

O CICLO POLÍTICO ADMINISTRATIVO DO PROGRAMA DE APOIO AOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DE ALAGOAS (PAPLs)

**THE POLITICAL-ADMINISTRATIVE CYCLE OF THE SUPPORT PROGRAM
FOR LOCAL PRODUCTIVE ARRANGEMENTS IN ALAGOAS (PAPLS)**

O CICLO POLÍTICO ADMINISTRATIVO DO PROGRAMA DE APOIO AOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DE ALAGOAS (PAPLs)

THE POLITICAL-ADMINISTRATIVE CYCLE OF THE SUPPORT PROGRAM FOR LOCAL PRODUCTIVE ARRANGEMENTS IN ALAGOAS (PAPLS)

Cauã Queiroz Fernandes de Sousa¹ • Márcio Jorge Porangaba Costa²

Data de recebimento: 21/03/2025

Data de aceite: 16/06/2025

¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Pesquisador no Laboratório de Economia Aplicada (LEAP/UFAL).

E-mail: caua.sousa@feac.ufal.br

² Doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – (CEAM), Universidade de Brasília. Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente pelo Prodepa, Universidade Federal de Alagoas. Especialista em Análise Econômica pela CAEN, Universidade Federal do Ceará; e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

E-mail: marcio.costa@feac.ufal.br

RESUMO

Este estudo investiga o ciclo político-administrativo do Programa de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais de Alagoas (PAPL), inserindo-o no debate teórico sobre o desenvolvimento endógeno e territorial como mecanismo de mitigação de assimetrias socioeconômicas. O tema adquire relevância dadas as potencialidades das políticas voltadas a APLs para dinamizar economias regionais e diversificar a estrutura produtiva em cenários historicamente marcados pela baixa complexidade econômica. O objetivo central consiste em caracterizar a trajetória do PAPL estruturada a partir dos estágios convencionais das políticas públicas, identificando seus processos de formação, institucionalização, continuidade e restrições. O ineditismo do trabalho reside na abordagem sob a ótica do ciclo político-administrativo, conectando as metamorfoses institucionais do programa com sua permanência na agenda governamental e sua recente reconfiguração sob o escopo de novas identidades públicas. Metodologicamente, realizou-se uma pesquisa qualitativa, descritiva e documental, amparada no referencial conceitual de Howlett e Perl e no exame de fontes secundárias, compreendendo decretos, relatórios técnicos e registros administrativos ordenados em cinco fases constitutivas: montagem da agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação. Os resultados empíricos demonstram a consolidação e capilarização territorial do PAPL em Alagoas frente às alternâncias de mandatos executivos, bem como sua transição, a partir de 2019, para o formato do programa Alagoas Maior. Conclui-se que, embora haja continuidade operacional expressa na entrega de insumos e certificações, a política carece de sistemas consolidados de monitoramento e de indicadores robustos capazes de mensurar seus impactos socioeconômicos longitudinais sobre a renda, o emprego e a produtividade dos territórios assistidos.

Palavras-chave: Políticas públicas. Arranjos produtivos locais. Desenvolvimento local. Alagoas. Ciclo político-administrativo.

ABSTRACT

This study investigates the political-administrative cycle of the Program to Support Local Productive Arrangements in Alagoas (PAPL), inserting it into the theoretical debate on endogenous and territorial development as a mechanism for mitigating socioeconomic asymmetries. The topic gains relevance given the potential of policies aimed at Local Productive Arrangements to boost regional economies and diversify the productive structure in scenarios historically marked by low economic complexity. The central objective is to characterize the trajectory of PAPL structured from the conventional stages of public policies, identifying its processes of formation, institutionalization, continuity, and constraints. The novelty of the work lies in the approach from the perspective of the political-administrative cycle, connecting the institutional metamorphoses of the program with its permanence on the government agenda and its recent reconfiguration under the scope of new public identities. Methodologically, qualitative, descriptive, and documentary research was conducted, supported by the conceptual framework of Howlett and Perl and the examination of secondary sources, including decrees, technical reports, and administrative records ordered in five constitutive phases: agenda setting, formulation, decision, implementation, and evaluation. The empirical results demonstrate the consolidation and territorial capillarity of the PAPL (Local Productive Arrangements Program) in Alagoas in the face of changes in executive mandates, as well as its transition, from 2019 onwards, to the format of the Alagoas Maior program. It is concluded that, although there is operational continuity expressed in the delivery of inputs and certifications, the policy lacks consolidated monitoring systems and robust indicators capable of measuring its longitudinal socioeconomic impacts on income, employment, and productivity in the assisted territories.

Keywords: Public policies. Local productive arrangements. Local development. Alagoas. Political-administrative cycle.

Como Citar

Queiroz Fernandes de Sousa, C., & Jorge Porangaba Costa, M. **O ciclo político administrativo do programa de apoio aos arranjos produtivos locais de Alagoas (PAPLs)**. *Latin American Journal of Business Management*, 17(1). <https://doi.org/10.69609/2178-4833.2026.v17.n1.a866>

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento local ou territorial tem se mostrado, desde meados do Século XX, uma tendência mundial e é tema de discussão não só em termos acadêmicos como também no que se refere às políticas públicas em diversos países, a exemplo da Índia, China, França e em países latino-americanos, entre outros. Ele está relacionado às várias territorialidades existentes nesses países que precisam se articular de maneira satisfatória.

Esta ênfase no local é denominada de revolução ao local, movimento de localização, globalização do local (Franco, 2003, 2004), tendo em vista que “quanto mais a economia se globaliza, mais a sociedade tem mais espaço e necessidade para criar âncoras locais” (Dowbor; Martins, 2000, p. 17).

Com relação ao Brasil, a discussão é recente, tendo sido impulsionada a partir de meados da década de 1990, como resultante não somente do surgimento de ONGs com estratégias de atuação

local, como também dos processos de descentralização iniciadas com a Constituição de 1988, os quais contribuíram de maneira significativa para a valorização do local (Kronemberger, 2011).

Além do mais, a Agenda 21, um dos documentos assinados na Rio 92, Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, concedeu um novo significado à dimensão local, por estabelecer os mecanismos para a elaboração de um plano de desenvolvimento sustentável no âmbito municipal, o que tem levado muitas prefeituras a se envolverem nas discussões sobre esta temática (Corral, 2008).

A discussão no país sobre desenvolvimento local/territorial é ampliada pela existência de diferentes concepções utilizadas pelo governo brasileiro (Silveira, 2008). Entre estas, o conceito de Arranjo Produtivo Local, de acordo com o Sebrae, tende a fornecer os elementos básicos com vistas a combinar as diferentes abordagens, por se tratar de um recorte do espaço geográfico que apresenta sinais de identidade coletiva, os quais podem ser sociais, culturais, econômicos, políticos, ambientais ou históricos (Braga; Morelli; Lages, 2004).

Assim sendo, a definição de estratégias para a promoção do desenvolvimento socioeconômico com base no conceito de APL deve propor a mobilização do potencial endógeno. Este potencial “se revela por meio tanto dos recursos tangíveis, como intangíveis do território, na perspectiva, não de um desenvolvimento ‘em miniatura’, mas de outro desenvolvimento, não excludente e não concentrador, ou seja, construído de ‘baixo para cima’ e de ‘dentro para fora’” (Cassiolato; Matos; Lastres, 2008, p. 15).

Nesta perspectiva, o Governo de Alagoas, em parceria com o Sebrae, lançou em 2004 o Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais, PAPL. Destaca-se que à época o PIB de Alagoas era um dos menores do país, ocupando a 20ª posição no ranking nacional e a 7ª em relação ao Nordeste, com uma participação de cerca de 5% no PIB regional (IBGE, 2010).

No que se refere a indicadores sociais, Alagoas possuía os mais baixos índices do país, sendo que, da sua população (IBGE, 2010), 62% são considerados pobres e mais da metade é beneficiada do Programa Bolsa Família (Carvalho, 2012).

O Estado também se caracterizava pela existência de uma sólida “economia sem produção”, isto é, os recursos federais, em face de sua capilaridade e volume, criaram um movimento significativo de consumo que dinamiza o setor serviços sem representar um programa de investimentos produtivos (Carvalho, 2012).

Esta atividade equivale a 30% do PIB alagoano e é responsável, em grande medida, por alavancar as vendas do varejo e pelo surgimento de oportunidades de negócio para micro e pequenas empresas ligadas aos setores de comércio e serviços (Carvalho, 2012). O que evidencia a necessidade de políticas públicas, a exemplo do PAPL, que, em vez de enfatizar uma lógica de “subsídio ao consumo”, possa privilegiar um processo de inversão e diversificação da estrutura local.

O presente artigo se propõe a caracterizar o PAPL, segundo os estágios que o compõem. Inicialmente, evidencia-se, em seus aspectos gerais, o ciclo de políticas públicas, isto é, seus componentes e desdobramentos de acordo com autores selecionados. Em seguida, com base em relatórios do Governo de Alagoas e em pesquisas acadêmicas, são identificadas as fases sequenciais deste programa. Conclui-se chamando a atenção para a necessidade de seu aprimoramento, em especial, no que se refere à avaliação de seus resultados.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas que é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes (Secchi, 2013, p. 44), tratando-se de uma interpretação que serve muito mais como recurso de análise do que como referência a um fato real (Rodrigues, 2011).

Este modelo, formulado inicialmente em 1970 por Charles Jones, é aplicável à análise de qualquer política, além de facilitar a delimitação do objeto de estudo, porque considera as políticas concebidas como um processo, composto por um conjunto de atividades, etapas ou estágios, que visam atender às demandas e interesses da sociedade.

Tais atividades, por sua vez, são formadas por sistemas complexos de decisões e ações realizadas por instituições governamentais, segundo as especificidades legais e que podem retroalimentar-se ao longo de todo o processo.

Destaca-se que, no processo de formulação de políticas públicas, as necessidades e objetivos devem ser definidos de maneira democrática, mediante a utilização dos mais diversos mecanismos de participação social, ou seja, a intervenção, via política pública, e numa determinada área, saúde, educação, meio ambiente, turismo etc., não deve ser uma decisão solitária e limitada tão somente a quem detém o poder político momentaneamente (Dias; Matos, 2012, p. 61).

Assim sendo, no modelo em apreço, as várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo, as quais podem ser analisadas considerando-se as relações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas político-administrativas que correspondem a cada fase (Dias; Matos, 2012, p. 64).

Entretanto, apesar da separação por fases facilitar a compreensão e a análise de todo o processo, não se pode deixar de chamar a atenção para o fato de que as diferentes fases se encontram interligadas, muitas vezes se sobrepondo e alternando as sequências (Dias; Matos, 2012, p. 64).

Dessa forma, em outros termos, que todas as fases ou etapas do ciclo passam a estar fortemente imbricadas em estruturas de governança, entendida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação (Silva; Melo, 2000, p. 13-15).

Por outro lado, não há consenso entre os autores sobre o número de fases, variando o modelo entre quatro etapas básicas, como apresentado por Josep Vallé, iniciação, elaboração, implementação e sucessão da política, chegando a sete estágios, como o apresentado por Leonardo Secchi, identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (Dias; Matos, 2012, p. 64-65).

Neste artigo adotou-se como referência os cinco estágios do ciclo político-administrativo propostos por Howlett e Perl (2013), por entender que eles contemplam, direta ou indiretamente, as demais classificações. Estes estágios são os seguintes: montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

A montagem ou formação da agenda se constitui na inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, isto é, na lista de prioridades do poder público. A inclusão na agenda, portanto, induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de uma decisão das autoridades públicas. Dessa forma, em outros termos, que os problemas sobre os quais o governo decidiu agir, por razões específicas,

passam a ser questões políticas, ou seja, adquirem status de problemas públicos (Howlett; Perl, 2013).

Para John Kingdon, no entanto, as pessoas trabalham com problemas apenas quando uma combinação especial e particular de problemas, soluções, participantes, escolhas e alternativas torna isso possível (Rodrigues, 2011, p. 49-50). Assim, da combinação desses elementos, isto é, tempo, senso de oportunidade e liderança, “abre-se uma janela de oportunidade para a ação do governo formatar a agenda pública” (Rodrigues, 2011, p. 50). O que pressupõe que o governo deve agir instantaneamente, pois, em caso contrário, é preciso aguardar pela abertura de uma nova janela.

Quanto à formulação da política pública, ou ao segundo estágio do processo político-administrativo, refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema político. Trata-se da identificação, do refinamento e da formalização de opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda (Howlett; Perl, 2013, p. 123).

É quando o governo traduz as questões que entraram na agenda pública em política, definindo a priori seus objetivos e marcos, jurídico, administrativo e financeiro. Não se pode esquecer que “nessa fase desenvolve-se apoio político à política em pauta de maneira que seja autorizada e legitimada” (Rodrigues, 2011, p. 50-51).

No que se refere ao estágio da tomada de decisão no processo político, Howlett e Perl (2013, p. 157) o definem como aquele em que uma ou mais, ou nenhuma das opções que foram debatidas e examinadas durante os dois estágios anteriores do ciclo político é aprovada como curso oficial de ação.

Esta definição evidencia vários aspectos relevantes sobre este estágio: (1) a tomada de decisão não é um estágio autocontido e muito menos sinônimo de todo o processo de decisão política; (2) a partir de um processo decisório podem resultar diferentes tipos de decisões, tanto positivas quanto negativas; e (3) a tomada de decisão política não é um exercício técnico, mas um processo essencialmente político, ou seja, “as decisões da política pública produzem ganhadores e perdedores, mesmo que a decisão seja negativa” (Howlett; Perl, 2013, p. 157).

Uma observação, porém, se faz necessária. O fato de uma decisão ter sido tomada não significa dizer, em princípio, que será cumprida, tendo em vista a ocorrência de inúmeros fatores que impedem a execução das decisões políticas. Entre estes fatores destacam-se o contexto político, o contexto social, a economia, fatores tecnológicos, étnicos e culturais (Dias; Matos, 2012, p. 79).

O quarto estágio do ciclo político-administrativo é o da implementação, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Em suma, essa etapa se caracteriza pelo esforço, conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação (Howlett; Perl, 2013, p. 179).

O último estágio, avaliação, consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pela política pública implementada, sobretudo no que se refere às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas, desejadas e não desejadas (Saraiva, 2018, p. 133).

Depois que uma política foi submetida à avaliação, o problema e as soluções que ela envolve podem ser totalmente repensadas; nesse caso, o ciclo pode retornar ao estágio da montagem da agenda ou a algum outro estágio do processo, ou pode manter-se o *status quo*. A reconstrução pode consistir em mudanças secundárias ou em uma reformulação profunda do problema, incluindo até a total descontinuidade da política (Howlett; Perl, 2013, p. 179).

Depreende-se, então, face ao exposto, que o modelo do ciclo de políticas públicas, conforme a definição de Howlett e Perl, corresponde a uma sequência de elementos, isto é, cada etapa ou estágio envolve seus próprios atores, restrições, desenvolvimentos e resultados que estão em constante interação recíproca, razão pela qual são afetados mutuamente.

Entretanto, apesar de suas limitações, o processo de política pública é incerto, e as fronteiras entre as fases não são nítidas, ele se constitui, sem dúvida, em um modelo de análise por demais relevante. Ele ajuda a organizar as ideias, faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criarem um referencial comparativo para casos heterogêneos (Secchi, 2013, p. 44).

3. CARACTERIZAÇÃO DO PAPL

O processo de formação de uma política se inicia, como visto, com a identificação de um problema ou de um estado de coisas que exija uma intervenção governamental. Acontece que nem todos os problemas são introduzidos dessa forma. O que pressupõe a existência de outros requisitos para que uma questão entre na agenda, ou seja, não basta ser considerada problemática. Há necessidade também de que se torne um problema político, a partir da mobilização política,

através da qual atores articulados obtêm a atenção das autoridades para um problema e, assim, consiga entrar na agenda governamental.

Destaca-se que a definição de um problema público a ser resolvido, bem como a escolha entre as várias alternativas para sua resolução, o seu desenvolvimento e implementação dependem de vários fatores. Entre estes fatores destacam-se o número de pessoas afetadas pelo problema, as medidas a serem adotadas para a sua solução, o grau de agregação de interesses dos envolvidos e o nível e tipo de organização que conseguem alcançar. Em suma, um problema político torna-se prioritário na agenda governamental quando: (1) se constitui numa situação de crise; (2) mobiliza a ação política; e (3) abre uma “janela de oportunidade”.

Nesta perspectiva, a necessidade e urgência de se buscar alternativas com vistas à promoção de desenvolvimento em Alagoas se constituiu em um problema público, isto é, tornou-se prioritário na agenda governamental, a partir de 2000. A sua formação se dá em três etapas: a etapa inicial, de 2000 a 2003, a etapa intermediária, de 2004 a 2007, quando da implementação da Política de Arranjos Produtivos Locais, PAPL, e a partir de 2008, ao deixar de ser uma política de governo para tornar-se uma política de desenvolvimento de Estado. Na sequência são apresentadas estas etapas em seus principais aspectos.

3.1 ETAPA INICIAL: 2000 A 2003

O debate sobre APLs em Alagoas inicia-se em 2001 no âmbito da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Superior, Sectes, quando da realização de um estudo objetivando a implantação de ações voltadas para o desenvolvimento alagoano. Constatou-se a importância do estado em participar do Programa de Arranjos Produtivos Locais do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Foram implantados projetos decorrentes de ações financiadas com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, da Financiadora de Estudos e Projetos, Finep, e do Governo do Estado. O montante destes recursos foi de aproximadamente R\$ 11 milhões, sendo que R\$ 5,2 milhões, 47%, foram a contrapartida do Estado, tendo sido contemplados os seguintes APLs: (1) Algodão e Milho, com vistas à revitalização dessas culturas e desenvolvimento de técnicas e estruturas; (2) Aquicultura, visando à consolidação do arranjo; e (3) Ovinocaprinocultura, na perspectiva de fortalecer e desenvolver o arranjo.

É neste contexto que o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Alagoas, Sebrae/AL, encampou a proposta dos APLs como linha de ação e, em agosto de 2004, em parceria com o Governo do Estado, Decreto n. 2.077, de 30 de agosto de 2004, instituiu o Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas, também denominado de Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas, PAPL.

3.2 ETAPA INTERMEDIÁRIA: 2004 A 2007

A criação do PAPL foi condicionada por quatro vertentes. A primeira refere-se aos APLs já apoiados pelo MCT/Finep a cargo da Sectes. Outra vertente refere-se aos programas com foco territorial existentes desde a década de 1980 como: (1) Polo Nordeste, que era de âmbito federal, mas contava com o apoio do governo estadual, com ênfase na agricultura, que se constituía no principal setor de atividade econômica do Estado; (2) Programa de Apoio ao Pequeno Produtor, PAPP, finalizado em 1999, quando da implantação do Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, DLIS.

O DLIS, a terceira vertente, tinha como objetivo identificar as potencialidades regionais do Estado. Os estudos identificaram, na época, 10 potenciais regiões do Estado, as quais foram trabalhadas com base no conceito de estrutura de cadeias produtivas e de políticas setoriais, do que resultaram não só os projetos produtivos, mas também deram suporte à estruturação do PAPL.

A quarta vertente foi a discussão do conceito de APL em todas as regiões do país pelo Sebrae nacional, que difundiu o conceito da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais, RedeSist, coordenada pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

A partir da identificação de que a política de APL poderia ser uma alternativa de fomento ao desenvolvimento para as populações abaixo da linha de pobreza, foi contratada pelo Governo de Alagoas a PHORUM, Consultoria e Pesquisas em Economia Ltda., sob a coordenação técnica do Prof. Paulo Roberto Haddad, com experiência no estudo de APL em outras regiões do país.

O PAPL foi concebido em cinco etapas a partir de novembro de 2003, quando da finalização do estudo da PHORUM. A primeira consistiu em um levantamento para a identificação, seleção e definição dos Arranjos e Territórios Locais prioritários. Na segunda foi elaborado o desenho político-institucional do PAPL, correspondente à formação de pactos entre o Governo do Estado, Sebrae/AL e diversas instituições parceiras para a prestação de serviços de desenvolvimento dos arranjos. Na

terceira etapa foram organizados os trabalhos de elaboração dos planos, a negociação das ações e a consolidação junto aos empresários. Na quarta etapa ocorreu a assinatura dos contratos entre os parceiros e, na quinta, foram estabelecidos os mecanismos de acompanhamento e implantação das ações de cada arranjo.

Os critérios utilizados pela Seplan/AL e Sebrae/AL (2003) para a implementação da política de APLs em Alagoas seguem o Plano Plurianual, PPA, 2004-2007. Dentre os critérios gerais, os arranjos produtivos foram identificados sob duas prioridades. A primeira diz respeito aos arranjos com melhor articulação entre os critérios de eficiência econômica, de competitividade, justiça e equidade social no médio e longo prazo. A segunda prioridade se refere às diretrizes da Agenda 21, e os arranjos foram definidos sob o uso eficiente e racional dos recursos naturais.

Dentre os critérios parciais de avaliação da PHORUM Consultoria, foram selecionados os municípios alagoanos com maior potencialidade de desenvolvimento, índices de pobreza e desigualdade social, menores índices de renda per capita e do PIB per capita, baixos índices de desenvolvimento na saúde e na educação de seus habitantes, graves problemas de desenvolvimento econômico e social, e melhores condições político-institucionais de respostas endógenas aos estímulos e incentivos do PPA.

Identificou-se, em 2003, vinte e sete potenciais APLs no estado, sendo 16 nos setores de agronegócio, Apicultura: Agreste, Litoral, Sertão, Xingó; Banana: Zona da Mata e Litoral Norte; Floricultura Tropical; Fumo; Inhamê; Laranja; Mandioca; Milho; Ovinocaprinocultura; Pinha; Piscicultura: Delta de São Francisco e Xingó; 6 na indústria, Confecções: Maceió e Arapiraca; Laticínios; Mármore e Granito; Moveleiro; e Plástico; e 5 no setor de serviços, Cultura em Jaraguá; Tecnologia da Informação; e Turismo: Lagoas, Litoral Norte e Litoral Sul.

A Seplan/AL apoiou, inicialmente, através do Plano Plurianual, PPA, para o período 2004-2007, dez dos 27 APLs identificados: Apicultura do Sertão, Mandioca, Ovinocaprinocultura, Piscicultura no Delta do São Francisco, Laticínios, Moveleiro, Cultura de Jaraguá, Tecnologia da Informação, Turismo nas Lagoas e Turismo no Litoral. Foram investidos nestes arranjos, no período 2004 a 2008, cerca de R\$ 67,138 milhões e realizados 2.125 eventos, que contaram com 60.551 participantes (Seplan/AL; Sebrae/AL, 2011).

Destaca-se que o APL de Cultura de Jaraguá, em Maceió, foi desativado em 2007, por ter apresentado diversas dificuldades: “grande número de atores envolvidos e divergências de opiniões e ações entre eles; não cumprimento das ações determinadas; choque entre a arte e o negócio e a falta de segurança do bairro de Jaraguá” (Lustosa *et al.*, 2012, p. 86).

Quanto à estrutura do PAPL, ela é definida no art. 4º do Decreto Estadual n. 2.077, de 30 de agosto de 2004, e tem a seguinte composição: (1) Conselho Deliberativo, composto por representantes da administração do Governo do Estado e de instituições parceiras; (2) Coordenação Executiva, exercida pela Seplan/AL e Sebrae/AL; e (3) Gestores Locais, responsáveis por cada um dos APLs em seus respectivos territórios (Decreto Estadual n. 2.077, 2004).

Cada arranjo se constitui em um projeto do PAPL e conta com um gestor, credenciado pelo Sebrae/AL, parceiros e empresas específicas ao tipo do arranjo. Estes atores formam o Grupo Gestor, que estabelece, quando da decisão de apoio ao APL, o planejamento inicial de suas ações por meio da realização de oficinas com os demais atores, a fim de identificar as dificuldades e potencialidades do arranjo (Seplan/AL; Sebrae/AL, 2011).

O processo de implantação de uma política para APLs segue um ciclo para cada projeto ou arranjo. Além das fases de mapeamento e enquadramento dos municípios aos critérios estabelecidos e identificados anteriormente, existem três fases de implantação: planejamento inicial, rodada de negócios e execução e coordenação das ações.

Na Fase I, a do planejamento inicial, a coordenação do PAPL e o gestor do APL, juntamente com a interlocução de uma Secretaria do Estado, ligada à principal atividade do arranjo, estabelecem o público-alvo e os objetivos para a programação do APL. Em seguida, identificam as ações a serem desenvolvidas e os potenciais parceiros para financiar e executar essas ações.

Na Fase II, é realizada uma rodada de negócios somente com a coordenação do PAPL e os parceiros do APL. Neste momento, cada ação é analisada e são definidos os responsáveis por ela, em relação à execução, ao financiamento, ou a ambas.

Na Fase III, os parceiros responsáveis pelas ações passam a executá-las, sendo monitorados pela coordenação do PAPL durante o período de um ano, utilizando o Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados, SIGEOR, implantado pelo Sebrae/AL.

Uma vez implantado o projeto do APL, o planejamento ocorre em três etapas: reunião de avaliação, oficinas de planejamento e validação. A Etapa 1 consiste em uma reunião de avaliação para cada APL em separado, com o objetivo de realizar um balanço geral sobre o andamento do projeto naquele ano. São evidenciadas as ações efetivamente cumpridas, bem como seus pontos positivos e os obstáculos que irão compor a apresentação de abertura da etapa seguinte.

A Etapa 2 é a sistematização das ações para o ano seguinte. Em uma reunião inicial, o gestor do APL apresenta uma síntese das realizações, apresentando as principais ações executadas, os resultados alcançados, os gargalos e as perspectivas do arranjo.

A Etapa 3 tem por objetivo a validação do novo projeto, após a organização realizada pelo moderador da oficina de planejamento, contratado pela coordenação do programa, que faz a apresentação do novo projeto, suscitando um debate entre os participantes e organiza a revisão da coordenação do grupo gestor.

Isto posto, ou seja, delineada a necessidade de fomentar o desenvolvimento endógeno em Alagoas, a partir de APLs e sua inclusão na agenda governamental no período de 2000 a 2007, na sequência são apresentados aspectos que evidenciam a sua continuidade como política pública.

O PAPL não só teve continuidade após a mudança do governo Ronaldo Lessa, PTB, 2003-2006, para o de Teotônio Vilela Filho, PSDB, 2007-2011, como foi ampliado, mediante a alocação de mais recursos e a inclusão de novos projetos. Essa política passa a englobar todas as organizações federais e estaduais que possuem políticas com foco em APLs, o que evidencia uma evolução da autonomia deste tipo de política no estado, iniciada, como visto, sob os auspícios do MCT, em 2000 (Lustosa *et al.*, 2010).

A partir de 2008, dos doze arranjos identificados na primeira etapa do PAPL que se tornaram alvo das políticas de fomento, dez continuaram em seu formato original e dois foram descaracterizados, devido à sua ampliação territorial, resultando na junção de arranjos do mesmo setor de atividade. Destaca-se que, neste ano, dois novos arranjos foram fomentados, mas com base em conceitos e critérios diferentes dos originais quando do estabelecimento do PAPL em 2004 (Seplan/AL; Sebrae/AL, 2009).

Os dez arranjos que continuaram em seu formato original foram os seguintes: Apicultura, Inhame, Laranja, Mandioca, Ovinocapricultura, Pinha, Laticínios, Móveis, Tecnologia da Informação e Turismo Litoral

Norte, Costa dos Corais. Quanto ao APL Cultura de Jaraguá, foi desativado em 2007, por ter apresentado diversas dificuldades: grande número de atores envolvidos e divergências de opiniões e ações entre eles, não cumprimento das ações determinadas, choque entre a arte e o negócio e a falta de segurança do bairro de Jaraguá, em Maceió (Lustosa; Rosário, 2011).

Os arranjos descaracterizados, a partir de 2008, foram o de Turismo das Lagoas e o de Piscicultura no Delta do São Francisco. O primeiro foi agregado ao APL Turismo do Litoral Sul, passando a ser denominado APL de Turismo Lagoas e Mares do Sul. O segundo foi renomeado, agregando o APL Piscicultura de Xingó.

A justificativa dos coordenadores do PAPL para estas modificações foi a de maior inclusão de municípios nos arranjos com uma maior área de abrangência dos APLs. O fomento aos arranjos anteriormente identificados e não apoiados, que foram incorporados aos outros, não seria viável pela necessidade de maiores volumes de recursos para novos arranjos. Sua incorporação a outros APLs demanda um montante menor de investimentos, aumentando a eficiência de alcance do programa.

Por outro lado, alguns dos dez APLs delimitados originalmente abrangem territórios muito extensos, apresentando características de políticas setoriais, não ficando evidente a visão do conceito de arranjo produtivo local. É o caso dos APLs de Apicultura, Mandioca, Ovinocaprinocultura, Turismo na Costa dos Corais e Laticínios.

Quanto ao APL de Laticínios, ele deixou de ser um alvo de fomento em 2010, sendo a política direcionada para o setor como um todo, ou seja, uma política de cadeia produtiva. As principais razões para esta mudança, de acordo com a coordenação do PAPL, estão na barreira à formalização dos produtores, que optam por continuar nos canais informais de comercialização, e na dificuldade de cooperação e associativismo dos produtores de leite do arranjo, que não possuem esse tipo de cultura (Lustosa; Rosário, 2011).

Além do mais, em 2009, foram contratualizados cinco novos arranjos, sendo eles: APL Fruticultura da Pinha, APL da Laranja no Vale do Mundaú, APL do Inhame, APL Turismo Caminhos do São Francisco e APL de Horticultura. O APL Turismo Caminhos do São Francisco não foi identificado na fase de implantação do PAPL, mas estudos posteriores evidenciaram o potencial turístico e cultural da região. O mesmo ocorreu com o APL de Horticultura, identificado pela percepção dos gestores locais com relação ao adensamento de hortaliças na região de Arapiraca.

Destaca-se que o PAPL está atualmente em 14 projetos de Arranjos Produtivos Locais que se concentram nos setores de agronegócio, indústria, Móveis, e serviços, Tecnologia da Informação e Turismo. Os arranjos produtivos abrangem todas as microrregiões do Estado, envolvendo 76 dos 103 municípios alagoanos e beneficiam cerca de 30 mil pessoas e respectivas localidades (Seplan/AL, 2011). Por outro lado, não se pode deixar de fazer referência à necessidade de fomento a sete novos APLs, conforme pesquisa realizada pelo BNDES (Lustosa *et al.*, 2010).

Como se pode observar, é inegável a consolidação do PAPL na agenda governamental do Estado de Alagoas, desde os seus primórdios, em 2000, até os dias de hoje, e tende, ao que tudo indica, a se manter como uma das políticas públicas prioritárias, face aos resultados gerados em termos de geração de emprego e renda, conforme evidenciam tanto documentos oficiais (Seplan/AL, 2011), como pesquisas acadêmicas (Costa, 2017; Lustosa *et al.*, 2010; Santos, 2023).

3.3 RECONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA

No período mais recente, as evidências oficiais indicam que a agenda de apoio aos arranjos produtivos locais em Alagoas não desapareceu formalmente, mas passou por reconfiguração institucional. Em notícia oficial do Governo de Alagoas, o programa Alagoas Maior é apresentado como iniciativa criada em 2019, coordenada pela Sedetur em parceria com o Sebrae, voltada ao atendimento de cooperativas e grupos produtivos em diferentes regiões do estado (Governo de Alagoas, 2021).

Essa inflexão sugere que parte das ações antes associadas ao Programa de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais passou a operar sob nova denominação e novo arranjo administrativo. Assim, a trajetória recente da política revela menos uma interrupção abrupta e mais um processo de redefinição institucional, com permanência da agenda de apoio produtivo territorial, ainda que sob outra identidade pública e com maior vinculação à promoção de cooperativas, pequenos produtores e grupos locais organizados (Governo de Alagoas, 2021).

3.4 SITUAÇÃO RECENTE E LIMITES DA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

Os registros oficiais localizados para 2022 e 2023 mostram que o programa permaneceu operacional por meio de ações concretas, como entrega de equipamentos a cooperativas e apoio à estruturação produtiva de grupos beneficiados. Entre os exemplos encontrados estão a distribuição de equipamentos para produção de alimentos e o apoio à obtenção de certificação sanitária municipal para grupo produtivo atendido pelo programa, elementos que evidenciam execução prática e presença institucional recente (Governo de Alagoas, 2022; Governo de Alagoas, 2023).

Apesar disso, as fontes públicas consultadas não apresentam avaliação robusta de impacto que permita afirmar, com segurança analítica, o alcance pleno dos objetivos estratégicos da política. Predominam registros de implementação, entregas e divulgação institucional, mas não foram localizados, nas buscas realizadas, relatórios públicos sistemáticos de monitoramento capazes de mensurar efeitos comparáveis sobre renda, produtividade, emprego ou dinamização territorial. Desse modo, a política demonstra continuidade operacional, porém ainda apresenta lacunas relevantes de avaliação e transparência sobre resultados de médio e longo prazo.

CONCLUSÕES

A análise do ciclo político-administrativo do Programa de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais de Alagoas permitiu observar que a política se estruturou como uma iniciativa relevante de promoção do desenvolvimento local, articulando ação estatal, descentralização produtiva e fortalecimento de atividades econômicas territorializadas. Ao longo de sua trajetória, o programa apresentou elementos de permanência institucional, capilaridade territorial e capacidade de adaptação, o que reforça sua importância no contexto das políticas públicas voltadas à dinamização econômica de base regional.

Entretanto, a leitura histórica e institucional também revela limites importantes. Embora o programa tenha se consolidado como instrumento de apoio a arranjos produtivos, sua trajetória recente indica um processo de reconfiguração administrativa. As evidências oficiais consultadas mostram que, a partir de 2019, a agenda anteriormente associada ao PAPL passou a aparecer sob a denominação Alagoas Maior, vinculada à atuação da Sedetur em parceria com o Sebrae, o que sugere continuidade da política sob novo formato, e não uma extinção abrupta (Governo de Alagoas, 2021).

Os registros públicos localizados para 2021, 2022 e 2023 mostram execução concreta por meio de apoio a cooperativas, entrega de equipamentos, promoção comercial e obtenção de certificação sanitária por grupos produtivos atendidos. Esses elementos demonstram que houve continuidade operacional e presença institucional recente. Contudo, as informações disponíveis concentram-se em entregas administrativas e resultados imediatos de implementação, sem que tenham sido identificados relatórios públicos sistemáticos capazes de medir, com maior precisão, efeitos sobre renda, produtividade, emprego ou transformação estrutural dos territórios beneficiados (Governo de Alagoas, 2021; Governo de Alagoas, 2022; Governo de Alagoas, 2023).

Dessa forma, conclui-se que o programa, em sua formulação original, foi relevante para inserir os arranjos produtivos locais na agenda do desenvolvimento alagoano, mas sua trajetória posterior evidencia uma tensão recorrente em políticas públicas subnacionais: a capacidade de continuidade administrativa nem sempre vem acompanhada de mecanismos consistentes de monitoramento e avaliação. Assim, não há base empírica suficiente para afirmar que seus objetivos foram plenamente alcançados, embora existam evidências de continuidade institucional e de execução prática em anos recentes. Esse resultado reforça a necessidade de sistemas mais robustos de avaliação, transparência e acompanhamento longitudinal, de modo que a permanência da política possa ser analisada não apenas por sua sobrevivência administrativa, mas sobretudo por sua efetividade socioeconômica.

REFERÊNCIAS

- BRAGA, C.; MORELLI, G.; LAGES, V. N. (Orgs.). **Territórios em movimento**: cultura e identidade como estratégias de inserção competitiva. Brasília: Relume Dumará: SEBRAE, 2004.
- CARVALHO, C. P. O. **Economia popular**: uma via de modernização para Alagoas. 5. ed. Maceió: EDUFAL, 2012.
- CASSIOLATO, J. E.; MATOS, E. P.; LASTRES, H. M. M. (Orgs.). **Arranjos Produtivos Locais**: uma alternativa para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.
- CORRAL, T. Estratégias para mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento local. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (Orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 201-214.
- COSTA, M. J. P. **Arranjos Produtivos Locais como estratégia de desenvolvimento local**: o caso do APL de Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.
- DOWBOR, L.; MARTINS, L. **A comunidade inteligente**: visitando as experiências de gestão local. São Paulo: Instituto Polis, 2000.
- FRANCO, A. **Terceiro setor**: a nova sociedade e seu papel estratégico para o desenvolvimento. Brasília: AED, 2003. (Coleção para debater, v. 1).
- GOVERNO DE ALAGOAS. Alagoas Maior comercializa mais de R\$ 50 mil em produtos locais em shopping de Maceió. **Agência Alagoas**, 7 dez. 2021. Disponível em: notícias oficiais do Governo de Alagoas. Acesso em: 18 mar. 2026.
- GOVERNO DE ALAGOAS. Com apoio do Governo de Alagoas, Grupo Produtivo Lameirão conquista certificação municipal. **Agência Alagoas**, 19 jan. 2023. Disponível em: notícias oficiais do Governo de Alagoas. Acesso em: 18 mar. 2026.
- GOVERNO DE ALAGOAS. Governo fortalece cooperativas com entrega de equipamentos do Alagoas Maior. **Agência Alagoas**, 28 dez. 2022. Disponível em: notícias oficiais do Governo de Alagoas. Acesso em: 18 mar. 2026.
- HOWLETT, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- KRONEMBERGER, D. **Desenvolvimento local sustentável**: uma abordagem prática. São Paulo: Ed. SENAC, 2011.
- LUSTOSA, M. C. J. et al. **Desenvolvimento Regional e Arranjos Produtivos Locais**: análise do desempenho de aglomerações produtivas de Alagoas. Maceió: FEAC/UFAL/CNPq, 2012. Relatório Técnico Final.
- LUSTOSA, M. C. J. et al. **Síntese dos resultados, conclusões e recomendações das políticas de apoio aos Arranjos Produtivos Locais – Alagoas**. Projeto de Pesquisa (BNDES/FUNDEC) – Análise de mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso [...]. Maceió, 2010. (Nota Técnica 07AL). Disponível em: www.politicaapls.redesit.ie.ufrj.br. Acesso em: 14 jun. 2026.
- LUSTOSA, M. C. J.; ROSÁRIO, F. J. P. (Orgs.). **Desenvolvimento Local em Regiões Periféricas**: a política dos arranjos produtivos em Alagoas. Maceió: EDUFAL, 2011.
- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT). **Projetos decorrentes de ações articuladas**. Brasília: MCT, 2001.
- RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011. (Folha explica).

SANTOS, C. Siqueira. **O Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas (PAPL):** avaliação da implementação de ações nos arranjos delta do São Francisco e caminhos do São Francisco (2013-2016). Belo Horizonte: Poisson, 2023.

SARAIVA, E. Ciclo de vida da política pública. In: GIOVANNI, G. de; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2018. p. 133-135.

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage, 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO SUPERIOR (SECTES). **Proposta dos Arranjos Produtivos Locais**. Maceió: SECTES, 2001. 1 CD-ROM.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E DO ORÇAMENTO (SEPLAN/AL); SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE ALAGOAS (SEBRAE/AL). **Seleção dos Arranjos Prioritários:** programa de promoção e desenvolvimento dos arranjos produtivos locais do estado de Alagoas. Maceió: SEPLAN/AL, 2003.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE ALAGOAS (SEPLANDE/AL). **Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas**. Maceió: SEPLANDE/AL, 2011.

SILVA, P. L. B.; MELO, A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil:** características e determinantes de avaliação de programas e projetos. Campinas: UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 2000. (Caderno 48).

SILVEIRA, C. Desenvolvimento local e os novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (Orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 41-66.



UNITAU
Universidade de Taubaté