



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

MURILO BARRETO SANTANA

**POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS
LOCAIS: O QUE PODEMOS APRENDER COM O PROGREDIR?**

SALVADOR - BAHIA
2012

MURILO BARRETO SANTANA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: O
QUE PODEMOS APRENDER COM O PROGREDIR?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção de grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Lima Cruz Teixeira.

SALVADOR – BAHIA
2012

MURILO BARRETO SANTANA

**POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS
LOCAIS: O QUE PODEMOS APRENDER COM O PROGREDIR?**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 15 de fevereiro de 2012

Banca Examinadora

Prof. Dr. Francisco Lima Cruz Teixeira - Orientador _____
Doutor em Política de Ciência e Tecnologia - University of Sussex
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof. Dr. Sérgio Ricardo Góes de Oliveira _____
Doutor em Administração de Empresas - FGV/SP
Faculdade de Tecnologia Senai Cimatec - SENAI CIMATEC

Prof. Dr. Horácio Nelson Hastenreiter Filho _____
Doutor em Administração - UFBA
Universidade Federal da Bahia - UFBA

A Rose e Edson, pais amados, pelo estímulo na busca dos sonhos e pelo amor e dedicação dispensados a mim.

AGRADECIMENTOS

São tantos e tão especiais...

À Deus pelo sustento e por sua destra, sempre a me sustentar.

À minha família mais que amada que sempre me apoiou e foi fundamental na construção do meu ser: Rose, Edson, Patrícia e Ana Paula.

Ao meu querido orientador, prof. Dr. Francisco Lima Cruz Teixeira, pelos ensinamentos, pela preocupação com o trabalho, pela agilidade nas respostas, pela solicitude, pelo encaminhamento de materiais. Minha profunda gratidão.

Aos meus queridos colegas do Núcleo de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, em especial a Pamela Brandão e Annita Andrade. Muito obrigado!!!.

Aos meus amigos-irmãos também do NPGA, Daniel Barroso, Raniere Moreira, Doraliza Auxiliadora, Ives Tavares, meus dias foram muito melhores por ter vocês sempre por perto.

A Rísia Souza, grande estimuladora pela vida acadêmica e pela amizade e companheirismo de sempre. Não existem palavras para te agradecer.

Aos meus amigos do interior, em especial Philipe Monção e Nádia Pimentel, pelo carinho de sempre e pela torcida constante.

Aos meus amigos soteropolitanos João Freire, Leonardo Kadosh, Alonso Cunha, Dinálio Bulhões, João Caldeira, Yan Pinheiro, Michele Balbinot, Dailon Rosa, Abimael Oliveira, Tomás Villarando e alguns outros que me apoiaram na capital baiana. Grato sempre!

Aos funcionários e professores do NPGA/EAUFBA, que ajudaram a construir ou torceram pela construção desta.

A todos que, de alguma forma, contribuíram na construção deste trabalho ou na construção de quem sou.

SANTANA, Murilo Barreto. Políticas Públicas Estaduais de Apoio a Arranjos Produtivos Locais: o que podemos aprender com o Progredir?. 129f. il. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2012.

RESUMO

Esse trabalho analisa os motivos que tem limitado os resultados das ações desenvolvidas pelo Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial-PROGREDIR-, coordenado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia, utilizando o processo de escolha dos aglomerados, a cooperação e a descontinuidade na execução da política como dimensões analíticas. Para tanto, à luz das literaturas pertinentes discute os principais conceitos que envolvem a temática de micro e pequenas empresas e de políticas públicas de apoio a Arranjos Produtivos Locais (APL). Estabelece a partir dessa discussão teórica que a formação dos Arranjos Produtivos Locais se constitui como uma singular estratégia de minimização dos problemas que põe em risco a sobrevivência de Micro e Pequenas Empresas. Isso porque, a estrutura de governança e o desenvolvimento do capital social resultante da cooperação, característica desses aglomerados territoriais, aliados ao apoio governamental através das políticas públicas exercem influência direta no desempenho da atividade empresarial. Outrossim, para que esse tipo de política obtenha bons resultados parte-se do princípio que se torna necessário uma boa escolha dos aglomerados que serão beneficiados e que haja continuidade em sua execução. E para verificar esse argumento, utilizou-se do PROGREDIR como objeto de estudo. Trata-se de pesquisa de cunho qualitativo que faz uma análise de dados primários e secundários, através de análise documental e de conteúdo. Foram realizadas entrevista semi-estruturada com os responsáveis pelo referido programa, junto a SECTI, com os responsáveis no apoio no Sebrae e IEL. Como resultados, foram verificados: i) O governo do Estado da Bahia, ao selecionar os aglomerados que seriam beneficiados pela política, preocupou-se mais em atender seus próprios interesses com a abrangência da política do que visando delimitar e escolher as melhores opções para que oferecesse apoio; ii) A Cooperação, capital social e governança, foram decisivos nos resultados ainda limitados do Programa. A falta de um maior engajamento dos empresários, o baixo aproveitamento de benefícios coletivos e as coordenações desestruturadas ou inexistentes foram cruciais; iii) Foi constada uma descontinuidade na política com a renovação de pessoal responsável. Conclui-se, portanto, que essas questões se constituem como os principais limitantes das ações desenvolvidas pelo PROGREDIR.

Palavras-chave: Políticas públicas. Arranjo Produtivo Local. Escolha de aglomerados. Capital Social. Governança

SANTANA, Murilo Barreto. State Public Policies to Support Local Production: what can we learning from the Progredir? 129f. il. Thesis (Master) – Center for Graduate Studies in Management, School of Management, Federal University of Bahia, 2012.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the reasons that have limited the results of actions undertaken by the Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial-PROGREDIR- coordinated by the Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação of the State of Bahia, using the method of choice for clusters, cooperation and the discontinuity in implementing the policy and analytical dimensions. To do this job, with the support of relevant literature discusses the main concepts that involve the theme of micro and small enterprises and public policies to support the Local Productive Arrangements (APL). Through the theoretical discussion shows that the formation of clusters of small firms is constituted as a natural strategy to minimize the problems which threaten the survival of Micro and Small Enterprises. This is because the governance structure and development of capital resulting from the cooperation, territorial feature of these clusters, combined with government support through public policies have a direct influence on the performance of business activity. Moreover, for this type of political party to obtain good results it is assumed that it is necessary a good choice of clusters that will benefit and that there is continuity in their execution. And to verify this argument was used as the object of the PROGREDIR study. This is qualitative research that makes an analysis of primary and secondary data through document analysis and content. Were conducted semi-structured interviews with those responsible for the program, along with SECTI with those responsible in supporting the Sebrae and IEL. The results were verified: i) The state government of Bahia, select the clusters that would be benefited by the policy, worried more on serving their own interests with the scope of the policy aiming to define and choose the best options for offered support, ii) Cooperation, social capital and governance, were decisive in the results of the program is still limited. The lack of a greater engagement of business, low use of collective benefits and unstructured or nonexistent coordination were crucial iii) were found to have a discontinuity in the renewal of political personnel. It follows therefore that these issues are constituted as the main limiting the actions developed by PROGREDIR.

Keywords: Public policy. Local Productive Arrangement, Choice of clusters. Social Capital.Governance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Número de empresas no Brasil (percentual)	26
Quadro 1	Aspectos comuns em aglomerações	34
Quadro 2	Dados dos Entrevistados	63
Quadro 3	Primeiro bloco de perguntas	65
Quadro 4	Segundo bloco de perguntas	65
Quadro 5	Terceiro bloco de perguntas	66
Quadro 6	Modelo de análise	68
Quadro 7	Critérios de Seleção	72
Quadro 8	Tipologia de Aglomeração	78
Figura 1	Territórios de Identidade da Bahia	80
Quadro 9	Tipo de Aglomerado, QL e PRE	80
Quadro 10	Aglomerados e Critérios relativos ao capital social e à governança	83
Quadro 11	Arranjos Produtivos Locais e Respective Territórios	85
Quadro 12	Arranjos Produtivos Locais e Respective Governanças	101
Quadro 13	Execução da Política pro APL	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Classificação das MPEs segundo o número de empregados	24
Tabela 2	Número de empresas por classificação no Brasil	26
Tabela 3	Número de Empregos em MPEs no Brasil – 2008	27
Tabela 4	Ganhos socioeconômicos das MPEs	27
Tabela 5	Taxa de sobrevivência	28
Tabela 6	Taxa de mortalidade	28
Tabela 7	Dificuldades no gerenciamento da empresa	31
Tabela 8	Participação de MPEs em redes associativas	32
Tabela 9	Crítérios de Seleção dos Aglomerados	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL	ARRANJO PRODUTIVO LOCAL
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO
BNDES	BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
EUA	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
FHC	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
GTP	GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE
IC	ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO
IEDI	INSTITUO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL
IEL	INSTITUTO EVALDO LODI
MDIC	MINIST. DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR
MPE	MICRO E PEQUENA EMPRESA
MTE	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
PMI	PLANO DE MELHORIA INDIVIDUAL
PPA	PLANO PLURIANUAL
PRE	PARTICIPAÇÃO RELATIVA NO EMPREGO
QL	QUOCIENTE LOCACIONAL
UGP	UNIDADE GESTORA DO PROGRAMA
REDESIST	REDE DE PESQUISA EM APLS
RMS	REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR
SEBRAE	SERV. BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS
SECTI	SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 PROBLEMÁTICA	13
1.2 PRESSUPOSTOS.....	16
1.3 OBJETIVOS	19
1.3.1 Geral:	19
1.3.2 Específicos:	19
1.4 JUSTIFICATIVA.....	19
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO	21
2 MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, AGLOMERAÇÕES, REDES E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS	23
2.1 MICRO E PEQUENAS EMPRESAS.....	23
2.1.1 Classificação e Conceito das Micro e Pequenas Empresas	23
2.1.2 Importância e Sobrevivência das Micro e Pequenas Empresas	25
2.2 AGLOMERAÇÕES, REDES E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS	33
2.2.1 Aglomerações e Redes	33
2.2.2 Arranjos Produtivos Locais- APLS	38
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS	43
3.1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	43
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS ..	48
3.2.1 Entraves enfrentados pelas políticas públicas de apoio a APLs	51
3.2.1.1 Identificação e escolha dos aglomerados	51
3.2.1.2 Cooperação	54
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	60
4.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	60
4.2 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA, COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS...	62
4.3 O MODELO DE ANÁLISE	67
5 O PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL (PROGREDIR): POLÍTICA PÚBLICA DE CARACTERÍSTICAS PECULIARES	69
5.1 A ESCOLHA DOS AGLOMERADOS BENEFICIADOS PELA POLÍTICA	70
5.1.1 Importância Local e Estadual	76
5.1.2 Cooperação e Articulação Empresarial	81
5.1.3 Território	84
5.2 ANÁLISE DA COOPERAÇÃO: O CAPITAL SOCIAL E A GOVERNANÇA	86
5.2.1 Capital Social.....	87
5.2.1.1 Capital Social dos APLs envolvidos	88

5.2.1.2 Dificuldades da política com capital social	89
5.2.2 Governança	91
5.2.2.1 Articulação da governança no Programa	94
5.2.2.2 Limitações da governança: Dificuldade na consecução de objetivos que demandem uma estrutura articulada.....	96
5.3 EXECUÇÃO DA POLÍTICA	101
6 CONCLUSÕES.....	111
REFERÊNCIAS.....	119
APÊNDICES	128

1 INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMÁTICA

Na conjuntura mundial é notória a importância das micro e pequenas empresas (MPEs) tanto no contexto político quanto econômico-social, em particular no que se refere à geração de emprego e renda. Além disso, é importante pontuar a sua relevância para o desenvolvimento das regiões e países em que estão inseridas. (CF. AZEVEDO, ARAÚJO E MENDONÇA, 2010)

Segundo pesquisa do IBGE (2006), o Brasil contava com um total de 6.144.500 empresas, destas 5.972.474 são consideradas micro e pequenas, ou seja, mais de 97% das empresas. Elas são responsáveis por empregar aproximadamente dois milhões de trabalhadores formais (SEBRAE, 2008), mais de 50% da força de trabalho brasileira (excluindo setor governamental).

Os dados mencionados revelam a importância dessas empresas para a economia brasileira. Inovações, aumento de competitividade em mercados, novos empregos e o incremento no volume da renda nacional são algumas contribuições promovidas pelas organizações de menor porte. (CF. FERRAZ, KUPFER E HAGUENAUER, 1995).

Apesar de sua importância, entretanto, essas empresas apresentam um perfil de debilidades em função de diversos fatores, a saber: alta mortalidade; elevada informalidade; falta de uma clara distinção entre os ativos, passivos, receitas e as despesas que são da empresa vis-à-vis dos seus proprietários; e elevada dispersão geográfica das atividades (SEBRAE, 2005).

Além dos fatores mencionados, o reconhecimento de que o isolamento das MPEs, bem mais do que o tamanho dessas acentua suas limitações para o desenvolvimento de capacidade inovadora (AMORIM *et al.*, 2003), as micro e pequenas empresas passaram a se organizar em forma de Distritos Industriais, Clusters e Sistemas ou Arranjos Produtivos Locais (APLs). A finalidade dessa empreitada é produzir externalidades positivas e se capacitar para encontrar soluções para problemas comuns.

Em paralelo, a admissão dos governos estaduais de que o desempenho dessas empresas está intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento de territórios ou setores específicos promoveu a criação de políticas de apoio às aglomerações, especialmente nos últimos anos, aos Arranjos Produtivos Locais (APLs).

As aglomerações, ao contarem com uma estrutura de governança e uma política de apoio, ganham o status de Arranjo Produtivo Local, seguindo o conceito de Teixeira e Ferraro (2009). A partir da formação de aglomerados em APLs, torna-se necessário desenvolver junto a esses grupos de empresas a cooperação, o capital social e uma governança sólida. No intuito de apoiar os aglomerados e desenvolver neles o capital social e a governança, além de estimular a competitividade das MPEs, é que surgem as políticas públicas de apoio a APLs.

No âmbito federal, os Planos Plurianuais de 2000-2003 e 2004-2007 foram os primeiros a, mais explicitamente, contemplar políticas que visassem a desenvolver APLs (BRASIL, 2008). A partir dessa diretiva nacional alguns estados da federação desenvolveram políticas para estimular a formação e desenvolvimento de APLs em seus territórios.

Diversas ações públicas têm sido implementadas, entretanto, em geral, alguns obstáculos precisam ainda ser vencidos para a melhor consecução de suas metas. Obstáculos estes que se dão, inclusive anteriores à consecução da política, em sua fase de elaboração, como a escolha dos aglomerados que merecem ser beneficiados, até problemas enfrentados *ex-post* como baixo estoque de capital social, modelos desarticulados de governança em APLs e descontinuidade na execução da política. (CF. CASSIOLATO E LASTRES, 2003c)

No estado da Bahia destaca-se o Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial - O PROGREDIR, que segundo o sítio da SECTI (2010) é o programa com o estágio mais avançado de apoio aos Arranjos Produtivos Locais do país, conforme a avaliação realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esse programa é coordenado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Bahia (SECTI) em parceria com o BID, SEBRAE e IEL e atualmente beneficia 11 APLs.

Constituem-se como beneficiários da política os aglomerados de: Tecnologia da Informação (Região Metropolitana de Salvador), Transformação plástica (RMS), Confecções (RMS e Feira de Santana), Fruticultura (Juazeiro e Vale do São Francisco), Cadeia de Fornecedores automotivos (RMS, Feira de Santana e Recôncavo), Turismo (Zona do Cacau), Piscicultura (Paulo Afonso), Derivados da cana-de-açúcar (Chapada Diamantina), Caprinovinocultura (Senhor do Bonfim e Juazeiro), Rochas Ornamentais (Ourolândia, Jacobina e Lauro de Freitas) e Sisal (Serrinha, Valente e outros municípios da região sisaleira do Estado).

Segundo dados do sítio da SECTI, o Programa conta com um “aporte de US\$ 16,6 milhões, ao longo de 30 meses, para ampliar a competitividade empresarial a partir da cooperação. Os recursos são oriundos de fontes próprias do Estado e de parceiros (40%) e o restante (60%) do BID”. Esse montante deve financiar as quatro fases do Programa: Mobilização e articulação da governança e das redes associativas; Articulação entre a oferta e a demanda de serviços empresariais nos APLs; Ações diretas para o fortalecimento da competitividade dos APLs; e Monitoramento, avaliação e disseminação do programa. (MDIC, 2009).

Apesar de sua estruturação e da consideração de avanço pelo BID, a política baiana encontra algumas dificuldades na execução de seus objetivos e obteve atrasos. O contrato celebrado entre o Governo do Estado e o Banco foi assinado em 07/07/2006, devendo estar finalizado em março de 2009, todavia o prazo não foi cumprido.

Houve então a primeira prorrogação com previsão de término em 04/01/2011. Passada essa prorrogação, pouco se avançou, havendo a necessidade de uma segunda com prazo até janeiro de 2013. Ainda segundo dados do MDIC (2009), nove dos onze APLs escolhidos encontram-se ainda na segunda fase, enquanto dois deles (Confecções e Tecnologia da Informação) encontram-se na terceira fase em andamento, fato este que comprova o atraso na consecução da política.

As razões para esse atraso podem ter como responsáveis questões ligadas à escolha dos aglomerados, ao baixo capital social, a governanças ineficientes e à descontinuidade na execução da política.

Diante da importância de políticas como esta, de desenvolvimento de regiões específicas e estímulo à competitividade de micro e pequenas empresas, verifica-se a necessidade de realizar estudos analíticos, de maneira a ampliar as discussões de políticas públicas estaduais e assim melhor compreender o fenômeno em estudo. Esta pesquisa permitirá realizar uma análise da política quanto a três categorias analíticas: critérios de escolha dos aglomerados, cooperação (capital social e governança) e execução da política.

Tais investigações, considerando as variáveis da pesquisa e o Estado sob análise, permitirão responder o seguinte questionamento: Como a escolha dos aglomerados, o capital social e governança, e a descontinuidade política, contribuíram nos resultados ainda limitados do Programa Progredir?

1.2 PRESSUPOSTOS

Diante da problemática apresentada e em razão dos procedimentos metodológicos e do referencial teórico utilizados neste trabalho, assim como a partir de observações empíricas, foram desenvolvidos alguns pressupostos a respeito das dificuldades enfrentadas pela política pública PROGREDIR, considerando as variáveis desta pesquisa. Assim, foram promovidas suposições sobre a delimitação e escolha dos APLs, o capital social, a governança e a descontinuidade na execução do Programa. Salienta-se que cada pressuposto aqui colocado pretende ser verificado mediante as dimensões do modelo de análise descritas na metodologia.

- ✓ **Pressuposto 1 (P1):** Os aglomerados beneficiados pela política foram delimitados não só por apresentarem especialidade produtiva, capital social, associativismo ou pertencerem a algum território, mas, principalmente, por atenderem a segmentos produtivos de que o governo teria interesse em desenvolver.

Esse pressuposto ancora-se, principalmente, nos documentos produzidos pelo Programa e pelas opiniões alçadas em entrevista exploratória com pessoal responsável pela política junto a Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação do Governo do Estado da Bahia- SECTI. Nos dois documentos iniciais do Progredir que

versam a respeito de como se deu a seleção, os critérios são divergentes, além de desconsiderar ou relaxar critérios importantes na seleção de um potencial Arranjo Produtivo Local.

Não apenas critérios como capital social e governança foram relaxados, como também a questão territorial. Parte significativa do grupo de empresas escolhidas não pode ser considerado aglomerado – baseado no conceito utilizado na pesquisa a ser explorado posteriormente -, e visto que não se limita a um determinado território. Observe-se aqui, por exemplo, com informações do sítio do Progredir, o APL de Cadeia de Fornecedores Automotivos (RMS, Feira de Santana e Recôncavo), Rochas Ornamentais (Ourolândia, Jacobina e Lauro de Freitas), Sisal (Serrinha, Valente e outros municípios da região sisaleira do Estado).

Ao não possuir um território específico de atuação, pode-se inferir que o governo esteve mais preocupado em abranger sua política na fase de seleção dos aglomerados que seriam beneficiados pelo Programa. As entrevistas exploratórias também trouxeram evidências de que houve, por parte do governo, uma política de beneficiamento de empresas em detrimento de uma melhor escolha dos aglomerados.

- ✓ **Pressuposto 2 (P2):** A política enfrentaria dificuldades na consecução de seus objetivos, por conta dos APLs disporem de baixo nível de capital e governanças inadequadas.

A cooperação é algo crucial para o desenvolvimento e sucesso de um Arranjo Produtivo Local. Este pressuposto se baseia na literatura, que afirma que problemas relacionados à cooperação como baixo nível de capital social e governança inadequada são determinantes nos resultados de políticas industriais de apoio a APLs. “Boa parte dos riscos (em políticas públicas de apoio a Arranjos Produtivos Locais) e incertezas está associada aos problemas encontrados para se promover cooperação em ambientes com baixo nível de ‘capital social’” (TEIXEIRA, 2008, p. 65).

Outrossim, o pressuposto está calçado, em documentos, durante a fase de execução do Programa, que revelam essa dificuldade. Em apresentação na 4ª Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais, em Brasília (2009), o então responsável pelo Programa na SECTI, Sr. Jackson Ornelas, revelou: “Empresários

não estavam organizados, o que retardou as fases de formação e fortalecimento das redes e identificação das governanças, atrasando também a elaboração dos Planos de Melhoria Individuais”.

A análise das entrevistas exploratórias revela concordância com a opinião do então responsável pelo Programa junto a SECTI, o Sr. Jackson Ornelas. Todos, em entrevista exploratória, foram categóricos ao afirmar que o baixo nível de capital social e a falta de uma organização em forma de governança das aglomerações poderiam ser a causa dos resultados ainda tão limitados do Progredir.

- ✓ **Pressuposto 3 (P3):** A constante troca de responsáveis e o tempo desperdiçado com paralisações provocadas pelas mudanças na política contribuíram para o atraso na execução do Programa.

Este último pressuposto se baseia nos documentos de execução do Progredir e nas entrevistas exploratórias. Ademais, baseia-se, também, em apresentação na 4ª Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais, em Brasília (2009), quando o Sr. Jackson Ornelas afirmou que grande parte das dificuldades enfrentadas pelo Programa se deu por conta da descontinuidade na execução, a exemplo da

mudança de Governo no Estado, que significa apreciação minuciosa de todos os programas, demandando tempo para ajustes na estrutura organizacional da Secretaria e dos técnicos sem vínculo empregatício (bolsistas), com prazo determinado - rotatividade e retardo das ações.

As entrevistas exploratórias também demonstram que os novos e antigos funcionários têm essa percepção. A unanimidade dos entrevistados concorda que a mudança de governo e de funcionários responsáveis pelo Programa foi decisiva no atraso e nos resultados pouco expressivos. Assim, conforme entrevistados, a troca de pessoal responsável traria consigo um grande problema: a pouca experiência e conhecimento do Programa por parte daqueles que entravam e a necessidade de dedicação dos antigos funcionários em treinar e transmitir todas as informações necessárias do cargo.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Geral:

Analisar os efeitos relacionados à identificação e escolha dos aglomerados, ao capital social e governança, e à descontinuidade política nos resultados do Programa Progredir.

1.3.2 Específicos:

- a) Investigar os critérios de escolha das aglomerações no processo de identificação e seleção da política;
- b) Avaliar as consequências do baixo capital social existente para a capacidade de cooperação e as implicações das governanças na execução da política;
- c) Verificar a existência de descontinuidade na execução da política, e se tal fato afeta sua eficácia;

1.4 JUSTIFICATIVA

Em face às mudanças no cenário mundial globalizado, os arranjos produtivos locais surgem como alternativa eficaz para promover o desempenho tanto das micro e pequenas empresas quanto dos territórios ou setores específicos que se inserem. (LASTRES, CASSIOLATO E MACIEL, 2003). Diversas políticas públicas de apoio a essas iniciativas vêm sendo adotadas no Brasil, no entanto o esforço de compreensão das dinâmicas econômicas nem sempre tem acompanhado a implementação dessas políticas (FERREIRA, 2008). Além disso, a dimensão sociológica dessas dinâmicas também necessita ser aprofundada.

Aspectos relacionados a esse tipo de política como o capital social e governança têm sido mais explorados na literatura (BURT, 1992; COLEMAN, 1990;

PUTNAM, 2000), fazendo com que suas definições fossem adaptadas por vasta gama de estudos (MENDES-DA-SILVA *et. al.*, 2008). Em termos práticos, no entanto, essas questões não foram, em muitos casos, adequadamente operacionalizadas na implementação das políticas públicas de apoio a APLs. Tal fato suscita os pressupostos de que a não acuidade para essas questões, bem como para os critérios de identificação e de escolha de arranjos, é um dos fatores que tem limitado os resultados dessas políticas, notoriamente as desenvolvidas na Bahia.

Dessa forma, o estudo analítico do Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial possibilita a ampliação das reflexões teóricas a respeito das variáveis da pesquisa e, a partir dessas, compreender como a escolha dos aglomerados, o capital social e governança, e a descontinuidade política contribuíram nos resultados do Progredir.

A importância desse foco é respaldada por Souza (2003, p. 18) ao asseverar que “já temos estudos importantes sobre políticas públicas nacionais e sobre políticas locais, mas sabemos ainda muito pouco sobre questões cruciais na esfera estadual”. A autora ainda destaca, na página 14, o seguinte:

Esse é um tema de pesquisa importante no Brasil, considerando que uma das marcas do federalismo brasileiro é a concentração de poder legislativo sobre políticas públicas na esfera federal, inclusive em áreas consideradas de competência concorrente entre as esferas federal e estadual.

Os esforços teóricos nesse sentido são justificados também empiricamente, uma vez que o estudo dos APLs, conforme assevera Sabóia (2007): “funciona como uma lente para perceber os movimentos e as questões locais.” Assim, a análise dos processos de formação e desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) se revelam como importante instrumental analítico e de ação política de desenvolvimento local. (VECCHIA, 2006).

Nessa perspectiva, as categorias analíticas – critérios de escolha dos aglomerados, cooperação (capital social e governança) e execução da política – que serão abordadas, colaboram com as discussões a respeito das políticas públicas de apoio a arranjos produtivos locais estaduais.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para melhor sistematizar a proposta de investigação apresentada, esse projeto se divide em seis capítulos, a saber:

- O primeiro capítulo, esta introdução, é composta pela problemática de pesquisa, em que é apresentado o objeto de estudo, visando a contextualização do tema. Em seguida, são apresentados os pressupostos. Sintonizados ao problema, são expostos os objetivos geral e específicos. Consta, também neste capítulo, a justificativa de pesquisa, a qual aborda a importância do tema e a necessidade de estudos nesse sentido;
- O segundo capítulo, intitulado MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, AGLOMERADOS, REDES E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS, versa inicialmente a respeito do conceito, importância e sobrevivência das Micro e Pequenas Empresas (MPEs) e abrange também os aglomerados e redes, inclusive os Arranjos Produtivos Locais. Ademais, é promovida uma explanação sucinta sobre os conceitos abordados no referencial, além das discussões a respeito dos aglomerados e redes e dos Arranjos Produtivos Locais;
- O terceiro capítulo – POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS - inicialmente discute o Estado e suas políticas públicas. Em seguida versa sobre as políticas de apoio a Arranjos Produtivos Locais. São apontadas as principais dificuldades encontradas por políticas como essas políticas, desde a escolha dos aglomerados que serão beneficiados a problemas ligados a cooperação, como capital social e governança dos APLs.
- O quarto capítulo revela os procedimentos metodológicos a serem utilizados na pesquisa empírico-bibliográfica. Inicialmente, é caracterizado o tipo de estudo e sua abrangência. O capítulo aclara também como os dados serão coletados e o modelo de análise utilizado.
- Em PROGRAMA PROGREDIR: UMA POLÍTICA PÚBLICA DE CARACTERÍSTICAS PECULIARES, quinto capítulo, são apresentadas

as análises promovidas a partir dos componentes e indicadores descritos no Modelo de Análise: escolha dos aglomerados, capital social e governança e execução da política.

- O sexto e último capítulo diz respeito à guisa de conclusão, que traz arremates gerais e específicos a respeito dos exames promovidos anteriormente, como também sugestões de adequações operacionais para o Programa Progredir e propostas de trabalhos futuros. Por fim, são apresentadas as referências e apêndices.

2 MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, AGLOMERAÇÕES, REDES E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

2.1 MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

2.1.1 Classificação e Conceito das Micro e Pequenas Empresas

São diversas as classificações que podem considerar uma empresa como micro ou pequena, o que envolve, obviamente, critérios diferenciados para cada classificação. Torna-se, portanto, necessário explicitar as considerações a respeito dessa conceituação.

O Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte considera, na conformidade da Lei nº 9.841, de 05 de outubro de 1999, art. 2º:

I- microempresa, a pessoa jurídica é a firma mercantil que tiver receita individual que tiver receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 244.000,00 (duzentos e quarenta e quatro mil reais); II- empresa de pequeno porte, a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que, não enquadrada como microempresa, tiver receita bruta anual superior a R\$: 244.000,00 (duzentos e quarenta e quatro mil reais) e igual ou inferior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais).

Após o Decreto de nº 5.028/2004, no entanto, esses valores foram corrigidos e passaram a considerar Microempresa com receita bruta anual igual ou superior a R\$ 433.755,14 (quatrocentos e trinta e três mil setecentos e cinquenta e cinco reais e quatorze centavos); e Empresa de Pequeno Porte: receita bruta anual superior a R\$ 433.755,14 (quatrocentos e trinta e três mil setecentos e cinquenta e cinco reais e quatorze centavos), e igual ou inferior a R\$ 2.133.222,00 (dois milhões, cento e trinta e três mil, duzentos e vinte e dois reais).

Outro modo de classificação é por meio do regime simplificado de tributação SIMPLES, que adota outros valores para essa classificação, na conformidade da Medida Provisória 275/05:

Microempresa: receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta reais); - Empresa de pequeno porte: Receita bruta anual superior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta reais) e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais).

O Serviço de Apoio a Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE – traz ainda outra classificação, levando em consideração o número de empregados.

Tabela 1- Classificação das MPEs segundo o número de empregados

PORTE/SETOR	INDÚSTRIA	COMÉRCIO/SERVIÇOS
Microempresa	Até 19 empregados	Até 9 empregados
Pequeno porte	De 20 a 99 empregados	De 10 a 49 empregados
Médias	100 a 499 empregados	De 50 a 99 empregados
Grandes	500 ou mais empregados	100 ou mais empregados

Fonte: SEBRAE, 2004

Essas caracterizações, em número de empregados ou faturamento, entretanto, não são as mais adequadas. Na concepção de Guerra e Teixeira (2007, p.22), as micro e pequenas empresas são, tradicionalmente, “definidas pela sua dimensão, medida em termos do número de empregados e/ou do faturamento. No entanto, esse tipo de procedimento pode redundar em problemas tanto de ordem estatística, como de ordem teórica”.

Montaño (1999) assevera que não se pode definir a pequena empresa como aquela que possui poucos trabalhadores, pois se peca por dar a teoria a respeito de MPEs uma realidade muito mais empírica. Uma empresa bastante lucrativa que conta com um número reduzido de empregados - devido a um alto grau de automação e/ou terceirização - não pode ser considerada micro ou pequena, por exemplo.

Assim, o critério da quantidade de empregos não considera que a pequena empresa é uma “categoria socioeconômica qualitativamente distinta”. Por consequência, as implicações teóricas do uso de critérios quantitativos são:

- a) acreditar na ‘natural’ evolução da PeME, seguindo o caminho: ‘micro’, ‘pequena’, ‘média’ e ‘grande’; e b) pensar que, para isto, apenas é necessário facilitar-lhes créditos industriais e capacitação empresarial; c) encontrar, entre PeMES, empresas com elevadíssimos níveis de lucro e rentabilidade, as quais servem de ‘exemplo’ (inatingível) às outras; d) acreditar na viabilidade da ‘livre’ concorrência entre as PeMES e as grandes empresas (GE). (MONTAÑO, 1999, p. 16 e 17).

O autor sugere ainda que a superação dessa dificuldade na caracterização das micro e pequenas empresas seja sanada tão somente quando consideradas suas respectivas composições orgânicas do capital. Logo, as micro e pequenas contariam com uma tecnologia menos avançada, seriam menos produtivas, menos lucrativas e menos rentáveis. Guerra e Teixeira (2007, p. 23), afirmam que “esse tipo de abordagem indica que o pequeno negócio pode ser melhor compreendido com a ajuda de uma abordagem multidisciplinar que permita desvendar a sua gênese e inserção na sociedade capitalista”.

Denota-se, portanto, que as classificações mais comuns para micro e pequenas empresas necessitam não apenas considerar aspectos meramente quantitativos como rendimento bruto ou número de empregados. Faz-se necessário caracterizar os pequenos negócios por meio de critérios mais abrangentes, inclusive de forma qualitativa, considerando sua formação, constituição, origem e importância social e econômica.

2.1.2 Importância e Sobrevivência das Micro e Pequenas Empresas

Conforme Tagliassuchi (1987), historicamente a política industrial a que o Brasil se filiou privilegia certa concentração de empreendimentos de grande porte em centros urbanos também de maior porte. A consequência desse tipo de política foi o reforço ao papel subordinado da pequena empresa.

Mesmo diante de certo desprezo brasileiro para com as micro e pequenas empresas, estas sempre representaram um grande auxílio no desenvolvimento econômico e social. Atualmente, as políticas industriais brasileiras têm se preocupado em maior intensidade com a questão. Prova disso são as políticas industriais verticais de apoio a micro e pequenas empresas ligadas a um Arranjo Produtivo Local.

É inegável a contribuição das MPEs no desenvolvimento econômico e social de nosso país e na cadeia produtiva. Há de se considerar, inclusive, a desconcentração geográfica dessas empresas, que atuam, inclusive, em regiões menos desenvolvidas, como também a participação destas nas exportações do país.

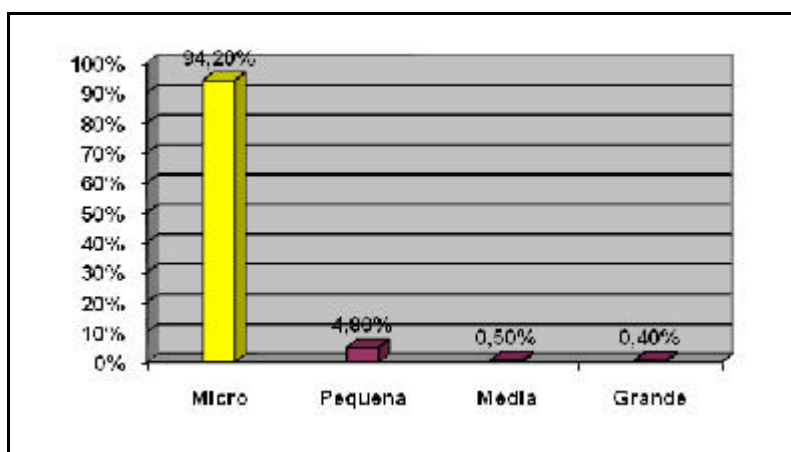
O grande número de empresas de pequeno porte, os empregos que são gerados e o impacto que isso gera no País, são alguns dos aspectos que denotam a grande importância das micro e pequenas empresas. Os dados da pesquisa do MTE/RAIS de 2005 comprovam, em representatividade numérica, sua relevância (Tabela 2 e Gráfico 1).

Tabela 2- Número de empresas por classificação no Brasil

	Micro	Pequena	Média	Grande	Brasil	% Setor
Indústria	721.940	49.651	10.304	1.851	783.746	11,9
Comércio	2.802.097	119.300	8.124	4.312	2.933.833	44,6
Serviços	2.344.833	129.842	15.811	20.431	2.510.917	38,2
Agro	319.567	17.519	1.556	1.114	339.756	5,1
Total	6.188.437	316.312	35.795	27.708	6.568.252	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir do MTE/RAIS de 2005

Gráfico 1 - Número de empresas no Brasil (percentual)¹



Fonte: MTE/RAIS- 2005

O número de empregos gerados pelas as micro e pequenas é bastante significativo. Segundo dados pesquisa SEBRAE (2010), as MPEs empregam 52,3% dos 24,9 milhões de trabalhadores com carteira assinada.

¹ Pesquisa SEBRAE de 2009 revela que 5.972.474 são consideradas micro e pequenas, ou seja, mais de 97% das empresas. Entretanto, a pesquisa não acusa a porcentagem das médias e grandes empresas.

Tabela 3- Número de Empregos em MPEs no Brasil – 2008

Região	Quantidade
Centro-oeste	160.519
Nordeste	310.503
Norte	72.781
Sudeste	1.065.748
Sul	473.586

Fonte: SEBRAE (2008)

Miranda *et. al.* (1998, p. 04), destacam o papel decisivo das micro e pequenas na estrutura produtiva, acentuando a criação dos postos de trabalho, essencial para o desenvolvimento. “Ao contrário desta tese de que as MPEs estariam fadadas a uma renovação cíclica natural, na verdade, são elas hoje as grandes geradoras de postos de trabalho, e por isso, fundamentais na dinâmica socioeconômica”.

Considerando os ganhos socioeconômicos advindos da taxa de sobrevivência empresarial no Brasil, pode-se também observar a respeitável contribuição dos pequenos negócios para o nosso país. Pesquisa SEBRAE (2007) revela o faturamento médio das MPEs no Brasil:

Tabela 4 - Ganhos socioeconômicos das MPEs

Ano de constituição	Empresas ativas	Empregos mantidos	Faturamento (*) em reais	Faturamento x empresas
2003	300.267	2.702.403	145.095,56	43.567.408.514,52
2004	314.158	3.047.332	148.602,14	46.684.551.098,12
2005	379.560	3.378.084	172.788,03	65.583.424.666,80
TOTAL	993.985	9.127.819	-	155.835.384.279,44

(*) Média do faturamento bruto anual das empresas ativas por ano de constituição da empresa.

Fonte: SEBRAE (2007)

Avaliando então a admissão de nosso país na economia de mercado global, deve-se obrigatoriamente apreciar a relevância das empresas de pequeno porte inclusive na geração de tecnologia - base para o incremento econômico das empresas que visam à competitividade. Outrossim, em busca de competitividade, muitas organizações hoje estão se concentrando em seu negócio principal, em suas

atividades fins. O resultado disso é a terceirização das atividades que não são consideradas fins. Essa conjuntura favorece o aparecimento de micro e pequenos empreendimentos, atuando como complementares às atividades das empresas de maior porte.

Apesar de a tamanha importância econômica e social das micro e pequenas empresas em nosso país, seus níveis de sobrevivência durante os anos de funcionamento são baixíssimos. Em 2002, 49,4% das empresas fecharam com até 2 anos de existência, 56,4% com até 3 anos e 59,9% com até 4 anos, sendo que 75% delas ocupavam entre 2 e 9 pessoas (SEBRAE, 2005). A última pesquisa SEBRAE de 2007, que analisa empresas de 2003 a 2005, revelou que em 2005 essa situação melhorou, mas ainda está longe de ser o ideal, revelando que apenas 78% das empresas resistem aos dois primeiros anos, 68,7% aos três primeiros e 64,1% aos quatro primeiros, conforme Tabela 5.

Tabela 5- Taxa de sobrevivência

Anos de existência das empresas	Ano de constituição formal das empresas (Triênio 2002-2000)	Taxa de sobrevivência (A)	Ano de constituição formal das empresas (Triênio 2005- 2003)	Taxa de sobrevivência (B)	Varição da taxa de sobrevivência (B-A)
Até 2 anos	2002	50,6%	2005	78,0%	+27,4%
Até 3 anos	2001	43,6%	2004	68,7%	+25,1%
Até 4 anos	2000	40,1%	2003	64,1%	+24,0%

Fonte: SEBRAE (2007)

A tabela de mortalidade da mesma pesquisa trata da mortalidade de MPEs de 2000 a 2002 e revela uma situação ainda bastante passível de melhorias.

Tabela 6- Taxa de mortalidade

Anos de existência das empresas	Ano de constituição formal das empresas (Triênio 2002-2000)	Taxa de mortalidade (A)	Ano de constituição formal das empresas (Triênio 2005-2003)	Taxa de mortalidade (B)	Varição da taxa de mortalidade (B-A)
Até 2 anos	2002	49,4%	2005	22,0%	- 27,4%
Até 3 anos	2001	56,4%	2004	31,3%	-25,1%
Até 4 anos	2000	59,9%	2003	35,9%	-24,0%

Fonte: SEBRAE (2007)

Guerra e Teixeira (2007, p. 17), ao promoverem uma avaliação das opiniões de Marx, Marshall, Steindl e Schumpeter, a respeito de quais seriam as principais dificuldades por que passam as pequenas empresas, sintetizam esses percalços em

acesso a novas tecnologias; acesso ao crédito; a dificuldade para a compra de equipamentos sofisticados e gastos com propaganda, devido à baixa capitalização; a necessidade de o pequeno empresário “fazer de tudo”, tornando-se, por conta disso, incapaz de pensar a empresa em termos estratégicos; impossibilidade de reduções nos custos das compras e de transportes, por conta das reduzidas escalas de produção; baixa taxa de lucro devido à intensa concorrência nos setores povoados por pequenas empresas; limitada flexibilidade financeira para institucionalizar departamentos de pesquisa e desenvolvimento ou estabelecer convênios com universidades com o objetivo de gerar inovações.

As dificuldades são as mais variadas, mas como se explica o questionamento feito então por Agarwal e Audretsch (1999): como pequenas empresas podem permanecer viáveis mesmo quando a maioria delas não consegue alcançar uma escala mínima eficiente de produção?

Agarwal e Audretsch (1999) sugerem uma combinação entre duas alternativas: as pequenas empresas ocupam nichos estratégicos de mercado, compensando as desvantagens de serem menores, e as micro e pequenas empresas são inovadoras, testam novas ideias que quando são aceitas a fazem crescer.

Diferentemente de Agarwal e Audretsch, o estudo de Strotman (2007) conclui que o nível de mortalidade de MPEs cresce quando a escala eficiente mínima do setor é maior, são piores as condições setoriais da demanda, os mercados são mais estreitos e a dinâmica de surgimento de novas empresas é maior. Já Praag (2003) inclui em sua análise as características pessoais do pequeno proprietário.

Guerra e Teixeira (2007, p. 09) consideram que essas pesquisas: “não conseguem propor interpretações que sejam válidas fora dos contextos dos quais os dados são oriundos”. Desse modo, o papel das empresas de pequeno porte na dinâmica das estruturas de mercado continua sendo um campo em aberto.

Ao discutir os problemas competitivos das empresas, Ferraz, Kupfer e Haguenaer (1995), no livro *Made in Brasil*, desenvolvem um modelo de análise de competitividade, dividindo os fatores em empresariais, estruturais e sistêmicos. Os fatores de competitividade empresarial se referem às variáveis que podem ser administrados pela empresa que estão sob seu controle. A dimensão estrutural

remete aos fatores em que a empresa possui intervenção limitada por conta do processo de concorrência. Já a dimensão sistêmica representaria as variáveis que a empresa possui insignificante ou nenhuma possibilidade de intervenção.

Os autores, dentro de cada fator de competitividade, citam quais seriam fatores que influenciam de forma negativa ou positiva as empresas. Problemas empresariais: Princípios da Gestão Competitiva, Capacidade Inovativa, Capacidade Produtiva; 2) Fatores Estruturais: Mercado, Configuração da Indústria, Regime de Incentivos e Regulação da Concorrência; 3) Fatores Sistêmicos: Determinantes Macroeconômicos, Determinantes Político-institucionais, Determinantes Legais-regulatórios, Determinantes Infra-estruturais, Determinantes Sociais, Determinantes Internacionais.

Dentre os fatores que geram problemas empresariais Ferraz, Kupfer e Haguenaer (1995) se referem à gestão, à produção e à inovação. Na gestão, destacam duas questões importantes. A primeira delas é a falta de profissionalização da gestão da pequena empresa. Ao confundir a pessoa física com a pessoa jurídica, acaba-se cedendo a familiares os cargos e tarefas da empresa, o que pode prejudicar a eficácia da organização (Leone, 1999). Menciona-se também a baixa capacitação gerencial do pequeno proprietário, fator que leva a uma tomada de decisão quase sempre baseada na experiência, e o planejamento e o controle são, normalmente, centralizados nas mãos dos micro e pequenos empresários. (LEONE, 1999; MONTAÑO, 1999; LA ROVERE, 2001).

Na produção, o pequeno negócio enfrentaria dificuldades relacionadas à sua baixa taxa de produtividade se comparada a empresas maiores, dentro do mesmo setor. A literatura a respeito afirma que esse problema na produtividade se dá em razão da baixa escala das micro e pequenas, como também por conta de sua baixa eficiência técnica (GÜLBITEN e TAYMAZ, 2000). Na esfera inovativa, o problema é a falta de recursos para investimento em Pesquisa e Desenvolvimento.

O segundo fator que influencia na competitividade das empresas, segundo Ferraz, Kupfer e Haguenaer (*op. cit.*) são os problemas estruturais. Aqui os autores destacam, principalmente, as dificuldades que impedem/dificultam a entrada das empresas de pequeno porte em novos mercados, além dos geograficamente circunscritos. Por fim, os problemas sistêmicos estariam ligados a questões como

difficuldade de acesso a créditos e financiamentos, alta tributação, ambiente institucional e regulatório, e também salários, juros e câmbio.

Atualmente, não se pode afirmar que os pequenos empresários desconhecem os problemas que rondam seu negócio, como os citados no livro *Made in Brasil* (problemas empresariais, fatores sistêmico e empresariais), prova disto é o resultado da pesquisa SEBRAE (2007), conforme tabela abaixo:

Tabela 7- Dificuldades no gerenciamento da empresa - empresas ativas. Razões para o fechamento da empresa - empresas extintas (estimulada)

%	2003	2004	2005
Políticas Públicas e arcabouço legal	71 52	74 56	73 54
Carga tributária elevada	61 42	62 43	65 43
Falta de crédito bancário	21 18	26 27	22 16
Problemas com a fiscalização	8 9	10 2	7 7
Causas econômicas conjunturais	68 54	70 60	69 62
Concorrência muito forte	35 24	35 24	35 25
Inadimplência/maus pagadores	26 22	29 28	28 19
Recessão econômica no país	24 14	26 7	26 18
Falta de clientes	21 27	22 34	22 27
Falhas gerenciais	58 69	60 75	55 68
Falta de capital de giro	40 36	45 52	39 37
Problemas financeiros	20 35	21 33	18 25
Falta de conhecimentos gerenciais	11 19	11 12	10 13
Ponto/local inadequado	7 13	7 15	6 19
Desconhecimento do mercado	5 12	5 6	4 11
Qualidade do produto/serviço	2 0	2 6	3 4
Logística operacional	31 21	32 17	36 21
Falta de mão-de-obra qualificada	27 12	29 10	33 16
Instalações inadequadas	5 10	5 7	6 6
Não enfrenta nenhuma dificuldade	5	3	4
Outras	0 5	0 6	0 4
NS/NR	0 3	0 4	0 3
BASE EMPRESAS ATIVAS	902	1.052	6.726
BASE EMPRESAS EXTINTAS	180	127	446

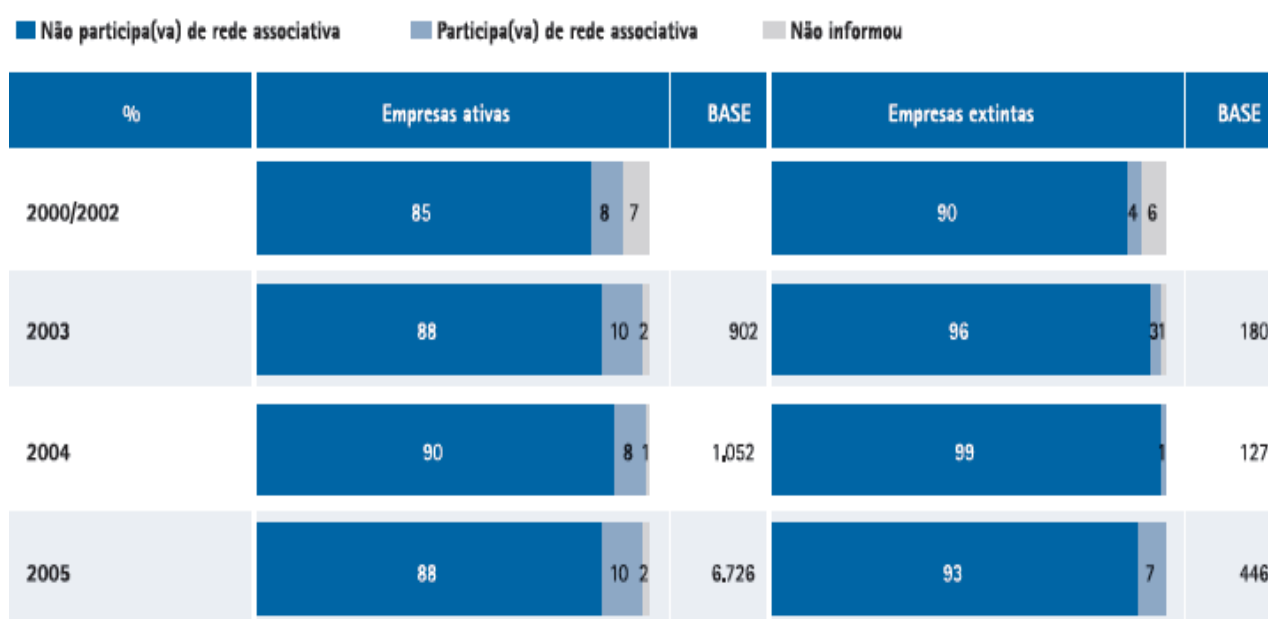
Fonte: SEBRAE (2007)

Nota-se na tabela 07 um destaque para alguns quesitos que se tornam dificuldades no gerenciamento ou razões para o fechamento das empresas, são elas: Políticas públicas e arcabouço legal, carga tributária elevada, causas econômicas conjunturais, concorrência muito forte, falhas gerenciais, falta de capital de giro, problemas financeiros, logística operacional e falta de mão-de-obra qualificada.

Esses percalços, que permeiam as diversas aéreas dentro da empresa (tributária, financeira, administrativa, logística, etc), como os já citados no texto, têm motivado cada vez mais que micro e pequenas empresas organizem-se em aglomerados. As organizações se unem na intenção de, por meio de ações coletivas, aumentarem a eficiência coletiva. Essa eficiência gerada pela união de forças entre empresas conduz a melhores resultados para cada empresa. As ações coletivas regionais representam uma das melhores oportunidades de desenvolvimento econômico (BURT, 1992).

Pesquisa SEBRAE (2007) comprovou que as empresas que participam de redes associativas correm menos risco de falir e que, mesmo que aos poucos, tais empresas estão tendendo a associar-se na busca de melhores condições competitivas, conforme Tabela 8.

Tabela 8- Participação de MPEs em redes associativas



Fonte: SEBRAE (2007)

Levando em consideração os dados da pesquisa, observa-se que os micro e pequenos empresários têm visado cada vez mais minimizar os problemas/riscos enfrentados pelas empresas de menor tamanho, alicerçados no entendimento de que muitas dessas dificuldades poderiam ser sanadas por meio de aglomerações de empresas. Outrossim, por intermédio da geração dos benefícios coletivos, outros empresários têm sido estimulados a participar de redes de empresas, visando a minimização de dificuldades e risco de fechamento.

2.2 AGLOMERAÇÕES, REDES E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

É preciso enfatizar a diferença entre os conceitos das aglomerações ou redes e arranjos. Este estudo considera como aglomeração um conjunto de empresas localizadas dentro de um mesmo território que se favorecem de benefícios comuns, gerados pelo agrupamento. As redes representam um grupo de empresas que podem ou não estar aglomerados em um mesmo território, e que possuem alguma articulação entre si.

Com relação aos Arranjos Produtivos Locais, além de possuir as características de uma aglomeração, a concepção utilizada neste estudo e firmada por Teixeira e Ferraro (2009), acredita que deva existir uma estrutura de governança junto aos aglomerados e, igualmente, estes devem ser apoiados por políticas públicas. Assim:

Aglomeração + Estrutura de Governança + Apoio Público => APLs

Fonte: Teixeira e Ferraro (2009, p. 22)

2.2.1 Aglomerações e Redes

Desde os primeiros estudos de aglomerações de empresas com Alfred Marshal, tem se observado os benefícios alcançados por meio das aglomerações, como, por exemplo, as economias de custo. Assim como as economias de custos, ressaltam-se os ganhos em processos inovativos alcançados a partir da cooperação

e o aprendizado entre as médias e pequenas empresas participantes desses arranjos, o que promove aumento e ganho de vantagens competitivas e o fortalecimento da competitividade dessas empresas.

De acordo com Marshall (1996, p. 229):

As economias externas dependem do desenvolvimento geral da indústria e podem frequentemente ser conseguidas pela concentração de muitas pequenas empresas similares em determinadas localidades: ou, como geralmente é dito, pela localização da indústria.

Oliveira (2008, p. 29) acrescenta que “as economias de aglomeração têm seu fundamento em processos por meio dos quais fazem a ligação entre firmas, instituições e infraestrutura dentro de uma dada área geográfica e geram economias de escala e de escopo”. Essas economias se dão, ainda segundo Oliveira, pelo estímulo ao crescimento de mercados de trabalho e pólos de capacitação; intercâmbio avançado entre fornecedores e consumidores locais; infraestrutura comum; e outras externalidades localizadas.

Existem, outrossim, alguns aspectos comuns das abordagens de aglomerados locais, informando quanto à localização, aos atores e às características (LEMOS, 1997, p. 10):

Quadro nº 01- Aspectos comuns em aglomerações

Localização	proximidade ou concentração geográfica
Atores	grupos de pequenas empresas pequenas empresas nucleadas por grande empresa associações, instituições de suporte, serviços, ensino e pesquisa, fomento, financeiras, etc.
Características	intensa divisão de trabalho entre as firmas flexibilidade de produção e de organização especialização mão-de-obra qualificada competição entre firmas baseada em inovação estreita colaboração entre as firmas e demais agentes fluxo intenso de informações identidade cultural entre os agentes relações de confiança entre os agentes complementaridades e sinergias

Fonte: Lemos (1997)

Alguns autores, a exemplo de Amin (1993), distinguem as aglomerações em três diferentes tipologias. Em sua visão, as aglomerações podem ser classificadas como:

- ✓ Aglomerações industriais em setores tradicionais ou artesanais como aqueles produtores de sapatos, mobiliário, confecções, metalurgia. Nesta tipologia, os casos de sucesso aclaram a importância da cooperação, especialização da produção e arranjos sociais e institucionais informais;
- ✓ Complexos *hi-tech* (como o Vale do Silício). Neste caso, os exemplos sugerem a necessidade de altos orçamentos de P&D, importância de *venture-capital* e excelência na produção de bens sofisticados;
- ✓ Aglomerações baseadas na presença de grandes empresas (como em Baden-Wurtemberg na Alemanha) mostrariam a importância de suporte institucional regional via treinamento de alta qualidade, educação, P&D e infraestrutura de telecomunicações.

Conforme Cassiolato e Lastres (2003, p. 27), “o próprio conceito de aglomeração tornou-se mais articulado. Um importante passo nesta direção foi a ligação da ideia de aglomeração com a de ‘redes’”. Como dito anteriormente, as redes podem ser formadas a partir de aglomerados, o que representaria uma forma mais articulada de atuação dos empresários.

Uma rede é formada por um conjugado de unidades sociais que nutrem relações uns com os outros de forma direta e indireta, por meio de cadeias de dimensões e estruturas variáveis (MERCKLÉ, 2004). As redes geralmente possuem similaridades e ligações que promovem certa interação e fortalecem laços a partir de interesses comuns. Hitt *et. al.* (2005) denominam redes de parcerias o conjunto de alianças múltiplas constituídas por empreendimentos com o intento de alcançar objetivos compartilhados.

Détrie (1999) acredita que uma estrutura em rede é uma configuração de organização que permite às empresas atender de modo eficaz a ocorrências complexas de maior incerteza. Ocorreria, portanto, um aprimoramento produtivo que incrementa e melhora a competitividade de uma organização ou do ajuntamento de várias empresas, fazendo com que aumente a cooperação e haja maiores ganhos de desempenho (SCHMITZ, 2005).

Assim, a formação de redes de interações está se consolidando como o formato organizacional adequado para a promoção do aprendizado intensivo e para geração do conhecimento e das inovações, como no caso das aglomerações produtivas e o entorno onde se estabelecem (LEMOS, 2003). Vale destacar alguns aspectos importantes, como: as sinergias que promovem vantagens competitivas; a aprendizagem; inovação e cooperação tão importantes numa economia cada vez mais globalizada e o entendimento para novas políticas de desenvolvimento. Inegavelmente a formação e a operação de redes “é um fenômeno relacionado à emergência de um sistema produtivo cuja intensidade em informação é sua maior característica, e a principal inovação organizacional do atual paradigma” (OLIVEIRA, 2008, p. 31).

A rede, todavia, por si só, não pode ser considerada sinônimo de inovação, eficiência, desenvolvimento local, entre outros benefícios. Está sujeito ao modo de concepção, aos membros integrantes, aos desígnios da sua formação, do contexto em que ela é formada, da sua extensão, dos meios disponíveis para serem integrados ou trocados, das formas de arranjo dos empregados, das ações de outros atores diante de sua formação. (LOPES e BALDI, 2009).

Apesar de uma classificação recente e um pouco desconhecida, as redes podem ser classificadas como perspectiva de análise ou como estruturas de governança. Na concepção de Lopes e Baldi (2009, p. 02)

Diferenciar rede como perspectiva de análise de rede e como estrutura de governança é importante porque quando se trabalha apenas como uma estrutura de governança não é possível inferir ou apontar que as redes possam produzir desenvolvimento ou mesmo melhor desempenho econômico por si só. Como estrutura de governança a rede equipara-se a outras opções estruturais como a decisão por verticalizar ou terceirizar as atividades de uma organização.

O uso de rede como perspectiva de análise comporta chegar a um melhor entendimento do processo de constituição de uma rede e seu desenvolvimento. Ademais, pode demonstrar possíveis limitações, em termos de resultados, para determinados atores por conta de sua ocupação na rede, pela disposição da própria rede ou pelo caráter do conteúdo trocado nessa (LOPES e BALDI, 2009). Essa perspectiva, portanto, preocupa-se em explicar como se dá a formação da rede e quais resultados esta pode obter.

Já as redes como estrutura de governança, no entendimento de Oliver e Ebers (1998), visam a envolver os engenhos institucionais sobre os quais os relacionamentos interorganizacionais se dão, desde o início até o seu fim. Assim, para os autores, a ideia da estrutura de governança está centrada sobre os predicados dos atores que se desenvolvem em rede e a respeito de seus relacionamentos, inseridos em uma conjuntura institucional própria. Ainda dentro da perspectiva da governança, alguns autores como Casarotto Filho e Pires (1999) desenvolvem estudos sobre redes de pequenas e médias empresas, visando alcançar cooperação e trazendo, conseqüentemente, desenvolvimento regional e local.

Oliver e Ebers (1998) apresentam uma explicação mais contextualizada para formação de redes e alianças, e dá ênfase ao contexto institucional e às contingências que levam à formação desses arranjos. O autor contesta, portanto, os esclarecimentos advindos de abordagens de custos de transação ou dependência de recursos, que relaxam a dimensão poder e as relações sociais e enfatizam demasiadamente as elucidações economicistas, o que pode ser entendido pelo caráter conservador do campo e pelo baixo nível teórico desses estudos.

Igualmente, os autores promovem um novo foco para o exame das redes, ressaltando os ambientes que dificultam ou melhoram as condições para que se constituam interações entre distintas organizações sob a forma de rede. “Nessa linha, as redes podem ser explicadas pelas particularidades do ambiente institucional e das suas instituições sociais dominantes nas quais ela é formada”. (LOPES e BALDI, 2009, p. 14). Logo, a constituição de uma rede pode se dar menos por eficácia organizacional e mais por interesses políticos. Cabe salientar, entretanto, que a teoria institucional considera que estes aspectos não são excludentes.

Pelo exposto a respeito dos aglomerados e de redes, denota-se a importância dos temas quando se busca discutir arranjos produtivos locais. Os aglomerados, que podem ou não estar em rede, representam um importante quesito para a formação de um APL.

2.2.2 Arranjos Produtivos Locais- APLS

A formação de aglomerados ou aglomerados em rede e os possíveis benefícios gerados predisõem ao desenvolvimento de um Arranjo Produtivo Local (APL), e distintas são as definições para a caracterização desses arranjos. A literatura especializada utiliza diversos termos, que, em algumas partes, se confundem com o de APLs, como *clusters*, distritos industriais e cadeia produtiva.

O termo em inglês *cluster*, difundido por Michael Porter, em parte significativa dos referenciais aparece com a mesma designação dos APLs, sendo este um termo em outra língua para os arranjos. Conforme Bedê (2002), o termo *cluster* possui o mesmo significado e características dos APLs, entretanto, Caporali e Volker (2004) defendem que os arranjos seriam tipos específicos de *clusters* que possui participantes de menor porte.

No que tange aos distritos italianos, a diferenciação com os APLs se torna mais explícita se considerado, por exemplo, aspectos como especialização no setor, integração dos envolvidos e cooperação entre organizações. No caso dos distritos, essas três características podem vir a existir, enquanto no caso dos APLs estas devem existir ou são fundamentais para o desenvolvimento desses. Com relação às cadeias produtivas, a diferenciação pode ser observada pela concentração geográfica, integração dos envolvidos e cooperação entre organizações. Enquanto nas cadeias esses aspectos podem existir ou não, nos APLs devem existir ou são fundamentais.

Os conceitos de Arranjos Produtivos Locais- APLs também são os mais diversos, todavia por se tratar de um tema atual, existem escassas definições precisas que diferenciem os APLs dos *clusters*. O tema é contemporaneamente discutido, tanto em âmbito nacional quanto internacional, em busca do entendimento da dinâmica de funcionamento e de definições mais claras sobre os APLs. (AQUINO e BRESCIANI, 2005).

Dalfovo *et. al* (2006, p. 01) afirmam que os APLs são:

Representados pelos agentes econômicos políticos e sociais, que possuem mesmo foco em relação a um conjunto de atividades econômicas específicas, quando encontram-se concentrados geograficamente, compõe os chamados Arranjos Produtivos Locais.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (2003, p. 05), acrescenta a este conceito os chamados parceiros de empresários na formação de um APL, como universidades, governo, etc, que representa um aglomerado geográfico de empresas e instituições que se relacionam em determinado setor. “Inclui, em geral, fornecedores especializados, universidades, associações de classe, instituições governamentais e outras organizações que provêm educação, informação e/ou apoio técnico e entretenimento”.

Outros conceitos creditam aos APLs a questão da vantagem competitiva produzida por eles junto às empresas participantes. “Os APLs podem ser definidos como uma forma de aglomeração industrial territorial geradora de vantagens competitivas para as empresas nele localizadas que tenta identificar as unidades produtivas com o território” (OLIVEIRA, 2008, p. 12). Estas vantagens competitivas se dão na relação característica de produção e distribuição, como também pela apresentação de externalidades resultantes das relações entre agentes públicos e privados, voltados para a capacitação tecnológica, gerencial e financeira.

Na ótica de Cassiolatto e Lastres (2003b, p. 20) deve-se acrescentar ao conceito, a inovação: “O conceito principal a partir do qual se propõe caracterizar arranjos e sistemas produtivos locais é o de sistemas de inovação, em suas dimensões supranacional, nacional e subnacional”.

Arbix (2004, p. 7-8) versa a respeito da cooperação e das relações de confiança nos APLs, onde se presume a necessidade de capital social e de uma estrutura de governança. Acrescenta ainda que para ser considerado APL, o aglomerado precisa contar com um apoio institucional público ou privado.

1) aglomeração de empresas de pequeno e médio porte que exploram uma mesma atividade econômica; 2) existência de cooperação e troca de informações entre empresas; 3) existência de cultura comum e relações de confiança entre empresas; 4) existência de apoio institucional público ou privado às atividades comuns ao setor.

Com relação às questões de importância no desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais, torna-se necessário considerar “os processos de aprendizagem coletiva, cooperação e dinâmica inovativa desses conjuntos de empresas” (CASSIOLATO E LASTRES, 2003, P. 24). Assim, na visão desses autores os APLs resultam de “1) dimensão territorial; 2) diversidade de atividades e atores econômicos, políticos e sociais; 3) conhecimento tácito; 4) inovação e aprendizado

interativos; 5) governança; 6) grau de enraizamento”. (CASSIOLATO E LASTRES, 2003b, p. 4,5)

Já como resultado dos estudos feitos originalmente por Schmitz (apud LASTRES et al., 1998, p.18), foram identificadas oito similaridades nos *clusters*: 1) proximidade geográfica; 2) especialização setorial; 3) predominância de pequenas e médias empresas; 4) estreita colaboração entre as empresas; 5) competição entre as empresas baseadas na inovação; 6) identidade sócio-cultural com confiança; 7) organizações de apoio efetivamente ativas; e 8) promoção pelos governos regionais e municipais.

Observa-se, portanto, que esses arranjos podem ser identificados pela proximidade física dos participantes, que possuem rivalidades e interesses comuns, impulsionando o mercado, tornando-o mais dinâmico pelas vantagens competitivas e potenciais mercadológicos (CASSIOLATO; LASTRES, 2000; 2003; PORTER, 1999a; 1999b). Ademais, os APLs ou *clusters* podem ser considerados como meios para integração de conhecimentos e competências dos aglomerados (COOKE, 2003; POWELL *et al*, 2002; TALLMAN *et al*, 2004).

Feitas as análises de diversos conceitos, cabe salientar que o conceito a que este estudo se filia é o de Teixeira e Ferraro (2009), que sistematizam o Arranjo Produtivo Local como um conjugado de Aglomeração, Estrutura de Governança e Apoio Público.

De cualquier manera, el apoyo público a las aglomeraciones preexistentes es un factor esencial para que estas puedan desarrollarse. Otro requisito sería un mínimo de organización de los empresarios, que deberían constituir lo que podría llamarse una estructura de gobernanza. (TEIXEIRA e FERRARO, 2009, p. 22)

Contempla-se, portanto, os diversos aspectos citados pela literatura. Os aglomerados supõem territorialidade e concentração geográfica; A estrutura de governança demonstra a necessidade do capital social e cooperação; e, por fim, a necessidade de apoio público que o caracterize como, ou então este poderá ser confundido com o conceito de aglomerado.

Considerando então a importância dos arranjos, vários são os motivos a respeito dos quais os APLs tornaram-se importantes. Michael Porter, em entrevista a Revista Exame, em janeiro de 2004, afirmou a importância dos APLs ou clusters para a competitividade das empresas:

Para ser produtiva, a empresa precisa de um *cluster*. Precisa de fornecedores que possam trabalhar com ela todos os dias, precisa de prestadores de serviço, de escolas que treinem pessoas para seu negócio. Não dá para fazer tudo simplesmente importando os produtos de que necessita. É preciso uma massa crítica que forme um *cluster*. Hoje, há *clusters* no Brasil, os calçados são um excelente exemplo. Muitas pessoas no Brasil falam sobre a indústria aeroespacial por causa da Embraer. Não a considero um *cluster*, mas sim uma companhia. Talvez haja um pequeno *cluster* surgindo a seu redor. Há alguns *clusters* no agronegócio bastante competitivos e produtivos. Mas acho razoável dizer que o conceito de *cluster*, de empresas que vêem a si próprias como parte de *clusters* e trabalham de forma proativa para aumentar sua eficiência, é algo que ainda não se firmou no Brasil. E vai ter de se firmar, porque sabemos, pelo exemplo das economias realmente avançadas, que os *clusters* são o ponto de onde vêm a inovação e os rápidos níveis de aumento da produtividade (ESTRATÉGIAS PARA O BRASIL, REVISTA EXAME, 2004).

Além das questões mencionadas por Porter, duas questões ainda merecem destaque: a instabilidade do ambiente macroeconômico e a quase ausência de políticas industriais e de ciência e tecnologia, como também as debilidades na formação dos recursos humanos e os problemas de financiamento, afetando principalmente as micro e pequenas empresas (CASSIOLATO e LASTRES, 2003c). Estes também representam relevantes aspectos que denotam a importância dos arranjos produtivos locais no Brasil.

Dentre os possíveis benefícios gerados por meio da formação de Arranjos Produtivos Locais, pode-se citar: possibilidade maior de sobrevivência de MPEs; desenvolvimento de práticas inovativas pelas MPEs; o desenvolvimento de vantagens coletivas e aproveitamento de sinergias; favorecimento regional; pode representar uma fonte de vantagens competitivas duradouras, etc.

“O argumento principal é que os APLs proporcionam vantagens competitivas principalmente se a dinâmica regional e institucional permite o desenvolvimento de relações de cooperação que favoreçam a prática de atividades inovativas” (OLIVEIRA, 2008, p. 06). Desse modo, o entendimento passa pela compreensão de que os resultados gerados pelos processos inovativos constituem o fator essencial na transformação da economia regional, assim como considerar seu desenvolvimento de longo prazo.

Outro grande benefício gerado pelos APLs refere-se ao desenvolvimento de MPEs. “Em primeiro lugar o reconhecimento de que o aproveitamento das sinergias coletivas geradas pela participação em aglomerações produtivas locais efetivamente fortalece as chances de sobrevivência e crescimento, particularmente das MPEs”

(CASSIOLATO e LASTRES, 2003c, p. 07). Por Consequência, constitui-se em importante fonte geradora de vantagens competitivas duradouras.

A propósito do desenvolvimento regional, Aquino e Bresciani (2005, p. 153) partem do pressuposto de que “os APLs ou *Clusters* são relevantes para o desenvolvimento regional, obtendo-se vantagens competitivas para as indústrias locais, capacitando-as para atuarem globalmente”. Os autores acrescentam que a relevância do tema APL “é fator para o aumento da capacitação das empresas, culminando no desenvolvimento econômico nacional ou regional”. Outrossim, “a reboque do desenvolvimento econômico tem-se a expectativa de melhorias nas condições de trabalho, educação, emprego e renda”. (AQUINO e BRESCIANI, 2005, p. 155).

Ainda no que tange ao desenvolvimento econômico e regional, Oliveira (2008, p. 12) advoga que:

O caráter interativo e social da inovação determinou que se dedicasse atenção especial ao ambiente onde os agentes estão localizados e ao nível de conhecimento tácito existente neste local ou região. Sendo assim, pode-se afirmar que o processo de desenvolvimento encontra-se enraizado nas condições locais e na capacidade dos agentes de se articularem, interagirem, cooperarem e aprenderem. Assim, o processo de desenvolvimento está redescobrando a importância da dimensão local e de suas escalas específicas de cada problemática. Nesse sentido, cabe ressaltar a importância dedicada aos formatos organizacionais baseados nos atributos locais e na interação - e cooperação - entre os agentes.

Diante de tamanha importância frente a muitas questões e dos benefícios que os Arranjos Produtivos podem gerar, os *policy makers* tem visualizado os APLs como alternativas no desenvolvimento de regiões e na atuação sobre as falhas de mercado existentes. Torna-se necessário, portanto, desenvolver políticas públicas de apoio a APLs para que esses benefícios gerem ainda mais resultados satisfatórios no campo econômico e social.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

O capítulo que segue promove uma breve explanação a respeito do Estado, sua importância e intervenção por meio das políticas públicas e ressalta as suas características, a agenda de pesquisa e alguns problemas ocorridos no Brasil. Em seguida, abrange o tema das políticas públicas desenvolvidas para apoiar os Arranjos Produtivos Locais. Por fim, são esboçadas algumas dificuldades encontradas por essas políticas, desde a escolha dos aglomerados que serão beneficiados a problemas ligados à cooperação, como capital social e governança dos APLs.

Este capítulo visa a dar um suporte teórico às análises no que se refere à definição dos aglomerados que desfrutam do benefício da política pública Progridir, bem como na análise a respeito dos impactos do capital social e da governança na execução da política.

3.1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de versar sobre políticas públicas, faz-se necessário abordar brevemente acerca do Estado, explorando seu papel e conceito.

A propósito do conceito de Estado, Ham e Hill (1993, p. 40) afirmam que: “O Estado pode ser definido tanto em termos das instituições que o formam quanto das funções que estas instituições desempenham”. Os instrumentos que fazem parte do estado executam distintas funções. Tais funções são basilares para a constância de relações estáveis dentro de uma sociedade e permaneceram entre as responsabilidades mais primárias assumidas pelo Estado. (HAM e HILL, 1993).

O Estado possui relevante importância para a sociedade atualmente, todavia a interferência desse na vida social não é um fenômeno totalmente novo. Saunders (1980, p. 140) enfatiza que o “caráter do Estado é de forma crescente ativo e diretor, ao passo que seu alcance se estende para abranger áreas de atividade econômica que têm sido tradicionalmente consideradas privadas e, portanto, invioláveis”,

Notadamente, apesar de sua relevância e do aumento da intervenção estatal em sociedades industrializadas avançadas, houve certa negligência por parte dos cientistas sociais em relação ao papel do Estado e seu relacionamento com grupos e indivíduos (HAM E HILL, 1993). Ainda conforme os autores, torna-se necessário atribuir ao Estado uma posição central na análise de políticas: “Se o poder estatal puder um dia ser entendido, o próprio termo deverá ser trazido novamente à existência; ressuscitar o Estado é fazer uma declaração política sobre a centralidade do poder político organizado em sociedades modernas” (WOLFE, 1977, p. ix).

Somente pouco tempo atrás, o Estado pôs-se fortemente envolvido no suprimento de serviços e na operação da economia. Consequentemente, essa intervenção do Estado no desenvolvimento de serviços e atuação na gestão econômica gerou a necessidade de aumentar a cobrança de impostos para financiar suas atividades, gerando opositores à ideia da intervenção do estado. (HAM e HILL, 1993).

Ainda conforme o autor, três áreas de intervenção estatal são atualmente de particular importância.

Primeiramente, há uma série de serviços públicos, aos quais se faz referência através do termo “Estado de bem-estar”. Esta área de intervenção é a encarregada da provisão de serviços tais como educação, saúde pública, aposentadoria, seguro desemprego e habitação. Em segundo, e em função da adoção generalizada de políticas de gestão econômica keynesianas, o Estado moderno tornou-se mais intimamente envolvido na regulação da economia. A intervenção estatal nesta área varia de incentivos ao desenvolvimento industrial, mediante subsídios e concessões tributárias, ao envolvimento direto no processo produtivo mediante a propriedade pública de certas empresas. Em terceiro lugar, a complexidade da vida econômica e urbana obriga o governo ao engajamento em uma variedade de atividades regulatórias a fim de limitar o impacto coletivo potencialmente negativo do comportamento individual. (HAM e HILL, 1993, p.42).

Como forma de intervenção do Estado, os agentes estatais se utilizam das políticas que visem a beneficiar ou suprir as demandas sociais. Conforme Easton (1953, p. 130) “uma política (policy) é uma teia de decisões que alocam valor”. Logo, uma política é como um conjunto de decisões interrelacionadas, fato que concerne à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação específica.

De acordo com Hecló (1974, p. 84-85): “uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação, mais do que decisões ou ações específicas”. Igualmente, o termo política é usado para referir-se a um processo de

tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo. WILDAVSKY (1979, p. 387).

Ham e Hill (1993, p. 13) ponderam as “implicações do fato de que a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões que uma decisão”, destacando aspectos como:

Há uma rede de decisões de considerável complexidade; há uma série de decisões que, tomadas em seu conjunto, encerram mais ou menos o que é a política; políticas mudam com o passar do tempo e, em consequência, o término de uma política é uma tarefa difícil; o estudo de políticas deve deter-se, também, no exame de não-decisões.

Conforme Souza (2006, p. 36), as principais características de uma política pública são:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

Já Thoenig (THOENIG *apud* SARAIVA e FERRAREZI, 2006, p. 32), avalia que as noções que podem individualizar uma política são cinco:

Um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um ‘quadro geral de ação’; tenha um público-alvo (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores.

Sintetizando o entendimento do conceito de política, Dagnino (2002) lembra que é necessário levar em conta:

A distinção entre política e decisão: a política é gerada por uma série de interações entre decisões mais ou menos conscientes de diversos atores sociais (e não somente dos tomadores de decisão); a distinção entre política e administração; que política envolve tanto intenções quanto comportamentos; tanto ação como não-ação; que pode determinar impactos não esperados; que os propósitos podem ser definidos *ex post*; racionalização; que ela é um processo que se estabelece ao longo do tempo; que envolve relações intra e inter organizações; que é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores; que é definida subjetivamente segundo as visões conceituais adotadas.

As políticas públicas, portanto, por meio de suas “decisões públicas são dirigidas a conservar o equilíbrio social ou a introduzir intranquilidades dedicadas a transformar essa realidade”. (MONTEIRO, 2007, p. 28). Deliberações dependentes do próprio fluxo e pelas reações e mutações provocadas pelo tecido social, como também pelos valores, ideias e visões dos atores influentes. “É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório”. (MONTEIRO, 2007, p. 28)

Considerando suas características e importância, Arretche (2003) desenvolve a ideia de que se torna imperioso o desenvolvimento da disciplina em nosso país. Reis (2003) destaca a necessidade de um forte arcabouço teórico em pesquisas e a forma como são visualizadas as relações do Estado nacional com o mercado e a sociedade.

Discussões a respeito do “estado do campo” em políticas públicas avaliam que apesar das lacunas enfrentadas existem condições favoráveis para o desenvolvimento da disciplina de pesquisas (SOUZA, 2003). Faria (2003) avalia que diante de uma “babel de abordagens” as pesquisas em políticas públicas encontram dificuldade de desenvolver-se, destacando que poucas são ainda as abordagens que ressaltam o papel das ideias e do conhecimento no processo de produção de políticas.

É notável uma crescente atenção ao desenvolvimento de disciplinas e pesquisas em políticas públicas. Este interesse se deve às contemporâneas transformações ocorridas na sociedade brasileira, a exemplo do intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais como também pelas oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais. Por conseguinte, pode-se perceber que havia pouca ciência a respeito da operação e o tamanho do real impacto das políticas públicas (ARRETCHÉ, 2003).

Ainda a respeito da agenda política brasileira, Arretche (2003) considera que essas agendas são insuficientes e trazem pouca contribuição ao conhecimento. Ainda conforme a autora, os principais problemas enfrentados pela área de políticas públicas são: baixa capacidade de acumulação de conhecimento; necessidade de maiores discussões a respeito de questões legítimas de investigação e dos

procedimentos e técnicas aceitáveis para a construção do próprio objeto de investigação.

Souza (2003) enfatiza que são três os principais problemas enfrentados pela área de políticas públicas. O primeiro problema, de acordo com a autora, refere-se à escassez de conhecimento da área. Ainda é insuficiente o conhecimento e debate produzido pelos pesquisadores, entretanto, este é um dos problemas em que a solução mais tem avançado.

O segundo problema decorre de o fato da grande existência de estudos setoriais, especialmente estudos de caso. Outrossim, parte significativa desses estudos focalizam apenas alguns aspectos de uma política pública em detrimento do grande número de subáreas que as políticas públicas estão divididas. Desse modo, a autora assegura que esse crescimento horizontal e a falta de crescimento vertical se dão pelo crescimento da própria disciplina.

Um terceiro problema diz respeito à proximidade com os órgãos governamentais. A autora considera que esta proximidade pode gerar dois principais problemas: o fato de poder gerar trabalhos normativos e prescritivos, como a possibilidade de esses órgãos pautarem a agenda de pesquisa brasileira. Assevera ainda que existe um grande impulso de se pesquisar temas de interesse particular, o que pode causar excesso de trabalhos em assuntos específicos. A consequência de problemas como este é que ainda se observa objetos importantes que estão fora das agendas de pesquisa.

Igualmente, Souza (2003) considera que se faz necessário ultrapassar a fase dita como primeira geração de estudos, por ser demasiada centrada nos fracassos em prejuízo de aspectos importantes. Assim, a autora defende o avanço para outra fase “que deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas”. A pesquisadora defende a necessidade de adentrar outros caminhos: a análise *bottom-up*.

Na visão de Reis (2003), a área de políticas públicas possui amplo valor prático nas ciências sociais, pois não se furta ao imperativo da utilidade social, tratando-se de uma área propositiva, pelo menos em tese. Entretanto, a autora avalia que esta característica não deve permitir que as reflexões teóricas sejam

rebaixadas, devendo o pesquisador ter lucidez quanto à perspectiva teórica que utiliza, assim como as alternativas a ela.

Nesse sentido, *policies* devem ser encaradas como práticas políticas, práticas essas cuja interação entre interesses, valores e normas merece tanta consideração quanto os critérios técnicos e as restrições orçamentárias. (REIS, 2003). Outrossim, o grande desafio tanto teórico quanto prático para uma agenda de pesquisa em políticas públicas é reconhecer a necessidade e importância de vincular as perspectivas individualista e institucional. Igualmente, à área de políticas públicas cabe analisar, por exemplo, como é que o Estado atua ou deveria atuar para garantir o suprimento de bens públicos não atendidos pelo setor público (REIS, 2003).

As discussões a respeito dos problemas, da necessidade de uma agenda de pesquisa mais ampla e de como as políticas devem ser encaradas são diversas. Entretanto, faz-se necessário entender exatamente a essência de uma política, a necessidade de resultados por meio destas, e o alinhamento de interesses sociais e econômicos.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

As discussões contemporâneas no que tange à relevância de políticas públicas agentes do desenvolvimento, em grande parte, diz respeito à função do Estado no sistema econômico. Se por um lado os defensores do não intervencionismo afirmam que os mercados apareceriam espontaneamente e as ações políticas estariam restringidas ao uso de ações horizontais, que teriam influência sobre todos os setores da economia de forma indiscriminada, do outro, se afirma que a emergência dos mercados é resultado de intervenções de política estabelecidas tanto do lado da oferta (desenvolvimento de instituições, criação de infraestrutura e de um arcabouço legal) quanto do lado da demanda (OLIVEIRA, 2008).

Os estudos acerca de políticas públicas em arranjos produtivos locais perpassam pelas relações entre territorialidade e desenvolvimento local. (OLIVEIRA,

2008). Igualmente, tais estudos têm sido tratados, levando em consideração a questão da aglomeração em territórios.

Reconhecem-se, desde os distritos marshallianos, as vantagens que a aglomeração pode causar, principalmente pela especialização alcançada no território. Várias outras vantagens podem ser citadas, a exemplo de canais de comercialização e distribuição comuns, facilidade de acesso a fornecedores, aprendizado coletivo etc.

As experiências ocorridas na década de 1980 a partir de aglomerações de empresas na Terceira Itália e no Vale do Silício, nos EUA, demonstraram a força competitiva alcançada pelas micro e pequenas empresas por meio de arranjos produtivos. Esse fato, além de ter chamado a atenção de pesquisadores, passou a ser observado por formuladores de políticas estatais, que puderam visualizar que a integração e cooperação entre agentes promoveriam desenvolvimento regional. Conforme Teixeira (2008, p. 62)

Com base nessa análise e a partir dos exemplos exitosos da Terceira Itália e do Vale do Silício, as aglomerações industriais passaram a ser vistas como um instrumento decisivo para acelerar o desenvolvimento, indicando novos caminhos para a formulação de políticas voltadas para o desenvolvimento regional e local. Isto levou países como Brasil, Portugal, Espanha, Marrocos, África do Sul, entre outros, a observar não só as experiências bem sucedidas da Terceira Itália (têxteis e calçados) e Vale do Silício (indústria microeletrônica), mas, também, de Taiwan e Tailândia (confeccções), do Paquistão (bola de futebol e instrumentos cirúrgicos), de Chihuahua, no México.

Na visão de Porter (1989, p. 730-732), a formação de *clusters* ocorre naturalmente, porém, para o seu fortalecimento, é função do governo agir por meio de políticas de estímulo. Essas políticas podem variar desde a criação de infraestrutura até a especialização dos trabalhadores no contexto local ou regional, por intermédio de apoios à educação técnica específica. O autor assegura, também, que a função do governo é entender a formação do grupo local no intuito de impulsionar as suas atividades. Todavia, adverte que serão pequenas as possibilidades de êxito se o governo iniciar o grupo (AQUINO e BRESCIANI, 2005).

Especificamente no Brasil, a partir dos anos 1990, a Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais- RedeSist se desenvolve e populariza o termo de Arranjo Produtivo Local. Mais recentemente, os APLs passaram a fazer parte da agenda de diversas instituições, a exemplo do Serviço Brasileiro de Apoio a

Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Instituto Evaldo Lodi – IEL. A partir do último mandato do governo FHC e início do governo Lula, maior atenção foi dada aos arranjos e estes passaram a fazer parte do Plano Plurianual do primeiro mandato do presidente.

No âmbito federal, a inclusão de políticas de desenvolvimento de APLs nos PPAs 2000-2003 e 2004-2007 traduziu-se como um grande passo para o auxílio no desenvolvimento local a partir desses arranjos. Por conseguinte, no ano de 2004, o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL) foi criado com a função de apoiar e articular as ações do governo federal. No Plano posterior de 2008-2011, o estímulo a aglomerados de micro e pequenas em APLs foi conservado:

O Programa de Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas visa a fortalecer essas empresas por meio do desenvolvimento de ações de capacitação técnico-gerencial, acesso a informação e tecnologia, comércio exterior e acesso ao crédito, **além de promoção de desenvolvimento integrado dessas empresas em arranjos produtivos locais**, aumentando a competitividade dos produtos e a inserção comercial destas. (grifo nosso) (BRASIL, 2008)

Paralelamente as iniciativas federais, foram iniciadas políticas públicas estaduais, a exemplo dos Estados do Ceará, Sergipe, Pará e Bahia. Na Bahia, no ano de 2005, o Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial, atualmente denominado de Programa Progredir, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado- SECTI, lança projeto de Financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

Os esforços federais, como também os estaduais, apesar de recentes, demandam a necessidade de um arcabouço teórico que gere um maior entendimento das políticas, de como agem, seus benefícios etc. Uma das maneiras de buscar esse arcabouço é visando apreender a respeito de alguns entraves, como também os reflexos destes sobre as políticas, tarefa esta do tópico seguinte.

3.2.1 Entraves enfrentados pelas políticas públicas de apoio a APLs

Dois entraves representam grande parte dos problemas enfrentados pelas políticas de apoio a Arranjos Produtivos Locais: a escolha dos aglomerados a serem beneficiados pela política (anterior à execução da política) e bons níveis de cooperação para que a política possa alcançar seus objetivos (já na fase de execução da política).

3.2.1.1 Identificação e escolha dos aglomerados

Evidentemente, quanto mais acertada for a escolha dos aglomerados a serem beneficiados, maiores serão as possibilidades de a política obter sucesso. Segundo Teixeira e Ferraro (2009, p. 21) “Las políticas orientadas a la promoción de APL se enfrentan con el problema de selección de las aglomeraciones que se han de priorizar, problema que se relaciona en gran medida con dificultades y variedades conceptuales”.

Santos *et. al.* (2004) propõem que nem todas as aglomerações devem ser beneficiadas por políticas de apoio, apenas aquelas com vantagens locacionais retroalimentáveis. Teixeira e Ferraro (2009, p.22) acrescentam que:

Sin embargo, no todas as aglomeraciones productivas poseen estos tipos de ventajas locativas. Em efecto, los procesos históricos de formación de algunas aglomeraciones no alcanzaron un grado de desarrollo que incluya el aprendizaje activo y la innovación entre sus actividades

Escassos ainda são os estudos que identificam a existência de potenciais APLs. Obviamente, tal fato revela uma lacuna na teoria a respeito da elaboração de políticas de apoio e desenvolvimento de APLs. O resultado dessa lacuna se dá, nas políticas, tanto por privilegiar APLs como menos potencial que outros, quanto por apoiar apenas aglomerações já existentes e mais notáveis em detrimento dos arranjos em formação.

A literatura nacional revela poucos trabalhos que desenvolvem metodologias de identificação de aglomerações produtivas locais. Em alguns aspectos elas se tornam distintas, porém todas se utilizam inicialmente do Quociente Locacional (QL):

Brito e Albuquerque (2002), Sebrae (2002), IEDI (2002), Suzigan *et al.* (2003) e Crocco *et. al.* (2006). Santos e outros (2004), como já citado acima, propõem que apenas as aglomerações com vantagens locacionais retroalimentáveis devam ser privilegiadas pelas políticas públicas.

Brito e Albuquerque (2002) sugerem uma metodologia fundamentada em três critérios. Inicialmente a utilização do Quociente Locacional (QL), que busca identificar se um município qualquer possui especialização em uma atividade específica. Segundo Crocco *et. al.* (2006, p. 06): “o QL procura comparar duas estruturas setoriais-espaciais. Ele é a razão entre duas estruturas econômicas: no numerador tem-se a ‘economia’ em estudo e no denominador uma ‘economia de referência”.

Caso fosse possível comprovar a especialização de alguma atividade em determinada região ($QL > 1$), os autores sugerem que seja mensurado agora a participação relativa do par região-atividade no emprego nacional, devendo possuir pelo menos 1% do emprego nacional daquele setor. Por fim, deveria ser utilizado o "critério de densidade". Assim, só será considerado *cluster* os territórios que contarem com um mínimo de dez estabelecimentos no setor e mais de dez em atividades associadas.

Nos estudos Sebrae (2002) o QL também é utilizado inicialmente. Este estudo começa a se diferenciar de Brito e Albuquerque (2002) quando ao invés de número de empregos se utiliza de número de estabelecimentos. O segundo critério neste estudo é também o da densidade, devendo haver mais de trinta estabelecimentos. Caso os setores passem por essas duas fases, esses são ordenados de acordo com o QL como potenciais *clusters*.

Os trabalhos do IEDI (2002) e de Suzigan *et al.* (2003) trazem, por sua vez, o cálculo de um Gini Locacional anterior à utilização do QL. Segundo Crocco (2006, p. 07): “O índice de Gini Locacional, aplicado para dados de emprego da RAIS e PIA, é utilizado para identificar quais classes de indústrias são geograficamente mais concentradas em um país ou uma região”. Todavia, como esse indicador “não é capaz de mostrar quais são as regiões e os municípios em que se verifica a concentração” (SUZIGAN *et al.*, 2003, p. 50), utiliza-se o QL. Em seguida, variáveis

de controle são utilizadas, a exemplo de participação relativa no total de emprego no setor, volume absoluto de empregos e número de estabelecimentos.

Por fim, Crocco *et. al.* (2006) buscam eliminar os problemas acima mencionados por meio da utilização de um índice de concentração (IC). Segundo o autor, esse indicador deve captar quatro características da aglomeração, sejam elas “a especificidade de um atividade dentro de uma região; o seu peso em relação à estrutura industrial da região; a importância do setor nacionalmente; a escala absoluta da estrutura industrial local”. (CROCCO *et. al.* 2006, p. 08).

No caso específico do PROGREDIR foi desenvolvida uma metodologia própria de identificação de APLs. Segundo o documento inicial do Programa Progredir (2005), a seleção dos APLs procurou respeitar a

Representatividade setorial e territorial na seleção dos APL's, de modo que se possa ter um benefício relevante do Programa com vistas à sua disseminação: a avaliação do APL enquanto modo instrumental de intervenção para fortalecimento da competitividade e para o próprio fomento ao desenvolvimento sustentável. (PROGREDIR, 2005, p. 120).

Assim, o Programa Progredir considerou alguns indicadores para que pudesse chegar aos arranjos a serem beneficiados, considerando dois aspectos: para a finalidade do programa e para o propósito do programa.

Se para Finalidade do Programa mensura-se o impacto do instrumental do APL no desempenho competitivo, para o Propósito do Programa, avalia-se a relevância da instrumentalização dos APL's para a promover a conduta competitiva das empresas. (PROGREDIR, 2005, p. 121).

A especificação dos critérios definidos pelo Programa Progredir, em seus documentos e relatórios, como se nota nas citações anteriores, ainda é bastante imprecisa e pouco clara. Notadamente, se faria necessária a escolha de uma metodologia de identificação de potenciais Arranjos Produtivos Locais, a exemplo dos descritos anteriormente, na busca dos aglomerados que deveriam ser beneficiados pela política.

3.2.1.2 Cooperação

Qualquer que seja a política pública de apoio a Arranjos Produtivos Locais, esta deverá estimular a cooperação entre os membros dos arranjos, sob pena de não alcançar os objetivos propostos. Isso por que um Arranjo não poderia sobreviver sem a existência de engajamento e contribuição dos membros no compartilhamento de informações e recursos. O estímulo à cooperação depende, em grande medida, dos níveis de capital social.

O capital social representa, todavia, um importante subsídio não só para cooperação, como também para a formação de uma governança nos Arranjos Produtivos Locais. Outrossim, os reflexos da cooperação podem estimular a presença de uma governança. Assim, capital social estimula a cooperação e a formação da governança, e a cooperação representa um importante aspecto para a formação da governança.

• **Capital Social**

O conceito de capital social ainda é bastante recente e não se pode considerar que este já chegou a uma definição estanque. Ainda em fase de exploração, este conceito tem permeado algumas teorias e sido bastante importante na construção de pesquisas em todo o mundo. Albagli e Maciel (2002, p. 04) justificam que a “necessidade de desenvolver conceitos que reflitam a complexidade e o inter-relacionamento das várias esferas de intervenção humana” constitui-se como a razão da exploração desse conceito.

Na literatura especializada de capital social existem duas principais vertentes que visam o exame do tema. A primeira concebe que o acervo de capital social é assentado por raízes históricas e a segunda vertente crê na capacidade de mobilização e empoderamento dos diferentes grupos como forma de aumentar o estoque de capital social. As vertentes aqui expostas não são excludentes, por isso, este trabalho não desconsidera as raízes históricas, mas acredita que o capital social de determinada região pode ser melhorado por meio de diversas variáveis.

A respeito dos principais autores que versam a respeito do capital social, vários estudiosos buscaram examinar o conceito, a exemplo de Jhon Durston,

Douglas North e Mark Granovetter. Entretanto, a literatura faz referência a três autores como os mais expressivos, citados e com maiores contribuições ao tema do capital social: Pierre Bourdieu, James Coleman e Robert Putnam. Para efeito de escolha do referencial teórico, será analisadas apenas as perspectivas principais acima citadas.

Portes (1998) avalia que Bourdieu (1980) fez a análise pioneira moderna ordenada sobre capital social, tendo como foco as táticas de reprodução ou a alteração de disposição na estrutura social. Bourdieu acrescentaria ainda à análise do capital social, a noção de conflito entre os participantes de uma aglomeração. Já Coleman estabelece ligação entre a teoria da escolha racional e as relações sociais no desenvolvimento de capital humano e também social. Por fim, Putnam ressaltou a existência de uma expressiva associação entre responsabilidade cívica, políticas públicas e desenvolvimento econômico.

Os estudos de Bourdieu, como descritos anteriormente, visam a analisar mais especificamente a estrutura social. A respeito do capital social, Bourdieu (1980, p. 67) considera que

O capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionais de interconhecimento e de inter-relacionamento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis.

Se considerado os estudos de Coleman, na concepção de Anése (2009), esses estudos inserem-se num contexto educacional e apresentam a ação do capital social no aumento do capital humano ou relações entre alcance educacional e desigualdade social. A este respeito, Coleman (1990, p. 302) defende que:

O capital social é definido por sua função. Não é uma única entidade, mas uma variedade de entidades diferentes que têm duas características: são todos consistentes com alguns aspectos das estruturas sociais e facilitam certas ações dos atores- sejam pessoas ou empresas- no âmbito da estrutura.

Apesar de outras contribuições, apenas Robert Putnam, alicerçado num estudo de 20 anos na Terceira Itália, foi capaz de desvendar algumas questões relacionadas ao capital social até então não discutidas. “Em seu estudo seminal sobre a Itália, Putnam procurou explicar as diferenças de engajamento cívico e de

governos regionais efetivos entre o Centro-Norte e o Sul italianos, a partir de seus diferentes estoques de capital social” (ALBAGLI e MACIEL, 2003, p. 425).

Putnam, durante seus estudos, buscou responder, baseado nos contrastes encontrados do Norte e do Sul da Itália, por que o mesmo tipo de instituição teria uma performance tão diferente em contextos sociais diferentes. A sua pesquisa revelou algumas aspectos importantes do capital social: o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições e a história institucional costuma evoluir lentamente. Além disso, “para a estabilidade política, para a boa governança e mesmo para o desenvolvimento econômico, o capital social pode ser mais importante até do que o capital físico ou humano” (PUTNAM, 2002, P. 192).

Para o autor, o oportunismo e outros problemas de se trabalhar em conjunto só serão superados sob a dependência de um contexto social mais amplo em que determinado jogo é disputado. Ainda segundo Putnam, quando a comunidade já possui certo estoque de capital social torna-se mais fácil a cooperação voluntária. “Aqui o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. (PUTNAM, 2002, p. 177).

O pesquisador acredita, ainda, que os princípios de participação cívica concebem um intenso intercâmbio horizontal, e “quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo” (PUTNAM, 2002, p. 183). Logo, o capital social “corporificado em sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto: sociedade forte, economia forte; sociedade forte, Estado forte”. (*Op. Cit.* p. 185-186).

No que se refere à relação entre capital social e a formação de aglomerações territoriais produtivamente inovadoras, Albagli e Maciel (2003) explicitam que existe uma forte relação, em especial, nos arranjos produtivos locais. Segundo as autoras, tal relação está alicerçada não apenas no envolvimento de empresas, mas em outros tipos de atores, como organismos governamentais, associações, instituições de pesquisa, educação e treinamento. O capital social, todavia, ainda de acordo com as pesquisadoras: “(...) pode ser um fator de interação cooperativa para o desenvolvimento local e, portanto, deve ser considerado uma

peça importante – mas não a única – na mobilização de arranjos produtivos locais” (ALBAGLI e MACIEL, 2003, p. 432).

Nota-se, portanto, a importância da existência do capital social na formação dos Arranjos Produtivos Locais. A existência de bons níveis de capital social tende a facilitar e promover a cooperação entre os empresários participantes das redes. A cooperação, por sua vez, se revela como um forte aspecto na instrumentalização de um APL, sendo de fundamental importância na sua constituição e desenvolvimento.

• Governança em APLs

A governança representa “a prática de uma gestão compartilhada de processos decisórios que conduz, a partir do consenso, as deliberações de uma rede, com o objetivo de articular e facilitar ações do projeto de desenvolvimento traçado pelos próprios participantes”. (VILLELA E PINTO, 2009, p. 1075). Logo, as deliberações devem ser assumidas coletivamente, devido ao engajamento participativo de uma totalidade, sejam eles representantes do estado, da sociedade civil e/ou das empresas.

Segundo Cassiolato e Spaziato (2003, p. 06), o conceito de governança

parte da ideia geral do estabelecimento de práticas democráticas locais por meio da intervenção e participação de diferentes categorias de atores - Estado, em seus diferentes níveis, empresas privadas locais, cidadãos e trabalhadores, organizações não-governamentais etc. — nos processos de decisão locais.

As decisões promovidas, portanto, por uma governança democrática e participativa devem atender os interesses de todo o grupo, cujos agentes do processo se unam em favor da melhoria da competitividade de suas empresas. Para Tenório *et. al.* (2007) a legitimidade das deliberações políticas precisam ter procedência em um método de discussão, dirigidos pelos princípios da inserção, do pluralismo, da equidade participativa, da autonomia e do bem comum. Fischer (1996, p. 19), assevera ainda que “*governance* é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo”

Não apenas as empresas, mas também as instituições de apoio e os governos estaduais e federal possuem papel importante no desenvolvimento do

aglomerado e do território por meio do incentivo e da geração de conhecimento implícito local. As instituições e governos auxiliam, principalmente, na articulação dos interesses das empresas que formam o aglomerado. Assim, uma boa coordenação das atividades deve unir empresas, entidades e governos em prol do desenvolvimento do APL.

Com relação às formas de coordenar um arranjo, Suzigan Garcia e Furtado (2007) argumentam que o governo do sistema produtivo local é determinado por questões como estrutura de produção, aglomeração territorial, organização, inserção no mercado, densidade institucional e tecido social. Pode-se inferir, portanto, que só a partir das características apresentadas pelo arranjo que deve ser definida a estrutura de governança mais adequada e que promova maiores benefícios aos atores e a região envolvida.

Qualquer que seja o tipo de governança, esta deve levar em consideração a ação dos atores. Segundo Tenório (2007, p. 19):

A terminologia contemporânea começa a conotar conceitos como governança, que enfatiza o papel dos cidadãos – individuais ou organizados em formas associativas – no processo político, partindo da identificação dos problemas, à formulação, instituição e avaliação dos resultados.

Assim, a finalidade da governança é conseguir uma participação real dos distintos grupos de interesses e de comunidades nas resoluções. (VILLELA e PINTO, 2009). Outrossim, para que haja a governança, aspectos como capital social se tornam bastante relevantes.

Tanto o capital social quanto a governança, portanto, representam importantes requisitos na formação e continuidade dos aglomerados formados por micro e pequenas empresas, os Arranjos Produtivos Locais. Existe uma necessidade iminente, diante das dificuldades enfrentadas pelas MPES, de apoio a esses APLs.

Algumas ações, dessa forma, tornam-se importantes como o desenvolvimento de bons níveis de capital social no sentido de facilitar as ações coletivas e gerar benefícios comuns, assim como de estruturar uma governança que possa ser heterogênea e ao mesmo tempo articulada. Nesse sentido, relevantes também se tornam as ações dos Estados por intermédio das políticas públicas de

apoio aos arranjos, a exemplo do Programa Progredir, do Governo do Estado da Bahia.

A partir do desenvolvimento dos capítulos teóricos, é possível promover uma relação entre a teoria e o modelo de análise proposto nesta pesquisa. Como forma de minimizar os entraves ocorridos em MPEs, empresários se aglomeram no intuito de se beneficiar de ganhos coletivos. Esses ganhos são melhores desenvolvidos quando existem capital social e governanças adequadas. Por conta da dificuldade de desenvolvimento desses aspectos junto aos APLs, assim como de outros aspectos, surgem as políticas públicas de apoio a arranjos, que devem, por sua vez, escolher adequadamente os beneficiários.

O modelo de análise, portanto, justifica-se ao analisar se a escolha dos arranjos no Programa Progredir foi adequada, como também verificar os impactos do capital social e da governança no desenvolvimento da política. Igualmente, o modelo visa a verificar os impactos da descontinuidade da política em sua execução. Ressalte-se que o objetivo desta pesquisa não é avaliar se o Programa tem conseguido desenvolver a competitividade, a intenção aqui é analisar os reflexos da escolha dos aglomerados, do capital social e da governança, como da descontinuidade política, nos resultados do Programa.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Para classificação da pesquisa, toma-se como base a taxionomia apresentada por Gil (2001). Segundo o autor, existem diversas formas de se classificar uma pesquisa.

Quanto a sua natureza, Gil (2001) assegura que a pesquisa pode ser básica ou aplicada. Identifica-se que este estudo visa à aplicação que se propõe a gerar conhecimentos que auxiliem na solução de problemas operacionais específicos. Neste caso, esses percalços estariam ligados a dificuldades enfrentadas pelas políticas públicas no que se refere à delimitação e escolha dos APLs, o capital social, governança dos arranjos e a descontinuidade na execução.

Quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa pode ser quantitativa ou qualitativa (GIL, 1991). Esta dissertação adota a linha qualitativa, haja vista que esta se propõe em apontar as causas e os efeitos que incidem em determinado dado coletado. Este trabalho acadêmico-científico fez uso de entrevista semi-estruturada, cujas informações foram classificadas e analisadas.

Denzin e Lincoln (2000, p. 3) versam a respeito da pesquisa qualitativa como “uma atividade situada que coloca o pesquisador no mundo, consistindo num campo de práticas materiais e interpretativas que tornam o mundo visível”. Minayo (2004, p. 21-22) acrescenta:

o objeto das ciências sociais é essencialmente qualitativo [devendo] qualquer investigação social contemplar uma característica básica de seu objeto: o aspecto qualitativo. Isso implica considerar sujeito de estudo: gente, em determinada condição social, pertencente a determinado grupo social ou classe com suas crenças, valores e significados.

No que tange aos objetivos, Gil (2001) classifica as pesquisas como exploratórias, descritivas e explicativas. Este trabalho se insere numa linha exploratória e analítica (descritiva).

De modo geral, a pesquisa exploratória possui o intento de gerar maior intimidade com o problema e torná-lo mais claro, mais exposto (GIL, 1999;

RICHARDSON, 2009). Não obstante, a finalidade exploratória, quando se trata de pesquisa qualitativa, propõe-se a possibilidade de familiarização com as pessoas e suas preocupações (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008).

Com relação à questão descritiva, a categorização de dados se justifica pela procura e identificação das particularidades de uma coligação específica de sujeitos, privilegiando o “como” e o “quê”, por meio de uma análise precisa dos detalhes de como pensam e agem. (CERVO; BERVIAN, 1996; DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008; GIL, 2001; VERGARA, 2007). A presente pesquisa, que se deu por meio de imersão na Secretaria responsável, visa a identificação das dificuldades do Programa Progredir, considerando as variáveis escolha e delimitação de APLs, capital social, governança e descontinuidade política (exploratória), além de buscar revelar como se dão essas dificuldades junto à política (descritiva).

Quanto aos procedimentos técnicos, Gil (2001) classifica a pesquisa em: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa experimental, pesquisa *ex post facto*, levantamento, estudo de caso, pesquisa-ação e pesquisa participante. Esta dissertação, além de bibliográfica, realiza estudo de caso.

A Pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos (Gil, 2001). Já o Estudo de caso, conforme Yin (1989, p. 23) é: "uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas". Tull e Hawkins (1976, p. 323) afirmam que: "um estudo de caso refere-se a uma análise intensiva de uma situação particular"

A pesquisa, quanto aos procedimentos técnicos, esta dissertação é considerada bibliográfica, pois foram utilizados dados já publicados em relatórios, documentos do programa e outras fontes diversas e pertinentes, a exemplo de teses, dissertações e artigos científicos. Igualmente, esta se enquadra como estudo de caso, pois envolve o estudo de apenas um objeto de pesquisa: a política pública Progredir.

No que se refere ao método, estes fornecem as bases lógicas à investigação, e são eles: dedutivo, indutivo, hipotético-dedutivo, dialético e fenomenológico. (GIL, 1999; LAKATOS e MARCONI, 1993).

Para efeito dessa pesquisa, utilizou-se o método dedutivo. Ao caracterizá-lo, Gil (1999) explica que parte da generalização para chegar ao particular. Este trabalho partiu de uma revisão de literatura a respeito do tema, almejando chegar à questão de pesquisa, utilizando-se, portanto, de um método dedutivo.

4.2 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA, COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

Classificada a pesquisa, cabe uma consideração a respeito da abrangência do estudo, assim como a forma de coleta e tratamento dos dados. No caso desta pesquisa, a população corresponde ao pessoal responsável pela política dentro do Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial – PROGREDIR, parceiros e empresários envolvidos e beneficiados pelo Programa.

Na definição da amostra junto à Secretaria responsável pelo Programa no Governo da Bahia – SECTI, os entrevistados foram escolhidos em função da indicação de um informante-chave. Este informante, além de pertencer ao quadro de funcionários da Secretaria há muito tempo, acompanha o Programa desde o seu início. Cada funcionário da SECTI foi escolhido considerando tempo no Programa e por pertencer a níveis hierárquicos diferentes. Assim, foram indicados pelo informante-chave: O coordenador geral, dois subcoordenadores, dois funcionários da equipe técnica e três coordenadores locais de Programa.

Outrossim, o informante foi o responsável pela indicação de entrevistas com parceiros do Programa e empresários. Quando da escolha de ex-funcionários do Programa, a seleção se deu pela importância admitida pelo pesquisador e sua possível contribuição na resposta às questões da entrevista. A amostra objeto da presente pesquisa se constitui, portanto, como não-probabilística intencional.

As informações foram coletadas junto ao pessoal responsável pelo Progredir, na SECTI, em período de imersão realizada no mês de julho do ano de 2011, no qual além das entrevistas, foi possível observar hábitos e rotinas dos responsáveis com relação à política e ter acesso direto a algumas documentações pertinentes à pesquisa. Durante as entrevistas na Secretaria, foi possível ouvir

representantes de todos os níveis hierárquicos: coordenadores locais de programa, equipe técnica, subcoordenadores e o coordenador geral.

Além das entrevistas concretizadas com pessoal responsável na Secretaria, foi possível entrevistar em agosto de 2011, fora do período de imersão, ex-funcionários que estiveram presentes na formulação da política, responsáveis pelo Programa junto ao Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa – SEBRAE e Instituto Evaldo Lodi – IEL, além de representantes dos empresários beneficiados pela política.

Quadro nº 2 - Dados dos Entrevistados

Entrevistado	Sexo	Entidade	Cargo
Entrevistado 1	Masculino	SECTI	Coordenação Geral
Entrevistado 2	Feminino	SECTI	Equipe Técnica
Entrevistado 3	Masculino	Aglomerado T. Plástico	Empresário
Entrevistado 4	Feminino	SECTI	Equipe Técnica
Entrevistado 5	Masculino	SECTI	Ex Coordenador Geral
Entrevistado 6	Feminino	SECTI	Subcoordenação
Entrevistado 7	Masculino	SECTI	Ex Superintendente
Entrevistado 8	Feminino	SECTI	Subcoordenação
Entrevistado 9	Masculino	SEBRAE	Diretor
Entrevistado 10	Feminino	IEL	Diretor
Entrevistado 11	Feminino	SECTI	Coordenador Local de Programa
Entrevistado 12	Masculino	SECTI	Coordenador Local de Programa
Entrevistado 13	Feminino	SECTI	Subcoordenação
Entrevistado 14	Feminino	Aglomerado Confecções	Empresária

Fonte: Elaborado pelo autor

A estratégia de abordagem planejada para a coleta dos dados foi aplicada com o apoio de entrevista semi-estruturada, e seu roteiro reflete uma abordagem preferencialmente qualitativa.

Após a realização das entrevistas semi-estruturadas, estas foram devidamente transcritas, totalizando quatorze diferentes documentos, que se referem a quatorze entrevistados. Em seguida, foram feitas leituras individualizadas e criteriosas das entrevistas, com o objetivo de identificar o posicionamento de cada entrevistado quanto às questões colocadas em exame, produzindo análises individuais das falas dos entrevistados. Em uma terceira fase, foram promovidas comparações e agregadas às opiniões similares, a partir da consideração do pesquisador.

A construção do instrumento de coleta de dados, no entanto, previu que os dados seriam coletados não apenas por meio de pesquisa de campo com entrevista semi-estruturada a ser aplicada na amostra objeto da pesquisa. Também previa uma pesquisa bibliográfica: dados secundários presentes em livros, jornais, revistas especializadas, sites institucionais, teses e dissertações pertinentes ao assunto, documentos e relatórios do Programa.

Considerando o modelo de análise aqui proposto, têm-se como dimensões os aglomerados, o capital social, a governança e a execução da política. A primeira dimensão coletou dados primários, assim como dados secundários. Foram utilizados todos os documentos iniciais do Programa e as entrevistas que foram produzidas.

As dimensões capital social e governança se utilizaram de documentos do Programa, como: documentos de apresentação; sínteses dos APLs; Documentos de governança. Outrossim, as entrevistas supriram e complementaram as informações talvez não previstas nos documentos formais do Programa.

Por fim, a dimensão execução da política também contou com um aporte documental, principalmente nos denominados “documentos de retomada”, em que novos funcionários estariam responsáveis pelo Programa. Essa dimensão, contudo, essencialmente será analisada por meio de dados coletados em entrevista.

Considerando os três objetivos específicos propostos para o presente estudo, estes foram alcançados conforme explicações a seguir:

Objetivo Específico 1: Investigar os critérios de escolha das aglomerações no processo de identificação e seleção da política. Busca-se atingir o objetivo proposto mediante a obtenção de respostas para os questionamentos apresentados no primeiro bloco proposto de perguntas, todas apresentadas e justificadas no Quadro 1 e vinculados a revisão de literatura.

Quadro nº 3 - Primeiro bloco de perguntas.

Pergunta	Justificativa para a pergunta
Qual a importância local do aglomerado?	Entender qual a importância local do aglomerado. Deve-se verificar quociente locacional, utilizando dados secundários da RAIS.
Qual a importância do aglomerado para o estado?	Entender qual a importância local do aglomerado. Deve-se verificar a participação da atividade no emprego, utilizando dados secundários da RAIS.
O capital social e a governança foram considerados na seleção?	Identificar aspectos que comprovem ou não a utilização de indicadores de capital social e de governança na escolha, a exemplo da articulação entre parceiros da política e empresários, por meio dos documentos iniciais das políticas, além das entrevistas.
Considerando a questão territorial, os escolhidos podem ser considerados aglomerados e qual sua importância?	Entender se os empresários foram escolhidos considerando a questão territorial, considerando ainda os documentos iniciais e entrevistas.

Objetivo Específico 2: Avaliar as consequências do baixo capital social existente para a capacidade de cooperação e as implicações das governanças na execução da política. Busca-se atingir o objetivo proposto mediante a obtenção de respostas para os questionamentos apresentados no primeiro bloco proposto de perguntas, todas apresentadas e justificadas no Quadro 2 e vinculada à revisão de literatura.

Quadro nº 4 - Segundo bloco de perguntas.

Pergunta	Justificativa para a pergunta
Como se classifica o capital social dos aglomerados? O capital social tem influenciado, trazendo limitações ao desempenho da política?	Verificar se as aglomerações possuem capital social insuficiente e se este impõe barreiras à eficácia da política, considerando participação em ações coletivas, confiança nas relações, etc. Utilizou como fonte de dados unicamente as entrevistas.
Considera-se a governança dos APLs sólida e articulada? A governança (falta ou inadequada), tem influenciado, trazendo limitações ao desempenho da política?	Verificar em que estado se encontram as governanças e considerar se a governança inadequada impõe barreiras à eficácia da política, considerando aspectos como engajamento no grupo, igualdade de poder etc. Utilizou como fonte de dados documentos das governanças e entrevistas.

Objetivo Específico 3: Verificar a existência de descontinuidade na execução da política, e se tal fato afetou sua eficácia. Busca-se atingir o objetivo proposto mediante a obtenção de respostas para os questionamentos apresentados no primeiro bloco proposto de perguntas, todas apresentadas e justificadas no Quadro 3 e vinculados a revisão de literatura.

Quadro nº 5 - Terceiro bloco de perguntas

Pergunta	Justificativa para a pergunta
Quais considerações podem ser feitas quanto ao tempo em que as políticas ficaram paralisadas e quanto à troca de pessoal responsável, nos resultados das políticas?	Considerar alguns problemas enfrentados pela política que podem ser justificados por sua descontinuidade ou pela troca de pessoal responsável, considerando o número de trocas de pessoal, tempo gasto com novos treinamentos etc. Considerou documentos que versam a respeito de paralisações e entrevistas.

Depois de coletados os dados necessários, eles foram tratados. A este respeito, conforme Vergara (2007, p. 59), os dados podem ser tratados com procedimentos estatísticos, ou “de forma não estatística, por exemplo, codificando-os, apresentando-os de forma mais estruturada e analisando-os”. Nesta pesquisa, constatou-se ser apropriado tratar os dados de maneira não estatística, por essa se revelar de caráter qualitativa.

Esta dissertação, portanto, ao buscar seu foco no entendimento de determinados fenômenos, não se situa a partir da lógica da probabilidade. Pelo contrário, zela pelo exame dos “fenômenos que só podem ser compreendidos por uma análise acurada, em pesquisas realizadas no meio natural, conforme permitem o estudo de caso, a observação participante, a história de vida” (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008, p. 138-139).

A pesquisa se dará por meio de análise documental e análise de conteúdo. A análise de conteúdo foi composta de pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados e interpretação. Criada inicialmente como uma técnica de pesquisa com vistas a uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa de comunicações em jornais, revistas, filmes, emissoras de rádio e televisão, hoje é cada vez mais empregada para análise de material qualitativo obtido por meio de entrevistas de pesquisa (MACHADO, 1991).

Bardin (1977, P. 42) afirma que:

A análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

“A finalidade da análise de conteúdo é produzir inferência, trabalhando com vestígios e índices postos em evidência por procedimentos mais ou menos

complexos” (PUGLISI; FRANCO, 2005, p. 25). O resultado da análise de conteúdo produziu quadros constando as falas particulares dos sujeitos entrevistados. Cada quadro constou de dados com vistas a responder aos objetivos específicos e seus devidos pressupostos.

A intenção da análise das entrevistas é assemelhar-se ao processo de categorização e tabulação de respostas a questões abertas. Igualmente, os dados secundários foram devidamente enquadrados, constando as informações cabíveis a cada um dos objetivos específicos e pressupostos. Há, posteriormente, um cruzamento dos dados secundários e primários.

Cumpridas essas etapas, forma-se a base documental, que acompanhada dos procedimentos de análise, criou as unidades de categorização de dados brutos e permitiu sua análise.

4.3 O MODELO DE ANÁLISE

Utiliza-se para efeito de análise um modelo desenvolvido pelo próprio autor. Para tanto, o modelo considera as variáveis escolha de arranjos, capital social e governança, e execução da política, na intenção de verificar os pressupostos da pesquisa e melhor responder a problemática sugerida.

Quadro nº 6 - Modelo de análise

Dimensões	Componentes	Indicadores
Aglomerados	Importância Local	- Índice de QL dos APLs
	Importância para a atividade no estado	- Participação da Atividade no Emprego
	Capital social e da governança	- Cooperação empresarial. - Articulação empresarial.
	Territorialidade	- Indicadores da real existência das aglomerações nos limites territoriais.
Capital Social	Capital social dos APLs envolvidos	- Participação nas ações coletivas empreendidas pela rede. - Confiança e cooperação nas relações sociais.
	Dificuldades da política com capital social	- Dificuldade(s) na consecução de objetivos que demandem bons níveis de cooperação.
Governança	Articulação de governança do programa	- Envolvimento dos empresários. - Confiança na coordenação dos APLs. - Participação e igualdade no poder de voto.
	Limitações de governança	- Dificuldade na consecução de objetivos que demandem uma estrutura articulada.
Execução da política	Descontinuidade na execução	- Tempo e número de vezes em que a política esteve parada. - Número de vezes em que houve troca de pessoal responsável. - Dificuldades da execução quanto a troca de pessoal ou paralisação de atividades.

Fonte: Elaborado pelo autor

5 O PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL (PROGREDIR): POLÍTICA PÚBLICA DE CARACTERÍSTICAS PECULIARES

Cabe inicialmente uma breve apresentação da esquematização desta análise. Serão utilizadas nesse exame referências secundárias de bibliografia especializada e documentos do Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial, como também de entrevistas realizadas em período de imersão e fora dele. Salienta-se que devido a problemas no Sistema de Informações, do pobre sistema de armazenamento de documentos, e de um sistema de avaliação e monitoramento ineficiente, algumas análises se fundamentarão basicamente nas entrevistas concedidas pelo pessoal responsável pela política na SECTI, pelos parceiros e empresários envolvidos.

Dividida em três blocos principais, cada parte desse exame visa comprovar/refutar um diferente pressuposto de pesquisa, conforme modelo de análise. O primeiro bloco intitulado de “A Escolha dos Aglomerados beneficiados pela política” aborda o pressuposto 1 da pesquisa, que faz referência à forma de seleção dos aglomerados pela política. A análise demonstra a existência de alguns entraves relacionados aos critérios de seleção e uma adequação desses critérios aos interesses do governo de, principalmente, aumentar a abrangência da política. Igualmente, seriam atendidos os interesses de parceiros e do BID.

O segundo bloco faz uma análise da cooperação e aborda os aspectos ligados a esta, como capital social e governança, na intenção de avaliar a afirmação do pressuposto 2, que avalia se os aglomerados escolhidos atualmente possuem bons níveis de capital social e governanças sólidas e articuladas. A análise demonstra que além de não responder a esta necessidade, o Programa promoveu ações insuficientes no estímulo à melhoria desses quesitos. Do mesmo modo, dificuldades na atual fase do Progredir refletem problemas advindos do capital social e da governança.

Por fim, o terceiro bloco dessa análise caracterizado pela “Descontinuidade Política” analisa o Pressuposto 3 da pesquisa, demonstrando que as trocas de governo e pessoal responsável pelo Programa influenciaram, de forma negativa, o desenvolvimento do Programa Progredir. Igualmente, promove considerações que

revelam divergentes entraves ao Programa, também responsáveis pelas paralisações ocorridas durante o período de execução do mesmo.

5.1 A ESCOLHA DOS AGLOMERADOS BENEFICIADOS PELA POLÍTICA

A metodologia de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (2003) produzida pelo Projeto Promos/SEBRAE/BID é referência para a política nos requisitos que devem ser considerados numa seleção. Este documento considera itens como especialidade produtiva, capital social, governança, territorialidade etc, como requisitos importantes que os aglomerados necessitam ter para que sejam apoiadas por políticas como o Progredir.

Apesar de considerar a metodologia, dois documentos representam as principais fontes de análise no intuito de verificar como se deu a escolha dos aglomerados pela política pública do governo do Estado da Bahia. Conforme o primeiro documento, de produção do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, os aglomerados teriam sido escolhidos por meio de 15 critérios, com pontuação de zero a quatro conforme a intensidade da presença do critério, representado na Tabela 9.

Tabela 9: Critérios de Seleção dos aglomerados

	A	B	C	D	E	F	G	H
2	APL	Cidade	amplitud de la cadena del valor	numero de empresas de la cadena/numero de empresas del sector	facturamento em relação ao setor de atividade	numero empleados	peso relativo respecto al nivel estadual	relacion con las instituciones científicas y el conocimiento
3	Fruticultura	Juazeiro	3	2	2	3	3	2
4	Tecnologia da Informação & Microeletrônica *	RMS /Ilhéus	3	4	2	3	2	3
5	Fornecedores Automotivo	RMS	4	3	2	2	3	2
6	Transformação Plástica (Fibras Naturais e reciclagem)	RMS	4	3	3	3	3	2
7	Confecções	RMS y Feira	3	3	2	3	1	1
8	Ecoturismo e Chocolate	Ilhéus	3	2	2	2	2	2
9	Rochas Ornamentais	Ourolândia	2	2	2	2	2	2
10	Piscicultura	Paulo Afonso	2	2	2	2	1	2
11	Derivados da Cana de Açúcar	Abaira	1	2	1	3	0	1
12	Caprinovinocultura	Juçara	2	1	0	2	0	1
13	PL com dois componentes promovendo cooperação entre ambos							

	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V
2	nível tecnológico	potencial competitivo	capacidade exportadora	mercado de destino actual - para 2 anos	sostenibilidad ambiental	capacidad asociativa	governanza local	descentralizacion regional	Impacto diferencial del programa frente otros programas	TOTAL	Média	Hanking		
3	2	4	4	4	2	2	1	4	1	39	2,60	1		LEGENDA
4	3	3	1	2	2	2	2	1	3	36	2,40	2		
5	4	2	3	2	2	1	2	1	3	36	2,40	3	0	muy bajo
6	2	2	2	2	2	2	1	2	3	36	2,40	4	1	medio bajo
7	2	1	1	2	3	3	4	2	3	34	2,27	5	2	medio
8	1	3	1	2	4	2	1	3	4	34	2,27	6	3	medio alto
9	2	3	3	2	1	2	2	3	2	32	2,13	7	4	muy alto
10	2	3	3	1	1	3	2	3	2	31	2,07	8		
11	1	2	2	2	2	4	4	3	2	30	2,00	9		
12	1	3	3	2	4	3	1	4	3	30	2,00	10		
13														

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (2005)

A partir dos critérios utilizados pelo BID na escolha dos aglomerados beneficiados pelo Programa, nota-se que estes foram relaxados no que se referem a questões importantes, a exemplo da especialização setorial.

Um segundo documento denominado Parecer Técnico foi produzido posteriormente pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Governo do Estado da Bahia- SECTI. Em conformidade com esse parecer, houve um mapeamento de 66 aglomerações, utilizando-se de entrevistas como metodologia. Posteriormente, numa segunda etapa do processo de seleção, identificaram-se alguns APL prioritários por meio de uma caracterização mais detalhada:

Quadro nº 7- Critérios de Seleção

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
1- Presença de empresas e especialização setorial	Concentração territorial de um número significativo de empresas que atuem em um ou vários setores complementares.
2-Nível de participação na produção nacional	A representatividade da produção local em relação à produção nacional.
3-Existência de Cooperação Inter-firma	Existência de consórcios formados com a finalidade de comprar ou vender conjuntamente, esforços para o treinamento em conjunto, ou compartilhamento de máquinas e equipamentos entre as firmas.
4-Existência de governança local	Existência de associações ou outras formas de coordenação compartilhada, formal ou informal, das atividades do APL.
5-Presença de Fornecedores estratégicos	Proximidade com os principais fornecedores, de maneira a internalizar no território do APL a maior densidade possível das atividades da cadeia produtiva e de valor.
6-Presença de Centros Tecnológicos e qualificação profissional	Existência, quantidade, competência e aptidão dos Centros para a oferta de serviços tecnológicos e qualificação profissional às unidades participantes da cadeia produtiva do APL.
7-Potencial de crescimento de mercado, inclusive exportação	Levantamento e quantificação da demanda efetiva e potencial pelo(s) produto(s) do APL ou qualquer estudo que sustente a decisão de investimento e ampliação das atividades na aglomeração
8-Presença de canais de distribuição e comercialização	Identificação e definição dos canais de distribuição e comercialização utilizados pela cadeia produtiva.
9-Existência de liderança empresarial e receptividade ao Projeto	Sensibilização e percepção da receptividade das lideranças empresariais locais formais e informais em relação ao trabalho em redes cooperativas.
10-Importância estratégica para o Estado e a União	Avaliação do valor estratégico que cada APL tem para o desenvolvimento sustentado do estado e do país.
11-Relação com os diferentes parceiros estaduais	Programas e projetos de outras instituições parceiras da Rede de Apoio aos APL do Estado da Bahia e seus resultados no APL. Tem como objetivo a desconcentração territorial das atividades produtivas e do desenvolvimento sócio-econômico.
12-Inclusão de projetos nas diversas meso-regiões	Capacidade em gerar externalidades positivas através da expansão do número de atores integrantes no APL em análise.
13-Efeito multiplicador	Outro objetivo que se busca é a replicação das ações e políticas em outros APL do estado, a partir dos resultados alcançados com os pilotos.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Parecer Técnico (2006)

Observa-se também neste documento a preocupação com as questões de capital social, governança, associativismo e territorialidade. É possível identificar aspectos importantes que não foram ponderados no primeiro documento, como: especialização setorial, efeito multiplicador, relação com parceiros estaduais, presença de centros tecnológicos etc.

No documento de escolha dos aglomerados pelo BID, percebe-se uma forte tendência a priorizar os aspectos econômicos. Nesse sentido, justifica-se a consideração de que o Banco Interamericano de Desenvolvimento esteve mais preocupado em desenvolver o potencial econômico das regiões e dos empresários

envolvidos, preocupando-se em menor proporção com questões sociológicas, como capital social e aspectos necessários para governança. Já o segundo documento produzido pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, acata as considerações do BID para a escolha dos dez aglomerados, entretanto, por meio de critérios distintos dos encontrados no primeiro documento.

Conforme o entrevistado 7, a seleção dos aglomerados se deu inicialmente por um trabalho que visou a avaliar qualquer potencial aglomerado produtivo do Estado. Primeiramente, mais de cem aglomerados foram identificados e avaliados. “Era muito incipiente, a maioria dos aglomerados não tinha praticamente nenhum vestígio de capital social ou de alguma organização melhor”.

Em uma segunda fase da seleção, foram selecionados aqueles que, mesmo incipientes, detinham algum nível de organização. Nessa fase foram selecionados 19 aglomerados. Ainda segundo o entrevistado, a partir da escolha desses dezenove, foi iniciada uma negociação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento. “A visão da Secretaria era naturalmente expandir a política. Era muito assim de tentar empurrar o máximo possível para ter uma presença do Programa disperso”. (Entrevistado 7). Tendo a consideração pelo BID de que esse número ainda seria grande, foram desenvolvidos critérios com os respectivos pesos e feito uma média ponderada, chegando aos dez, onze posteriormente. “De fato, nesses 10 já há certa licenciosidade, chegar aos 19 era demais”. (Entrevistado 7).

Torna-se facilmente identificável que, durante o processo de seleção, esses aglomerados possuíam requisitos inexistentes, insuficientes ou inoperantes. Tal fato demonstra que, à época, alguns dos principais requisitos que mandatoriamente seriam considerados numa seleção tiveram seus critérios relaxados quando da escolha. Do mesmo modo, os aglomerados que foram escolhidos, refletiam um pouco a realidade do Estado, em que individualismo imperava entre os empresários, assim como a falta de conscientização da importância do trabalho em grupo, associações e cooperativas.

A partir da análise dos aglomerados, verificou-se que a maioria não possui Quociente Locacional satisfatório ou não possui níveis satisfatórios de capital social, governanças adequadas ou ainda não respeita a territórios específicos. Duas considerações, a partir dos resultados encontrados em análise, podem ser

consideradas: (1) A escolha dos aglomerados se deu no intuito de desenvolver regiões específicas e periféricas; (2) A escolha dos aglomerados se deu baseado no interesse do governo de desenvolver atividades setoriais específicas.

O entrevistado 4 acredita que o desenvolvimento de regiões periféricas foi o fator preponderante para a escolha. O Estado teria privilegiado regiões que seriam consideradas periféricas ou com grande potencial de desenvolvimento econômico, produtivo e social daquele local. “Pra mim o principal fator foi o desenvolvimento da região, mas a região que já tivesse associações, eles estavam priorizando. Em todas as nossas etapas você tem citações disso... da melhoria social daquela região”. Entretanto, existem regiões que foram atendidas pelo Programa, que inclusive sob a ótica do Estado, são as regiões mais desenvolvidas economicamente.

O Entrevistado 8 versa a respeito dessa questão, em discordância com o Entrevistado 4, pois, haveria regiões que já possuíam bons índices socioeconômicos, e mesmo assim esses empresários fizeram parte dos beneficiados pelo Progredir. “Então se fosse por esse motivo? Independente de estar desenvolvendo a região: Camaçari tem uma região desenvolvida. E é lá que se concentra basicamente o APL de Automotivos”.

Avaliando ainda as considerações dos entrevistados, assim como os documentos referentes ao processo de escolha do Programa, pode-se afirmar no que tange à escolha dos aglomerados, acredita-se que os 11 escolhidos e beneficiados pela política foram delimitados não só por apresentarem algum capital social, algum tipo de associação ou pertencerem a algum território, mas, principalmente, por atenderem a segmentos produtivos de interesse do governo.

Denota-se que foram considerados os critérios já discutidos, entretanto estes foram requisitos classificatórios e não eliminatórios para a escolha. Assim, algum aglomerado poderia não atender ou atender insuficientemente aos critérios. De qualquer forma, estes escolhidos pelo Progredir não apresentavam bons níveis de capital social ou uma estrutura associativa sólida.

Houve, outrossim, certa licenciosidade do governo na consideração dos critérios envolvidos, ou então não poderia se formatar a política, haja vista que nenhum deles ou pouquíssimos poderiam cumprir exigências mais severas. Outra

verdade é que o atendimento aos critérios visou atender os interesses do Estado, parceiros e do banco financiador, o BID.

Existiu, portanto, uma convergência de interesses do Estado, dos parceiros da política e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e só a partir de então que se adequou os critérios de importância na seleção de qualquer aglomerado. “Existia algumas propostas do Governo do Estado para atuar em determinados segmentos. Já existiam alguns projetos do SEBRAE que já estavam trabalhando e isso foi, de certa forma, casado”. (Entrevistado 9).

Os aglomerados teriam sido escolhidos por representarem segmentos produtivos específicos que poderiam ser desenvolvidos pelo Estado. “Por que escolheu a fruticultura como setor a ser trabalhado? E por que escolheu Juazeiro como território a ser trabalhado? Houve uma convergência de interesse aí. Isso aí tem um elemento político muito forte”. (Entrevistado 6).

O entrevistado 7, ao ser questionado novamente se os aglomerados teriam sido definidos pelos segmentos produtivos de interesse do governo, explicita que, à época, o maior interesse do governo ao apoiar os segmentos se deu pelo desejo de expansão da política e atendimento de um número maior de empresários. “Eu acho que houve também uma certa, não digo no mau sentido, mas uma certa politização, de aumentar abrangência, de atuar em vários segmentos, se fazer presente em diversas localidades ao mesmo tempo”.

É inegável que alguns dos principais critérios foram apreciados, além de uma consideração econômica importante, do atendimento aos interesses do Governo do Estado e Federal, da aderência aos objetivos do Programa e do contato com instituições de pesquisa e centros tecnológicos. Entretanto, além de critérios um tanto frouxos, houve alguns pontos relevantes que foram negligenciados, além de uma classificação que revela alguns equívocos, considerado o estado atual dos APLs e do Programa.

Destarte, considerando que os critérios foram classificatórios e que houve certa licenciosidade do governo na escolha, pode-se considerar que o principal critério de escolha foi sim o atendimento aos interesses do Estado. Sujeitando-se às normas e considerações do BID, o interesse pode ser expresso apenas por apoiar

segmentos produtivos de interesse do governo, no intuito de desenvolver regiões periféricas e/ou abranger a política para um maior número de empresários.

Visando aprofundar as discussões e ratificar as análises já produzidas, cabe considerar as dimensões do modelo de análise proposto. A próxima seção se compromete a comprovar o pressuposto 1 da pesquisa sendo avaliados os componentes do modelo de análise: (1) Importância Local e Estadual; (2) Capital social e a governança; e (3) Território e importância.

5.1.1 Importância Local e Estadual

Na intenção de avaliar a importância dos aglomerados para o território e o estado, foi utilizado o Quociente Locacional (QL), bem como a Participação da Atividade no Emprego (PRE).

Devido à importância do Quociente Locacional na determinação da especialidade produtiva de determinado aglomerado, diversos estudos se utilizam inicialmente do QL: Brito e Albuquerque (2002), Sebrae (2002), IEDI (2002), Suzigan *et al.* (2003) e Crocco *et al.* (2006). Inegavelmente este, juntamente com a Participação da Atividade no Emprego, representa as principais referências na identificação de potenciais arranjos produtivos locais, servindo como subsídio para as políticas públicas de apoio.

O Quociente Locacional (QL) busca identificar se determinado município/território possui especialização em uma atividade específica. Assim, será analisado se os territórios descritos pela política como beneficiados possuem uma especialidade produtiva representativa que os caracterizem como um aglomerado e potencial Arranjo Produtivo Local.

Para tanto, será utilizado os Quocientes Locacionais e a Participação da Atividade no Emprego já constantes em Teixeira e Sousa (2011), baseados nos dados RAIS/CAGED de 2007, que contém apenas os empregos formais, com carteira assinada. Os autores seguem uma análise da qualificação das atividades aglomeradas realizada com base na tipologia sugerida por Suzigan e outros (2004).

Conforme Haddad (1989), o Quociente Locacional (QL): indica o grau de especialização da atividade produtiva na localidade.

$$QL = \frac{NrE_{ij} / NrE_j}{NrE_{iBA} / NrE_{BA}}$$

Em que:

NrE_{ij} = número de empregados do setor i no Município j;

NrE_j = número total de empregados no Município j;

NrE_i = número de empregados do setor i na Bahia; e

NrE = número total de empregados da Bahia.

Já a Participação Relativa do Emprego (PRE), indica a importância da atividade do município em relação à atividade em todo o Estado, mensurando a relação entre o número de empregados de determinado setor em um município com o número de empregados do mesmo setor no Estado. Assim, é possível identificar a parcela de contribuição desse município, em determinado setor, nos empregos com carteira assinada:

$$PRE = \frac{NrE_{ij}}{NrE_{iBA}}$$

Em que:

NrE_{ij} = número de empregados do setor i no Município j

NrE_i = número de empregados do setor i da Bahia

Teixeira e Sousa (2011) identificaram em seu estudo, a partir dos indicadores já citados, os núcleos de desenvolvimento setorial-regional como possuidores de importância elevada para o território e para o Estado, os Vetores de desenvolvimento local tendo elevada importância local e reduzida importância estadual, os vetores avançados com elevada importância para Estado e reduzida importância para o território e, por fim, os embriões de sistema local de produção com reduzida importância tanto para o território como para o Estado.

Quadro nº 8 – Tipologia de Aglomeração

		Importância para a atividade no estado (aferida pela PRE)	
		Elevada	Reduzida
Importância local (aferida pelo QL)	Elevada	Núcleos de desenvolvimento setorial-regional	Vetor de desenvolvimento local
	Reduzida	Vetores avançados	Embrião de sistema local de produção

Fonte: Teixeira e Sousa (2010), adaptado de Suzigan e outros (2004).

Como Núcleos de Desenvolvimento setorial-regional da Bahia em 2007, os autores identificaram vinte e uma aglomerações (quociente Locacional igual ou maior a 5,3 e participação da atividade no emprego maior ou igual a 0,13 e menor que 1,0). Dentre as aglomerações escolhidas pelo Programa Progredir, como beneficiárias da política, fazem parte dessa lista apenas o aglomerado de Fruticultura localizado no território do São Francisco, com Quociente Locacional igual a 28,18 e participação da atividade no emprego (PRE) 61,50, sendo responsável por 8.781 empregos com carteira assinada em 232 diferentes estabelecimentos.

Como vetores de desenvolvimento local (quociente Locacional igual ou maior a 5,3 e participação da atividade no emprego entre 0 e 0,13), foram identificados quatorze aglomerações. Dentre os aglomerados que fazem parte do Programa Progredir, apenas dois deles enquadram-se nessa classificação: (1) Rochas Ornamentais, no território do Piemonte da Chapada, com Quociente Locacional de 21,11 e PRE 11,01, totalizando 349 empregos com carteira assinada em 35 estabelecimentos; (2) Textéis e Confecções- Sisal, no território do Sisal, dispondo de um QL de 8,58 e PRE de 8,46, sendo responsável por 1.297 empregos com Carteira assinada em 52 estabelecimentos.

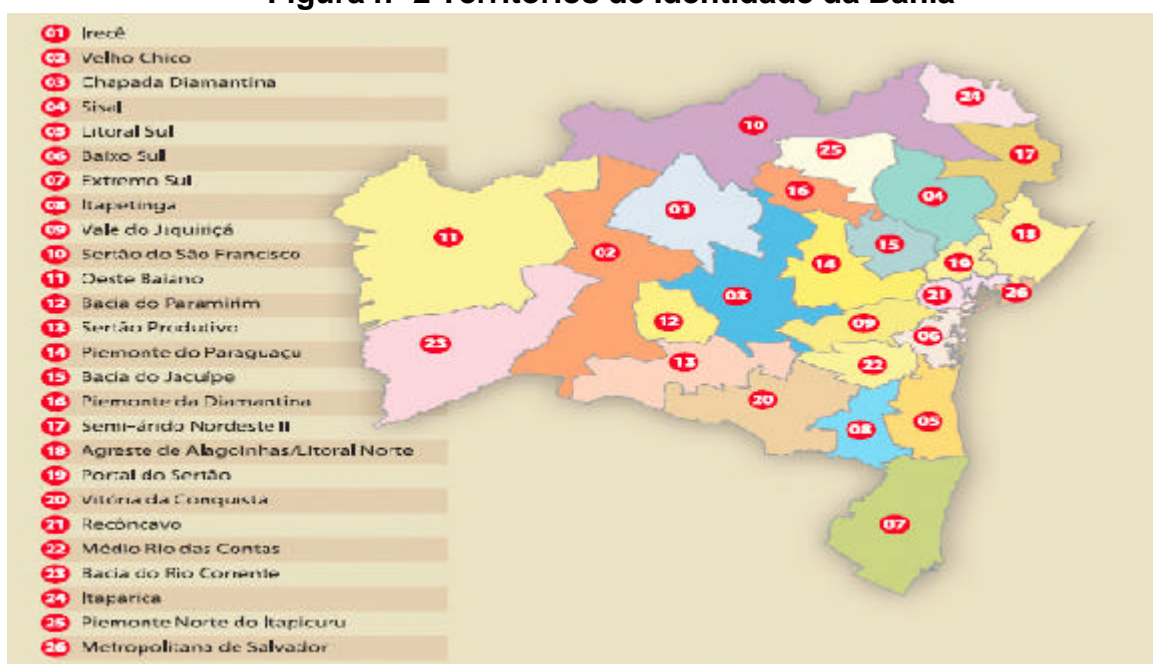
Considerando então os vetores avançados (quociente locacional maior ou igual a 1,4 e menor que 5,3 e participação da atividade no emprego maior ou igual a 0,13 e menor que 1,0), Teixeira e Sousa (2010) identificaram 20 diferentes aglomerações, sendo dois os representantes do Progredir: a Cadeia Automobilística e Tecnologia da Informação, ambos na Região Metropolitana de Salvador. O

aglomerado de Cadeia automobilística possui um Quociente Locacional de 1.41, entretanto uma participação da atividade no emprego de 79.79, ocupando 8734 pessoas em 64 estabelecimentos. Já o aglomerado de Serviços de Tecnologia da Informação, alcançou um QL de 1.5 e uma PRE de 84.96, empregando 6.690 pessoas em 434 estabelecimentos.

Por fim, foram classificados 53 aglomerados como embrião de sistema local de produção (quociente locacional maior ou igual a 1,4 e menor que 5,3 e participação da atividade no emprego maior ou igual a 0 e menor que 1,3). Dos identificados que fazem parte da política pública de apoio a Arranjos Produtivos Locais na Bahia, apenas os aglomerados de Turismo, no Litoral Sul, foi considerado. Segundo a pesquisa, este aglomerado alcançou um QL de 1,91, PRE de 9,61, sendo responsável por 2.457 empregos em 281 estabelecimentos.

Transcorridas as análises e observada a presença/ausência dos aglomerados pertencentes à política nas diversas qualificações, nota-se claramente que nem todos os grupos estão presentes. Considerando então os territórios de identidade do Estado (figura 2), apenas seis dos onze representam alguma importância local, estadual ou são considerados um embrião de sistema local de produção (quadro 3). Transformação do plástico (Região Metropolitana de Salvador-RMS), Confecções (RMS e Feira de Santana), Piscicultura (Paulo Afonso), Derivados da Cana-de-açúcar (Chapada Diamantina) e Caprinovinocultura (Senhor do Bonfim e Juazeiro), não se encontram sequer nessa lista.

Figura nº 2 Territórios de Identidade da Bahia



Fonte: BAHIA (2011)

Quadro nº 9- Tipo de aglomerado, QL e PRE

APLs	Território	Tipo de Aglomerado	Quociente Locacional	Participação da atividade no emprego
Fruticultura	São Francisco	Núcleo de desenvolvimento setorial-regional	28,18	61,50
Rochas Ornamentais	Piemonte da Chapada/ Região metropolitana de Salvador*	Vetor de desenvolvimento local	21,11	11,01
Sisal	Sisal	Vetor de desenvolvimento local	8,58	8,46
Cadeia Automobilística	Região metropolitana de Salvador/ Portal do Sertão/ Recôncavo**	Vetores avançados	1,41	79,79
Tecnologia da Informação	Região metropolitana de Salvador	Vetores avançados	1,5	84,96
Turismo	Litoral Sul	Embrião de sistema local de produção	1,91	9,61
Transformação do plástico	Região metropolitana de Salvador	-	-	-
Confecções	Região metropolitana de Salvador/ Portal do Sertão	-	-	-
Piscicultura	Paulo Afonso	-	-	-
Derivados da cana-de Açúcar	Chapada Diamantina	-	-	-
Caprino	Piemonte Norte do Itapicuru/ Sertão do São Francisco	-	-	-

* Foi apenas considerado o território do Piemonte da Chapada

** Foi apenas considerado o território da Região metropolitana de Salvador

Fonte: Elaborado pelo autor

Identifica-se, portanto, que apenas seis dos onze aglomerados beneficiados pela política e presentes nos territórios possuem importância local, estadual ou potencialidade para tal. Visto que a importância local ou estadual deve ser definitiva para a escolha dos aglomerados numa política de governos estaduais e considerando apenas os critérios descritos, torna-se perceptível o interesse do Estado em beneficiar alguns territórios em vista de outros mais promissores ou de abranger a política visando beneficiar um maior número de empresas, territórios e aglomerados.

5.1.2 Cooperação e Articulação Empresarial

O modelo desta análise prevê a avaliação do capital social e da governança quando da escolha dos aglomerados, quanto à sua cooperação e articulação empresarial.

A intenção em desenvolver o capital social dos aglomerados se dá na tentativa de que as ações coletivas sejam executadas de forma coordenada, havendo normas e procedimentos que regulem suas ações e facilitem a cooperação, diminuindo o oportunismo e aumentando as chances de ganhos coletivos entre as empresas.

Com relação à cooperação empresarial que havia à época da escolha dos aglomerados, alguns indícios foram considerados, a exemplo do associativismo. Esse denota que o aglomerado possui uma intenção de operar de forma coletiva, sendo este um reflexo de níveis de capital social mais elevado. As entidades associativas representam organizações que auxiliam no embate a entraves nos segmentos produtivos de cada aglomerado e promovem beneficiamentos grupais que, obviamente, alcançam a individualidade dos empresários.

Considerando os aglomerados escolhidos, alguns deles já possuíam uma estrutura associativa, enquanto outros não. Entretanto, cita o entrevistado 7, as próprias entidades, os grupos que trabalhavam com associações e cooperativas tinham grandes deficiências em relação ao seu *modus operandi*.

Eles são assim: criam a cooperativas, mas essas cooperativas, apesar de terem em torno de 20 pessoas/empresas interessadas, você tem uma dependência muito grande de 2 ou 3, as vezes até de um só, ou só do presidente para a tomada de decisões, para uma visão estratégica, articulação, então assim... existe uma acomodação natural da grande maioria das pessoas que fazem parte dessas cooperativas porque na verdade elas não tem ainda a maturidade e a consciência da importância de trabalhar em grupo, trabalhar em equipe, trabalhar de forma cooperada. E associações a mesma coisa...

Outras indicações da falta de cooperação são o individualismo e oportunismo que impera nas relações. Os empresários ligados às redes ainda encaram aquele que deveria ser seu parceiro como seu concorrente ou adversário. “E tem redes que o outro é concorrente, então nem internalizar o conceito de redes eles internalizaram. Então eu acho que atrapalha bastante. Se tivesse fortalecido as associações, a gente teria um outro resultado”. (Entrevistado 14).

Nota-se claramente que a cooperação existente entre os empresários dos aglomerados não existia ou era insuficiente quando se deu a escolha, inclusive nas governanças consideradas mais estruturadas. Com relação ao capital social do APL de Confecções, o entrevistado 14 avalia que “Não existe capital social. O nosso ainda tem um pouco, tem uma base, mas muito pouco trabalhado, é fraco, é fraco”.

Ainda relacionado ao capital social, avaliando as entrevistas feitas em fase de imersão e também fora dela, é possível afirmar que a percepção dos entrevistados, em sua maioria, é a de que houve uma preocupação com esta questão, como também com a governança, entretanto, nem todos os aglomerados escolhidos apresentavam essas qualificações.

O juízo predominante nas entrevistas é a de que questões como o capital social e governança foram consideradas, porém não cruciais para que o Programa identificasse e os escolhesse como beneficiado da Política. Esses requisitos foram ponderados de maneira classificatória e não, eliminatória. Assim algum aglomerado poderia não atender a algum dos requisitos e assim mesmo ser beneficiado pela política em tela. “Era muito incipiente, a maioria dos aglomerados não tinham praticamente nenhum vestígio de capital social. Aí dentro daqueles que tinham algum nível de organização, mesmo que incipiente, se escolheu”. (Entrevistado 7).

Desse modo, questões como o capital social teriam sido consideradas no processo de escolha, entretanto nenhuma delas apresentava níveis satisfatórios. “Eu acredito que houve uma percepção muito interessante no que se relaciona ao capital

social. Mas, é lógico que em alguns APLs isso era muito mais forte e em outros não. E isso se perdurou em quase todos eles essa formatação inicial". (Entrevistado 6).

Igualmente, a totalidade dos entrevistados afirma que o Programa não avançou ou pouco avançou no auxílio a bons níveis de capital social, associativismo e governança. A respeito desses requisitos, o entrevistado 14 afirma que a maioria dos aglomerados que seriam beneficiados pela política, não possuía.

A maioria não. Tanto é que o resultado você vê hoje. Poucos arranjos conseguiram deslanchar. Na verdade o arranjo não se cria, não se cria um APL, se promove um arranjo. Para isso já deve haver alguns indícios característicos para que sejam feitas as ações de fortalecimento, de associativismo, de capacitação.

Considerando os dados da tabela do Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID, no que se refere a alguns aspectos relativos ao capital social e à cooperação (relação com instituições científicas e conhecimento; capacidade associativa; governança local), denota-se que os critérios foram relaxados. Alguns aglomerados obtiveram avaliação não satisfatória, conforme quadro 04), todavia esses aglomerados foram classificados e recebem o apoio da política estadual.

Quadro nº 10 - Aglomerados e critérios relativos ao capital social e à governança

APLs	Relação com instituições científicas e conhecimento	Capacidade associativa	Governança Local
Fruticultura	Médio	Médio	Médio baixo
Rochas Ornamentais	Médio	Médio	Médio
Sisal*	-	-	-
Cadeia Automobilística	Médio	Médio baixo	Médio
Tecnologia da Informação	Médio alto	Médio	Médio
Turismo	Médio	Médio	Médio baixo
Transformação do plástico	Médio	Médio	Médio baixo
Confecções	Médio baixo	Médio alto	Muito alto
Piscicultura	Médio	Médio alto	Médio
Derivados da cana-de-Açúcar	Médio baixo	Muito alto	Muito alto
Caprinovinocultura	Médio baixo	Médio alto	Médio baixo

*O APL de Sisal passou a ser beneficiado após o início do Programa, não sendo objeto de análise do BID.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do BID (2005)

O quadro ratifica a ideia de que os aglomerados, à época da escolha, não possuíam bons níveis de capital social, por meio dos critérios citados pelo Banco

Interamericano de Desenvolvimento. Na junção dos três critérios associados ao capital social, apenas os aglomerados de Tecnologia da Informação, Confeccões, Piscicultura e Derivados da Cana-de-açúcar teriam uma consideração acima de médio. Portanto, quando escolhidos, poucos foram os aglomerados que apresentaram capital social desenvolvido.

5.1.3 Território

O respeito a limites territoriais se manifesta com grande relevância. A territorialidade é concebida por meio da ideia de desenvolvimento de regiões das áreas que seriam beneficiadas pela política. No caso da Bahia, a concepção econômica de territórios de identidade foi formulada em 26 subdivisões, conforme figura 2, demonstrada anteriormente.

O site da SECTI (2011) ressalta quais são os municípios e territórios em que o Programa se faz presente:

O Programa está presente em 68 municípios em 14 Territórios de Identidade da Bahia. São beneficiários do Progredir os seguintes APLs: Tecnologia da Informação (Região Metropolitana do Salvador), Transformação Plástica (RMS), Confeccões (RMS e Feira de Santana), Fruticultura (Juazeiro e Vale do São Francisco), Cadeia de Fornecedores Automotivos (RMS, Feira de Santana e Recôncavo), Turismo (Zona do Cacau), Piscicultura (Paulo Afonso), Derivados da Cana-de-Açúcar (Chapada Diamantina), Caprinovocultura (Senhor do Bonfim e Juazeiro) e Rochas Ornamentais (Ourolândia, Jacobina e Lauro de Freitas) e Sisal (Serrinha, Valente e outros municípios da região sisaleira do Estado).

Denota-se, portanto, que em muitos casos não há uma agregação de empresários em adjacências comuns, não sendo atendida nos ditos APLs, a localização. É inegável a real existência de aglomerações e de representatividade de empresas, entretanto, em alguns casos, não respeitam os limites territoriais.

Considerando o número de empresas nas regiões observadas relacionando ao mapa de divisões em territórios, observa-se que apenas alguns dos aglomerados considerados pelo Progredir respeitam a limites territoriais: Tecnologia da Informação (Região Metropolitana de Salvador), Transformação plástica (RMS), Turismo (Zona do Cacau), Fruticultura (São Francisco), Piscicultura (Paulo Afonso), Derivados da Cana-de-Açúcar (Chapada Diamantina) e Sisal (Serrinha, Valente e

outros municípios da região sisaleira do Estado). Nos outros casos, esses aglomerados, considerando a amplitude disposta nos documentos do Progridir, não respeitam aos limites territoriais de determinado território de identidade, como é o caso de Confecções (RMS e Feira de Santana), Cadeia de Fornecedores Automotivos (RMS, Feira de Santana e Recôncavo), Rochas Ornamentais (Ourolândia, Jacobina e Lauro de Freitas) e Caprinovinocultura (Senhor do Bonfim e Juazeiro).

O quadro 11 resume onde estão localizados os aglomerados e seus respectivos territórios:

Quadro nº 11 – Arranjos Produtivos Locais e respectivos territórios

APLs	Território
Fruticultura	São Francisco
Rochas Ornamentais	Piemonte da Chapada/ Região metropolitana de Salvador
Sisal	Sisal
Cadeia Automobilística	Região metropolitana de Salvador/ Portal do Sertão/ Recôncavo
Tecnologia da Informação	Região metropolitana de Salvador
Turismo	Litoral Sul
Transformação do plástico	Região metropolitana de Salvador
Confecções	Região metropolitana de Salvador/ Portal do Sertão
Piscicultura	Itaparica
Derivados da cana	Chapada Diamantina
Caprinovinocultura	Piemonte Norte do Itapicurú/ Sertão do São Francisco

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Síntese dos APLs (2011)

“O aspecto de desenvolvimento territorial não foi preponderante na escolha, esteve mais ligado à questão do desenvolvimento da competitividade empresarial mesmo. Não foi um programa que a ênfase era desenvolvimento territorial, mas sim competitividade empresarial” (Entrevistado 5). O que se observa, entretanto, é que, relativo a essa questão da territorialidade, existiu uma adequação dos interesses do Estado à necessidade da escolha dos aglomerados, considerando que o Estado não possui vocações territoriais marcantes.

Na Bahia essas vocações territoriais não são tão marcantes. Com exceção de alguns empreendimentos de grande porte, como Camaçari, com o polo petroquímico. Então, outro exemplo é o pessoal de Juazeiro com a fruticultura. Se adotasse a questão do desenvolvimento territorial ficariam poucos para a gente ter um delineamento, uma delimitação muito clara. O aspecto político somado preponderou também, de interesse de apoiar determinados segmentos. Isso é mais fácil porque você quer apoiar um determinado setor onde não é prioridade para ninguém não tem sentido, é andar sozinho. Então a ideia é de que se fizesse um arranjo interinstitucional para poder apoiar esses “ditos” APLs. (Entrevistado 5).

Alguns entrevistados afirmam que o atendimento a muitos aglomerados e aos diversos territórios representa um erro do Programa. Conforme essa opinião, caso a escolha tivesse privilegiado territórios específicos, poderia se alcançar um melhor desenvolvimento do APL ou do Programa. Na visão do entrevistado 7, a questão preponderante foi o atendimento dos interesses do governo: “Acho que a questão do local é algo muito importante no arranjo produtivo. Mas acho que tentaram empurrar o máximo possível para ter uma presença do Programa disperso. O que, a meu ver, foi uma estratégia errada”. “Deve ter tido alguma ingerência do ponto de vista político na escolha do território”. (Entrevistado 6).

A questão territorial vem apenas comprovar a ideia anterior de que os critérios foram classificatórios e não eliminatórios. Por conta de muitos aglomerados não respeitarem a este critério, boa parte deles estariam pulverizados em vários territórios de identidade do Estado.

5.2 ANÁLISE DA COOPERAÇÃO: O CAPITAL SOCIAL E A GOVERNANÇA

Os aglomerados hoje, considerando a importância do capital social e da governança para o sucesso da política, dispõem de um capital social satisfatório e de governanças adequadas? Existiram problemas ao se buscar melhorar os níveis de capital social e adequar às governanças? Houve algum prejuízo no Programa causado pelos níveis insatisfatórios de capital social ou pela ausência ou desarticulação das governanças? Esses questionamentos nortearão a avaliação feita a seguir do Programa, no que se refere à análise da cooperação. Ressalte-se que as análises anteriores do capital social estão relacionadas à época da escolha, a análise que segue diz respeito à situação atual do Programa.

Com relação ao segundo componente do modelo de análise, a cooperação, visou-se a analisar aspectos relacionados ao capital social e à governança. A análise que se segue se baseará nas entrevistas realizadas e nos poucos documentos do Programa Progredir, que fazem menção ao capital social ou governança dos aglomerados por conta de tal programa não possuir um Programa

de Avaliação e Controle ativo, como também por dispor de um sistema de armazenagem de dados bastante deficiente.

Esta seção visa a analisar o Pressuposto 2: O programa enfrentaria diversas dificuldades na consecução de seus objetivos, por conta dos APLs disporem de baixo nível de capital social e conseqüentemente, governanças inadequadas.

Considerando a relevância do capital social e da governança nos Arranjos Produtivos Locais, é possível afirmar que se torna impraticável conceber um APL sem a existência desses dois fatores. Impossível seria trabalhar de forma cooperada, promover esforços e ganhos coletivos e atuar grupalmente caso esses requisitos não estejam presentes.

Ficou claro que, na fase de escolha dos aglomerados, pouquíssimos tiveram uma consideração razoável de níveis de capital social ou de uma estrutura de governança participativa, sólida e articulada. Cabe ponderar agora se, na fase atual de execução do Programa, os aglomerados dispõem de um capital social satisfatório e de governanças adequadas, ou seja, se o Programa conseguiu desenvolver o capital social e estruturar as governanças das redes empresariais.

Este estudo se enquadra em uma corrente que defende a possibilidade de desenvolvimento do capital social. Obviamente, existe uma imensa dificuldade quando se visa dilatar o capital social de determinado grupo de empresários num mesmo segmento produtivo, principalmente em tão pouco tempo de atuação do Programa. Por essa razão, essa análise se centrará nos aspectos que denotam a intenção de o Programa no desenvolvimento desse quesito, sem desconsiderar, obviamente, os resultados que poderiam já ter sido alcançados pela política.

5.2.1 Capital Social

Com relação ao capital social, apenas entrevistas foram utilizadas na análise em face da inexistência de documentos que sejam reflexo de melhorias em seus níveis. O modelo de análise prevê a análise do capital social, com relação a: (1) Capital Social dos APLs envolvidos: participação nas ações coletivas empreendidas pela rede e confiança e cooperação nas relações sociais; (2) Dificuldades da política

com capital social: Dificuldade(s) na consecução de objetivos que demandem bons níveis de cooperação.

5.2.1.1 Capital Social dos APLs envolvidos

No tocante à participação dos empresários nas ações coletivas empreendidas pela rede, as entrevistas revelam que existe pouca ou nenhuma participação “Cada empresa fica no seu canto, no máximo algumas empresas estão nas redes empresariais. Não, não existe capital social, não. O nosso ainda tem um pouco, tem uma base, mas muito pouco trabalhado, é fraco, é fraco”. (Entrevistado 14)

Existem, entretanto, alguns poucos aglomerados que possuem níveis mais satisfatórios, a exemplo do APL de Confecções, assim como exemplos pontuais de APLs específicos. Apesar de os exemplos que serão apresentados, é unânime o entendimento de que o Programa poderia ter melhores resultados do que se tem hoje.

A melhoria em Rochas Ornamentais é gritante. Eles demonstram até com o financeiro o tanto que eles já melhoraram de vida. Eles demonstraram financeiramente na última reunião. Eles estão comprando outra área de terreno para expansão, já em conjunto com as outras empresas! Já não existe individualismo! Na região de cachaça, do APL de derivados de cana, já existem produtores que vendem a cachaça dele para o exterior, para outros países, e já oferecem outra marca de cachaça também para que eles experimentem aquela outra também. Tem produtor que já levou três tipos de cachaça fora a dele para colocar no exterior para tentar fazer a venda. Isso pra gente é muito importante, porque a gente vê que eles estão atendendo ao chamado do Programa, estão percebendo e trabalhando de forma cooperada. Temos o turismo também, que eles começaram a trabalhar de uma forma bem coordenada. Eles perceberam que tinham que caminhar juntos. Eles tinham que tomar conta. O restaurante tinha de dar conta de saber como é que é o hotel, se preocupar com seu hotel, se você está sendo bem atendido. A gente sente que eles melhoraram a articulação e o que oferecer ao turista na região de Ilhéus, a região do cacau, né? Eles veem que podem dizer venha para aqui, venha para o meu hotel que eu lhe garanto que tem um bom restaurante pra você comer, tem uma boa praia pra você frequentar, tem uma boa barraca de praia pra você frequentar. Ele sabe por que ele está trabalhando junto com essa cadeia toda que pode produzir uma boa estada do turista. (Entrevistado 4).

Além de o desejo de desenvolver o capital social pela Secretaria, deve existir o desejo junto aos empresários. O entrevistado 7 avalia que os beneficiados inscritos nas redes empresariais não possuíam verdadeiramente o desejo de

fortalecer o capital social. Dessa forma, visavam unicamente aos benefícios que o Programa poderia trazer como resultados por meio de uma política de beneficiamento dos próprios e de seus pares.

“O Programa construiu muito pouco em termos de desenvolvimento de capital social e acho até que as empresas de uma forma geral, e mesmos os APLs que estão mais envolvidos tem uma postura meio pragmática em participar”. (Entrevistado 7). Assim, havendo algum estímulo concreto pelo Programa, esses empresários se dizem participantes de um aglomerado e se tornam elegíveis para receber os benefícios da política. Não parece haver, junto ao empresário, uma crença da necessidade de se trabalhar de forma cooperada. Trata-se de uma relação de um para muitos com o governo. Logo, para os empresários, “Eu preciso fazer parte disso aqui apenas para que eu me torne elegível para ter uma relação preferencial com o governo”. (Entrevistado 7).

A pouca participação dos empresários ligados às redes constantes dos aglomerados se deve, essencialmente, à falta de confiança no Programa e falta de crédito dada à governança dos aglomerados. “Fica muita coisa dentro de um contexto de abstração. Não tem uma coisa concreta. Fica tudo na conversa”. (Entrevistado 3).

Torna-se perceptível, portanto, que em alguns pouquíssimos casos existe uma consideração da existência de capital social. Assim, impossível se torna a cooperação nas relações sociais, o que impede o atores de se beneficiarem dos resultados do trabalho coletivo.

5.2.1.2 Dificuldades da política com capital social

Apesar de as considerações expostas anteriormente, a maioria dos entrevistados afirma que o Programa enfrentaria dificuldades na consecução dos seus objetivos por não haver capital social suficiente. Questões como a falta de aglomerações sociais definidas (redes), normas e regras que facilitem ações coordenadas ou qualquer outra característica significativa do capital social simplesmente não existe nos aglomerados beneficiados.

Alguns consideram este um grande problema, havendo casos, entretanto, que acreditam não ser essa uma dificuldade tão acentuada do Programa. O entrevistado 2 ressalta que a falta ou o baixo nível de capital social de determinada aglomeração não seria tão representativo quanto outros problemas que, segundo ele, são considerados maiores. Essa visão é ainda compartilhada por algumas das pessoas responsáveis pelo Programa, a exemplo do entrevistado 13. Na visão desses entrevistados, existem problemas maiores que precisam ser solucionados primeiro.

Mas, o impacto disso na execução é menor do que as dificuldades internas que o Programa tem que gerir, como prazo para assinatura de convênio. Nós tivemos um intervalo grande de não execução. Não porque a governança estava desarticulada, porque as redes estavam sem a devida mobilização ou por baixo capital social, mas por conta da ausência de assinatura de um contrato para o início da execução junto ao Parceiro. (Entrevistado 2).

A respeito do desenvolvimento do capital social pela política, visando minimizar certos entraves provocados pela ausência do mesmo, o entrevistado 1 acredita que houve um interesse em seu desenvolvimento, entretanto, além de não ser fácil de desenvolver, é necessário tempo para sua promoção.

Eu penso que esse Programa não tem um fim, ele é parte de um processo. Acho que, por exemplo, quando acabar o Programa não vai deixar esses segmentos representados pelos APLS todos organizados como se pensa, mas eles vão estar bem melhor. Já outras ações no futuro já vão encontrar esses segmentos muito mais organizados, com muito mais conhecimento da atividade deles. E isso eu vejo como um processo, isso não vai terminar. Isso é uma contribuição.

As entrevistas revelam ainda que mesmo incipiente, houve iniciativas importantes no desenvolvimento do capital social. Algumas delas se deram de forma direta, entretanto a maioria de forma indireta nas fases posteriores a primeira, considerando que esta foi a fase responsável por esta ação.

A Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação do Estado buscou realizar ações nesse sentido, entretanto estas ações necessitariam ser desenvolvidas de forma continuada, não havendo paralisações durante períodos críticos do Programa. “Não falta esforço da Secretaria do Estado. Eles tentam, fazem. O que eu acredito e eu acho que deveria ser uma coisa que deve ser tocada”. (Entrevistado 3).

Entretanto esses esforços da Secretaria foram insuficientes. As iniciativas apenas se referem ao trabalho dos Coordenadores Locais de Programa que

buscavam reunir os empresários em reuniões da governança. Igualmente, a Secretaria buscou convidar as diversas instituições passíveis de participação dessa governança. Esses esforços, todavia, não resultaram em uma melhoria do capital social, pois à medida que a política atrasava em sua execução, havia desistências por parte dos empresários. A falta de estímulo desses e de uma articulação devida entre instituições e empresas participantes não resultou em melhoria nos níveis de capital social.

5.2.2 Governança

No que tange à governança, o documento de Formação da Governança Local dos APLs (2005, p. 03), avalia que “a capacidade de organização da sociedade local é o elemento fundamental para desencadear um processo de crescimento sustentado”. Outrossim, o fortalecimento da executiva do APL objetiva a solidificação das parcerias com os empreendimentos e com os atores locais, visando aumentar o coeficiente de compreensão, motivação, pertencimento, comprometimento e cooperação.

Ainda de acordo com o mesmo documento, a missão da governança consiste em “Coordenar e alinhar as iniciativas dos atores envolvidos, observando prazos, atividades, atribuições e responsabilidades, motivação e comprometimento; e estabelecer uma interlocução política com o governo ou com outras instituições públicas”. (Formação da Governança Local dos APLs, 2005, p. 05).

Dentro das instâncias que formam as governanças dos APLs, o Governo do Estado da Bahia teria organizado, dentro do Núcleo Estadual, que é a instância de “formulação e implementação de políticas estaduais integradas voltadas ao apoio dos APLs no Estado da Bahia” (Modelo de Governança- APL Revisada, 2011), as instituições que auxiliariam os arranjos, dando suporte a formação e fazendo parte de suas governanças. São elas:

Casa Civil do Governo da Bahia; Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração; Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação; Secretaria do Planejamento; Secretaria de Turismo; Secretaria da Agricultura; Secretaria de Integração Regional; SEBRAE/BA – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Federação das Indústrias do Estado da Bahia; Instituto Euvaldo Lodi – IEL/BA; Desenhahia; PROMO – Centro

Internacional de Negócios; Banco do Nordeste do Brasil; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; (Modelo de Governança- APL Revisada, 2011).

O Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial, como já descrito, foi formulado em quatro fases. Na primeira fase, de Formulação e Articulação de Governança, as instituições descritas anteriormente, em especial a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia, seriam as promotoras de ações que constituiriam e desenvolveriam as governanças de maneira adequada.

A partir do Relatório das Governanças dos APLs (2011, p. 06), um dos poucos documentos de Avaliação e Controle do Programa, é possível identificar exemplos de governanças mais completas e participativas, a exemplo do APL de Confecções de Salvador. Segundo o documento, sua governança apresenta um alto grau maturidade na sua organização, mas com uma tendência de desmobilização por dificuldades de liderança no processo. “Os trabalhos de estruturação já ocorrem há 6 anos, com formação de grupo gestor, grupos temáticos, alcançando resultados expressivos como linha de crédito específica (CREDIAPL – Desenhahia), além de visibilidade nacional”.

Outro exemplo de governança mais atuante é a do aglomerado de Tecnologia da Informação, situado na Região Metropolitana de Salvador, em que “a Governança do APL está sendo trabalhada há três anos e apresenta grau de estruturação avançado. Possui grupos temáticos em funcionamento, com planos de ação organizados” (Relatório das Governanças dos APLs, 2011, p. 07).

Por outro lado, são muitos os exemplos que foram considerados pela SECTI como um agrupamento de empresários que atuam de maneira descoordenada, que ainda não entenderam a necessidade de trabalhar de forma conjunta e cooperada. O APL de Ovinocaprinocultura é um bom exemplo disso.

Este APL ainda apresenta estágio inicial de formação da sua governança e mobilização empresarial. A primeira tentativa foi, sem êxito, a aproximação com a associação estadual dos criadores (ACCOBA) para liderar o processo. O território de atuação do Programa foi recentemente definido, na região que compreende Senhor do Bonfim e Juazeiro, em função da maior quantidade de empreendimentos formais da atividade e qualidade de rebanho. (Relatório das Governanças dos APLs, 2011, p. 09)

Nesse mesmo documento, é possível verificar, inclusive, governanças que sequer foram formadas. O APL da Mata Atlântica ou do Turismo na região cacaujeira é um exemplo de algo que deveria ter sido formado na fase inicial do Programa, há

alguns anos. “Já foram identificadas entidades de representação empresarial e será iniciado todo o trabalho de construção desta governança”. (2011, p. 09). Do ponto de vista institucional, a ideia seria agregar esta mobilização à iniciativa da Secretaria do Turismo de criação do Conselho e Câmara do Turismo na região no âmbito do PRODETUR.

Os exemplos de governanças ainda inadequadas ou sequer formadas, só comprovam a existência de dificuldades na formação da governança dos aglomerados. As entrevistas ratificam essa conclusão, visto que, em sua totalidade, os entrevistados afirmaram que um dos maiores problemas que o Programa enfrentou inicialmente foi o fato de não formar adequadamente as governanças dos respectivos grupos de empresários e instituições.

É possível encontrar diversos depoimentos que comprovam que o Programa enfrentou dificuldades na formação e articulação da governança, etapa essa prevista na fase 1 da política.

Não é que não fosse feita de forma necessária. Eu acho que teve um empenho nisso. A cronologia das fases estavam intrinsecamente vinculadas. Então começaria a fase de governança, de mobilização, articulação das empresas, formação de redes e logo em seguida aconteceriam os planos de melhoria. Tudo isso tinha que estar muito acelerado, mas não foi assim. Uma coisa foi meio que atropelando a outra. O que não houve foi a realização dessas ações no tempo necessário. O empresário teve que esperar. Ele criou uma expectativa e essa expectativa com relação ao tempo foi totalmente frustrada e então desanimou. (Entrevistado 6).

Conclui-se, portanto, que os aglomerados que foram avaliados com uma estrutura forte e operante já possuíam esta característica anterior ao apoio pela política. O Programa não foi responsável ou motivador na formação e desenvolvimento da governança desses aglomerados. As entrevistas que afirmam que houve/há dificuldades na formação das governanças também demonstram a veracidade dessa conclusão.

A respeito do APL de Confecções - avaliado positivamente pela política quanto à sua governança- o entrevistado 14 afirma que ‘Existia uma governança forte empresarial e isso que deu certo. E isso que deu certo, porque a demanda partiu do empresariado e não da instituição. Nos outros não’. Em outros diversos casos citados pelo entrevistado, existia em sua maioria uma demanda institucional

para o empresário, não havendo empoderamento. Assim, os técnicos responsáveis pela política chegavam ao empresário com uma agenda pré-definida.

Será considerado, então, no intuito de promover análises mais aprofundadas, o modelo de análise da pesquisa, que prevê a apreciação da governança, com relação a: (1) Articulação da governança no Programa: envolvimento dos empresários, confiança na coordenação dos APLs, e participação e igualdade no poder de voto. (2) Limitações da governança: dificuldade na consecução de objetivos que demandem uma estrutura articulada.

5.2.2.1 Articulação da governança no Programa

Há de se observar, com relação à articulação, as questões de: Envolvimento dos empresários; Confiança na coordenação dos APLs; e Participação e igualdade no poder de voto nas ações desenvolvidas pela governança.

O documento de Relatório de Governança dos APLs (2011), assim como as entrevistas que serão objeto de análise posteriormente, podem referendar a veracidade da existência das diversas instituições que devem fazer parte de uma governança estruturada. Conforme esse documento, na maioria dos casos, as governanças, em termos de diversidade de instituições envolvidas, são satisfatórias para o andamento do Programa.

Alguns exemplos, como o de Confecções, constituem modelos de governança que contam com uma heterogeneidade de estabelecimentos envolvidos, contando com Instituições de Pesquisa, Financeiras, Secretarias Estaduais, Sindicatos, etc. Segundo o Relatório de Governança dos APLs (2011), o APL de Confecções da região de Salvador, contaria, em sua governança, com as seguintes instituições: “Sindicatos das Indústrias do Vestuário de Salvador e Feira de Santana; SECTI; SEBRAE/BA; FIEB; IEL/Ba; FAPESB; UFBA; SENAI/Ba; Desenharia; Banco do Brasil; Banco do Nordeste; SICM; PROMO – Centro Internacional de Negócios”.

As entrevistas também revelam que em alguns casos, todos ou a maioria desses atores estão presentes. No caso específico de Fornecedores Automotivos, não havia uma formação em redes (Automotivo Síntese, 2011). Outrossim, a Ford

seria a grande responsável pela produção desse aglomerado. A empresa participa, inclusive, das reuniões de governança, entretanto não como organização do aglomerado, mas como demandante dos produtos. Segundo o entrevistado 11, esse APL “Não tinha nada pronto, tinha as empresas espalhadas e muitas delas nem sabiam que poderiam atender a indústria automobilística, no caso a Ford, que é a empresa âncora”.

Na maioria dos casos, os aglomerados são formados por pequenas empresas, tendo como atores atuantes na governança apenas empresários/agricultores e associações, e como instituição de suporte a própria Secretaria e os parceiros ligados ao Programa, a exemplo do IEL e SEBRAE.

Um outro exemplo de maior completude de atores é o APL de Fruticultura, que é composto por oito Redes Associativas, além da “COOPEBRAN, APPIN, Câmara da Fruticultura e Comitê Gestor de Fruticultura composto pelo SEBRAE, SECTI, EMBRAPA, SEADRUMA, ADAB, Banco do Nordeste e Banco do Brasil” (Síntese Fruticultura, 2011, p. 02).

Apesar de uma boa representatividade de parceiros na formação da governança dos aglomerados escolhidos pela política (Relatório de Governanças, 2011), essas instituições, em conjunto com os empresários, encontram dificuldades de trabalhar de forma articulada. Assim, a boa representatividade não significa que as governanças executem ações de forma atuante. Falta articulação.

O entrevistado 14, ao se referir ao APL de Confecções, que, como comprovado anteriormente, possui uma boa representatividade de parceiros, assevera a respeito dessa governança:

Existe, mas não existe uma política de adensamento, de fortalecimento desse aglomerado. Então uma indústria, no caso da indústria do vestuário, tem que ter adensamento da cadeia produtiva e fortalecimento do aglomerado. Precisa ter uma governança articulada, não basta ter as instituições.

Em Confecções, como em outros tantos casos, apenas os empresários, a SECTI e o SEBRAE se articulam nessa governança. Para o entrevistado 14 “O ideal é que as empresas se falassem entre si... Nós fomentamos as redes empresariais, mas hoje não se trabalha a relação inter-empresas e inter-redes”.

As razões pelas quais essas governanças sejam consideradas desarticuladas, apesar de contar com uma boa representatividade de atores, podem ser descritas em problemas como falta de confiança na coordenação dos APLs, pouca participação do empresariado, apesar da igualdade no voto nas ações desenvolvidas pela governança.

A falta de confiança na coordenação da política se dá por conta de motivos diversos, segundo os próprios empresários. Além da falta de credibilidade causada pelos atrasos constantes nas ações desenvolvidas pelas políticas, faltam estímulos concretos que estimulem a real participação das micro e pequenas empresas. “O empresário só vai se tiver retorno. Mas o empresário só quer retorno? Claro! Eu vou deixar de estar vendendo, de ganhar dinheiro, pra ir atrás de conversa fiada? Mas a ideia não é essa. Eu estou falando como o empresário pensa”. (Entrevistado 3).

Conclui-se, portanto, que apesar de contarem com uma heterogeneidade e um bom número de instituições em suas governanças, estas não desenvolvem um trabalho articulado de beneficiamento dos arranjos.

5.2.2.2 Limitações da governança: Dificuldade na consecução de objetivos que demandem uma estrutura articulada.

A partir da consideração de que o Progredir não conseguiu formatar e articular as governanças como desejado e das dificuldades enfrentadas pela política, observam-se prejuízos sucedidos dessa dificuldade na execução e nos resultados da política ainda atualmente.

Apesar de o entendimento por parte dos funcionários da Secretaria, como também de parceiros e empresários de que a falta de governança sólida prejudica a execução e os resultados do Programa, há ainda quem acredite que tal fator não possua grande relevância, a exemplo do entrevistado 13. “Acho que não chega a prejudicar, mas se já tivesse essa consciência, eu acho que seria mais fácil, mais rápido a gente implantar algumas coisas”.

Como dito anteriormente, entretanto, a maioria dos entrevistados demonstrou ter ciência da importância e da necessidade da governança nos

aglomerados. Com relação à relevância de uma governança, o entrevistado sete acredita que “fica meio difícil de você ter uma governança porque ter uma governança é ter uma representatividade para um conjunto de ações e de intervenções coletivas de um APL. Então a governança resolve conflitos internos, ajuda a institucionalizar as questões”.

No que tange à ideia de que a falta ou inadequação das governanças prejudica o Progredir, várias foram as considerações feitas pelos entrevistados. O entrevistado 4 afirma que esse problema dificulta a forma de trabalho no Programa, todavia não representa grande percalço no alcance dos resultados. “E isso prejudica o andamento. Te digo que não prejudica radicalmente, mas há um prejuízo para nós em não termos essa comunidade da governança junta, caminhando com a gente”.

Seguindo uma linha que considera de grande importância uma governança adequada e articulada, o entrevistado 10, ao ser questionado a respeito das governanças desestruturadas, afirma que o problema maior envolvido nessa questão seria o impedimento de o empresário em trabalhar com as redes conjuntamente. “É, a gente não pode trabalhar só com a rede, a gente precisa de uma liderança para que a coisa funcione para todo o APL. Naturalmente, eu posso trabalhar com uma rede apenas, mas e o todo?”

Como reflexo dos problemas enfrentados inicialmente, podem ser visualizadas, atualmente, algumas dificuldades nas governanças. A respeito da governança do APL de Plástico, o entrevistado 3 cita que “são 10 pessoas pagando o preço de manter o negócio aberto, mas não tem nada. Aí tá todo mundo lá, conversa as mesmas coisas”.

O entrevistado 4 assevera que houve uma preocupação inicial do Programa, mesmo que esse esforço tenha sido insuficiente, de formar e articular as governanças a partir das redes formadas. Todavia, as reuniões se tornaram cada vez mais inconstantes, instituições e empresários se desmotivaram e a direção dos APLs, sempre prejudicada, dificultou o trabalho em conjunto e cooperado.

Eles não poderiam ter perdido o contato por que acabou ficando um representante de cada rede falando pela rede e não mais uma governança que tinha sido criada de início. Houve um fortalecimento, um gasto para esse fortalecimento da governança.

Aos poucos, muitas delas foram se dissipando e restou apenas um representante de cada rede como representante da governança. “Talvez o programa tenha pecado em não continuar fomentando esse encontro da governança de cada APL”. (Entrevistado 4).

Salienta-se a existência de uma preocupação da Secretaria de envolver todo o aglomerado em seus trabalhos e não apenas redes específicas. Apesar dos esforços, “Às vezes não tem a governança, mas existe uma liderança. Mas a necessidade que a gente tem e precisa desde o início é que a governança seja formada, e não que tenha apenas uma única liderança para tomar decisões” (Entrevistado 10).

O entrevistado 08 assevera que a necessidade de trabalhar de forma cooperada inter-empresas e inter-redes é que denota a necessidade de uma governança. “Então quando você trabalha com uma instituição representativa fica muito mais fácil. Alguém que responda, que esteja de acordo. Nesse sentido que eu acho que atrapalha bastante porque senão as ações são individualizadas”.

Existe, dentro do Progredir, a necessidade de um desenvolvimento contínuo das governanças. O entrevistado 12 acredita que o fato de não ter esse fortalecimento das governanças nas diversas fases do Programa é que prejudica a execução deste. “Não tem fortalecimento contínuo, apenas item da primeira etapa. Seria necessário o fortalecimento durante todas as etapas do processo. Se você não tem um recurso suficiente para você fazer esse fortalecimento, você acaba efetivando o jeito dele”.

Dada a ciência da importância das governanças nos aglomerados e o fato de elas não terem sido formadas/fortalecidas e articuladas, atualmente, o Programa visa fazer uma avaliação da situação das governanças. Mesmo que tardiamente, esta é uma iniciativa louvável, visto que pouco há de monitoramento do Programa.

Eu pedi até que um técnico agora aqui nosso fizesse um levantamento de todas as governanças. Se elas realmente tão acompanhando o Programa, o que é que elas estão fazendo. Porque foi formalizado, foi feito um documento colocando inclusive as ações de cada governança. Que tem que ser feito reuniões. Mas isso se perdeu durante o processo aí de gestão do próprio Programa. Então o que eu vi em 2008 e 2009 num sistema que foi feito aí. E de lá pra cá nada foi feito. Então estou querendo retomar isso. Porque a gente percebe que no desenvolvimento do Projeto Estruturante, todos tem necessidade de instituir uma organização, na figura de uma associação, por exemplo, para que todos possam se beneficiar do Projeto

Estruturante. Então quase todos apontam para essa necessidade dos arranjos. E é nesse sentido que eu acho que... se não tiver a governança, como é que isso vai ficar? Como é que eles vão se beneficiar disso? Vai se fazer elefante branco e deixar ele de novo? Pra não ter resultado? Então acho que o trabalho da governança é esse. Acompanhar, direcionar. É nesse sentido que eu acho. (Entrevistado 8)

Os problemas de fortalecimento da governança representam uma etapa que foi prevista pelo Programa, entretanto esse fortalecimento da governança não se dá tão rapidamente. Assim, formar e articular empresários e instituições num estágio quase inicial de trabalho coordenado, num espaço de tempo tão curto quanto o da primeira fase, tornou-se uma difícil missão para o Programa. Missão esta que não foi cumprida. A respeito dessa formação, o entrevistado 5 considera que:

Não se dá por conta de ser uma fase do Programa, não se dá de uma forma tão objetiva, digamos. É um caráter extremamente subjetivo. Essa governança, ela pode estar mais fortalecida em alguns momentos e em outras dispersas. Eu digo não só que elas se dispersa, mas às vezes se ausenta. Quando ela retoma tem algumas governanças atuantes, fortes e que trabalham em cooperativas, no sentido de formação de rede, como fortalecer as redes. E eles já têm essa noção do que é APL, algumas governanças já entendem mais o que é o APL e o porquê que trabalhando em rede a gente ganha.

Considerando o pouco tempo para a formação de uma governança, alguns entrevistados, a exemplo do entrevistado 12, defendem a formação continuada de governança, já citada. Nesse sentido, seu fortalecimento não seria objeto apenas da primeira fase do Programa, havendo recursos para investimento direto nas fases seguintes.

No meu ponto de vista tem um problema no desenho do Programa. Ele na primeira etapa tinha a formação da governança e fortalecimento da governança. Pessoalmente eu acho isso um erro porque formação da governança é uma coisa contínua. A partir do momento que o Programa põe o custeio para apenas a primeira etapa, quando acaba aquela etapa você não tem a continuidade desse fortalecimento, apenas de forma de articulação, mas não em forma de você ter mais recursos para estimular isso. Então, por exemplo, eu entrei no Programa em 2008, novembro de 2008 e quando entrei já tinha acabado os recursos para fortalecimento da Governança... então não executei a atividade de fortalecimento da governança efetivamente, com esse nome. De certa forma eu acabei executando alguma coisa que fortaleceu a governança, mas não com esse título ou dentro da primeira fase. Porque você forma a governança, quando a governança começa a andar você tira aqueles recursos e espera que eles façam por si só ou por vontade própria... só que às vezes eles não estão fortalecidos para fazer isso e aí acaba subindo dois degraus e descendo um. Melhorou, sim, mas não melhorou do jeito que deveria. (Entrevistado 12).

Existe ainda uma grande possibilidade dessa formação das governanças não ter continuidade pós Programa. O Entrevistado 5 considera essa questão como algo já previsto pelo Governo, logo se alguns deles conseguissem manter a formação, o Programa já teria cumprido seu papel. “Não sei se isso é sustentável ou se isso se sustenta como era o objetivo do Programa, ou o impacto esperado que isso se sustentasse pós o Programa. Eu tenho minhas dúvidas se isso vai se manter após o fim do Programa”.

Já o Entrevistado 7 promove uma consideração a respeito da formação das governanças. Segundo ele, por conta da SECTI estar sempre à frente de todo o processo e dos empresários estarem acomodados esperando suas sugestões e decisões, essa estrutura não se mantém. Outra verdade é que a manutenção dessa governança deve ser estimulada pela SECTI, porém é de responsabilidade principal de empresários e instituições envolvidas. “Eu imagino que à medida que você não tem uma estrutura muito definida dos participantes, que você não tem os papéis estabelecidos, uma agenda, fica meio difícil de você ter uma governança”. Ainda de acordo com o entrevistado, como as agendas vão muito estabelecidas pela própria secretaria, ou seja, praticamente os APLs se resumem à agenda do Progredir, não se tem um APL funcionando onde o Progredir seja um apêndice.

Posta toda essa discussão a respeito do capital social e da governança, torna-se possível afirmar que o programa enfrentaria diversas dificuldades na consecução de seus objetivos, por conta dos aglomerados disporem de baixo nível de capital social e governanças desarticuladas.

As análises anteriores demonstraram que os aglomerados, desde o início, não possuíam níveis satisfatórios de capital social e que, ao longo do Programa, essa questão permaneceu quase que inalterada. Apesar de algumas poucas iniciativas da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia, de parceiros e empresários, as condições de capital social continuaram insuficientes.

Como política pública de apoio a Arranjos Produtivos Locais, é necessário que haja, para que os resultados sejam alcançados, uma organização social, normas, regras e meios que facilitem as ações coordenadas. Impossível será desenvolver uma política de apoio a Arranjos, de grupos de empresas, se estas questões não estiverem fortemente presentes.

O que se nota quanto às governanças é que existiram ou existem problemas em estruturá-las nos aglomerados. Por negligência da política ou pelas dificuldades enfrentadas, existem, inclusive, aglomerados que não possuem governanças ou foram formadas depois da fase que previa sua constituição, conforme quadro 06. Outrossim, nenhuma das governanças que hoje estão formadas trabalham de maneira articulada e satisfatoriamente, nem mesmo as consideradas mais desenvolvidas.

Quadro nº 12- Arranjos Produtivos Locais e respectivas governanças

APLs	Governança	Formação
Fruticultura	Sim	Início do Programa
Rochas Ornamentais	Sim	Início do Programa
Sisal	Sim	Após início do Programa
Cadeia Automobilística	Não	-
Tecnologia da Informação	Sim	Início do Programa
Turismo	Não	-
Transformação do plástico	Sim	Início do Programa
Confecções	Sim	Início do Programa
Piscicultura	Sim	Início do Programa
Derivados da cana-de Açúcar	Sim	Início do Programa
Caprinovinocultura	Sim	Início do Programa

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Relatório de Governanças (2011)

Por fim, a consequência de problemas com as governanças dos ditos Arranjos Produtivos Locais foi prejudicial na execução do Programa. Esse prejuízo se deu, essencialmente, por não poder se desenvolver as atividades coletivamente. Os empresários respondavam aos anseios do Programa individualmente. Em último caso, havia uma liderança informal que decidia os rumos dos aglomerados e respondia as necessidades de SECTI de se reportar a algum representante.

5.3 EXECUÇÃO DA POLÍTICA

Como dimensão da execução da política, visa-se a analisar a descontinuidade na execução dessa, considerando alguns aspectos, como: tempo e

número de vezes em que a política esteve parada; número de vezes em que houve troca de pessoal responsável; e dificuldades da execução quanto à troca de pessoal ou paralisação de atividades.

O Programa Progredir começou a ser idealizado e formulado no ano de 2005 e teve suas atividades iniciadas no final do ano de 2006, no Governo Paulo Souto (DEM). Nesse mesmo último ano, houve eleições no Estado e quem assume, em 2007, é Jaques Wagner (PT). Houve aí, portanto, uma troca de governo, considerada radical em termos de ideologias políticas ainda na fase de implementação do Programa.

Os poucos documentos a respeito, inclusive os de transição, além das entrevistas, revelam que mesmo tendo iniciado os trabalhos no governo anterior, poucas ações foram executadas no governo do DEM. Destaca-se que, toda a fase de concepção e negociação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, como as parcerias que foram firmadas se deram num governo, e a execução propriamente dita começa em outro.

Um dos entrevistados explicita que os trabalhos foram paralisados quando da definição das eleições para governador do Estado, em outubro de 2006. Cabe salientar que a eleição do novo governador não era esperada pelo pessoal responsável pelo Programa, visto que, pesquisas apontavam a reeleição de Paulo Souto.

Bom, o Programa foi aprovado em julho, depositado em outubro. Dai pra dezembro não se fez nada porque se sabia que se formasse uma equipe, ela não seria responsável pelo Programa. A eleição já tinha sido decidida, o governo iria mudar, então não teria sentido começar depois de outubro. Daí foi só esperando a transição para “passar a bola”. (Entrevistado 7).

A partir do momento que o novo governador assume o Estado, como já descrito no trecho de entrevista, uma nova equipe é nomeada para representar a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial, à época, conhecido como “Bahia Competitiva”. Por conta de o Programa ter sido todo formulado no governo anterior, relatórios de transição foram feitos para que a nova equipe obtivesse conhecimento do Programa e de seu desenvolvimento.

Esses relatórios continham as informações básicas da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Governo do Estado da Bahia, em que foi apresentado um

grupo de informações institucionais. Os relatórios continham, também, subsídios de funcionamento e estrutura organizacional, das estruturas regionalizadas da Secretaria, da Localização, natureza jurídica e cargos de direção até o segundo escalão, das entidades vinculadas, dos fundos estaduais, do quadro de pessoal da Secretaria etc.

No grupo de Informações Operacionais estão inclusas as informações por Programas, Projetos e Atividades em execução, ao qual se enquadra o Progredir. No relatório para o novo governo, apenas algumas informações básicas foram repassadas: Projeto/Programa/Atividade; Objetivos; Unidade Responsável; Metas; Porcentagem de execução em 2006 (metas físicas); Instrumento de execução; Dotação (em 1.000); Órgãos/entidades participantes; Ações previstas para 2007; Recursos previstos para 2007; Outras informações relevantes. (Relatório para Equipe de Transição, 2006).

Após a assunção do novo governo e da nomeação de uma nova equipe que estivesse à frente do Progredir, há nesse instante o primeiro longo período de paralisação das atividades. Ou seja, o Programa sequer foi iniciado e já sofreu reflexos da mudança de governo e pessoal. Um ano se passou para que os novos responsáveis tomassem conhecimento do Programa, de suas formas de execução e do envolvimento com atores. “Nós perdemos um ano ou mais de um ano de Programa, que poderia estar sendo encerrado, ou poderia estar numa fase bem mais avançada. Então passamos mais de um ano parados com outras paralisações”. (Entrevistado 9)

A troca de governo no Estado não foi o único responsável pelas trocas de equipe do Progredir. Somente no último governo do atual governador, houve quatro secretários diferentes à frente da Secretaria que cuida da política. Outra verdade é que, quando se muda o Secretário, este tem total confiança para escolher um novo Coordenador Geral do Programa junto a SECTI. O coordenador, por sua vez, pode solicitar mudanças nas subcoordenações, na equipe técnica e nos Coordenadores Locais de Programa, os CLPs. “Você sabe que foram quatro anos, quatro secretários diferentes. E os quatro secretários, cada um tem uma política. Cada um enxerga o Programa de uma forma, então isso já existe aí a descontinuidade”. (Entrevistado 8).

Cabe analisar então se a constante troca de responsáveis e o tempo desperdiçado com paralisações na política contribuíram para os resultados ainda limitados do PROGREDIR. Para tanto, serão utilizadas mais uma vez as entrevistas como meio para esta análise, visto que não há registros em documentos que possam verificar ou refutar o que se pretende analisar.

Para tanto, duas questões nortearão essa análise: 1) Os entrevistados acreditam que o fato de ter mudado, em alguns momentos, o pessoal responsável pelo Programa e a mudança de governo tenham contribuído de alguma forma nos resultados do Programa? Se sim, Como?; 2) Na opinião dos entrevistados, qual o motivo que mais contribuiu para que houvesse paralisações no andamento do Programa?

Com relação ao questionamento se as trocas influenciam no andamento do Programa, a quase unanimidade dos entrevistados afirmou que existiram entraves causados pelas modificações do governo e de pessoal. Todavia, há quem acredite no contrário, a exemplo do Entrevistado 1, quando ressalta: “as paralisações podem ter atrapalhado, as trocas não. Até por que troca o coordenador por várias vezes, mas o pessoal que toca o Programa não mudou. O pessoal é praticamente o mesmo”.

A partir de uma experiência no cargo, o Entrevistado 13 afirmou, comungando da mesma concepção do entrevistado anterior, que não sentiu que sua mudança causou algum tipo de descontinuidade ou prejuízo ao Programa. “Quando eu entrei no lugar da CLP anterior, eles foram super receptivos comigo... Eu acho que também é a postura que você adota”.

Há aqueles ainda que acreditam que as mudanças ocorridas no pessoal responsável pelo Programa podem prejudicar os resultados apenas em casos específicos. Assim, na visão do Entrevistado 12.

Da Unidade Gestora do Programa eu não vejo muito problema. Em algumas áreas específicas sim, mas de forma geral não tanto. Porque é questão de conhecer o Programa, como ele funciona, quais as suas etapas, onde é que pode e onde é que não pode fazer as coisas. Então é uma perda, mas é uma perda inicialmente apenas de tempo porque até aquela nova pessoa tomar conhecimento daquele processo. Agora quando é na ponta, o CLP, eu acredito que seja pior, porque além de ter esse tempo, até a pessoa pegar o processo, as informações de operação daquele APL acabam se perdendo com o CLP que saiu. Não tem um sistema, não tem um bom backup, no sentido de registro do que está ocorrendo e do que não está

ocorrendo. As informações acabam ficando com o coordenador local, quando ele sai acaba levando junto essa informação. São operações mais específicas. No caso da Unidade Gestora do Programa é apenas o acompanhamento disso

Sob outra ótica, o Entrevistado 2 afirma que é impossível que essas constantes trocas de pessoal não traga descontinuidade ao Programa

Isso descontinua. A mudança de equipe não só da equipe da linha de frente como de bastidores, influencia. Porque mesmo o Programa tendo um regulamento operativo, tendo um desenho pré-formatado pelo Banco e isso não foi tirado da cabeça de ninguém. Então o empréstimo prevê esse regulamento, mas ainda assim... Vamos começar com o pessoal de linha de frente, a troca do CLP. Isso significa retomar conceitos, retomar processos, reaprender, entender a meta, não se trata apenas de entender as atividades diárias dessa pessoa, não se trata apenas da função, da ação operacional, mas da função também social. Qual o meu papel como CLP? Articular! Articular quem se eu cheguei agora? O próprio coordenador geral até que ele tome conhecimento das etapas e de qual estágio nós estamos, a importância de cada um dos estágios, a gente perde pelo menos 30 dias. Na mudança de governo mais tempo.

Alguns dos entrevistados concordam que existe ainda uma dificuldade na continuidade dos funcionários da Secretaria que estão à disposição do Progredir. Segundo eles, estes seriam contratados pela Secretaria por bolsas, que a qualquer momento poderiam ser canceladas. De acordo com o Entrevistado 4: “Essa troca é extremamente prejudicial. Ela só deve ser feita em casos de pedido de uma pessoa que vai embora, que não quer mais ficar, mas não ficar nessa troca-troca, principalmente mudanças de governo”.

Além dessa consideração, o entrevistado 6 lembra que essas constantes trocas geram outro problema: insegurança e instabilidade na equipe. “A equipe já tem uma forma diferenciada de ingresso que já é um problema. Quando você muda o Secretário, você cria uma ansiedade muito grande e isso vai afetar na produtividade, sem dúvida. E aí você cria também uma insegurança”.

Outra questão importante de ser observada é que, durante a execução do Programa, não apenas o pessoal responsável pela política na Secretaria foi modificado. Assim como na SECTI, houve mudanças de pessoal junto aos Parceiros envolvidos, a exemplo do SEBRAE e IEL, como também no Banco Interamericano de Desenvolvimento. “Mudou um gestor do parceiro executor, a exemplo do SEBRAE, ele também vai começar do zero e isso também requer tempo. No IEL também. Então a mudança interna de equipe reflete sim. Não é só na equipe de alto escalão ou na equipe do Programa”. (Entrevistado 2).

O entrevistado 14 afirma que as trocas contribuiriam por se tratarem de uma política de governo e não de Estado, havendo interferências constantes nesta. Assim, existiram adequações aos interesses daquele governo ou ao grupo ou partido dirigente da política. A política de governo muda, mas não a política de Estado.

Então eu sou de uma linha de governo, o outro secretário que entra é de outro, muda o governador, muda de novo! Aí vai se adequando aos interesses do partido do Secretário. Então não é uma política de Estado, o que deveria ser. É uma política de governo, então enfraqueceu. Os técnicos quando chegam levam algum tempo. Essa rotatividade de secretários e técnicos, até que os novos tomem pé da situação demora e quando toma pé quer mostrar o seu trabalho, aí muda tudo, então interfere. Tinha que ser uma política de Estado e não de governo.

Com relação ao tempo que se perdeu nessa descontinuidade, deve-se considerar que o Programa não foi pensado para haver descontinuidade. Como as fases do Progredir estavam intrinsecamente ligadas, o atraso de uma fase ou de uma ação dentro das fases refletiria dificuldades em todo o Programa. Assim, havendo algum problema numa fase anterior, como bola de neve, isso refletiria no Programa como um todo.

No que tange à possibilidade de existir diferenças de repercussões no Programa a depender da função que se muda, várias são as opiniões dos entrevistados. Há quem acredite que qualquer que seja a mudança, esta será prejudicial para o Programa, não existindo qualquer diferença. Ou seja, mudanças no baixo, médio ou alto escalão da Política trazem consequências igualmente negativas para a mesma.

De forma diferente pensam a maioria dos entrevistados. Conforme o Entrevistado 5, a depender das funções e dos cargos, as dificuldades mudam substancialmente. “A subcoordenação de planejamento talvez não tenha um impacto tão significativo, já a técnica, não. Acho ela fundamental porque ela tá na relação direta, essa alterando obviamente muda, muda o perfil, muda interlocução, acho que tem impacto”. O entrevistado também concorda que a mudança de um coordenador também reflete de maneira muito negativa, pois eles dão o tom da condução da política. “Não digo assim toda a equipe, não, mas óbvio, alguns elementos chaves, algumas funções chaves, alterando sim, muda-se a forma de executar”.

Na visão do Entrevistado 8, essas funções chaves são a representação da alta hierarquia do Programa. Logo, uma mudança do cargo de coordenação geral (alto escalão), traria maiores dificuldades que a saída de um CLP (baixo escalão). “Eu acho que a saída de algum CLP vai prejudicar o resultado do trabalho, mas se você colocar alguém com perfil adequado vai conseguir dar conta. O peso é maior na mudança de um coordenador do que na mudança de um CLP”.

Dentre as dificuldades provocadas pelas trocas que poderiam ter influenciado na consecução dos objetivos do Programa, outras questões foram citadas pelos entrevistados. Dentre os aspectos mais citados, dois foram os principais: a ideologia dos novos entrantes que mudam a forma de trabalho do Programa, e o tempo que precisa se dispender para a preparação do novo entrante.

Levando em consideração a ideia e a intenção da pessoa junto ao Programa, o Entrevistado 2 afirma que isso se dá “pelo próprio estilo da pessoa, pela área de conhecimento, às vezes. Um tem uma visão mais social, o outro, não. E já passamos por isso. Essa pessoa que tinha uma visão social dava menos importância a resultados e às metas”.

Já o tempo desperdiçado com as trocas foi uma consideração unânime dos entrevistados. Os diversos secretários e coordenadores, principalmente, tiveram a consideração de que haveria um tempo grande de conhecimento e apropriação das características e demandas pelas quais seria responsável. “Mudanças de secretário, de coordenação, de diretoria do SEBRAE. E cada um que chegava criava a sua própria linha de ação, linha de gestão e isso daí atrapalha. Então nós realmente tivemos prejuízos de execução, mas fizemos aditivos”. (Entrevistado 9).

O entrevistado 5 assevera ainda uma questão importante envolvida na descontinuidade de qualquer que seja a política: a confiança entre os envolvidos. Nesse caso entre Secretaria, parceiros e os empresários.

Um dos elementos de capital social é a questão da confiança. Aqui a confiança é pautada nas relações entre empresas e entre empresas e Estado e essas relações. Todo tipo de relação que requer confiança é um processo de construção, então óbvio que essas mudanças foram muito ruins para o Programa. O empresariado não confiava mais. Eu estou falando com fulano, beltrano entrou quer rever tudo. Ou seja, não tinha um processo de construção e isso é muito ruim. E acho que isso de fato impactou, foi prejudicial aí, não tenha dúvida. Isso afetava diretamente.

Assim, esse importante ponto, a confiança, também fica reduzida, primeiro pelas trocas constantes de pessoal, em que o empresário não sabe a quem se dirigir, segundo pela pouca credibilidade gerada pelos atrasos na execução do Programa. “Você tem um tempo de adaptação e também de reconhecimento. As pessoas precisam olhar para você e te reconhecer, ter confiança. Precisam pensar que podem contar, agilizar processos. Temos uma questão de confiança forte também”. (Entrevistado 11)

Cabe ainda uma última consideração que se relaciona com o Sistema de Monitoramento e Controle. Por conta de esse sistema ter sido desenvolvido, mas não utilizado como deveria, ocorre uma perda de informações importantes nessa troca de pessoal.

Então toda troca que ocorre, ocorre também a perda do feedback desse Programa. Quando a pessoa sai, leva junto também o conhecimento. O Programa não tem uma forma de armazenar essas informações de forma consistente, então acaba que muitas das informações se perdem... Então, toda vez que sai uma pessoa, leva com ele pelo menos 50% das informações. (Entrevistado 12)

Pelo exposto, impossível seria não confirmar o Pressuposto 3 dessa pesquisa, que afirma que a constante troca de responsáveis e o tempo desperdiçado com paralisações provocadas pelas mudanças na política contribuiu para o atraso na execução do Programa. Os entrevistados confirmaram que a mudança de governo e de pessoal contribuiu negativamente nos resultados do Programa.

Outrossim, questões outras foram consideradas pelos mesmos que impediram o bom andamento da política em tela. Assim, motivos que contribuíram também para as paralisações no Programa foram citados.

O Entrevistado 2 lembra a burocracia contratual, de emperrar, de travar, de se perder muito tempo. Segundo o entrevistado, esse é um grande gargalo do Programa, representando um dos principais pontos fracos do Progredir. O Entrevistado 6 afirma que este [burocracia] é o maior problema da política, e argumentou ainda que não existe um correto planejamento da execução do Programa e os contratos com os parceiros acabam sempre sendo executados em atraso.

“Cada um desses parceiros vai chegando com um instrumento jurídico, de parceria, de contratos, de convênio, é um instrumento jurídico. Cada instrumento

desse tem uma série de regras” (Entrevistado 6). Assim, “você tem um convênio e ele tem prazo de execução e você prevê a execução em um ano e este ano não é o suficiente para executar as ações. Um problema crucial que perpassa por toda a administração pública, que é o planejamento, não tem planejamento”. (Entrevistado 6).

Outro grande problema ganhou destaque por alguns entrevistados: a qualificação técnica do pessoal responsável pelo Programa que conduziu ou ainda conduz o processo. Um auxílio para a equipe técnica na condução do Progridir seria o Regulamento Operativo do Programa, o ROP. Entretanto, “este representa algum auxílio quando, em conjunto, há uma boa qualificação profissional, que nesse sentido, parece que é pouca”. Existe o ROP, que é o Regulamento Operativo do Programa. Ele define tudo que tem de ser feito. A partir daí é preciso criar os procedimentos internos para a realização. “E não existe procedimento interno”. (Entrevistado 2).

O Entrevistado 14, ao ser questionado a respeito da qualidade da equipe técnica e se isso contribuiu para os resultados ainda limitados, cita algumas características que são necessárias aos profissionais envolvidos na tarefa de executar o Programa

Para se trabalhar em APL tem que ter qualificação específica. O técnico tem que ter características de liderança, de motivador. Não só conhecimento. Pra se trabalhar em APL tem que ter conhecimento humano de relações interpessoais. Você trabalha para aglomerar, para fortalecer a união. União não se fortalece só com técnica, é com muito diálogo, negociações. Então tem que ser um técnico habilidoso além do conhecimento técnico.

Por fim, um último ponto visualizado pelos entrevistados foi a falta de comprometimento dos empresários para com o Progridir. Segundo os responsáveis, este problema dificultou o trabalho e atrasou algumas das ações. “Se a gente se propõe a ir lá e tenta fazer reunião com os empresários, às vezes, pelo fato de serem microempresários, não têm tempo de estar recebendo a gente, recebendo consultoria, nem sempre tem tempo para isso”. (Entrevistado 10). Assim, existe uma necessidade urgente dos empresários em agendar a sua atuação no Programa. A disponibilidade do empresariado e comprometimento de alguns se torna um grande problema numa política em que os beneficiados que não possuem condições de dar contrapartida às ações.

Destarte, todos os problemas discutidos e apontados pelos entrevistados, como as trocas de pessoal ocorridas pelas mudanças no governo ou na política foram fundamentais nos atrasos ocorridos durante a execução do Programa. Destaca-se, contudo, as trocas de pessoal, em especial de grande importância hierárquica, que foram importantes responsáveis pelos resultados ainda limitados do Programa Progredir.

6 CONCLUSÕES

O primeiro objetivo que consistia em verificar e analisar os critérios de escolha das aglomerações no processo de identificação e seleção, teve como pressuposto: No que tange à escolha dos aglomerados, acredita-se que os 11 escolhidos e beneficiados pela política foram delimitados não só por apresentarem especialidade produtiva, capital social, governança ou pertencerem a algum território, mas, principalmente, por atenderem a segmentos produtivos de que o governo teria interesse em desenvolver.

Quanto à escolha dos aglomerados, compreende-se que mesmo devendo levar em consideração alguns aspectos importantes para que esses aglomerados fossem selecionados, o governo do estado preocupou-se, primordialmente, em desenvolver uma política de maior abrangência. Assim, foram apoiados segmentos produtivos que tinham a chancela de apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento e atendiam aos interesses do governo e parceiros.

Salienta-se, ainda que na seleção, por exemplo, o capital social, o associativismo e a territorialidade foram critérios considerados importantes, mas não presentes nos diversos aglomerados. A mínima presença desses aspectos já os credenciava como beneficiários da política. Entretanto, a opção por aceitar esses aglomerados representa, na verdade, uma necessidade. É inegável que o Estado da Bahia possui vocações empresariais e territoriais pouco marcantes. Logo, o governo não obteve escolha quando da seleção: ou esses critérios seriam classificatórios e não eliminatórios ou não seria possível a execução do Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial, tendo o financiamento do BID.

Relacionado ao segundo objetivo específico, que visa a analisar as consequências de aspectos relacionados à cooperação na execução da política, mais precisamente no capital social e na estrutura de governança, havia sido formulado o pressuposto que o programa enfrentaria diversas dificuldades na consecução de seus objetivos, por conta dos APLs disporem de baixo nível de capital social e, conseqüentemente, governanças inadequadas.

No tocante ao capital social e à governança, comprovou-se o que a literatura diz a respeito. A cooperação é decisiva no sucesso ou insucesso dos Arranjos Produtivos Locais. No caso do PROGREDIR, não foi diferente. Os resultados ainda limitados da política são reflexos, inclusive, dos insuficientes níveis de capital social dos aglomerados e das inexistentes ou não articuladas governanças.

Ficou comprovado, por meio das entrevistas realizadas em período de imersão com o pessoal da Secretaria, antigos colaboradores da SECTI, parceiros e empresários, que nenhum dos aglomerados beneficiados possui capital social satisfatório. Do mesmo modo, as governanças desses ditos APLs não existiam de fato ou não se articulavam para que houvesse um fortalecimento do grupo e um empenho em trabalhar de forma cooperada.

Representações dessas dificuldades têm sido sentidas ainda nas ações que são desenvolvidas pelo Programa. Além de ter suas ações dificultadas por não haver um ordenamento social, regras e normas que facilitem as ações coordenadas, não há uma representatividade para as diversas ações e intervenções que devem ser feitas coletivamente em um APL. Igualmente, a existência de uma liderança - meio encontrado pelo Programa para substituir a governança - não atende aos anseios do Programa, visto que existe apenas o atendimento a redes específicas e não ao todo envolvido na governança.

Existe, portanto, a necessidade da representatividade que é expressa por uma governança. Além disso, a formação de uma liderança, em substituição a uma governança sólida acaba por individualizar as ações ao invés de promover a cooperação entre empresários, como também impede o estabelecimento do relacionamento com instituições importantes de pesquisa, financeiras, cooperativas etc.

O último objetivo específico que visa a verificar se a descontinuidade na execução da política afetou sua eficácia, tem como pressuposto a ideia que a constante troca de responsáveis e o tempo desperdiçado com paralisações na política contribuem/contribuíram para os resultados limitados do PROGREDIR.

Relacionado à descontinuidade na execução da política, as constantes mudanças de pessoal responsável pelo Programa, assim como a mudança de governo do Estado representaram também empecilhos ao desenvolvimento da

política em tela. Essas mudanças trouxeram atrasos irrecuperáveis numa política que foi pensada em fases que possuíam dependência de ações anteriores e com um tempo considerado curto.

Inicialmente, dispondo de 30 meses para execução, o Programa não poderia ter sofrido um ano de paralisação por conta dos novos entrantes não conhecerem o Programa ou por disporem de ideologias diferentes de como foi pensada a política. Outrossim, as fases do Programa encontram-se intrinsecamente ligadas. A falta de uma ação anterior ou a incompletude de uma fase produz gargalos nas fases posteriores.

É unânime entre os entrevistados a ideia de que o fato de ter mudado, em alguns momentos, o pessoal responsável pelo Programa e a mudança de governo tenham contribuído de alguma forma negativa nos resultados ainda limitados do Programa. Os principais problemas gerados por essas trocas seriam o tempo dispendido pelo novo colaborador para conhecimento do Programa e de sua função, e as diferentes ideologias que esses novos entrantes carregam consigo, dando rumos e definindo prioridades diferentes a cada substituição.

Ainda foi possível avaliar outros problemas que geraram atrasos ao Programa, a exemplo da baixa qualificação técnica da equipe responsável pelo Programa e do tempo necessário para a formulação e execução dos convênios entre Secretaria e Parceiros. Esses convênios demandam tempo de análise, avaliação e aprovação junto à Secretaria, parceiros, à Procuradoria Geral do Estado e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Diversos problemas, a exemplo dos apresentados (relacionados à escolha, capital social, governança e trocas de pessoal e de governo) contribuíram diretamente nos resultados ainda limitados do Programa. O Progredir, que já está em sua segunda prorrogação, conseguiu um avanço maior em alguns APLs, com relação a outros, conforme quadro 07, entretanto mesmo nos mais avançados, não foi possível finalizar a execução das quatro fases previstas para março de 2009 em todos os APLs, comprovando os resultados ainda limitados.

Quadro nº 13 - Execução da política por APL

APLs	1ª fase	2ª fase	3ª fase	4ª fase
Fruticultura	Executado	Executado	Não executado	Não executado
Rochas Ornamentais	Executado	Executado	Não executado	Não executado
Sisal	Executado	Executado	Não executado	Não executado
Cadeia Automobilística	Executado	Executado	A ser executado	Não executado
Tecnologia da Informação	Executado	Executado	Em fase de execução	Não executado
Turismo	Executado	Executado	Não executado	Não executado
Transformação do plástico	Executado	Executado	Não executado	Não executado
Confecções	Executado	Executado	Em fase de execução	Não executado
Piscicultura	Executado	Executado	Não executado	Não executado
Derivados da cana-de Açúcar	Executado	Executado	Não executado	Não executado
Caprinovinocultura	Executado	Executado	Não executado	Não executado

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos documentos de Síntese dos APLs-Progredir

Observado os resultados e a partir das análises apresentadas, como também tomando como conceito básico de Arranjo Produtivo Local o já apresentado no referencial teórico e firmada por Teixeira e Ferraro (2009) - que avaliam que além de possuir as características de uma aglomeração, devem dispor de uma estrutura de governança e ser apoiados por políticas públicas - fica evidente que insuficientes são as características para que os beneficiados pela política sejam considerados arranjos produtivos locais. Na superioridade dos casos, não existe nenhuma ou escassas características. Logo, o Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial se desenvolve como uma política pública de características peculiares.

Considerando as características comuns às aglomerações, como intensa divisão de trabalho entre as firmas, flexibilidade de produção e de organização, especialização, mão-de-obra qualificada, estreita colaboração entre as firmas e demais agentes, fluxo intenso de informações, relações de confiança entre os agentes e complementaridades e sinergias. Nota-se claramente que os considerados aglomerados não possuem diversos predicados descritos.

De igual forma, é facilmente perceptível que os aglomerados não possuem governanças sólidas e adequadas para que possam ser consideradas um Arranjo Produtivo. Apesar de parte significativa deles possuírem um bom número de atores, tanto quantitativamente quanto qualitativamente, suas governanças não chegaram a um nível de maturidade e articulação aceitável. Os documentos do Programa –

sínteses dos APLs – ratificam essa conclusão, assim como as entrevistas que demonstram o baixo nível de engajamento, participação e tomada de decisão coletiva dos empresários. Dito isto, torna-se impossível a prática de uma gestão compartilhada de processos decisórios, o que impediria uma consequente simplificação de ações do projeto de desenvolvimento gerado pelos empresários.

Por fim, um último componente para que um grupo de empresários ou um aglomerado alcance o status de Arranjo Produtivo Local é o apoio público. Essa característica é inegável, visto que este trabalho se propõe a analisar uma política que visa fortalecer a atividade empresarial através do apoio a APLs.

Assim, pode-se concluir que os empresários beneficiados pela política em tela, à luz da teoria a respeito dos Arranjos Produtivos Locais e da concepção deste estudo, não podem ser considerados APLs. Compreende-se, portanto, que existem alguns ditos APLs que chegam próximos do que se considera na literatura como arranjos, entretanto nenhum deles pode ser considerado como tal. Se em algum caso, a aglomeração é perceptível, estes não possuem governanças articuladas.

Como resultado dessa análise, as redes empresariais não encontrariam condições de serem considerados Arranjos Produtivos. Logo, o Progredir seria uma representação de uma política de apoio a Arranjos Produtivos Locais, assumindo, na verdade, um papel de política industrial de apoio a segmentos produtivos.

Por conta da totalidade dos aglomerados, que foram escolhidos como beneficiários da política, não dispõem de condições de ser apreciada como APLs, e em razão dos diversos motivos já citados na análise, a política toma outra forma. Não pode, portanto, ser considerada uma Política de Apoio a Arranjos Produtivos Locais, primeiro por não apoiar verdadeiramente Arranjos, segundo por possuir uma atuação diferenciada que a credencia como uma política de apoio a competitividade de empresários baianos, por meio do auxílio a segmentos produtivos específicos.

É possível também afirmar que a política em tela não se traduz numa política de Estado, mas como uma política de governo. As constantes trocas de pessoal responsável são a confirmação dessa assertiva. Durante o último governo Estadual, quatro foram os secretários de Ciência, Tecnologia e Inovação, ligados a diferentes partidos aliados do governo.

O insuficiente e ineficiente sistema de monitoramento e controle representa um outro entrave à política. Durante os anos de execução do Programa, pouquíssimas são as informações que avaliem ou mensurem os resultados das ações executadas. Esse fator dificulta a ação dos colaboradores pelo fato de não possuírem, exatamente, uma noção de como esteja o andamento do Programa e impede que se tenha um acompanhamento real deste.

Além dos problemas já considerados, o Progredir enfrentou dificuldades desde o seu início. O primeiro percalço se deu quando da escolha dos aglomerados. Esses aglomerados não possuíam capacitação técnica para que pudessem ganhar o status de Arranjo Produtivo Local. Outrossim, o Programa não conseguiu desenvolver minimamente o capital social e a governança dos ditos Arranjos.

Como principais conclusões ao estudo, considerando o objetivo geral da pesquisa, de analisar os efeitos relacionados à identificação e escolha dos aglomerados, ao capital social e governança, e à descontinuidade política nos resultados ainda limitados do Programa Progredir, foram desenvolvidos três objetivos específicos. Para cada um desses objetivos, foi criado um pressuposto de pesquisa. A análise desses objetivos revela que a escolha dos aglomerados a serem beneficiados pela política, como também os problemas de cooperação encontrados nos arranjos (capital social e governança) e a descontinuidade na execução da política foram cruciais para os resultados ainda limitados do Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial – PROGREDIR.

Apesar da imensa dificuldade de sucesso de políticas como esta, comprovada por meio da confirmação dos pressupostos dessa pesquisa, políticas verticais de apoio a Arranjos Produtivos Locais representam uma grande possibilidade de desenvolver a economia e a realidade social de regiões. Não se podem negar os benefícios que políticas como esta podem trazer. Destarte, torna-se preciso conhecer e entender melhor quais e como as dificuldades se dão na política para que a operacionalização desta se dê de forma mais concreta, produzindo resultados também mais consistentes.

Como recomendações práticas e operacionais à execução do Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial, seguem algumas considerações. Visto que já foram escolhidos os aglomerados e esses não dispõem de características

suficientes para que a política seja conduzida com maior possibilidade de sucesso, deve-se, principalmente, buscar fortalecer o capital social e articular as governanças.

Como fase primeira do Programa, essa tentativa poderia ter obtido sucesso caso não fosse praticamente ignorada e não houvesse paralisações que geraram no empresário o sentimento de descrédito para com a política. Poucas foram as tentativas de ações diretas e concretas no fortalecimento do capital social e da governança. Atualmente, depois de percorrido um caminho grande, o Programa não avançou nesse sentido, entretanto não cabe mais um período específico de tempo para essa tentativa. O isolamento de um período não representaria uma boa ideia e, sim, mais um período de tempo desperdiçado, haja vista que os empresários não possuem a confiança de que se trata de algo creditável.

Considerando que principalmente a fase 1 de Mobilização e articulação da governança e das redes associativas, que envolve também a tentativa de fortalecimento do capital social dos aglomerados não foi bem executada, cabe aos executores do Programa uma nova tentativa. Entretanto, essa nova tentativa deve ocorrer em conjunto com as ações diretas para o fortalecimento da competitividade dos APLs, que representa a fase 3. Enquanto o empresário não se sentir, de forma concreta, estimulado a participar do Programa, não será possível articular uma governança aceitável.

Assim, aconselha-se aos executores acelerar os processos de Projetos Estruturantes e Planos de Negócios dos respectivos aglomerados. Apenas dois desses aglomerados já estão nessa fase: Confecções e Tecnologia da Informação. A partir de uma apresentação de ganhos concretos a curto e médio prazo, o empresário visualizará que sua participação no Programa trará benefícios ao seu negócio quando trabalhado de forma cooperada. Importante se faz o empresário entender que os benefícios atenderão a coletividade do aglomerado, que inclui o beneficiamento de sua empresa.

A partir do entusiasmo do empresariado, a ideia é agregar e buscar o apoio e participação das entidades que foram listadas nas governanças, mas não atuam nela, sendo representadas pelas instituições de pesquisa, financeiras, cooperativas, etc. Obviamente, o engajamento da comunidade de empresários e de instituições

importantes fortalecerá a atuação do aglomerado, facilitará as ações coordenadas e desenvolverá o capital social.

Necessário também se faz, de forma urgente, reavaliar o sistema de avaliação e controle. Como última fase do Programa, está previsto um Monitoramento, avaliação e disseminação, entretanto o Programa não pode ser avaliado e monitorado apenas ao fim da execução de suas fases. Por se tratar de uma política complexa, que envolve a atuação de muitas entidades, do empresariado, e ainda perpassar por muitos convênios, o Progredir deveria contar com um sistema de avaliação e monitoramento constante. As pouquíssimas avaliações feitas e o sistema de monitoramento não são suficientes para entender melhor o Programa e suas necessidades mais urgentes. E o melhor entendimento da execução deste e dos seus principais percalços não seria objeto de estudo dos executores, caso não fosse possível a identificação com o monitoramento.

Por fim, como sugestão de trabalhos futuros, recomenda-se a promoção de um estudo comparativo entre as políticas estaduais nordestinas institucionalizadas de apoio a Arranjos Produtivos Locais: Bahia, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Maranhão. As políticas estaduais atualmente não têm sido objeto de análise aprofundada como as políticas federais. O estudo comparativo de políticas estaduais como esta geraria um estudo esmerado em que deveriam ser encontradas similaridades ou não nas limitações enfrentadas por esse tipo de política estadual. Além disso, poucas delas promovem comparações que podem revelar considerações importantes e boas práticas de desenvolvimento.

Dessa forma, o estudo comparativo das políticas nordestinas vem possibilitar a ampliação das reflexões teóricas e a partir dessas, compreender como as políticas públicas de apoio a arranjos produtivos locais têm sido desenvolvidas pelos governos estaduais da região nordeste. E assim, inferir se existem e por que existem diferenças marcantes na formulação e na implementação nessas políticas.

REFERÊNCIAS

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria L. Capital social e desenvolvimento local. In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José E.; MACIEL, Maria L. (orgs.) **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. p. 423-440.

ALBAGLI, S.; MACIEL, L. **Capital Social e empreendedorismo local**. Setembro, 2002. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/redesist>. Acesso em 18/07/2010.

AGARWAL, R.; AUDRETSCH, D. (1999). The two views of small firms in industry dynamics: a reconciliation. **Economic Letters**, V. 62, N. 2.

AMIN, A. "The globalization of the economy: an erosion of regional networks?" In: GRABHER, G. (ed.) **The Embedded Firm - on the socioeconomics of industrial networks**, London: Routledge, 1993, p. 278-295.

ANÊSE, Rogério Luis Reolon. **Arranjos Produtivos Locais e Capital Social no Vale do Jaguarí/RS**. 2009. 124 p. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Programa de Pós Graduação em Economia. Porto Alegre., 2009.

AQUINO, A; BRESCIANI, L. Arranjos produtivos locais: uma abordagem conceitual. **Organizações em contexto**, Ano 1, n. 2, dezembro de 2005.

ARBIX, G. **Arranjos produtivos locais e a ação do Governo Federal no fomento às pequenas empresas**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 13/07/2010.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Critérios de Seleção na escolha dos aglomerados**. BID, 2005.

BARDIN, L. (1977). **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70

BEDÊ, M.A. **Subsídios para identificação de clusters no Brasil: atividades da indústria**. São Paulo: SEBRAE, 2002.

BAHIA, Governo do Estado. **Territórios de Identidade da Bahia**. Disponível em : <<http://www.neojiba.org/pdf/tib.pdf>>. Acesso em 18/11/2011, às 10:00hs.

BRASIL. **O Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial (PROGREDIR) e os APLs no Estado da Bahia: Um caso de sucesso**. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior- MDIC. 4ª conferência brasileira de APLs, 2009. Disponível em:<<http://www.mdic.gov.br/conferencia-apl/modulos/arquivos/JacksonOrnelasMendonca.pdf>>. Acesso em 18/07/2010.

_____. **Plano Plurianual 2008- 2011**. Texto da Lei nº 11.653, de 07/04/2008. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 18/07/2010.

_____. **Política de apoio ao desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais**: Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais. Versão para Discussão do GT Interministerial. Versão Final (16/04/2004). Disponível em: http://www.mdic.gov.br/portalmDIC/arquivos/dwnl_1289322946.pdf. Acesso em 15/04/2001.

BRITTO, J.; ALBUQUERQUE, E. M. *Clusters* industriais na economia brasileira: uma análise exploratória a partir de dados da RAIS. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 71-102, 2002

BORDIEU, Pierre (1980). O capital social- notas provisórias. In: NOGUEIRA, M.A.; CATANI, A. (orgs.). **Pierre Bordieu: escritos de educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, CAPÍTULO III.

BORZEL, Tanja A. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, vol. 76, Summer 1998, p. 253–273.

BURT, R.S. **The social structure of competition. Networks and Organizations: structure, form and action**. Boston, Harvard Business School Press, 1992.

CAPORALI, R.; VOLKER, P. (orgs.). **Metodologia de desenvolvimento de arranjos produtivos locais**. Brasília: Projeto Promos. V. 2.0, SEBRAE, 2004.

CARVALHO, C.A.P.; VIEIRA, M.N.F.; LOPES, F.D. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações. In: **Anais do XXIII ENANPAD**. Foz do Iguaçu- PR, 1999.

CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local**. São Paulo: Atlas, 1999.

CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H.M.M. Local systems of innovation in mercosur countries. **Industry and Innovation**, v.7, n.1 p. 33-54. Jun 2000.

_____. O foco em arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H.M.M.; CASSIOLATO, J.E.; MACIEL, M.L. **Pequenas empresas: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. UFRJ/ Instituto de Economia, 2003. p. 21-34.

_____. **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Rio de Janeiro: Sebrae, 2003b.

_____. **O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas**. 2003c. Disponível em: www.ie.ufrj.br/.../LasCas%20seminario%20política%20Sebrae.pdf, Acesso em 23/08/2010.

CASSIOLATO, J; SPAZIRO, M. **Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas.** In: Lastres, H.M.M., Cassiolato, J.E e Maciel, M.L *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*, Rio de Janeiro, Relume Dumará 2003.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica.** 4º ed. São Paulo: Markron Books, 1996.

COLEMAN, J.S. **Foundations of social theory.** Cambridge MA: Haverd University Press, 1990.

COLEMAN, James S. **Foundations of Social Theory.** Cambridge, M. A: Belknap Press, 1990.

COOKE, P. The evolution of biotechnology in the three continents: Schumpeterian or Perosian? **European Planning Studies**, v. 11, n.7, p. 757-763, Oct. 2003.

CROCCO *et. al.* Metodologia de identificação de Arranjos Produtivos Locai. **Nova Economia.** Belo Horizonte, vol 16, nº 02, Maio/ago 2006.

DAGNINO, R. **Metodologia de análise de políticas públicas.** In: DAGNINO, Renato et alli. *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação.* Taubaté: Ed. Cabral Universitária, 2002.

DAHL, Robert. **Análise política moderna.** Brasília: Editora UNB, 1988.

DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. Introduction: the Discipline and Practice of Qualitative Research. In: DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. (org.) **Handbook of Qualitative Research.** 2 ed. London: Sage Publications, Inc. 2000, p. 1-28.

DESLAURIERS, J-P; KÉRISIT, M. **O delineamento da pesquisa qualitativa.** In: POUPART *et al.* *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.* Rio de Janeiro: Vozes, p. 127-153, 2008.

DÉTRIE, J.P. (Org.). **Strategor- politique générale de l'entreprise.** Paris: Dunod, 1999.

EBERS, M. **The formation of interorganizational networks.** Oxford, New York: Oxford University Press, 1997.

FARIA, Carlos A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FISCHER, T. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: FISCHER, T. (org.). **Gestão estratégica: cidades estratégicas e organizações local.** Rio de Janeiro: FGV, 1996.

FONSECA, V. S. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimento contemporâneos. In: VIEIRA, M.M.F; CARVALHO, C.A. **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GROOTAERT, C. *et. al.* **Integrated Questionnaire for the Measurement of Social Capital (SC-IQ)**. World Bank, 2003. Disponível em: <www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm>. Acesso em 20/07/2010.

GÜLBITEN, O. & TAYMAZ, E. (2000). *Are small firms inefficient? A schumpeterian analysis of productivity differentials*. Middle East Technical University. Ankara.

GUERRA, O., TEIXEIRA, F. **Pequenas empresas e desenvolvimento capitalista**. Trabalho preparado para a CEPAL/ DDPE: Salvador-Bahia, junho de 2007.

HADDAD, P. R. Medidas de localização e de especialização. In: ----- (Org.). **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB-ETENE, 1989.

HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. The three versions of neo-institucionalism. **Lua Nova**, 2003, nº 59, p. 193-223

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993, segunda edição.

HASENCLEVER, L.; ZISSIMOS, I. A Evolução das Configurações Produtivas Locais no Brasil: Uma Revisão da Literatura. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 407-433, julho-setembro 2006.

HECLO, H. **Modern Social Politics in Britain and Sweden**. Yale University Press, New Haven, 1974.

HITT, M.A; IRELAND, R.D; HOSKISSON, R. **Administração estratégica: competição e globalização**. São Paulo: Thompson, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Número de empresas e classificação da atividade**. Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas, 31/12/2006. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/uf/goias/indicadores-das-mpe/numero-de-empresas>. Acesso em 15/04//2011.

IEDI. **Clusters ou sistemas locais de produção e inovação: identificação, caracterização e medidas de apoio**. São Paulo, maio de 2002.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

LASTRES, H.; CASSIOLATO et al. **Globalização e inovação localizada**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

LA ROVERE, R. (2001), Perspectivas das micro, pequenas e médias empresas no Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, V. 5, N. 1.

LEONE, N.M. (1999). As especificidades das pequenas e médias empresas. **Revista de Administração de Empresas**, V. 34, N.2.

LEMOS, C. Inovação na era do conhecimento. In: LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S. (Orgs.) **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1999, Cap. 5, p. 122-144.

_____. **“Notas preliminares do Projeto Arranjos Locais e Capacidade Inovativa em Contexto Crescentemente Globalizado”**. IE/UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo, 1997.

LOPES, F.D; BALDI, M. Redes como estrutura de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, Set./out. 2009.

MACHADO, M. N. M. **Entrevista de pesquisa: a interação entrevistador / entrevistado**. Tese. (Doutorado) - Belo Horizonte, 1991.

MARSHALL, A. **Princípio de economia**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Coleção Os Economistas.

MENDES-DA-SILVA, W; ROSSONI, L.; MARTIN, D. MARTELANC, R. A Influência das Redes de Relações Corporativas no Desempenho das Empresas do Novo Mercado da Bovespa. **XXXII Encontro da ANPAD**. Set. 2008

MERCKLÉ, P. **Sociologie des réseaux sociaux**. Paris: La Découverte, 2004.

MIRANDA, C. et. al. A importância dos micro e pequenos empreendimentos na estrutura produtiva. ENEGEP, 1998.

MONTAÑO, C. (1999). **Microempresa na era da globalização**. Porto Alegre: Cortez Editora.

MYNAYO, M. C. DE S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 8º ed., 2004.

OLIVER, A. L.; EBERS, M. Networking network studies: an analysis of conceptual configuration in the study of inter-organizational relationships. **Organization Studies**. Berlin, v. 19, n. 4, p. 549-583, 1998.

OLIVEIRA, A.L.M. **Inovação, Cooperação e Políticas Públicas em Arranjos Produtivos Locais: O caso do APL de Tecnologia da Informação em Salvador**

(BA). 2008. 123p. Dissertação (Mestrado em Economia)- Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós Graduação em Economia. Salvador, 2008.

PORTER, M.E. Clusters e competitividade. **HSM Management**, São Paulo, v. 4, n. 15, jul./ago 1999a.

_____. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999b. 6ª edição.

PORTES, A. Social Capital: origins and applications. **Annual Review Sociology**. nº 24, p. 1-24, 1998.

POWELL, W.W. et al. The spatial clustering of science and capital: accounting for biotech firm venture capital relationships. **Regional Studies**, v. 36, n. 3 p. 291- 306, May. 2002.

PRAAG, C. (2003). Business survival and success of young small business owners. **Small Business Economics**, V. 21, N. 1.

PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL. **Progridir**. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação. Governo do Estado da Bahia, 12 de abril de 2005.

_____. **Parecer técnico**. Governo do estado da Bahia, 2006.

_____. **Relatório de Governanças**. Governo do Estado da Bahia, 2011.

_____. **Síntese dos APLs**. Governo do Estado da Bahia, 2011.

PUGLISI, M.L.; FRANCO, B. Análise de conteúdo. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2002, 3ª edição.

REDE DE PESQUISA ES SISTEMAS E ARRANJOS PRODUTIVOS E INOVATIVOS LOCAIS. **RedeSist**. Disponível em: <<http://www.redesist.ie.ufrj.br/>>. Acesso em 18/10/2010.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

REVISTA EXAME n. 809, **Estratégia para o Brasil**, São Paulo: 2004.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2009.

ROCHA, C.V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise de Políticas Públicas. Civitas- **Revista de Ciências Sociais**, v. 05, nº 01, jan/jun 2005.

SABOIA, João. **A importância dos APLs - Arranjos Produtivos Locais - para redução das desigualdades sociais.** Disponível em: < <http://inovabrasil.blogspot.com.br/2007/11/importancia-dos-apls-arranjos-produtivos>>. Acesso em 20/10/2010.

SARAVIA, E. **Introdução à teoria da política pública.** In: Enrique Saravia; Elisabete Ferrarezi (orgs.). Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006.

SAUNDERS, P. **Urban Politics.** Penguin, Harmondsworth, 1980.

SCHMITZ, Hubert. Aglomerações produtivas locais e cadeias de valor: como a organização das relações entre empresas influencia o aprimoramento produtivo. In: LASTRES, H. et. al. (Orgs.). **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

SEBRAE. **Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, 2006.** Disponível em: <<http://www.leigeral.com.br>>. Acesso em 21/10/2008.

_____. **Subsídios para a identificação de clusters no Brasil.** Dez. 2002 Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/9FF9548DAB02E8B4832572C20056D8C3/\\$File/NT000351B6.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/9FF9548DAB02E8B4832572C20056D8C3/$File/NT000351B6.pdf)> Acesso em: 18/10/2010.

_____. Estudos e Pesquisas em MPEs. **Número de MPEs no Brasil, 2009.** Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/temas-estrategicos/emprego>. Acesso em 15/04/2011.

_____. Estudos e Pesquisas em MPEs. **Número de MPEs com Empregados, 2008.** Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/temas-estrategicos/emprego>. Acesso em 15/04/2011.

_____. **Fatores Condicionantes e Taxas de Sobrevivência e Mortalidade das Micro e Pequenas Empresas no Brasil 2003-2005.** Brasília: Agosto de 2007. Disponível em: www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/.../NT00037936.pdf. Acesso em 15/04/2011.

SEBRAE RJ- **Alguns dados sobre Micro e pequenas Empresas e Empreendedorismo-** Disponível em: <<http://www.sebraerj.com.br/>>. Acesso em 20/03/2008, às 11:00hs.

SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Programa Progredir aponta ações para fortalecer a competitividade dos Arranjos Produtivos Locais.** Disponível em: <<http://www.secti.ba.gov.br/index.php/noticias/37-bahia/261-programa-progredir-aponta-acoes-para-fortalecer-a-competitividade-dos-arranjos-produtivos-locais.html>>. Acesso em: 19/10/2010.

SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Progredir: Apoio aos Arranjos Produtivos Locais.** Disponível em: <<http://www.secti.ba.gov.br/index.php/noticias/74-noticias/482-progredir-apoio-aos-arranjos-produtivos-locais.html>>. Acesso em: 19/10/2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

_____. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 18 Nº. 51, fev. 2003.

STORPER, M.; HARRISON, B. (1991) Flexibility, hierarchy and regional development: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. **Research Policy**, v.20, p. 407-422.

STORPER, M. The regional world: territorial development in a global economy: Perspectives on economic change. New York: **Guilford Press**, xiv, 1997, p. 338.

STROTMAN, H. (2007). Entrepreneurial survival. **Small Business Economics**, V. 28, N.1.

SUZIGAN, W; GARCIA, R; FURTADO, J. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. **Revista Gestão e Produção**. São Carlos, v. 14, nº 12, p. 425-439, maio/ago 2007.

SUZIGAN, W. *et al.* Coeficientes de Gini Locacional – GL: aplicação à indústria de calçados do Estado de São Paulo. **Nova Economia**, v. 13, n. 2, p. 39-60, 2003.

TAGLIASSUCHI, M. Pequenas empresas: dependência econômica e participação política. **Ensaio FEE**. V. 8, N. 1, 1987

TALLMAN, S.; JENKINS, M. HENRY, N. PINCH, S. Knowledge Clusters and Competitive Advantage. **Academy of Management Review**. v. 29, n. 2, p. 258-271, 2004.

TENÓRIO, F.G. **Responsabilidade social empresarial- teoria e prática**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TEIXEIRA, Francisco. Políticas Públicas para o desenvolvimento regional e local: o que podemos aprender com os Arranjos Produtivos Locais (APLs)?. **Revista Organizações e Sociedade**. Salvador, v. 15, nº 46, jul/set 2008, p. 57-75.

TEIXEIRA, Francisco; FERRARO, Carlo. Aglomeraciones productivas locales en Brasil, formación de recursos humanos y resultados de la experiencia CEPAL-SEBRAE. **CEPAL- Série Desarrollo Productivo**, nº 186, Santiago de Chile, marzo de 2009.

TEIXEIRA, Francisco; SOUSA, Silvio. Desenvolvimento Regional e Aglomerações Produtivas na Bahia: Uma Visão a Partir do Emprego e dos Territórios de identidade. **Revista REN**. Volume 42, nº 04, Out/Dez 2011.

TULL, D. S. & HAWKINS, D. I. **Marketing Research, Meaning, Measurement and Method**. Macmillan Publishing Co., Inc., London, 1976.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios em administração**. 9ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

VILLANUEVA, L. **Estudio introductorio**. In: Enrique Saravia; Elisabete Ferrarezi (orgs.). Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006.

VILLELA, L.E; PINTO, M.C.S. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no Estado do Rio de Janeiro. **Revista RAP**. Rio de Janeiro, set/out. 2009.

WILDAVSKY, A. **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**. Boston, 1979.

WOLFE, A. **The Limits of Legitimacy**. In: Wolfinger, R.E., 'Nondecisions and the Study of Local Politics', American Political Science Review, 65, 1971.

YIN, Robert K. **Case Study Research - Design and Methods**. Sage Publications Inc., USA, 1989.

APÊNDICES

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Pressuposto 1 (P1): No que tange a escolha dos aglomerados, acredita-se que os 11 escolhidos e beneficiados pela política foram delimitados não só por apresentarem algum capital social, algum tipo de associação ou pertencerem a algum território, mas, principalmente, por atenderem a segmentos produtivos de interesse do governo.

PERGUNTAS:

- 1) Você acredita que os aglomerados escolhidos pelo Progridir apresentavam bons níveis de capital social ou uma estrutura associativa sólida? (Explicar os conceitos)
- 2) Você acredita que a escolha dos aglomerados se deu, principalmente, considerando o segmento produtivo?

Pressuposto 2 (P2): O programa enfrentaria diversas dificuldades na consecução de seus objetivos, por conta dos APLs disporem de baixo nível de capital social e conseqüentemente, governanças inadequadas.

PERGUNTAS:

- 1) Você acredita que os APLs dispõem de satisfatório nível de capital social? Por quê?
- 2) Em sua opinião existiram ou existem problemas em estruturar a governança dos APLs? Isso prejudica a execução do Programa? Se sim, de que forma?

Pressuposto 3 (P3): A constante troca de responsáveis e o tempo desperdiçado com paralisações provocadas pelas mudanças na política contribuiu para o atraso na execução do Programa.

PERGUNTAS:

- 1) Você acredita que o fato de ter mudado, em alguns momentos, o pessoal responsável pelo Programa e a mudança de governo tenham contribuído de alguma forma nos resultados do Programa? Como?
- 2) Em sua opinião, qual o motivo que mais contribuiu para que houvesse paralisações no andamento do Programa?