



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade

Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

## **Relatório Final**

**Os limites e as contradições da política de arranjos produtivos locais: estudo de caso da  
Região Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, São João da Barra, Macaé**

*Lia Hasenclever*

*Yves Fauré*

**Março 2022**



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade

Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

### EQUIPE/FINANCIAMENTO

**Docentes:** Lia Hasenclever (coord.); Yves-A. Fauré (pesquisador visitante); Ana Paula Arruda; Eduardo Shimoda; Ítalo Matias; José Luis Vianna; Ludmila da Matta; Milton Erthal; Romeu e Silva Neto; Rodrigo Anido Lira; Valdir Júnio dos Santos

**Discentes:** Carolina Miranda (UFRJ); Fabio Freitas (UCAM-Campos); Leandro de Azevedo (UCAM-Campos)

**Financiamento:** CNPq/Edital Universal (Processo: 431995/2018-4)



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade

Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	6
<b>Objetivos</b> .....	11
<b>Metodologia</b> .....	12
<b>Etapas e resultados da pesquisa</b> .....	12
1. <i>Revisão sistemática da política de desenvolvimento brasileiro, com foco nos APLs</i> ....	12
2. <i>Diagnóstico do desenvolvimento dos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra</i> .....	13
3. <i>Avaliação dos três sítios em termos da Política de APLs</i> .....	15
4. <i>Monografias temáticas</i> .....	15
<b>Impactos do projeto para avanço do estado da arte na área do conhecimento</b> .....	17
<b>Contribuição do projeto para inovação de produtos, processos ou políticas públicas</b> ..	18
<b>Contribuição do projeto para formação de recursos humanos especializados</b> .....	19
<b>Contribuição do projeto para difusão e transferência do conhecimento</b> .....	19
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	20



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade

Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

## Os limites e as contradições da política de arranjos produtivos locais: estudo de caso da Região Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, São João da Barra, Macaé

*Lia Hasenclever*

*Yves Fauré*

### Resumo

O projeto avaliou a formulação e a implementação da política de desenvolvimento brasileira com foco na Política de Arranjos Produtivos Locais (APLs) a partir de três estudos de caso de municípios da Região Norte Fluminense — Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra — no período de 2010 a 2018. Na metodologia, foi utilizada tanto uma pesquisa sistemática da bibliografia que aborda a questão dos APLs e do desenvolvimento local quanto a realização de entrevistas semiestruturadas para explorar os resultados da atuação dos agentes públicos e privados (empresários, instituições de apoio e prefeituras) sobre o desenvolvimento local e regional dos municípios selecionados. As conclusões mostram que o entusiasmo inicial e as esperanças das primeiras fases de apoio aos APLs na região foram gradualmente substituídos por um certo desinteresse ou mesmo uma retirada mais ou menos explícita das organizações de apoio e financiamento. Como resultado dos estudos realizados no âmbito do projeto, constatou-se que a região analisada possui: baixo desenvolvimento humano; alta vulnerabilidade social; falta de interação entre a pesquisa realizada pelos Institutos Federais Fluminenses e as atividades locais; unidades de conservação não preservadas; externalidades negativas dos grandes investimentos; e busca tímida de alternativas de atuação setorial. Fatores diferentes explicam o baixo grau de desenvolvimento da região. Eles residem tanto na concepção e implementação da Política de APLs quanto nas realidades e organizações locais e no mundo das empresas e produtores locais. Isto mostra que o desenvolvimento não pode ser reduzido a planos impostos de cima para baixo, de fora para dentro. A falta ou imprecisão dos dados nos quais tais planos dos programas de ação se apoiam, o fraco conhecimento ou ignorância dos pontos fortes e fatores potenciais do local, para não mencionar a rotatividade das prioridades das políticas públicas, levaram gradual e inexoravelmente a Política de APLs ao seu desaparecimento. Deve-se ressaltar que esta evolução não é específica da região estudada e que está de acordo com uma tendência observada, ao mesmo tempo, em todo o País.

**Palavras chave:** Política de desenvolvimento; Desenvolvimento local; Desenvolvimento regional; Arranjo produtivo local; Região Norte; Rio de Janeiro; Brasil



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade

Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

## **Limits and Contradictions of Local Productive Arrangements Policy: A Case Study of the Northern Region of Rio de Janeiro State, Campos dos Goytacazes, São João da Barra, Macaé**

### **Abstract**

The project evaluated the formulation and implementation of the Brazilian development policy, focusing on the Local Productive Arrangements Policy (APLs, abbreviation in Portuguese), from three municipal studies in the northern region of Rio de Janeiro State – Campos dos Goytacazes, Macaé and São João da Barra – between 2010 and 2018. The methodology adopted was systematic bibliographic research on the theme and semi-structured interviews to explore the results of the agents' actions (entrepreneurs, support institutions, and Mayor's office) on local and regional development in the municipalities selected. The conclusions show that the initial excitement and expectations of the first phases of support for APLs in the region were gradually replaced by disinterest or even a more or less explicit withdrawal of support and financing organizations. Low human development, high social vulnerability, lack of interaction between research carried out by the Fluminense Federal Institutes and local activities, non-preserved conservation units, negative externalities of large investments, and a timid search for sectorial alternatives were observed from the studies. Different factors explain the low level of development in the region. They reside as much in the conception and implementation of the APL Policy as in the local realities and organizations, and in the world of local companies and producers. This shows that development should not be reduced to plans imposed from the top down, from the outside in. The lack or inaccuracy of data on which such plans of action programs are based, the poor knowledge or ignorance of local strengths and potential factors, not to mention the turnover of public policy priorities, have gradually and inexorably led the APL Policy to its disappearance. It should be noted that this evolution is not specific to the region studied and that it is in line with a trend observed, at the same time, in the country.

**Keywords:** Development policy; Local development; Regional development; Local productive arrangement; Northern region; Rio de Janeiro, Brazil



## Introdução

O tema do Projeto foi o desenvolvimento brasileiro com foco no desenvolvimento local/regional (DLR neste documento), sobretudo com foco na Política de Arranjos Produtivos Locais (APLs) e seus efeitos no desenvolvimento econômico e humano.

A avaliação que a literatura econômica tem feito sobre essa política de desenvolvimento, denominada Política de APLs, a partir dos anos 2000, apresenta duas vertentes ideológicas opostas: aqueles que acreditam na política atual de desenvolvimento local, ainda que façam um esforço de identificar as suas dificuldades e limites (CAMPOS *et al.*, 2010; LASTRES *et al.*, 2014 a) e aqueles que a condenam fortemente (BARBOSA, 2016).

O projeto trabalhou com o pressuposto, entretanto, de que a avaliação da Política de APLs deveria ser realizada considerando-se uma visão mais realista do desenvolvimento. A primeira observação para justificar esse pressuposto, é que não se trata de negar as forças locais nem de achar que elas não são relevantes para o desenvolvimento. O que falta, na verdade, é a existência de uma visão menos ideológica e especulativa, assim como menos normativa das duas visões opostas acima enunciadas, mostrando as dificuldades institucionais de se promover o desenvolvimento em uma economia federativa de estados e municípios, sem instâncias intermediárias (macrorregiões, microrregiões e regiões metropolitanas) para criar projetos conjuntos e unir forças no sentido de reduzir as desigualdades. Falta também um pouco de visão otimista (*a la* Karl Marx) a respeito da dinâmica capitalista e sua capacidade de transformar e revolucionar as estruturas produtivas no sentido de aumentar a produtividade e a riqueza. Finalmente, falta se ter uma ideia muito clara de que, apesar de o capitalismo ter essa força de criação de riquezas e de libertar as iniciativas dos empresários e dos investidores, ele é concentrador e desigual e cabe às instituições balancearem estes desequilíbrios.

É preciso também lembrar que o desenvolvimento é um fenômeno histórico e estamos vivendo em um mundo em constante mutação, em que o comércio global e os fluxos de



capital estão se alterando de várias formas. As multinacionais estão adotando novas estratégias de crescimento que não passam pelo investimento externo direto, mas sim por iniciativas mais descentralizadas de *franchising*, bem como o sucesso das micro e pequenas empresas em utilizar o *e-commerce*. Esses novos modelos de negócio surgem em reação a mudanças tecnológicas, políticas, territoriais e de consumo sustentável e justo. Os instrumentos utilizados no período da industrialização, que visava a atração das multinacionais, parecem não ser mais viáveis, ou pelo menos, tem se tornado mais limitados, para induzir o investimento privado e obter acesso ao conhecimento por meio da transferência de tecnologia. As tecnologias de informação e comunicação são onipresentes e há uma crescente avalanche de dados, enquanto o conhecimento valioso economicamente continua escasso. Além disso, os fatores de produção se tornaram altamente móveis enquanto crescem tendências ao protecionismo e ao nacionalismo.

De fato, durante um longo tempo, o DLR foi considerado o resultado principal da competência e das ações dos Estados, por exemplo, em função da taxa de investimento e de sua localização no território. Entretanto, esta visão hoje está descontextualizada da realidade empírica e das transformações ocorridas na economia contemporânea como, por exemplo: i) existem espaços bem diferenciados dentro de um país que conseguiram valorizar as suas vantagens e mobilizar os seus recursos mais e melhor que os demais espaços; ii) a globalização dá chances às regiões de se integrar na economia-mundo e assim reduzir o papel do nível nacional-estatal; iii) as crises (por exemplo, déficit do balanço de pagamento e dívida pública) e as políticas de ajuste estrutural afastaram ou reduziram as políticas setoriais (como, por exemplo, a política industrial) e regionais.

Além disso, a evolução das condições da produção após a era das grandes firmas com funções integradas (um aspecto do fordismo) voltou a valorizar as médias e pequenas empresas com as suas próprias virtudes: flexibilidade, reatividade, adaptabilidade a partir do



processo de *downsizing* das grandes empresas e de subcontratação (produção “difusa”, “desconcentração industrial”, etc.).

No âmbito acadêmico foram redescobertas as antigas ideias e análises do economista inglês Alfred Marshall sobre os chamados distritos industriais. Esse autor e seus sucessores mais recentes mostraram que a proximidade espacial dentro de um território determinado, a coordenação entre as unidades produtivas, permitindo a especialização e a divisão do trabalho, a cooperação com o meio de organizações (agências de apoio, associações técnicas e profissionais, universidades e centros de pesquisa, etc.), e o compartilhamento de serviços, enfim, as boas ligações com o poder público fazem com que a eficiência coletiva aumente, superando o tamanho e o desempenho de cada empresa individual do aglomerado. Os resultados coletivos compensam as economias de escala alcançadas pelas grandes empresas. Esses resultados, favoráveis são chamados de externalidades positivas.

Por fim, o processo de descentralização nos países e reconhecimento de competências socioeconômicas a nível estadual e/ou municipal, a exemplo da Constituição brasileira de 1988 (“municipalismo”), deu às autoridades políticas locais competências e instrumentos – jurídicos, financeiros, tributários – para atrair atividades e investimentos e reforçar os tecidos empresariais locais. Esses foram, às vezes, utilizados em excesso, como é o caso da guerra fiscal entre os entes federados e as reduções de alíquotas do imposto sobre os serviços outorgadas às empresas, sem exigências de contrapartidas.

A partir desse quadro favorável às iniciativas locais/regionais e levando em conta a possibilidade de criar externalidades positivas nos aglomerados de empresas, geralmente médias e pequenas, vários dispositivos foram concebidos, alguns baseados sobre antigos e tradicionais aglomerados bem especializados numa atividade ou produção dada, outros com o objetivo de incentivar e desenvolver atividades mais recentes com base na cooperação entre empresas e instituições de apoio à produção.



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade

Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

Em outros países essas aglomerações foram identificadas e apoiadas, recebendo diversas denominações: distritos industriais, sistemas produtivos locais, *clusters* de empresas, *milieux innovateurs* (meios inovadores), parques tecnológicos, polos de crescimento, etc. O Brasil participou ativamente desta tendência e a denominação usada na escala nacional foi APL, que surgiu após a iniciativa do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), por meio da criação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APLs), nos anos 2002/2003. Inúmeros programas de apoio às empresas especialmente concentradas e setorialmente especializadas foram formulados nos três níveis de governo (federal, estadual, municipal) e fomentados por vários órgãos (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, Federações Estaduais de Indústria, grandes empresas como a Petrobras, entre outras).

Pesquisadores pertencentes a distintas instituições acadêmicas, organizados na Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist), no Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), realizaram inúmeros estudos sobre o tema. Os pesquisadores Yves Fauré e Lia Hasenclever, entre 2003 e 2005, em estudo que explorava os sítios de Nova Friburgo (polo de confecção íntima), Campos (na área da fruticultura), Macaé (produção de petróleo), Itaguaí (atividades em torno do porto), preferiram usar, por cautela, a expressão ‘configurações produtivas locais’ (CPLs), para não antecipar e prejudicar o grau de especialização e de cooperação no âmbito das empresas locais antes mesmo de fazer as investigações de campo e conseguir caracterizar estes conjuntos de micro e pequenas empresas localizadas em setores diversos em cada um dos municípios estudados.

A partir dos anos 2000, os programas de apoio aos APLs se estenderam por todo o Brasil. Um censo realizado pelo GTP/APLs do MDIC chegou a identificar algumas centenas de aglomerados, os quais foram caracterizados como APLs. Várias instituições decidiram e



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade

Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

colocaram em prática um conjunto de assistência para reforçar estes APLs (estudos de mercado, acesso à tecnologia, formação e capacitação de pessoal, etc.).

Em seguida, uma ampla documentação foi produzida desde textos técnico-administrativos até artigos e livros acadêmicos sobre o assunto. A avaliação da produção da literatura especializada sobre os APLs pode ser dividida em duas tendências. Uma primeira tendência consistiu em insistir sobre as vantagens das políticas e dos programas dedicados aos APLs, a valorizar os lados positivos nem sempre verificados empiricamente (melhoria na qualidade da produção, integração de tecnologia, cooperação entre empresas, procura de parceiros, ligações com centros de pesquisas e outros laboratórios, etc.). Uma segunda tendência, oposta à primeira, nega ou pelo menos dúvida de que possa ter havido melhoramento das performances no quadro restrito (espacial e setorialmente) dos APLs, seja por causa dos constrangimentos da forma atual do capitalismo e da situação dos espaços industriais periféricos, como é o caso do Brasil, que limitam os resultados obtidos em termos de dinâmica econômica (SANTOS, CROCCO, LEMOS, 2007), seja por falta de uma visão mais integrada do desenvolvimento que engaja vários níveis da sociedade e da economia – micro/municipal, meso/regional, macro/nacional – e que não pode limitar-se às considerações somente “locais”.

A despeito da oposição entre essas duas tendências, esses autores têm em comum o fato de que suas conclusões são baseadas em hipóteses ou expectativas sobre os APLs e não sobre a análise de resultados de estudos de campo e ainda menos de verdadeiras avaliações dos efeitos e impactos dos programas de apoio. Emblemático desta última constatação é que quase nunca foi realizado um estudo sobre a evolução da produtividade dos APLs apoiados.

A proposta desse Projeto fez uso novamente da expressão de CPLs e se localiza entre as duas vertentes opostas. Além disso, não parece muito racional e razoável limitar a problemática do desenvolvimento à escala local ou microrregional e esperar milagres dos programas voltados aos APLs. Ao mesmo tempo, o peso das forças globais, nacionais,



regionais não impede que um conjunto de ações bem concebidas para dinamizar, reforçar, modernizar o tecido econômico local possam gerar efeitos positivos.

Para se obter este resultado, tem-se que ficar atento às dimensões raramente abordadas até agora: a necessária coordenação entre todos os atores do projeto de desenvolvimento e a imperativa institucionalização do dispositivo de apoio para evitar rupturas dos programas ao longo do tempo levando em conta que, sem uma mínima duração, nenhuma ação pode dar bons resultados – o desenvolvimento, qualquer que seja o nível considerado, é uma questão de continuidade e de acúmulo de experiências anos após anos.

### **Objetivos**

O objetivo central deste projeto foi avaliar a formulação e a implementação da política de desenvolvimento brasileira, com foco na Política de Arranjos Produtivos Locais (APLs), a partir de três estudos municipais da região norte fluminense – Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, no período de 2010 a 2018.

Os objetivos específicos foram:

1. Discussão conceitual sobre a expressão APL. Estudo bibliográfico sobre os estudos realizados acerca desta temática, utilizando técnica de meta análise.
2. Avaliação da Política de APLs no nível macro institucional: Quais os objetivos? Quais os instrumentos? Quais os recursos? Como foi realizada a federalização da Política no nível dos estados e municípios?
3. Avaliação local de três estudos de caso: Campos, Macaé e São João da Barra. Quais os programas relacionados à Política de APLs e instituições responsáveis, assim como seus objetivos e recursos? Quais os resultados obtidos por estes programas para o desenvolvimento dos APLs e quais os impactos (transbordamentos) destes programas em termos de desenvolvimento local nos três municípios?



4. Apresentação de monografias sobre subtemas do desenvolvimento local nos casos selecionados.

### **Metodologia**

A metodologia de cunho empírico e avaliativo levou em conta a experiência acumulada pelos pesquisadores que investigaram quatro municípios do estado do Rio de Janeiro há alguns anos atrás (FAURÉ; HASENCLEVER, 2003 e 2005) e exploração de novos caminhos sugeridos pela literatura sobre os APLs. As seguintes perguntas guiaram a investigação:

1- Quais os resultados da política brasileira de desenvolvimento local, denominada de Política de APLs?

2 - Quais as oportunidades e os desafios de desenvolvimento de Macaé, São João da Barra, e Campos dos Goytacazes, três cidades que estão recebendo vultosos investimentos, respectivamente, em função da atividade petrolífera, portuária e suas externalidades?

3 - Em que medida a Política de APLs tem conseguido induzir um espraiamento desses investimentos no local?

### **Etapas e resultados da pesquisa**

A realização da pesquisa para atingir os objetivos almejados envolveu quatro etapas, descritas abaixo com os seus resultados por etapa. Os métodos empregados para levantamento das informações foram: exploração de dados secundários e de informações disponíveis; entrevistas (abordagem qualitativa): abertas e orientadas por um questionário semiestruturado a serem realizadas com representantes dos setores estudados para diversificar as fontes de informações e respeitar a variedade das opiniões.

*1. Revisão sistemática da política de desenvolvimento brasileiro, com foco nos APLs*



O objetivo desta etapa foi realizar uma abordagem crítica da literatura (autores otimistas e pessimistas, assim como outros que abordaram a questão da Política de APLs) por meio de uma pesquisa bibliográfica sistemática sobre o desenvolvimento brasileiro, com foco nos estudos de desenvolvimento local/regional, realizados a partir do ano 2000. A seleção foi realizada na base de dados da planilha quadrienal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, no período, que contém todos os artigos publicados por área de avaliação no quadriênio 2013-2016. Foram consideradas as seguintes áreas para a pesquisa: Planejamento Urbano e Regional; Engenharia III; e Economia, por serem as áreas mais pertinentes ao tema.

Foram selecionados 55 artigos e a seguir lidos e organizados por blocos de assuntos. Extraíu-se dos artigos quais os avanços e os limites da política de DLR e quais as escalas intervenientes no desenvolvimento (local, microrregional, estadual, macrorregional). Os resultados da política são considerados muito tênues. Seu efeito é diferenciado entre os municípios e tende a beneficiar os menores e a polarizar as desigualdades; não é capaz de melhorar a competitividade externa e a exportação e no afã de alcançar esses objetivos acaba precarizando as relações de trabalho; estimula a concorrência desleal entre as empresas e não favorece as ações coletivas. A leitura e a análise desse material foram utilizadas para a produção de um artigo científico sobre o estado da arte da literatura sobre a Política de APLs. O artigo foi aprovado para publicação na Revista Tecnologia e Sociedade com o título: *Desenvolvimento local/regional: uma análise da produção científica no período 2013-2016*, de autoria de Hasenclever *et al*, no prelo.

## *2. Diagnóstico do desenvolvimento dos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra*

O objetivo desta etapa foi diagnosticar a situação de desenvolvimento local dos três casos selecionados. A justificativa para sua seleção foram as atividades petrolíferas e portuárias, que estão em curso, respectivamente, em Macaé e em São João da Barra, e as externalidades



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade

Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

geradas por estas atividades em Campos, que é um grande polo de ensino superior e de pesquisa no interior do estado do Rio de Janeiro (ERJ). É bom registrar que, no período recente, estes três municípios enfrentaram problemas econômicos e de equilíbrio fiscal – devidos à recessão geral e às dificuldades do setor petrolífero em virtude da diminuição significativa dos recursos de *royalties* e participações especiais. A abordagem metodológica empregada foi a mesma adotada por Fauré e Hasenclever (2003, 2005): conhecimento exploratório sobre as cidades, sobre as empresas, sobre as ações de políticas de APLs locais (e sobre os vários órgãos encarregados destas ações), sobre as administrações públicas, conforme detalhado a seguir.

Inicialmente, explorou-se quantitativamente os dados demográficos, econômicos, sociais, de infraestruturas, e financeiros, ao longo dos 10 últimos anos disponíveis. As informações quantitativas foram obtidas no Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE) e na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), bem como na Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ) e ex-CIDE, Relatórios anuais do Tribunal de Contas do ERJ. A partir daí, realizou-se uma primeira análise de dados e balanço sobre as oportunidades e os desafios de cada cidade, bem como identificação de seus traços semelhantes e particulares. A seguir foram realizadas exploração qualitativa da documentação existente e entrevistas para identificar as potencialidades, as vocações e os obstáculos de cada sítio. As entrevistas foram realizadas com as principais instituições responsáveis pelas ações de política nos sítios, tais como SEBRAE, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Petrobras e Porto de Acú.

O diagnóstico do desenvolvimento dos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra contém dados da evolução e estrutura dos produtos internos brutos; os estabelecimentos e os empregos; a evolução e a estrutura dos orçamentos municipais e seu endividamento. Realizou-se também um comparativo do desempenho dos três municípios



em 2016, com base nos índices de desenvolvimento humano e de gestão financeira. Parte desses resultados, analisando o caso de Macaé, foi publicado como capítulo: *Limites dos APLs: Macaé no cenário de reconfiguração da cadeia de petróleo e gás*, de autoria de Hasenclever e Fauré no Livro *Macaé do Caos ao Conhecimento*, organizado por Abreu e Carvalho, em 2020.

### 3. Avaliação dos três sítios em termos da Política de APLs

O objetivo desta etapa foi analisar as informações coletadas na etapa anterior para avaliar o DLR dos municípios selecionados verificando as restrições e oportunidades de desenvolvimento; a adequação das ações de apoio aos problemas locais; o protagonismo dos empresários; o protagonismo da administração e das autoridades municipais e as sugestões e recomendações para melhorar as ações de desenvolvimento. O método de trabalho nesta etapa foram reuniões de trabalho com apresentação dos resultados, obtidos na segunda etapa, para o conjunto da equipe com o objetivo de realizar um balanço do estado da arte do DLR.

Esse material foi utilizado na elaboração de um artigo científico sobre um balanço do DLR dos municípios estudados, publicado na Revista *Desenvolvimento em Debate*, vol. 2, 2020: *O desenvolvimento para além dos Arranjos Produtivos Locais (APLs): uma exploração no norte fluminense*, de autoria de Hasenclever, Fauré e Miranda.

### 4. Monografias temáticas

As monografias temáticas (sete) foram publicadas no Livro: *A região norte fluminense e o desenvolvimento em questão*, organizado por Hasenclever e Fauré, composto de onze capítulos, divididos em três partes: *Os arranjos produtivos locais (APLs) e as realidades locais: fluxo e refluxo*, que avalia o objeto específico do Projeto; *Em busca das bases do desenvolvimento*, que analisa aspectos do desenvolvimento local, tais como o desenvolvimento humano; as vulnerabilidades sociais; a falta de interação dos Institutos Federais Fluminenses e as atividades locais; e, finalmente, a questão ambiental pela ótica



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade  
Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

das unidades de conservação; *Da dinâmica exógena às iniciativas setoriais locais*, que examina alternativas para o desenvolvimento local a partir de uma perspectiva crítica às iniciativas exógenas. A seguir a estrutura do livro:

## **A REGIÃO NORTE FLUMINENSE: O DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO**

Organização: Lia Hasenclever e Yves A. Fauré

### **Apresentação**

### **Introdução**

### **Parte I - Os arranjos produtivos locais (APLs) e os seus contextos: fluxo e refluxo**

Capítulo 1 – A produção científica sobre arranjos produtivos locais na quadrienal da CAPES, 2013-2016

Capítulo 2 – As dificuldades na avaliação dos arranjos produtivos locais e outros aglomerados

Capítulo 3 – O desenvolvimento para além dos arranjos produtivos locais: uma exploração no Norte Fluminense

### **Parte II - Em busca das bases do desenvolvimento**

Capítulo 4 – A relação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano nos municípios do estado do Rio de Janeiro, 2010

Capítulo 5 – Uma análise do índice de vulnerabilidade social de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra

Capítulo 6 – O plano de expansão do Instituto Federal Fluminense e a política de arranjos produtivos locais: oportunidades desperdiçadas de aproximação

Capítulo 7 – O papel das unidades de conservação para a promoção do desenvolvimento sustentável das regiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro

### **Parte III - Da dinâmica exógena às iniciativas setoriais locais**

Capítulo 8 – Os desafios do processo de internacionalização para o desenvolvimento local da grande região produtora de petróleo do Brasil

Capítulo 9 – O ecossistema de inovação de Campos dos Goytacazes: identificação e avaliação de iniciativas estratégicas de fortalecimento ao desenvolvimento local



Capítulo 10 – O novo paradigma rural 3.0: desafios para a economia rural do Norte Fluminense

Capítulo 11 – A agricultura familiar e os mercados institucionais locais: os desafios do desenvolvimento rural no Norte e Noroeste Fluminense

### **Impactos do projeto para avanço do estado da arte na área do conhecimento**

Como visto na Introdução, no projeto buscou-se entender o desenvolvimento como um fenômeno histórico, considerando que o capitalismo está em constante mutação, sobretudo no comércio global e nos fluxos de capital. As multinacionais cada vez mais têm adotado novas estratégias de crescimento que não passam pelo investimento externo direto, mas sim por iniciativas mais descentralizadas de *franchising*. Observa-se ainda o sucesso das micro e pequenas empresas em utilizar o *e-commerce* e os avanços das tecnologias de informação e comunicação que colocam à disposição uma crescente avalanche de dados. Os novos modelos de negócio surgem em reação a mudanças tecnológicas, políticas, territoriais e de consumo sustentável e justo. Além disso, embora os fatores de produção continuem altamente móveis, crescem as tendências ao protecionismo e ao nacionalismo em diversos países. Destaca-se que esses fenômenos precisam ser considerados ao se pensar o desenvolvimento local e regional e a formulação de políticas públicas.

Deste modo, a abordagem adotada no projeto contribuiu para enfatizar a importância da visão multi-escalar do desenvolvimento local e regional e a relevância da adoção de políticas públicas baseadas em evidências dos reais problemas a serem resolvidos. Neste sentido, a contribuição do projeto no avanço do estado da arte foi trabalhar com uma visão mais realista do desenvolvimento, menos ideológica, especulativa e normativa, além de destacar as dificuldades institucionais de se promover o desenvolvimento em uma economia federativa de estados e municípios, sem instâncias intermediárias (macrorregiões, microrregiões e regiões metropolitanas) para criar projetos conjuntos e unir forças para reduzir as desigualdades. Considerou-se ainda uma visão mais realista da dinâmica capitalista, com sua capacidade de transformar e revolucionar as estruturas produtivas e com



o seu caráter concentrador e desigual, enfatizando-se a necessidade permanente de as políticas públicas balancearem estes desequilíbrios.

### **Contribuição do projeto para inovação de produtos, processos ou políticas públicas**

Frente as profundas transformações vivenciadas no mundo atual, destaca-se a importância e a necessidade de se buscar a inovações nas políticas públicas de desenvolvimento local e regional. A partir de um diagnóstico crítico da Política de APLs nos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, as seguintes lições puderam ser apreendidas e podem ser incorporadas como inovações nas políticas públicas de desenvolvimento local e regional: (i) para que os municípios possam desempenhar o papel de protagonistas no desenvolvimento local é necessário que se realize a capacitação da gestão pública; (ii) os consórcios intermunicipais podem ser uma via importante para contornar o problema do federalismo competitivo; (iii) para pensar o desenvolvimento local é necessário buscar os recursos endógenos adormecidos ou ociosos do local e acioná-los com políticas explícitas de desenvolvimento pensada em associação com outras escalas federativas e com os mercados nacionais e internacionais; (iv) ainda que o desenvolvimento econômico seja central para o desenvolvimento local e regional, ele precisa ser pensado em conjunto com sua sustentabilidade social e ambiental; (v) a especialização de uma economia é positiva quando pensada como o aproveitamento de uma oportunidade presente, mas precisa estar articulada com alternativas de diversificação da economia e planejamento de longo prazo, se não quiser sofrer as consequências da especialização excessiva; e, por fim, (vi) é muito importante levar em conta o movimento pendular da população regional para estudos, saúde e trabalho de modos a planejar adequadamente os consórcios intermunicipais na criação de infraestruturas públicas que sustentem os desenvolvimentos regionais.

Adicionalmente é importante mencionar que a implementação de projetos e políticas de apoio podem produzir desigualdades durante sua implementação. O fato de que nem todos os agentes econômicos elegíveis se candidatam, leva a diferenciações ou divisões entre



participantes locais nestes projetos trazendo consequências para as relações no interior de um setor econômico municipal. A pesquisa identificou claramente esta situação contrastante e fica aqui o alerta às agências de desenvolvimento para a necessidade de serem mais inclusivas em relação aos produtores. Além disso, é importante observar que a frequente rotatividade de pessoal nas agências responsáveis por operacionalizar os apoios é um impedimento para o sucesso das políticas de apoio e assistência.

### **Contribuição do projeto para formação de recursos humanos especializados**

Os seguintes alunos de pós-graduação receberam contribuições teóricas sobre os limites e as contradições do desenvolvimento local e práticas (como pesquisar e como escrever publicações científicas) ao realizarem atividades de pesquisa bibliográfica, pesquisa de campo e análise de resultados relacionadas ao Projeto para sua formação acadêmica. Estiveram também envolvidos com a pesquisa e as publicações resultantes:

- Caroline Miranda Alves de Souza concluiu mestrado no PPGE/IE/UFRJ (2020) e está cursando o doutorado no PPED/IE/UFRJ desde 2020 com previsão de término em 2024;
- Fábio Freitas – concluiu o doutorado no PPRGC/UCAM-Campos (2020); e
- Leandro de Azevedo – cursando doutorado no PPRGC/UCAM-Campos desde 2018 com previsão de término em 2022.

É importante registrar que nenhum deles recebeu bolsa do Projeto.

### **Contribuição do projeto para difusão e transferência do conhecimento**

A realização do Projeto permitiu difundir, por um lado, diretamente o conhecimento construído ao longo do Projeto sobre a Política de APLs, as dificuldades de sua operacionalização, e os resultados obtidos nos municípios de Campos de Goytacazes, Macaé e São João da Barra sob a forma de dois artigos – um publicado na Revista Desenvolvimento em Debate e outro aprovado na Revista Tecnologia e Sociedade ainda no



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade

Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

prelo – e um livro em editoração que será lançado em março de 2022 – “A Região Norte Fluminense: o desenvolvimento em questão”. Por outro lado, a difusão indireta desse conhecimento – desenvolvimento local e regional – foi feita por meio de orientações, reuniões com a equipe, aulas e palestras.

Quanto à transferência do conhecimento, é importante mencionar o aprendizado entre os membros da equipe, principalmente quanto às trocas realizadas sobre a Política de APLs e o aprofundamento de temas sobre o desenvolvimento local, permitindo conhecer os avanços e os desafios da política, os percalços encontrados para uma avaliação sistemática da política e perspectivas para novas vias de desenvolvimento fora da política. O resultado deste aprendizado consolida uma importante linha de pesquisa do programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, da unidade executora, a saber planejamento regional, com ênfase no norte fluminense e políticas públicas para o seu desenvolvimento, trazendo um aspecto que ainda não havia sido objeto de estudo da equipe do Programa.

Registra-se também a participação do pesquisador visitante estrangeiro Yves Fauré que trouxe sua vasta experiência em estudos de desenvolvimento realizados pelo Institut de Recherche pour le Developpément IRD (França) para a equipe local acrescentando uma visão crítica externa ao desenvolvimento do Projeto.

### **Referências Bibliográficas**

BARBOSA, R. N. de C. Arranjo produtivo local, política do espaço e flexibilização do trabalho. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 125, p. 167-188, jan./abr. 2016.  
<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.061>

BOTAFOGO, L. & DIAZ, M. Estabelecimento de uma Política de Desenvolvimento Econômico Local no Estado do Rio de Janeiro.

BOTELHO, M. dos R. A. *et al.* Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Estado de Minas Gerais: Institucionalidade, Mapeamentos e Focos. In: CAMPOS, R. R.;



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade  
Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

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, p. 183-214.

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**. E-papers: Rio de Janeiro, 2010. ISBN 978-85-7650-281-4

CARDOSO, U. C. APL: Arranjo Produtivo Local. (Série Empreendimentos Coletivos) 48p. Brasília: Sebrae, 2014.

CARLEIAL, L. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-21, jan./jun. 2014.

CARVALHO, W. T. de. Estudo dos Indicadores de Desempenho Portuário do Sudeste Brasileiro. 95f. **Dissertação de Mestrado**. Engenharia de Produção. Campos dos Goytacazes: UCAM, 2013.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Innovation Systems and Local Productive Arrangements: new strategies to promote the generation, acquisition and diffusion of knowledge. **Innovation: Management, Policy and Practice**, v. 7, p. 172-187, 2005.

CAVALCANTE, A. et. al. Financialization and Space: Theoretical and Empirical Contributions. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.**, São Paulo, V.20, N.2, p.193-220, mai./ago. 2018.

COMBARNOUS, F.; FAURÉ, Yves-A.; HASENCLEVER, L. Le dynamisme des micro, petites et moyennes entreprises. Une étude de 500 unités de l'Etat de Rio de Janeiro (Brésil). Bordeaux: Centre d'Économie du Development, Fev. 2005.



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade

Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

COSTA, F. de A.; FERNANDES, D. A.; CRISPIM, C. N. S. Constituição, Situação e Dinâmica de Arranjos Produtivos Locais: O Caso do APL de Açaí na Região do Grão-Pará (2002 a 2010). **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 36, n. 69, p. 109-137, mar. 2018.

FAURÉ, Y. ; HASENCLEVER, L.; NETO, R. e SILVA. **Novos rumos para a economia fluminense: oportunidades e desafios do crescimento do interior**. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2008.

FAURÉ, Y. ; HASENCLEVER, L. **O desenvolvimento local no estado do Rio de Janeiro: estudos avançados nas realidades municipais**. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2005.

FAURÉ, Y. ; HASENCLEVER, L. **O desenvolvimento local no estado do Rio de Janeiro: quatro estudos exploratórios**. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2003.

FAURÉ, Y. ; LABAZEE, P. “Insucessos dos programas de apoio às pequenas empresas africanas: lições para o Brasil”, H. M. Martins Lastres, J. E. Cassiolato, M. L. Maciel, **Pequena Empresa. Cooperação e Desenvolvimento Local**, Rio de Janeiro, Relume Dumará, pp. 511-527.

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - Sistema Firjan. **Anuário da indústria de petróleo no Rio de Janeiro: panorama 2018**. Rio de Janeiro: Sistema FIRJAN, 2018.

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - Sistema Firjan. **Retratos Regionais: Perfil Econômico Regional – Região Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Sistema FIRJAN, 2015.

FERREIRA, A. Desenvolvimento Regional: Limites e Possibilidades Institucionais – Um Estudo de Caso da Região do Vale do Paraíba – RJ. 226 f. **Tese de Doutorado**. Rio de Janeiro: PPEd/UFRJ, 2012.



FERREIRA, A.; LEOPOLDI, M. A.; AMARAL, M. G. do. Instituições locais e desenvolvimento regional: um estudo de caso na Região Sul do Estado do Rio de Janeiro. In: **18th APDR Congress Innovation and Regional Dynamics**. Universidade de Algarve, Faro, Portugal, 14–16 Jun. 2012.

FERREIRA, M. T. S. et. al. Análise do Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs): um estudo de caso do município de Paraty (RJ). **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro 45(2):517-39, mar./abr. 2011.

FILHO, R. S.; PAULA, N. M. de. INCENTIVOS À FORMAÇÃO DE APLs NO BRASIL: A atual distribuição espacial das iniciativas e evidências de uma falsa política industrial.

FONSECA, P. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELI, A. M.; CINTRA, M. A. M. **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

GAIGER, L. I.; FERRARINI, A.; VERONESE, M. O Conceito de Empreendimento Econômico Solidário: Por uma Abordagem Gradualista. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 61, no 1, 2018, pp. 137 a 169.

HASENCLEVER, L. Indústria e Desenvolvimento: desafios e perspectivas para os economistas. Rio de Janeiro: **Mimeo Aula Inaugural do Curso de Economia do IE/UFRJ**, II semestre de 2016.

LASTRES, H. M. M. *et al.* O apoio ao desenvolvimento regional: a experiência do BNDES e oportunidades para avanços. **Revista do BNDES** 42, p. 5-46, dez. 2014 a.

LASTRES, H. M. M. *et al.* Políticas para APLs: A experiência do BNDES. **Boletim regional, urbano e ambiental**, IPEA, n. 10, p.19-33, jul. - dez. 2014.

LIMA, S. Dinheiro do petróleo chega a mais municípios. Eles saberão usar? **Revista Época** 04/12/2017



LINS, H. N. Cooperação Transfronteiriça e Desenvolvimento Local no âmbito do Mercosul: uma Experiência de Consórcio Intermunicipal. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 36, n. 70, p. 239-265, jun. 2018. DOI: [dx.doi.org/10.22456/2176-5456.62681](https://doi.org/10.22456/2176-5456.62681)

[MANHÃES, E.; HASENCLEVER, L. Ciclo do Petróleo e Desenvolvimento Socioeconômico no Município de Campos dos Goytacazes – 1999/2014. \*\*Desenvolvimento em Questão\*\*, v. 17, n. 46, No prelo a ser publicado em janeiro/março de 2019.](#)

MUNIZ, A. A.; NOVAES, S. M. de. Diagnóstico do Processo de Interlocução entre a Governança Estadual e o Comitê Gestor do APL. In: **Fortalecer a Capacidade Técnica do Estado do Rio de Janeiro para Implementar Políticas de Apoio a PMEs Baseadas nos Sistemas Econômicos Locais Através da Criação de Diálogo de Políticas**. PROJETO BR-M1108 ATN/ME-13075-BR. Rio de Janeiro: BID & SEBRAE/RJ, jun. 2013.

NOGUEIRA, M. O. **Um pirilampo no porão: Um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017.

OLIVEIRA, C. W. de A. *et al.* (Org.) **Arranjos produtivos locais e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

PAIVA, C. C.; QUAGLIO, G. de M.; FONSECA, G. L. Federalismo Fiscal, Equalização de Renda Institucional e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Uma Análise com Dados em Pannel. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 36, n. 69, p. 173-199, mar. 2018.

PAULANI, L. M. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo? **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, pp. 135-155, jan.-jun. 2017.

PEREIRA, M. *et al.* Desenvolvimento de protótipo de aplicativo para monitoramento de ônibus em Macaé-RJ. **R. Technol. Soc.**, Curitiba, v. 14, n. 33, p. 1-15, jul./set. 2018.



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade  
Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

RAIHER, A. P.; STEGE, A. L.; CARMO, A. S. S. do. Effect of Exports on the Economic Growth of Brazilian Microregions: An Analysis with Geographically Weighted Regression. **International Journal of Economics and Finance**. Vol. 9, No. 12; 2017 ISSN 1916-971X E-ISSN 1916-9728 Published by Canadian Center of Science and Education.

R CORE TEAM. R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria, 2014. URL <http://www.R-project.org/>.

RIBEIRO, A. C. A **Economia Norte Fluminense "Análise da Conjuntura e Perspectivas"** 3ª ed. Campos dos Goytacazes: Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima, 2014.

ROSA, A. C. da *et. al.* Capacidade de Absorção e Canais de Interação Universidade-Empresa: uma Análise Empírica para Empresas no Rio Grande do Sul. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 36, n. 69, p. 291-323, mar. 2018. DOI: [dx.doi.org/10.22456/2176-5456.57042](https://doi.org/10.22456/2176-5456.57042)

SANTOS, F.; CROCCO, M. A.; LEMOS, M.B. Aglomerações produtivas em espaços periféricos: uma abordagem regional. In: FAURÉ, Y.; HASENCLEVER, L. **Caleidoscópio do Desenvolvimento Local no Brasil. Diversidade das abordagens e das experiências**, Rio de Janeiro, E-papers, 2007, pp. 301-326.

SEBRAE. **Estabelecimento de uma Política de Desenvolvimento Econômico Local no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Sebrae/BID/FOMIN.

SEBRAE. **Sistematização da metodologia de apoio ao desenvolvimento econômico local (DEL) no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: SEBRAE – BID/FOMIN. s.d.

SILVA, R. D. da. Royalties e desenvolvimento regional: uma reflexão sobre os desafios do Rio de Janeiro. In: **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Cap. 11. pp. 347 – 366.



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Mestrado e Doutorado  
em Planejamento Regional  
e Gestão da Cidade

Campos dos Goytacazes, RJ - Brasil

TATSCH, A. L. & BOTELHO, M. dos R. A. Análise das Políticas de Apoio a Arranjos Produtivos Locais nos Estados do Centro-Sul do Brasil. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v.17, n. 1, p. 15-26, jan./jun. 2013.

TATSCH, A. L.; BOTELHO, M. R. A.; MATOS, M. P. de. Arranjos produtivos locais como instrumento de promoção do desenvolvimento local e regional: as experiências do Sul e Sudeste. In: MATOS, M. P. de; CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. *et al.* (Org.). **Arranjos Produtivos Locais - Referencial, experiências e políticas em 20 anos da Redesist**. 1 ed., p. 371-390. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2017.

TIJERINA, Walid. Desarrollismo subnacional para el nuevo siglo. **Revista Problemas del Desarrollo**, 192 (49), enero-marzo 2018, <http://probdes.iiec.unam.mx>

[Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCERJ. Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro: Campos Dos Goytacazes. Rio de Janeiro: TCERJ, 2016.](#)