com 775 estabelecimentos no setor (30,34%), verifica-se um aumento ao longo do período, chegando, em 2015, a 1.157 estabelecimentos. O município de Nova Serrana sempre manteve uma participação elevada do setor calçadista nos estabelecimentos industriais, com 88,40% em 2003 (em 2015, era de 85%). A especialização produtiva (QL) do aglomerado em 2015 era de 13,40, considerada alta.

A seguir, apresentamos o número de empregos formais do setor calçadista. Iniciamos com a tabela 68, por meio da qual observamos o número de empregos pelo segmento e porte referentes ao ano de 2015.

Tabela 68: Número de empregos por tamanho dos estabelecimentos do APL de Nova Serrana (2015).

Município	Fabricação de Calçados					Fabricação de Partes para Calçados, de Qualquer Material					Total
	Micro	Peq.	Médio	Gde.	Total	Micro	Peq.	Médio	Gde.	Total	
Araújos	118	196	0	0	314	12	0	0	0	12	326
Bom Despacho	35	179	263	0	477	5	0	0	0	5	482
Conceição do Pará	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Divinópolis	80	0	365	0	445	0	59	0	0	59	504
Igaratinga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Itaúna	45	0	0	0	45	3	0	0	0	3	48
Nova Serrana	2.622	5.938	4.100	0	12.660	1.045	721	0	0	1.766	14.426
Perdigão	401	346	125	0	872	36	81	0	0	117	989
Pitangui	42	21	0	0	63	26	0	0	0	26	89
São Gonçalo do Pará	57	110	303	0	470	4	0	0	0	4	474
Total	3.400	6.790	5.156	0	15.346	1.131	861	0	0	1.992	17.338
UF	5.042	9.290	8.026	4.038	26.396	1.281	1.052	0	0	2.333	28.729
Brasil	27.053	53.902	63.640	118.670	263.265	5.399	9.517	4.884	0	19.800	283.065

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Com base no ano tomado como referência para a caracterização, dos 17.338 empregos formais do setor calçadista (27,29% do estado e 4,08% do país), a maioria está na fabricação de calçados. As micro e pequenas empresas, somadas, contabilizam 12.182 empregos, concentrando, assim, 70% dos empregos. No aglomerado, a maioria dos empregos está voltada para a fabricação de calçados. É no município de Nova Serrana que se tem o maior número de pessoas empregadas na indústria calçadista (14.426, ou 83,20%), estando a maioria na

fabricação de calçados. Em seguida, aparece Perdigão, com 989 empregos, dos quais 872 também estão na fabricação de calçados.

Na tabela 69, são apresentadas informações sobre a participação dos municípios no número de empregos do setor em comparação ao aglomerado, ao estado e ao país.

Tabela 69: Participação do setor calçadista no total de estabelecimentos do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015).

Município	Fabricação de Calçados			Fabricação de Partes para Calçados, de Qualquer Material			Total		
	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil	Aglomerado	Estado	Brasil
Araújo	2,05	1,19	0,12	0,60	0,51	0,06	1,88	1,13	0,12
Bom Despacho	3,11	1,81	0,18	0,25	0,21	0,03	2,78	1,68	0,17
Conceição do Pará	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Divinópolis	2,90	1,69	0,17	2,96	2,53	0,30	2,91	1,75	0,18
Igaratinga	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Itaúna	0,29	0,17	0,02	0,15	0,13	0,02	0,28	0,17	0,02
Nova Serrana	82,50	47,96	4,81	88,65	75,70	8,92	83,20	50,21	5,10
Perdigão	5,68	3,30	0,33	5,87	5,02	0,59	5,70	3,44	0,35
Pitangui	0,41	0,24	0,02	1,31	1,11	0,13	0,51	0,31	0,03
São Gonçalo do Pará	3,06	1,78	0,18	0,20	0,17	0,02	2,73	1,65	0,17
Total	100,00	58,14	5,83	100,00	85,38	10,06	100,00	60,35	6,13

Fonte: RAIS (2018).

Elaboração própria.

Concentrando a maioria dos estabelecimentos e empregos, Nova serrana é o núcleo do aglomerado produtivo. A importância do município pode ser verificada na tabela 69, por meio da qual observamos a participação do município no número de empregos do setor calçadista do estado (50,21%) e no país (5,10%). O município de Nova Serrana, sozinho, era o terceiro do país em número de empregos, sendo superado apenas por Franca (SP) e Sobral (CE). Já no conjunto dos municípios com empregos no setor, o APL é o 2º maior empregador nacional (3º na fabricação de calçados e 1º na fabricação de partes para calçados).

Na tabela 70, tem-se o número de empregos formais do setor têxtil e a participação do setor no total de estabelecimentos industriais entre 2003 e 2015. Nela, notamos que houve um processo de aumento na participação do setor no número de empregos industriais, chegando a 39% no ano de 2015. Os municípios de Nova Serrana, Perdigão, São Gonçalo do Pará e Araújo possuem as maiores participações do setor no total de empregos industriais. Importante destacar que em Nova Serrana o setor calçadista sempre teve grande impacto nos empregos, com participações acima dos 90%.

Tabela 70: Número de vínculos do setor calçadista no total de vínculos do APL de Nova Serrana (2003-2015).

Município	2003			2006			2010			2014			2015		
	Calçado	Total	%	Calçado	Total	%	Calçado	Total	%	Calçado	Total	%	Calçado	Total	%
Araújo	130	518	25,10	206	600	34,33	335	800	41,88	333	779	42,75	326	760	42,89
Bom Despacho	157	1.321	11,88	311	1.461	21,29	543	1.835	29,59	467	2.028	23,03	482	2.054	23,47
Conceição do Pará	0	432	0,00	0	534	0,00	0	623	0,00	0	648	0,00	0	506	0,00
Divinópolis	68	12.500	0,54	363	14.137	2,57	410	15.093	2,72	602	14.895	4,04	504	13.682	3,68
Igaratinga	0	539	0,00	0	720	0,00	0	1.024	0,00	0	1.350	0,00	0	1.276	0,00
Itaúna	23	5.412	0,42	40	7.742	0,52	51	8.467	0,60	47	8.837	0,53	48	7.845	0,61
Nova Serrana	9.189	9.813	93,64	12.490	13.569	92,05	16.337	17.611	92,77	16.667	17.749	93,90	14.426	15.582	92,58
Perdigão	218	308	70,78	557	653	85,30	1.072	1.234	86,87	1.194	1.370	87,15	989	1.165	84,89
Pitangui	60	939	6,39	19	895	2,12	112	754	14,85	107	744	14,38	89	763	11,66
São Gonçalo do Pará	500	955	52,36	564	1.186	47,55	634	1.336	47,46	511	1.219	41,92	474	1.080	43,89
Aglomerado	10.345	32.737	31,60	14.550	41.497	35,06	19.494	48.777	39,97	19.928	49.619	40,16	17.338	44.713	38,78
UF	18.767	522.552	3,59	25.086	645.325	3,89	30.960	782.494	3,96	32.629	808.739	4,03	28.729	741.004	3,88
Brasil	272.124	5.257.047	5,18	306.791	6.253.684	4,91	348.691	7.517.123	4,64	309.288	7.765.846	3,98	283.065	7.185.512	3,94

Fonte: RAIS (2018).
Elaboração própria.

8.6 Caracterização do APL: a governança

Chegamos à descrição e à análise da governança encontrada no APL de Nova Serrana, especializado na produção de calçados esportivos. Basicamente, o ambiente organizacional e institucional pode ser observado no quadro 16.

Quadro 16: Ambiente organizacional e institucional do APL de Nova Serrana (MG).

Estado Setor Público	Organizações Patronais Setor Privado	Organizações Laborais Sociedade Civil
- SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (de 2008 a 2011); - SEEDIF - Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais; - NGAPL/MG - Núcleo Gestor de Apoio aos APLs de Minas Gerais; - MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; - BB – Banco do Brasil; - CEF – Caixa Econômica Federal.	- FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais; - SEBRAE-MG; - <i>SINDINOVA</i> - <i>Sindicato das Indústrias de Calçados de Nova Serrana (Gestor Local)</i>	- ausente.
Principais Ações/Projetos: Centro Tecnológico de Design, Participação em feiras, Feira do Calçado de Nova Serrana (FENOVA). Elaboração própria.		

Assim como observado em Birigui, a responsabilidade pela coordenação do arranjo é atribuída a uma única entidade, no caso o Sindicato Intermunicipal da Indústria do Calçado de Nova Serrana (Sindinova), criado em 1991. O Sindicato tem como objetivo a promoção do associativismo para alavancar ações comuns em busca do desenvolvimento econômico e social, sobretudo a competitividade das indústrias e a sua melhor gestão. A entidade conta com o apoio do Sebrae mineiro e do Sistema Fiemg (através do Instituto Euvaldo Lodi), o que permite o atendimento ao empresariado local oferecendo suporte técnico, além do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

Em estudo, Suzigan et al. (2005), ao analisarem a organização do aglomerado produtivo de calçados de Nova Serrana, afirmam que, além do Sindinova, a Associação Comercial e Industrial de Nova Serrana (hoje, Câmara Dirigentes Lojistas Nova Serrana – CDL) também teve papel relevante como organização representativa da classe empresarial local.

Segundo os autores, outra iniciativa fundamental para a consolidação das entidades no município e região, através da parceria com a Prefeitura Municipal e uma fundação privada local, foi a criação da Faculdade de Nova Serrana. Suzigan (2005, p. 110) afirma que o “*objetivo era preencher uma séria lacuna no sistema de ensino local, já que não havia uma instituição de ensino superior no município*”. Atualmente, a instituição de ensino superior oferece curso de graduação (administração, ciências contábeis, direito, pedagogia, psicologia e produção de vestuário) e pós-graduação (criminologia, gestão estratégica, gestão fiscal, gestão pedagógica, neurociência aplicada à educação e psicopedagogia).

Outra instituição local que contribui com o aglomerado é a Cooperativa de Crédito de Nova Serrana (Credinova), atualmente associada ao Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (Sicoob). A Credinova foi fundada em 1997 por um grupo de empresários locais. Até 2014, estava focada no setor calçadista e, a partir desse ano, expandiu suas ações e passou a atender todos os setores produtivos da economia local e regional.

Sobre a questão da cooperação no APL de Nova Serrana, já com Suzigan et al. (2005) era visível a fraqueza das relações de cooperação entre os fabricantes na esfera produtiva, prevalecendo o espírito de competição na disputa por mercados com base na diferenciação e no desenvolvimento de produtos próprios. Além disso, a cooperação era limitada e envolvia os empresários que se conheciam (“só as que se conhecem” ou “amigos que não são concorrentes”). Ao olharmos para o arranjo atualmente, esse aspecto não se alterou. Mesmo com o fortalecimento do sindicato patronal que rege a coordenação, a cooperação ainda é uma tarefa a ser concretizada.

Por fim, observamos no arranjo forte informalidade. Na investigação de campo, foram observados pequenos estabelecimentos produtivos, sobretudo de componentes para calçados, ocupando pequenos espaços, sendo, muitas vezes, reservados em corredores. A informalidade já era um aspecto identificado por Suzigan et al. (2005).

Sendo o Sindinova a entidade responsável pela gestão do APL, podemos afirmar que se trata de uma governança movida por empresários, o que a torna uma estrutura de governança essencialmente *privada-coletiva*. Apesar de contar com o apoio das entidades e instituições citadas, elas não participam das decisões da entidade, inclusive a Prefeitura de Nova Serrana. Além disso, sobre o sindicato laboral, o tratamento é o mesmo que o encontrado nos demais casos: não há aproximação entre os segmentos, o que alimenta um ambiente de conflitualidade.

9 TENTATIVA DE INTEGRAR OS EXEMPLOS CONCRETOS AO ARCABOUÇO TEÓRICO INTERNALIZADO

Depois de apresentados a base teórica, as principais iniciativas do poder público para os APLs e os exemplos empíricos, procederemos, a seguir, a uma tentativa de integrar os exemplos concretos ao arcabouço teórico internalizado. Para tanto, um trabalho de resgate ao que foi apresentado será necessário, por meio da organização em quatro tópicos.

a) A importância do Estado forte

Da análise realizada, o primeiro ponto aqui a se destacar e reforçar diz respeito à importância do Estado brasileiro para o desenvolvimento econômico e social. Palco e resultado de uma condensação de interesses conflitantes, o Estado brasileiro demonstrou, ao longo da história, em especial a partir da década de 1930, protagonismo na adoção de políticas intervencionistas no território que permitiram a modernização da economia e a consolidação de algumas demandas sociais. Longe de defender medidas autoritárias, destacamos os momentos de fortalecimento do Estado nacional para a implementação de medidas de cunho desenvolvimentista e que criaram as condições para a potencialização da participação popular e da construção do parque produtivo. Esse processo, levado a cabo até 1964, foi interrompido por atropelos violentos, como o golpe militar, resultado de uma insatisfação de grupos sociais e do poder militar com os rumos do governo trabalhista de João Goulart, que sinalizava para a adoção de políticas reformistas, como a reforma agrária.

O período militar enfraqueceu o processo de formação democrática, mas, ao mesmo tempo, foi um ambiente de ebulição social, de contestação e de resistência popular. A modernização da economia, registrando altos índices de crescimento econômico, não refletiu na sociedade brasileira. A política de desenvolvimento se efetivou em sua roupagem econômica, mas afastada de sua essência social. O bolo cresceu, mas continuou com o dono da confeitaria.

A resistência popular causou fraturas no regime que teve fim com a promulgação da nova carta constitucional, progressista, garantista e social-democrata, expondo um projeto de país envolvendo o Estado e a sociedade civil, além da eleição pelo colégio eleitoral do primeiro presidente civil pós-ditadura. A Constituição de 1988 surge como resposta à ânsia democrática e num contexto de transformações no regime de acumulação no mundo e, no Brasil, à sucessão de políticas de estabilização econômica. A Constituição garantista de um Estado de bem-estar

logo é reconfigurada, dando espaço a um Estado liberal e regulador da atividade econômica. Ainda assim, os princípios constitucionais básicos são mantidos, como o combate à desigualdade regional, os fundos regionais, a descentralização político-administrativa, a democracia e o fortalecimento dos entes federados (municípios e estados), o que não significa fragilização do poder central encabeçado pela União. A nova Constituição promulgada em 1988, mesmo com algumas mudanças durante o período neoliberal, provê à sociedade um aparato institucional capaz de amenizar as disparidades abissais entre regiões e intrarregiões.

O sucesso do último plano de estabilização econômica (Plano Real) e as boas novas dos países do sudeste asiático que expandiram a sua economia garantiram as bases para o bom desempenho fiscal do Estado no início do século XXI, aliado à instituição de um governo popular, facilitaram a implementação de políticas de distribuição de renda, valorização do salário-mínimo e a retomada de temas relegados a segundo plano na década neoliberal, como as políticas industriais e as políticas regionais. No novo-desenvolvimentismo, a sociedade conhece duas políticas de desenvolvimento regional (PNDR e PNDR II), a reativação da discussão sobre as políticas industriais e adota o tema dos “aglomerados produtivos”, tornando-o pauta pública.

Aparentemente, a aposta de que um governo popular, aliado a uma Constituição garantista e pautada em princípios do bem-estar, colocaria um efetivo projeto de desenvolvimento duradouro não se confirmou. Como a literatura assinala, as bases do novo-desenvolvimentismo, coalizão de frações de classes antagônicas, deram um fôlego ao crescimento econômico com distribuição de renda e redução conjuntural da pobreza. Mas, como feito conjuntural, não se cristalizou na estrutura social e econômica país. O período de retomada do desenvolvimento sob o desenvolvimentismo repaginado, longe dos altos índices de crescimento, mas com distribuição de renda e implementação de políticas sociais essenciais para a sociedade, chega ao fim em meio à crise econômica internacional, fiscal do Estado e de legitimidade de todo o sistema político instituído.

b) A multiescalaridade do desenvolvimento e a necessária Política de Estado voltada ao Desenvolvimento Regional

Se, no capítulo I, mostramos a importância do Estado no desenvolvimento de Vargas (nacional-desenvolvimentismo) ao governo Dilma (novo-desenvolvimentismo), no capítulo II adentramos na discussão sobre as novas contribuições para pensarmos o desenvolvimento numa dimensão territorial e multiescalar. E um ponto necessário a ser salientado é que, longe

de se assumir como uma dissertação genuinamente desenvolvimentista, pois não o é, o trabalho aqui apresentado considerou de fundamental importância a atuação do Estado na economia, através de todo o seu aparato institucional, fomentando o empresariado e a sociedade civil nas estratégias de desenvolvimento. Não se trata de defender um Estado forte no sentido getulista ou militar, mas sim de retomar a necessidade de pensar um Estado que coordene as iniciativas de desenvolvimento com base em um plano nacional e um ambiente democrático.

Em continuidade ao debate sobre o desenvolvimento, outro ponto a se destacar foi a elaboração da PNDR e PNDR II, que acabou trazendo à tona novidades do debate sobre o desenvolvimento no Brasil, enfatizado com a elaboração da PNDR e PNDR II. O território como categoria geográfica demonstra a importância das construções sociais específicas como ativos e recursos para o desenvolvimento. A organização dos atores, sua forma de cooperação e a obrigatória coordenação atestam as novas estratégias de desenvolvimento, que não devem ser estritamente decisões verticalizadas. Nas novas estratégias de desenvolvimento, a articulação horizontal é o diferencial. Arriscamos ao afirmar que a capacidade organizativa do território é tão importante quanto os ganhos econômicos, uma vez que o desenvolvimento não se limita aos ganhos monetários e materiais, apresentando aspectos culturais, educativos, políticos e ambientais.

Sobre a coordenação, elemento necessário para a cooperação entre os atores, observamos teoricamente o ganho que o termo governança oferece para a compreensão da construção social dos territórios, bem como no entendimento de como se materializam os conflitos entre atores locais, reflexo do mesmo processo registrado na conformação do Estado. As regras, as leis, as normas, as convenções, enfim, são instituições que permitem a condicionalidade das ações dos atores, inclusive quando há contestação sobre essas instituições. A aceitação, a harmonização, a contestação e a conflituosidade é o que dá movimento à governança. É preciso reconhecer a importância que os atores sociais locais têm na tomada de decisões e na representatividade no ambiente organizacional instituído, o que torna a existência da governança um elemento essencial para um adequado processo de desenvolvimento territorial.

Estando em constante diálogo com a teoria desenvolvimentista, podendo ser considerada como teorias conflitantes e não contrárias, a perspectiva endógena do desenvolvimento tem como novidade o papel atribuído à sociedade civil, mesmo que esta seja marcada por entraves históricos, como muito bem podemos observar com a realidade brasileira. Tal perspectiva tem de ser tomada como um mecanismo de superação desses entraves à medida que há novas teorias e novas experiências concretas no Brasil e no mundo que visam a um

desenvolvimento participativo e democrático. Nesse propósito, a atuação do poder público é fundamental para mediar os conflitos e estabelecer as regras do jogo, mas isso não significa centralizar o processo decisório.

A PNDR (I e II), observando a importância estratégica de adoção de uma metodologia multiescalar, permite identificar com maior ênfase as diferentes dimensões do desafio regional brasileiro, reconhecendo o padrão setorial inadequado e disperso da ação governamental, reflexo de nosso modelo político-institucional. A PNDR II é uma tentativa de rever o modelo de política nacional, mas que, ainda sim, sofre com as amarras do aparelho burocrático e político do Estado. É fundamental reconhecer o fato de que a PNDR II retomou a discussão do desenvolvimento regional e trouxe como novidade um outro *modus operandi* do poder público com a sociedade e o setor privado.

Como mostrado, enquanto a I PNDR incluiu uma abordagem multiescalar, na Nova PNDR verificamos a preocupação com os mecanismos de articulação e cooperação, levantando, com isso, a importância de se criar um sistema de governança capaz de integrar as diferentes esferas do poder público e a mobilização dos atores sociais no território. Dessa forma, a governança é inserida como elemento constitutivo da política nacional que se propõe participativa, democrática e multiescalar. A institucionalização de uma política de abrangência nacional deve ser objeto de política de Estado, e não de governo, que, infelizmente, é o que tem se tornado a PNDR.

c) A importância dos Arranjos Produtivos Locais para o desenvolvimento industrial e regional: desafios e possibilidades

Fenômeno espacial que exhibe experiências de aglomerados produtivos, os Arranjos Produtivos Locais são tomados como recorte de atuação da PNDR I e II, o que o consolida como tema relevante para o poder público. Os APLs são o tema discutido no capítulo 3 da dissertação. Beneficiados por políticas industriais nacionais e por investimentos externos em articulação com o poder público de diferentes níveis federativos, os APLs representam um importante instrumento de política pública no país, não se limitando ao setor industrial. Além disso, é preciso lembrar que, mesmo apresentando uma estrutura institucional de apoio à articulação federativa, as iniciativas empregadas evidenciam assincronias, como, por exemplo, a sobreposição dos interesses dos atores locais, notadamente dos governos dos estados, sobre estratégias articuladas à política nacional. Essa não complementariedade, num primeiro momento, pode enfatizar as especificidades territoriais e variedades de estratégias que os

territórios produtivos podem construir por meio da articulação de seus atores, mas, num segundo momento, e aqui é algo a ser tomado com atenção, podem prejudicar políticas públicas generalistas.

Nos capítulos 4, 5, 6, 7 e 8, adentramos nos recortes. No capítulo 4, apresentamos os panoramas dos setores têxteis e calçados. A consideração a ser feita está no reconhecimento de sua importância para a economia nacional. Atividades produtivas que usufruem de baixo emprego tecnológico foram castigadas pela reestruturação e pela abertura da economia brasileira nos anos de 1990. Além disso, apesar da correta retomada das políticas industriais dos anos 2000, elas não foram capazes de elevação no padrão de produção-competição do parque fabril brasileiro, sobretudo dos setores têxteis e calçados. Com isso, a criação de mecanismos de proteção ou apoio torna-se necessário para a reativação e manutenção de seu potencial competitivo. Nos demais capítulos, temos os APLs.

d) Olhares sobre os recortes analisados: “trombo” com a realidade?

Os estudos de caso demonstram modalidades de governança de tipo privado-coletivo, no qual uma organização formal (sindicatos patronais e empresariais) agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias, e essa situação evidencia uma dinâmica territorial fragilizada. Vejamos.

As entidades que lideram as modalidades de governança se constituem como as “*redes de poder socioterritorial*”, pois essas entidades demonstram protagonismo local e assumem o papel de líderes da sociedade organizada territorialmente, podendo direcionar o próprio processo de desenvolvimento. No entanto, a estrutura de governança carece de uma “*concertação socioterritorial*” e de um “*pacto socioterritorial*” efetivos. Apesar de existirem nos APLs estudados representantes de todos segmentos sociais, eles não estão representados, o que gera assimetrias de informação, baixa transparência, falta de clareza das funções e responsabilidades, além de acirramento dos conflitos. A fragilidade dessas características prejudica a adoção de procedimentos de conciliação e gestão territorial descentralizada, além de fragilizar a construção de uma sociedade organizada territorialmente e que seja capaz de direcionar um projeto de desenvolvimento que abranja toda a gama de segmentos, o que não significa atender a toda a demanda.

Podemos afirmar que trombamos com a realidade. Na elaboração da proposta de pesquisa, esperávamos encontrar algum nível de participação dos diferentes segmentos sociais nas modalidades de governança, sobretudo durante o período analisado, no qual o Brasil foi

governado por um partido popular, com forte base política junto aos trabalhadores e que advogada pela participação da sociedade. No entanto, o que encontramos foram ambientes de discussão e resolução de conflitos sem a necessária participação social, o que debilita o espaço democrático em seus diferentes níveis, como, por exemplo, no nível local, representado pelos APLs.

Os APLs citados são experiências encontradas em diferentes estados da federação com características distintas e podem – e devem – ser objeto de pesquisas, uma vez que representam casos de sucesso ou de debilidades devido às condições territoriais nas quais estão inseridos. É importante afirmar que o fato de haver problemas naquilo que se define como experiência de desenvolvimento local não descarta a teoria enquanto possibilidade de compreender fatos estilizados no que toca às novas estratégias dos atores públicos e privados no processo de elaboração, execução e, claro, avaliação do processo de desenvolvimento.

É preciso se debruçar sobre essas experiências buscando os aspectos que as sustentam, os atores que as compõem, os impactos que são gerados no território e o que isso representa para a dinâmica territorial em sua complexidade. Dentre as experiências, adotamos aqui o caso dos Arranjos Produtivos Locais e temos observado a importância que eles apresentam para os municípios em que estão localizados, tanto em relação ao número de estabelecimentos, como no número de empregos formais, inclusive pelo QL.

Com isso, observamos também a necessidade de se implementarem políticas mais diretas de apoio aos APLs, bem como ações que fomentem a territorialização daquilo que denominamos desenvolvimento territorial a partir de uma lógica multiescalar do processo de desenvolvimento. Essa necessidade é observada na literatura utilizada, bem como nos arranjos estudados, nos quais identificamos a falta de precisão teórico-metodológica, a falta de uma política específica, a aparente generalização do conceito de APL e a visível assincronia entre as políticas estaduais e federal.

Cabe ao Estado (local, estadual e federal) a conscientização da necessidade da participação de outros segmentos na construção da governança, não temendo posições contrárias, pois a participação de outros segmentos garante a construção de uma modalidade com efetiva inscrição territorial, resultado de um processo de concertação socioterritorial. A existência de uma rede sócio-territorial composta por representantes do setor privado, apoiados por atores públicos está longe de representar efetivamente os anseios da população.

Não se trata de demonizar o setor empresarial ou privado, mas defender e propor uma perspectiva de discussão sobre a elaboração das políticas públicas que faça uso de instrumentos de participação democrática. A importância do setor privado é visível, uma vez que no local a

capacidade do poder público em investir é muito fraca. Essa incapacidade do poder local é verificada no conjunto dos gastos públicos.

Um elemento importante na discussão está na capacidade de as prefeituras investirem no campo produtivo. Observamos que em todos os arranjos os gastos das prefeituras municipais tinham como preferência as despesas sociais (exigência constitucional) e as despesas políticas (manutenção do poder institucional). É necessário rever esse cenário no qual os gastos econômicos representam menos de 5% dos municípios, e isso perpassa uma discussão federativa. A Constituição de 1988 descentralizou responsabilidades, mas não dotou de recursos os novos responsáveis, os municípios, principalmente.

Dito isso, não desqualificando a importância do Estado ou de outras instâncias federativas no planejamento do desenvolvimento, pois elas continuam a ter o seu papel e a sua importância, o desenvolvimento local visa a uma melhor participação das localidades, tendo com isso um ganho qualitativo nas políticas empregadas. Como afirmado anteriormente, não é o desmantelamento do Estado que nos levará ao desenvolvimento, mas sim a definição de uma “nova agenda” de ações articuladas com o setor empresarial e o conjunto da sociedade civil territorial.

Observando a literatura recente, nessa “nova agenda” é preciso que: 1) as instituições sejam fortalecidas garantindo o funcionamento adequado dos meios de regulação social e econômica (BERCOVICI, 2004; DINIZ, 2013); 2) seja estabelecida uma efetiva articulação federativa revendo, principalmente, a situação financeira dos municípios, bem como o papel dos entes federados (KARAM, 2012; MENDES, 2006); 3) haja a articulação das iniciativas localizadas de desenvolvimento para a efetivação de uma Política Nacional, que deve ser uma Política de Estado, e não de governo, com objetivos claros para a modernização do parque produtivo, com destaque para a indústria (BRANDÃO, 2012; DINIZ, 2006; CANO; SILVA, 2010; KARAM, 2012); 4) ocorra retomada dos fundos regionais para o provimento dos recursos, além da utilização dos bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa) para manter a capacidade de intervenção pública e o oferecimento de apoio à iniciativa privada (MACEDO; RODRIGUES, 2018; COELHO, 2015); 5) haja investimentos em infraestrutura social, além da ciência e tecnologia, em que as universidades e institutos de pesquisa são essenciais para a promoção do desenvolvimento socioeconômico (DINIZ, 2006; CARVALHO, 2018; LAVINAS, GENTIL, 2018); 6) haja o fortalecimento dos mecanismos de articulação e participação política, como os sindicatos, associações, fóruns, conselhos (SINGER, 2016).

Para atingir essa agenda, a literatura utilizada aqui traz pistas, mas é da ordem do dia a construção de um debate democrático (DINIZ, 2013; SINGER, 2016; PIRES, 2015, 2018). Na

realidade, não se trata de uma tarefa fácil, pois, justamente, envolve o Estado, resultado do conflito entre frações de classe. Um novo pacto político deve ser construído por forças políticas (lideranças políticas, empresariado, trabalhadores e movimentos sociais), chegando a um projeto de desenvolvimento social, econômico e ambiental consequentemente mutável e contraditório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação de mestrado teve como objetivo analisar a relação existente entre o Estado, o empresariado e a sociedade civil nas políticas de desenvolvimento local/regional empregadas nos Arranjos Produtivos Locais de calçados infantis de Birigui (SP), calçados esportivos de Nova Serrana (MG), têxtil e confecções de moda de Americana (SP) e malhas e confecção de Monte Sião (MG). A partir de uma análise dedutiva, colocamos em discussão os projetos de desenvolvimento e as consequentes implicações regionais, bem como as dificuldades das localidades em prover instrumentos para o desenvolvimento, e vimos a abertura de um leque de questionamentos sobre o qual a Geografia pode se debruçar e construir interpretações complexas, mantendo sempre o diálogo com outras ciências. A interdisciplinaridade nesse tipo de estudo é essencial para a construção de uma linha argumentativa e reflexiva que consiga compreender a realidade problematizada.

Acreditamos ter conseguido estabelecer esse diálogo para a construção da linha argumentativa e reflexiva desta dissertação, tendo como preocupação as políticas de apoio à indústria, a participação social e a centralidade do Estado em um país periférico. A estrutura da dissertação apresentou um caminhar reflexivo, no qual chegamos a mais questionamentos do que, efetivamente, conclusões, daí a escolha por considerações finais. Várias frentes foram abertas nesta pesquisa, mostrando a abrangência do tema e a sua complexidade.

A relevância desta pesquisa se assentou na atualidade do debate sobre o desenvolvimento. Longe de manter o foco na dualidade Estado vs. mercado, oferece novas possibilidades de reflexão, como o desenvolvimento territorial. Isso não significa o rompimento no modo de produção, tampouco o descarte do papel do Estado no desenvolvimento. Muito pelo contrário. O Estado continua a ter sua importância na política de desenvolvimento, devendo ter garantida a sua capacidade interventora, apoiando o setor empresarial e a sociedade civil. As políticas de desenvolvimento devem estar regidas por um projeto nacional de desenvolvimento com estratégias definidas e enfatizando as instâncias multiescalares e fomentando a participação social, inserindo a governança como elemento diferenciador.

Sobre os APLs, importante destacar a sua importância como instrumento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional e industrial. Os aglomerados estão inseridos na política e no planejamento governamental. Apesar da aparente evolução do entendimento do poder público e privado sobre os APLs, observamos a existência de diferentes conceituações que acabam sendo verdadeiros obstáculos às políticas nacionais em diálogo com as demandas e especificidades regionais.

No geral, considerando os APLs estudados, todos demonstram relevância econômica nos municípios nos quais estão inseridos, que pode ser verificada na participação do território produtivo no conjunto nacional e na magnitude do emprego nos recortes estudados. No entanto, como foi possível observar, os APLs apresentam atores variados, mas não são todos que participam da governança. A existência não pressupõe a participação.

Apesar de a participação, a coordenação e a cooperação estarem presentes nos documentos oficiais, o que constatamos é a ausência da tríade composta por Estado, empresariado e sociedade civil. São verdadeiros desafios enfrentados pelas modalidades de governança, como os APLs, e que são manifestadas pela discrepância de existência no estabelecimento das relações de poder.

Diante disso, todos os casos estudados são APLs que apresentam estruturas de governança com caráter privado-coletivo, ou seja, o Estado atua como colaborador, apoiador ou auxiliar nas ações, não participando ativamente das decisões do APL. Em todos os casos estudados, os representantes dos trabalhadores não participam das decisões, e, pelo que foi observado, não existe atuação do poder público municipal nem estadual para incentivar a participação. A governança é regida por uma entidade que representa o setor privado, podendo estar estabelecida como sindicato ou associação.

É incontestável a importância dos aglomerados para a dinâmica econômica dos municípios analisados. A especialização produtiva é parte constitutiva da atividade produtiva e da formação territorial dos conjuntos municipais estudados, aspectos que podem ser muito bem observados em todos os arranjos. A governança é realizada, mas apresenta fragilidades institucionais, sobretudo com a ausência de representantes de todos os segmentos da sociedade civil, o que impede de se estruturar enquanto uma governança tripartite, tipo que consideramos a ideal. O protagonismo de representantes patronais é evidente, e a ausência de representantes dos trabalhadores torna os comitês gestores portadores de uma estrutura privada-coletiva.

Por fim, apesar do diagnóstico negativo, os exemplos citados ao final são experiências encontradas em diferentes estados da federação com características distintas que podem, e devem, ser objeto de pesquisas. Representam casos de sucesso ou de debilidades devido às condições territoriais nas quais estão inseridas. O fato de haver problemas naquilo que definimos como experiência de desenvolvimento territorial, ou modalidade de governança territorial, como os APLs, não descarta a teoria enquanto possibilidade de compreender fatos estilizados no que toca às novas estratégias dos atores públicos e privados no processo de elaboração, execução e, claro, avaliação do desenvolvimento. É preciso se debruçar sobre essas experiências buscando os aspectos que as sustentam, os atores que as compõem e seus

interesses, os impactos que são gerados no território e o que isso representa para a dinâmica territorial em sua complexidade.

Concluindo, apesar dos problemas e obstáculos que, eventualmente, possam existir, fica evidente a importância que os atores locais têm na tomada de decisões e na representatividade nesse ambiente organizacional instituído, o que torna a existência da governança um elemento essencial para um adequado processo de desenvolvimento territorial ao projetar a participação e a diversidade da sociedade na elaboração das políticas públicas de desenvolvimento. No entanto, esse cenário é potencializado ou favorecido quando os atores envolvidos, sobretudo os atores públicos – responsáveis pela aglutinação e coordenação multiescalar –, compartilham de objetivos que alimentem o ambiente democrático e republicano.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2018.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Os desafios da Política Industrial Brasileira, uma contribuição da Agência de Desenvolvimento Industrial (ABDI)**, Brasília: ABDI, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE CALÇADOS (ABICALÇADOS). Estatuto da ABICALÇADOS. Novo Hamburgo. 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE CALÇADOS (ABICALÇADOS). **Relatório Setorial da Indústria de Calçados – Brasil 2016**. ABICALÇADOS: Novo Hamburgo, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL E DE CONFECÇÃO (Abit). **Indústria Têxtil e de Confeção Brasileira: cenários, desafios, perspectivas e demandas**. Brasília. 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL E DE CONFECÇÃO (Abit). **Estatuto Social da ABIT**. São Paulo. 2007. Disponível em: <https://www.abit.org.br/uploads/arquivos/Estatuto%20Abit.pdf>. Acessado em: 10 ago 2019.

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C.G. O segundo governo Fernando Henrique: coalizões, agendas e instituições. Tempo Social. In.: **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 15, n.2, p. 269-301, 2003.

ALMEIDA, T.R.C; SOUZA, C.C.A. Evolução da Estrutura Industrial de Minas Gerais no Período 1960-2010: uma análise frente aos demais estados da federação. In: XVI Seminário sobre a Economia Mineira, 2014, Diamantina. **XVI Seminário sobre a Economia Mineira**, 2014.

AGHÓN, G, ALBUQUERQUE, F; CORTÉS, P. **Desarrollo Económico Local Y Descentralización en América Latina: análisis comparativo**, Cepal/Gtz, Santiago de Chile, 2001.

ARAÚJO, T.B. de. Dinâmica regional brasileira nos anos 90: rumo à desintegração competitiva? In: CASTRO, I.E.; MIRANDA, M.; EGLER, C.A. **Redescobrimo o Brasil 500 anos depois**. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro, 1996.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: mais eficiência e nas políticas públicas? In.: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.

BADIE, B. **O fim dos territórios: ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito**. Lisboa: Piaget, 1996.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório de Pesquisa 03: Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das**

Políticas de Apoio a APLs Implementadas: O caso do Estado de Minas Gerais. Brasília, 2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório de Pesquisa 03: Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas: O caso do Estado de São Paulo.** Brasília, 2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório Final: Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações – São Paulo.** Brasília, 2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório Final: Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações – Minas Gerais.** Brasília, 2008.

BANDEIRA, L.A.M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. In.: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 2, p. 135-146, 2002.

BARQUERO, A.V. **Desarrollo local:** una estratégia de creación de empleo. Madrid, ed. Pirâmide, 1998.

BASTOS, P.P.Z. Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. In.: BASTOS, P.P.Z; FONSECA, P.C.D. **A era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade.** São Paulo: UNESP, 2012.

BECATTINI, G. O distrito marshalliano. In.: BENKO, G.; LIPIETZ, A (org.). **As Regiões Ganadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da Geografia Econômica.** Oeiras-Portugal: Celta Editora, 1994.

BECKER, B. K; EGLER, C. A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

BELLUZZO, L.G.M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. In.: **Economia e Sociedade.** Campinas, n.4. Jun. 1995.

BENKO, G. A recomposição dos espaços. In.: **Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local.** Universidade Católica Dom Bosco/MS, vol. 1, n. 2, p. 7-12, mar. 2001.

BENKO, G. **Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI.** São Paulo: Hucitec, 1996.

BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul – Revista do Departamento de Geociências**, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul. /dez, 2001.

BERCOVICI, G. O Papel Recente do Estado no Capitalismo Brasileiro. In.: **Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil**, Curitiba, v. III, p. 269-288, 2016.

BERCOVICI, G. Planejamento e Políticas Públicas: Por uma Nova Compreensão do Papel do Estado. In: BUCCI, M.P.D. (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, v. p. 143-161.

BERCOVICI, G. Constituição Econômica e Desenvolvimento. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba - PR, v. 5, p. 203-219, 2004.

BERCOVICI, G. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. In.: **Revista de Direito Sanitário**. Vol. 3, n.1, março de 2002.

BERCOVICI, G. A Problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. In.: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 142, p. 35-51, 1999.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In.: **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

BITTENCOURT, P.F; RAPINI, M.S. Política Industrial e Arranjos Produtivos Locais: uma análise das políticas estaduais de Santa Catarina e Minas Gerais. In.: **Seminário de Diamantina, CEDEPLAR**. Disponível em: http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2012/politica_industrial_e_arranjos_produtivos_locais.pdf. Acessado em: 10 fev 2018.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: Por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173 p.

BOITO JR, A. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. In.: **Crítica Marxista** (São Paulo), v. 42, p. 155-162, 2016.

BOITO JR, A; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. In.: **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 21, p. 31-38, 2013.

BOTELHO, M.R.A; CORREA, V.P; MARTINS, H.E.P; GARLIPP, A.A.B.P.D; MUNIZ, A.L.P. Políticas para arranjos produtivos locais no Estado de Minas Gerais: institucionalidade, mapeamentos e focos. In: CAMPOS, R.R; STALLIVIERI, F; VARGAS, M.A; MATOS, M. (org.). **Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**. Rio de Janeiro: E-papers, 2010, v. , p. 183-214.

BOYER, R. **Teoria da Regulação**: Os fundamentos. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BOYER, R. **A Teoria da Regulação**: Uma Análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

BOYER, R. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI. In.: **Economia e Sociedade**. Campinas, n.12. Jun. 1999.

BOYER, R; SAILLARD, Y. Un manual de la regulación. In.: BOYER, R; SAILLARD, Y (coord.). **Teoría de la regulación: estado de los conocimientos**. Buenos Aires Trabajo y Sociedad - Oficina de publicaciones del CBC, 1996.

BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento**. Campinas, Editora da UNICAMP, 2012.

BRANDÃO, C. Celso Furtado: subdesenvolvimento, dependência, cultura e criatividade. In.: **Revista Eletrônica Internacional de Economia, Política da Informação, da Comunicação e da Cultura - Revista Eptic (UFS)**, v. XIV, p. 1-16, 2012.

BRANDÃO, C. A.; GALVAO, A. C. F. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C.. (Org.). **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões - o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora da UNESP, 2003, v. 1, pp. 187-205.

BRANDÃO, C. Localismos, mitologias e banalizações na discussão do processo de desenvolvimento. **Anais do VII Encontro Nacional de Economia Política e II Colóquio Latino Americano de Economistas Políticos**. Curitiba, 2002.

BRANDÃO, C. Processo de industrialização e disparidades inter-regionais no Brasil: a necessidade do diálogo entre as políticas industriais e as políticas regionais. In.: TONI, J. **Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas**. Brasília: ABDI, 2015.

BRANDÃO, C.A; COSTA, E.J.M; ALVES, M.A.S. Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucionais. In.: DINIZ, C.C. CROCCO, M. (org.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte. Ed. UFMG, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. In.: **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, p. 33-60, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia. In.: BASTOS, P.P.Z; FONSECA, P.C.D. **A era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: UNESP, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Pactos Políticos: do populismo a redemocratização**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRUNO, M.A.P. Crescimento econômico, mudanças estruturais e distribuição: as transformações do regime de acumulação no Brasil – uma análise regulacionistas. Rio de Janeiro: **Tese**. Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia. IE/UFRJ, 2005.

BRUNO, M.A.P; CAFFE, A.R.D. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. In.: **Economia e Sociedade (UNICAMP)**, v. 26, p. 1025-1062, 2017.

BU, T.A.O; SILVA, T.M; BARBOSA, J.L.A. Entre o localismo e as escalas o desenvolvimento: pensando os Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPILs) como instrumentos para um desenvolvimento local integrado e sustentável. I.: **Revista Política e Planejamento Regional**. Rio de Janeiro, v.4, n.2, p. 311-330, 2017.

DINIZ, C.C. Expansão asiática, corrida científica e tecnológica mundial, desindustrialização no Brasil. In.: **Texto para Discussão**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, N. 565, SET, 2017.

CAMPOS, J.I. **Lobby e Parlamento: estudo de caso da atuação da assessoria de relações governamentais da FIESP no Congresso Nacional brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso - Especialista em Processo Legislativo do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP. Brasília, 2017.

CANO, W. Novas determinações sobre a questão regional e urbana após 1980. In.: **Texto para Discussão**. Campinas: IE.UNICAMP, n. 193, jul. 2011.

CANO, W. Desconcentração Produtiva Regional do Brasil: 1970-2005. São Paulo: Ed. Unesp, 2008.

CANO, W. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. 4ª ed. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970**, São Paulo: Global/Unicamp, 1981.

CANO, W; SILVA, A.L.G. Política industrial do governo Lula. In.: **Texto para Discussão**. Campinas: IE. Unicamp, n. 181, jul. 2010.

CARDOSO, U.C. **APL: Arranjo Produtivo Local**. Brasília: Sebrae, 2014.

CASTRO, I.E. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CARVALHO, L.B. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. 1ª ed. São Paulo: Todavia, 2018. v. 1. 192p.

CASTRO, I.E; GOMES, P.C.C; CORRÊA, R.L. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2009.

COAN, D; KON, A. Transformações da Indústria Têxtil Brasileira: A transição para a modernização. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 03, p. 11-34, 2006.

COELHO, V.L.P. A política regional do governo Lula (2003-2010). In.: **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, julho/dez 2015, p. 265 a 286.

CORONEL, D. A.; AZEVEDO, A.F.Z.; CAMPOS, A.C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política** (Impresso), v. 34, p. 103-119, 2014.

CORRÊA, A.R. O complexo coureiro-calçadista brasileiro. In.: **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 14, 2001.

COSTA, A.B. Instituições e Competitividade no Arranjo Calçadista do Vale do Sinos. In.: **Análise Econômica (UFRGS)**, v. 27, p. 253-283, 2009.

COSTA, E.J.M. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. 1. ed. Brasília: Mais Gráfica, 2010. v. 1. 404p.

COSTA, E.J.M. Os Arranjos Produtivos Locais e o Desenvolvimento Regional no Brasil. In.: **Boletim Regional**, v. 1, p. 42-60, 2010.

COURLET, C. Os sistemas produtivos localizados: da definição ao modelo. In.: **Revista Internacional Interdisciplinar – Interthesis**. UFSC, vol 10, n. 02. 2013.

COUTINHO, L. Nota sobre a natureza da Globalização. In.: Economia e Sociedade: Revista do Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, n.4. Jun. 1995.

DALLABRIDA, V.R. Desenvolvimento Territorial. In.: GRIEBELER, M.P.D; RIEDL, M. (org.). **Dicionário de Desenvolvimento regional e temas correlatos**. Porto Alegre: Conceito, 2017b.

DALLABRIDA, V.R. Governança Territorial. In.: GRIEBELER, M.P.D; RIEDL, M. (org.). **Dicionário de Desenvolvimento regional e temas correlatos**. Porto Alegre: Conceito, 2017a.

DALLABRIDA, V.R. Ativos territoriais, estratégias de desenvolvimento e governança territorial: uma análise comparada de experiências brasileiras e portuguesas. In.: **Revista Latino-americana de Estudos Regionais – EURE**. Santiago (Chile), vol.42, n.126 p. 187-212, 2016.

DALLABRIDA, V.R. Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos - II CODE. Brasília: IPEA, 2011.

DALLABRIDA, V.R. **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DALLABRIDA, V. R.; SIEDENBERG, D.R; FERNÁNDEZ, V.R. Desenvolvimento a partir da perspectiva territorial. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí-RS, v. 4, n. Ano 2, p. 33-62, 2004.

DINIZ, C. C. A busca de um projeto de nação e o papel do território e das políticas regional e urbana. **Economia – Revista da ANPEC**. Brasília: ANPEC, v. 7, n. 4, pp. 1-18, dez-2006.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. In.: **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n.1, 1993.

Diniz, E. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. In.: **Revista Sociologia Política**., Set 2013, vol.21, no.47, p.9-20.

DINIZ, E. É Possível Um Novo Modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil?. In. **Boletim de Análise Político-Institucional**, IPEA, v. 02, p. 17-24, 2012.

DINIZ, E. Estados, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes. In.: **Desenvolvimento em Debate** (INCT/PPED), v. 1, p. 7-27, 2010.

FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo). Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento. In.

Biblioteca Virtual FAPESP. Disponível em: <https://bv.fapesp.br/pt/auxilios/94185/governanca-territorial-no-brasil-especificidades-institucionais-logicas-espaciais-e-politicas-de-d/>. Acesso em: 05 fev 2019.

FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). Manual de atuação em Arranjos Produtivos Locais (APLS) – DECOMTEC/FIESP. 2010. Disponível em: https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/manual_apls_fiesp/. Acessado em: 15 maio 2019.

FERRÃO, J. Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. In.: **Revista Prospectiva e Planejamento**, Lisboa, v. 17, p. 129-139, 2010.

FIEMG (Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais). **Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais**. Disponível em: <http://www.fiemg.org.br/Default.aspx?tabid=11854>. Acessado em: 07 julho de 2015.

FIGUEIREDO FILHO, W.B. Estruturas de governança, cooperação e legitimidade na construção do desenvolvimento regional no interior do estado de São Paulo: algumas notas preliminares. In.: **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 20, nº 1, p. 52 - 68, jan./abr. 2015.

FONSECA, P.C.D. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. In: Dathein, Ricardo. (Org.). **Desenvolvimentismo: o Conceito, as Bases teóricas, as Políticas**. 1ed. Porto Alegre: UFRGS, 2015, p. 13-71.

FREDERICO, S. Circuito espacial produtivo do café e o jogo de escalas. In.: **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 37-48, 2014.

FUINI, L. L. **Manifestações da Governança Territorial no Brasil: uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais**. 2010. 191 f. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010.

FUINI, L. L. **Território e competitividade: relações, teorias e aplicações**. 1. ed. Jundiaí/SP: Paco Editorial, 2015.

FUJITA, M; JORENTE, M.J.V. A Indústria Têxtil no Brasil: uma perspectiva histórica e cultural. In.: **Moda Palavra**. UDESC: Florianópolis. v. 8, n. 15, 2015.

FURTADO, C. **Introdução ao Desenvolvimento. Enfoque histórico-estrutural**. 3ª. Edição, Ed. Paz e Terra, São Paulo, 2000.

FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, C. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GRIN, E.J. FERREIRA, T.R. A Experiência do Governo de Minas Gerais na Promoção de Políticas de Apoio e Fomento às Micro, Pequenas e Médias Empresas. In.: GOMES, M.V.P; ALVES, M.A; FERNANDES, R.J.R. **Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo e às Micro e Pequenas Empresas**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2013.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. In.: **Anais do XIV Encontro do CONPEDI**, Fortaleza, 2005. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>. Acessado em: 02 abril 2018.

GONÇALVES, R. O nó econômico. **Coleção Os porquês da desordem mundial – mestres explicam a globalização**. Org. SADER, S. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GORINI, A.P.F; SIQUEIRA, S.H.G. Complexo coureiro-calçadista nacional: uma avaliação do programa de apoio do BNDES. In.: **BNDES Setorial**. Rio de Janeiro, n. 8, p. 95-134. 1999.

GTDN. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. 2ª ed. Recife: Ministério do Interior, 1967.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. IN: ARAUJO, T. B. (coord). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios**. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12). pág. 47 a 80.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

INDI (Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais). **Resolução SEDE nº30 de 13 de novembro de 2006**. Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1198668156.pdf. Acessado em: 07 julho de 2015.

INVERNIZZI, N. Competitividade e desenvolvimento. Atores e instituições locais. **Economia e Sociedade**. Campinas, n.17. Dez. 2001.

JACOBI, P.R; FRACALANZA, A.P. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. In.: **Desenvolvimento e Meio Ambiente** (UFPR), v. 11-12, p. 41-49, 2005.

KARAM, R. **A questão regional na Era Lula: uma análise de ideias, atores e interesses**. Rio de Janeiro: Beco do Azogue, 2013.

KARAM, R. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. 2012. 283 f. Tese (Políticas Públicas,

Estratégias e Desenvolvimento). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

LAFER, C. Programa de Metas. Verbete. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. Fundação Getúlio Vargas, 2002. Disponível em: <http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-metas>. Acessado em: 10 maio 2019.

LAFER, C. O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In.: LAFER, B.M. (org.). **Planejamento no Brasil**, 3ª ed.; São Palo: Perspectiva, 1975, p. 29-50; p. 37.

LAMOSO, L.P. 'Neodesenvolvimentismo' brasileiro: implicações para a integração regional no âmbito do Mercosul. **Sociedade & Natureza** (UFU. Online), v. 24, p. 391-403, 2012.

LAPLANE, M.F. A indústria ainda é o motor o crescimento? Teoria e evidências. In.: TONI, J. **Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas**. Brasília: ABDI, 2015.

LAPLANE, M.; SARTI, F. (2006). Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. In: CARNEIRO, R. (Org.). **A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula**. São Paulo: Editora Unesp.

LASTRES, H.M.M; CASSIOLATO, J.E. **Glossário de Arranjos e Sistemas produtivos e Inovativos Locais**. REDESIST (Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais) IE/UFRJ, SEBRAE. Novembro, 2003.

LASTRES, H.M.M. *et al.* APLs e a experiência do BNDES. In.: MATOS, M. P.; BORIN, E; CASSIOLATO, J. E. (Org.). **Uma Década de Evolução dos Arranjos Produtivos Locais**. 1ed.Rio de Janeiro: E-Papers, v. 2, p. 65-82, 2015.

LAVINAS, L; GENTIL, D.L. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. In.: **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, p. 191-211, 2018.

LEBORGNE, D; LIPIETZ, A. Flexibilidade ofensiva, flexibilidade defensiva. In.: BENKO, G.; LIPIETZ, A (org.). **As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da Geografia Econômica**. Oeiras-Portugal: Celta Editora, 1994.

LELOUP, F; MOYART, L; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? In. : **Revue Géographie, économie, société**, v.7, p.321-332, 2005.

LEMO, M. B; SANTOS, F; CROCCO, M. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In: DINIZ, C. C; LEMO, M. B. **Economia e Território**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

LENCIONI, S. Estado de São Paulo: lugar de concentração da inovação e da intensidade tecnológica da indústria brasileira. In: SPOSITO, E.S. (Org.). **O novo mapa da indústria no início do século XXI**. 1ed. São Paulo: Editora da UNESP, 2015, p. 13-34.

LENCIONI, S. Novos Rumos e Tendências da Urbanização e Industrialização no Estado de São Paulo. In: LIMONAD, E; HAESBAERT, R; MOREIRA, R. (Org.). **Brasil Século XXI. Por uma nova Regionalização?**. 2ªed.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v, p. 67-77.

LENCIONI, S. Cisão Territorial da Indústria e Integração Regional no Estado de São Paulo. In: Galvão, A.C; Gonçalves, M.F; Brandão, A.C. (Org.). **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões. O desafio urbano regional**. 1ed.São Paulo: UNESP, ANPUR, p. 465-475, 2003.

LENCIONE, S. Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: A região da metrópole desconcentrada. In SANTOS, M. et al.(org.), **Território, Globalização e Fragmentação**. 5ª. edição. SP: Anpur/Hucitec/AnnaBlume, 2002.

LENCIONI, S. **Reestruturação Urbano-Industrial. Centralização do Capital e Desconcentração da Metrópole de São Paulo. A Indústria Têxtil**. 1991. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

LIPIETZ, A. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 10, n. 2, 303-335, 1989.

LIPIETZ, A; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço. In: **Espaço e Debates**. nº25, 1988.

LLORENS, F.A. **Desenvolvimento Econômico Local - Caminhos e Desafios para a Construção de uma Nova Agenda Política**. Rio de Janeiro: BNDES. 2001.

LÖWI, M. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: JINKINGS, I; DORIA, K; CLETO, M. **Por que gritamos golpe?**. 1ª ed.São Paulo: Boitempo, 2016.

MAILLAT, D. Globalização, meio inovador e sistemas territoriais de produção. **Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Universidade Católica Dom Bosco/MS, vol. 3, n. 4, p. 9-16, mar. 2002.

MACEDO, F. C.; RODRIGUES, L. P. Existe uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil?. In.: **Revista Brasileira de Gestão E Desenvolvimento Regional**, v. 14, p. 605-631, 2018.

MACEDO, R.B.M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. In.: LAFER, B.M. (org.). **Planejamento no Brasil**, 3ª ed.; São Palo: Perspectiva, 1975, p. 29-50; p. 37.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. Lobbying: instrumento democrático de representação de interesses?. In.: **Organicom** (USP), v. 8, p. 118-128, 2011.

MASCARO, A, L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MENDES, A. A. Reestruturações Locais como Efeitos da Globalização Econômica: Uma Análise da Estrutura Produtiva do Polo Têxtil de Americana, SP. **Geografia** (Rio Claro. Impresso), v. 27, p. 87-100, 2002.

MENDES, E. L. Descentralização, Finanças Públicas e Desenvolvimento Local: a experiência de 10 municípios do nordeste brasileiro. In.: **Anais do IX Seminário Internacional da Red**

Iberoamericana de Investigadores en Globalizacion y Territorio (RII). Baía Blanca. Universidad del Sur/ Argentina. 2006.

MONTEIRO FILHA, D.C; CORREA, A.R. O complexo têxtil. In: SÃO PAULO, Elizabeth Maria De; KALACHE FILHO, Jorge (Org.). **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 50 anos: histórias setoriais.** Rio de Janeiro: Dbá, 2002.

MORAES, A.C.R. O Sertão: um outro geográfico. In.: **Revista Terra Brasilis**, Rio de Janeiro, v. 4/5, p. 11-23, 2003.

MOREIRA, B.C.M.; COSTA, D.F; BUSANELO, E.C. Políticas de desenvolvimento para Micro e Pequenas Empresas: marcos, limites e desafios de uma política industrial articulada no Brasil. **RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 16, p. 57-69, 2014.

MULS, L.M. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. In.: **Economia** (Brasília), v. 9, p. 1-21, 2008.

MUNGIOLI, R.P. **O desenvolvimento possível? Política de campeões nacionais e a inserção internacional do Brasil em inícios do século XXI.** 2019. 139 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

NABUCO, M.R. A (Des)institucionalização das Políticas Regionais no Brasil. In: **ETC Espaço Tempo e Crítica** – Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais, N.2 (6), v. 11. Niterói. 2007.

NASSIF, A. A valsa não totalmente afinada de Laura Carvalho: um ensaio-resenha crítico de Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. In.: **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 13, p. 11, 2018.

OLIVEIRA, C.W.A; *et al.* **Arranjos produtivos locais e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

OLIVEIRA, F.M.C. A Questão Regional: A Hegemonia Inacabada. In.: **Estudos Avançados**, São Paulo - SP, v. 7, n.18, p. 43-63, 1993.

OLIVEIRA, F.M.C. A metamorfose da arribação. In.: **Novos Estudos CEBRAP**. nº 27, jul/ 1990.

OLIVEIRA, F.M.C. **Elegia para uma re(li)gião :Sudene, nordeste : planejamento e conflitos de classes.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OLIVEIRA, M.H; MEDEIROS, L.A.R. Panorama da indústria calçadista brasileira e o segmento de tênis. In.: **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 2. 1995.

OLIVEIRA, L.L. A criação da Sudene. In.: **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil** (CPDOC). s/ano. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/Sudene>. Acessado em: 20 abril 2019.

PECQUEUR, B. Territorial Development. A new approach to development processes for the economies of the developing countries. In.: **Revista Internacional Interdisciplinar InterThesis**. UFSC, Florianópolis, vol. 10, n.10, 2013. Disponível em: file:///C:/Users/Jos%C3%A9%20Renato/Downloads/Dialnet-TerritorialDevelopment-5175761%20(1).pdf. Acessado em: 10 mar 2018.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. In.: **Política e Sociedade – Revista de Sociologia Política**. UFSC, Florianópolis, v. 8, n.14, 2009.

PECQUEUR, B. O Desenvolvimento Territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. In.: **Raízes**, Campina Grande, vol. 24, nº 1 e 2, jan./dez. 2005.

PECQUEUR, B; ZIMMERMANN, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: DINIZ, C. C; LEMOS, M. B. **Economia e Território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

PIRES, E.L.S. Governança Territorial Ameaçada. In.: **Agenda Política**, v. 6, p. 67-98-98, 2018.

PIRES, E.L.S; FUINI, L.L; FIGUEIREDO FILHO, W.B; MENDES, E.L. A Governança Territorial Revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. In.: **Geographia** (UFF), v. 19, p. 24-38, 2017.

PIRES, E.L.S. A Governança Territorial no Estado de São Paulo: modalidades, formas de coordenação e princípios reguladores. In.: **Estudos Geográficos** (UNESP), v. 14, p. 143-164-164, 2016.

PIRES, E.L.S. A recomposição das escalas de governança, Estado e desenvolvimento territorial no Brasil. In.: **GeoTextos**, vol. 11, n. 1, julho 2015.

PIRES, E. L. S. *et al.* **Governança Territorial: Conceitos, Fatos e Modalidades**. Rio Claro: Editora da Pós- graduação em Geografia/ IGCE/ UNESP, 2011.

PIRES, E. L. S. Mutações econômicas e dinâmicas territoriais locais: Delineamento preliminar dos aspectos conceituais e morfológicos. In SPÓSITO, E. S.; SPÓSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (org.), **Cidades Médias: Produção do Espaço Urbano e Regional**. SP: Expressão Popular, 2006.

PIRES, E.L.S. **A intervenção estatal e a reprodução da força do trabalho**: base teórica e análise crítica dos gastos sociais no Brasil pos-1964. Dissertação (Mestrado em Economia) - USP Faculdade de Economia e Administração. Departamento de Economia, 1989.

PIRES, E.L.S. (coord.); FIGUEIREDO FILHO, W.B.; FUINI, L.L.; MANCINI, R.F.; OTANI, M; SOUZA, M.C.; STAUD, N.; VERDI, A.R. **As modalidades de governança territorial no Estado de São Paulo: relatório de pesquisa**. Rio Claro: UNESP, 2013. 16 p.

PIRES, E.L.S; FUINI, L.L; FIGUEIREDO FILHO, W.B; MENDES, E.L. A Governança Territorial Revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. In.: **Geographia**, Niterói, vol. 19, n. 41, 2017.

PIRES, E.L.S; MÜLLER, G; VERDI, A. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**, Rio Claro, v. 31, p. 437-454, set./dez, 2006.

PIRES, E.L.S; VERDI, A.R. A mobilização dos territórios para o desenvolvimento de arranjos produtivos locais: gênese, aspectos conceituais bases metodológicas. In.: SILVEIRA, M.R; LAMOSO, L.P; MOURÃO, P.F.C. (org.). **Questões nacionais e regionais do território brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

PIRES, M. J. S.; RAMOS, P. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. In.: **Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, p. 411-424, 2009.

POCHMAN, M. Presença do Estado é estratégica para a indústria do país. [09 de março de 2012]. São Paulo: In. **Revista Visão Classista**. Entrevista concedida a Fernando Damasceno. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/507645-atuacao-do-estado-e-estrategica-para-industria-do-pais-entrevista-com-marcio-pochmann>. Acessado em: 09 maio 2019.

POLÈSE, M; MOROLLÓN, F.R. **Economía Urbana y Regional**: Introducción a la Geografía Económica. Navarra: Ed. Aranzadi, 2009.

PORTER, M. **Competição: Estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 1999.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: GRAAL, 2000.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais do estado capitalista**. Porto: Portucalense, 1971.

QUEIROZ, T.R. Estruturas de governança em Arranjos Produtivos Locais. In.: **Revista Internacional de Desenvolvimento Local - Interações**. Universidade Católica Dom Bosco/MS, vol. 14, n. 1, p. 71-78, 2013.

QUINALHA, R. H. "Em nome de Deus e da família": um golpe contra a diversidade. In: JINKINGS, I; DORIA, K; CLETO, M. **Por que gritamos golpe?**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

REZENDE, F. C. Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, p. 413-440, 1997.

RIBAS, A.D; SPOSITO, E.S; SAQUET, M.A. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

RIBEIRO, J.R. Os Arranjos Produtivos Locais como estratégia de desenvolvimento e o Plano de Melhoria da Competitividade no Estado de São Paulo: conceitos, desafios e possibilidades. **Revista Espaço Acadêmico (UEM)**, v. 16, p. 100-115, 2017.

RIBEIRO, J.R. Território e políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: conceitos, desafios e possibilidades a partir da governança. In: **XII Encontro Nacional da ANPEGE**:

Geografia, Ciência e Política - do pensamento a ação, da ação ao pensamento, 2017, Porto Alegre (RS).

RIBEIRO, J. R.; TOPPAN, R.N. Território e Governança: as principais contribuições da Geografia para pensar o Desenvolvimento. **Revista UNIARA**, v. 18, p. 29/15-43, 2015.

SAES, F.A.M. Subdesenvolvimento e desenvolvimento na obra de Celso Furtado. In.: CORSI, F. L; CAMARGO, J. M. (org.). **Celso Furtado e os desafios do desenvolvimento**. Cultura Acadêmica/ Oficina Universitária. Marília. 2010.

SAMPAIO, J.E.H.; PEREIRA JÚNIOR, E. Crise e resistência dos sistemas industriais localizados: o caso dos centros de produção calçadista no estado de São Paulo. In.: Formação (Presidente Prudente), v. 25, p. 85-107, 2019.

SANTOS, F.B.T; CROCCO, M; SIMÕES, R.F. Arranjos produtivos locais informais: uma análise de componentes principais para Nova Serrana e Ubá -Minas Gerais. In.: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 24, n.1, 2003.

SANTOS, H.N; FILHO, E.R. Processos de produção e trabalho no Arranjo Produtivo Local calçadista de Nova Serrana. In.: **Revista Gestão da Produção, Operações e Sistemas – GEPROS**, Bauru, Ano 8, n.2, p.55-65, 2013.

SANTOS, M. Planejando o Subdesenvolvimento e a Pobreza. In: SANTOS, M. **Economia Espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: Edusp. 2003. p. 13-40.

SANTOS, M. A revanche do território. In SANTOS, M. **O País distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania**. São Paulo. PubliFolha, 2002.

SANTOS, M. O retorno do território. In. SANTOS, M; SOUZA, M.A; SILVEIRA, M.L. **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1994.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SANTOS, M. Sociedade e Espaço: a Formação Social como Teoria e como Método. In **Boletim Paulista de Geografia**, n. 54, São Paulo: AGB-SP, 1977.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **Brasil: Sociedade e Território no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2010.

SANTOS, ML. et al. Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência. In.: **Texto para Discussão** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro, 2017.

SAQUET, M.A. **Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades**: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. 1ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SAVIANI FILHO, H. A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade. In. : **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 3 (49), p. 855-860, dez. 2013.

SCOTT, A.J. Les moteurs régionaux del'économie mondiale. In.: **Revue Géographie, économie, société**, v.7, p.231-253, 2005.

SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados). **Mapa da Indústria Paulista 2003-2016**. São Paulo, 2019. Disponível em: http://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/MapaIndustria_0404_docfinal.pdf. Acessado em: 20 jun 2019.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SELINGARDI-SAMPAIO, S. **Indústria e território em São Paulo: a estruturação do multicomplexo territorial paulista**. 1950-2005. Campinas: Editora Alínea. 2009.

SICSÚ, J; PAULA, L.F.R; MICHEL, R. Por que Novo-desenvolvimentismo?. In.: **Revista de Economia Política**, vol.27 n.4, São Paulo Oct./Dec. 2007.

SILVA, A. L. G. Políticas de Apoio a Arranjos Produtivos Locais no Estado de São Paulo. In.: **Boletim NEIT**, Campinas, v. 13, p. 14-19, 2009.

SILVA, S. A. As dimensões espacial, territorial e regional no âmbito do planejamento governamental brasileiro. In.: **Boletim Paulista de Geografia**, v. 98, p. 38-62, 2018.

SILVA, S. A. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2017. 435p.

SILVA, S.B. 50 anos em 5: o Plano de Metas. Verbete. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. Fundação Getúlio Vargas. 2002. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/economia/planodemetas>. Acessado em: 10 maio 2019.

SILVESTRIN, L.E; TRICHES, D. A análise do setor calçadista brasileiro e os reflexos das importações chinesas no período de 1994 a 2004. In.: **Econômica (Niterói)**, v. 10, p. 1-20, 2008.

SIMONETTI, E.R.S; KAMIMURA, E.P. As políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais. In.: OLIVEIRA, C.W.A; COSTA, J.A.V; FIGUEIREDE, G.M; MORAES, A.R; CARNEIRO, R.B; DILVA, I.B. (org.) **Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

SINGER, A. Por uma frente ampla, democrática e republicana. In: JINKINGS, I; DORIA, K; CLETO, M. **Por que gritamos golpe?**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, A. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In.; SINGER, A; Loureiro, I. **As contradições do Lulismo**: a que ponto chegamos. 1 ed. São Paulo, Boitempo, 2016.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas. In.: **Novos Estudos CEBRAP**, v. 102, p. 43-71-71, 2015.

SOBRINHO, E.M.G; AZZONI, C.R. Aglomerações industriais relevantes do Brasil em 2010. In.: **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (RBERU)**, v. 09, n. 1, pp. 1-18, 2015. Disponível em: file:///C:/Users/Jos%C3%A9%20Renato/Downloads/63-688-1-PB.pdf. Acessado em: 20 março 2018.

SOUZA, A.M. **Deus e o diabo na terra do Sol**. São Paulo: Annablume, 2009.

SPÓSITO, E.S. Rede urbana e eixos de desenvolvimento: dinâmica territorial e localização da indústria e do emprego no estado de São Paulo. In.: SPOSITO, E.S (org.). **O novo mapa da indústria no início do século XXI. Diferentes paradigmas para a leitura das dinâmicas territoriais do Estado de São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2015. v. 1. 673p.

SPOSITO, E.S. Reestruturação produtiva e urbana no Estado de São Paulo. In.: **Scripta Nova (Barcelona)**, v. XI, p. 69, 2007.

SPOSITO, E.L.S; CÍCERO, E.C. Arranjo Produtivo Local e Eixo de Desenvolvimento: o caso de Birigui. In.: SILVEIRA, M.R; LAMOSO, L.P; MOURÃO, P.F.C. (org.). **Questões nacionais e regionais do território brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

STEIN, G.Q; HERRLEIN JR., R. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). In.: **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 47, p. 243-266, 2016.

STEIN, S.J. **Origens e Evolução da Indústria Têxtil no Brasil: 1850/1950**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

STORPER, M. Territorialização numa economia global: potencialidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M.; NABUCO, M. R. (Orgs.). **Integração, região e regionalismo**. São Paulo: Bertrand Brasil, 1993.

STORPER, M; HARRISON, B. Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional. In: BENKO, G; LIPIETZ, A. **As Regiões Ganhadoras - Distritos e Redes: Os Novos Paradigmas da Geografia Económica**. Oeiras: Celta Editora, 1994.

SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SUZIGAN, W; FURTADO, J; GARCIA, R; SAMPAIO, S.E.K. A indústria de calçados de Nova Serrana (MG). In.: **Nova Economia**, Belo Horizonte, n.15, p. 97-116, 2005.

TAVARES, M.C; MELO, H.P; CAPUTO, A.C; COSTA, G.M.M; ARAÚJO, V.L. O BNDE nos anos do “milagre” brasileiro. In. TAVARES, M.C. (org.). **Memórias do Desenvolvimento**. Ano 4, nº 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

TEIXEIRA, J.R.B. O atual desequilíbrio do sistema de repartição de receitas tributárias. In: **Consultoria Legislativa**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em:

http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2005_1508.pdf. Acessado em: 05 maio 2019.

TEIXEIRA, R.A.; PINTO, E.C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. In: **Economia e Sociedade** (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 909-941, 2012.

THEIS, I. M.; GALVÃO, A.C.F. A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. In.: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, p. 55-69, 2012.

TOPPAN, R. N. **A Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Uma análise sobre as estratégias de Desenvolvimento Territorial para o Brasil**. Dissertação de Mestrado. Rio Claro-SP: IGCE/UNESP, 2015.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, 2002.

VAINER, C. B. Planejamento Territorial e Projeto Nacional: os desafios da fragmentação. In.: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** (ANPUR), v. 9, p. 09-23, 2007.

VIDIGAL, V.G; CAMPOS, A.C. Evolução dos Arranjos Produtivos Locais (APL) de calçados no Brasil: uma análise a partir dos dados da RAIS. In: **Análise – Revista Acadêmica da FACE**, Porto Alegre, v.22, n.1, p. 56-71, 2011.

VIEIRA, J.C. Desafios e perspectivas dos APLs de segunda geração. In.: **Revista Eletrônica de Geografia da Universidade Federal do Ceará - Mercator**, Fortaleza, v.16, 2017.

VITTE, C. C. S. Experiências de políticas de desenvolvimento econômico local nos municípios da Região Metropolitana de Campinas (SP) e os impactos no território. **Scripta Nova** (Barcelona), v. XI, p. 01-15, 2007.

ZINGANO, E.M; OLIVEIRA, J.C. Caracterização do complexo calçadista brasileiro e as causas da queda de seu desempenho na última década. In.: **Estudos do CEPE (UNISC)**, v. 40, p. 278-309, 2014.

ZINGANO, E.M. O complexo calçadista brasileiro e as causas da queda de seu desempenho no período de 2003 a 2011. **Trabalho de Conclusão de Curso**. (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2012.

BIBLIOGRAFIA – LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nºs 1/1992 a 85/2015, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nºs 1 a 6/1994. – 44. Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS – e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Brasília. 2014.

BRASIL. **Contribuições para a Política de Desenvolvimento Industrial, de Inovação e de Comércio Exterior Período 2011/2014.** Brasília: MDIC, 2011.

BRASIL. **Plano Brasil Maior 2011/2014: inovar para competir. Competir para crescer.** Brasília: MDIC, 2011.

BRASIL. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento.** Brasília, 2008.

BRASIL. **Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento.** Brasília: MF, 2008.

BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011. Mensagem Presidencial. Volume I: projeto de lei.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2007.

BRASIL. **Termo de referência para a política de apoio aos Arranjos Produtivos Locais.** Brasília: Departamento de Competitividade Industrial, 2004.

BRASIL. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.** Brasília: Casa Civil, 2003.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007.** Volume I. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995.

MINAS GERAIS. **Transição de Governo – Relatórios Setoriais.** Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF). Governo de Minas Gerais. Novembro de 2018. Disponível em: https://www.mg.gov.br/sites/default/files/transicao-governamental/Sistema%20Operacional%20de%20Desenvolvimento%20Integrado%20e%20F%C3%B3runs%20Regionais/Documento%20de%20Transi%C3%A7%C3%A3o%20-%20SEEDIF_v2.pdf. Acessado em: 10 maio 2019.

MINAS GERAIS. **Lei 22.257, de 27 de julho de 2016.** Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>. Acessado em: 10 maio 2019.

MINAS GERAIS. **Lei 2.0024 DE 09 de janeiro de 2012.** Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2012-2015 – PPAG 2012-2015. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=20024&comp=&ano=2012&texto=or%E2%80%A6>. Acessado em: 25 jul 2019.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2011 – 2030): Gestão para a cidadania.** Belo Horizonte. 2011.

MINAS GERAIS. **Lei 17.347 de 16 de janeiro de 2008.** Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - para o período 2008-2011. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=17347&comp=&ano=2008&texto=or%E2%80%A6>. Acessado em: 25 jul 2019.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.** Estado para Resultados - Estratégia de Desenvolvimento. Belo Horizonte. 2007.

MINAS GERAIS. **Lei nº 16.296, de 01 de agosto de 2006.** Institui a Política Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais e dá outras providências. Diário do Executivo, quarta-feira, 02 de agosto de 2006.

MINAS GERAIS. **Lei 15.033 de 20 de janeiro de 2004.** Estabelece o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - para o período 2004-2007. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=15033&ano=2004>. Acessado em: 25 jul 2019.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - 2003.** Belo Horizonte. 2003.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais [1989].** 23. ed. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019.

SÃO PAULO. **Desenvolve SP - Agência de Fomento do Estado de São Paulo S.A. Relatório da Administração – 2017.** São Paulo. Disponível em: <https://www.desenvolvesp.com.br/wp-content/uploads/2018/03/informacoes-financeiras-2017-12.pdf>. Acessado em: 10 maio 2019.

SÃO PAULO. **Lei nº 14.676, de 28 de dezembro de 2011.** Institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015. Volume I - Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica. São Paulo. 2011.

SÃO PAULO. **Decreto Nº 56.413, de 19 de novembro de 2010.** Institui o Programa Estadual de Fomento ao Desenvolvimento Regional, visando a apoiar a elaboração de estudos e projetos voltados ao fomento do desenvolvimento regional do Estado, e dá providências correlatas. Diário Oficial - Poder Executivo - Seção I. vol. 120, n. 219. 2010

SÃO PAULO. **Decreto nº 54.654, de 7 de agosto de 2009.** Institui o Programa Estadual de Fomento aos Arranjos Produtivos Locais, autoriza a celebração de convênios com municípios do Estado de São Paulo e entidades que especifica, visando à transferência de recursos financeiros para o incremento das cadeias produtivas, e dá providências correlatas. Volume 119, Número 147, São Paulo. 2009.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.179, de 19 de agosto de 2008.** Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Paulista de Promoção de Investimentos e

Competitividade – INVESTE SÃO PAULO, e dá outras providências. Volume 118. Número 155. São Paulo. 2008.

SÃO PAULO. Lei nº 13.123 de 8 de julho de 2008. Plano Plurianual 2008–2011 São Paulo – 2008. Secretaria de Economia e Planejamento. 2008.

SÃO PAULO. **Lei nº 11.606, de 24 de dezembro de 2003.** Autoriza o Poder Executivo a contrair financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e dá outras providências. DIÁRIO OFICIAL. Volume 113. Número 246. São Paulo. 2003.

SÃO PAULO. **Lei nº 11.605, de 24 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007. Diário Oficial do Estado. Volume 113, N. 246. 2003.

SÃO PAULO. **Lei nº 7.522, de 20 de setembro de 1991.** Cria o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira. Diário Oficial. Volume 101. Número 179. São Paulo. 1991.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo [1989].** Versão on-line. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>. Acessado em: 10 abril 2019.

Arranjos Produtivos Locais Prioritários do Estado de São Paulo 2018

