



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**MARCELO BANDIERA PEREIRA**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS:  
A EFICÁCIA DA TERCEIRA EDIÇÃO DO PROCOMPI  
NO APOIO AO APL DE ÁGUA MINERAL DA GRANDE NATAL.**

**NATAL  
2010**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**MARCELO BANDIERA PEREIRA**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS:  
A EFICÁCIA DA TERCEIRA EDIÇÃO DO PROCOMPI  
NO APOIO AO APL DE ÁGUA MINERAL DA GRANDE NATAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração, na área de Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Professor Djalma Freire Borges,  
Dr.

NATAL  
2010

**MARCELO BANDIERA PEREIRA**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS:  
A EFICÁCIA DA TERCEIRA EDIÇÃO DO PROCOMPI  
NO APOIO AO APL DE ÁGUA MINERAL DA GRANDE NATAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, no dia \_\_ de agosto de 2010, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

---

Prof. Doutor Djalma Freire Borges  
Professor Orientador – UFRN

---

Profa. Doutora Valdênia Apolinário  
Membro Examinador – UFRN

---

Prof. PhD Jair do Amaral  
Membro Examinador – UFC

Dedico este trabalho a todos os agentes públicos que apesar do descrédito e das adversidades não desistem do sonho de mudar o Brasil para melhor.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho. Dentre elas o Professor Dr. Djalma Freire Borges pela orientação. Especial agradecimento à Banca examinadora composta pela Professora Dra. Valdênia Apolinário e pelo Professor PhD Jair do Amaral que contribuíram de forma significativa para a melhoria deste trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRN que trouxeram os fundamentos de uma reflexão acadêmica sólida sobre a gestão pública e sobre as políticas de desenvolvimento: Arlete Araújo, Antônio Sérgio, Jomária Aloufa, Marina Baldi e Fernando Lopes.

Agradeço também a Faculdade de Natal – FAL, em nome da Profa. Leideana Galvão Bacurau de Faria, que concedeu o apoio concreto, o estímulo acadêmico e a flexibilidade necessária à conclusão do curso de mestrado.

Este programa concedeu também outra grande contribuição a minha vida, a presença dos meus amigos Heidi, João Mendes, Patrícia, Tiago, Élido, Carla, Helano, Isabella, Roosevelt, Adriana, Thaís, Renata, Jaqueline e tantos outros que fizeram parte desta jornada.

Por fim, e mais importante, agradeço a minha família que mesmo com a distância física não permitiu que eu esmorecesse, mesmo quando as renúncias pessoais foram maiores que a minha capacidade de ir em frente.

Nenhuma questão me obcecou tanto como esta: porque eles encontraram o caminho certo, o do desenvolvimento, e nós o errado, o do subdesenvolvimento? Celso Furtado

A melhor maneira de prever o futuro é criá-lo. Peter Drucker.

## **RESUMO**

Este trabalho visa analisar os mecanismos dos programas voltados a arranjos produtivos locais, tendo como foco a análise da eficácia do Procompi no apoio APL de Água Mineral da Grande Natal. Busca-se na teoria sobre políticas públicas e sobre Apls a sustentação teórico-metodológica para as razões que levam ao sucesso do programa. Na análise documental utilizou-se relatórios do SEBRAE, do IEL e do SINCRAMIRN e em pesquisa realizada com as empresas se aponta o não atingimento dos objetivos previstos. Conclui-se que a causa reside na má definição dos objetivos e a falta de orientação dos mesmos para as economias externas do agrupamento.

### **Palavras-chave:**

Avaliação de Políticas Públicas, Arranjos Produtivos Locais, Procompi, APL de Água Mineral.



## **ABSTRACT**

This study has the objective examine the mechanisms of programs oriented fort cluster development, focusing on the analysis of the effectiveness of Procompil on support to APL of Mineral Water in Natal/RN. Search on the theory on public policy and support on apps for the theoretical and methodological reasons for the success of the program. In the document analysis was used reports from SEBRAE, IEL and SINCRAMIRN and was realized survey in the companies. The research indicates that not reaching the goals set. It is concluded that a poor definition of objectives and lack of orientation to the external economies are the causes of the failure.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01	Dupla função de produção dos Governos .....	33
Figura 02	Relações operacionais entre os conceitos de política.....	41
Figura 03	Governança em Arranjos Produtivos Locais: Posição.....	81
Figura 04	Curva em “U” adicionado o modelo de redes .....	90
Figura 05	Falhas de mercado e intervenção governamental.....	96
Figura 06	Determinantes de Competitividades em Agrupamentos de PMEs.....	101
Figura 07	Distribuição dos Apls no território brasileiro.....	112
Figura 08	Distribuição dos Apls no Nordeste.....	112
Figura 09	Diagrama da Estratégia de Atuação .....	115
Figura 10	Caracterização do Núcleo Estadual do Rio Grande do Norte .....	123
Figura 11	Densidade espacial da distribuição de APLs no Rio Grande do Norte.	126
Figura 12	Esquema de implementação do Procompí em um APL.....	136
Figura 13	Distribuição espacial do APL de Água Mineral da Grande Natal.....	145
Figura 14	Participação por tipo de embalagem, 2006, em % .....	146
Figura 15	Esquema de interação entre os atores do APL .....	150
Figura 16	Diferença entre o volume real e o volume digitado.....	152
Gráfico 01	Classificação das ações do GTP APL por eixo.....	118
Gráfico 02	Classificação das ações do GTP APL por eixo.....	119
Gráfico 03	Modalidades de Financiamento do GTP APL por reembolso e acesso a recursos.....	119
Gráfico 04	Exigência de reembolso de financiamentos para empresas .....	120
Gráfico 05	Ações do GTP APL por eixo e instituições beneficiadas diretamente .	120
Gráfico 06	Ações do GTP APL no eixo de Governança e Cooperação .....	121
Gráfico 07	Meta de aumento do volume de produção em litros	153
Gráfico 08	Meta de redução do desperdício em número de garrações e resultados alcançados .....	155
Gráfico 09	Meta de ampliação da carteira de clientes.....	156
Gráfico 10	Quantidade de ações do Procompí acessadas por cada empresa pesquisada.....	157
Gráfico 11	Composição das inovações realizadas pelas empresas ou pelo	

	Procompi .....	159
Gráfico 12	Influência do Procompi na cooperação entre firmas do APL .....	162
Gráfico 13	Importância para a empresa da cooperação com os agentes locais....	163
Gráfico 14	Sazonalidade da produção no APL de água mineral.....	169
Gráfico 15	Evolução do desperdício de vasilhames de 20 litros no APL.....	172
Quadro 01	Significações e usos do termo política ( <i>policy</i> ).....	33
Quadro 02	Diferenças na análise da Gestão Interna e de Políticas Públicas.....	35
Quadro 03	Diferenciação conceitual das políticas .....	37
Quadro 04	Taxonomia de Avaliação de Políticas Públicas de Ernest House .....	57
Quadro 05	Aspectos comuns das abordagens de aglomerados locais.....	72
Quadro 06	Principais ênfases das abordagens usuais de aglomerados locais....	73
Quadro 07	Vantagens da abordagem em Arranjos Produtivos Locais.....	74
Quadro 08	Taxonomia dos sistemas de produção.....	76
Quadro 09	Formas de ação conjunta em <i>clusters</i> .....	87
Quadro 10	Estratégias genéricas de mercado.....	89
Quadro 11	Formas de governança e liberdade das firmas no APL para empreender inovações tecnológicas no sistema de produção.....	93
Quadro 12	Organizações que compõem do GTP APL.....	109
Quadro 13	Composição do Núcleo Estadual do Rio Grande do Norte.....	122
Quadro 14	APLs identificados pela Sedec.....	124
Quadro 15	Distribuição dos APLs priorizados no Rio Grande do Norte.....	125
Quadro 16	Apls prioritários GTP APL (2008-2010) no Rio Grande do Norte .....	126
Quadro 17	Balanço Comercial referente aos APLs prioritários no Estado do Rio Grande do Norte no Ano de 2006 R\$ (mil)	127
Quadro 18	Apls apoiados pelo IEL no Estado do Rio Grande do Norte.....	130
Quadro 19	Relação dos principais programas, projetos e ações de apoio a APLs implementadas pelo IEL/RN.....	131
Quadro 20	Pressupostos para a atuação do Procompi .....	132
Quadro 21.	Modalidades de projetos no Procompi.....	134
Quadro 22	Dimensões de Competitividade, fatores condicionantes e principais ações.....	134
Quadro 23	Tipos de projetos a serem implementados.....	136

Quadro 24	Empresas participantes do APL de Água Mineral.....	141
Quadro 25	Localização das fontes de água mineral e bacias hidrográficas.....	146
Quadro 26	Objetivos da terceira edição do Procompí para o APL de Água Mineral.....	150
Quadro 27	Produção de Água Mineral da menor e maior empresa do APL no primeiro trimestre de 2007 e primeiro trimestre de 2009.....	154
Tabela 01	Quantidade de ações realizadas nas empresas entre 2007 e 2009...	158
Tabela 02	Influência do Procompí no alcance dos resultados.....	158
Tabela 03	Inovações ocorridas na empresa a partir da empresa ou do Procompí.....	159
Tabela 04	Impacto da introdução de inovações nas empresas.....	160
Tabela 05	Influência do Procompí nos impactos das inovações.....	160
Tabela 06	Treinamentos ofertados e contratação de técnicos	
Tabela 07	Vantagens da localização no APL.....	163
Tabela 08	Importância das transações comerciais no Município de Natal.....	164
Tabela 09	Avaliação do Procompí nas atividades no âmbito do APL.....	165
Tabela 10	Produção de Água Mineral entre os meses de Janeiro a Março de 2007 a 2009.....	170
Tabela 11	Medidas descritivas para a variável – Carteira de clientes.....	172

## LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APL	Arranjo Produtivo Local
BB	Banco do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CNI	Confederação Nacional da Indústria
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EMATER	Empresa de Assistência Técnica Rural
EMPARN	Empresa de Pesquisa Agropecuária do RN
FAPERN	Fundação de Apoio a Pesquisa do RN
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
GTP APL	Grupo de Trabalho Permanente para APLs
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEMA	Instituto de Defesa do Meio Ambiente
IEL	Instituto Euvaldo Lodgi
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
PDP	Plano de Desenvolvimento Provisório
PPA	Plano Pluri Anual
PROCOMPI	Programa de Apoio a Competitividade da Micro e Pequena Indústria
PROCON	Procuradoria de Defesa do Consumidor
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa
SEDEC	Secretaria de Desenvolvimento Econômico do RN
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem na Indústria
SESI	Serviço Social da Indústria
SIGIOR	Sistema de Gestão Orientado a Resultados
SINCRAMIRN	Sindicato das Indústrias de Cerveja, Refrigerante e Água Mineral
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1	PROBLEMÁTICA.....	15
1.2	OBJETIVOS.....	24
<b>1.2.1</b>	<b>Objetivo Geral</b> .....	<b>24</b>
<b>1.2.2</b>	<b>Objetivos Específicos</b> .....	<b>24</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>25</b>
2.1	AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E A ASCENSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
2.2	AS CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS NO CONTEXTO DO PODER PÚBLICO.....	29
2.3	ASPECTOS INTRODUTÓRIOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	31
2.4	TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	35
2.5	ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	38
2.6	O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	41
2.7	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	46
<b>2.7.1</b>	<b>Definições sobre Avaliação de Políticas Públicas</b> .....	<b>50</b>
<b>2.7.2</b>	<b>Importância e usos da avaliação de políticas públicas</b> .....	<b>52</b>
<b>2.7.3</b>	<b>Tipos de avaliação de políticas públicas</b> .....	<b>54</b>
2.8	ELEMENTOS DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	58
<b>3</b>	<b>ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS</b> .....	<b>62</b>
3.1	UMA INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE AGRUPAMENTOS DE EMPRESAS.....	62
3.2	MECANISMOS DE GERAÇÃO DE VANTAGEM COMPETITIVA DAS EMPRESAS EM AGLOMERADOS.....	76
<b>3.2.1</b>	<b>Governança</b> .....	<b>77</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Capital Social</b> .....	<b>82</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Economias Externas e Eficiência Coletiva</b> .....	<b>84</b>
3.2.3.1	Eficiência Coletiva no âmbito da Estratégia Empresarial.....	89
<b>3.2.4</b>	<b>Inovação e Aprendizagem no âmbito do APL</b> .....	<b>91</b>
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS</b> .....	<b>94</b>

4.1	INTRODUÇÃO.....	94
4.1.1	<b>Condições para a existência da Política Pública.....</b>	<b>100</b>
4.1.2	<b>Governança da Política Pública.....</b>	<b>102</b>
4.1.3	<b>Possíveis projetos e ações a serem implementadas.....</b>	<b>104</b>
4.2	A POLÍTICA NACIONAL DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS.....	107
4.2.1	<b>Antecedentes da política atual.....</b>	<b>107</b>
4.2.2	<b>O surgimento da política de apoio a APLs.....</b>	<b>109</b>
4.3	NÚCLEO ESTADUAL DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS.....	122
4.4	PROGRAMA DE APOIO A COMPETITIVIDADE DAS MICRO E PEQUENAS INDÚSTRIAS – PROCOMPI.....	129
4.4.1	<b>Histórico do Programa.....</b>	<b>129</b>
4.4.2	<b>Descrição do Programa.....</b>	<b>132</b>
5	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>137</b>
5.1	CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO.....	137
5.2	COLETA DE DADOS.....	139
5.3	ANÁLISE DOS DADOS.....	142
5.4	CATEGORIAS DE ANÁLISE .....	143
5.5	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	144
6	<b>ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>145</b>
6.1	CARACTERIZAÇÃO DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL.....	145
6.2	A GOVERNANÇA DO PROCOMPI NO ÂMBITO DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL.....	148
6.3	DESCRIÇÃO DO PROCOMPI NO ÂMBITO DO APL DE ÁGUA MINERAL.....	150
6.4	ANÁLISE DA EFICÁCIA DO PROCOMPI DE ACORDO COM O SEBRAE.....	151
6.5	ANÁLISE DO PROCOMPI A PARTIR DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS.....	157
6.6	ANÁLISE DOS OBJETIVOS DA PESQUISA.....	166
6.6.1	<b>Categoria: Ações e resultados diretos das ações do Procompi – Qualidade da produção.....</b>	<b>166</b>

6.6.2	<b>Categoria: Ações e resultados diretos das ações do Procompi – Processos Produtivos.....</b>	<b>167</b>
6.6.3	<b>Categoria: Ações e resultados diretos das ações do Procompi – Treinamento e Qualificação.....</b>	<b>168</b>
6.6.4	<b>Categoria: Objetivos do Procompi – Volume de Produção....</b>	<b>168</b>
6.6.5	<b>Categoria: Objetivos do Procompi – Redução do Desperdício em vasilhames de 20 litros.....</b>	<b>171</b>
6.6.6	<b>Categoria: Objetivos do Procompi – Ampliação da carteira de clientes.....</b>	<b>172</b>
6.6.7	<b>Categoria: Vantagens na constituição do APL.....</b>	<b>173</b>
6.6.8	<b>Categoria: Desafios enfrentados pelo APL de Água Mineral..</b>	<b>174</b>
7	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>176</b>
	<b>REFÊRENCIAS.....</b>	<b>182</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>189</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>198</b>



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 PROBLEMÁTICA

O relativo pouco tempo de intervenção do Estado na sociedade por meio das políticas públicas, reflete-se igualmente na crescente e ainda insuficiente literatura sobre este assunto. Adicionalmente, ainda são poucos os estudiosos que se detêm sobre os aspectos teórico-conceituais das aglomerações produtivas.

A literatura sobre essas duas temáticas surgiu em momentos parecidos. O primeiro pesquisador a analisar o comportamento de empresas concentradas e de determinados territórios desenvolveu seus estudos durante no início do século XX.

Alfred Marshall, ao observar as indústrias têxteis inglesas, percebeu que alguns fatores facilitavam a aproximação geográfica, gerando efeitos positivos para as empresas, utilizando a denominação anglo-saxônica de “distritos industriais.

Ainda distante das principais correntes econômicas, o território voltou a ser objeto de estudo com as contribuições de diversos geógrafos como Paul Krugman, lançando as bases para uma nova geografia econômica ao construir um modelo de análise que leva em consideração dois fatores, as forças centrípetas (promovem a aglomeração) e as forças centrífugas (promovem a dispersão).

Outras abordagens teóricas foram surgindo em relação ao tema das aglomerações produtivas. Redes de empresas, *clusters*, manufatura flexível e, por fim, os Arranjos Produtivos Locais foram novos conceitos introduzidos, e muitas vezes sobrepostos, de forma que um mesmo fenômeno pode ser observado sob diferentes olhares. Desde então, diversas ciências têm se debruçado na sua compreensão, gerando, portanto, diversas abordagens conceituais distintas.

A economia tenta compreender, por exemplo, como as externalidades positivas ou economias externas presentes afetam o desempenho econômico do agrupamento, além das consequências positivas da ação conjunta intencional dos agentes econômicos.

A sociologia debate sobre quais elementos promovem a confiança e a cooperação por meio de novas terminologias, como o capital social, mas cujas raízes se encontram em conceitos trazidos por Karl Marx como o da classe em si e a

classe para si. A questão das assimetrias de poder e da forma como o agrupamento é coordenado fez o tema da governança emergir.

A partir do entendimento dos conceitos econômicos e sociológicos que regem o fenômeno, abre-se para a contribuição da administração pública enquanto disciplina acadêmica. Esta deve ser incentivada e promovida na tentativa de compreender a dinâmica do fenômeno, e desta forma contribuir para a ampliação da competitividade, crescimento econômico, geração de postos de trabalho e por consequência melhoria da vida da população do território.

Ao mesmo tempo, os estudos sobre a gestão de políticas públicas começaram a ser realizados também neste século, sendo o Estado de Bem estar Social (*Welfare State*) um extenso campo de pesquisa, pois o volume de recursos investido pelos estados europeus e pela América Latina propiciou o surgimento de políticas públicas de diversos tipos.

Com o aumento dos gastos sociais e a exigência de melhoria na qualidade da gestão pública por parte dos cidadãos, um novo tema entra em pauta: a necessidade de melhorar o desempenho do Estado. Surge a administração pública gerencial, trazendo da iniciativa privada conceitos como a orientação para resultados, a eficiência e a eficácia.

Percebe-se a necessidade de avançar nos estudos relativos à ação do Estado e das consequências desta junto à iniciativa privada. Desta forma, o trabalho visa contribuir fazendo uma revisão teórica sobre a gestão de políticas públicas, bem como a dinâmica das aglomerações empresariais (*clusters ou arranjos produtivos*).

Assim, a ação conjunta adicionada à intervenção governamental é um tema de relevância nos estudos acadêmicos, e mesmo pautado no cotidiano das diferentes esferas de governo. Schmitz (1997, p. 18) argumenta que a ação conjunta é mais proeminente na resolução das falhas de mercado a partir da intervenção governamental, e que “é irônico que numa época onde o neoliberalismo triunfou a sequência **‘economias externas → falhas de mercado → intervenção governamental’**, permaneça inquestionada”. Sendo esta uma premissa deste estudo.

Políticas públicas orientadas ao desenvolvimento empresarial existem desde o tempo do Brasil colônia; entretanto, apenas em 1959, com a criação da Sudene, adota-se a questão territorial como elemento nesta equação, que vem ser fortemente retomada pela política para Arranjos Produtivos Locais.

No início desta década, diversos Governos Estaduais, a se destacar São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Bahia e Ceará, estruturaram programas levando em consideração a denominação adotada, mas não existia o consenso com relação à definição ou identificação de APLs.

Em 2003, o SEBRAE encomendou à Rede de Pesquisa em Sistemas Produtos Locais (RedeSist), composta por pesquisadores de diversas universidades o primeiro termo de referência sobre a temática, conseguindo gerar, assim, alguma concordância aos diversos atores, inclusive dentro do Governo Federal.

A partir de então, a agenda dos diversos órgãos de governo, entes federativos Estaduais e Municipais, passou a incluir a terminologia e a lógica na construção das políticas públicas. Em 2004, com a inserção do tema no PPA (Programa Plurianual - 2004-2007) do Governo Federal e a criação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais, começa-se a estruturar a temática que até então estava dispersa.

Constituído por meio da Portaria Interministerial<sup>1</sup> n.º 200, de 02 de agosto de 2004, que instituiu o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL), composto inicialmente por 23 instituições, a Portaria foi alterada em 26 de outubro de 2005, que adicionou novas organizações, chegando a 33 instituições públicas e privadas; cujas responsabilidades são:

- Identificar os arranjos produtivos locais existentes no país, inclusive aqueles segmentos produtivos que apresentem potencialidade para se constituírem como futuros Arranjos Produtivos Locais, conforme sua importância no respectivo território;
- Definir critérios de ação conjunta governamental para o apoio e fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais no território nacional, respeitando as especificidades de atuação dos órgãos governamentais e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade das ações;
- Propor modelo de gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais;
- Construir sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere à alínea anterior;

---

<sup>1</sup> Assinado pelos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Ciência e Tecnologia; e da Integração Nacional.

- Elaborar Termo de Referência que contenha os aspectos conceituais e metodológicos relevantes atinentes ao tema.

O resultado da atribuição do GTP APL de “identificar os APLs existentes no país”, registrou, no primeiro levantamento em 2004, a presença de 460 diferentes aglomerações e APLs. No entanto, o último levantamento, realizado em 2005, chegou ao número de 957 APLs identificados.

O rebatimento da política nacional em cada unidade da Federação se deu pela constituição dos Núcleos Estaduais com os espelhos das instituições nacionais, e com novas instituições de relevância para o cenário local.

Assim, no Estado do Rio Grande do Norte, a coordenação do programa é realizada na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico (Sedec), por meio da articulação da Coordenadoria de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Importante ressaltar que a política nacional ainda não encontrou sua maturidade institucional e os projetos enviados ao GTP APL não se traduziram em apoio financeiro concreto, gerando incredulidade por parte de agentes públicos e empresários. Da mesma forma, os atores ainda não estão conscientes das possibilidades e limites de intervenção, ou mesmo dos fatores que impulsionam ou que restringem a ação pública. A academia pode contribuir com a política pública, pois a pesquisa científica teoricamente fundamentada e com firmes critérios metodológicos permite apontar oportunidades de melhoria.

Reconhecido como prioritário pelo Núcleo Estadual/RN, o Arranjo Produtivo Local de Água Mineral atualmente é constituído por 15 estabelecimentos formais, localizados em sua grande maioria da Região Metropolitana de Natal, salvo uma empresa que está situada no município de Apodi e outra no Município de Upanema.

Embora se tenham registros da venda de recipientes com águas desde a Grécia Antiga, o seu comércio passou a ser regulamentado na França, em 1605, sendo está uma atividade tipicamente medicinal, uma vez que se acreditava nos poderes curativos de algumas fontes.

No século XIX, surge a indústria de envasamento de água mineral. A substituição do enfoque medicinal para a produção em larga escala foi ocorrendo gradualmente. No Brasil, a atividade foi regulamentada em 1945 pelo Decreto-Lei nº. 7841, conhecido como “Código das Águas Minerais”, que passou a padronizar o aproveitamento das águas minerais brasileiras.

No ano de 1968, a Indaiá, no Distrito Federal, lançou o garrafão de vidro com capacidade para 20 litros. Esta inovação permitiu que as empresas se transformassem em um novo mercado consumidor, preparando as bases para o crescimento do mercado.

A inovação que melhor caracteriza a dinâmica do mercado atual foi introduzida em 1979, o garrafão de plástico de 20 litros. Com a produção de diversos modelos “a indústria envasadora brasileira chegou aos anos 90 produzindo algo além de água mineral: o binômio embalagem/produto” (IEL, 2009, p.6).

O crescimento do setor foi exponencial. No Brasil, “este salto pôde ser visualizado na passagem de 72 milhões de litros, em 1960, para 3,2 bilhões em 2000” (IEL, 2009, p. 4).

Entretanto, a pesquisa demonstra que o mercado ainda pode crescer muito mais, visto ainda estar distante dos maiores consumidores de água mineral do mundo. De acordo com a Associação Brasileira das Indústrias de Água Mineral – ABINAM o país com maior consumo *per capita* é a Itália com 188,4 litros por ano. O México ocupa o segundo lugar, e mesmo sendo um país em desenvolvimento como o Brasil, esse consumo chega a 176,8 litros.

No Brasil, esse consumo é da ordem de 30,4 litros por pessoa a cada ano. Este número reflete a abundância de água potável encontrada no nosso território, mas em razão da urbanização e as questões ambientais e sanitárias, a tendência de crescimento ainda é grande.

Faz-se importante caracterizar com exatidão o produto base do APL. De acordo com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a água mineral natural pode ser definida da seguinte forma: “Água obtida diretamente de fontes naturais ou artificialmente captadas de origem subterrânea, caracterizada pelo conteúdo definido e constante de sais minerais e pela presença de oligoelementos e outros constituintes” (BRASIL, ANVISA, Resolução 54/ 2000).

No Estado do Rio Grande do Norte, a expectativa é de crescimento. Em 2001, estima-se que foram consumidos 133 milhões de litros de refrigerantes, sucos e água mineral. Em 2006, a marca chegou aos 186 milhões de litros. Para 2011, estima-se 301 milhões de litros. Ou seja, em apenas uma década o crescimento será de 126%.

Dados do SEBRAE demonstram que a quantidade de envasadores cresceu acompanhando esta tendência. A exploração comercial no Estado começou em

1911; dados das empresas que compõem o APL identificam que na década de 1970 é criada uma nova empresa. Na década de 1980 são criadas mais 04 fontes, 05 novas fontes na década de 1990 e mais 04 fontes após o ano 2000. Percebe-se que em 20 anos foram criadas 60% das empresas do Estado. O Sindicato estima que são gerados 1.000 empregos diretos e 4.000 empregos indiretos.

Dados do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) mostram que até o final de 2008 existiam 21 empresas autorizadas a comercializar água mineral dos seus respectivos poços. E a tendência é crescer ainda mais:

Considerando que os empreendedores detentores das lavras as mantenham regularizadas e que os processos em trâmite no DNPM sejam aprovados, poderemos contar em um futuro não muito distante com exatos 50 poços homologados e autorizados a captar de solo potiguar água mineral para fins de comercialização. [...] Além disso, dentre os 50 processos pesquisados, 82% estão localizados na área denominada “Grande Natal” (41) e outros 09 no interior do estado, representando 18% do total aferido (IEL, 2009, p. 6-7).

Embora em franco crescimento, a água mineral pode ser classificada como uma clássica *commoditie*, o desafio está no baixo valor agregado do produto, tornando mais difícil uma estratégia de diferenciação, uma vez que tem seus preços regulados pelo mercado.

Demonstra-se que este é um setor produtivo que além de estar em franca expansão, à medida que for sendo estudado e receber apoio público, ele pode se desenvolver de forma sustentável e gerar impactos econômicos, sociais e ambientais positivos para o Rio Grande do Norte. Desta forma, a academia pode ajudar na compreensão dos seus desafios e oportunidades de crescimento.

Vale ressaltar que este agrupamento empresarial vem sendo beneficiado desde 2004, pelo Programa de Apoio à Competitividade das Micro e Pequenas Indústrias (PROCOMPI), uma parceria do Instituto Euvaldo Lodgi (IEL) e do Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE).

A primeira edição do PROCOMPI aconteceu entre os anos de 1998 a 2000, e foi realizada pelas entidades que compõem o sistema CNI (Serviço Social da Indústria – SESI, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, e o Instituto Euvaldo Lodgi – IEL), atendendo a empresas diferentes e fora da lógica das aglomerações produtivas, sendo o programa entendido como um benefício aos associados dos sindicatos politicamente mais atuantes.

A segunda edição do PROCOMPI ocorreu entre os anos de 2000 a 2004 em duas fases, sendo que a diferenciação entre ambas foi a inserção da lógica de atuação por meio de Arranjos Produtivos Locais. Nesta versão, pela primeira vez se atua junto aos associados ao Sincramirn, e na segunda fase, adotando a denominação de Arranjo Produtivo Local de Água Mineral da Grande Natal.

Estando na sua terceira versão, a política pública já se encontra em um estágio de amadurecimento na qual se pode perceber de forma consistente as metas que foram alcançadas, quais resultados foram produzidos pela intervenção do programa e as oportunidades de melhoria, permitindo, assim, a análise dos resultados.

O PROCOMPI é um projeto nacional, fruto de uma parceria entre a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e do Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), conforme já mencionado, e já está na terceira versão (2007-2009), apoiando, no Rio Grande do Norte, os APLs abaixo relacionados:

- APL de Água Mineral da Grande Natal
- APL de Cerâmica Apodi - Assu
- APL de Telha Cerâmica do Seridó
- APL de Panificação da Grande Natal
- APL de Polpas e Suco de Frutas
- APL de Móveis de Natal e Região Metropolitana

No início da terceira edição do PROCOMPI, em 2007, o SEBRAE/RN realizou pesquisa diagnosticando o agrupamento empresarial, pactuando um conjunto de metas e definindo, em conjunto com os empresários, as ações que deveriam ser implementadas.

De acordo com a literatura, um dos elementos que mais fortemente caracteriza um Arranjo Produtivo Local, e que impulsiona o seu desenvolvimento, está na capacidade que os empreendedores têm em se associar. No caso do APL de Água Mineral da Grande Natal, identifica-se que todos são filiados ao Sindicato das Indústrias de Cervejas, Refrigerantes, Águas Minerais e Bebidas em Geral do

Rio Grande do Norte (SINCRAMIRN), e 60% são ainda associados a outras entidades de classe.

Através de estudos acadêmicos, pode-se contribuir para a compreensão por parte dos gestores públicos, do impacto de programas e projetos e os resultados de suas ações. Na língua inglesa, a importância da avaliação é demonstrada pela seguinte expressão, “*evaluation is to improve, not to prove*”.

Há de ressaltar que a política pública de apoio a Arranjos Produtivos Locais no Estado do Rio Grande do Norte vem sendo conduzida por organismos privados e semi-estatais, necessitando que o Governo do Estado e as Prefeituras de maior envergadura também conduzam ações de fortalecimento da política para APLs.

Desta forma, qualquer aprendizado deve ocorrer junto a programas que de forma pioneira atentaram para a temática, e vem, tentando incorporar ao seu arcabouço institucional metodologias e práticas de apoio a empresas formalizadas enquanto APL.

O PROCOMPI afirma utilizar a abordagem de Arranjos Produtivos Locais a 07 anos. Desta forma, alguns resultados já podem ser observados, mesmo numa perspectiva de médio prazo. Este trabalho pode contribuir para consolidar os conhecimentos já existentes sobre os mecanismos e metodologias praticados no PROCOMPI, bem como fazer uma análise crítica e identificar oportunidades de melhoria na gestão do programa de forma a orientar a elaboração e implementação de programas de apoio, sejam estes conduzidos pelo poder público ou por organismos da iniciativa privada.

Diante da problemática exposta, apresenta-se o problema de pesquisa:

**Em que medida as ações desenvolvidas pelo PROCOMPI, em sua terceira edição, período de 2007 a 2009, atingiram os objetivos propostos para o Arranjo Produtivo Local de Água Mineral da Grande Natal?**

Com vistas a responder o problema de pesquisa, faz-se necessário responder as seguintes questões específicas:

- a) Quais as ações e resultados obtidos pelo PROCOMPI, em sua terceira edição, referentes à melhoria da qualidade da produção no APL de Água Mineral da Grande Natal?



- b) Quais as ações e resultados obtidos pelo PROCOMPI, em sua terceira edição, referentes à melhoria dos processos produtivos no APL de Água Mineral da Grande Natal?
- c) Quais as ações e resultados obtidos pelo PROCOMPI, em sua terceira edição, referentes à capacitação de gestores e empregados no APL de Água Mineral da Grande Natal?
- d) Qual foi o aumento no volume de produção em litros e valor monetário no APL de Água Mineral da Grande Natal?
- e) Qual foi a redução de desperdício em vasilhames de 20 litros e valor monetário no APL de Água Mineral da Grande Natal?
- f) Qual foi a ampliação da carteira de clientes e a melhoria em sua composição no APL de Água Mineral da Grande Natal?
- g) Quais as vantagens da constituição do APL de Água Mineral da Grande Natal, para as empresas participantes?
- h) Quais os problemas enfrentados pelo APL de Água Mineral na Grande Natal?

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Verificar em que medida as ações desenvolvidas pelo PROCOMPI, em sua terceira edição, período de 2007 a 2009, atingiram os objetivos propostos para o Arranjo Produtivo Local de Água Mineral da Grande Natal.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar as ações e resultados obtidos pelo PROCOMPI, em sua terceira edição, referentes à melhoria da qualidade da produção no APL de Água Mineral da Grande Natal.
- b) Identificar as ações e resultados obtidos pelo PROCOMPI, em sua terceira edição, referentes à melhoria dos processos produtivos no APL de Água Mineral da Grande Natal.

- c) Identificar as ações e resultados obtidos pelo PROCOMPI, em sua terceira edição, referentes à capacitação de gestores e empregados no APL de Água Mineral da Grande Natal.
- d) Verificar o aumento no volume de produção em litros e valor monetário no APL de Água Mineral da Grande Natal.
- e) Verificar a redução de desperdício em vasilhames de 20 litros e valor monetário no APL de Água Mineral da Grande Natal.
- f) Verificar a ampliação da carteira de clientes e a melhoria em sua composição no APL de Água Mineral da Grande Natal.
- g) Apresentar as vantagens da constituição do APL de Água Mineral da Grande Natal, para as empresas participantes.
- h) Discutir os problemas enfrentados pelo APL de Água Mineral na Grande Natal.

A atuação em busca de uma sociedade mais justa e equânime entre as pessoas tem revestido a ação do pesquisador desde o ensino da graduação. Essa busca leva a atuar junto à sociedade civil e governos com projetos de desenvolvimento produtivo voltados à micro e à pequena empresa.

Ciente que uma das maiores dificuldades da micro empresa no Brasil está na sua incapacidade de obter atributos de competitividade que permitam o seu crescimento sustentável, desde cedo se chegou à conclusão que por meio de esforços associativos os programas teriam maior chance de êxito.

Portanto, o fato do pesquisador já atuar de forma empírica com a temática há alguns anos, reveste o trabalho de importância pessoal, já que permitirá avançar no sentido de compreender melhor a temática e propiciar o desenvolvimento das práticas profissionais e acadêmicas.

Assim dito, este trabalho está estruturada em 07 capítulos, já incluso esta introdução. O segundo e terceiro capítulos abordam os aspectos conceituais desta dissertação, respectivamente falam sobre Políticas Públicas e Arranjos Produtivos Locais. O quarto capítulo aborda o tema das políticas públicas para APLs com ênfase na política brasileira. O quinto capítulo apresenta a metodologia do estudo com o detalhamento da sua caracterização, universo e abrangência da pesquisa, instrumento e coleta de dados, bem como as categorias de análise. O capítulo 6 se atém à análise de resultados e o sétimo trata das conclusões do estudo.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Os fundamentos teóricos necessários aos objetivos deste trabalho visam compreender as políticas públicas a partir do contexto das transformações ocorridas nos Estados Nacionais, com destaque para as transformações ocorridas no Brasil.

Diversos conceitos trazidos da iniciativa privada impulsionaram a criação de mecanismos de aprimoramento da gestão, movimento este chamado gerencialismo, tanto nos meios acadêmicos como no contexto da administração pública, com relevância para a difusão da prática da avaliação institucional e de políticas públicas.

Também serão abordados os temas das aglomerações de empresas, categorizações e definições, bem como os seus elementos fundantes, dando ênfase à obtenção de vantagem competitiva por meio da sua ação coletiva.

### 2.1 AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E A ASCENSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A compreensão do comportamento do Estado Brasileiro pode ser visto a partir de diversas abordagens, e, com vistas a contextualizar o início deste trabalho, optou-se pela demonstração histórica das transformações ocorridas na sociedade capitalista, visíveis na postura do Estado e nas suas relações com a sociedade.

Com o advento e a posterior consolidação do capitalismo na Europa durante o século XVI, a acumulação de renda se inicia em torno da burguesia recém-constituída, detentora dos meios de produção. Ademais, a concentração populacional das cidades fez com que o excedente de mão de obra proporcionasse a queda do valor da remuneração pelo trabalho.

Essa equação gerou a pobreza urbana, e, por conseguinte, a insegurança institucional e da propriedade privada. Desta forma, existia a necessidade de garantir a segurança da sociedade, necessária para o desenvolvimento das atividades produtivas. Assim, surgem as primeiras iniciativas de assistência social, em especial na Grã-Bretanha, não por coincidência berço da revolução industrial, com vistas a garantir a ordem social em tempos de fome.

Ressalte-se que a provisão de direitos sociais por parte do Estado só se tenha feito possível após a consolidação de direitos civis e direitos políticos, ou seja, é uma conquista recente, que foi iniciada no Império Prussiano, por Bismarck, ao

instituir o primeiro sistema de previdência, ideia que se espalhou rapidamente pela Europa.

Percebe-se, então, que a consolidação do capitalismo como sistema econômico vigente e a difusão do ideário humanista fazem com que o Estado se obrigue a executar programas de assistência social, de promoção ao desenvolvimento urbano, apoio às atividades produtivas, reforma agrária, entre tantas outras atividades, de forma que os Estados nacionais comecem a ampliar as suas funções constitucionais, passando da garantia da ordem e da segurança para as elites, para de fato contribuir com o desenvolvimento da sociedade como um todo.

A partir deste momento, duas vertentes da ação do Estado passam a andar de forma concomitante, a política enquanto processos políticos de articulação em torno do poder, e a política pública enquanto conteúdo da política de forma universalizada ou corporativista. De fato, os dois termos na língua inglesa têm grandes semelhanças, que, mais à frente, serão aprofundadas, conforme mostra Meny e Thoenig (1992, p. 89).

Nos países latinos, o termo política tem vários usos. O primeiro designa os fenômenos de luta pelo poder, a concorrência entre partidos, grupos de interesse, categorias sociais, pessoas para o exercício de influência e a ocupação de funções de autoridade em uma coletividade, em um país, em um mercado eleitoral e nos processos de decisão. [...] Em resumo, política significa aqui o que o inglês chama de *politics*. Outro uso do termo política se distingue pelo que os ingleses designam com a palavra *policy*, como sendo um marco de orientação para a ação, um programa, uma perspectiva de atividade.

Desde então, desenvolve-se o conceito do *Welfare State* (Estado providência), “que se entende como o esforço do Estado para modificar as condições de mercado e proteger os indivíduos das consequências econômicas que poderiam afetá-lo” (ROOM, 1979 *apud* MENY e THOENIG, 1992, p. 19).

No entanto, ao final do século XIX até o final da década de 1920, a economia política capitalista é fortemente influenciada pela ideologia liberal, que busca um Estado mínimo, de pouca interferência nos assuntos de mercado que se auto-regulamentaria, mesmo em questões como valor dos salários e direitos trabalhistas.

Esta política levada ao extremo, juntamente com os impactos econômicos gerados a partir da primeira guerra mundial, gerou uma crise de superprodução, fazendo com que os preços dos produtos industrializados caíssem bruscamente

após a quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929, e a Grande Depressão subsequente. Logo, os Estados Unidos desenvolvem a política do *New Deal* entre os anos de 1933 a 1937.

Anos mais tarde, John Maynard Keynes racionalizou essas medidas de minimização dos efeitos dos ciclos econômicos de recessão, depressão e crescimento. Fundando, dessa forma, uma nova linha de pensamento econômico chamada de Escola Keynesiana.

Com o fim da segunda guerra mundial, o Keynesianismo difunde a política do Estado de Bem Estar Social, notadamente nas sociais democracias europeias. Uma das principais ideias é a do Estado como regulamentador da vida econômica, social e política de cada país. Em consequência, surge um campo fértil para a emergência das políticas públicas, e, assim, um novo campo de estudo para as ciências sociais, como apontam Flexor e Leite (2007, p. 1)

Com o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social nos países industrializados e os esforços desenvolvimentistas na periferia, houve, a partir dos anos 1960, um crescente interesse pelo estudo das políticas públicas. Esses processos políticos, sociais e econômicos que acompanharam a transformação do Estado a partir da segunda metade do século vinte resultaram na emergência de um novo campo de investigação social que podemos denominar de análise das políticas públicas.

Meny e Thoenig (1998, p. 20) acrescentam ao debate a perspectiva da magnitude desta tendência. “A quantidade e qualidade das intervenções do *Welfare State* só estão restritas pelo volume dos recursos disponíveis e pela parte que os Governos e cidadãos aceitam lhe destinar”.

Vale ressaltar que no Brasil as conquistas do Estado de Bem Estar Social foram gradualmente sendo implementadas tendo os primeiros avanços durante a década de 1930, durante o Governo de Getúlio Vargas, entretanto, só veio se consolidar com a “Constituição Cidadã”, de 1988.

No Brasil, nunca chegou a se constituir um sistema de seguridade semelhante ao *Welfare State* de alguns países capitalistas europeus. [...], aqui não houve propriamente a implantação de um sistema até o advento da Constituição de 1988. Só foram implantadas algumas políticas específicas de bem-estar. Políticas essas que estavam em consonância com a legitimação ideológica do sistema de exclusão muito mais do que atentos à resolução de todo um leque de problemas estruturais.

Retornando ao cenário internacional, verifica-se o avanço dos estudos sobre políticas públicas e sobre o *Welfare State*. Meny e Thoenig (1992, p. 20) enfatizam:

“Não é surpreendente que um fenômeno de tal amplitude tenha se constituído em um campo de excelência das investigações dos analistas das políticas públicas. De certo modo, a análise destas políticas está relacionada com o desenvolvimento do *Welfare State*”. Os mesmos complementam:

A análise das políticas públicas não é em si mesma um fenômeno completamente novo. Muito antes de se converter em um ramo específico e cada vez mais desenvolvido da ciência política, estudos concretos, em diversos lugares, haviam se interessado nos produtos da ação pública. No entanto, este interesse esbarrava em um duplo limite: por um lado pelo não desenvolvimento dos métodos de análise e de investigação; por outro lado pela “estreiteza” da intervenção pública que até o século XIX se reduziam aos setores ligados ao *imperium* do Estado: polícia, segurança interna e externa, diplomacia, defesa, expansão militar e colonial (MENY e THOENIG, 1992, p. 13).

A crise fiscal dos anos 1970, alavancada pela crise do Petróleo e a aceleração do processo de globalização por meio do desenvolvimento das novas tecnologias da informação e da comunicação, fizeram com que uma nova onda liberal, ou neoliberalismo, advogasse a necessidade da redução das atribuições e, por consequência, do tamanho do Estado, por meio da privatização de empresas estatais e a redução dos gastos sociais, muitas vezes sem reduzir o tamanho e a cobertura dessas políticas.

Esse debate tomou novo fôlego a partir da crise no sistema de financiamento habitacional americano, que repercutiu não só na estrutura da economia nacional, mas teve repercussão em todo o globo. Diversos economistas têm demonstrado que essa crise se deveu justamente à desregulamentação do mercado, assim como o receituário aplicado para minimizar os seus efeitos tem influência Keynesiana. No caso brasileiro, a isenção temporária de impostos, os investimentos do Estado em obras por todo o país fizeram com que os maiores efeitos da crise fossem superados ainda no ano de 2009.

No compasso dessas transformações, e com o desenvolvimento das ciências administrativas, o discurso da necessidade de modernização do Estado, de forma que possa fazer frente aos novos desafios da sociedade, fez com que a escola do gerencialismo (*New Public Management*) introduzisse novas práticas na gestão pública.

## 2.2 AS CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS NO CONTEXTO DO PODER PÚBLICO

Os princípios fundantes da administração estão presentes na administração pública desde o início. A necessidade de tributar estabeleceu controles internos e das atividades comerciais. A estrutura hierárquica é o princípio da constituição dos Estados. O planejamento, inicialmente utilizado nos meios militares, difundiu-se em outras áreas dos Governos, entre tantos outros exemplos.

Há de se ressaltar, que a gestão pública é alicerçada pelas ciências jurídicas, em especial nos países de influência ibérica, com cultura marcadamente legalista. Este fato induz a um comportamento lento e excessivamente burocrático do Estado Brasileiro, muitas vezes mais exigente com os processos internos do que com o resultado finalístico de um programa. Em países de cultura anglo-saxã, entretanto, o comportamento do sistema jurídico é diferente, como expõe Enrique Saravia (2007, p.22):

No sistema do *Common Law*, o mundo jurídico está integrado por outras normas e princípios, entre os quais prevalece o princípio dos precedentes jurisprudenciais. A justiça norte-americana equiparou os atos jurídicos da administração aos atos privados, razão pela qual o Direito Administrativo não teve a elaboração e o aprofundamento que teve nos países latinos.

Dessa forma, o sistema da *Common Law* permitiu que a gestão pública agisse de forma menos burocratizada, e assim fosse um campo fértil para inovações em procedimentos ou em novas formas de implementar políticas públicas. Inclusive, inserindo ou fortalecendo instrumentos gerenciais modernos. Este cenário atraiu a atenção de especialistas e da academia, que começaram a estudar este fenômeno e muitas vezes intervir na ação estatal. Assim, surgiu o *New Public Administration*.

No Brasil, esse fenômeno vem sendo chamado de gerencialismo e é resultado direto de dois fatores: a) a redemocratização ocorrida na década de 1980, que culminou com a Constituição Cidadã de 1988; e b) o avanço das tecnologias da informação e da comunicação.

Esses, entre outros fatores, geraram, como consequências, a maior exigência por parte da sociedade da eficiência, eficácia e transparência do gasto público, abrindo-se também a possibilidade de desburocratizar processos e melhorar o atendimento à população. Um exemplo recente foi o da reforma ocorrida no

Ministério da Previdência que permitiu a maior agilidade no processo de aposentadoria.

Esse comportamento não visa negar a contribuição das ciências jurídicas, haja vista que mesmo os objetivos e meios são alicerçados pelos princípios constitucionais da formação do Estado, das leis ordinárias que regem as atribuições de cada ente público e das portarias que arbitram sobre o cotidiano da ação pública estatal e da iniciativa privada. No entanto, a convivência entre as duas ciências permite o desenvolvimento do Estado Brasileiro como um todo. Assim, os arautos desse novo modelo de gestão pública apregoam:

As características básicas da administração pública gerencial são a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, em contraponto à administração burocrática, que se concentra nos processos, sem considerar a ineficiência envolvida (CUNHA, 2006, p.5).

Um dos principais expoentes do modelo gerencialista, o ministro da Administração e Reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso, Bresser Pereira, defende:

A reforma gerencial surge como consequência administrativa da consolidação do Estado Social e ao mesmo tempo como instrumento e fator fundamental de sua legitimação. O estado social só pode ser pensado e em seguida estabelecido porque a administração pública burocrática proporcionava um mínimo de eficiência que o tornava economicamente viável. Entretanto, na medida em que avançam as reformas sociais foi ficando claro que esse mínimo era insuficiente (BRESSER PEREIRA, 2010, p. 114).

Por fim, o conjunto desses fatores vem favorecendo a emergência e consolidação das políticas públicas no Estado Brasileiro para que se possa atender as demandas crescentes da sociedade e o ambiente de constantes mudanças. Assim, existe a proposta de uma nova forma de governar, conforme revela Comparato (*apud* SARAVIA, 2008, p. 28).

O *Gouvernement by Policies*, em substituição ao *Gouvernement by Law*, supõe o exercício combinado de várias tarefas que o Estado Liberal desconhecia por completo. Supõe o levantamento de informações precisas sobre a realidade nacional e mundial, não só em termos (para o qual foi criada a técnica da contabilidade nacional), mas também sobre fatos não redutíveis a algarismos, como em matéria de educação, capacidade inventiva ou qualidade de vida. Supõe o desenvolvimento da técnica previsional, da capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução. Em uma palavra, o planejamento.



### 2.3 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para a compreensão deste fenômeno é importante, conforme mencionado anteriormente, aprofundar-se nos principais conceitos referentes à atividade do Estado, principalmente porque nos países de língua latina a palavra política assume diversas significações.

Entretanto, em língua inglesa, têm-se diferentes palavras para cada dimensão da ação do Estado. Desta forma, Frey (2002, p.216) assinala: “Para a ilustração dessas dimensões, tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de *polity*, para denominar as instituições políticas, *politics*, para os processos políticos e, por fim, *policy*, para os conteúdos da política”.

Assim, à representação do sistema político, enquanto composição do Estado nacional e ordenamento das relações entre as instituições, a ciência política chama de *polity*. Nessa análise, encontram-se “o sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político administrativo” (FREY, 2002, p. 216).

O processo de disputa de poder e de influência nas decisões de Governo, seja na elaboração das leis no Legislativo ou na implementação das decisões do poder Executivo, atribui-se o nome de *politics*. Isto é destacado por Frey (2002, p. 216-217): “tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição”.

A política pública, como dimensão concreta da ação do Estado, fruto da decisão dos seus gestores, denomina-se como *policy*. Ou seja, “refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2002, p. 217).

A diferenciação é importante, pois a política institucional (*polity*) define as regras do jogo político (*politics*), que acabam por se materializar na ação do Estado junto à sociedade por meio de políticas públicas (*policy*). Sendo o objetivo deste trabalho discutir a temática da política pública, pretende-se apresentar os conceitos que vão balizar o trabalho.

Assim, compreende-se política pública como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. [...] A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui

elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política” (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

No entendimento do mesmo autor, uma definição mais operacional pode ser dada como “sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou a modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (Idem, 2006, p. 29).

De acordo com Meny e Thoenig (1992), “uma política pública se apresenta como um programa de ação governamental em um setor da sociedade ou em um espaço geográfico. [...] Se atribuem, geralmente, as seguintes características”:

- a) Um conteúdo: a atividade política se identifica com a forma de uma substância, um conteúdo. Mobilizam-se recursos para gerar resultado ou produtos. Estes produtos (*outcomes*) são o que o analista examina como um problema de investigação para a ação, e resultam de um procedimento de trabalho e de ação.
- b) Um programa: pressupõe-se que os atos (do governo) se articulam em torno de alguns eixos específicos que formam um denominador comum: o setor de intervenção, o problema tratado, a constância do decisor público em suas opções e intenções.
- c) Uma orientação normativa: Se pressupõe que a atividade pública não é resultante de respostas aleatórias, mas, pelo contrário, a expressão de finalidades e de preferências do decisor, conscientemente ou não, voluntariamente se avalia o peso das circunstâncias.
- d) Um fator de coerção: a atividade política procede da natureza autoritária em que se faz investido o ator governamental.
- e) Uma abrangência social: uma política se define por sua abrangência, pelos atos e disposições que afetam a situação, os interesses e os comportamentos dos administrados. O analista deve identificar o público, os indivíduos, grupos ou instituições que compõem o campo de ação governamental considerada (MENY e THOENIG, 1992, p. 91).

A pesquisa neste campo teórico demonstra diversos conceitos para o tema, embora, em sua grande maioria, eles possuam convergência, dependendo do enfoque adotado. Saravia (2006) apresenta os seguintes componentes comuns a estas definições:

- a) Institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito de sua competência e é coletivamente vinculante.
- b) Decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativos à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades.

c) Comportamental: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular.

d) Causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social (SARAVIA, 2006, p. 31).

Entretanto, percebe-se uma grande dispersão dos significados de política pública. Aguilar Villanueva (*apud* SARAVIA 2006, p. 30-31) estabeleceu um amplo campo de conceitos e usos que são nominados como política pública, o qual adaptou conforme o quadro abaixo:

Quadro 01: Significações e usos do termo política (*policy*).

Significado do Termo	Exemplo de Uso
<b>Política como prática normativa ou campo de atuação</b>	
Campo de atividade governamental	Política de saúde, educacional, comercial
Propósito geral a ser realizado	Política de emprego estável para jovens
Situação social desejada	Política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança
Proposta de ação específica	Política de reflorestamento de parques nacionais, de alfabetização de adultos
Norma ou conjunto de normas que existem para determinada problemática	Política ecológica, energética, urbana
Conjunto de objetivos ou programas de ação que um governo tem em um campo de questões	Política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza
<b>Política como produto e resultado de específica atividade governamental</b>	
Comportamento governamental de fato	A política habitacional conseguiu construir <i>n</i> números de casas, a política de emprego criou <i>n</i> postos de trabalho
Impacto real da atividade governamental	Diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação
Modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental	Política de energia, política de renda regressiva, política de ajuste ou estabilização

Fonte: Adaptado de Villanueva (*apud* SARAVIA, 2006, p. 30)

Vale ressaltar que nem toda atividade de governo pode ser identificada como política pública. De acordo com Gibert (1988, *apud* MENY e THOENIG 1992, p. 92), existe uma diferenciação clara. Ainda que uma política pública reflita a atividade de uma autoridade governamental, o termo não deve ser empregado como um 'sótão', agregando qualquer atividade, seja qual for. Neste sentido, é útil distinguir duas facetas da atividade governamental: a gestão interna e a gestão das políticas públicas.

A gestão interna é a mobilização que faz uma autoridade pública com seus recursos próprios, a fim de produzir realizações concretas especificadas e individualizadas. A autoridade dispõe de meios como pessoal, materiais, uma imagem, ou créditos financeiros. Os utiliza para transformá-los em produtos: uma administração estadual produz quilômetros de acostamento, um serviço municipal emite certificações, uma negociação do ministério do interior publica textos de regulamentação, um serviço de assistência social visita lugares e pessoas que necessitam de ajuda etc. (MENY e THOENIG, 1992, p. 93).

No entanto, a sociedade cobra dos governos, além das ações de manutenção das funções básicas do Estado, ações que promovam o atendimento de suas demandas, fazendo-se aparecer e sendo avaliado politicamente pelo segundo caso. Assim, Meny e Thoenig (1992, p. 93) afirmam:

A autoridade pública, ao menos pelo mandato ou por princípio, é extrovertida. Legitima-se pela perseguição de finalidades externas. Suas atividades, seus produtos, sua gestão interna, sua eficiência, estão subordinadas à satisfação de problemas ou de metas externas. Trata-se de modificar os atributos ou as características do tecido social que as autoridades públicas julgam necessário proteger frente às ameaças ou em transformar em um estado mais satisfatório.

Portanto, os governos têm uma dupla função de produção (GIBERT *apud* MENY e THOENIG, 1992, p. 94), “a de disponibilizar produtos que produzam impactos, sendo este o ponto central da gestão de políticas públicas”. Esta é demonstrada pela figura abaixo.

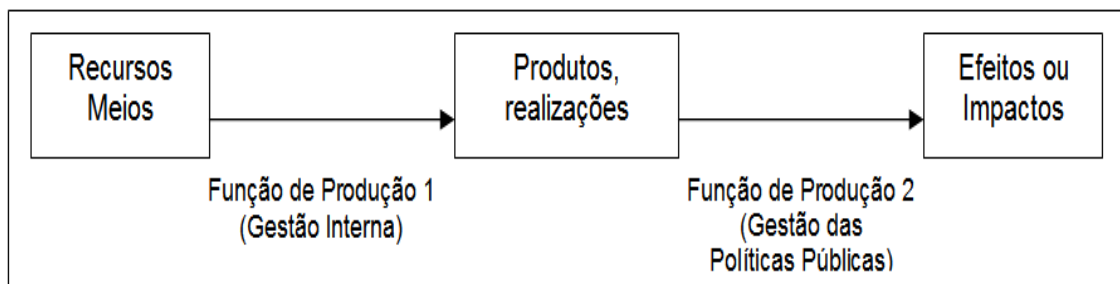


Figura 01: Dupla função de produção dos Governos  
Fonte: Gibert *apud* Meny e Thoenig (1992, p. 94)

O analista que se detiver a analisar as ações de governo deve se ater, então, a estas duas funções de produção e compreender, de forma precisa, o objeto de sua análise. Apresentam-se a seguir algumas considerações metodológicas.

Quadro 02: Diferenças na análise da Gestão Interna e de Políticas Públicas

	<b>Controle de Gestão</b>	<b>Avaliação das Políticas</b>
<b>Objeto de Estudo</b>		
Fase do processo de produção	(Função de produção 1). Análise de resultados, realizações e atuações	(Função de produção 2). Análise do resultado do impacto sobre o retorno
Compreensão da finalidade da ação	Especificação <i>a priori</i> de maneira específica	Classificação <i>ex post</i> das intenções
<b>Paradigmas</b>		
Racionalidade do enfoque	Racionalidade Econômica	Racionalidade Política
Compreensão da realidade organizacional	Concepção mecanicista da realidade.	Concepção mais interacionista
Percepção do papel dos atores	Atores da gestão da organização	Estratégia de quem intervém no curso do processo
Interesse da Análise	Retroalimentação (efeito a curto prazo)	Efeito de aprendizagem (efeito a longo prazo)
<b>Métodos</b>		
Periodicidade da Análise	Investigação sistemática	Investigação pontual
Modo de compreensão das variáveis	Observação de um estado em um dado momento	Observação de uma variação, de um diferencial
Compreensão do processo de realização	Enfoque comparativo	Enfoque evolutivo, dinâmico
Posição do especialista	Na organização	Fora da organização
<b>Informação</b>		
Fontes de informação	Internas	Externas, diversificadas
Natureza da informação	Quantitativas	Qualitativa
Modo de usar a informação	Tabuleiro de Poder	Diário de Viagem

Fonte: Gilbert e Adrault (1984) *apud* Meny e Thoenig (1992, p. 206)

## 2.4 TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A tentativa de classificar e gerar tipologias para as diferentes políticas públicas deve ser precedida pela compreensão do conceito de Arena Política (*Policy Arena*) por parte do pesquisador.

Esse conceito remete também ao debate sobre campo, de Pierre Bourdieu, sendo esse um espaço simbólico no qual os agentes lutam com vistas a legitimar posições. Ou seja, esta é a influência da política (*politics*) na política pública (*policy*).

Percebe-se, portanto, que a classificação das políticas públicas em tipos consiste em delimitar os espaços de disputa entre os agentes políticos, como mostra Frey (1992, p. 223):

Ela parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político.

Visando operacionalizar o conceito sem perder de vista os argumentos já expostos, “também deve se levar em consideração a forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados aos conteúdos das políticas e, finalmente, no que tange ao modo da resolução de conflitos políticos” (FREY, 1992, p. 223). Desta forma, o autor distingue as políticas públicas em quatro categorias apresentadas a seguir:

*Políticas distributivas* são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos, pelo menos diretamente percebíveis, para outros grupos. [...] beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios.

*Políticas redistributivas*, ao contrário, são orientadas para o conflito. O objetivo é “o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade” (WINDHOFF-HÉRITIER, *apud* FREY, 1992, p. 223).

*Políticas regulatórias* trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender aos interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas.

*Políticas constitutivas*, políticas estruturadoras ou “políticas modificadoras de regras” (BECK *apud* FREY, 2002, p. 224), determinam as regras do jogo e, com isso, a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Flexor e Leite (2007, p. 16), a partir do trabalho de Lamounier (1994), demonstram operacionalmente a diferenciação conceitual das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, conforme quadro abaixo.

Quadro 03: Diferenciação conceitual das políticas

Distributivas	Regulatórias	Redistributivas	Institucionais
Crédito Rural  Programa Equivalência-Produto	Preços mínimos  Direitos Compensatórios  Tributação  Comércio Exterior	Reforma Agrária    Transferência de Renda	Conselhos Municipais e Estaduais de Desenvolvimento Rural    Estrutura Administrativa dos Ministérios e Secretarias

Fonte: Flexor e Leite (2007, p. 16) adaptado de Lamounier (1994)

Por fim, ressalte-se que este último modelo, o institucional, de fato está diretamente relacionado ao conceito de *polity*, anteriormente descrito neste capítulo, demonstrando uma vez mais a interação entre os conceitos de política enquanto processo (*politics*), política enquanto conteúdo (*policy*) e política enquanto marco institucional (*polity*).

Desta forma, é interessante ressaltar a mútua influência exercida por cada um desses conceitos nas relações entre o Estado e a Sociedade. Percebe-se que as políticas públicas influenciam o resultado dos processos políticos que, por fim, afetam a própria estrutura institucional.

Por outro lado, tem-se um ciclo inverso, em que as políticas públicas muitas vezes são constitutivas de determinadas arenas, e, portanto, afetam as regras do jogo político na disputa de poder. Thoenig (*apud* SARAVIA, 2006, p. 32) demonstra: “As políticas públicas estruturam o sistema político, definem e delimitam os espaços, os desafios, os atores!” Uma imagem ilustrativa das relações entre os três aspectos conceituais da política é apresentada pela figura abaixo, permitindo um esclarecimento bastante nítido da natureza das relações possíveis.

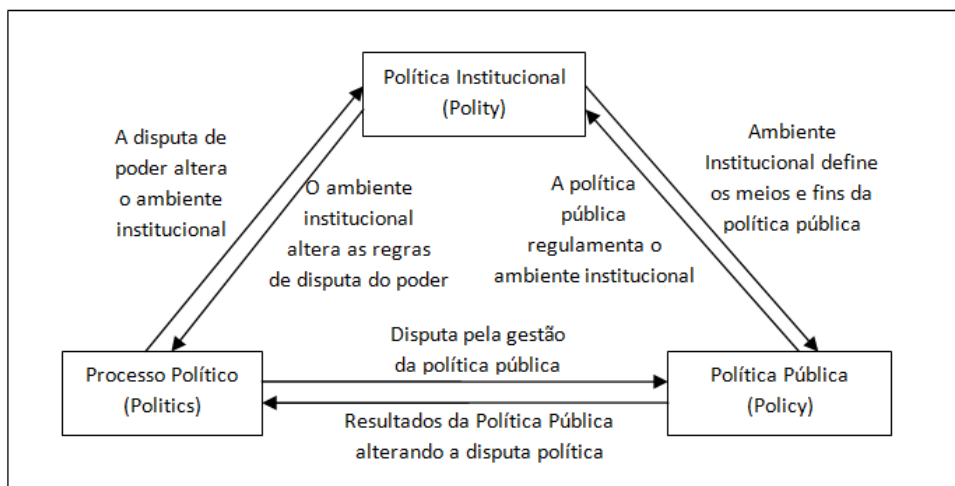


Figura 02: Relações operacionais entre os conceitos de política

Fonte: Elaboração do autor

## 2.5 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise de políticas públicas é um campo da ciência política que tangencia o das ciências administrativas, em que um mesmo fenômeno pode ser observado sobre diferentes pontos de vista. O objetivo deste trabalho é contribuir com a administração, e, portanto, será esse o olhar sobre o objeto.

Um dos principais objetivos da análise de políticas públicas no contexto das ciências administrativas está na observação e entendimento das razões que levam uma política pública a falhar, seja no atingimento dos objetivos propostos, seja nos investimentos realizados, ou mesmo na sua incapacidade de surtir efeitos sobre os problemas as quais ela se destina resolver.

Autores diversos elencam razões para esse comportamento. Patton e Sawicki (1993, p. 366) argumentam que “políticas implementadas podem ser diferentes das desenhadas por causa da falta de comunicação, mudanças na situação-problema ou nas forças políticas”.

Silva e Melo (2000, p. 5), pesquisadores do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Universidade de Campinas, enfatizam a implementação da política:

As vicissitudes, obstáculos e problemas de implementação estão associadas, segundo essa perspectiva de análise, a problemas de natureza variada. Em primeiro lugar, resultam de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores. Em segundo lugar, são gerados por problemas de natureza política na implementação dos programas ou políticas. Em terceiro lugar, derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política – em muitos casos setores da própria máquina administrativa estatal (SILVA e MELO, 2000, p. 5).

Entretanto, Cavalcanti (2006, p.3) segue em outra direção, minimizando a importância da implementação seguir com rigidez os objetivos previamente traçados, ao afirmar:

A supremacia dada à formulação torna a análise muito limitada, uma vez que considera problemas de implementação simples “desvios de rota” e não, contradição de objetivos entre formuladores e implementadores, que requer negociação, barganha. Portanto, a implementação que, inicialmente, é vista como a fase em que simplesmente se colocam em prática os objetivos e metas traçados pelos formuladores, passa também a tomar decisões, a definir quais as estratégias que serão adotadas para atingir os objetivos propostos no desenho dos programas ou os objetivos por ela priorizados ou formulados (CAVALCANTI, 2006, p.3).



O fato das políticas públicas serem um fenômeno recente faz com que a academia também, apenas nas últimas décadas, tenha esboçado as primeiras iniciativas de análise, de forma que as conclusões dos diversos trabalhos ainda seguem por caminhos muitas vezes opostos, sem, no entanto, negarem o fato de ambos os caminhos estarem corretos.

Assim, a disciplina de análise de políticas públicas ainda é um campo em ascensão nas ciências sociais aplicadas. De acordo com Patton e Sawicki (1993, p. 22):

O termo *policy analysis* foi provavelmente usado em 1958 por Lindblom, embora o conceito de *policy approach* tenha sido discutido por Lasswell em 1951, e as práticas de *policy analysis* possam ser identificadas nas questões de orçamento no tempo de Jesus Cristo e até as *public laws* na Mesopotâmia em 2100 antes de Cristo.

Os autores reforçam que “Lindblom estava se referindo a um tipo de análise quantitativa envolvendo comparações incrementais juntamente com a inclusão de métodos não quantitativos para reconhecimento da interação entre valores e política” (PATTON e SAWICKI, 1993, p. 22).

Na concepção de Dye (2008, p. 7), a análise de políticas públicas envolve

a preocupação primeira com a explicação do fato, ao invés de recomendações, uma pesquisa rigorosa sobre as causas e consequências da política pública, um esforço para desenvolver e testar proposições gerais acerca das causas e consequências das políticas públicas e acumular resultados confiáveis de pesquisas de relevância geral.

Patton e Sawicki (1993, p. 17) compreendem a análise de políticas públicas como

o processo pelo qual se identifica e avalia políticas e programas alternativos que tem a intenção de amenizar ou resolver problemas sociais, econômicos ou físicos. No entanto, o termo *policy analysis* é também normalmente usado para se referir ao produto ou resultado de um processo analítico.

Os autores supracitados trouxeram à tona um conjunto de outros autores, alguns dos quais serão discutidos a seguir.

De acordo com Ukeles (*apud* PATTON e SAWICKI, 1993, p. 17), a análise de políticas públicas é

uma investigação sistemática de opções alternativas de políticas e a montagem e integração das evidências a favor e contra cada opção. Ela envolve uma abordagem voltada à resolução de problemas, à coletânea e interpretação de informação e à tentativa de prever as consequências de cursos de ação alternativos.

Já na concepção de MacRae (*apud* PATTON e SAWICKI, 1993, p. 17), “é a escolha da melhor política entre um conjunto de alternativas com a ajuda de razão e evidências”.

No entendimento de Nagel (*apud* PATTON e SAWICKI, 1993, p. 17), “é a determinação entre várias alternativas públicas ou políticas governamentais que vão principalmente atingir um dado conjunto de objetivos à luz das relações entre a política e os objetivos”.

Dunn (2004, p. 60) apresenta a definição de análise de políticas públicas como “uma disciplina aplicada que utiliza múltiplos métodos de investigação e argumentos para produzir e transformar informação política relevante que pode ser utilizada no ambiente político para resolver problemas públicos”.

Por fim, De Leon (*apud* PATTON e SAWICKI, 1993, p. 23) advoga a análise de políticas públicas “mais do que uma técnica, um processo quantitativo. De fato, pode-se argumentar que a política (*politics*) domine a *policy analysis*”. Demonstrando, então, que mesmo os estudos acadêmicos influenciam o universo da política.

Com vistas a orientar os próximos tópicos, Saravia (2006, p. 31) apresenta as sete perspectivas de Hogwood e Gunn para analisar uma política pública:

- 1) Estudo de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas.
- 2) Estudo dos processos das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto.
- 3) Estudos de produtos de uma política, que tratam de explicar porque os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas.
- 4) Estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos.
- 5) Informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões.

- 6) Análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas.
- 7) Análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas.

## 2.6 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

Um dos modelos de análise de políticas públicas de maior utilização na administração é o do Ciclo da Política Pública (*policy cycle*), uma vez que traz à tona a perspectiva processual que facilita a análise, isto sem se atrelar a questão temporal, o que pode dificultar a análise de fenômeno de tal complexidade, conforme mostra Couto (*apud* FREY, 2002, p. 226):

Mais um elemento importante da abordagem da “policy analysis” é o chamado “policy cycle”. Devido ao fato de que as redes e as arenas das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas, é de fundamental importância ter-se em conta o caráter dinâmico ou a complexidade temporal.

A análise do ponto de vista cartesiano contribui para a compreensão do modelo. Corrobora-se esta visão com a contribuição de Frey (2002, p. 226):

As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

Advogam Silva e Melo (2000, p, 12):

Uma política pública deve ser vista como uma engenharia social. O *policy cycle* deve ser visto como um campo estratégico no qual se observa uma relativa indistinção não só entre os implementadores e os formuladores, mas também a população meta de um programa. Na realidade, a forma de uso ou consumo dos produtos da política altera a política e a semelhança do que se afirmou em relação aos implementadores “cria políticas”.

Ainda nesta linha, Frey (2000, p. 229) afirma que:

O *policy cycle* nos fornece o quadro de referência para a análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema.

Autores diversos apresentam as suas etapas de divisões do ciclo político, e, embora se venha apresentar alguns modelos, não se pode afirmar que nenhum destes seja o mais adequado para uma proposição genérica, uma vez que a diversidade de políticas públicas tende a comprometer a validade do modelo.

Entretanto, os modelos construídos seguem uma mesma linha metodológica sequenciada em 05 fases – Planejamento, Organização, Direção, Controle e Avaliação –, que de uma forma geral seguem o clássico processo administrativo, tendo variações mínimas, como mostra Frey (2000, p. 226): “as tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente.” O mesmo continua:

Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, “agenda-setting”, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (FREY, 2000, p. 226).

É relevante fazer algumas considerações acerca do *policy cycle*, de acordo com autores diversos, sem perder de vista a política pública, objeto deste trabalho, a de apoio a Arranjos Produtivos Locais por meio do Procompi e levando em consideração o modelo exposto por Saravia (2006, p. 33-35), já que se concorda, de fato, com o modelo com o maior número de etapas diferenciadas, sendo estas:

*Agenda:* Ao início do processo da política pública, os problemas ou demandas da sociedade são trazidos à tona com vistas a definir a sua importância e a gerar o “sentimento de urgência” necessário para que o poder público perceba. “Representa a inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público” (SARAVIA, 2006, p. 33).

*Elaboração:* Neste passo subsequente se reduz a influência política e o processo passa a ter características mais técnicas e acadêmicas, uma vez que as causas são identificadas, o escopo do problema é definido e suas consequências são projetadas. “Consiste na identificação e elaboração de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades” (SARAVIA, 2006, p. 33).

*Formulação:* Nesta etapa, identifica-se uma alternativa e busca identificar os meios necessários para a sua viabilização; os meios podem ser financeiros, políticos, jurídicos ou estruturais. “Inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro” (SARAVIA, 2006, p. 33).

*Implementação:* Uma vez que se tomam as decisões acerca da política pública, buscam-se os meios para que a mesma aconteça. Neste momento, o programa é elaborado no contexto do planejamento físico e orçamentário. Para tanto, definem-se os setores responsáveis e as rubricas. No Brasil, o programa deve constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Caso o mesmo tenha duração de mais de um ano fiscal, deve constar do Plano Plurianual (PPA). Como diz Saravia (2006, p. 33), “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política”.

*Execução:* É o momento em que a política pública é percebida pela população, e onde as metas e objetivos alcançados devem ser atingidos. Os recursos são gastos e as ações previstas são realizadas.

*Acompanhamento:* É a ação permanente, ou deveria ser, de monitoramento das atividades realizadas e do desempenho. Por meio do acompanhamento podem ser identificados desvios em tempo suficiente para a sua correção. Conforme Saravia (2006, p. 34), “é o processo sistemático de supervisão de uma atividade [...] que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções, a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos”.

*Avaliação de Políticas Públicas:* Objeto maior deste trabalho, o qual será dado maior ênfase neste capítulo, que “consiste na mensuração e análise, a posteriori, dos resultados produzidos pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e as consequências previstas e não previstas” (SARAVIA, 2006, p. 34). Uma crítica bem fundamentada é apresentada por Silva e Melo (2000, p. 6):

Essa perspectiva de análise do *policy cycle* como um processo representa um avanço em relação à visão clássica da questão. No entanto, ela está assentada em premissas equivocadas. Em primeiro, ela confere um primado excessivo à atividade de formulação, em detrimento de outras dimensões.

Esta é uma atitude que ainda remonta aos princípios do Taylorismo/Fordismo, onde se apregoa a divisão entre as atividades intelectuais e operacionais de chão de fábrica. No entanto, estudos acadêmicos contemporâneos têm identificado esta falácia. Silva e Melo (2000, p. 6) continuam: “Embora a questão da implementação e do monitoramento sejam incorporados à análise, a formulação é vista como uma atividade relativamente não problemática”. Assume-se que:

- O diagnóstico que informa a formulação de políticas esta essencialmente correta;
- O formulador dispõe de todas as informações necessárias ao desenho das propostas programáticas;
- O formulador dispõe de um modelo causal válido.

Percebe-se que existe a possibilidade de encontrar desvios do ideal ainda na fase de elaboração da política pública. Assim, a avaliação deve levar em consideração todas as fases da política pública, e não só as de implementação e execução.

Outro ponto fundante deste modelo de análise e que vem sendo colocado à prova é a visão tradicional do planejamento “de cima a baixo” (*Top-Down*), onde o planejamento se dá nas esferas mais altas do Governo e emana as orientações aos níveis mais baixos da hierarquia e muitas vezes ao próprio usuário da política pública e à sociedade. Pesquisadores do Núcleo de Estudos em Política Pública da Unicamp apresentam o seu entendimento:

Essa visão hierárquica da burocracia pública como correspondente ao ideal weberiano é francamente idealizada. Ela está ancorada em um *policy environment* caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política (SILVA e MELO, 2000, p. 8).

Vale ressaltar que a visão do planejamento, enquanto um processo anterior a execução, no contexto das políticas públicas, é uma regra com inumeráveis exceções, pois na execução podem ser descobertas novas formas de atender aos problemas não previstos, de forma que alterem a própria política. Também se leva em consideração a imutabilidade dos fatores analisados, o que se sabe é uma

condição inexistente na grande maioria das vezes. Silva e Melo (2000, p. 6) complementam:

A adoção da perspectiva onde o *policy cycle* é visto como um processo simples e linear consagra uma visão *top-down* da formulação e desenho dos programas, onde os problemas de implementação são necessariamente entendidos como desvios de rota. Essa perspectiva de análise da implementação pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como um mecanismo operativo perfeito, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente (SILVA e MELO, 2000, p. 6).

Os autores continuam enumerando alguns fatores de incerteza, com especial enfoque na implementação, a saber:

- Os formuladores enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm;
- Os formuladores não controlam ou têm condições de prever as contingências que vão afetar o *policy environment*;
- Os planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ações e decisões que os agentes devem seguir ou tomar. Um amplo espaço para o comportamento discricionário dos agentes implementadores está aberto;
- Os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas através de programas ou políticas, cujo conteúdo substantivo pode ser divergente daquele da coletividade. [...] Durante a implementação, para o formulador, as influências políticas supostamente minam a racionalidade técnica de planos e programas (SILVA e MELO, 2000, p. 10).

Em algumas políticas e ações do Estado o papel do executor ganha contornos de maior importância, pois o mesmo possui uma larga alçada de decisão, gerando resultados não previstos apenas pelo uso do seu poder discricionário. No caso do Procompi, consultores e instrutores são atores importantes para o êxito do programa, pois a execução propriamente dita é um trabalho essencialmente intelectual, e o processo de planejamento anterior não consegue prever todos os problemas e desafios que serão encontrados. De acordo com Silva e Melo (2000, p. 10), a importância destes profissionais já fora identificada por Lipsky:

Em algumas burocracias específicas – como é o caso daqueles que Lipsky denominou de *street level bureaucrats* [...], o espaço de discricção do agente executor é muito grande, e o implementador toma decisões cruciais de uma política setorial, a tal ponto que a decisão normativa do implementador de decisões é variável decisiva no seu sucesso.

A última fase, normalmente conhecida como avaliação, costuma acontecer a *posteriori* da política pública, e terá seu aprofundamento em tópico específico. No entanto, é preciso compreendê-la como o término do processo e qual a sua relação com o *policy cycle*.

O término do *policy cycle* gera consequências para a própria política, para novas políticas e para a própria arena política que ela compõe. Isto se deve em grande parte ao processo de avaliação, uma vez que o produto desta fase é o juízo de valor, a aprendizagem institucional e a tomada de decisão sobre a sua continuidade. Sobre este último ponto, Patton e Sawicki (1993, p. 367) afirmam:

O relacionamento entre a avaliação e o término da política pública não deve ser negligenciado. O receio é que não apenas os maus programas serão continuados porque não foram avaliados, mas que também bons programas serão terminados sem avaliação (PATTON e SAWICKI, 1993, p. 367).

Por fim, Leon (*apud* PATTON e SAWICKI, 1993, p. 367) afirma: “o término da política pode ser completo ou parcial, e que mesmo os terminos completos podem ser temporários e que os programas podem ter “múltiplas mortes e renascimentos”.

## 2.7 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas públicas, enquanto método, surge na década de 1930 e se desenvolve à medida que as políticas ganham escopo e importância enquanto ação organizada do Estado. Ou seja, à medida que o objeto de avaliação crescia também se dava maior importância à identificação de seus resultados. Patton e Sawicki (1993, p. 370) demonstram:

O início da avaliação, enquanto abordagem científica e formalizada, remonta aos anos 1930, no entanto, a sua fase de maior crescimento se deu a partir da segunda guerra mundial, a partir da ligação entre o processo de criação de políticas (*polycymaking*) e o processo de elaboração do orçamento (*budgeting*) como esforços para superar os problemas sociais internos.



Entretanto, até o final da década de 1950 poucas iniciativas podiam ser observadas, geralmente dentro da máquina governamental, mas ainda com pouca penetração na academia, que neste período ainda debatia e tentava compreender o papel do Governo na pós-grande depressão.

Apenas na década de 1960 a avaliação de políticas públicas ganha relevância, pois as iniciativas de estudo se multiplicaram, notadamente no alto escalão do Governo Americano e como assessoria à função planejamento. Albaek (*apud* FARIA, 2005, p. 98) afirma:

Quando do início da massificação da avaliação nos Estados Unidos, na década de 1960, a pesquisa avaliativa era encarada predominantemente como ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas e aos gerentes de mais alto escalão.

Esse período, chamado de “era de ouro da avaliação” (ROSSI e WRIGHT, 1984, *apud* FARIA, 2005, p. 98), foi caracterizado por pesquisas *top-down* que buscavam compreender o resultado dos massivos investimentos realizados e legitimar a política adotada. Ressalte-se que, de acordo com Oakley (1998 *apud* FARIA, 2005, p. 98), esse período foi dominado por um paradigma metodológico experimental – “randomizado” e controlado (“*randomised, controlled experimental paradigm*”).

Ainda sobre este período, Patton e Sawicki (1993, p. 371) afirmam:

A avaliação continuou a se expandir durante a década de 1960 e se desenvolveu para um campo com literatura especializada, organizações profissionalizadas e debates sobre os métodos mais apropriados inicialmente em uma abordagem quantitativa e posteriormente trazendo a abordagem qualitativa em especial o método do estudo de caso.

Faria (2005, p. 98), citando por Albaek, afirma que na década de 1970 avolumaram-se as evidências acerca do excesso de otimismo no que dizia respeito à plena utilização e incorporação, de forma racional/instrumental, dos resultados das avaliações. O paradigma *top-down* foi assim progressivamente revertido, abrindo espaço para o desenvolvimento de abordagens e metodologias *bottom-up*.

Neste período, as abordagens qualitativa e quantitativa foram utilizadas extensivamente.

Dependendo da situação-problema encontrada como estudos qualitativos, análises de custo-benefício com elementos de impacto político social, métodos semi-experimentais que incorporavam aspectos qualitativos, quantitativos e dados de custos e mesmo experimentos de laboratório (PATTON e SAWICKI, 1993, p. 371).

Importante ressaltar as razões por trás dessa multiplicação das experiências em avaliação, que ao início visavam apenas gerar conhecimento para depois produzir legitimação, como narra Derlien (*apud* FARIA, 2005, p. 98): “Dos anos de 1960 aos anos de 1990, os objetivos buscados com a avaliação teriam passado da função de informação para a de realocação”.

Essa percepção suscitou um novo debate na década de 1980 acerca do uso político da avaliação e da postura do pesquisador ou avaliador, conforme afirmam Patton e Sawicki (1993, p. 371):

Durante a década de 1980 o debate sobre avaliação se centrava em questões relativas à neutralidade do avaliador e o reconhecimento explícito do impacto dos seus valores sobre a avaliação, o envolvimento dos diversos públicos (*stakeholders*) em avaliações colaborativas e a natureza política do processo de avaliação.

Uma demonstração deste debate é mostrada por Palumbo (*apud* PATTON e SAWICKI, 1993, p. 371): “Avaliadores podem ser neutros e objetivos, mas os seus resultados serão utilizados politicamente, não importam quão científico eles tentem ser”.

Em resumo, tanto Faria (2005, p. 98) quanto Patton e Sawicki (1993, p. 372) citam Guba e Lincoln (1989) por caracterizarem quatro gerações de avaliações de políticas públicas nos Estados Unidos (1989):

- a) A primeira geração (*measurement*), preocupada com as questões técnicas no período do *New Deal*;
- b) A segunda geração (*description*) estava focada em descrever as políticas e seus impactos, predominante desde a Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1960;
- c) A terceira geração (*judgement*) tinha como produto final juízos sobre as políticas entre a década de 1960 e de 1970;
- d) A quarta geração (*negotiation*), o avaliador assume os papéis de colaborador, aprendiz/professor, modelador da realidade, e mediador e agente de mudança.

Destaque também para a expansão da prática da avaliação, que embora tenha começado nos Estados Unidos, teve franca expansão nos países em desenvolvimento, principalmente pela intervenção de organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

As práticas neoliberais apregoadas por estes órgãos sugeriam a redução do tamanho do Estado por meio do corte em gastos sociais, a privatização de empresas públicas e a utilização de práticas da iniciativa privada nos Governos. Caiden e Caiden (*apud* FARIA, 2005, p. 100) demonstram:

O desenho dessas reformas privilegiou dois propósitos básicos. Em primeiro lugar, a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o “consumidor” dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços.

A avaliação de políticas públicas se difundiu neste contexto, e por esta razão, muitas vezes houve intensa resistência de sua aplicação, pois existia o temor que seus resultados pudessem ser utilizados como argumento na reforma neoliberal. Derlien (*apud* FARIA, 2005, p. 98) reforça este argumento: “Na década de 1990 passou a predominar em muitos países a função de realocação, associada ao movimento do *New Public Management*, tendo os avaliadores se convertido em auditores que privilegiavam a medição dos resultados”. O mesmo autor continua:

Em um plano normativo, a década de 1990 testemunhou, nas democracias ocidentais de uma maneira geral, e na América Latina particularmente, a busca de fortalecimento da função avaliação na gestão governamental. Com efeito, foram implementados, em diversos países da América Latina, sistemas de avaliação das políticas públicas de escopo variável. Tal processo tem sido justificado pela necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado (FARIA, 2005, p. 97).

Este contexto fez com que a avaliação de políticas públicas não chegasse a atingir todo o seu potencial na melhoria do Estado e da gestão governamental. No entanto, mesmo com a ascensão de ditos governos reformadores na América Latina, a sua prática tem se fortalecido, e se espera um novo avanço na sua aplicação e

difusão. No entendimento de Caiden e Caiden (2001 *apud* FARIA, 2005, p. 100), “a medição de desempenho, o monitoramento e a avaliação não foram apenas ornamentais nem tiveram uma significação incidental nas reformas. Foram (ou deveriam ter sido) as alavancas essenciais da mudança”

No caso brasileiro ainda existe forte resistência à sua aplicação, como manifesta Cavalcanti (2006, p. 2):

Entretanto, apesar de ser indiscutível a necessidade de avaliação, no âmbito do setor público brasileiro essa prática ainda é muito incipiente, especialmente quando focaliza a avaliação de desempenho e de resultados de uma instituição pública ou de um programa governamental, no qual a política pública se materializa.

No entendimento de Cavalcanti (2006, p. 2), “a avaliação tem sido definida como instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de suas propostas e atividades”.

### **2.7.1 Definições sobre Avaliação de Políticas Públicas**

Não existe razoável consenso sobre como pode ser definida a avaliação de políticas públicas, uma vez que além de ser um campo de estudo recente no meio acadêmico, ainda é um tema com forte influência por parte dos seus interessados, de forma que estes podem ajustar o conceito para que esteja mais próximo dos seus interesses.

Cunha (2006, p. 6) menciona que pesquisadores como:

Ala-Harja e Helgason chamam a atenção para o fato de que não há um acordo sobre o que é avaliação, em função de que o conceito é definido de múltiplas, e às vezes contraditórias, maneiras, e por uma variedade de disciplinas, tais como economia, política, administração e sociologia. Além disso, a avaliação serve a uma ampla gama de necessidades, discussões, clientes, instituições e praticantes. Como a avaliação tem sido crescentemente demandada, virtualmente qualquer tipo de *feedback* ou consulta tem sido chamado de avaliação.

Entretanto, os mesmos pesquisadores adotam certo conceito de avaliação de políticas públicas como:

A avaliação de programas é um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisões. Embora não se destine a resolver ou substituir juízos subjetivos, a avaliação permite ao governante um certo conhecimento dos resultados de um dado programa, informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou implementação de um programa, para fundamentar decisões e para melhorar a prestação de contas sobre políticas e programas públicos (ALA-HARJA e HELGASON, 2000 *apud* CUNHA, 2006, p. 6).

De acordo com Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p.14), “a avaliação de política pública é um dos instrumentos de aperfeiçoamento da gestão do Estado que visam ao desenvolvimento de ações eficientes e eficazes em face das necessidades da população”. Os mesmos autores continuam, desta vez de forma mais genérica:

Entende-se avaliação como um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento. [...] Os processos de formulação e desenvolvimento, as ações implementadas ou fatos ocorridos, assim como os resultados alcançados, histórica e socialmente contextualizados (BELLONI, MAGALHÃES e SOUSA, 2007, p.15).

No entendimento de Aguilar e Ander-Egg (1994) *apud* Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 21):

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destina-se a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor sobre os diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução) ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, como o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram estas conquistas, de forma que sirva de base ou para uma tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas ou promover conhecimento e compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados.

O conceito da UNICEF é trazido por Costa e Castanhar (2003):

Trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (*apud* CUNHA, 2006, p. 6).

O Governo Americano por meio do *Government Accountability Office* define:

Avaliações de programas são estudos sistemáticos, conduzidos periodicamente ou ad hoc, para analisar quão bem um programa está funcionando. As avaliações podem ser conduzidas por especialistas externos ou por gerentes de programas. Para o GAO, elas examinam a performance dos programas quanto ao alcance de seus objetivos e o contexto em que isto ocorre (CUNHA, 2006, p. 6).

### **2.7.2 Importância e usos da avaliação de políticas públicas**

Conforme mencionado anteriormente neste trabalho, a avaliação de políticas públicas tem sido utilizada de diversas formas, tanto na perspectiva gerencial como política, e este tópico visa esclarecer os seus usos mais comuns.

No entanto, vale ressaltar a sua importância, pois:

Há sempre um momento em que toda obra humana necessita ser colocada em situação crítica, como condição mesmo de sua continuidade. (...) A avaliação deve abranger não apenas as atividades, mas também a própria estratégia, sem, contudo, perder de vista o foco da avaliação (...) é sua lógica interna (BELLONI, MAGALHÃES e SOUSA, 2007, p. 23).

Os mesmos autores continuam:

Assim, por estar voltada para a sociedade e envolver recursos sociais, toda política pública deve ser sistematicamente avaliada do ponto de vista de sua relevância e adequação às necessidades sociais, além de abordar aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações empreendidas. Nesse sentido, a avaliação tem o objetivo de autoconhecimento e de formulação de subsídios para a tomada de decisão institucional, com a finalidade de promover o aprimoramento da política implementada e a concretização dos objetivos da sociedade ou grupos social a que se destina (BELLONI *et al*, 2007, p. 44-45).

Um dos pontos mais importantes da avaliação de políticas públicas está na aprendizagem gerada a partir do seu processo ou mesmo do produto final, pois o Estado passa a ter condições objetivas para a tomada de decisão sobre o fortalecimento ou abandono de um programa. O pesquisador Klaus Frey (2000, p. 228-229) demonstra:

Na fase da avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*), apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas

futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior.

Prittwitz (1994 *apud* FREY, 2000, p. 229) denomina este processo de Aprendizagem Política, que não necessariamente ocorre apenas no momento da avaliação, mas em todas as fases do *policy cycle*. No entanto, é na avaliação que se tem a oportunidade de registrar as inovações geradas e aprendizagens adquiridas.

Processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se de fato em todas as fases do ciclo político, ou seja, o controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode “ou até deve” acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política (FREY, 2000, p. 229).

Além do próprio sistema político e do Governo, a maior beneficiária da avaliação é a sociedade, pois com a melhoria do programa ou projeto, resultados melhores podem ser alcançados. Segundo Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 50):

De modo mais imediato e objetivo, a avaliação beneficia formuladores e executores, pois oferece elementos que possibilitam o aperfeiçoamento de suas ações e da política em questão. A clientela visada é, no entanto, a maior beneficiada, não pelos resultados diretos do processo de avaliação, mas pelo aprimoramento da formulação e implementação da política pública que dele deve resultar.

Entretanto, apesar de importante, a avaliação de políticas públicas tem contribuído apenas parcialmente no incremento das políticas públicas, uma vez que a avaliação tem tido várias funções e usos, além do meramente técnico e gerencial, conforme será apresentado mais adiante.

De acordo com Shulha e Cousins (1997) *apud* Faria (2005, p. 102), existem três dimensões do uso da avaliação normalmente evocadas: instrumental (relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas); conceitual (ou função “educativa”); e simbólica (uso “político”). Derlien (2001) *apud* Cunha (2006, p. 4) identifica três funções atribuídas à avaliação de políticas: de informação, de alocação e de legitimação. De acordo com Weiss (1998), é possível distinguir pelo menos quatro tipos de uso da avaliação, quais sejam:

- a) Instrumental, normalmente usado quando o programa se comporta como esperado e a arena política é estável;
- b) Conceitual, usado pelos técnicos do programa com vistas a compreender com profundidade os processos ou o impacto do programa, normalmente não afetam o programa, uma vez que seus usuários raramente possuem alçada de decisão;
- c) Instrumento de persuasão, utilizado na arena política quando se precisa de legitimação e apoio para a mudança ou manutenção do programa;
- d) Esclarecimento, para formação em meios específicos de conhecimento acumulado que acaba por transbordar para outras dimensões da vida política da sociedade (*apud* FARIA, 2005, p. 102).

Weiss (1998) identifica, ainda, mais quatro usos para a avaliação de políticas públicas, a saber:

- a) Uso das ideias e generalizações derivadas da avaliação, para a melhoria de processos ou inovações em próximas versões do programa;
- b) Uso possível do próprio fato de a avaliação ter sido ou estar sendo feita, e ser utilizada como uma desculpa para a inação. [...] pode ser utilizado também para demonstrar a racionalidade e a predisposição ao aprimoramento e à responsabilização por parte dos encarregados da política ou do programa;
- c) Utilização do foco do estudo, como instrumento para forçar a melhoria dos resultados no objeto da avaliação;
- d) Utilização do desenho da pesquisa avaliativa, como instrumento de disputa entre os diferentes setores do governo (*apud* FARIA, 2005, p. 104).

### 2.7.3 Tipos de avaliação de políticas públicas

Sendo o universo das políticas públicas bastante diversificado, também o é a quantidade de tipos e categorias de avaliações de políticas públicas, de forma que a tentativa de sistematizar as avaliações apenas em parte cumprirá o objetivo proposto. Ainda assim, buscam-se, nos autores de referência, os parâmetros para essa classificação, bem como categorizar a própria avaliação que será realizada no Procompi.

Uma das classificações mais comuns sobre os tipos de avaliações de políticas públicas contempla quatro tipos: avaliação *ex-ante*, avaliação *ex-post* ou somativa, avaliação formativa ou de processo e monitoramento.

De acordo com Cavalcanti (2006, p. 5), a avaliação *ex-ante*

refere-se à avaliação que é realizada antes do início do projeto, ou seja, trata-se de uma avaliação que procura medir a viabilidade do programa a ser implementado, no que diz respeito a sua relação “custo-benefício”.



Geralmente é muito utilizada por órgãos financiadores de projetos e pode ter como objetivo a identificação de prioridades e metas.

Silva e Melo (1999) *apud* Cavalcanti (2006, p. 6) afirmam que a avaliação *ex-post* ou somativa:

Focaliza a relação entre processo, resultados e impacto, comparando os diferentes programas, o que possibilita escolher o mais adequado e viável para atingir as metas no prazo pretendido. O objetivo principal da avaliação Somativa é o de analisar a efetividade de um programa, compreendendo em que medida o mesmo atingiu os resultados esperados.

A avaliação focada na gestão e no funcionamento do programa é chamada de avaliação formativa ou de processo e procura:

Investigar como o programa funciona (observação das etapas, mecanismos, processos e conexões), quais são as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados, ou seja, procura articular os meios com os fins, estabelecendo dessa forma sua consonância ou incompatibilidade (CAVALCANTI, 2006, p. 7).

Para Cavalcanti (2006, p. 8),

O monitoramento é um processo sistemático e periódico de análise da gestão, funcionamento e desempenho de programas e projetos. Tem como objetivo identificar desvios na execução das ações, entre o programado e o executado, diagnosticando suas causas e propondo ajustes operacionais, com vistas à adequação entre o plano e sua implementação.

Percebe-se que forte elemento de categorização é o momento em que se faz a avaliação do programa ou projeto. De fato, esta afirmação é corroborada por Cotta (2001) *apud* Faria (2005, p. 101), que ainda complementa:

A avaliação tem sido, usualmente, classificada em função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados).

A realização das duas avaliações em momentos diferentes é defendida por Cohen e Franco (1993 *apud* BELLONI, MAGALHÃES e SOUSA, 2007, p. 20):

Por isso, dispor de avaliações *ex-post* de projetos em curso ou já realizados é fundamental para melhorar os modelos. Desse modo, a avaliação *ex-ante* permite escolher a melhor opção dos programas e projetos nos quais se concretizam as políticas.

Para pesquisadores como Cohen e Franco (2004), Cotta, (1998), Cunha (2006), ainda se podem distinguir dois enfoques, segundo os tipos de problemas ou perguntas que as avaliações respondem, quais sejam:

*Avaliação de processos* – realizada durante a implementação do programa, diz respeito à dimensão de gestão. É uma avaliação periódica que procura detectar as dificuldades que ocorrem durante o processo para efetuar correções ou adequações. Serve de suporte para melhorar a eficiência operativa (CUNHA, 2006, p.11).

*Avaliação de impactos ou resultados* – tem objetivos mais ambiciosos, respondendo se o programa funcionou ou não. Procura verificar em que medida o programa alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa, após sua implementação. Serve de suporte para decisão sobre política, como continuação do programa e formulação de outros (CUNHA, 2006, p.11). Com relação ao agente avaliador, Cunha (2006, p. 9-10) e Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 24) afirmam existirem quatro tipos:

- a) Avaliação externa – realizada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa, em geral com experiência neste tipo de atividade;
- b) Avaliação interna – realizada dentro da instituição responsável, com maior colaboração das pessoas que participam do programa;
- c) Avaliação mista – procura combinar os tipos de avaliação anteriores, fazendo com que os avaliadores externos tenham contato estreito com os participantes do programa a ser avaliado;
- d) Avaliação participativa – usada principalmente para pequenos projetos, prevê a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, execução e avaliação dos mesmos.

Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 10), pesquisadores da área de educação, reconhecem dois tipos de avaliação:

A avaliação institucional busca tratar de modo global e sistemático uma instituição, e a avaliação de política pública onde são analisados o conjunto de orientações e ações de um governo com vista ao alcance de determinados objetivos – e os seus resultados e consequências.

Em concordância com Cavalcanti (2006), Cunha (2006, p. 10) classifica as avaliações, quanto à natureza, como: “avaliações formativas – estão relacionadas à formação do programa ou avaliações somativas que estão relacionadas à análise e produção de informações sobre etapas posteriores”.

Sobre a concepção da avaliação, Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 22) definem três tipos, a saber: “Avaliação como comparação entre uma situação ou realidade dada e um modelo ou perspectiva definida previamente; Avaliação como comparação entre proposto e realizado, isto é, comprovação do atendimento dos objetivos e metas; Avaliação como processo metódico de aferição de eficiência e eficácia; Avaliação como instrumento de identificação de acertos e dificuldades com vistas ao aperfeiçoamento”.

Conforme mencionado no início desta parte do trabalho, a diversidade de avaliações gerou grande divergência de classificações. Patton e Sawicki (1993, p. 373) afirmam que “as abordagens na avaliação de políticas públicas usadas nas últimas décadas foram categorizadas por diferentes escritores, e mais de 100 tipos de abordagens foram identificadas”. Os autores, no entanto, apresentam o esforço de House (1980) em reunir os diversos modelos no quadro que se apresenta abaixo.

Quadro 04: Taxonomia de Avaliação de Políticas Públicas de Ernest House

<b>Modelo</b>	<b>Principais grupos de Referência</b>	<b>Assume consenso em</b>	<b>Metodologia</b>	<b>Resultado</b>	<b>Questões Típicas</b>
Analistas de Sistemas	Economistas, Gestores	Metas, causa-efeitos conhecidos, variáveis quantificáveis	PPBS, programação linear, variação planejada, análise custo-benefício	Eficiência	Os efeitos esperados foram alcançados? Os efeitos podem ser alcançados de forma mais econômica? Quais são os programas mais eficientes?
Objetivos comportamentais	Gestores, Psicólogos	Objetivos Pré-estabelecidos, resultados e variáveis quantificados	Objetivo comportamental, testes de resultados	Produtividade, prestação de contas	O programa está atingindo os seus objetivos? O programa está funcionando?
Processo de Tomada de Decisão	Tomadores de decisão em especial gestores	Metas gerais, critérios	Pesquisas, questionários, entrevistas, variação natural	Efetividade, controle de qualidade	O programa é efetivo? Quais partes são efetivas?
<i>Goal-free</i>	Consumidores	Consequências, critérios	Controle de opiniões tendenciosas, análise lógica, <i>modus operandi</i>	Escolha do consumidor, utilidade social	Quais são todos os efeitos?
Crítica de Arte	Conhecedores – Consumidores	Padrões críticos	Revisão crítica	Melhoria dos padrões, conscientização	Podem os críticos aprovarem o programa? Cresceu a apreciação da audiência?
Revisão Profissional	Profissionais, Público	Crítérios, Procedimentos painel	Revisão por painel, autoestudo	Aceitação profissional	Como os profissionais avaliam o programa?
Semi Legal	Júri	Procedimentos e juízes	Procedimento semi legal	Resolução	Quais são os argumentos contra e a favor do programa?
Estudo de Caso	Clientes, Praticantes	Negociações, atividades	Estudos de caso, entrevistas, observações	Compreensão da diversidade	O que o programa aparenta para os diferentes públicos?

Fonte: Patton e Sawicki, 1993, p. 373

## 2.8 ELEMENTOS DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A parte final deste capítulo busca operacionalizar os critérios de análise das políticas públicas, bem como descrever as formas de avaliação que são normalmente empregadas para verificar o grau de sucesso de um programa ou projeto. Para tanto, serão apresentados os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

De acordo com Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 61-62), “A eficiência diz respeito ao grau de aproximação e à relação entre o previsto e realizado, no sentido de combinar os insumos e implementos necessários à consecução dos resultados visados. Refere-se à otimização dos recursos utilizados, funcionando como causa elucidativa do resultado que se busca avaliar, além de ser um indicador de produtividade das ações desenvolvidas”.

A eficiência não faz sentido se analisada fora de um contexto maior que permita comparar um programa com outro correlato. Enquanto a eficácia e a efetividade são critérios objetivos, a eficiência é um critério relacional (insumos < produtos).

Da mesma forma, uma política pública só será eficiente se estiver interagindo com outras políticas com vistas a evitar a sobreposição de ações, retrabalho ou ações desencontradas. Como dizem Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 61):

Um princípio fundamental de elaboração de uma política pública é sua interação com outras políticas governamentais. Do ponto de vista da avaliação, a clara interação com outras políticas aponta em tese na direção de maior eficiência de seu funcionamento, evitando duplicação e desencontros de ações e, com isso, melhor uso dos recursos públicos envolvidos.

Ao analisar a eficiência, observa-se “método, metodologias, procedimentos, mecanismos e instrumentos utilizados para planejar, projetar, tratar objetos ou problemas, tendo em vista a consecução criteriosa de diretrizes e objetivos finalísticos determinados” (BELLONI, MAGALHÃES e SOUSA, 2007, p. 62).

Para Cavalcanti (2006, p. 9), “a eficiência de uma política pública refere-se à otimização dos recursos utilizados, ou seja, o melhor resultado possível com os recursos disponíveis”. Cotta (1998 *apud* CAVALCANTI, 2006, p. 9) traduz o conceito de eficiência da seguinte forma:

O conceito de eficiência diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. Quando ambos podem ser traduzidos em unidades monetárias, recorre-se à Análise Custo-Benefício (ACB) que, grosso modo, pretende verificar se os benefícios líquidos do projeto excedem seus custos operacionais.

Entretanto, analisar eficiência de uma política pública é um terreno instável, pois boa parte dos efeitos esperados não pode ser avaliada no curto prazo, bem como muitos dos resultados não esperados não são computados nos relatórios de avaliação. Além disso, muitas das exigências de um governo democrático como a exigência de governança do processo, podem ser vistos como perda de eficiência se a análise tiver como parâmetro a iniciativa privada. Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 64) trazem à tona o sentido mais profundo e operacional da avaliação de eficiência.

Em resumo, eficiência traduz-se por respostas dadas a questionamentos ou indicadores relativos a necessidades atendidas, recursos utilizados e gestão desenvolvida. A interação entre a política examinada e outras a ela relacionadas, assim como a não sobreposição ou duplicação de esforços, são indicadores de eficiência não apenas da política em foco, mas das ações governamentais como um todo.

A eficácia de uma política pública corresponde ao resultado de um processo; “entretanto, contempla também a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução de objetivos e metas, em um tempo determinado, tendo em vista o plano, programa ou projeto originalmente proposto” (BELLONI, MAGALHÃES e SOUSA, 2007, p. 64-65).

No entendimento de Cohen e Franco (1993 *apud* CAVALCANTI, 2006, p. 10), a eficácia refere-se ao "grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto da população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados". Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 65) adicionam ao debate a seguinte afirmação:

Quando se trata de política pública, considera-se que eficácia não pode estar restrita simplesmente a aferição de resultados parciais. Ela se expressa, também, pelo grau de qualidade do resultado atingido. Todavia, por relacionar-se a um processo e a uma metodologia de avaliação, depende dos insumos disponibilizados no e pelo “processo eficiente”; sua constatação ocorre, desse modo, quando da verificação dos indicadores apontados pela eficiência.

O conceito de efetividade é trazido por Cavalcanti (2006, p. 10) como sendo

o conceito que revela em que medida a correspondência entre os objetivos traçados em um programa e seus resultados foram atingidos. Como essa correspondência é averiguada em um contexto mais amplo, em que se procura dar conta dos resultados, tanto no plano econômico como social, da política em questão, trata-se de uma avaliação de impactos, pois, ao contrário da avaliação de resultados, que procura investigar os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, ela procura diagnosticar os reflexos desta mesma intervenção no contexto maior.

De acordo com Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 66), “a efetividade social como um critério social de avaliação que procura dar conta dos resultados, tanto econômicos quanto sociais, da política pública”. Os autores continuam, “na concepção adotada para a avaliação externa, efetividade social tem a ver com os resultados objetivos e práticos da política junto aos setores sociais visados”.

Nas avaliações de efetividade, Cotta (1998 *apud* CAVALCANTI, 2006, p. 11) aponta alguns pré-requisitos:

a) os objetivos da intervenção devem estar definidos de maneira a permitir a identificação de metas mensuráveis; b) sua implementação deve ter ocorrido de maneira minimamente satisfatória, pois, caso contrário, não faria sentido tentar aferir impacto.

Este último modelo é o mais complexo e de dificuldade de operacionalizar em virtude de diversos cuidados de ordem metodológica que devem ser observado, assim como o acesso a dados confiáveis. De acordo com Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 70):

A aceção de efetividade social adotada envolve indicadores de caráter macrossocial, nem sempre disponíveis quando se desenvolve avaliação de política, em especial quando os resultados de uma política podem ser manifestos em prazos longos ou mediante indicadores difíceis de serem diretamente aferidos.

Por fim, Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 71) afirmam que para se fazer uma avaliação de efetividade social deve-se considerar as seguintes dimensões:

1. Verificar quais são e como são estabelecidas as carências e as metas para se saber qual o padrão de referência;
2. Verificar, entre os beneficiários, a presença de grupos não visados pelas ações da política;

3. Verificar se ações propostas têm a ver com as necessidades dos beneficiários e da sociedade;
4. Verificar se as ações propostas diferem ou não do usualmente oferecido em atividades similares;
5. Verificar a forma e as condições em que ocorre a participação dos setores sociais envolvidos, seja na concepção, seja na gestão da política;
6. Verificar o potencial de mudança presente nas ações implementadas;
7. Examinar a interação das ações propostas com outras políticas governamentais.

As avaliações de políticas públicas podem ser divididas em três tipos: avaliação de eficácia, eficiência e efetividade. Por avaliação de eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986 *apud* ARRETCHE, 1999, p. 34).

Por avaliação de eficiência, entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986 *apud* ARRETCHE, 1999, p. 34).

Por avaliação de efetividade, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sobre avaliação (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986 *apud* ARRETCHE, 1999, p. 34).

### 3 ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

O objetivo deste capítulo é apresentar a fundamentação teórica para um fenômeno que ocorre nas economias mais desenvolvidas, e que no Brasil é conhecido como Arranjo Produtivo Local.

Esta é uma temática ainda em construção, já que seus primeiros estudos científicos remontam a 1920, por Alfred Marshall, que ao estudar a indústria de tecelagem britânica percebeu a tendência e benefícios da aglomeração de empresas em territórios específicos.

Este capítulo divide-se em três partes: na primeira, a introdução visa apresentar a emergência do tema na academia e na economia; a segunda parte apresenta os principais conceitos e classificações do tema; e a terceira parte aprofundará sobre os mecanismos e consequências deste fenômeno para o arranjo produtivo e para as suas empresas integrantes.

#### 3.1 UMA INTRODUÇÃO AO ESTUDO DOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

A competitividade da economia brasileira vem continuamente crescendo, principalmente impulsionada pela estabilização macroeconômica e pela abertura comercial ocorrida no começo da década de 1990. Isto tem feito com que a sociedade tenha acesso a bens de consumo e equipamentos até então inacessíveis, mas também pressionou e expôs as empresas brasileiras a outros fatores de risco:

A abertura para novos mercados expôs pequenas e médias empresas na América Latina aos benefícios e ameaças da globalização. Por um lado, os otimistas argumentam que a pressão para incremento da competitividade acionará melhorias às PMEs através da introdução e absorção de novas tecnologias. Pessimistas, por outro lado, apontam que a liberalização do comércio vem acompanhada por distorções macroeconômicas (como a instabilidade da taxa de câmbio), que se coloca como uma ameaça especial para PMEs (ALBALADEJO, 2001, p. 2).

Ademais, a abertura comercial de mercados, uma das principais causas da globalização, fez com que empresas brasileiras passassem a competir com empresas de países com economias mais estáveis e sociedades mais avançadas em termos de educação e tecnologia, fatores fundamentais para a competitividade de uma nação.



Assim, o risco para micro e pequena empresa cresceu, como mostra Casarotto Filho e Pires (1998, p. 23): “A globalização cada vez mais acentuada dos mercados e da produção está pondo em questionamento a competitividade das pequenas empresas”.

Por outro lado, compete-se também com países que possuem outros fatores de competitividade, devido à legislação trabalhista mais permissiva e salários mais baixos, atraindo, assim, parques industriais e serviços que utilizam mão de obra intensiva. Este fator afeta, inclusive, organizações que atuam na defesa dos direitos dos trabalhadores, como no entendimento de Viviane Forrest (*apud* CASAROTTO FILHO e PIREZ, 1998, p. 19): “Os sindicatos perderam a razão de existir, a não ser que se transformem em entidades multinacionais”.

As exigências do mercado consumidor por produtos e serviços diferenciados vêm trazendo também novos desafios ao mundo empresarial, que precisa manter os ganhos de escala ao mesmo tempo em que customiza produtos e serviços. Cândido (2002, p. 1) traz uma nova abordagem:

O antigo modelo interorganizacional baseado na integração vertical e na burocracia “weberiana” com relações entre os níveis, pessoas e grupos baseadas autocracia, na busca de economias de escala e sem maiores preocupações com as variáveis do seu ambiente, não atende às necessidades requeridas pelos atuais modelos de gestão, os quais têm como aspectos principais a flexibilidade e a busca incessante da prática da inovação.

Ou seja, a capacidade de gestão se faz fundamental para a sobrevivência da micro e pequena empresa, e a questão da aprendizagem organizacional e a inovação em produtos e processos passam a se tornar uma rotina, como apresenta Diniz *et al* (2006, p. 90): “Inseridas dentro do processo produtivo, como agente final da inovação, produção e competição, as empresas são, cada vez mais, pressionadas a aprenderem ou modernizarem”.

Entretanto, este é um desafio que pode servir de forma positiva às micro e pequenas empresas. Embora as MPEs não tenham acesso à economia de escala, elas possuem outras vantagens como mostra Casarotto Filho e Pires (1998, p. 42): “O que as pequenas empresas sempre fizeram, e bem, foi produzir com flexibilidade e administrar essa produção”.

Estudos recentes têm demonstrado que a competitividade a ser gerenciada não está apenas no âmbito da empresa, mas num âmbito bem maior: “Dessa forma,

a competição deve ser concebida não mais como uma empresa competindo com outra, mas como todo o sistema de que ela faz parte competindo com os sistemas dos concorrentes” (TOLEDO e GOLDSTEIN, 2004, p. 2).

Este cenário se agrava pela incapacidade de isoladamente gerenciar e integrar a sua cadeia produtiva, conforme mostra Casarotto Filho e Pires (1998, p. 42): “O grande problema da pequena empresa é a falta de competência para dominar todas as etapas da cadeia de valor, além da própria capacitação de gestão de todas as etapas”.

Este também é o entendimento de Cassiolato e Lastres (2003, p. 29): Importante também é reconhecer que a base de competitividade das empresas em qualquer arranjo produtivo não se restringe a um setor único, estando fortemente associada a atividades e capacitações para frente e para trás ao longo da cadeia de produção.

Partindo deste entendimento, a estratégia adotada está na formação de alianças cooperativas com fornecedores, clientes e mesmo concorrentes, visando ampliar a competitividade da cadeia produtiva. No entendimento de Cândido (2002, p. 3):

PMEs podem obter vantagens competitivas, na medida em que tornam mais eficientes suas operações e estratégias quando atuam de forma associada e conjunta. Este tipo de ação pode ocorrer de duas formas básicas: Empresas individuais que cooperam de forma autônoma e independentemente e grupos de empresas unindo forças em associações de negócios, formação de consórcios de produtos, cooperativas de crédito etc.

Para a análise desse comportamento, uma nova abordagem vem sendo utilizada pela academia, e que rapidamente transbordou para o ambiente de negócios e se difundiu pela sociedade como um todo, “as redes”.

Cândido (2002, p. 3) diz que “outro tipo de abordagem envolve a capacidade de coordenação de atividades econômicas. Neste caso, as redes seriam estruturas com formas de atuação preocupadas com a adaptação às mudanças no ambiente na qual estas redes poderiam estar inseridas”. Figueiredo e Paulillo (2005, p. 489) complementam:

As redes permitem que as firmas participantes adquiram novas habilidades ou novos conhecimentos, ganhem legitimidade, melhorem a performance econômica e gerenciem a dependência de recursos. No mercado, o padrão estratégico é guiado pelo trabalhoso ato de obter a barganha possível na troca imediata. Nas redes, a opção frequentemente preferida é criar confiança e compromisso no longo prazo.

Os mesmos autores afirmam, ainda, que não são apenas vantagens de ordem operacional, mas, sim, a participação em redes afeta positivamente o ambiente competitivo como um todo.

Apesar disto, a consolidação de redes pode proporcionar aos participantes ganhos competitivos que extrapolam a dimensão estritamente técnica produtiva, já que pressupõe uma diminuição da instabilidade ambiental pela coordenação interorganizacional (FIGUEIREDO e PAULILLO, 2005, p. 489).

Sendo assim, faz-se necessário definir e operacionalizar o conceito de “rede”. Para tanto, remete-se a Marcon e Moinet (*apud* BALESTRIN e ARBAGE, 2001, p. 3). Para eles, rede “designa um conjunto de pessoas ou organizações interligadas direta ou indiretamente”. Já para Brito (*apud* CÂNDIDO, 2002, p. 2), é “um conjunto de unidades de produção parcialmente separáveis que operam com rendimentos crescentes, obtidos através de economias de escala, como consequência de externalidades técnicas, pecuniárias, tecnológicas e de demanda”. Outra definição importante é trazida por Podolny e Page (*apud* FIGUEIREDO e PAULILLO, 2005, p. 489).

Uma forma organizacional em que dois ou mais atores possuem repetitivas e duradouras relações de troca uns com os outros e, ao mesmo tempo, legitimam uma autoridade para arbitrar e resolver as disputas que possam surgir com a troca. Esta definição de redes inclui *joint ventures*, alianças estratégicas, grupos de negócio, franquias, consórcio modular, contratos relacionais e *outsourcing agreements*. Esta definição exclui, portanto, a maioria dos arranjos de mercado como os contratos a termo ou as transações no mercado do *spot*, além de excluir as relações de trabalho.

Além de ser utilizada como estratégia de intervenção, a abordagem de redes é um forte instrumento de análise do comportamento socioeconômico. Autores como Granovetter (1985), Burt (1992), Uzzi (1997) e Barabási (2009) têm se atido as redes como ferramenta para explicar a conquista de empregos, o acesso a informações privilegiadas ou a influência no ambiente por parte de seus integrantes. Apresentam-se as razões da emergência do tema:

Existem três razões principais para o aumento do interesse sobre o estudo de redes no contexto organizacional: primeira, a emergência da nova competição, como a que está ocorrendo nos Distritos Industriais Italianos e do Vale do Silício; segunda, o surgimento das TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação), ou seja, um conjunto de ferramentas desenvolvidas que permitem o compartilhamento de dados, como o correio

eletrônico, as intranets organizacionais, a internet, o *groupware*, tem tornado possível uma maior capacidade de interação entre firmas dispersas; e terceira, a consolidação da análise de redes como uma disciplina acadêmica (NOHRIA, 1992, p. 2).

Este instrumento também vem sendo utilizado por pesquisadores brasileiros, como Figueiredo e Paulillo (2005, p. 488): “O conceito de rede tem sido genericamente utilizado no sentido de facilitar a análise da estrutura do sistema de relações que conectam diversos agentes. Esta estrutura afeta as decisões tomadas pelos agentes econômicos em mercados específicos”. Os mesmos autores conseguem operacionalizar o conceito:

Verificada a existência da interdependência entre os agentes econômicos, é possível caracterizar os elementos constitutivos de uma rede. Os elementos morfológicos gerais das redes são os nós, as posições, as ligações e os fluxos. Transladados para redes de empresas, tais elementos representam as empresas (ou atividades), a estrutura de divisão do trabalho, o relacionamento entre as empresas (qualitativo), e o fluxo de bens (tangíveis) e de informações (intangíveis) (FIGUEIREDO e PAULILLO, 2005, p. 489).

Na análise de redes, Nohria (1992) traz cinco premissas que devem ser observadas sob pena de não conseguir entender a rede como unidade de análise, sendo estas: (1) Todas as organizações são importantes no que diz respeito às redes sociais e precisam ser localizadas e analisadas como tal; (2) O ambiente da organização é apropriadamente visto como uma rede de outras organizações; (3) As ações (atitudes e comportamento) dos atores na organização podem ser mais bem explicadas em termos de sua posição nas redes de relacionamento; (4) Redes restringem ações e por seu turno as redes são modeladas por ela; e (5) A análise comparativa de organizações deve levar em conta as suas características de rede.

Além da abordagem de redes, outro elemento que fundamenta a compreensão das redes, que são formadas em torno de um processo produtivo, é o território. A nova geografia econômica retomou o debate iniciado por Marshall em 1920, sendo Paul Krugman o seu principal expoente. A seguir, apresenta-se uma de suas principais contribuições:

Krugman construiu um modelo analítico em que a evolução da estrutura espacial da economia é determinada pelo confronto entre, de um lado, forças centrípetas (representada por *linkages*, mercados densos, *spillovers* de conhecimento e outras economias externas puras), que induzem a concentração espacial de atividade econômica, e de outro lado forças

centrífugas (representadas por fatores fixos ou imobilizados, alugueis e custos de *commuting*, congestionamento, poluição e outras deseconomias externas puras) que desestimulam a concentração (SUZIGAN, 2001, p. 29).

A ascensão desta temática tem influenciado a pesquisa acadêmica e se inserido na agenda governamental brasileira de forma bastante expressiva, tornando-se uma diretriz e passando a ser uma política de Estado. Programas como o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso, deu escala e repercussão ao tema e formou um grande número de agentes públicos na década de 1990.

Atualmente, políticas públicas com base territorial podem ser encontradas no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, ou na Secretaria Nacional de Pesca e Aquicultura; e mesmo alguns ministérios claramente têm em sua missão institucional a atuação em territórios como o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades.

No próximo capítulo será abordado um caso específico, a política pública de apoio a Arranjos Produtivos Locais no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), que articula os programas e projetos do Governo Federal e busca harmonizar essas políticas no âmbito dos Estados e Municípios.

Retomando a discussão acadêmica do território, traz-se a contribuição de Ashein e Cooke (1997 *apud* DINIZ *et al*, 2006) sobre a importância da dimensão local:

1. Presença do capital humano, interações entre firmas, escolas, universidades, centros de treinamento;
2. Redes formais e informais entre vendedores e compradores para a realização de negócios e a troca de informações, através de encontros planejados ou casuais;
3. Sinergias ou “excedente” inovativo, de cultura compartilhada;
4. Existência legítima de poderes estratégicos da administração em áreas, tais como educação, inovação e suporte empresarial (DINIZ *et al*, 2006, p. 89).

Ainda neste capítulo, serão aprofundados os mecanismos econômicos advindos das economias externas e seu impacto para os trabalhos mais atuais. Nossa intenção neste momento é trazer à baila o papel do território. A introdução da abordagem de redes e do território é trazida por Cassiolato e Lastres (2003, p. 23):

A dimensão espacial tem sido resgatada, em particular, a partir da tentativa de entender as razões que levaram ao surgimento de aglomerados de MPEs eficientes e competitivas em certas localidades particulares. Os casos mais discutidos foram os da Terceira Itália e do Vale do Silício nos EUA (CASSIOLATO e LASTRES, 2003, p. 22).

O caso italiano, em especial a *Emiglia Romana*, ou também chamada terceira Itália, localizada no Nordeste do País, é uma das regiões mais pesquisadas devido ao seu desenvolvimento, caracterizado por elementos difíceis de encontrar agrupados em qualquer outra região de forma tão positiva.

Esta é a região mais empreendedora do mundo. São mais de 300 mil empresas para quatro milhões de habitantes, ou seja, uma empresa para praticamente 13 habitantes. Em alguns locais como Cesena, chega-se a uma empresa para cada seis habitantes. Por outro lado, esta região é também afamada pelo domínio dos “comunistas” italianos, evidentemente que não são os comunistas totalitários. Podem ser mais bem caracterizado como social-democratas (CASAROTTO FILHO e PIRES, 1998, p. 19).

Vários fatores são apontados para tal desenvolvimento, como o intenso relacionamento dos indivíduos na vida cívica da região (PUTNAM, 2002). Entretanto, o grande interesse reside nas fontes de desenvolvimento industrial, conforme demonstra Casarotto Filho e Pires (1998, p. 19): “Mas o que se vê na *Emiglia Romana* é que, com o associativismo, a pequena empresa pode continuar pequena e com maior competitividade”. Albaladejo (2001, p. 2) ressalta as virtudes deste modelo: “O distrito italiano modelo tornou-se referência para os decisores políticos e pesquisadores para explorar quão longe (ou perto) outros *clusters* de PMEs podem ser do modelo ideal”.

Além do mais, essas experiências têm influenciado os pesquisadores a muitas vezes generalizar conclusões que são específicas, podendo cair em receituários padrão que não podem ser replicados em outros lugares.

O desenvolvimento de uma série de atividades complementares, notadamente serviços, à atividade produtiva central de uma aglomeração está diretamente relacionado à existência de densidade urbana mínima, necessárias à realização de economias externas de urbanização. Esta necessidade de concentração da atividade terciária está relacionada ao fato de que os serviços não podem ser transferidos no espaço (DINIZ *et al*, 2006, p. 109).

Todo este conhecimento produzido transbordou as fronteiras da academia e passou a influenciar a agenda governamental em diversos países, em especial nos países do leste europeu (JUDEVÍCIUS e PUIDOKAS, 2006) e os países em desenvolvimento (SCHMITZ, 1997). Pesquisadores brasileiros estão atentos a este fenômeno:

Com base nesse conceito e a partir dos exemplos exitosos da Terceira Itália e 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 (confeções), do Paquistão (bola de futebol e instrumentos cirúrgicos), de Chihuahua, no México (TEIXEIRA, 2008, p. 5).

A aglomeração (*cluster*) de empresas de um mesmo setor econômico, dentro de um território definido, passou a ser reconhecido como uma estratégia de desenvolvimento e como tal passou a trazer vantagens para as empresas participantes e para os outros agentes do território.

Entretanto, outros mecanismos além da atuação em rede das organizações de um setor e um território específico garantem a viabilização do agrupamento. Steinle e Schiele (2002 *apud* TOLEDO e GOLDSTEIN, 2004, p. 10), afirmam: “as condições necessárias referem-se à divisibilidade do processo produtivo e à transportabilidade do produto, enquanto as demais condições suficientes referem-se à coordenação flexível de vários atores distintos do sistema”.

Importante ressaltar que o pouco tempo de desenvolvimento desta abordagem não permitiu ainda a construção de consensos, mesmo em termos de nomenclatura do fenômeno. Este fato se deve a vários motivos, no entanto, o mais aderente é apresentado por Erber (2008, p. 12): “A temática dos Arranjos Produtivos Locais é um estuário para onde convergem contribuições de várias disciplinas das ciências sociais: economia, sociologia, política, geografia e história”. Suzigan (2001, p. 28) concorda com esse argumento:

Há várias abordagens ao tema “industrial *clustering*”, incluindo: (1) as que se inspiram na experiência dos distritos industriais italianos [...]; (2) as que se baseiam na natureza localizada da inovação tecnológica na dinâmica industrial; (3) as que se fundamentam na ciência regional para estabelecer a relação entre geografia econômica e desempenho industrial; (4) as que focalizam as estratégias das empresas em busca de vantagens competitivas geograficamente restritas. [...] a mais influente é (5) a abordagem da nova geografia econômica [...] (SUZIGAN, 2001, p. 28).

De acordo com Albaladejo (2001, p.2), “o conceito de *cluster* é proveniente do termo “distrito industrial”, originalmente utilizado por Marshall (1920) para destacar as economias que surgem a partir da concentração de indústrias especializadas em determinadas localidades”.

Schmitz e Nadvi (*apud* CASSIOLATO e SZAPIRO, 2003, p.36) definem *clusters* “como sendo uma concentração setorial e espacial de firmas com ênfase em uma visão de empresas com entidades conectadas nos fatores locais para a competição nos mercados globais”.

Rabellotti (1995) e Schmitz (1995) afirmam que No caso específico dos distritos industriais, existem alguns aspectos chave a serem considerados:

- (1) Concentração espacial de empresas, a maioria delas pequenas e médias, especializadas em determinado segmento econômico;
- (2) Relações interfirmas ao longo de toda a cadeia produtiva;
- (3) Desintegração vertical da produção em nível da empresa, com especialização em fases do processo produtivo;
- (4) Oferta local de serviços especializados de apoio a atividades produtivas e também voltadas à comercialização em mercados distantes, inclusive no exterior;
- (5) Competição cooperativa entre empresas existentes;
- (6) Identidade sócio-cultural, relacionada a um passado comum, que continua para desenvolver as relações entre os atores sociais;
- (7) Rede de instituições públicas e privadas que sustentem as ações dos agentes no interior do distrito, tendo em vista que representam e envolvem uma estrutura de autoajuda (*apud* CÂNDIDO, 2002, p. 5).

Amato Neto (*apud* GEROLAMO, 2007, p. 82) afirma que “*clusters* são formados apenas quando ambos os aspectos setorial e geográfico estão concentrados. De outra forma, o que se tem são apenas organizações de produção em setores e geografia dispersa, não formando, portanto, um *cluster*”.

Gerolamo (2007, p. 81) afirma que um grupo de especialistas da comissão europeia sobre *clusters* e redes de cooperação define *clusters* como: “grupos de empresas independentes e instituições associadas que são: (1) De natureza competitiva e colaborativa; (2) Geograficamente concentradas em uma ou mais regiões, embora *clusters* possam ter extensões globais; (3) Especializados em uma área específica, integrada por tecnologias e habilidades comuns; (4) Que podem ser tradicionais ou de base tecnológica, e (5) *Clusters* podem ser institucionalizados (próprios gerentes do *cluster*) ou não institucionalizados”.

Teixeira (2008, p. 5) apresenta a sua compreensão acerca do conceito: “são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, onde se desenvolve um conjunto específico de atividades produtivas de forma articulada e interdependente”. O autor continua:

Os arranjos produtivos podem ser constituídos não apenas por aglomerações de empresas de um mesmo setor. Podem abranger, também, fornecedores, clientes, prestadores de serviços, bem como



instituições públicas e privadas que os apóiam na formação e capacitação de recursos humanos, na promoção do aprendizado e no financiamento de projetos coletivos (TEIXEIRA, 2008, p. 5).

Para fins deste trabalho, adota-se a definição utilizada pelos pesquisadores da RedeSist da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ):

Arranjos Produtivos Locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas - que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros - e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos (como escolas técnicas e universidades); pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento (CASSIOLATO e LASTRES, 2003, p. 27).

Os pesquisadores avançam na sua definição ao abordarem um modelo mais avançado de aglomeração, na qual definem como Sistemas produtivos e inovativos locais:

São aqueles arranjos produtivos em que interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, com potencial de gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local. Assim, consideramos que a dimensão institucional e regional constitui elemento crucial do processo de capacitação produtiva e inovativa. Diferentes contextos, sistemas cognitivos e regulatórios e formas de articulação e de aprendizado interativo entre agentes são reconhecidos como fundamentais na geração e difusão de conhecimentos e particularmente aqueles tácitos. Tais sistemas e formas de articulação podem ser tanto formais como informais (CASSIOLATO e LASTRES, 2003, p. 27).

Esta diferenciação é importante, pois cabem as políticas de desenvolvimento fomentar ou induzir a geração de outras condições que conduzam a sistemas mais dinâmicos, como mostram os pesquisadores da UFRJ: “A questão principal de uma tipologia adequada a situações em países em desenvolvimento é, portanto, de se tentar entender os mecanismos que podem afetar a transição de arranjos a em direção a sistemas produtivos dinâmicos” (CASSIOLATO e SZAPIRO, 2003, p. 41).

Retomando uma discussão anterior, em que se argumentou que a emergência da “ciência das redes” (BARABÁSI, 2009), como uma disciplina específica permitiu uma nova forma de analisar este fenômeno. A utilização do agrupamento enquanto unidade de análise facilita a compreensão dos resultados,

tanto para o agrupamento quanto para os seus integrantes. Segundo Cassiolato e Szapiro (2003, p. 36):

O próprio conceito de aglomeração se tornou mais articulado. Um importante passo nessa direção foi a ligação da ideia de aglomeração com a de “redes”, especialmente no contexto de cadeias de fornecimento e ao redor de empresas âncora. Calcada na experiência japonesa e da Terceira Itália, a cooperação de agentes ao longo da cadeia produtiva passa a ser cada vez mais destacada como elemento fundamental na competitividade.

Balestrin e Arbage (2001, p. 7) argumentam:

Existe uma grande heterogeneidade de redes horizontais fundamentadas na cooperação, como, por exemplo, os consórcios de empresas, as redes de cooperação entre PME, as redes de *lobbying*, bem como as relações de cooperação entre empresas que ocorrem junto às tecnópolis e aos *clusters*.

Faz-se necessário, portanto, de um construto que permita a conceituação dessa ampla variedade de termos e conceitos. Para tanto, prende-se aos princípios comuns da maioria das abordagens, elaborados por Lemos (1997 *apud* CASSIOLATO e SZAPIRO, 2003, p. 38) e apresentados abaixo:

Quadro 05: Aspectos comuns das abordagens de aglomerados locais

Localização	Proximidade ou concentração geográfica
Atores	Grupos de pequenas empresas Pequenas empresas nucleadas por grandes empresas Associações, instituições de suporte, serviços, ensino e pesquisa, fomento, financeiras etc.
Características	Intensa divisão de trabalho entre firmas Flexibilidade de produção e de organização Especialização Mão de obra qualificada Competição entre firmas baseada em inovação Estreita colaboração entre as firmas e os demais agentes Fluxo intenso de informações Identidade cultural entre os agentes Relações de confiança entre os agentes Complementaridades e sinergias

Fonte: Lemos (1997) *apud* Cassiolato e Szapiro (2003, p. 38)

O autor complementa o seu entendimento por meio do quadro apresentado abaixo, demonstrando as ênfases adotadas em cada abordagem do tema. Neste capítulo apresenta-se um detalhamento acerca dos principais conceitos expostos.

Quadro 06: Principais ênfases das abordagens usuais de aglomerados locais

<b>Abordagens</b>	<b>Ênfase</b>	<b>Papel do Estado</b>
Distritos Industriais	- Alto grau de economias externas - Redução dos Custos de Transação	Neutro
Distritos Industriais Recentes	Eficiência Coletiva – baseadas em economia externa e ação conjunta.	Promotor eventualmente estruturador <sup>e</sup>
Manufatura Flexível	- Tradições artesanais e especialização - Economias externas de escala e escopo	Indutor e promotor
<i>Milieu</i> Inovativo	- Redução dos Custos de Transação - Redução de Incertezas.	Promotor
Parques Científicos e Tecnológicos e Tecnopólis	- Capacidade Inovativa Local - Aprendizado Coletivo e Sinergia - Identidade social, cultural e psicológica - Redução de Incertezas	Indutor, promotor e, eventualmente, estruturador
Redes Locais	- Sistema Intensivo de Informação - Complementaridade Tecnológica - Identidade Social e Cultural - Aprendizado Coletivo - Redução de Incertezas	Promotor

Fonte: Lemos (1997) *apud* Cassiolato e Szapiro (2003, p. 39)

Este esforço se demonstra válido para que o pesquisador compreenda que o estudo científico deste fenômeno econômico, além de recente e partir de diversas ciências, também foi estudado em diversas partes do mundo paralelamente. Cassiolato e Szapiro (2003, p. 38), ao comentarem o quadro, corroboram com o entendimento:

As conclusões obtidas a partir dos dois quadros sugerem que as diversas abordagens utilizadas pela literatura para analisar o fenômeno de aglomerações produtivas não é apenas diverso, mas conceitualmente difuso, apresentando diferentes taxonomias que se relacionam aos diferentes programas de pesquisa.

Percebe-se que adotar esta abordagem seja um esforço considerável. As vantagens obtidas garantem avanços na academia, na execução das estratégias empresariais, mas principalmente na implementação de políticas públicas. Estas, embora sejam oriundas da política industrial clássica, têm rebatimentos em outras esferas da vida social, como na vida cívica e no desenvolvimento do território como um todo. Cassiolato e Lastres (2003, p. 29) consolidam as principais vantagens desta abordagem, por meio do quadro abaixo:

Quadro 08: Vantagens da abordagem em Arranjos Produtivos Locais

Metodologia de Análise	Rebate na Gestão Pública
Representa uma nova unidade de investigação.	O arranjo produtivo local ganha força política ao passo que representa um conjunto maior de atores.
Reconduz o foco da empresa individualizada ou da caracterização clássica de cadeia produtiva.	Os investimentos das políticas públicas são amortizados pelo conjunto de beneficiados, muitas vezes viabilizando a intervenção.
O conceito de território reorganiza a análise do espaço, não se atendo apenas às divisões legais.	Novos instrumentos de governança locais são criados para dar conta dessa dinâmica, como os consórcios intermunicipais.
Amplia a análise para outras organizações até então não englobadas.	Amplia para a participação de outros atores, gerando eficiência na intervenção.
A rapidez com que as tecnologias e estratégias mudam não permite mais definir rigidamente as fronteiras dos setores.	Políticas industriais ganham flexibilidade e eficiência no gasto público.
A análise se concentra nas relações entre os atores, interação que gera aprendizagem e inovação para o conjunto de atores.	A velocidade da aprendizagem e da inovação se amplia, fazendo com que o agrupamento ganhe competitividade.

**Fonte:** Elaboração do autor a partir de Cassiolato e Lastres (2003, p. 29)

Adicionalmente, traz-se a contribuição de Dull, Mohn e Noren (*apud* TOLEDO e GOLDSTEIN, 2004, p.10) sobre a vantagem de se trabalhar nesta abordagem: “o *cluster* constitui uma forma alternativa de organizar a cadeia de valor, por meio de redes de alianças e associações entre as empresas, de tal forma que aumente e facilite a flexibilidade para superar a rígida concorrência tradicional”.

De forma complementar, as classificações adotadas para diferenciar os agrupamentos empresariais serão abordadas. Essa classificação se faz importante, pois balizará a adoção de medidas específicas para cada APL.

Adotando a abordagem de redes, Nadvi (1997 *apud* CÂNDIDO, 2002, p. 3) “cita três tipos básicos de redes de cooperação entre as organizações [...], são eles: (1) Vínculos verticais; (2) Vínculos horizontais; e (3) Vínculos multilaterais”.

Outra taxonomia utilizada, que se baseia no grau de complexidade e valor agregado da cadeia produtiva principal, é trazida por Amin (*apud* CASSIOLATO e SZAPIRO, 2003, p. 38-39): “(1) Aglomerações industriais em setores tradicionais ou artesanais; (2) Complexos *Hi-tech*; (3) Aglomerações baseadas na presença de grandes empresas”.

Ainda na mesma linha de análise, Sengenberger e Pyke (*apud* ALBALADEJO, 2001, p. 11) afirmam que “existem duas principais estratégias [...]: o caminho *high road* e o caminho *low road*. Empresas agrupadas que seguem o *low road* buscam a competitividade através de preços baixos. [...] as empresas que seguem a *high road* baseiam a sua competitividade na melhoria da qualidade e na inovação.

Os pesquisadores do *Institute of Development Studies*, grande centro de pesquisa nesta temática, sugere uma tipologia cujo critério básico é a relação com os seus mercados consumidores.

As cadeias *producer-driven* são características dos setores intensivos em capital e tecnologia. A produção em tais cadeias é dominada por grandes empresas que coordenam as ligações para frente e para trás. As cadeias *buyer-driven* são características de setores de bens de consumo intensivos em mão de obra (CASSIOLATO e SZAPIRO, 2003, p. 40).

Para Toledo e Goldstein (2004) os *clusters* podem ser classificados em comerciais (Rua Santa Ifigênia [...] na cidade de São Paulo, conhecida pela concentração de lojas de material eletro-eletrônico) e industriais (as regiões de alta concentração da indústria cerâmica brasileira, como Criciúma). Os autores Esposti e Sotte (*apud* TOLEDO e GOLDSTEIN, 2004, p. 7) propõem uma categorização em três estágios de evolução dos distritos industriais:

(1) Estrutura Institucional Resiliente [...] utilizada para descrever pessoas e organizações que se adaptam com facilidade a novas condições ambientais; (2) Distritos Industriais [...] vantagens competitivas locais atraírem recursos para um setor industrial específico, gerando a aglomeração de empresas de determinada indústria; e (3) Sistema urbano-industrial [...] nessa fase de maturidade, o *cluster* estará diretamente ligado a um centro urbano, tornando-se, assim, um sistema urbano-industrial.

De acordo com Humphrey & Schmitz (1997) e Rabellotti (1995) (*apud* CÂNDIDO, 2002, p. 4), três classificações são possíveis mesmo quando não há grande incidência de empresas em uma localidade:

(1) Pólos: definidos como a concentração geográfica e setorial de empresas, contando com benefícios estáticos; (2) Distrito industrial: caracterizado como um agrupamento de empresas, geralmente pequenas, que vai além da vantagem dos pólos, possui formas implícitas ou explícitas de colaboração entre diversos outros agentes econômicos locais, favorecendo a produção local e a prática da inovação; (3) Redes: o conceito de redes, neste sentido, difere dos anteriores, na medida em que o aprendizado mútuo e a inovação coletiva podem ocorrer mesmo quando não existem grandes agrupamentos de empresas, ou seja, a formação de redes de PMEs não está necessariamente condicionada a elas estarem na mesma localidade.

Após análise das hierarquias formadas nas cadeias de produção e distribuição, Storper e Harrison (1991 *apud* SUZIGAN, 2005, p. 68) utilizam o conceito de “sistema de produção”, que definem como “estrutura de coordenação

que se forma a partir das interações que se dão a partir das cadeias de suprimento, em que se verificam relações verticais e horizontais entre firmas”. Os autores citados acima apresentam uma taxonomia composta por três dimensões, sendo elas: i) as características do sistema produtivo (insumo-produto); ii) a existência de aglomerações; e iii) a estrutura de governança da rede de empresas (SUZIGAN, *et al*, 2005, p. 68).

Quadro 08: Taxonomia dos sistemas de produção

<b>Categoria</b>	<b>Características principais</b>	<b>Exemplos Típicos</b>
<i>All ring-no core</i>	Não há líderes sistemáticos; não há assimetrias entre as firmas.	Distritos industriais italianos (modelo clássico).
<i>Core-ring with coordinating firm</i>	Algum grau de hierarquia e assimetrias; firmas líderes influenciam (mas não determinam) o comportamento dos produtores.	Redes coordenadas por empresas (como Benetton e Bosch).
<i>Core-ring with lead firm</i>	Assimetrias e hierarquias; a firma líder determina as estratégias dos produtores.	Cadeias comandadas pelas grandes empresas (GE, Westinghouse, Sony e Philips).
<i>All Core</i>	Grande empresa verticalizada.	Firma integrada williamsoniana

Fonte: Suzigan *et al* (2005, p. 69) elaborado a partir de Storper e Harrison (1991)

Uma última categorização é trazida por Storper (1997 *apud* CASSIOLATO e SZAPIRO, 2003, p. 40) que afirma: “a territorialidade está ligada a interdependências específicas da vida econômica e não pode ser definida meramente como localização da atividade econômica”. Cassiolato e Szapiro (2003, p. 40) aprofundam o conceito:

Uma atividade é totalmente territorializada quando sua viabilidade econômica está enraizada em ativos (incluindo práticas e relações) que não estão disponíveis em outros lugares e que não podem ser facilmente ou rapidamente criadas ou imitadas em lugares que não as tem.

Para a conclusão desta parte introdutória, precisa-se definir o conceito que será adotado. Agrupamentos, *clusters*, distritos industriais e redes de empresas foram conceitos apresentados até então; entretanto, para fins deste trabalho, será adotada a terminologia usada na agenda governamental brasileira: Arranjos Produtivos Locais (APL).

### 3.2 MECANISMOS DE GERAÇÃO DE VANTAGEM COMPETITIVA DAS EMPRESAS EM AGLOMERADOS

Após esta parte inicial acerca dos conceitos utilizados para definir o fenômeno da aglomeração de empresas, bem como das suas diversas classificações, vale

aprofundar os mecanismos econômico-sociais pesquisados que explicam os benefícios aos empresários locais.

### 3.2.1 Governança

A governança é um assunto que vem crescendo em importância na ciência econômica, mas também nas ciências administrativas devido a sua capacidade de contribuir com os resultados de organizações e sistemas produtivos de diversas matizes.

Atualmente, ela é utilizada para configurar as relações de poder em conselhos de acionistas de grandes empresas, utilizada na profissionalização de empresas familiares ou mesmo na gestão de políticas públicas e programas sociais, e para tanto se toma como referência a definição elaborada pelos pesquisadores da UFRJ:

O conceito de governança aqui utilizado parte da ideia geral do estabelecimento de práticas democráticas locais por meio da intervenção e participação de diferentes categorias de agentes – Estado, em seus diferentes níveis, empresas privadas locais, cidadãos e trabalhadores, organizações não-governamentais etc. – nos processos de decisão locais (CASSIOLATO e SZAPIRO, 2003, p. 42).

Brandão *et al* (2006, p. 198) explica a questão chave da análise “onde estão os centros de decisão dos processos aqui localizados?”. Muitas vezes, as determinações, os instrumentos da política, os sujeitos econômicos e políticos diretos, por exemplo, estão em outra escala espacial. O mesmo continua: “Torna-se ainda mais necessário estudar a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza (*op. cit.*, p. 199)”.

Portanto, o interesse no tema é compreender de que forma as relações entre os atores nas redes empresariais formadas propicia ganhos econômicos para as suas organizações. Ademais, esta análise contribuirá para o entendimento dos próximos tópicos.

O trabalho seminal nesta área de estudo surgiu em artigo de Coase (1937), que trouxe uma nova compreensão sobre a importância das empresas que até então eram vistas apenas como unidades produtivas.

A proposta consiste em perceber as firmas como estruturadora das relações de mercado, seja por relações internas ou por relações externas à organização, fazendo com que a decisão sobre a estrutura da produção fosse tomada por meio

dos mecanismos de preço. Esta noção contribui para o entendimento da governança entre firmas, como será apresentado mais adiante, mas também do seu papel junto aos Arranjos Produtivos Locais:

Um aspecto marcante do novo conceito de firma é a conscientização de que se torna possível entender como relações contratuais interfirmando as franquias, parcerias, alianças-estratégicas, subcontratação de atividades etc. como representativas de relações típicas de produção. Também, entender a firma sob o enfoque de uma estrutura de relações contratuais, fortalece o entendimento dos arranjos interorganizacionais emergentes, que preenchem os contextos competitivos da parte final do século XX (GRAÇA, 2007, p. 58).

Outra contribuição importante é dada por Williamson (1985 *apud* BALESTRIN e ARBAGE, 2007, p. 4), que, ao retomar Coase (1937), afirma que existem custos relacionados ao estabelecimento dessas relações, que o autor define como “custos de transação” ou “custos de agência”. Esses custos são originados [...] pelas seguintes razões: “racionalidade limitada do tomador de decisões, incerteza sobre o futuro e possibilidade de um comportamento oportunista por parte de determinados atores econômicos” (BALESTRIN e ARBAGE, 2007, p. 4).

A definição dos custos de transação é trazida por Jensen e Meckling (2008, p. 89): “Definimos custos de agência como a soma: das despesas de monitoramento por parte do principal; das despesas com a concessão de garantias contratuais por parte do agente; e do custo residual”. Os mesmos complementam: “Observe também que os custos de agência surgem em qualquer situação que envolva esforço cooperativo [...], mesmo se não houver uma relação principal claramente definida” (*op. cit.*).

Arrow (1969) (*apud* BALESTRIN e ARBAGE, 2007, p. 8) define que os Custos de Transação “são os custos associados à administração do sistema econômico”. Segundo Hobbs (1996 *apud* GEROLAMO, 2007, p. 90):

Existem três classificações principais: custos de informação (sobre produtos, preços, *inputs* e compradores ou vendedores), custos de negociação (contratos de negociação e escritos) e custos de monitoramento ou coação (para assegurar que todos os termos pré-acordados da transação são cumpridos).

No entendimento de Williamson (1975 *apud* BALESTRIN e ARBAGE, 2007, p. 4), a organização das atividades econômicas pode ser classificada a partir de duas formas institucionais, o “mercado” e a “hierarquia”. Estas opções são tomadas pelo



empresário a partir da análise da organização e custos da produção. Ou seja, caso a “integração vertical” da cadeia produtiva seja menos rentável que a sua “fragmentação”, a empresa optará pelas relações de mercado ao invés da produção hierarquizada. Entretanto, Jarillo (1988 *apud* BALESTRIN e ARBAGE, 2007, p. 5) argumenta:

Existe uma importante questão que não foi discutida por Williamson, de que os CT podem ser afetados pela ação consciente de um empresário, sendo essa uma das fundamentações econômicas para a “estratégia em rede”. A confiança nas inter-relações entre os atores é um dos fatores que promove a redução dos CT e torna a existência das redes economicamente viáveis.

O mecanismo de governança pode contribuir para a geração de ganhos de competitividade de um APL à medida que as relações de confiança e cooperação puderem ser desenvolvidas. Ou seja, “num contexto em evolução, a competitividade do APL depende dos investimentos feitos na transformação dos ativos e rotinas, decididos por meio da governança das estratégias” (ERBER, 2008, p. 21).

Vale ressaltar que este modelo de governança em rede não exclui os instrumentos “hierárquicos” ou “de mercado”. Entretanto, o nível de confiança entre os atores da rede interorganizacionais proporcionará uma tendência à segunda opção, pois os “custos associados à administração do sistema econômico” (ARROW, 1969 *apud* BALESTRIN e ARBAGE, 2007, p. 8) se reduzem.

Para a melhor compreensão do tema governança, vem à tona um modelo de caracterização das cadeias produtivas apresentado por Suzigan *et al* (2005, p. 69), com vistas a melhor compreensão dos próximos tópicos, no qual também tomou-se a liberdade de apresentar uma tradução livre: (1) *All ring-no core* – Todos rede e sem centro; (2) *Core-ring with coordinating firm* – rede central com empresa coordenadora; (3) *Core-ring with lead firm* – rede central com empresa líder; (4) *All core* – Apenas centro.

A presente tese, corroborada por autores como Suzigan *et al* (2005), Graça (2007), Gerolamo (2008) e Erber (2008), consiste em afirmar que com o processo de globalização dos processos produtivos e o fortalecimento de organizações mais próximas ao mercado consumidor dentro das cadeias produtivas, muitas vezes composta por grandes empresas, mesmo a estratégia de aglomeração, tende a enfraquecer a competitividade do Arranjo Produtivo Local.

Outro ponto para qual a autora chama a atenção (Markussen 1995) é o fato que em geral os estudos sobre SPLs não tem se preocupado com a inserção desses sistemas num contexto mais amplo, especialmente em cadeias globais de produção e suprimento de mercadorias (SUZIGAN *et al*, 2005, p. 70).

Sendo assim, mecanismos de fortalecimento do agrupamento são necessários para a sustentabilidade do arranjo no longo prazo. De forma empírica, estudos no campo da economia regional, quando enfocaram a estratégia de atração de empresas no Nordeste na década de 1990, permitiram apenas de forma artificial animar a economia do território.

Essa política industrial, baseada apenas na redução ou mesmo na inexistência de tributos estaduais, fez com que indústrias localizadas no eixo Sul-Sudeste do país transferissem a sua produção para estados como Ceará, Bahia e Pernambuco. Além dos empregos de baixo valor agregado, limitados eram os benefícios deixados de forma sustentável pela indústria no território.

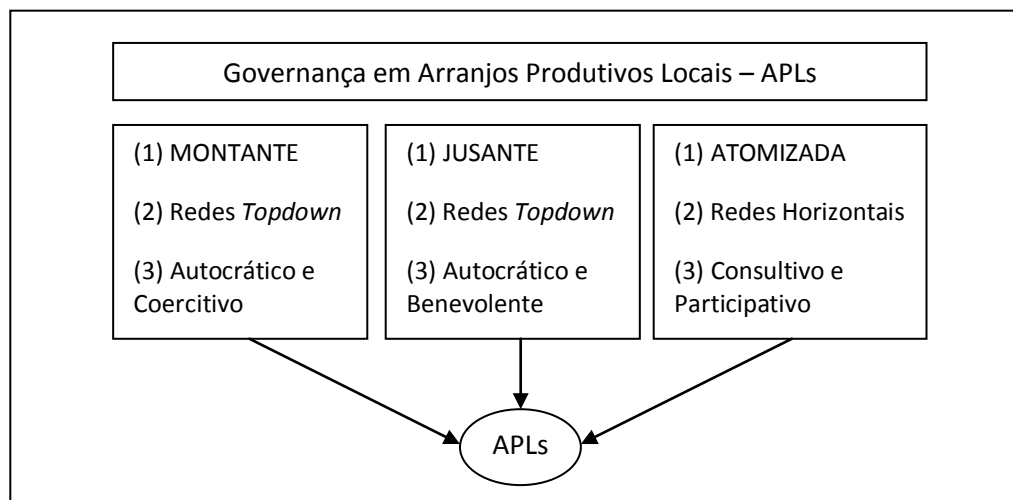
As normas e os padrões de produção são ditados por organizações externas ao território que compõe o Arranjo Produtivo Local, e se este APL não estiver em conformidade com as exigências destas cadeias produtivas globalizadas, diversas sanções podem ser aplicadas, uma vez que existem assimetrias de poder. Sobre isso, Suzigan *et al* (2005, p. 68-69) afirma: “Há também estruturas intermediárias [...] resultando em meio grau de colaboração e cooperação nas relações entre as empresas. Isso, todavia, não implica em ausência de assimetrias entre as empresas”. Outros autores convergem com a assertiva:

Quando a base técnica é pouco sujeita a mudanças, os mercados demandam produtos cujos atributos são rígidos e a cadeia é “longa”, o poder tende a se concentrar nos elos em que predominam economias de escala e assimetrias de informação, seja em termos de produção, seja em termos comerciais. Arranjos institucionais como contratos de exclusividade de fornecimento dão suporte a essa diferenciação de poder (ERBER, 2008, p. 21).

Percebe-se, portanto, que se a política pública tem por objetivo o desenvolvimento sustentado do APL, e, por conseguinte, do território, não será por meio da integração artificial da estrutura produtiva local com cadeias globais de produção que se atingirá este objetivo. Para tanto, observa-se o entendimento de Suzigan *et al*, (2005, p. 70): “Nesse sentido, parece pouco provável a existência de

uma estrutura de governança em que tais assimetrias simplesmente desaparecem, dando lugar a uma relação entre iguais, como a do tipo *all ring no-core*.

As formas de governança em APLs são apresentadas por Graça (2007) a partir do quadro abaixo, que demonstra que quando esta é atomizada e formação de redes horizontais, ou seja, entre concorrentes, existe o processo decisório tende a beneficiar estes mesmo atores.



**Figura 03:** Governança em Arranjos Produtivos Locais: Posição, forma e processo decisório (Graça, 2007, p. 65)

A figura acima corrobora, ainda, a afirmação de Humphrey e Schmitz (2000 *apud* SUZIGAN *et al*, 2005, p. 81), em que “a maioria dos *clusters* é híbrida”, ou seja, há neles diferentes segmentos produtivos e distintas estruturas de governança.

Ademais, o argumento que a governança deve ser o mais assimétrica possível permite que ganhos econômicos sejam dispersos no conjunto de empresas do APL, uma vez que sem as assimetrias de poder, o poder de barganha se dilui, beneficiando atores menores do agrupamento. Justifica-se o argumento a partir da compreensão de Erber (2008, p. 23) sobre o assunto:

Quanto mais hierárquica é a governança do arranjo, mais a ação conjunta é definida num ponto do arranjo por um agente (ou uma coalizão de agentes). A menos que os outros partícipes do arranjo detenham ativos dotados de forte territorialidade, a tendência é que as rendas que auferem sejam comprimidas em favor dos agentes hegemônicos. Em outras palavras, a governança hierárquica não exclui a ação conjunta, mas distribui os benefícios desta em favor dos hierarcas.

Assim, ganha importância a constituição de instrumentos de governança que reduzam as assimetrias de poder e que promovam a cooperação e a confiança entre os atores do APL. Para fins de análise teórica, o conceito de “capital social” deve ser trazido à baila.

### 3.2.2 Capital Social

O conceito de capital social vem sendo extensamente utilizado como um conceito com capacidade de interpretar e compreender a vida econômica em redes de empresas e em agrupamentos empresariais, como no caso dos Arranjos Produtivos Locais.

Diversos estudos vêm sendo realizados confirmando a tese que o ambiente social e cultural tem efeitos significativos na economia, em especial quando existe uma rede de atores constituída. Para Diniz *et al* (2006, p. 88):

O papel que o ambiente social e cultural assume, em relação ao processo de desenvolvimento regional ou local, é enfatizado por diversos autores. Storper (1995, 1997) demonstra a importância do ambiente social e cultural no processo de desenvolvimento regional ou local, por ele denominado de “ativos relacionais” (*relational assets*) e de “interdependências não comercializáveis” (*untraded interdependences*).

Estudos realizados em regiões de forte desenvolvimento econômico, como na *Emiglia Romana* - Itália, (PUTNAM, 2002), Sialkot – Paquistão e no Vale dos Sinos – Brasil (SCHMITZ, 1997) ganharam repercussão mundial e sinalizaram para um comportamento cooperativo dos atores locais, assim como que quanto mais fortes são os laços de confiança, maiores os benefícios para o agrupamento.

Embora estes estudos apontem para uma mesma direção, não podem ignorar as trajetórias diferentes da sua população, como mostra Toledo e Goldstein (2004, p. 4):

É importante salientar que os *clusters* revelam fortes traços sócio-culturais vinculados ao seu espaço físico e seu passado. Tais raízes históricas, de um modo geral, irão influenciar na aquisição de capacidades que influenciam a obtenção de vantagens competitivas, as quais estão fortemente enraizadas nas relações entre os integrantes de um *cluster*, na confiança que têm uns nos outros, e que é repassada para o negócio.

De acordo com o que diz Brandão *et al*, (2006, p. 200), “os elementos a serem considerados são as forças endógenas do sistema regional e a potência e o desempenho do tecido sociocultural presente nas regiões”. E para esta análise toma-se como relevante o conceito de capital social, que, de acordo com Bourdieu, (1985 *apud* PORTES, 2000, p. 135), é “o agregado dos recursos efetivos ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento mútuo”.

No entendimento de Coleman (1988 *apud* PORTES, 2000, p. 136), Capital Social pode ser definido como a “variedade de entidades com dois elementos em comum: todas elas consistem num certo aspecto das estruturas sociais e facilitam determinadas ações dos atores — pessoas ou atores coletivos — no interior da estrutura”.

Em ambas as definições um conceito deve ser abordado para a melhor compreensão da sua aplicação em agrupamentos empresariais. A “rede durável” de Bourdieu e a “estrutura social” de Coleman trazem a ideia de que um grupo que se conhece, convive e se constitui gera uma “solidariedade confinada” (PORTES, 2000, p. 138).

Ou seja, os mecanismos de governança, embora atomizados, não estão dispersos, mas restritos ao agrupamento, e como tal beneficiarão os atores desta rede em contraposição a outras redes ou outros territórios. Isto confirma que a competitividade para empresas, além do território ser intrínseca às empresas, passa a ser também do próprio APL.

Outro fator importante de se analisar está na natureza desta forma de capital, que se configura como de difícil identificação ou mensuração, uma vez que este é intangível. O capital econômico e mesmo o capital humano é perceptível sem as necessidades de maiores abstrações conceituais.

Tanto Coleman como Bourdieu sublinham a intangibilidade do capital social, em comparação com outras formas. Enquanto o capital econômico se encontra nas contas bancárias e o capital humano dentro das cabeças das pessoas, o capital social reside na estrutura das suas relações. Para possuir capital social, um indivíduo precisa de se relacionar com outros, e são estes — não o próprio — a verdadeira fonte dos seus benefícios (PORTES, 2000, p. 138).

A adoção desse conceito está sendo observada por agentes governamentais, em especial nas agências de desenvolvimento, pela sua capacidade de impulsionar políticas públicas a atingirem resultados eficazes e mais eficientes.

A conversibilidade potencial das diversas fontes de capital reduz a distância entre as perspectivas sociológica e econômica, e simultaneamente atrai a atenção dos decisores políticos, que procuram soluções de ordem não econômica e menos onerosas para os problemas sociais (PORTES, 2000, p. 134).

Erber (2008, p. 14) traz este debate para junto do tema em estudo neste capítulo: “Comunidades estruturadas e dotadas de certa estabilidade ao longo do tempo, como, em tese, são os APLs, propiciariam a formação desse “capital social” e a geração de externalidades dele decorrente”.

O conceito de externalidade, bem como de outros mecanismos econômicos advindos do agrupamento, será abordado na próxima seção, que demonstrará que, além destes, outros ganhos de competitividade podem ser obtidos por meio da compreensão do capital social como base para qualquer intervenção pública.

### 3.2.3 Economias Externas e Eficiência Coletiva

São dois os objetivos desta seção. O primeiro consiste em explicar os mecanismos econômicos e benefícios advindos da aglomeração de empresas, chamados de externalidades, e quando estas tomam um caráter positivo são chamadas de economias externas. O segundo parte avança num sentido complementar pela introdução do conceito de eficiência coletiva.

Os dois conceitos foram elaborados a partir de uma construção histórica que remonta à análise de Alfred Marshall, que em 1920, ao analisar as razões da aglomeração das tecelagens inglesas em territórios específicos, os denominou de distritos industriais e afirmou que existem três razões principais neste fenômeno:

(1) Mercado de trabalho conjunto (*labour market pooling*): concentração geográfica e setorial cria um conjunto de habilidades específicas que beneficiam trabalhadores e empresas; (2) Fornecedores intermediários (*intermediate inputs*): onde empresas do *cluster* podem dar maior suporte especializado para fornecedores locais de produtos e serviços; (3) Difusão tecnológica (*technological spillovers*): a aglomeração ajuda na rápida difusão de ideias e *know-how* (SCHMITZ, 1997, p. 7).

Schmitz (1997, p. 7) argumenta que “estes três fatores de aglomeração são instâncias de economias externas” que conseguem responder a perguntas como: “por que a localização de indústrias é importante?” e “por que e como pequenas empresas podem ser eficientes e competitivas?”. O autor avança afirmando que estas economias externas são incidentais ou não intencionais, e que não são suficientes para explicar a força de empresas aglomeradas, questão que será retomada adiante. Para tanto, faz referência ao argumento de Krugman (1993 *apud* SUZIGAN, 2001, p. 30):

Na maior parte dos casos, a maior evidência sobre a importância de economias externas virá de aglomerações geográficas. E tais aglomerações [*clusters*] geográficas nos ajudarão de fato a definir o que é uma indústria. Porém, simplesmente observar um *cluster* não é suficiente: é necessário perguntar por que a indústria está aglomerada, e avaliar se as economias externas, de natureza tecnológica, ou relacionadas ao tamanho do mercado, são suficientemente importantes para merecer o apoio do governo.

Neste ponto, vale aprofundar o entendimento sobre externalidades com vistas a compreender o argumento de Schmitz (1997). De acordo com Nath (1969 *apud* ERBER, 2008, p. 13), “externalidades podem ser definidas como “interdependências não comercializadas”, o autor demonstra empiricamente o conceito:

Uma externalidade existe sempre que a produção de uma firma ou a utilidade de um indivíduo depende de alguma atividade de outra firma ou indivíduo através de um meio que não é comprado ou vendido; tal meio não é comercializável, ao menos no presente.

Estas externalidades podem ter aspectos positivos ou negativos para as empresas participantes, a exemplo, falou-se anteriormente dos custos de transação que se configuram como externalidades negativas oriundas de falhas de mercado. Entretanto, as externalidades advindas do agrupamento de empresas são positivas ao grupo, conforme demonstrado.

Pesquisadores da UFRJ corroboram este entendimento: “As relações de proximidade geográfica constituem-se, assim, em ativos específicos valiosos, na medida em que são necessárias para a geração de *spillovers* e externalidades positivas num sistema econômico” (CASSIOLATO e SZAPIRO, 2003, p. 40).

No caso de um Arranjo Produtivo Local, em que as interações entre os agentes econômicos são mais fortes e frequentes, as externalidades são recíprocas:

Quando essas empresas atuam de forma interdependente e as externalidades são recíprocas (NATH, 1969), os efeitos são mais fortes e os problemas de apropriação são mitigados. Schmitz (1999) denomina as externalidades que têm esse efeito de “facilitadoras” do mercado e argumenta que tais efeitos são observados em pelo menos dois estudos de arranjos (calçados no Vale dos Sinos, no Brasil, e instrumentos cirúrgicos em Sialkot, no Paquistão) (ERBER, 2008, p. 15).

Além das externalidades apontadas por Marshall, estudos recentes identificaram, ainda, a existência de mais duas externalidades: as “externalidade técnicas” e a “externalidade pecuniária”.

De acordo com Scitovsky (1954 *apud* ERBER, 2008, p. 15):

As externalidades técnicas são causadas pelos efeitos que indivisibilidades e/ou conhecimento imperfeito exercem sobre a interdependência das empresas. Assim, o preço de um insumo utilizado por uma firma depende da escala de produção do seu fornecedor e esse pode deixar de investir na produção do referido insumo por não saber que existe uma demanda por ele.

A “externalidade pecuniária” identificada por Scitovsky (1954 *apud* ERBER, 2008, p. 15) é o contraponto direto da teoria dos custos de transação, uma vez que acontece:

Nas condições de alta divisão de trabalho e pequena dimensão de empresas que são típicas de um APL, é provável a ocorrência de externalidades pecuniárias, que apontam para importantes falhas dinâmicas de mercado. No entanto, nesses casos, removida a falha do mercado (por exemplo, a falta de informação), a interdependência se estabelece através dos mecanismos de mercado (ERBER, 2008, p. 16).

Dessa forma, quanto maior a interação entre os agentes econômicos do território, evidencia-se que as externalidades serão positivas, como demonstra Suzigan *et al* (2005, p. 69): “Nesses SPLs, a frequência de interações é bastante elevada devido à divisão do trabalho entre produtores especializados, gerando economias externas para as firmas participantes do sistema”.

O autor avança ao afirmar que além das relações econômicas frequentes, também contribui com o desenvolvimento destas externalidades, o desenvolvimento de instrumentos que fortaleçam o capital social, conforme anteriormente mencionado.



A extração da aglomeração, além das economias externas incidentais, depende da existência de formas de governança do SPL que estimulem a manutenção de relações cooperativas entre os agentes, levando ao estabelecimento de ações conjuntas entre eles e ao incremento da competitividade do conjunto de produtores (SUZIGAN *et al*, 2005, p. 73).

Uma vez compreendida a importância das economias externas oriundas da aglomeração e da interação econômica frequente, pesquisadores têm argumentado que estas não são suficientes para explicar porque uma aglomeração empresarial se torna realmente competitiva. O trabalho seminal neste tema é apresentado pelos pesquisadores do *Institute of Development Studies*: “Economias externas incidentais são importantes para explicar o crescimento de *clusters* industriais na atualidade, no entanto, existe uma força deliberada em andamento, designada conscientemente como ação comum” (SCHMITZ, 1997, p. 8).

A ação comum deve ser percebida como uma atitude consciente para a colaboração entre as organizações do Arranjo Produtivo Local, de preferência de caráter endógeno e oriundo de aspectos culturais locais. Sua importância é apresentada abaixo:

Num APL de fraca hierarquia e composto por firmas semelhantes, a literatura postula que a ação conjunta estabeleceria um círculo virtuoso e cumulativo, pelo qual os investimentos que demandassem combinação de recursos por motivos de complementaridade e/ou escala seriam facilitados e sua realização e os resultados benéficos dela decorrentes fomentariam a ação conjunta futura. Nesses casos, a reciprocidade das externalidades mitigaria os conflitos de apropriação, estimulando os investimentos (ERBER, 2008, p. 21).

Schmitz (1997, p. 8) afirma que a ação comum pode ser classificada em dois tipos: a exercida pela “cooperação de firmas individuais” ou “por grupos de firmas juntando forças em associações empresariais ou consórcios de produção”. Exemplos práticos desta ação conjunta são apresentados pelo autor no quadro a seguir:

Quadro 09: Formas de ação conjunta em *clusters*

	<b>Bilateral</b>	<b>Multilateral</b>
<b>Horizontal</b>	Compartilhamento de equipamentos	Associações setoriais
<b>Vertical</b>	Produtor e usuário aprimoram componentes	Alianças dentro da cadeia de valor

Fonte: Schmitz (1997, p. 8)

Schmitz (1997, p. 7) defende que por meio da ação conjunta as economias externas se transformam em eficiência coletiva, ou nas palavras do autor: “Eficiência coletiva é a vantagem competitiva derivada das economias externas locais e da ação conjunta”.

Para APLs em países em desenvolvimento, como no Brasil, este é um conceito que deve ser compreendido e incorporado à agenda pública, ou seja, “o foco em APL de países em desenvolvimento, onde os mercados são ainda mais incompletos e imperfeitos, reforça essa visão positiva da ação coletiva” (ERBER, 2008, p. 19), ou ainda:

Esta forma de organização da produção no espaço tem auxiliado [...] particularmente pequenas e médias empresas, a superarem barreiras ao seu crescimento. Isso se daria pela articulação entre economias externa (ou interdependências não relacionais) – resultado imediato da aglomeração espacial – e “ação conjunta” dentro do próprio *cluster* (ou interdependências intencionais) – resultado do desenvolvimento de redes de cooperação, levando a ganhos de “eficiência coletiva” (DINIZ *et al*, 2006, p. 102).

No entendimento de Schmitz (1997, p. 7), existem dois tipos de eficiência coletiva: a eficiência coletiva planejada e a não planejada. Ou, como afirma Nadvi (1996 *apud* SCHMITZ 1997), eficiência coletiva ativa e passiva respectivamente. O autor termina a seção chamando a atenção para quatro fatores:

(1) Se os produtores concentrarem seus esforços individuais e coletivos pelo lado da oferta e negligenciarem o lado da demanda, o *cluster* falhará; (2) Os componentes ativos e passivos podem ser desagregados, mas precisam ser recompostos após a decomposição; (3) O entendimento entre o que são as economias externas e o que são os benefícios da ação conjunta, porque a segunda pode impulsionar a primeira; (4) A eficiência coletiva pode ser difícil de mensurar em seus dois componentes (SCHMITZ, 1997, p. 11).

Embora esses tópicos mereçam atenção de ordem metodológica e mesmo de ordem empírica por parte de atores governamentais, é indiscutível a relevância da contribuição teórica e sua aplicabilidade enquanto estratégia de desenvolvimento para um Arranjo Produtivo Local. Erber (2008, p. 20) afirma:

Se um APL é uma unidade singular, pode-se, numa ótica evolucionista de competição (que remonta a Penrose, 1972), vê-lo como um conjunto de ativos estruturado por rotinas e estratégias que definem sua posição competitiva. Nessa perspectiva, a eficiência coletiva decorrente das economias externas e da ação conjunta constitui um ativo específico do APL capaz de gerar rendas diferenciais.

Ademais, faz-se importante a criação de instrumentos de tomada de decisão que fortaleça a “soberania” do APL com vistas a estimular a sua competitividade enquanto unidade, uma vez que, fortalecido o agrupamento, também serão fortalecidas as empresas que o constituem. Para tanto, retoma-se o tema da governança:

A ação conjunta que caracteriza um APL requer rotinas e estratégias. Estas, por sua vez, requerem mecanismos institucionais de governança. Ou seja, a vantagem competitiva de um APL é fortemente definida pelos mecanismos de governança vigentes no arranjo (ERBER, 2008, p. 20).

Por fim, analisa-se o comportamento da eficiência coletiva por um último ponto de vista, o da estratégia empresarial e da vantagem competitiva de Michael Porter. Anterior ao debate sobre o diamante nacional, o autor escreveu trabalhos que impactaram bastante o ambiente da gestão organizacional, e a partir deste enfoque será analisado os impactos da eficiência coletiva.

### 3.2.3.1 Eficiência Coletiva no âmbito da Estratégia Empresarial

De acordo com Porter (1986), a empresa tem de escolher uma posição competitiva que direcionará todos os esforços estratégicos. Ele afirma que existem basicamente duas opções, a liderança em custo e a diferenciação. Adicionalmente, a empresa pode escolher um segmento de atuação; entretanto, estas estratégias devem ser mantidas. Para melhor compreensão, apresenta-se o quadro abaixo:

Quadro 10: Estratégias genéricas de mercado

Alvo	No âmbito de toda a indústria	Diferenciação	Liderança no Custo Total
	Apenas um segmento em particular	Enfoque / Diferenciação	Enfoque / Custo total

Fonte: Porter (1986, p. 53)

Outro importante conceito foi o de vantagem competitiva, que acabou por influenciar o seu trabalho posterior sobre a competitividade das nações:

A vantagem competitiva surge fundamentalmente do valor que uma empresa consegue criar para os seus clientes e que ultrapassa o custo de fabricação pela empresa. O valor é aquilo que os consumidores estão dispostos a pagar, e o valor superior provém da oferta de preços mais baixos dos que o da concorrência por benefícios equivalentes ou do fornecimento de benefícios singulares que mais do que compensam um preço mais alto (PORTER, 1989, p. 2).

Em seu trabalho, Michael Porter “apresentou um modelo baseado na “curva U” de rentabilidade x fatia de mercado, em que empresas com grande fatia de mercado e empresas com pequena fatia teriam boa rentabilidade, enquanto empresas no meio termo teriam baixa rentabilidade” (CASAROTTO FILHO e PIRES, 1998, p. 27).

O processo de crescimento de uma empresa, em que a diferenciação pode ser combinada com a escala, pode comprometer a sua sobrevivência, pois além de ter os recursos necessários para o seu crescimento, a organização também deve dominar conhecimentos diferentes da produção e da gestão. Ou seja, enquanto diferenciada as competências seriam em design, customização enquanto a liderança em custos exigiam escala padronizada, controle de custos e tecnologia do processo.

Entretanto, com a formação de redes interorganizacionais novas formas de gerenciamento da produção ao longo da cadeia produtiva, ou mesmo na cooperação horizontal esta transição pode ser mais bem gerenciada:

Com a terceirização, parcerização, subcontratação, facção e outras formas de repasse da produção, criaram-se modelo *topdown*, ou seja, uma montadora, ou um frigorífico passaram a ter uma rede de fornecedores, todos, empresa-mãe e dependentes, normalmente competindo por liderança em custos. [...] a chamada rede flexível de pequenas empresas, com a criação de formas alternativas de organização, como consórcios, também passou a ter competitividade internacional (CASAROTTO FILHO e PIRES, 1998, p. 28).

A contribuição de Casarotto Filho e Pires (1998, p. 28) foi importante para a adaptação da teoria da vantagem competitiva para o modelo de redes por meio da adaptação da “curva U” original de Porter, conforme apresentado abaixo:

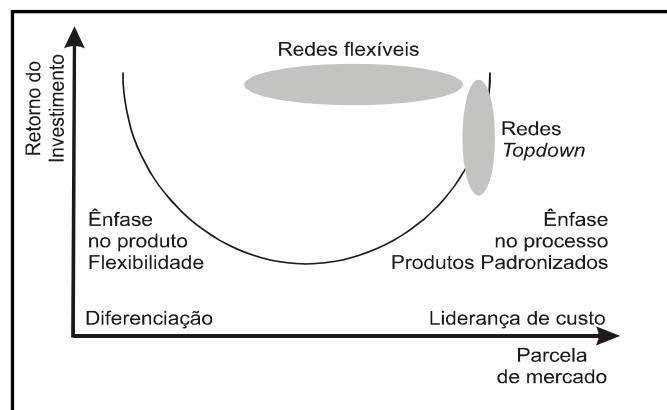


Figura 04: Curva em “U” adicionado o modelo de redes  
Fonte: Casarotto Filho e Pires (1998, p. 29)

### 3.2.4 Inovação e Aprendizagem no âmbito do APL

A globalização da economia e a integração dos processos produtivos em uma escala mundial foi um dos fatores que mais pesaram para o aumento da competitividade empresarial no Brasil. Ademais, os fatores de competitividade são frequentemente alterados. Assim, a capacidade de aprender e inovar deve ser incorporada ao cotidiano da gestão.

Em uma sociedade crescentemente dominada pelo conhecimento, as vantagens comparativas estáticas ou Ricardianas, baseadas em recursos naturais, perdem a importância relativa e ganham destaque as vantagens construídas e criadas, cuja base está exatamente na capacidade diferenciada de gerar conhecimento e inovação (DINIZ et al, 2006, p. 87-88)

Conforme anteriormente demonstrado, a competitividade não está restrita às empresas, mas também às cadeias produtivas e territórios na qual ela está inserida. Para Cassiolato e Szapiro (2003, p. 44) “[...] a importância da competição na competitividade e a dimensão local da inovação. A este respeito, o grau de territorialidade das atividades produtivas inovativas é essencial”.

Este é um ponto crítico para a compreensão da capacidade de inovação de um APL, pois esta deve estar vinculada a aspectos sociais e culturais existentes, como mostra Cassiolato e Szapiro (2003, p. 44): “A pergunta-chave ligada a esta terceira dimensão de análise é até que ponto estão enraizadas localmente as capacitações necessárias ao estabelecimento de atividades inovativas”. Ou ainda:

A proximidade geográfica por si só não é o suficiente para assegurar o sucesso das experiências de geração do conhecimento. Além da importância da lógica cognitiva, as regiões possuem história que tem seus pesos positivos ou negativos (DINIZ et al, 2006, p. 91).

Dessa forma, um avanço desejável ao Arranjo Produtivo Local consiste em internalizar os recursos necessários à aprendizagem de novas formas de produzir e prestar serviços para empresas de dentro e consumidores de fora do arranjo. Chamado de Sistema Local de Inovação, este tem sido uma nova fronteira nos estudos sobre competitividade territorial.

Um sistema de inovação pode ser definido como um conjunto de instituições distintas que, conjuntamente e individualmente, contribuem para o desenvolvimento e difusão de tecnologias. Em termos gerais, tal sistema

é constituído por elementos (e relações entre elementos), onde diferenças básicas em experiências históricas, culturais e de língua refletem-se em idiossincrasias em termos de: organização interna das empresas, articulações entre elas e outras organizações, características sociais, econômicas e políticas do ambiente local, papel das agências e políticas públicas e privadas, do setor financeiro etc. (CASSIOLATO e LASTRES, 2003, p. 24-25).

Para que haja um sistema de inovação local, existe o pré-requisito do desenvolvimento da capacidade de aprendizagem por parte das empresas do arranjo, assim como do próprio agrupamento.

Alfred Marshall (1920) foi o primeiro autor a indicar esta direção ao afirmar que a difusão tecnológica era uma das razões que levavam à aglomeração. Ou seja, a aprendizagem “está no ar”. Mais tarde, outros autores como Best (1998 *apud* DINIZ *et. al.*, 2006, p. 102) trazem o conceito de *invisible college* para falar de espaços de aprendizagem coletiva.

Neste espaço, ideias seriam trocadas e desenvolvidas e o conhecimento compartilhado numa tentativa coletiva de melhorar a qualidade de produtos e processos, de ocupar segmentos de mercado mais lucrativos, de coordenar ações e de realizar a resolução de problemas conjuntamente (DINIZ *et al*, 2006, p. 103).

Este mecanismo, além de ser fruto do agrupamento, também o fortalece em um processo de reforço mútuo que propicia a transformação de externalidades positivas em eficiência coletiva no momento em que o empresariado optar pela ação conjunta, conforme anteriormente demonstrado. Entretanto, resta salientar que essa capacidade de gerar inovações, embora possa ser potencializada, sofre restrições.

Conforme a tipologia proposta por Schmitz e Nadvi (1999 *apud* GRAÇA, 2007, p. 64) na qual as cadeias produtivas são classificadas como “*producer-driven*” ou “*buyer-driven*”, Graça (2007, p. 64) afirma que “a capacidade de gerar inovações está condicionada em maior ou menor grau de liberdade que a firma possui para gerar inovações”.

Estas inovações têm maior liberdade quando são relacionadas à gestão ou ao processo produtivo, e menor liberdade quando são inovações em produto. Do mesmo modo, a forma de governança horizontal tem maior liberdade de realizar tais inovações. O quadro abaixo resume o argumento do autor.

Quadro 12: Formas de governança e liberdade das firmas no APL para empreender inovações tecnológicas no sistema de produção

Formas de Governança	Grau de liberdade da firma na inovação tecnológica empreendida no sistema de produção		
	Produto	Processo	Gestão
<i>Producer-driven</i>	Nenhum	Reduzido	Reduzido
<i>Buyer-driven</i>	Nenhum	Reduzido	Médio
Horizontal	Médio para Alto	Alto	Alto

Fonte: Graça, 2007, p. 64

Por fim, os pesquisadores da RedeSist – UFRJ sistematizam as principais vantagens da aprendizagem e da inovação no âmbito do território:

- O reconhecimento de que inovação e conhecimento colocam-se cada vez mais visivelmente como elementos centrais da dinâmica e do crescimento de nações, regiões, setores, organizações e instituições [...];
- A compreensão de que a inovação e o aprendizado, enquanto processos dependentes de interações são fortemente influenciados por contextos econômicos, sociais, institucionais e políticos específicos;
- A ideia de que existem marcantes diferenças entre os agentes e suas capacidades de aprender, as quais refletem e dependem de aprendizados anteriores;
- A visão de que, se por um lado, informações e conhecimentos codificados apresentam condições crescentes de transferência, [...] conhecimentos tácitos de caráter localizado e específico continuam tendo um papel primordial para o sucesso inovativo e permanecem difíceis (senão impossíveis) de serem transferidos (CASSIOLATO e LASTRES, 2003, p. 24)

## 4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

### 4.1 INTRODUÇÃO

O reconhecimento que a competitividade das empresas passa pelo território já foi amplamente discutida no capítulo anterior. Todavia, resta ainda conhecer as formas como esta competitividade vem a ser conquistada e mantida.

A política para APLs se orienta no sentido de apoiar Micro e Pequenas Empresas que compõem a cadeia produtiva principal e que estejam inseridas no território que caracteriza a aglomeração. Desta forma, pode-se afirmar que a política para APLs perpassa e muitas vezes se sobrepõe às políticas de apoio a MPMEs.

O foco nas aglomerações territoriais, como os distritos industriais, arranjos ou sistemas produtivos locais contribui, portanto, para a convergência destas visões, pois privilegia pequenas empresas com uma abordagem da inovação e ainda o desenvolvimento local e regional. Por isso, compreende-se a proliferação de ações para o tratamento coletivo de MPME.

Este capítulo pretende fazer a ligação entre a teoria referente aos Arranjos Produtivos Locais e as políticas públicas, em especial as políticas direcionadas a esta temática, pois conforme Cassiolato e Szapiro (2003, p. 35) “distritos industriais, *clusters*, arranjos produtivos tornam-se tanto unidade de análise como objeto de ação de políticas industriais”. (LEMOS, 2003.)

Esta lógica é caracterizada no Brasil até mesmo pela estrutura institucional que foi construída no Governo Federal, uma vez que o órgão gestor da política para APL está no Departamento de Apoio a Micro e Pequena Empresa do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Organismos de influência mundial vem influenciando a agenda em diversos países, inclusive no Brasil. Diniz *et al* (2006, p. 111) atesta:

O desenvolvimento de políticas de apoio a arranjos produtivos locais tornou-se, nos anos de 1990, a mais popular ação governamental em termos de desenvolvimento. Isto pode ser observado através de sugestões de organismos multilaterais como OECD (OECD, 1999) e o Banco Mundial (World Bank, 2000).

Uma vez que o fenômeno das aglomerações vem sendo reconhecido internacionalmente, e cada vez mais arranjos produtivos são identificados, estes



surgem como oportunidade de uma nova geração de políticas públicas. As políticas de apoio aos Arranjos Produtivos Locais ganham relevância principalmente pelo potencial de impacto na sua intervenção.

Políticas com foco em SPLs (ou *clusters*) se justificam pela importância que tais aglomerações geográficas e setoriais de empresas vêm assumindo, nacional e internacionalmente, em geração de emprego, crescimento econômico, desenvolvimento tecnológico e exportações (SUZIGAN, 2005, p. 287).

O ponto a ser ressaltado neste debate é trazido por Schmitz (1997) ao analisar as políticas públicas de apoio a Arranjos Produtivos Locais em regiões como Sialkot (Paquistão) ou no Vale dos Sinos (Brasil).

O autor começa analisando os pressupostos da teoria econômica clássica, que afirma que as economias externas podem produzir falhas de mercado e que compete ao governo intervir para minimizá-las. Esta sequência “está quase se tornando um axioma na economia” (SCHMITZ, 1997, p. 17). Entretanto, em sua crítica à economia clássica ele afirma:

O irônico é que numa era em que o neoliberalismo triunfou, a sequência “economias externas → falhas de mercado → intervenção governamental” tenha permanecido inquestionada. Talvez a principal razão seja que na ciência econômica não saiba como operar a ação conjunta. O problema é ideológico e metodológico (SCHMITZ, 1997, p. 18).

Mesmo para autores de uma linha de compreensão onde a força do aglomerado reside na competitividade entre as empresas locais, não ignora o papel do Estado como importante no seu desenvolvimento, como mostra Porter (2003, p. 148): “O governo tem importante influência sobre a vantagem competitiva nacional, embora seu papel seja inevitavelmente parcial. A política governamental falhará se continuar sendo a única fonte de vantagem competitiva nacional”.

Autores brasileiros atentam para que o Estado não passe para um papel secundário ou menor dentro das políticas públicas, sendo substituído apenas pelos atores do denominado território.

Dentre as várias mistificações, parece existir no discurso por substituir o Estado (“que se foi”), por uma nova condensação de forças sociais e políticas chamada território. O território passa a ser uma espécie de grande regulador de relações, encarnando projetos sociais (BRANDÃO *et al*, 2006, p. 198).

O avanço proposto pelo pesquisador está em concluir que a ação governamental não é oposta, ou mesmo redundante, ao esforço coletivo do empresariado local. De fato, Schmitz (1997, p. 18) compreende: “meu principal argumento, entretanto, é que a ação conjunta provada é bem mais proeminente quando o governo entra para resolver as falhas de mercado”.

Schmitz (1997) afirma que nos casos dos *clusters*, de Sialkot e do Vale dos Sinos, a ação conjunta dos empresários é mais comum, e que pode não ter resolvido todas as falhas de mercado, mas que quando as ações governamentais surgem, vem acompanhada da ação coletiva dos empresários. Esta conclusão é esquematizada pelo autor na figura abaixo:

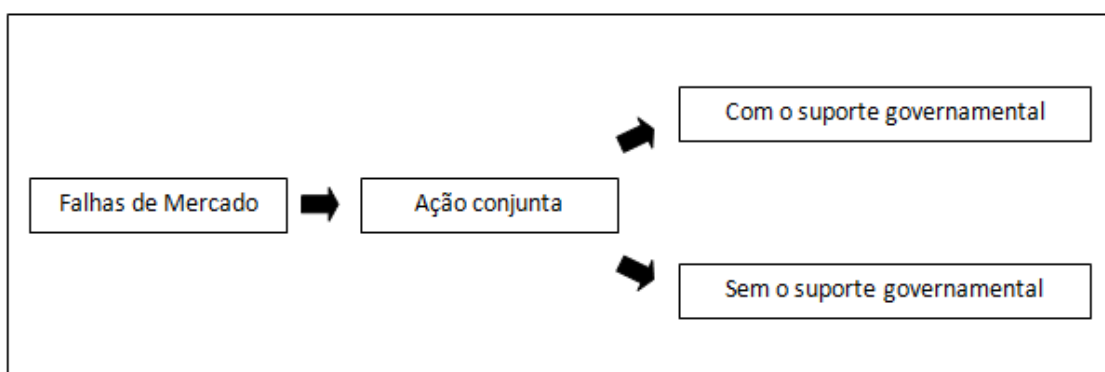


Figura 05: Falhas de mercado e intervenção governamental  
 Fonte: Schmitz (1997, p. 18)

Embora de grande importância, “o desenvolvimento destes aglomerados não pode ser entendido como panaceia para o desenvolvimento econômico regional”. (BRANDÃO *et. al.*, 2006, p. 201). Desta forma, embora a política de apoio aos Arranjos Produtivos Locais seja impulsionadora do desenvolvimento regional, outras ações devem ser implementadas.

Uma vez pacificado o ponto da necessidade da intervenção do governo, e a necessidade deste vir acompanhado do esforço coletivo do empresariado local, será analisado sobre as formas que esta intervenção pode assumir. De acordo com Suzigan (2005, p. 315): “A primeira pergunta que a política de desenvolvimento voltada para um *cluster* tem, pois, que responder é sobre mecanismos que deseja colocar em marcha, sobre as trajetórias que pretende impulsionar”. O autor continua:

Um eventual acomodamento dos atores pode ser quebrado pela introdução de elementos competitivos que perturbem o quadro (estático, paralisado) e promovam mudanças. Inversamente, uma situação de dinamismo, baseado mais em simetrias nos processos competitivos e cooperação promotora de crescente eficiência coletiva, deve ser reforçada pelo estímulo a ações que permitam que todos ascendam, mesmo que alguns sejam, de fato, capazes de fazê-lo (SUZIGAN, 2005, p. 315).

Algumas premissas devem ser observadas no desenvolvimento dessas políticas. Schmitz e Nadvi (1999) afirmam que as intervenções devem seguir uma abordagem “Triplo C” (*Triple-C Approach*), a saber:

(1) Orientadas para o cliente (*customer-oriented*), possibilitando às empresas a aprenderem sobre e por meio das necessidades de seus clientes. (2) Coletivas (*collective*), ou, pois o suporte direto aos grupos de empresas acarreta custos menores do que dar assistência individual a cada empresa, além de incentivar cooperação e aprendizado mútuo. (3) Acumulativas (*cumulative*), gerando capacidade de continuamente melhorar e avançar, tornando desnecessário mais suporte público (*apud* TOLEDO e GOLDSTEIN, 2004, p. 5).

Outras seis premissas fundamentais para a ação pública são trazidas por Humphrey e Schmitz (2000):

(1) Um APL não pode ser construído [...] em localidades que não possuam um mínimo de condições iniciais para o seu desenvolvimento. Alguma virtuosidade prévia deverá estar presente para ser mobilizada. (2) Uma experiência bem-sucedida em determinado lugar nunca poderá ser fielmente reproduzida em outro contexto. (3) O desenvolvimento de um APL somente pode ser entendido e alcançado pela agregação de um mosaico de fatores oriundos de diversas dimensões e capazes de construir e unificar uma matriz operacional [...]. (4) Um APL é parte integrante [...] de sistemas nacionais e regionais de produção, portanto, não se deve cometer o erro de entendê-los como meros receptáculos [...] destituídas de contorno ou hinterlândia. (5) Deve-se entender a importância da intervenção estatal no desenvolvimento destes aglomerados, principalmente quando estes estiverem situados em uma região desarticulada [...]. (6) Quando se trata de um SPL inserido em cadeia produtiva global, comandada pelos compradores, parece claro que há pouco espaço para políticas, além das triviais medidas de fortalecimento da infra-estrutura e das instituições de apoio. Há menos que haja um envolvimento mais forte de empresas líderes e atores coletivos privados / públicos locais com o objetivo claro de “reposicionar o *cluster*” (*apud* SUZIGAN *et al* 2003, p. 82).

Por fim, a UNCTAD<sup>2</sup> (1998) apresenta quatro outras iniciativas: “(1) Ações, incentivos e benefícios coletivos devem ser priorizados. (2) focada na produção. (3) orientadas pela demanda. (4) um processo de capacitação cumulativa visando a autonomia do cluster” (DINIZ *et. al.*, 2006, p. 113-115).

<sup>2</sup> UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*

No entendimento de Cassiolato e Lastres (2003, p. 32), dois argumentos principais orientam as políticas; primeiro, “identificar e desenhar políticas que levem em conta as especificidades e requisitos dos diferentes ambientes e atores locais” e segundo “que as políticas serão mais efetivas e bem-sucedidas se focalizarem o conjunto dos agentes e seus ambientes”. Este argumento é complementado:

Não há, portanto, um modelo a ser seguido, e não há, tampouco, uma receita pronta sobre como apoiá-los; cada caso, em princípio, requer ações sob medida, embora essas ações representem variações em torno de um conjunto consagrado de instrumentos de apoio (SUZIGAN, 2005, p. 290).

Entretanto, algumas tentativas de classificação das políticas de apoio aos Arranjos Produtivos podem ser demonstradas, e Suzigan (2005, p. 315) as classifica mediante dois critérios: “as produtoras de externalidades ou propiciadoras de vantagens exclusivas” e as “que reforçam ou aceleram o caminho que naturalmente seria trilhado pelo *cluster* ou que introduzem saltos (descontinuidades) relevantes na trajetória de evolução deste”.

O primeiro critério analisa a forma como o apoio chega às empresas componentes do Arranjo Produtivo Local. Se o apoio se restringe a uma ou a um pequeno grupo de empresas, esta política está atuando no campo das assimetrias de poder existentes dentro do agrupamento. Ou seja, se determinada empresa passa a ter acesso a ativos físicos ou intelectuais que outras organizações já possuam, esta assimetria se reduz; porém, se acontecer o contrário, o benefício chega para empresas já consolidadas e a assimetria de poder tende a aumentar.

No caso do benefício chegar ao conjunto de empreendedores visando a ampliação de externalidades positivas ao arranjo, então a política não virá a alterar diretamente as relações de poder, mas contribuirá para o desenvolvimento do APL como um todo. Como demonstra Suzigan (2005, p. 315) “esta forma de cooperação ajuda a criar eficiência coletiva [...], reforça os vínculos entre as empresas, estimula novos projetos coletivos”.

De forma empírica, diversas ações podem se configurar nesta categoria como consultoria em design visando a melhoria de produtos, compra de máquinas e equipamentos compartilhados, ações de mercado que promovam a produção do APL, treinamento em gestão para os empresários locais, acesso a crédito com taxas e condições diferenciadas, entre outros.

Entretanto, o autor ainda atenta para outra recomendação: “A política pública de desenvolvimento de *clusters* deve evitar criar assimetrias, mas deve também evitar anular aquelas que tenham sido criadas em processos competitivos regulares” (SUZIGAN, 2005, p. 316).

A segunda classificação leva em consideração a trajetória do APL. Esta ação tem caráter mais profundo e pode produzir impactos maiores para o conjunto de atores locais. Esta é uma ação que envolve uma perspectiva estratégica aguçada e somente pode ser tomada após minuciosa análise de cenário.

Diversos agrupamentos empresariais tiveram o seu ciclo completo no momento em que um fator crítico da sua existência deixa de existir, como a existência de matérias-primas, mudanças na legislação, ou mesmo uma ruptura tecnológica exterior. Pesquisadores já estudaram os efeitos negativos do fechamento de uma rede, fazendo com que informações e inovações deixassem de acontecer.

Este fenômeno conhecido como *lock in* (BURT, 1992, p. 19) pode vir a ser um forte risco para a perda de competitividade de um APL, cabendo então às políticas públicas fomentar a “oxigenação” do ambiente empresarial por meio da análise da trajetória do APL, de forma que eventuais descontinuidades aconteçam em tempo hábil.

É importante que haja um acompanhamento externo da trajetória dos *clusters* e capacidade prospectiva das próprias políticas públicas. Entretanto, isso pode envolver ações que sejam capazes de produzir uma ruptura e um salto qualitativo na trajetória do *cluster*, operando com horizonte muito à frente do permitido pelo interesses dos agentes diretamente envolvidos (TOLEDO e GOLDSTEIN, 2004, p. 5).

A exposição realizada até o momento permite conhecer de agora em diante as particularidades da política pública de apoio aos Arranjos Produtivos Locais. Na próxima seção será feita uma discussão sobre as condições para a implementação da política, enquanto as próximas seções abordarão o aspecto da governança da política e ao final uma abordagem sobre as ações possíveis de serem executadas.

#### 4.1.1 Condições para a existência da Política Pública

As políticas de apoio aos Arranjos Produtivos Locais têm como primeiro passo, na maioria das vezes, o próprio processo de identificação do APL. Ao passo que o APL é identificado, são também realizados estudos e diagnósticos com as mais variadas metodologias para qualificar a atividade produtiva, apresentar os pontos fortes do aglomerado e as oportunidades de melhoria que serão, caso necessário, alvo de futuros projetos.

Há de se destacar que ainda se avança nos critérios empíricos que definem um APL, e, conforme discutido anteriormente, isso é fruto da diversidade de ciências e abordagens que tratam do assunto. Cassiolato e Lastres (2003, p. 31) demonstram esta diversidade:

Onde houver produção de qualquer bem ou serviço, haverá sempre um arranjo em seu torno, envolvendo atividades e atores relacionados à sua comercialização, assim como à aquisição de matérias-primas, máquinas e demais insumos. As exceções são muito raras. Tais arranjos variarão desde aqueles mais rudimentares àqueles mais complexos e articulados.

Ademais, a identificação do APL acontece dentro de um contexto político onde é interessante se autodenominar desta forma, uma vez que a política territorial brasileira vem incorporando as aglomerações como principal estratégia de apoio a atividades produtivas. Portanto, ser APL é facilitar o acesso a recursos públicos. Diniz *et. al.* (2006, p. 116) questiona: “Em que medida as autoridades locais estão capacitadas para identificar as potencialidades locais, sem que este processo tenha uma interferência da própria vontade política do administrador?” Apresenta-se a seguir outro argumento:

Martin e Sunley (2003) mostram o quanto é difícil fazer tal identificação, sendo o resultado final uma excessiva generalização de APLs, pois grande parte deles é identificada através de pesquisas junto às autoridades locais. Este resultado não fornece, ao formulador da política, um instrumental adequado, uma vez que a generalização reduz o significado da política; afinal, se é possível identificar APLs em todo lugar, qual o significado desta abordagem? (DINIZ *et al.*, 2006, p. 115).

Outra forte crítica a esta política está em uma potencial perda de significação do conceito a partir da sua disseminação no meio governamental, sem conhecimento por parte dos técnicos dos princípios que contribuem para o

crescimento de APL. Essa perda de significação pode gerar desperdício de recursos públicos já que os projetos não atuarão onde o impacto é maior.

Da mesma forma, esta política deve ser implementada apenas quando de fato existir um aglomerado, mesmo que incipiente e não vista como a solução para o problema das desigualdades regionais. Cada problema público tem a sua escala e particularidade, conseguinte a sua política pública.

Desde logo, porém, vale lembrar que não se trata de propor a criação de aglomerados industriais; em princípio, o mercado é muito mais eficiente que qualquer burocrata para localizar economias externas geograficamente restritas. Tampouco é panaceia. Problemas mais gerais de desequilíbrios econômicos regionais devem ser tratados por políticas de âmbito regional ou nacional (SUZIGAN, 2001, p. 37).

O entendimento de Brandão *et. al.* (2006, p. 198) reforça a tese: “muitas ações importantes podem ser articuladas e promovidas. Mas a escala local encontra uma série de limites que deve ser levada em conta na política de desenvolvimento”. Ou seja, uma política local de desenvolvimento deve estar articulada a uma política nacional que observe as desigualdades regionais e as questões sistêmicas da política nacional como inflação, câmbio ou taxa de juros.

Afinal, “cada problema tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes à problemática específica” (BRANDÃO *et. al.*, 2006, p. 221).

Albaladejo (2001, p. 3) propõe um quadro em que se pode observar a influência na competitividade do APL a partir das diversas políticas públicas nacionais, bem como as específicas.

<p><b>Determinantes de competitividade em Agrupamentos de PMEs</b></p> <p><b>A) No nível do País:</b></p> <p><b>Intervenções gerais:</b></p> <p>Macroeconômicas</p> <p>Quadro político e marco regulatório</p> <p><b>Intervenções específicas para PMEs:</b></p> <p>Serviços Financeiros</p> <p>Serviços não financeiros</p> <p><b>B) No nível do Cluster:</b></p> <p>Economias externas</p> <p>Ação Conjunta</p> <p>Confiança</p> <p>Conectividade</p> <p><b>C) No nível da Empresa:</b></p> <p>Habilidades (Gerenciamento, Tecnologias relacionadas)</p> <p>Esforço e aprendizagem Tecnológica</p> <p>Condições de Trabalho</p> <p>Infraestrutura física e equipamentos</p>
---

Figura 06: Determinantes de Competitividades em Agrupamentos de PMEs  
Fonte: Albaladejo (2001, p. 3)

Entretanto, ainda cabe aos atores do território liderar a política pública, uma vez que é na dimensão local que se configuram os problemas e as oportunidades de melhoria. Como mostra Diniz *et. al.* (2006, p. 113), “o aspecto local do APL impõe uma dinâmica bastante diferenciada em relação aos tradicionais instrumentos de política industrial regional, pois confere às organizações do governo local um papel decisivo na implementação das políticas”.

#### **4.1.2 Governança da Política Pública**

As políticas de desenvolvimento devem levar em consideração a participação ativa de uma rede de atores que afetam e são afetados por ela. Desta forma, são necessários instrumentos que promovam uma gestão participativa. Suzigan (2005, p. 316) aborda o assunto:

Uma das lições dos clusters é a de “tomar o destino nas próprias mãos”. Nada pior para este movimento de constituição de cidadania e de empreendimento do que as dádivas caídas do céu, sem compromisso, sem construção prévia.

A política nacional de apoio aos Arranjos Produtivos Locais está estruturada a partir do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL), sendo esta uma instância nacional de governança da política pública, ou seja, a questão da governança é observada pelo Governo Federal e estimulada em todas as instâncias da política.

Ao chegar ao plano local, a teoria também se posiciona a favor da ampla participação dos atores envolvidos, pois como afirma Diniz *et. al.* (2006, p. 113) “qualquer política de desenvolvimento deve contar com a concordância e participação efetiva dos atores diretamente interessados”. Adicionalmente, os próprios atores que estão implementando a política também tem de atuar de forma coordenada:

O desenvolvimento de um APL não é algo pré-concebido. Depende que as ações implementadas sejam condizentes com as especificidades locais e que estejam política e socialmente respaldadas, tanto interna quanto externamente. Assim é recomendável que se monte neste processo um grupo gestor, coletivamente respaldado, composto por agentes públicos e privados, internos e externos ao aglomerado. Todavia, deve ser coordenado pelos agentes privados internos. O papel do Estado é incentivar, participar e, quando for o caso, coordenar e arbitrar a sua montagem (BRANDÃO *et. al.*, 2006, p. 203-204).



Este grupo gestor pode inclusive conter instituições da sociedade civil, organizada de forma a ampliar o seu reconhecimento e penetração em outras dinâmicas do território. Erber (2008, p. 25) complementa: “Os APLs [...] estão inseridos num contexto econômico, político e institucional do qual as políticas públicas são um componente importante, mas não exclusivo”. Entidades privadas e organizações não governamentais são importantes partícipes deste contexto.

A própria eficiência na ação do Estado pode ser incrementada, uma vez que gastos redundantes ou fora do contexto do APL seriam reduzidos ou mesmo mitigados. Ou seja, “a política de apoio deve se preocupar com a coordenação do APL” (DINIZ *et. al.*, 2006, p. 113).

Neste debate também deve ser levada em consideração a forma como a política pública se apresenta aos atores do território. Tradicionalmente, as políticas públicas têm um caráter pouco participativo na sua elaboração. Entretanto, com a adoção de instrumentos de governança, a política deve ser construída juntamente com o público interessado, mostrando as vantagens da cooperação no âmbito do APL.

Ao invés de impor determinada política, cabe ao setor público atuar no sentido de mostrar aos interessados os benefícios provenientes da cooperação e permitir que estes tenham uma participação ativa na definição dos objetivos e dos meios para obtenção destes. Isto é fundamental para o surgimento do sentimento de confiança, necessário para o plano desenvolvimento das relações de cooperação, principalmente as horizontais (DINIZ *et. al.*, 2006, p. 113).

O entendimento de diversos outros autores caminha nesta mesma direção, reforçando a tese de que as políticas têm de ser construídas coletivamente; para isto algum grau de cooperação deve ser observado.

O Estado não deve buscar impor verticalmente, “de cima para baixo”, nenhum tipo de ação que vise ao aumento do grau de cooperação entre os agentes. Esta ação, para ter sustentabilidade, deve ser implementada em aglomerados que já possuam alguma forma ou nível de cooperação entre os agentes (BRANDÃO *et. al.*, 2006, p. 203).

Por fim, para que os laços de cooperação e confiança saiam fortalecidos, é importante trabalhar uma cultura e identidade comum que construam significado para os atores internos, mas também para a sociedade, de forma que facilite a interlocução com outros atores externos. Além de facilitar a captação de projetos e

parcerias, a criação de uma identidade também potencializa o capital social da região.

Uma das ações capazes de impactar positivamente o avanço dos aglomerados produtivos é o incentivo do Estado ao desenvolvimento de uma cultura local, capaz de fazer com que os distintos agentes absorvam um sentimento de regionalismo potencializador da autoestima e da cultura associativa regionais, da valorização e da conservação dos seus aspectos histórico-culturais( BRANDÃO et. al., 2006, p. 203).

O desafio para o Brasil, no entanto, é que “estudos constataram que na maioria dos casos não há formas relevantes de cooperação entre as empresas” (TOLEDO e GOLDSTEIN, 2004, p. 8) e “salvo raras exceções, a institucionalidade de um aglomerado produtivo periférico é significativamente baixa” (BRANDÃO et. al., 2006, p. 203).

#### **4.1.3 Possíveis projetos e ações a serem implementadas**

Conforme supracitado, não existe uma política padrão que possa ser aplicado em Arranjos Produtivos Locais uniformemente, haja vista que cada território e atividade produtiva têm suas particularidades.

As possibilidades de ações a serem desenvolvidas são extremamente diversas e muitas vezes podem chegar de forma desordenada ao território; assim sendo, a política pública nacional buscou definir um padrão metodológico de implementação, começando pelo processo de identificação e diagnóstico anteriormente mencionado.

Schmitz e Nadvi (1999 *apud* TOLEDO e GOLDSTEIN, 2004, p. 6) identificaram medidas para três tipos de agrupamentos: “(1) *clusters* sobreviventes de micro e pequenas empresas; (2) *clusters* mais avançados de empresas diferenciadas de produção em massa; e (3) *clusters* de corporações transnacionais e seus fornecedores próximos”. Cada um desses agrupamentos, portanto requer políticas públicas específicas.

Uma vez que o APL esteja identificado e feito o diagnóstico, o acesso às políticas públicas se dá pela elaboração por consultor externo ao agrupamento de um Plano de Desenvolvimento Preliminar (PDP):

cuja função é expressar, em um único documento, o esforço de reflexão e de articulação local que contemple informações a respeito dos desafios dos APLs e suas oportunidades de negócio; das ações que estão sendo implementadas ou que precisam ser desenvolvidas com vistas a transformar essas oportunidades em investimentos e; dos investimentos que precisam ser fortalecidos para o desenvolvimento sustentável das localidades (BRASIL, 2008, a. p. 18).

Esta é uma orientação emanada pelo Grupo de Trabalho Permanente sobre Arranjos Produtivos Locais, que é encabeçado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). A descrição da política nacional será abordada posteriormente. O ponto a se ressaltar é que a diversidade de ações também se reflete na diversidade de plano que são elaborados.

Entretanto, uma reflexão adicional acerca da metodologia é trazida pelos pesquisadores da RedeSist: “as políticas para sua promoção são incompatíveis com modelos genéricos que utilizam ideias de *benchmarking* e *best practices*” (CASSIOLATO e LASTRES, 2003, p. 31).

Assim sendo, é importante expor, a partir de então, as modalidades de ações possíveis de serem executadas. De acordo com Toledo e Goldstein (2004, p. 5):

Um dos principais objetivos da política pública deve ser promover os laços de confiança e estimular a cooperação entre os atores locais, “principalmente como suporte à formação de uma rede em clusters sobreviventes ou iniciantes, de forma a facilitar a cooperação local”. Em clusters mais avançados, se promove principalmente o “aprendizado técnico e inovação”.

Esta diferenciação é importante, pois no caso brasileiro a grande maioria dos APLs identificados faz parte do primeiro tipo, ou seja, ainda necessitam desenvolver economias externas que propiciem o desenvolvimento do agrupamento. Esta orientação converge com as principais diretrizes emanadas pelo MDIC. De acordo com Erber (2008, p. 25), “revendo as políticas de apoio aos APLs, à luz da análise precedente, pode-se interpretá-las como destinadas principalmente a gerar ativos de uso coletivo pelos participantes do arranjo, notadamente as PMEs”.

Segundo Suzigan (2005, p. 316), “todas as ações criadoras de externalidades devem ser apoiadas”. Diniz et. al. (2006, p. 114) apresenta três tipos de ações comumente encontradas em APLs, a saber: “(1) o marketing coletivo da especialização industrial do arranjo; (2) [...] a ação governamental no sentido de disseminar conhecimento; (3) identificar as fraquezas em sua cadeia produtiva e incentivar a atração de investidores para suprir suas lacunas”.

Uma última estratégia de intervenção deve ser observada: a agente que promoverá as ações e fará a gestão da governança do APL é um elemento fundamental para o sucesso da política pública.

A identificação de oportunidades de intervenção pública, em parceria com ações coletivas, exige das próprias políticas públicas uma capacidade prospectiva. Esta, por sua vez, requer a combinação de dois insumos. O primeiro é um indivíduo ou uma instituição local que possam estar mergulhados no ambiente, sem, no entanto, ter uma visão ofuscada pelas atividades de produção, diretamente. O segundo é uma instituição externa capaz de acompanhar o desenvolvimento de cada um dos clusters, mas mantendo sempre uma perspectiva comparativa (SUZIGAN, 2005, p. 319).

Para Erber (2008, p. 25), “tais ativos têm de estar organizados em instituições específicas, que se tornam fornecedoras de externalidades para os membros do APL, especialmente quando a precificação dos serviços prestados pelos ativos é problemática”. O autor continua:

Assim, recomenda-se frequentemente a intervenção pública para a criação e manutenção de instituições, como centros de pesquisa, de assistência técnica, de formação de empreendedores, de apoio à exportação etc., operando com preços administrados (ERBER, 2008, p. 25).

Para melhor compreender a diversidade de ações possíveis, apresenta-se a seguir uma agregação da contribuição de diversos autores como Toledo e Goldstein (2004), Suzigan (2005), Brandão *et. al.* (2006), Cassiolato e Lastres (2003):

- Desenvolvimento tecnológico ou crescimento ambiental;
- Formação profissional, em etapas, em diversos níveis;
- A contratação de profissional externo, capaz de introduzir no tecido local o elemento diferenciado;
- Disponibilização de equipamento para uso coletivo para normatização, padronização, certificação, testes de qualidade de produtos e de materiais e outros serviços tecnológicos;
- Disponibilização de pessoal qualificado para o estabelecimento de padrões e normas técnicas, obtenção de certificados, registro de patentes;
- Subvenção decrescente à contratação de pessoal técnico, sobretudo no quadro de ações coletivas;

- Crédito diferenciado, em que as garantias deveriam ser oferecidas por um sistema compartilhado com foco em financiamento das atividades que promovam mudanças em processo e produtos;
- Estímulos a P&D, desenvolvimento de produtos, capacitação em design, treinamento de mão de obra, suprimentos de serviços industriais localizados (informações sobre mercados, tecnologias, normas e padrões técnicos, regulamentações governamentais, métodos gerenciais modernos, certificação de qualidade, registro de marcas e patentes e outras), e a atividades de promoção comercial e de marketing.

A consolidação dessas ideias é apresentada por Suzigan *et. al.* (2003, p. 82): “A idéia norteadora deve ser a de estimular – direta e indiretamente – as iniciativas empresariais ou coletivas de caráter diferenciado, sobretudo àquelas que introjetam no sistema local o elemento tecnológico como estratégia competitiva”.

Enfim, qualquer política pública de desenvolvimento deve estar atenta ao entorno do Arranjo Produtivo Local, de forma que os benefícios advindos possam gerar “transbordamentos virtuosos sobre sua vizinhança próxima ou distante” (BRANDÃO *et. al.*, 2006, p. 199). O autor recomenda:

Nesse sentido, é importante que a política pública atue em três frentes estratégicas para o desenvolvimento de APL's. Em primeiro lugar deve promover o desenvolvimento local, não apenas o crescimento econômico setorial. Em segundo lugar, deve fazer com que o desenvolvimento local transborde para a hinterlândia do aglomerado. E em terceiro lugar, deve, a partir de inter-relações entre vários aglomerados, lograr a ativação de toda economia mesorregional da qual participa enquanto elo integrante, sobretudo de suas cadeias (retrospectivas e prospectivas) de produção (BRANDÃO *et. al.*, 2006, p. 199).

## 4.2 A POLÍTICA NACIONAL DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

### 4.2.1 Antecedentes da política atual

Esta seção objetiva apresentar de que forma o Brasil vem estruturando a sua política de apoio a Arranjos Produtivos Locais no âmbito do Governo Federal, bem como apresentar os seus rebatimentos no Estado do Rio Grande do Norte.

Os pressupostos que fundamentam a política remontam ao Governo de Juscelino Kubitschek que introduziu um desenvolvimentista sobre o território

nacional, ao construir instrumentos que visavam garantir a soberania sobre o território brasileiro e reduzir as desigualdades regionais.

Em 1959, a pedra de toque para uma nova onda de desenvolvimento do Nordeste veio com o surgimento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que teve como objetivo primeiro propiciar o desenvolvimento da região, criando um conselho formado pelos diversos ministérios e pelos governos dos 09 Estados Nordestinos. A concentração de esforços visava otimizar os investimentos e preparar as bases para a industrialização.

A ligação das atividades produtivas com o seu entorno produziu aglomerações produtivas exitosas, como o pólo de fruticultura no Vale do São Francisco ou o pólo têxtil na Região Metropolitana de Fortaleza.

Esta política teve seu auge durante o Governo Militar, porém foi perdendo força até o início do Governo Lula, que a transformou em uma agência desprovida de instrumentos de intervenção objetivos. O foco deste trabalho desaconselha o aprofundamento acerca de outras iniciativas desenvolvidas no país, uma vez que se enfatiza a política a partir do ano de 2004.

Entretanto, dois movimentos anteriores contribuíram para o desenvolvimento da atual política de apoio a APLs. A primeira se deu no Governo Federal, âmbito do Gabinete da Presidência, que executou em todo o país o Programa Comunidade Solidária, trazendo para os pequenos territórios a governança das intervenções dos governos. É importante salientar que embora numa escala nacional, o escopo das ações e dos investimentos foi pequeno.

A tecnologia e o conhecimento permaneceram no principal ator desta política, o Serviço Nacional de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), que na época se organizava em torno da ação em territórios, mas que com a mudança no Governo Federal passou a se organizar por meio de núcleos setoriais.

No SEBRAE ocorreram outras mudanças que fizeram com que de forma empírica ele estivesse presente na grande maioria dos projetos nos APLs no país, que foi a introdução a partir de trabalho desenvolvido pela empresa de consultoria *Amana Key* do modelo de gestão orientado para resultados.

Este fato será trazido à baila mais adiante, bem como será ressaltado que o SEBRAE é uma organização que compõe o “Sistema S”, mas que é diretamente ligado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Com a ascensão internacional, no âmbito acadêmico e político, do tema das aglomerações empresariais (*clusters*), surge uma janela de oportunidade para que com a eleição do Presidente Lula haja uma reorientação estratégica das políticas de apoio ao setor produtivo.

Sendo assim, ações foram observadas nas diversas instâncias do Governo Federal e dos Governos Estaduais, muitas vezes dispersas em atividades que se sobrepunham ou mesmo que geravam “vazios” no apoio aos APLs.

#### 4.2.2 O surgimento da política de apoio a APLs

O “Plano Plurianual” (PPA - 2004-2007) incorporou o tema dos Arranjos Produtivos Locais por meio do Programa 0419 – Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte.

Este programa deveria ser liderado pelo Departamento de Micro, pequenas e médias empresas, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

O segundo movimento de estruturação da política se deu pela Portaria Interministerial<sup>3</sup> N.º 200, de 02 de agosto de 2004, que instituiu o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP APL, composto inicialmente por 23 instituições, a portaria foi alterada em 26 de outubro de 2005, que adicionou novas organizações, chegando a 33 instituições públicas e privadas.

Houve ainda duas novas edições<sup>4</sup> que alteraram a composição dos representantes, não de suas representadas. Desta forma, o GTP APL ficou composto da seguinte forma:

Quadro 12: Organizações que compõem do GTP APL

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Ministério do Trabalho e Emprego
Superintendência da Zona Franca de Manaus	Ministério do Turismo
Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial	Ministério de Minas e Energia
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Ministério da Educação

<sup>3</sup> Assinado pelos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Ciência e Tecnologia; e da Integração Nacional.

<sup>4</sup> Portaria n.º 187, de 31 de outubro de 2006, e a Portaria n.º 106, de 28 de abril de 2008, ambas do MDIC.

Agência de Promoção de Exportações do Brasil	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae	Ministério do Meio Ambiente
Ministério da Fazenda	Ministério da Ciência e Tecnologia
Banco do Brasil S.A.	Financiadora de Estudos e Projetos
Caixa Econômica Federal	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Banco do Nordeste do Brasil S.A.	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação
Banco da Amazônia S.A,	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Confederação Nacional da Indústria
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Instituto Euvaldo Lodgi
Ministério da Integração Nacional	Movimento Brasil Competitivo
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	Banco BRADESCO S.A.
	Instituto de Pesquisas Tecnológicas

Fonte: Portaria Interministerial 200/2004 e Portaria Interministerial 331/2005.

A análise do GTP APL demonstra a ênfase dada à execução de políticas públicas, uma vez que apenas 05 instituições (15%) são de assessoramento, ou seja, não executam políticas finalísticas, sendo estas:

- Ministério da Fazenda;
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; e
- Conselho Nacional dos Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação.

O Manual Operacional para Instituições Parceiras, elaborado em 2004, define duas instâncias no âmbito do GTP APL; a primeira, o Conselho de Política para Arranjos Produtivos Locais, formado pelos titulares das instituições participantes, tem por atribuição definir a política de apoio a APLs, garantir e alocar os recursos e aprovar a linha de comunicação do programa.

A segunda instância, o grupo técnico, formado pelos técnicos das instituições participantes, realizar o trabalho de articulação dentro de suas instituições e junto a outras instituições no Governo Federal e nos Governos Estaduais, elaborar instrumentos e analisar informações, definir critérios e emitir pareceres técnicos e subsidiar o conselho de política para a tomada de decisões.



Conforme anteriormente mencionado, a Secretaria Executiva está localizada no MDIC, e visa fazer o acompanhamento da política pública, encaminhar os pleitos dos APLs ao grupo técnico e às instituições, articular-se com os órgãos do GTP APL, elaborar materiais e instrumentos de comunicação e promover os eventos referentes ao tema.

Entretanto, a Portaria Interministerial n. 200/2004 atribui responsabilidades ao GTP APL de uma forma geral, na qual se apresenta abaixo:

- a) Identificar os Arranjos Produtivos Locais existentes no país, inclusive aqueles segmentos produtivos que apresentem potencialidades para se constituírem como futuros Arranjos Produtivos Locais, conforme sua importância no respectivo território;
- b) Definir critérios de ação conjunta governamental para o apoio e fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais no território nacional, respeitando as especificidades de atuação dos órgãos governamentais e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade das ações;
- c) Propor modelo de gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais;
- d) Construir sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere a alínea anterior; e
- e) Elaborar Termo de Referência que contenha os aspectos conceituais e metodológicos relevantes atinentes ao tema.

A primeira dessas atribuições, identificar os APLs existentes ou os segmentos que apresentam potencialidade, chegou a um resultado impressionante. O mapeamento realizado pelas instituições que compõem o APL identificou no ano de 2004, 460 agrupamentos, que atualmente contabiliza 957 agrupamentos.

De acordo com o levantamento realizado, identificou-se o fenômeno por todo o país, como ilustra mapa abaixo, demonstrando territorialmente as suas localizações.

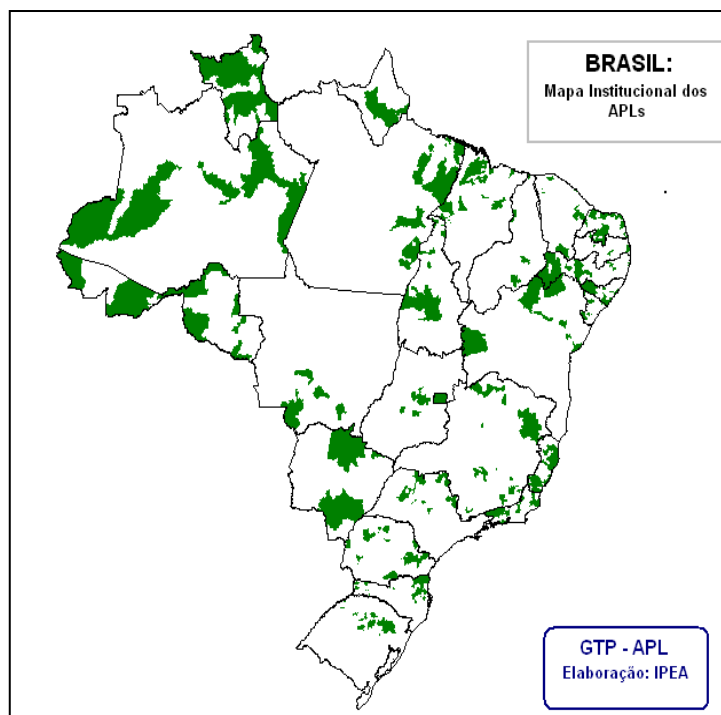


Figura 07: Distribuição dos Apls no território brasileiro  
 Fonte: disponível em [www.mdic.gov.br/](http://www.mdic.gov.br/)

Optou-se também por expor uma representação dos APLs presentes no território Nordestino com o respectivo setor econômico de atuação:

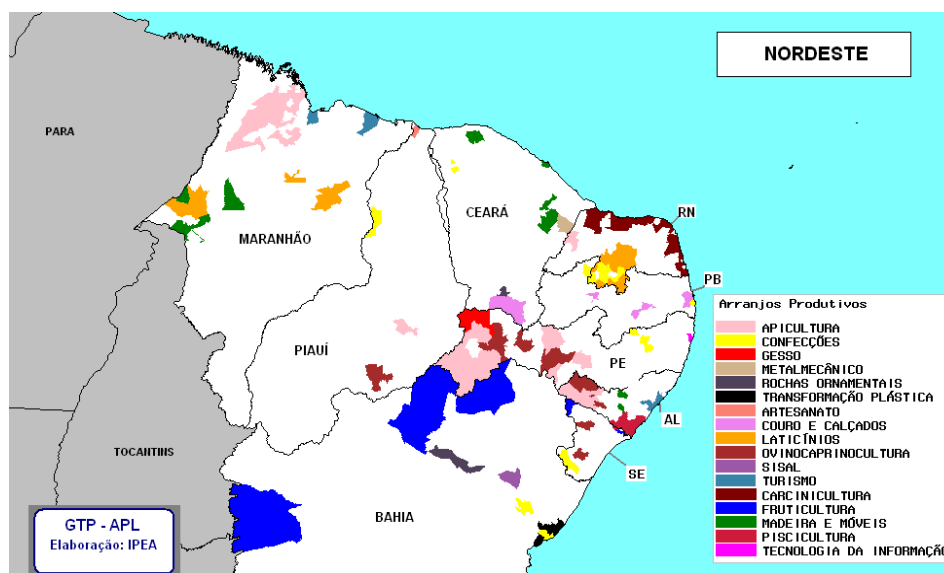


Figura 08: Distribuição dos Apls no Nordeste  
 Fonte: disponível em [www.mdic.gov.br/](http://www.mdic.gov.br/)

Percebe-se, portanto, que a primeira atribuição do GTP APL foi realizada, permitindo que outras ações fossem executadas a posteriori. No manual da “Oficina

Regional de Orientação à Instalação de Núcleos Estaduais de Apoio a Arranjos Produtivos Locais” esta ação está justificada:

Esse contexto foi decisivo no estabelecimento de uma meta quantitativa de arranjos produtivos locais, passíveis de atendimento pelas instituições do GTP, a partir de 2005, em razão de orçamentos ou pela disponibilidade de recursos humanos e outros necessários (BRASIL, 2008. B, p. 5)

Foi prontamente reconhecido que não seria possível o atendimento a essa quantidade de APLs identificados de forma imediata; desta forma, elencou-se 11 projetos que atuariam como pilotos com o objetivo de testar e desenvolver a metodologia de apoio.

O alargamento do escopo se deu por meio da definição de 05 APLs prioritários por Estado da federação, a partir de compromisso assumido durante o Fórum dos Secretários Estaduais de Indústria e Comércio, adicionando mais 131 aglomerações que, juntamente aos já existentes, totalizaram 142 APLs pilotos.

Ainda em 2004, esta seleção ocorreu em três momentos: (1) Pré-levantamento a partir do levantamento geral feito pelo GTP APL; (2) foram definidos de 02 a 05 APLs por Estado ranqueado pela maior interseção de instituições que apoiavam o APL; e (3) como desempate foram utilizados três critérios (atender a uma diversidade setorial do Estado, estar localizado em uma sub-região prioritária e obtenção de um maior Quociente Locacional, calculado pelo IPEA).

As quatro outras atribuições do GTP APL orientam a gestão da política pública de apoio a Arranjos Produtivos Locais. O segundo e o terceiro item alavancaram o esforço de levar aos territórios a ação coordenada do GTP APL, inicialmente pela constituição de Núcleos Estaduais, e depois pela adoção do Plano de Desenvolvimento Preliminar (PDP), que serve de instrumento metodológico de pleito dos investimentos do poder público, conforme consta no sítio do MDIC:

Para cumprir esse papel, os Núcleos Estaduais, ou organizações semelhantes nos Estados, passariam a induzir as demandas dos APLs, bem como fazer a análise de suas propostas e a promoção das articulações institucionais com vistas ao apoio demandado em cada Plano de Desenvolvimento ([www.mdic.gov.br/sitio/interna.php?area=2&menu=937](http://www.mdic.gov.br/sitio/interna.php?area=2&menu=937))

O manual acima citado apresenta a estratégia para a composição do Núcleo Estadual, cujo objetivo é “fomentar as demandas dos APLs, além de analisar suas

propostas e promover articulações institucionais com vistas ao apoio demandado” (BRASIL, 2008. b, p. 7). O texto ainda afirma:

Esses Núcleos devem ser preparados para executar as Rodadas de Apreciação do Plano de Desenvolvimento, que contempla discussões sobre as ações constantes do PDP e promoção de articulação para se chegar a uma ‘Agenda de Compromisso’ que delineará a estratégia de atuação integrada para cada APL (op. cit. p. 7)

Levando em consideração os grupos pré-existentes a esta política, o GTP APL propõe que a composição dos Núcleos Estaduais seja formada por:

- Pelo menos um representante do Governo Estadual (que atue com a abordagem de APL em seu Estado);
- Pelo menos um representante do Sistema S;
- Pelo menos um representante de uma instituição financeira;
- Pelo menos um representante do setor empresarial;
- Pelo menos um representante do Sistema C&T;
- Pelo menos um representante dos trabalhadores (BRASIL, 2008. b, p. 8)

O Plano de Desenvolvimento Preliminar (PDP), assim como o Manual de Apoio a APLs, foi elaborado pelo GTP APL para garantir uma uniformização metodológica na interlocução entre os diversos agrupamentos espalhados no Brasil.

Outro fator está no reconhecimento e valorização das instâncias de governança locais, pois o PDP é construído pelo conjunto de atores do APL, com o auxílio de um consultor externo que fará a sistematização do debate, a identificação dos principais desafios, das ações que estão sendo implementadas e a necessidade de investimentos em um único documento.

Além disso, o PDP é um instrumento que, ao ser encaminhando ao Núcleo Estadual, consegue reverberar as necessidades do agrupamento no âmbito local e estadual, coordenando a intervenção de diferentes esferas do poder público.

São três as etapas de operacionalização do PDP, primeiramente a orientação na elaboração do PDP por consultor previamente capacitado, e que deve seguir os princípios do termo de referência, que será posteriormente apresentado neste estudo.

Uma vez aprovado na instância local e articulado no Estado pelo Núcleo Estadual, o PDP deverá enviá-lo à Secretaria Técnica do GTP APL, que o encaminhará aos integrantes do GTP APL, a fim de se manifestarem quanto ao apoio a ser dado.

A Secretaria Técnica comunicará aos autores do PDP que iniciem as articulações que firmem uma “agenda de compromissos” no âmbito federal. Esta agenda não se traduz necessariamente em garantia do investimento, pois muitas vezes este precisa estar previsto por lei, mas se afiança um compromisso público em prol das ações a serem desenvolvidas.

Essa Agenda coloca as entidades proponentes (Governança do APL) e provedoras (NE e GTP), incumbidas de promoverem as articulações e negociações, que viabilizem os investimentos e ações previstas nos Planos de Desenvolvimento respectivos. Ou seja, não deve ser traduzida a aprovação dos Planos de Desenvolvimento, por parte do GTP APL e do NE, como garantia dos investimentos e serviços solicitados, mas ficam os envolvidos comprometidos, publicamente, com a viabilização dos mesmos, a dependerem dos recursos e prioridades de cada instituição envolvida, principalmente dos empreendedores dos APLs. (BRASIL, 2008, b. p. 9)

A figura abaixo, presente no termo de referência da Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais ilustra o processo:

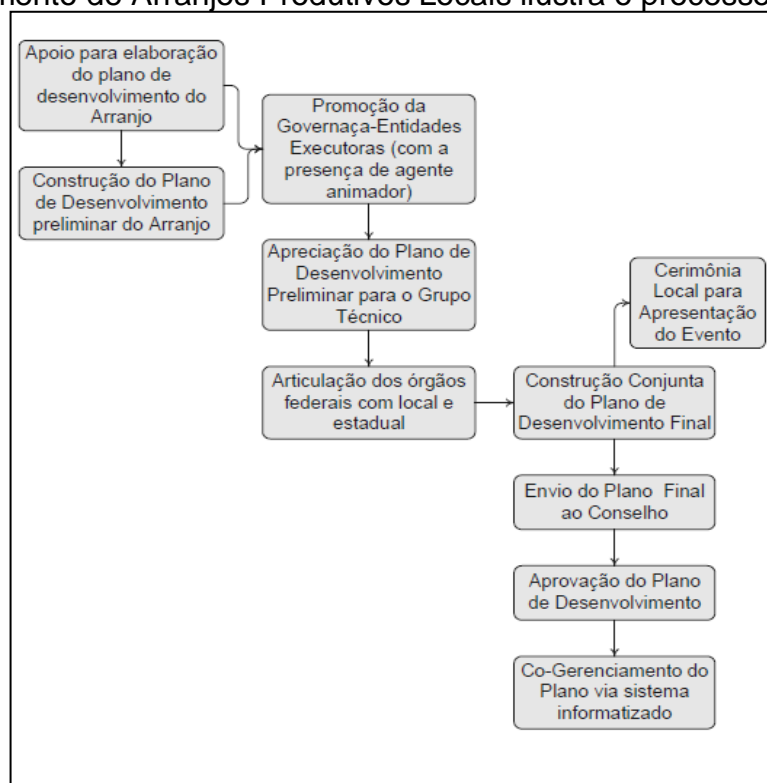


Figura 09: Diagrama da Estratégia de Atuação  
Fonte: GTP APL, 2004, p. 16

A quarta atribuição do GTP APL, “construir sistema de informações para o gerenciamento das ações”, está sendo cumprida por meio de duas ações paralelas. A primeira consiste no acompanhamento da implementação da política pública por meio do Sistema de Gerenciamento Orientado a Resultados (SIGEOR).

Este sistema é utilizado pelo SEBRAE desde que o seu modelo de gestão adotou o mesmo alinhamento. No modelo de gestão orientado a resultados, tem-se o acompanhamento de cada meta acordada, em termos de resultados, mas também dos processos que estão sendo executados.

Para a alimentação do SIGEOR são feitas pesquisas periódicas junto aos atores envolvidos na política pública, com vistas a captar as informações que mais tarde serão analisadas pelos técnicos do SEBRAE e inseridas no sistema. Este pode ser consultado por qualquer cidadão que tenha acesso à *internet* por meio do sítio [www.sigeor.sebrae.com.br](http://www.sigeor.sebrae.com.br).

Entretanto, o SIGEOR deve ser observado como um instrumento de controle gerencial dos programas e projetos executados pelo SEBRAE. Alguma luz deve ser lançada junto ao programa em relação a sua capacidade de ser instrumento de avaliação.

Adicionalmente, para que o sistema funcione, as metodologias propostas devem ser fielmente implementadas, uma vez que a padronização dos instrumentos de controle permitirá uma análise comparativa entre projetos visando muitas vezes dotar pesquisadores de subsídios para análises de eficiência.

A outra ação tem gerado informações empíricas e qualitativas sobre as políticas de apoio a APLs, são os estudos realizados pela RedeSist em todo o território nacional, financiados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Foram elaboradas Notas Técnicas em cada Estado da Federação, divididas em quatro tipos, disponíveis no sítio da RedeSist, a saber:

- a) Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio;
- b) Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados;
- c) Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações;
- d) Caracterização dos Grandes Projetos Federais.

Esses dois instrumentos são uma rica base de dados para o acompanhamento da política pública, contribuindo para estudos acadêmicos como este, mas principalmente ampliando a transparência, reorientando a política pública e gerando aprendizados para todos os atores envolvidos.

A quinta atribuição do GTP APL, “elaborar Termo de Referência que contenha os aspectos conceituais e metodológicos relevantes atinentes ao tema”, foi disponibilizada a todos os atores do sistema ainda em 2004, em que foram demonstradas as premissas que tem norteado a política pública. As diretrizes definidas neste termo de referência e que devem ser observadas na implementação da política pública são apresentadas Manual de Apoio a APLs do GTP APL. (BRASIL, 2008, a.):

- a) O protagonismo local
- b) A promoção de um ambiente de inclusão
- c) A elevação do capital social
- d) A preservação do meio-ambiente
- e) A integração com outros atores
- f) A colaboração entre os entes federados
- g) O mercado
- h) A sustentabilidade
- i) A inovação
- j) As relações de trabalho
- k) A redução das desigualdades regionais

Por fim, merece destaque a publicação do Manual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais no ano de 2008, que conseguiu consolidar todas as informações avançando, inclusive, em um levantamento presente no termo de referência de 2004, que mapeou todas as ações de apoio a APLs no país que eram executadas pelos membros do GTP APL.

Neste documento, delineia-se a política nacional, dentro de uma visão de “APLs como Estratégia de Desenvolvimento”, desdobra-se em 05 eixos estruturantes (BRASIL, 2008, p. 13):

(1) Crédito e Financiamento, a fim de suportar o processo de especialização produtiva localizada; (2) Governança e Cooperação, para consolidar as relações inter-firmas; (3) Tecnologia e Inovação, para promoção da capacidade tecnológica endógena; (4) Formação e Capacitação, na construção de capital humano diferenciado nos APLs; (5) Acesso aos Mercados Nacional e Internacional, para sustentabilidade do arranjo produtivo.

Após análise das ações elencadas no manual, algumas considerações merecem destaque. A primeira delas é que 06 das instituições componentes do GTP APL não apresentaram ações direcionadas a Arranjos Produtivos Locais, as quais se apresentam a seguir com breves considerações.

1. Ministério do Desenvolvimento Agrário
2. Ministério da Educação e da Cultura

3. Ministério do Trabalho e Emprego
4. Ministério do Meio Ambiente
5. Ministério do Turismo
6. Financiadora de Estudos e Pesquisas

A FINEP, embora não tenha apresentado ação isolada, pode ser percebida como financiadora de ações do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Instituto de Pesquisas Tecnológicas.

O Ministério da Educação e da Cultura e o Ministério do Trabalho e Emprego trabalham com ações de educação e formação para o trabalho, mas adotam a perspectiva territorial em suas ações de forma tangencial, como na Secretaria de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego.

O Ministério do Meio Ambiente, embora tenha ações finalísticas, está bem configurado como órgão de assessoramento do GTP APL, pois a política nacional tem como premissa a sustentabilidade que deve ser observada nos PDPs.

Entretanto, causa estranheza o fato do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério do Turismo não terem ações identificadas no GTP APL. Há de se ressaltar que ambos os Ministérios adotam premissas similares ao da Política para APLs, ou seja, a atuação em territórios delimitados e a adoção de instrumentos de governança.

Fazendo a análise das ações descritas, foram contabilizados 69 tipos de intervenções. Ao classificá-los a partir dos eixos estruturantes, tem-se uma distribuição equilibrada das ações, conforme gráfico abaixo:

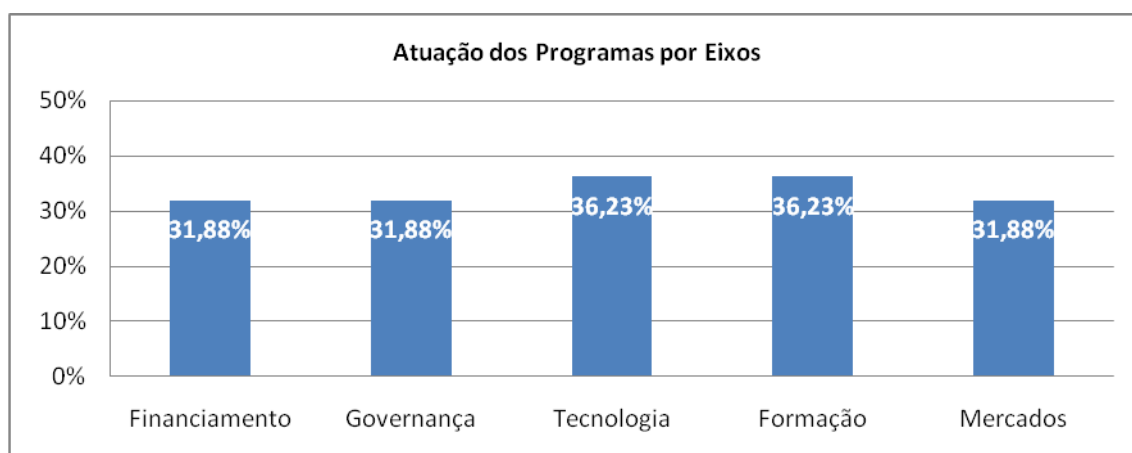


Gráfico 01: Classificação das ações do GTP APL por eixo  
 Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2008, a.)



Entretanto, apenas 23 instituições declararam ter ações para APLs, e, a partir destas, classificam-se as suas possibilidades de intervenção por eixo.

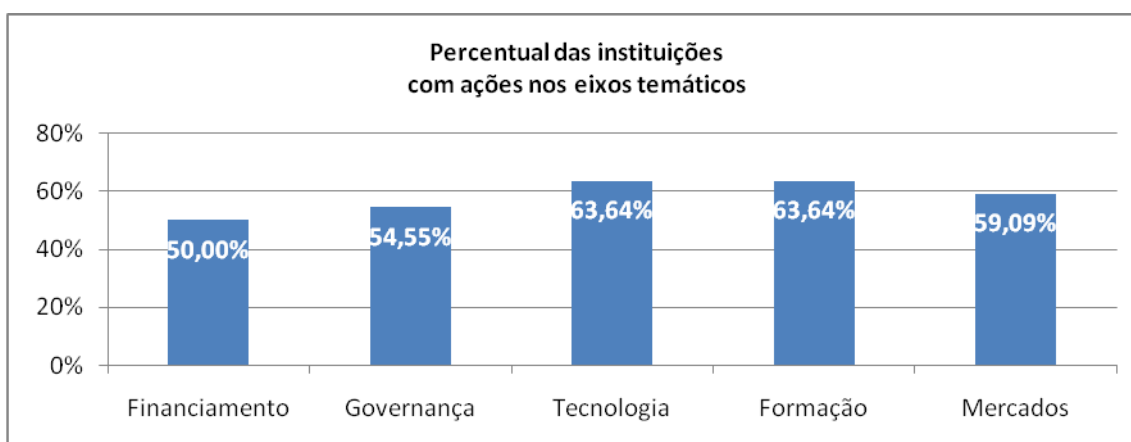


Gráfico 02: Classificação das ações do GTP APL por eixo  
Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2008, a.)

Percebe-se pelos dois gráficos acima que embora haja disposição relativamente igual na distribuição da quantidade de ações por eixo, as organizações do GTP APL ainda focalizam ações de formação e tecnologia e inovação. Pretende-se agora fazer uma análise por eixo, buscando perceber quem acessa diretamente os recursos disponíveis.

Ao analisar o primeiro eixo, crédito e financiamento, identificam-se duas categorias, a exigência de reembolso e o acesso ao recurso. Em um total de 22 linhas, quase dois terços dos recursos não são reembolsáveis, e praticamente pouco mais da metade destes são destinados a empresas<sup>5</sup>.

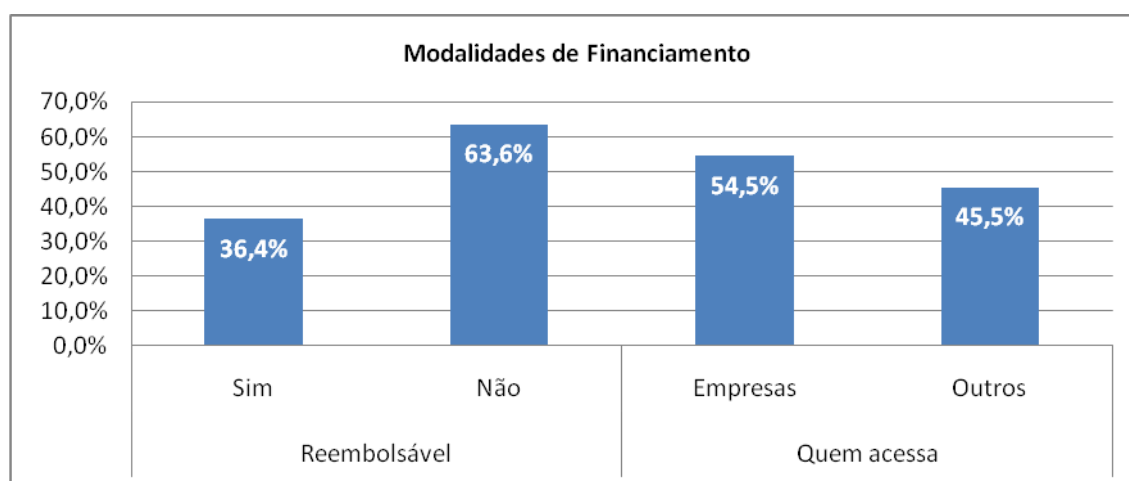


Gráfico 03: Modalidades de Financiamento do GTP APL por reembolso e acesso a recursos  
Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2008, a.)

<sup>5</sup> Como as ações podem ser simultaneamente direcionadas a empresas ou órgãos diversos o somatório dos percentuais será maior que 100%.

Entretanto, ao isolar apenas as linhas destinadas a empresas (12 linhas), esta proporção se inverte para dois terços destes recursos com exigência de reembolso, conforme gráfico abaixo:

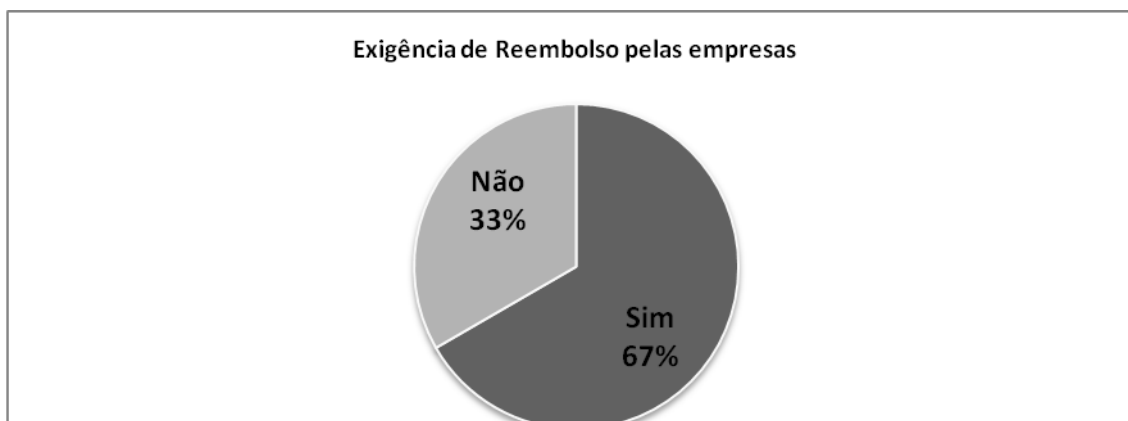


Gráfico 04: Exigência de reembolso de financiamentos para empresas  
Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2008, a.)

Continuando a análise, foram identificadas 25 ações do eixo tecnologia e inovação, 25 ações no eixo formação e capacitação e 22 ações voltadas ao acesso a mercados nacionais e internacionais, demonstrando equilíbrio entre as ações ofertadas em cada eixo. No quadro abaixo, observa-se a quantidade de ações por eixo, bem como quantas destas são acessadas pelas empresas e quantas são acessadas por organismos de suporte ao APL, como instituições de ensino superior, centros de tecnologia e organizações não governamentais.

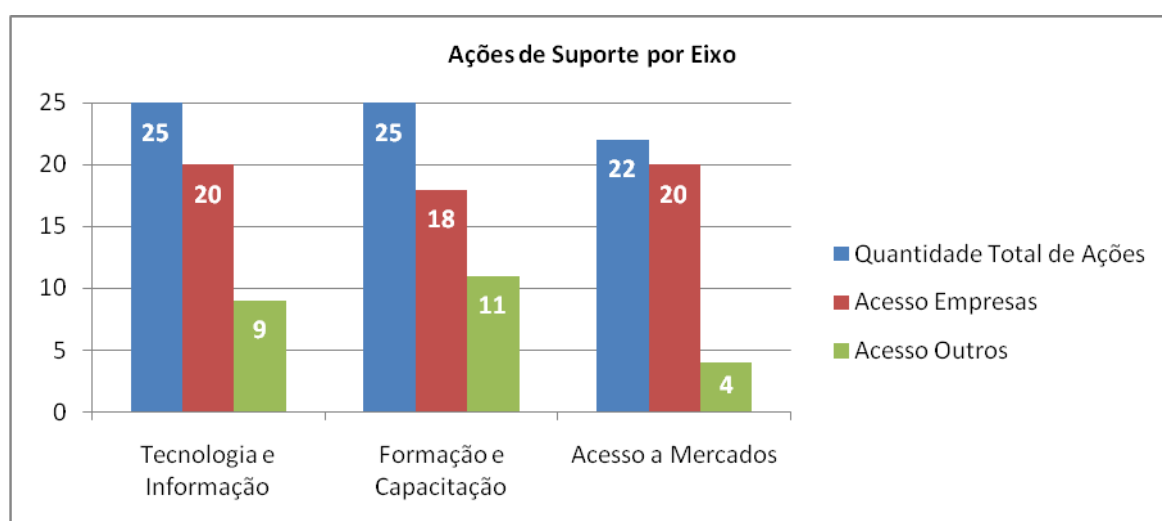


Gráfico 05: Ações do GTP APL por eixo e instituições beneficiadas diretamente  
Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2008, a.)

Outro fator a ser considerado está na forma diversificada de acesso aos instrumentos disponíveis em cada eixo. Compreende-se que para a viabilização da

política pública é importante a conjunção de esforços entre a iniciativa privada e as instituições do poder público local e organizações da sociedade civil.

Embora em cada eixo as ações sejam eminentemente voltadas para o apoio à iniciativa privada (Tecnologia e Inovação - 20, Formação e Capacitação - 18 e Acesso a Mercados - 20), as instituições locais também precisavam de conhecimento nestas áreas mesmo para poderem executar suas atividades de apoio ao APL.

A reduzida quantidade de programas voltados a outras organizações no eixo 'acesso e mercados nacionais e internacionais' demonstra a coerência da política nacional, uma vez que as empresas podem, neste caso, terem acesso aos benefícios da política pública.

O eixo 'governança e cooperação' está tratado em separado, porque as ações voltadas ao estímulo da relação interfirmas muitas vezes não são diretamente percebidos pelos agentes empresariais locais.

Foram identificadas 12 organizações e 22 ações voltadas ao estímulo da governança e cooperação dentro dos APLs, demonstrando que algumas instituições possuem mais de uma ação no eixo. Destaque para o Instituto Euvaldo Lodgi e para o Ministério da Integração Nacional com quatro ações cada.

Vale ressaltar a presença de três bancos públicos com ações voltadas à governança: Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil.

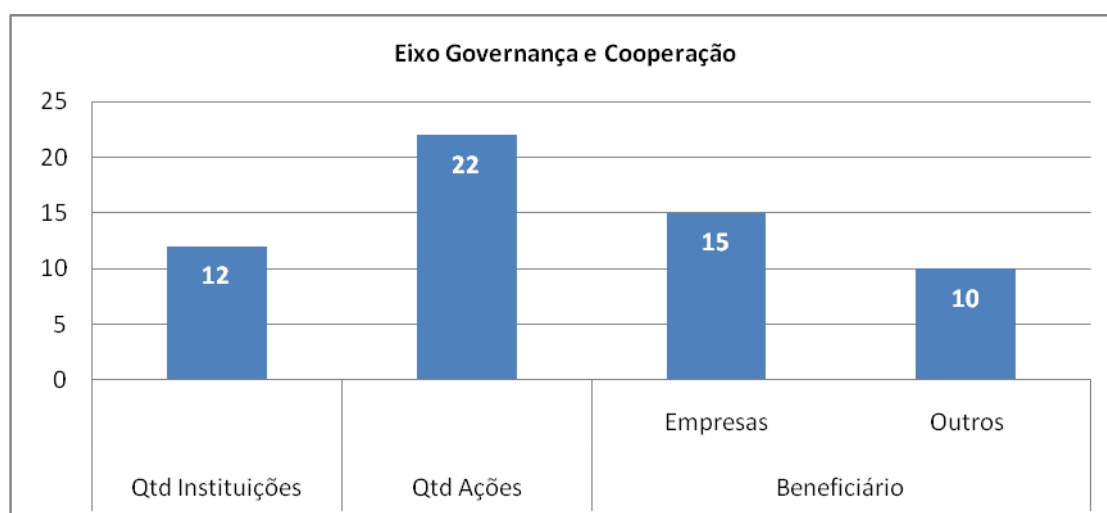


Gráfico 06: Ações do GTP APL no eixo de Governança e Cooperação  
Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2008)

As ações em que a iniciativa privada é o beneficiado direto estão relacionadas a ações de representação institucional, como no caso do Movimento Brasil

Competitivo, atividades de órgãos diretamente envolvidos com a temática como o IEL e o SEBRAE; destaque para o Programa do Banco do Brasil para a disseminação da cultura cooperativista e associativista.

Além disso, as ações voltadas aos órgãos públicos surgem em organismos do poder públicos e são voltadas à participação ou estruturação de entidades locais de governança, como ações do Banco da Amazônia e a Superintendência da Zona Franca de Manaus para o território amazônico.

Destaque para o Ministério da Integração Nacional com três programas que se justificam por atuar em territórios distintos, como o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais, Conviver e o de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

No próximo capítulo, busca-se apresentar a política que vem sendo desenvolvida no Estado do Rio Grande do Norte, com foco no Estudo de Caso do Programa de Apoio à Competitividade de Pequenas e Médias Indústrias no APL de Água Mineral da Grande Natal.

#### 4.3 NÚCLEO ESTADUAL DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

A política nacional para Arranjos Produtivos Locais, no Estado do Rio Grande do Norte, está estruturada em torno do Núcleo Estadual, que começou a operar em 23 de maio de 2007.

Este é liderado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico (SEDEC), no âmbito da Coordenadoria de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, e composto por 20 instituições públicas e de representação empresarial. O quadro abaixo mostra a sua composição:

Quadro 13: Composição do Núcleo Estadual do Rio Grande do Norte

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sedec	Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca – Sape
Banco do Brasil S.A.	Banco do Nordeste do Brasil
Associação das Indústrias Têxteis de Jardim de Piranhas	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Agência de Fomento do Rio Grande do Norte	Universidade Estadual do Rio Grande do Norte
Sindicato da Indústria Cerâmica para Construção do Rio Grande do Norte	Sindicato das Indústrias de Cervejas, Refrigerantes, Águas Minerais e Bebidas em Geral

Centro Federal de Educação Tecnológica	Universidade Federal do Semi-Árido
Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte	Federação do Comércio de Bens e Serviços do Estado do Rio Grande do Norte
Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Norte
Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico	Instituto Euvaldo Lodgi – Núcleo Regional IEL/RN
Fundação norte-riograndense de Pesquisa e Cultura	Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado – Sedec/RN

Alguns estudos vêm sendo realizados para a compreensão da política nacional, até mesmo como fruto de um dos objetivos do GTP APL nacional. O Estado do Rio Grande do Norte foi analisado por grupo de pesquisadores vinculados à RedeSist e financiado pelo BNDES.

Este grupo caracterizou as instituições do núcleo estadual em 05 categorias, seleção e promoção, apoio e promoção, crédito e fomento, formação e qualificação, e pesquisa e desenvolvimento. Para melhor entendimento, os autores elaboraram a figura abaixo:

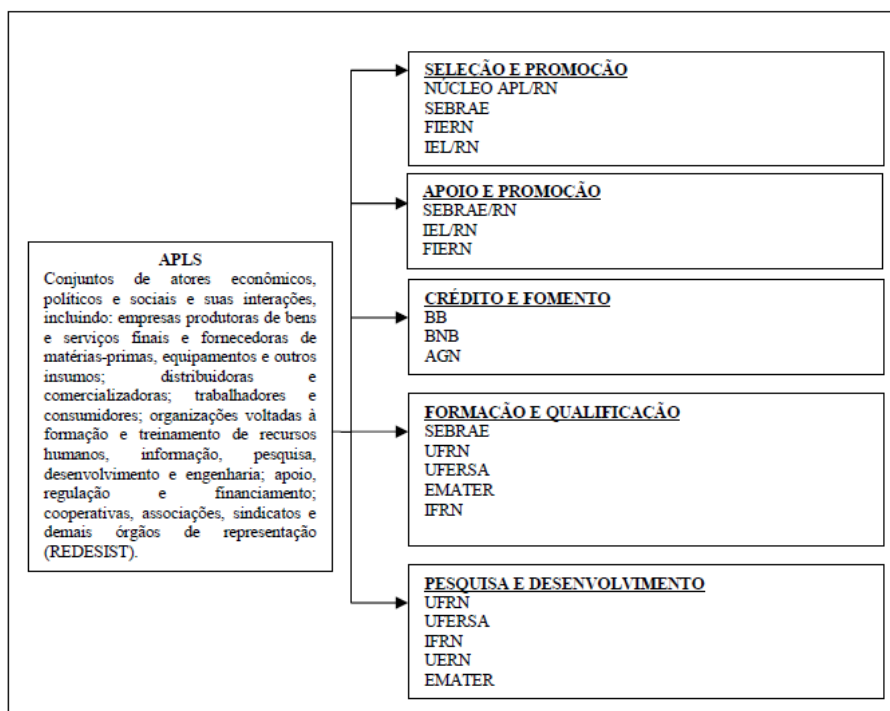


Figura 10: Caracterização do Núcleo Estadual do Rio Grande do Norte

Fonte: Apolinário *et. al.* (2009. C, p. 15)

Vale ressaltar que mesmo antes da constituição do Núcleo Estadual, algumas instituições já realizavam intervenções em territórios e setores produtivos com a compreensão e metodologia de fomento a APLs. Atualmente existem 30 Apls identificados no Rio Grande do Norte, conforme quadro abaixo:

Quadro 14: APLs identificados pela Sedec

APL	Atividade (CNAE)	Organização Responsável
APL da Apicultura	0159	SEBRAE, BNB, Núcleo Estadual
APL da Cerâmica estrutural do Apodi – Assu	234	IEL, BNB
APL da Mandioca nas Regiões Agreste e Seridó	0119 / 106	SEBRAE, BNB
APL da Mineração do Seridó e Agreste Potiguar	089	SEBRAE, BB, BNB, FAPERN
APL da Ovinocaprinocultura	0153	SEBRAE, BB, BNB, EMATER
APL da Tecelagem do Seridó	132	SEBRAE, BB
APL de Água Mineral da Grande Natal	112	IEL, BB
APL de Laticínios	1051	Núcleo Estadual, SEBRAE, EMPARN
APL de Móveis de Natal e Região Metropolitana	162 / 310	IEL
APL de Panificação da Grande Natal	472	IEL
APL de Poupas, Sucos de Frutas e Água de Coco do RN	103	IEL, BNB
APL de Telha Cerâmica do Seridó	234	IEL, BB
Aqüicultura na Região Costeira	032	SEBRAE, Núcleo Estadual
Artesanato em Palhas e Fibras	162	SEBRAE
Artesanato em Rendas e Bordados	329	SEBRAE
Avicultura	0155	BNB
Biocombustível (Girassol)	0116	EMATER
Bovinocultura de Corte	0153	BNB, BB, EMATER
Bovinocultura de Leite	0151	BNB, BB, EMATER
Cadeia Produtiva do Petróleo, Gás e Energia do RN	060 / 351	SEBRAE, IFRN, BNB
Cajucultura e Beneficiamento de Castanha de Caju	0133 / 103	EMPARN, EMATER, FETARN, SEBRAE
Carcinicultura	0322	EMPARN
Confecções / Têxtil	132	SEBRAE, BNB
Cotonicultura	0112	FIERN, EMATER, EMPARN, FETARN, FAPERN, IDEMA
Flores e Plantas Ornamentais da Grande Natal e Zona da Mata	4649	SEBRAE
Fruticultura nas Regiões Oeste e Vale do Assu	0133	SEBRAE, EMATER, EMPARN
Piscicultura e Pesca nas Regiões Oeste, Central e Seridó.	0311	SEBRAE, BB
Turismo no Litoral	799	SEBRAE, BNB
Turismo Rural	799	SEBRAE, EMATER

Fonte: Adaptado de Apolinário *et. al.* (2009. a, p. 15)

Esses APLs refletem de forma bastante aproximada à dinâmica econômica do Estado do Rio Grande do Norte. Entretanto, poucas refletem um alto nível de atividade econômica como nos casos das Cadeias Produtivas do Petróleo e Gás, da Cadeia Produtiva que envolve a cotonicultura, têxtil e confecções, da Cadeia produtiva da Fruticultura ou da Cadeia Produtiva do Turismo; além do APL de Carcinicultura que basicamente representa as atividades de aquicultura.

Os demais APLs ou têm atividade bastante localizada ou têm pequena contribuição (Artesanato, Apicultura, Caprinocultura) para o Produto Interno Bruto do

Estado, embora tenham outros efeitos positivos para a sociedade potiguar, como será explanado mais adiante.

Em relação à distribuição territorial, percebe-se que poucos municípios ainda detêm boa parcela das atividades econômicas. Municípios como Natal e Parnamirim possuem 03 APLs identificados. Mossoró, a segunda maior cidade do Estado, possui 04 APLs.

É relevante destacar, no entanto, que em grande parcela do território, as atividades de apicultura, caprinocultura e cotonicultura. A tabela abaixo demonstra esta concentração econômica e espacial.

Quadro 15: Distribuição dos APLs priorizados no Rio Grande do Norte

Qtd. Apls	Nº mun.	Part. Total munic. (%)	PIB (R\$ mil)	Part. no PIB (%)	População (habitantes)	Part. no total população (%)	Área (Km <sup>2</sup> )	Part. no total área
01	74	62,18	3.634.512	17,68	647.147	21,47	19.658	36,90
02	29	24,37	1.829.530	8,90	316.119	10,49	10.634	19,96
03	12	10,08	10.552.583	51,33	1.267.137	42,04	6.535	12,27
04	2	1,68	2.334.712	11,36	276.458	9,17	2.996	5,62
05	2	1,68	702.144	3,42	97.980	3,25	2.041	3,83
<b>Total</b>	<b>119</b>		<b>19.053.481</b>	<b>92,69</b>	<b>2.604.841</b>	<b>86,42</b>	<b>41.864</b>	<b>78,58</b>

Fonte: Apolinário *et. al.* (2009. a. p. 42)

De acordo com Apolinário *et. al.* (2009, p. 40), “somente nove dos 167 municípios do estado não têm pelo menos um APL identificado e apoiado pelas organizações envolvidas com os arranjos”. Porém, a equipe da RedeSist atenta para distorções nesta análise:

Dois exemplos desses critérios ocorrem com os APLs da cotonicultura e da produção de biocombustíveis, tendo como matéria-prima as sementes de girassol. No primeiro caso, os municípios incluídos são os aptos a desenvolver a cotonicultura por estarem na delimitação definida pelo Zoneamento Agrícola do Ministério da Agricultura. Por esse critério são incluídos vinte e dois municípios. Entretanto, os dados do Censo Agropecuário de 2006 revelam que, entre os vinte e dois municípios listados, seis não registraram produção, enquanto em quatro outros ela se reduzia a um hectare de área colhida (APOLINÁRIO *et. al.*, 2009. c, p. 41).

O mapa abaixo, baseado no quadro 17, complementa a percepção da concentração territorial dos APLs no Estado do Rio Grande do Norte.

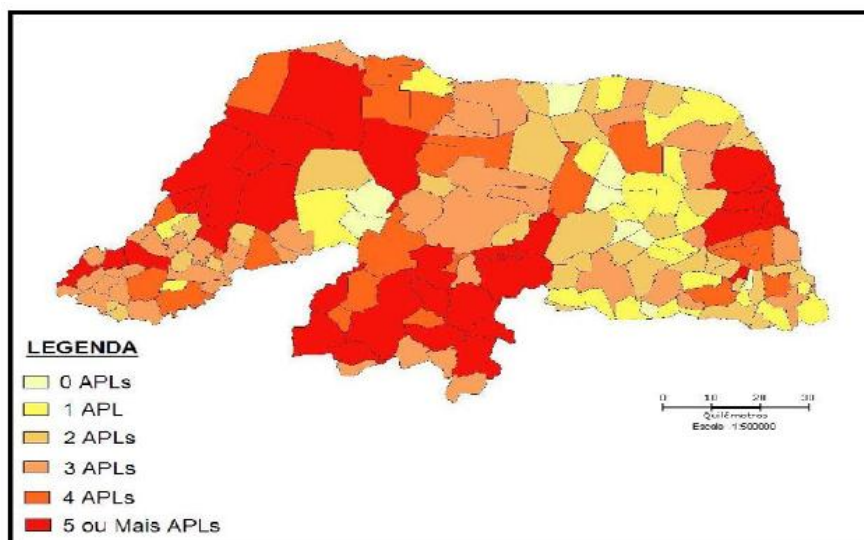


Figura 11: Densidade espacial da distribuição de APLs no Rio Grande do Norte  
**Fonte:** Apolinário *et. al.* (2009. c, p. 40)

Dando continuidade à análise da política pública, visando a inclusão na política nacional, foi realizado o trabalho demandado pelo GTP APL de priorização de 10 Arranjos Produtivos Locais que teriam as suas demandas encaminhadas para a esfera federal. O quadro abaixo apresenta os APLs com delimitação territorial mais específica, destacando, também, a sua importância econômica.

Quadro 16: Apls prioritários GTP APL (2008-2010) no Rio Grande do Norte

APL Setor	Cidade Pólo				Outros Municípios	APL	
	Pólo	IDH	PIB	População		Empresa Formal	Emprego Direto
Água Mineral	Natal	0,760	5.778.300	156.181	Extremoz, Macaíba, Parnamirim	16	1.300
Fruticultura	Assu	0,735	200.755	224.910	Mossoró	-	-
Cerâmica do Apodi – Assu	Assu	0,677	200.755	51.253	Afonso Bezerra, Angicos, Fernando Pedrosa, Lajes Pedro Avelino	44	1.350
Tecelagem do Seridó	Jardim de Piranhas	0,675	30.058	13.719	---	180	1.400
Mineral	Parelhas	0,704	784.326	59.973	Acari, Carnaúba dos Dantas, Equador, Jardim do Seridó, Ouro Branco, Santana do Seridó	-	-

**Fonte:** Brasil, GTP APL, Novembro de 2007. APLs prioritários GTP APL (2007, p. 23)



Outros cinco Arranjos priorizados possuem maior extensão territorial, muitas vezes com cobertura em extensas regiões do Estado; desta forma não é possível identificar um município pólo. Assim sendo, apresenta-se os Apls juntamente com a sua participação no balanço de pagamentos no Estado do Rio Grande do Norte, bem como algumas observações acerca da sua dinâmica:

Quadro 17: Balanço Comercial referente aos Apls prioritários no Estado no ano de 2006 em R\$ (mil)

<b>APL</b>	<b>Fluxo de Entradas</b>	<b>Fluxo de Saídas</b>	<b>Saldo</b>
Confecção e Têxtil	527.197	934.671	241.042
Aquicultura e Pesca	43.235	37.196	- 6.038
Laticínios	860	0	-860
Ovino Caprinocultura	690	4	- 686
Apicultura	2	25	23

Fonte: Elaboração própria a partir da Nota Técnica 04 – Apolinário *et. al.* (2009. b). Dados da Secretaria Estadual de Tributação

A produção têxtil e de confecções representa ampla parcela da atividade econômica do Estado, isto se deve a tradicional cultura do algodão arbóreo e a política da Sudene, que a partir da década de 1970 incentivou a atração de indústrias para o Estado. Muitas destas fecharam ao final da década de 1980 e início da década de 1990, “sendo substituídas por uma nova geração de empresas de capital nacional” (APOLINÁRIO *et. al.*, 2010. b, p. 57).

A atividade de carcinicultura lidera as atividades de aquicultura no Rio Grande do Norte. De acordo com Apolinário *et. al.* (2010. b, p. 59), “o período de crescimento mais intenso do cultivo ocorreu na presente década, quando a área dedicada à produção passou de 2.024 há, em 2001, para 11.435 há, em 2005 (crescimento de 465%)”. Entretanto, diversos problemas afetaram a atividade econômica, fazendo com que todo o setor fosse influenciado.

A Carcinicultura respondeu por 63,57% do valor total das vendas (R\$ 37.196 mil) interestaduais das atividades da aquicultura e pesca e por 34,23% do total do setor primário. Entretanto, o valor das exportações (R\$ 107.962 mil) foram 190,00% maiores que as vendas internas, correspondendo a 83,22% do valor gerado pelas exportações de camarões, peixes e outros crustáceos realizadas em 2006 (APOLINÁRIO *et. al.*, 2009. b, p. 59).

O APL de laticínios é composto por 26 usinas de beneficiamento de leite, que, assim como o rebanho bovino, está distribuída em todo o território do Estado. Atividade de enorme impacto na economia rural, estima-se que aproximadamente 18

mil agricultores familiares tenham na produção de leite a sua principal atividade, adiciona-se juntamente com as aproximadamente 800 pessoas que trabalham nas unidades de beneficiamento.

As empresas que compõem este Arranjo Produtivo têm capacidade instalada de 513 mil litros de leite por dia, bastante superior a capacidade de produção de 300 mil litros. Este fato se explica: em grande parte, a atividade é custeada por meio do Programa do Leite.

Este fato inusitado – existência de capacidade instalada quase duas vezes superior à quantidade total do leite produzido no estado – está relacionado com a existência do Programa do Leite, que vem sendo financiado pelo governo do estado há mais de duas décadas. Ao distribuir 167 mil litros de leite diariamente para crianças, nutrizas e idosos pertencentes a famílias pobres, o governo do estado garante, por outro lado, uma demanda institucional que tem estimulado o crescimento da bovinocultura e das usinas de beneficiamento de leite (APOLINÁRIO *et. al.*, 2009. b, p. 92).

Quando observado apenas o fluxo de pagamentos, pode-se perceber pouca representatividade econômica da Apicultura. Entretanto, por estar localizada em 32 municípios, em sua maioria no semi-árido, a atividade faz-se importante para a geração de renda em diversas comunidades rurais.

De acordo com Apolinário *et. al.* (2009. b), a atividade apícola envolve cerca de 3.500 apicultores que criam 10.500 empregos diretos e está em fase de franca expansão. A produção cresceu entre os anos de 2003 (345 ton.) e 2006 (1.000 ton.), demonstrando que esta atividade é um segmento que à medida que for apoiado, pode representar ainda mais para o desenvolvimento do RN.

Atividade peculiar do sertão brasileiro, a criação de cabras e bodes tem servido de sustento do povo sertanejo desde a sua colonização. A caprinocultura cresceu juntamente com o aumento da população do Rio Grande do Norte. Esta é uma atividade que gera diversos produtos: a carne, o leite e as vísceras utilizadas na alimentação. A pele é exportada principalmente para o Estado do Ceará com vistas ao tratamento em curtumes. Estudo da RedeSist (APOLINÁRIO *et. al.*, 2009. b, p. 86) “prevê em torno de 5.000 pessoas que trabalham na manutenção dos rebanhos”.

## 4.4 PROGRAMA DE APOIO A COMPETITIVIDADE DAS MICRO E PEQUENAS INDÚSTRIAS – PROCOMPI

### 4.4.1 Histórico do Programa

A Confederação Nacional da Indústria – CNI realizou a primeira edição do Procompí no ano de 1998, adotando como estratégia e o apoio a setores industriais ligados a Sindicatos das Federações Estaduais da Indústria, ou seja, ainda se atuava apenas com a lógica setorial.

Com foco nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, o programa começava a indicar a sua expansão pelos seus resultados positivos, sendo que a segunda versão do Programa, no ano de 2004, chegou a ter 55 projetos aprovados em 19 estados da federação e 17 setores econômicos distintos.

Vale ressaltar que nesta segunda versão fora introduzida uma nova estratégia, a atuação em Arranjos Produtivos Locais.

A relevância das iniciativas de natureza setorial, que têm caracterizado esse programa desde o seu início, não pode ser ignorada. Ainda assim, é oportuno estabelecer uma nova frente de atuação complementar com o objetivo de apoiar iniciativas de estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APL). [...] Assim, o presente Programa deverá contemplar tanto projetos setoriais específicos, quanto projetos na linha de arranjos produtivos locais. (SEBRAE, 2004, p. 7).

Esta inovação no programa se deveu principalmente pela entrada do novo parceiro nacional, o Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa – Sebrae. O manual de orientações do programa argumenta:

Com esse passo, a CNI e as suas Federações buscarão uma maior integração com outras instituições e órgãos que têm crescentemente atuado nesse campo, que se apresenta como um importante indutor do desenvolvimento econômico e social e da redução das desigualdades regionais. [...] Assim, este Programa se soma às iniciativas já implementadas pelo SEBRAE na linha de APLs (SEBRAE, 2004, p. 7).

Neste ano, portanto, o Procompí passa a se configurar como uma política de apoio a Arranjos Produtivos Locais, objeto desta análise. Há de observar a convergência no plano nacional com a elaboração do PPA (2004-2007) e com a

criação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP APL, mencionado em capítulo anterior.

No Estado do Rio Grande do Norte foram aprovados três projetos, sendo dois setoriais (Água Mineral e Bonelaria) e um Arranjo Produtivo Local (Cerâmica). Importante perceber então que o projeto, que hoje é desenvolvido com a abordagem em Arranjos Produtivos Locais, de fato, começou como um projeto com a abordagem setorial.

A não continuidade do projeto na área de Bonés, e a mudança do projeto de água mineral para a abordagem em Arranjo Produtivo Local, fez com que, no Estado do Rio Grande do Norte, a terceira edição não contemplasse mais projetos setoriais, ficando apenas projetos de apoio a APLs.

Esta terceira edição se iniciou no ano de 2007, com término previsto para o ano de 2009. Na página eletrônica do Instituto Euvaldo Lodgi, identifica-se que foram selecionados cinco projetos, conforme quadro abaixo:

Quadro 18: Apls apoiados pelo IEL no Estado do Rio Grande do Norte

<b>APL</b>	<b>Número de Indústrias</b>	<b>Territorialidade</b>
Água Mineral da Grande Natal	15	Natal, Parnamirim, Macaíba e Extremoz
Cerâmica Estrutural do Apodi – Assú	21	Municípios de Assú, Itajá, Ipanguaçu, Parelhas, São Gonçalo do Amarante, Ceará Mirim, Goianinha, Governador Dix-Sept Rosado e Apodi, localizados no Vale do Apodi- Assú
Móveis de Natal e Região Metropolitana	19	Natal, Parnamirim, Macaíba, São José de Mipibu e São Gonçalo do Amarante
Panificação da Grande Natal	20	Natal, Parnamirim, Macaíba e Extremoz
Telha Cerâmica do Seridó	23	Municípios de Acari, Carnaúba dos Dantas, Cruzeta, Parelhas, Jardim de Piranhas, Santana do Seridó e Tangará, localizados na Região do Seridó Potiguar.

Fonte: [http://www.rn.iel.org.br//index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=6&id=27&Itemid=34](http://www.rn.iel.org.br//index.php?option=com_content&task=category&sectionid=6&id=27&Itemid=34)

Posteriormente fora realizada a inclusão de um último APL, o de Polpa, Sucos de Fruta e Água de Coco, que devido as suas características acaba por ser um elo importante para o fortalecimento da cadeia produtiva do agronegócio do Estado, da mesma forma que também se integra de forma tangencial ao APL de Água Mineral da Grande Natal. Entretanto, não se percebeu qualquer tipo de interlocução entre os empresários destes APLs.

No caso do APL de Água Mineral, observa-se a agregação de valor ao produto em outra linha, partindo para produtos industrializados como refrigerantes, e sorvetes.

Desta forma, a terceira versão do Programa de Apoio a Competitividade das Micro e Pequenas Indústrias – Procompi desenvolveu seis projetos no Estado do Rio Grande do Norte. O resumo dos resultados pretendidos em cada projeto, bem como os parceiros envolvidos é apresentado no quadro logo abaixo:

Quadro 19: Relação dos principais programas, projetos e ações de apoio a APLs implementadas pelo IEL/RN

<b>APL</b>	<b>Resultados Pretendidos</b>	<b>Principais Parceiros</b>
Panificação da Grande Natal	<ul style="list-style-type: none"> <li>· aumentar o faturamento das empresas em 10% ao ano;</li> <li>· aumentar o volume de vendas em 5% ao ano;</li> <li>· capacitar 80% dos empresários participantes do projeto;</li> <li>· capacitar 20% dos trabalhadores das empresas do APL;</li> <li>· aumentar a produtividade em 5% ao ano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sebrae/RN</li> <li>- Senai/RN</li> <li>- Sesi/RN</li> <li>- Ufrn</li> <li>- Sindipan</li> </ul>
Água Mineral da Grande Natal	<ul style="list-style-type: none"> <li>· elevar a produção em 5% ao ano;</li> <li>· reduzir o desperdício em 10% ao ano;</li> <li>· ampliar a carteira de clientes em 10% ao ano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sebrae/RN</li> <li>- Senai/RN</li> <li>- Sesi/RN</li> <li>- Ufrn</li> <li>- Sincramirn</li> </ul>
Cerâmica Estrutural do Apodi – Assú	<ul style="list-style-type: none"> <li>· aumentar em 5% a rentabilidade decorrente do uso racional de energia;</li> <li>· elevar em 5% o volume de vendas;</li> <li>· reduzir em 10% o desperdício de produtos</li> <li>· elevar em 5% a produtividade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sebrae/RN</li> <li>- Senai/RN</li> <li>- Sesi/RN</li> <li>- Ufrn</li> <li>- Sindicer</li> </ul>
Móveis de Natal e Região Metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> <li>· aumentar o faturamento das empresas em 5% ao ano;</li> <li>· aumentar o volume de vendas em 5% ao ano;</li> <li>· aumentar as linhas de produtos em 5% ao ano;</li> <li>· aumentar o volume físico de produção em 5% ao ano;</li> <li>· reduzir o refugo em 10% ao ano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sebrae/RN</li> <li>- Senai/RN</li> <li>- Sesi/RN</li> <li>- Ufrn</li> <li>- Sindimóveis</li> </ul>
Telha Cerâmica do Seridó	<ul style="list-style-type: none"> <li>· aumentar o faturamento das empresas em 5% ao ano;</li> <li>· aumentar o volume de vendas em 10%;</li> <li>· aumentar a produtividade das empresas em 10%;</li> <li>· reduzir o desperdício/perdas em 10% ao ano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sebrae/RN</li> <li>- Senai/RN</li> <li>- Sesi/RN</li> <li>- Ufrn</li> <li>- Sindicer</li> </ul>
Polpas, Sucos de Frutas e Água de Coco	<ul style="list-style-type: none"> <li>· aumentar o faturamento das empresas em 10%;</li> <li>· aumentar o volume de vendas em 10%;</li> <li>· aumentar a produtividade das empresas em 5%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sebrae/RN</li> <li>- Senai/RN</li> <li>- Sesi/RN</li> <li>- Ufrn</li> <li>- Sindifrutas</li> </ul>

Fonte: Apolinário et. al. (2009. c, p. 69)

Há de se destacar que em todos os APLs as seguintes instituições estão presentes: Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (Sebrae), Serviço Nacional e Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Social da Indústria (Sesi) e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Ufrn). Adicionalmente,

cada projeto específico tem o seu sindicato compondo o núcleo gestor, ampliando a governança da política pública.

#### 4.4.2 Descrição do Programa

Nacionalmente, o PROCOMPI é gerenciado por um comitê, que pelo lado da CNI é composto pela Gerência de Competitividade Industrial, do Instituto Euvaldo Lodgi (IEL), e pelo lado do SEBRAE Nacional, é composto pela Unidade de Atendimento Coletivo Indústria; competindo à Gerência de Desenvolvimento Empresarial, do IEL/RN, a execução do programa no âmbito do Estado.

O PROCOMPI rapidamente atingiu um nível de maturidade conceitual e metodológica, mesmo com pouco tempo de existência. Em 2004, a CNI e o SEBRAE elaboraram um manual operacional que demonstra esta afirmativa.

O manual composto de seis partes descreve as linhas gerais e mecanismos de gestão do programa, permitindo o nivelamento em todo o território nacional. Muitos dos termos, técnicas e procedimento adotados fazem referência a tecnologias desenvolvidas no âmbito do Sebrae.

Sendo assim, a parceria com o SEBRAE trouxe recursos, mas principalmente conhecimento e experiência na condução da política pública por parte do Instituto Euvaldo Lodgi – IEL. A partir da análise deste manual, descrevem-se os principais pontos da política pública em análise. O manual apresenta os seguintes pressupostos para a política:

Quadro 20: Pressupostos para a atuação do Procompi

Pressupostos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O fortalecimento das micro e pequenas indústrias no contexto do seu território e do setor produtivo que ali se encontra;</li> <li>• Atuação em ações coletivas, estimulando o desenvolvimento de projetos estruturantes e incrementais no âmbito de Arranjos Produtivos Locais – APLs prioritários, selecionados a partir da densidade empresarial e do dinamismo sócio-econômico existente;</li> </ul>
Pressupostos operacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ênfase em projetos incrementais, no âmbito dos APLs, que promovam os encadeamentos entre grandes e pequenas indústrias;</li> <li>• Ênfase em projetos incrementais, no âmbito dos APLs, que estimulem a formação de núcleos setoriais;</li> <li>• Ênfase em projetos setoriais, que aumentem a capacidade gerencial e associativa das Micro e Pequenas Indústrias.</li> </ul>

Fonte: Elaborados a partir de Manual CNI SEBRAE (2004, p. 2)

Continuando, as diretrizes para atuação do Procompí em cada Estado são apresentadas, buscando os objetivos abaixo (SEBRAE, 2004, p. 8):

1. Incrementar o nível de articulação do setor no estado, visando o desenvolvimento de uma rede de apoio institucional;
2. Inserir as ações de melhoria em um Arranjo Produtivo Local ou em elos de Cadeias Produtivas prioritárias para o estado ou região;
3. Promover o Desenvolvimento Setorial e Regional a partir das iniciativas estabelecidas;
4. Estimular o fortalecimento de uma cultura, em todo o país, onde predomine valores voltados para a cooperação na busca do atendimento de interesses comuns;
5. Elevar o capital social das comunidades;
6. Identificar e consolidar experiências exitosas nos projetos, centradas em ações voltadas, preferencialmente, ao desenvolvimento local e setorial, transformando-as em referência para a multiplicação no país;
7. Estimular o desenvolvimento de lideranças locais, formando as competências necessárias para a promoção do desenvolvimento local e setorial;
8. Capacitar as micro e pequenas indústrias em gestão empresarial para atuação em mercados internacionais provendo soluções em Inovação e Acesso à Tecnologia, Comercialização, Marketing, Educação Empreendedora, Orientação Empresarial, Desenvolvimento Setorial e Regional;
9. Estimular o aumento da participação da CNI e do SEBRAE no esforço nacional de elevação da competitividade e de maior internacionalização dos micro e pequenos negócios, através de iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade e aumento da produtividade;
10. Reforçar as imagens institucionais do SEBRAE e do Sistema CNI, dando o exemplo de atuação em parceria em sintonia com as reais demandas e necessidades do setor produtivo, especificamente no que diz respeito às micro e pequenas indústrias.

Operacionalmente, o Procompí define as organizações e setores que devem ser alcançados pela política pública, a saber:

- **Segmento do Público a ser Atingido:** Empresa industrial de micro e pequeno porte, obedecendo ao número limite de até 99 (noventa e nove) empregados.
- **Setores Prioritários:** Agronegócios, Alimentos e Bebidas, Artefatos de Borracha, Bens de Capital, Calçados e Artefatos de Couro, Cerâmico, Construção Civil, Eletroeletrônico, Extração Mineral, Embalagens, Gemas e jóias, Gráfico, Higiene e Beleza, Mármore e Granitos, Moveleiro, Metal mecânico, Metalúrgico, Minerais Não Metálicos, Plástico, Químico e Têxtil/ Confecção e Petróleo e Gás.
- **Territórios Trabalhados pelo SEBRAE com a abordagem de APL:** buscará identificar as diversas oportunidades existentes em cada estado, levando em conta, inclusive, aqueles identificados pelo SEBRAE como prioritários.
- **Nº mínimo de indústrias participantes:** com um grupo de, no mínimo, 15 indústrias.

Mais a frente, percebe-se que Arranjo Produtivo Local de Água Mineral da Grande Natal atende a todos os requisitos para inserção na política pública. Entretanto, um último fator é apresentado pelo manual.

O Procompi pode ser implementado a partir da opção de dois tipos de projetos, e estes, acessam diferentes montantes de recursos. Esta informação é importante, pois pode explicar a inexistência de projetos setoriais na terceira versão.

Quadro 21: Modalidades de projetos no Procompi

<b>Tipo de Projeto</b>	<b>Valor Máximo</b>
Projetos incrementais no âmbito dos APLs	R\$ 250.000,00
Projetos Setoriais	R\$ 125.000,00

Fonte: Elaborado a partir de SEBRAE (2004, p. 10-11)

Uma vez que o objeto deste trabalho é a análise das políticas voltadas a Arranjos Produtivos Locais, será dado aprofundamento nos aspectos relativos à linha de “projetos incrementais no âmbito de APLs”.

O primeiro ponto a se observar consiste nas premissas e diretrizes adotadas pela abordagem. A compreensão de competitividade é consistente com os trabalhos de Albaladejo (2001, p. 3) e com as orientações da UNCTAD (1998) *apud* Diniz *et. al.* (2006, p. 113-115) mencionadas em capítulos anteriores. A atuação em Arranjos Produtivos Locais deve prever o incremento da competitividade em três dimensões, conforme quadro abaixo:

Quadro 22: Dimensões de Competitividade, fatores condicionantes e principais ações

<b>Dimensão</b>	<b>Fatores ou Condicionantes</b>	<b>Principais Ações</b>
Sistêmica	Macroeconômicos, internacionais (mercado internacional), avanço do conhecimento, infraestruturas, fiscais, financeiros e político-institucionais;	- Análise dos fatores condicionantes macroeconômicos e do Mercado Internacional - Orientações fiscais e político-institucionais - Acesso a financiamentos - Seminários nacionais e internacionais
Estrutural	Acesso ao mercado e à tecnologia, à configuração da indústria, à dinâmica da concorrência, ao grau de encadeamentos de negócios, grau de interatividade e conectividade das empresas do setor nos elos e/ou na estrutura da cadeia produtiva principal, grau de interatividade inter e intra-setorial, do setor com cadeias produtivas complementares e das empresas	Análises do grau - de interatividade inter e intra-setorial, - de interatividade e conectividade das empresas dos APLs nos elos da cadeia produtiva principal em que estão inseridas - de interatividade das empresas dos APLs com cadeias produtivas complementares - de interatividade das empresas dos APLs com as instituições de apoio. - de encadeamentos de negócios - Estudos de Mercado



	com as instituições de apoio competitivo e destas entre si.	
Empresarial	Custo, qualidade, inovação e “marketing”, produtividade, a qualidade dos recursos humanos, a capacidade comercial, a estratégia e a gestão da empresas, entre outros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cursos nas áreas de custos, qualidade, inovação, dentre outras.</li> <li>- Criação de <i>Marketing</i></li> <li>- Capacitação da mão-de-obra</li> <li>- Criação de estratégias e planos de gestão</li> <li>- Análise da produtividade</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de SEBRAE (2004, p. 15) e Apolinário et. al. (2010. c, p. 70)

Dentro da abordagem em Arranjo Produtivo Local restam ainda duas opções de projetos com características distintas, os projetos estruturantes e os projetos incrementais.

O projeto estruturante “tem como objetivo atuar nas três dimensões da competitividade: empresarial, estrutural e sistêmica. [...] Sinaliza a possibilidade de diversos outros projetos incrementais” (MANUAL CNI SEBRAE, 2004, p. 16).

Já o projeto incremental, “tem como objetivo atuar em demandas específicas no âmbito dos APL [...]” (MANUAL CNI SEBRAE, 2004, p. 16). Eles atendem a necessidades específicas nas áreas de gestão empresarial, mercado, ambiente, design, tecnologias limpas, inovação, entre outras.

Nas considerações preliminares para a realização de projetos incrementais no âmbito de APLs, é recomendado que os projetos se agreguem na rede de políticas públicas existentes no âmbito estadual, inclusive identificando os instrumentos de governança já existentes, e quando não for o caso criar os mesmos.

Desta forma, os gestores dos projetos PROCOMPI nos estados deverão procurar os gestores pertencentes à governança dos APLs de maneira a se incorporarem aos projetos de desenvolvimento, no sentido de estabelecer um alinhamento estratégico e operacional, bem como otimizar a eficiência das iniciativas e a alocação dos recursos nos territórios (SEBRAE, 2004, p. 17)

Após a fase de reconhecimento e estruturação da governança, o Procompi busca realizar diagnósticos nas empresas que compõem a cadeia produtiva principal do Arranjo Produtivo Local. Embora o conceito de APL envolva fornecedores de insumos, máquinas e equipamentos, compradores, o estudo se atém apenas as principais empresas.

Por fim, o próprio APL deve definir que modelo de projeto deve ser implementado. As duas opções, “formação de núcleo setorial” e “encadeamento entre grandes e pequenas empresas” podem ser observadas no quadro abaixo:

Quadro 24: Tipos de projetos a serem implementados

<b>Formação de Núcleo Setorial</b>	<b>Encadeamento entre Grandes e Pequenas Empresas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seminário de Sensibilização</li> <li>- Formação do Núcleo Setorial</li> <li>- Indicadores de resultado</li> <li>- Diagnóstico Empresarial</li> <li>- Estruturação do Plano de Ação</li> <li>- Pactuação e Responsabilidades</li> <li>- Execução do Plano de Ação</li> <li>- Monitoramento e Avaliação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificação de Grande Empresa</li> <li>- Identificação de MPEs fornecedoras efetivas e potenciais</li> <li>- Seminário de Sensibilização</li> <li>- Adesão das MPEs</li> <li>- Indicadores de resultado</li> <li>- Diagnóstico Empresarial</li> <li>- Pactuação e Responsabilidade</li> <li>- Estruturação do Plano de Ação</li> <li>- Execução do Plano de Ação</li> <li>- Monitoramento e Avaliação</li> </ul>

Fonte: SEBRAE (2004, p. 18)

Abaixo, segue esquema do processo de implementação do ProcompI em um Arranjo Produtivo Local:

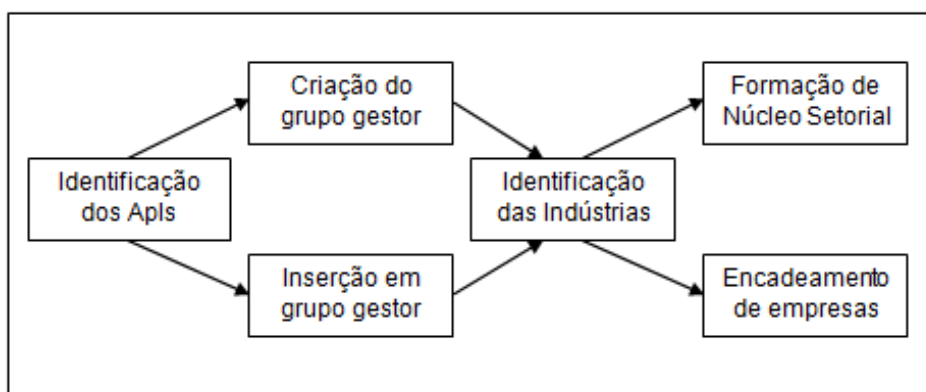


Figura 12: Esquema de implementação do ProcompI em um APL

Fonte: Elaboração própria a partir de SEBRAE (2004)

O controle dos programas e projetos acontece pelo SEBRAE por meio de realização de pesquisas em tempos determinados. No começo do projeto é realizada uma pesquisa inicial (T0) que mensura os níveis atuais das metas estipuladas. Periodicamente, e dependendo do projeto, são realizadas novas aferições, até que ao fim é realizada uma pesquisa final (TF) que mensura se as metas foram atingidas.

Esses resultados são transparentes e podem ser consultados em sistema específico, disponibilizado pela internet, na página eletrônica <http://www.sigeor.sebrae.com.br>. Este sistema é fruto do modelo de Gestão Estratégica Orientada para Resultados implantado no Sebrae há muitos anos.

## 5. METODOLOGIA DA PESQUISA

### 5.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

A análise de políticas públicas, bem como as primeiras iniciativas de avaliação de projetos e programas governamentais, remonta ao final da década de 1930, sendo, portanto, uma prática de pesquisa social relativamente recente, e um campo ainda em construção teórico metodológico.

Diante deste contexto, optou-se por desenvolver um trabalho de natureza exploratória, que venha trazer à superfície as relações entre o Estado, por meio das políticas públicas, que dão suporte à atividade empresarial, sobretudo quando os empresários se encontram organizados.

Os estudos exploratórios têm a intenção de abordar os aspectos gerais de determinado fenômeno com o objetivo de compreender o problema e permitir o avanço das ciências sociais a partir de novos estudos e pesquisas.

Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições (GIL, 2002, p. 41).

Ou seja, a pesquisa em ciências sociais é um campo em construção, que embora tenha arcabouços teóricos e epistemológicos consistentes, ainda avança nas questões de método e capacidade de conclusão a partir das diferentes abordagens.

Conforme visto no referencial teórico, a avaliação de políticas públicas se iniciou a partir da abordagem quantitativa, característica do viés positivista, preponderante nas ciências sociais ao início do século XX; no entanto, com o passar do tempo se incorporou a abordagem qualitativa, tentando compreender os aspectos subjetivos que afetam os resultados da política.

Para o atingimento dos objetivos deste trabalho, e a partir da extensa possibilidade de documentos disponíveis, percebida no decorrer da pesquisa de campo, optou-se por uma estratégia que contemple tanto as abordagens quantitativa como qualitativa, opção reforçada por Bryman (*apud* FLICK, 2009, p. 39), que afirma: “os aspectos estruturais são analisados com métodos quantitativos, e os aspectos processuais analisados com o uso de abordagens qualitativas”.

Portanto, este trabalho articulará a abordagem quantitativa e a abordagem qualitativa, cada uma respondendo a um determinado conjunto de questões de pesquisa.

Para tanto, o primeiro passo foi a pesquisa bibliográfica, que se ateve a livros, coletâneas, artigos científicos, teses de doutoramento e dissertações de mestrado nas áreas de políticas públicas e arranjos produtivos locais.

Para a identificação e avaliação do alcance das ações empreendidas em relação aos resultados alcançados pela terceira edição do Programa de Apoio à Competitividade das Micro e Pequenas Empresas (PROCOMPI), será utilizada a abordagem quantitativa. Assim, fez-se uso de dois elementos.

O modelo de gestão orientando a resultados (GEOR), adotado pelo Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), exige que os projetos implementados tenham instrumentos padronizados de controle e avaliação.

O Sebrae realiza pesquisas de campo ao início do projeto com o objetivo de fazer um levantamento da situação e identificar os atuais resultados das empresas participantes, vinculados às metas propostas nos projetos. No caso do APL de água mineral:

Esta pesquisa teve como objetivo fazer o levantamento da situação de 15 indústrias de água mineral participantes do projeto APL de Água Mineral, que inclui os municípios Natal, Macaíba, Parnamirim e Extremoz, na fase T<sub>0</sub> (Janeiro a Junho de 2007) e feito estimativa das metas a serem alcançadas a partir da evolução do projeto (SEBRAE, 2007, p. 3).

Ao final do projeto, foi realizada nova pesquisa visando identificar os resultados realmente alcançados pelo conjunto de empresas participantes do APL. Esta pesquisa, também realizada pelo Sebrae, é chamada de T<sub>f</sub>, e é um documento chave para o atingimento dos resultados deste trabalho.

A disponibilização de dados de forma compulsória por parte dos empresários, deveria permitir que o documento contemplasse todas as empresas pertencentes ao APL, de forma que os números apresentados estejam bastante próximos do resultado real alcançado pela política.

A análise documental é um importante método de pesquisa, com validade científica no momento em que atende 04 (quatro) critérios, apresentados Scott (1990 *apud* FLICK, 2009, p. 233) assim: “autenticidade (genuíno e de origem inquestionável), credibilidade (não contém erros ou distorções), representatividade

(é típico do seu tipo), e significação (é claro e compreensível)”. Uma vez que as pesquisas elaboradas pelo Sebrae atendem a estes quatro critérios, este estudo se aterá ao mesmo para contribuir com os objetivos da pesquisa.

Há de se ressaltar, entretanto, que “ao decidir-se pela utilização de documentos em estudo, deve-se sempre vê-los com meios de comunicação” (FLICK, 2009, p. 233). Ou seja, estes devem ser interpretados a partir do seu contexto, cabendo a análise crítica de suas informações.

Retornando à pesquisa do Sebrae propriamente dita, observa-se que os dados são apresentados de forma agrupada. Portanto, com vistas a produzir melhor compreensão foram aplicados questionários compostos por perguntas fechadas enfocando principalmente a identificação do grau de influência e relevância que a política pública produziu dentro das metas propostas pelo projeto.

Finalmente, o entendimento das vantagens e desafios enfrentados durante a realização da terceira edição do Procompi, bem como da influência destes fatores no contexto do APL e do setor, foi fruto da abordagem qualitativa. Para tanto, fez-se uso de análise documental e por meio da participação passiva de 03 (três) reuniões do Sindicato das Empresas de Cervejas, Refrigerantes e Água Minerais do Rio Grande do Norte – Sincramirn.

Desta forma, percebe-se que o público-alvo exerce grande influência na condução da política, de tal forma que os mesmos podem decidir que ações serão priorizadas em detrimento de outras. Diante disto, opta-se pelo uso do método do estudo de caso, como plano básico da pesquisa a ser realizado, referendado por Yin (1981, p. 32): “o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

## 5.2 COLETA DE DADOS

Cada uma das abordagens utilizadas teve seus instrumentos específicos de coleta e análise de dados. Para o atendimento dos objetivos da abordagem quantitativa, utilizou-se da análise de dados secundários, especificamente as pesquisas realizadas pelo SEBRAE nos momentos  $T_0$  e  $T_f$ :

- SEBRAE – Aferição do Projeto do APL de Água Mineral da Grande Natal – Fase  $T_0$  – Dezembro de 2007.

- SEBRAE – Aferição do Projeto do APL de Água Mineral da Grande Natal – Fase T<sub>f</sub> – Dezembro de 2007.

Ademais, outros documentos foram analisados visando compreender a política nacional para Arranjos Produtivos Locais, mas também o Procompi e a composição do APL de Água Mineral. Os documentos fruto da análise são apresentados abaixo:

- GTP APL – GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS – Apresentação: Manual de Apoio aos APLs GTP APL - Outubro de 2006
- GTP APL – GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS – Apresentação: Manual da Oficina Regional de Orientação à instalação de Núcleos Estaduais de Apoio a Arranjos Produtivos Locais. (2007)
- GTP APL – GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS – Política de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais – Manual Operacional para as Instituições Parceiras - Versão Final (19/05/2004)
- GTP APL – GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS Apresentação: Apoio a APLs / Roteiro Geral - Sistematização da Atuação Institucional Integrada em Arranjos Produtivos Locais
- GTP APL – GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE PARA 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)
- GTP APL – GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS – Apresentação: Mapa dos APLs do Brasil e por região.
- SEBRAE - Termo de Referência para atuação do Sistema SEBRAE em Arranjos Produtivos Locais – Julho de 2003
- SEDEC/RN – Relação dos Componentes do Núcleo Estadual de Apoio a Arranjos Produtivos Locais
- CNI/SEBRAE – Programa de Apoio à Competitividade das Micro e Pequenas Indústrias – Manual de Orientações
- SINCRAMIRN – Plano de Desenvolvimento Provisório do Arranjo Produtivo Local da Água Mineral da Grande Natal (2010)
- SINCRAMIRN – Pesquisa de Opinião Pública sobre o consumo de Água Mineral no Estado do Rio Grande do Norte (2010)

A segunda técnica de coleta de dados, o questionário, foi elaborado tomando por base instrumento de pesquisa elaborado pelos pesquisadores Helena Maria Lastres e José Eduardo Cassiolato, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

O instrumento foi adaptado para as necessidades da pesquisa e estruturado em duas partes. A primeira visa identificar as características da empresa e do respondente, enquanto a segunda parte, composta por 20 questões fechadas, combinando subitens, teve-se exclusivamente à captura de informações referentes ao Procompi e seus resultados no âmbito da empresa.

Desta forma, o questionário indicará de forma parametrizada a percepções do empresário ou executivo acerca dos resultados do Procompi em sua empresa e na dinâmica do APL.

Composto por 15 empresas, o Arranjo Produtivo Local de Água Mineral, é formado em quase a sua totalidade por empresas pertencentes à região metropolitana de Natal, nos municípios de Natal, Macaíba, Extremoz, Parnamirim, sendo exceção as empresas com sede nos municípios de Upanema e de Apodi. Apresenta-se abaixo o quadro com a composição das empresas pertencentes aos APL.

Quadro 24: Empresas participantes do APL de Água Mineral

<b>Empresa</b>	<b>Nome Fantasia</b>	<b>Gestor</b>	<b>Localização</b>
Água Mineral Potiguar Ltda.	Potiguar	José Raimundo Coelho	Natal
Hidrominas Natal Ltda.	Natal	Expedito Ivo Batista	Macaíba
Hidrominas Santa Maria Ind. e Com. Ltda.	Santa Maria	Roberto Serquiz	Parnamirim
Inamar Ind. de Águas Minerais Ltda.	Inamar	Inácio e Maria Alice Barros	Extremoz
Indaiá Brasil Águas Minerais Ltda.	Indaiá	Antônio Bernardo Sobrinho	Parnamirim
Ind. e Com. Potiguar Ltda.	Natural Blanca	Cid Gonçalves Pacheco	Parnamirim
Mineração Cunha Com. Ltda.	Cristalina de Natal	Djalma Júnior	Macaíba
Mineração Dantas e Companhia Ltda.	Tropical	Moaldo José Dantas	Extremoz
Mineração Reis Magos	Santos Reis	João Maria Melo	Extremoz
Nordeste Ind. e Com. de Águas Minerais Ltda.	Fonte Clara	Rawlinson Amâncio	Parnamirim
Ster Bom Ind. e Com. Ltda.	Ster Bom	Antônio Leite Jales	Macaíba
Sidore Ind. e Com. Ltda.	Dore	Walter Byron Dore	Parnamirim
Água Mineral Santa Luzia Ind. e Com. Ltda.	Santa Luzia	Luiz Candido Bezerra	Upanema
Mineração São Francisco Ltda.	Cristalina do Oeste	Djalma Barbosa da Cunha	Apodi
Ind. de Bebidas Rio grande Ltda.	Rio grande	Francisco José Bandeira Almeida	Macaíba

Fonte: Sindicato das Empresas de Bebidas e Água Minerais do Rio Grande do Norte (2010)

Uma das empresas do quadro acima afirmou, por meio do seu gestor, que não responderia o questionário por falta de tempo. Outra empresa está à venda e não pertence mais ao Sinframir, optando por não responder. E o proprietário de

uma terceira empresa faleceu durante o período da pesquisa, fazendo com que sua esposa não se sentisse à vontade para contribuir com o estudo.

Por fim, durante o tempo em que ocorreu a pesquisa de campo, o pesquisador esteve presente, enquanto observador, em reuniões do Sincramirn, com o compromisso de não gravar as reuniões, ou mesmo divulgar informações consideradas sigilosas para os empresários do setor.

### 5.3 ANÁLISE DOS DADOS

A análise da pesquisa realizada pelo Sebrae identificou as lacunas entre a meta estabelecida e a meta realmente alcançada. A análise destas lacunas indicará a eficácia do programa dentro do sistema APL. Para tanto, identifica-se dois grupos de variáveis dependentes: as variáveis de mercado e as variáveis de produtividade a partir das metas da terceira edição do Procompí, abaixo apresentadas:

- Aumentar em 5% ao ano o volume de produção em litros até março de 2009. O marco inicial do volume de produção é de 16.843.099 litros de água mineral. Ao final do projeto, em março de 2009, o objetivo é obter um volume de produção de 18.801.636 litros de água mineral.
- No início do projeto tem-se um total de 3.348 vasilhames perdidos, sendo o segundo objetivo o de reduzir o desperdício de garrações de 20 litros em 10% ao ano. Até março de 2009, planejou-se chegar a um desperdício máximo de 2.678 vasilhames.
- Ampliar em 10% a carteira de clientes até março de 2009, passando de 9.333 no marco inicial, para 10.927 ao final do projeto. Assim, avalia-se a eficácia da política pública a partir do atingimento das metas estabelecidas no início do Projeto, por meio das ações realizadas.

Os resultados desta pesquisa são disponibilizados de forma agrupada. Desta forma, abre-se a possibilidade de compreender o resultado da política pública no âmbito de cada empresa por meio da análise dos resultados de cada questionário.

Como o universo é reduzido, por conseguinte a amostra, o tratamento dos dados não terá caráter estatístico, apresentando os resultados coletados por meio da análise das frequências percebidas em cada resposta, ou mesmo pela combinação destas, com posterior interpretação, fazendo a ligação com as metas estabelecidas. Os questionários serão tabulados no *Software* Microsoft Excel.



O objetivo desta análise está em reconhecer a singularidade de cada empresa, e, portanto, identificar o aproveitamento real da política pública, permitindo determinar a eficácia do programa na percepção dos seus beneficiários diretos.

A análise documental será feita levando em consideração a teoria anteriormente exposta. Para tanto, será utilizada a técnica de codificação teórica, cujo objetivo é desenvolver uma teoria fundamentada (*grounded based theory*) desenvolvida por pesquisadores como Glaser e Strauss em 1967 (FLICK, 2009).

A codificação será aberta, pois, de acordo com Flick (2009, p. 277): “tem a finalidade de expressar dados e fenômenos da forma de conceitos. [...] os dados são primeiramente desemaranhados. As expressões são classificadas pelas unidades de significado [...] com o objetivo de associar anotações e, sobretudo, “conceitos” a estas”.

A interpretação dos dados qualitativos foi feita fazendo a relação entre a teoria exposta e os documentos pertinentes à política pública.

#### 5.4. CATEGORIAS DE ANÁLISE

Para o atendimento aos objetivos da pesquisa, a análise será realizada a partir de 08 categorias, dividida em três blocos. O primeiro bloco buscou identificar as ações e resultados das ações do Procomp, o segundo bloco abordou o atingimento das metas explícitas do programa enquanto o terceiro bloco terá uma abordagem qualitativa:

1. Ações e resultados diretos das ações do Procomp – Qualidade da produção
2. Ações e resultados diretos das ações do Procomp – Processos Produtivos
3. Ações e resultados diretos das ações do Procomp – Treinamento e Qualificação
4. Objetivos do Procomp – Volume de Produção
5. Objetivos do Procomp – Redução do Desperdício em vasilhames de 20 litros
6. Objetivos do Procomp – Ampliação da carteira de clientes
7. Vantagens na constituição do APL
8. Desafios enfrentados pelo APL de Água Mineral

#### 5.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A maior das limitações está no acesso a informações por parte dos empresários beneficiados pelo Procomp. O questionário buscou dados quantitativos relativos a estas empresas como volume de produção, faturamento e indicadores de desperdício.

Entretanto, duas razões se sobrepõem ao objetivo da pesquisa. A primeira está na indisponibilidade de fornecer os dados requeridos, seja por questões de sigilo empresarial, ou pela falta de controle interno, não permitindo a mensuração destes.

Ademais, embora sejam poucos questionários aplicados, alguns empresários simplesmente ignoraram algumas questões, haja vista a complexidade dos conceitos, e, portanto a sua capacidade de interpretá-los.

A segunda questão foi identificada na imprecisão dos relatórios oficiais elaborados pelo SEBRAE. Percebe-se que a metodologia encontra falhas no processo de coleta e interpretação dos dados. Assim sendo, a pesquisa apontará as falhas encontradas na análise dos dados.

## 6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo está dividido em duas seções. A primeira visa caracterizar o Arranjo Produtivo Local de Água Mineral a partir do resultado da pesquisa documental e pela participação nas reuniões do Sindicato. A segunda seção abordará de forma combinada os resultados apresentados no relatório do Sebrae, juntamente com os resultados observados a partir dos questionários.

### 6.1 CARACTERIZAÇÃO DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL

A caracterização do Arranjo Produtivo Local, como parte integrante da análise de resultados, é importante para configurar o escopo da política pública, e também para apresentar as possíveis relações entre as ações desenvolvidas e os resultados alcançados. Suzigan *et. al.* (2003, p. 81) afirma: “Portanto, para serem objeto de políticas públicas, os sistemas produtivos locais devem antes ser avaliados no sentido de determinar sua estrutura produtiva, suas formas de inserção nos mercados e correspondentes estruturas de governança”.

O Arranjo Produtivo Local de Água Mineral é composto por 15 empresas, destas, 13 estão localizadas na região conhecida como “Grande Natal”, enquanto outras duas se localizam nos municípios de Upanema e Apodi. O mapa abaixo demonstra as localizações destes municípios no Estado:

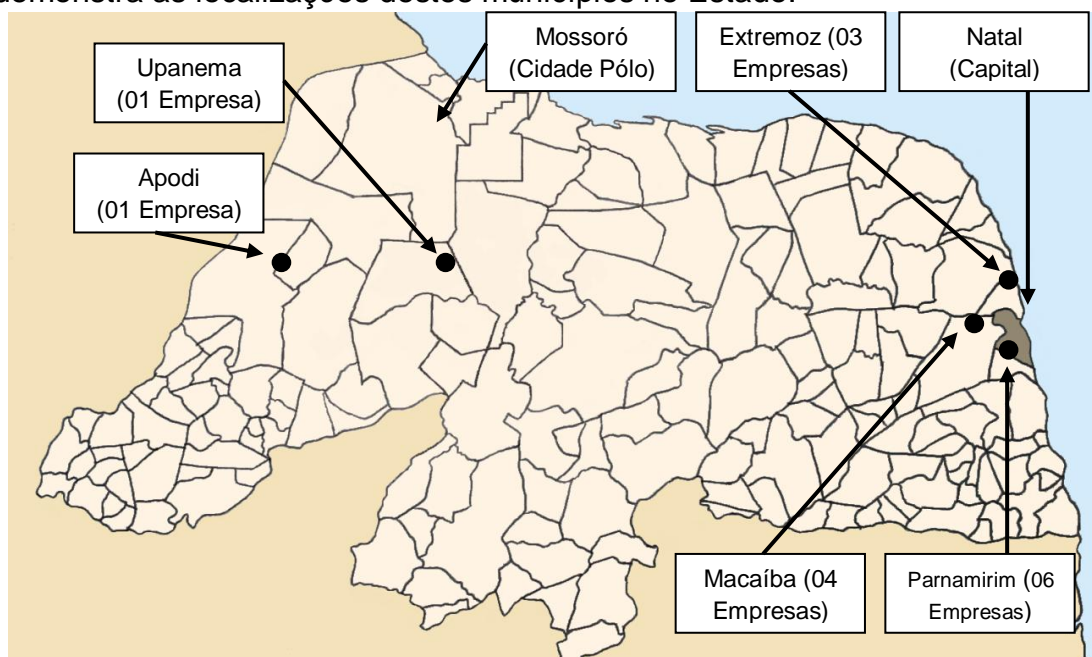


Figura 13: Distribuição espacial do APL de Água Mineral da Grande Natal  
Fonte: Elaboração própria

Percebe-se que a concentração geográfica leva em consideração principalmente a proximidade com os maiores mercados consumidores. As estimativas do IBGE apontam que a população de Natal em 2009 era de 806 mil habitantes, enquanto que a de Mossoró era de 244 mil habitantes.

O quadro abaixo complementa a informação, adicionando os municípios e domínios hidrográficos em que se encontram as 15 fontes.

Quadro 25: Localização das fontes de água mineral e bacias hidrográficas

Município	Empresa	Domínio Hidrográfico
Macaíba	Água Mineral Blanca	Entre as sub-bacias dos rios Jundiá e Pitimbu
	Água Mineral Natal	
	Água Mineral Cristalina de Natal	
	Água Mineral Rio Grande	
Parnamirim	Água Mineral Sterbom	
	Indaiá Brasil Águas Minerais	
	Água Mineral Sidore	
	Água Mineral Potiguar	
	Água Mineral Fonte Clara	
Água Mineral Santa Maria		
Extremoz	Água Mineral Tropical	Bacia do rio Doce
	Inamar Indústria de Água Mineral	Bacia do rio Ceará Mirim
	Água Mineral Santos Reis	
Apodi	Água Mineral Cristalina do Oeste	Bacia do rio Apodi / Mossoró
Upanema	Água Mineral Santa Luzia	Sub-Bacia do rio Upanema / Bacia do rio Apodi Mossoró

Fonte: Adaptado de Plano de Desenvolvimento Provisório (2010, p. 24)

O principal produto das empresas, e por consequência do Arranjo Produtivo Local, é a água mineral envasada no garrafão de 20 litros, vendido principalmente para consumo residencial bem como nas empresas. Este cenário é similar ao contexto nacional, em que, de acordo com a Fundação Instituto de Estudos Econômicos (FIEPE), o garrafão de 20 litros responde por mais da metade das unidades vendidas.

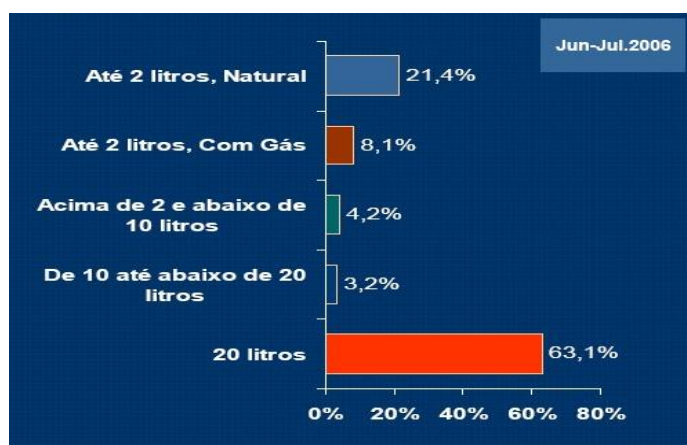


Figura 14: Participação por tipo de embalagem, 2006, em %

Fonte: Panorama da Indústria de refrigerantes e bebidas não alcoólicas do Brasil – 2007

O processo produtivo está estruturado em três fases distintas: o envase, o armazenamento e a logística. Embora simples, este processo requer diversos cuidados, principalmente ligados à segurança alimentar.

O processo de envase é realizado por mão de obra das fontes, tendo algumas de suas fases automatizadas. Nesta fase os insumos utilizados são: produtos de sanitização dos garrafões retornáveis, rótulos, tampas e lacres. Também são utilizados outros modelos de recipientes, como garrafas que variam dos 330 ml a 5 litros e os copos de 200 e 300 ml.

O armazenamento pode acontecer na própria fonte, em galpões preparados para este fim, nos distribuidores ou em menor escala nos pontos de venda. O processo logístico envolve as atividades de transporte da água envasada em suas diversas embalagens, assim como a atividade de coleta e troca dos vasilhames retornáveis. O Sindicato estima que a atividade gere em torno de 4.000 empregos diretos no Rio Grande do Norte.

Importante ressaltar que esta é uma atividade que requer toda a atenção das fontes e dos órgãos de vigilância sanitária ou de defesa do consumidor, uma vez o controle dos procedimentos que garantem a qualidade do produto são quase inexistentes. “Embora existam estratégias diferentes e canais distintos de distribuição e comercialização utilizados por cada empresa, muitos distribuidores “puxam água” envasada diretamente da fonte que lhes for conveniente” (PDP, 2010, p. 14).

O processo do principal produto, o garrafão retornável de 20 litros, é apresentado da seguinte forma: a) recebimento dos vasilhames nas fontes; b) triagem onde se leva em consideração a data e o estado do recipiente; c) lavagem e sanitização dos vasilhames; d) envase da água mineral; e) tamponagem; f) rotulagem; e g) armazenamento, distribuição e comercialização.

Conforme mostra Santana (2008 *apud* APOLINÁRIO *et. al.*, 2009. c, p. 166), “tal produto, ao ser extraído, não necessita passar por nenhum tipo de processo de transformação para ser consumido, necessitando apenas ser envasado (o que é feito nas linhas de envase das próprias empresas) para poder ser comercializado”.

Conforme visto anteriormente, a água mineral pode ser considerada *commoditie*, portanto, produto de baixo valor agregado e difícil diferenciação por parte do consumidor final. Desta forma a diferenciação é obtida por meio de ações

de marketing e logística (SANTANA, 2008 *apud* APOLINÁRIO *et. al.*, 2009. c, p. 166).

## 6.2 A GOVERNANÇA DO PROCOMPI NO ÂMBITO DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL

O aumento da concorrência vem transformando o setor. A profissionalização da gestão de parte das empresas foi percebida pela pesquisa documental e também pela pesquisa de campo. As empresas que não se adequaram foram vendidas a outras ou estão com os empreendimentos à venda.

Embora a concorrência esteja aumentando, destaca-se o papel do Sindicato das Indústrias de Cervejas, Refrigerantes, Águas Minerais e Bebidas em Geral do Estado do Rio Grande do Norte (Sincramirn), na promoção da cooperação entre as empresas.

Criado em 1989, o Sincramirn teve como primeiro presidente o Sr. Walter Byron Dore, cuja principal conquista para o setor foi o reconhecimento sindical junto à Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte (Fiern). A ideia que motivou a criação foi a de um espaço para discussão e busca de soluções conjuntas para os problemas comuns do setor.

Atualmente, é o sindicato que está à frente do Arranjo produtivo Local de Água Mineral. A governança se dá por meio de reuniões realizadas no mínimo mensalmente, até mesmo por conta dos desafios da gestão do atual presidente, Roberto Serquiz. A tomada de decisão sobre os problemas e desafios do setor é feita de forma participativa conforme observado nas reuniões.

O sindicato sempre atuou como elo de comunicação entre os atores do arranjo, oportunizando tratamento de informações, acesso à legislação, relacionamento com órgãos reguladores e práticas de inovação, pesquisa e desenvolvimento. Gerou e transbordou práticas e mecanismos de gestão, contribuindo para o nivelamento de linguagem do grupo e desenvolvimento técnico (PDP, 2010, p. 36).

Somam-se ao sindicato no comitê gestor do Procompi, as instituições abaixo relacionadas:

**IEL/RN** – Coordenador e executor do Projeto. É responsável pela análise, execução e coordenação das ações, pelo acompanhamento e monitoramento do Projeto, e

pela avaliação, seleção e contratação de consultores, instrutores e prestadores de serviços.

**SEBRAE/RN** – Coordenador do Projeto em parceria com o IEL/RN. Atua como avaliador do programa a partir da metodologia de gestão orientada a resultados.

**SENAI/RN** – Atua como executor do Programa de Boas Práticas de Fabricação, atuando como executor destes serviços.

**SESI/RN** - Integrante do Grupo Gestor, atua fazendo o acompanhamento do Projeto e participando das tomadas de decisões.

**UFRN** – Integrante do Grupo Gestor, atua fazendo o acompanhamento do Projeto e participando das tomadas de decisões.

Este comitê é responsável pelo gerenciamento do Projeto, sendo responsável pelas seguintes atividades: analisar e aprovar o Plano de Ação e o Cronograma do Projeto; acompanhar as diversas etapas de execução do Programa; propor ações corretivas ao desenvolvimento do Programa; preparar relatórios de compilação e consolidação das informações diagnosticadas; discutir, apreciar e deliberar sobre as dificuldades que surgirem no decorrer do Programa.

Existe ainda uma terceira categoria de agentes que afetam a governança do Arranjo Produtivo Local, os organismos reguladores. Quatro instituições com atribuições distintas e complementares assumem papéis de fiscalização e registro da atividade.

O Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM/RN) é responsável pelas atividades de extração mineral no Estado do Rio Grande do Norte. É de sua competência a autorização para a lavra. Esta acontece anualmente por meio de visita de técnico do órgão e emissão do Relatório Anual de Lavra (RAL). Além disso, ele fiscaliza as informações contidas nos rótulos.

O Instituto de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA) “auxilia o DNPM na elaboração de projetos ambientais que viabilizem a utilização sustentável das fontes, e ainda, sua área de proteção ambiental” (SANTANA, 2008 *apud* APOLINÁRIO *et. al.*, 2009. c, p. 168).

Por fim, responsável pelos processos produtivos que garantam a qualidade e a segurança alimentar do produto temos a Vigilância Sanitária do Rio Grande do Norte.

A figura abaixo demonstra os principais atores e interações existentes no APL da Água Mineral da Grande Natal.

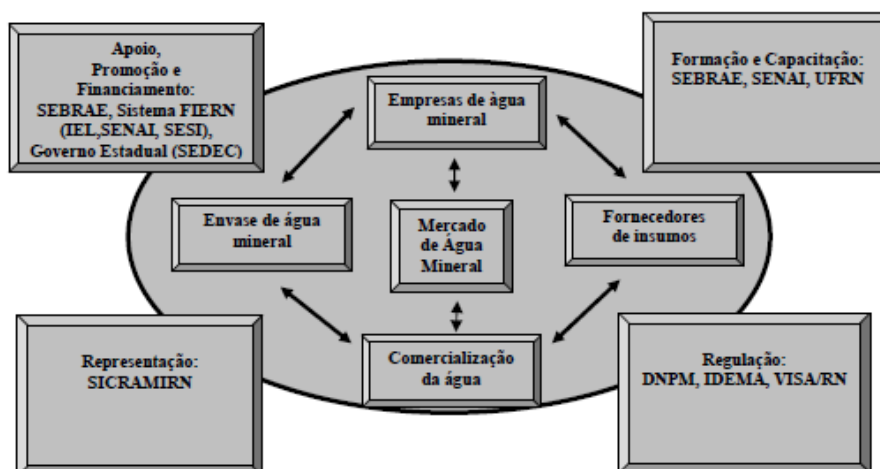


Figura 15: Esquema de interação entre os atores do APL  
 Fonte: Santana (2008) *apud* Apolinário *et. al.* (2009. c, p.166)

Estes empresário contribuíram de forma direta na implementação do Procompi uma vez que discutiram em conjunto com os consultores do IEL e do SEBRAE quais projetos deveriam ser implementados em detrimento de outros. OU seja, efetivamente houve governança no âmbito do programa.

### 6.3 DESCRIÇÃO DO PROCOMPI NO ÂMBITO DO APL DE ÁGUA MINERAL

Conforme anteriormente observado, o APL de água mineral está sendo beneficiado pela segunda vez pelo Procompi, que se encontra na sua terceira edição.

Iniciada em 2007, com aporte de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) foi a primeira vez que o grupo foi tratando como Arranjo Produtivo Local. O Sebrae entrou com R\$ 180 mil, a Federação das Indústrias com R\$ 31 mil e as empresas entraram com R\$ 89 mil de contrapartida.

Os objetivos da terceira edição do Procompi para o Arranjo Produtivo Local de Água Mineral foram:

Quadro 26: Objetivos da terceira edição do Procompi para o APL de Água Mineral

Objetivo	Indicador	Marco Inicial	Meta Pactuada
Aumentar em 5% ao ano o volume de produção em litros de água até março de 2009	Volume de produção em litros de água	16.843.099 litros de água mineral	Obter um volume de 18.801.636 litros de água mineral.



Reduzir o desperdício em 10% ao ano até março de 2009	Número de vasilhames de 20 litros perdidos	3.348 vasilhames perdidos	Chegar ao final do Projeto com um desperdício de no máximo 2.678 vasilhames
Ampliar em 10% a carteira de clientes até março de 2009	Número de clientes na carteira das indústrias	10.927 clientes na carteira das indústrias	9.933 clientes (marco inicial).

Fonte: Coordenação Estadual do Procompi – IEL

As ações foram definidas em 2006 e validadas pelos empresários após a aprovação do Projeto pelo Comitê Nacional do Procompi. Esta validação foi feita na primeira reunião do grupo, realizada em 27/02/2007 (SEBRAE, 2009, p. 1). As ações realizadas foram:

- Pesquisa de mercado;
- Pesquisa bibliográfica: Composição das Águas Minerais e seus Benefícios à Saúde Humana;
- Capacitação de colaboradores: Boas Práticas de Fabricação (BPF);
- Capacitação de gestores: Gestão e Planejamento Estratégico;
- Consultoria em Gestão/Proteção Ambiental: Diagnóstico da situação atual das áreas de proteção ambiental das fontes de água mineral do RN;
- Campanha de Marketing com foco no consumidor de água mineral do RN, visando ampliação de mercado, conscientização quanto ao consumo de água mineral e o correto manuseio de suas embalagens;
- Assessoria técnica/jurídica: portaria nº 387/2008 do DNPM e portaria nº 358/2009. Mudança conquistada pelo grupo de empresários;
- Consultoria para implantação do laboratório de análises químicas do SENAI/RN;
- Seminário: temas de abrangência nacional de fundamental importância à cadeia produtiva de água mineral num momento de importantes decisões para o segmento acerca de legislação, normas e ações junto ao Ministério Público, DNPM e Vigilância Sanitária.

#### 6.4 ANÁLISE DA EFICÁCIA DO PROCOMPI DE ACORDO COM O SEBRAE

Conforme anteriormente apresentado, a metodologia prevê a análise documental das pesquisas realizadas pelo Sebrae/RN no âmbito da metodologia do Sistema de Gestão Orientado a Resultados (SIGEOR).

Ao início do programa, em 2007, fora realizada pesquisa de campo com vistas a ampliar o conhecimento sobre o setor e conhecer os índices de cada empresa relacionados às metas pactuadas pelos empresários.

A primeira pesquisa foi realizada em novembro e dezembro e disponibilizada ainda no ano de 2007. De acordo com o documento foram realizadas entrevistas e coletados os dados por meio de questionários semi-estruturados com os 15 empresários ou executivos que lideram as empresas que compõem o APL.

Os dados coletados são apresentados em dois blocos. O primeiro bloco visa caracterizar a indústria, sendo que as informações mais relevantes são apresentadas na seção anterior. O segundo bloco busca identificar os resultados finalísticos e intermediários, orientados pelas metas pactuadas. A análise destes resultados é apresentada a seguir.

Alguns pontos se destacam imediatamente. O primeiro está na redação do objetivo, que não deixa claro o intervalo do indicador. Desta forma, os objetivos um e dois que estão relacionados à produção, não determinam se os valores mencionados são mensais ou anuais. Enquanto isso, o terceiro objetivo não está atrelado ao fator tempo, apenas a um ativo específico de cada empresa. Após análise dos cálculos realizados pelo Sebrae, chega-se a conclusão de que os objetivos primeiro e segundo têm intervalo mensal, o que também pode induzir ao erro. A sazonalidade do consumo do produto, que atinge o seu ápice no verão, pode distorcer o acompanhamento do objetivo, desta forma a apresentação da meta de forma anualizada pode vir a traduzir mais fielmente o comportamento do mercado.

Finalmente, após um olhar mais minucioso, percebe-se que houve erro de digitação ao transferir o resultado médio calculado no volume de produção. A seguir, apresenta-se a tabela com os dados de produção coletados, juntamente com o resultado correto ao calcular a média destes. Ou seja, tem-se uma diferença original de 360 mil litros.

<b>Jan/07</b>	17.819.750	} Média Aritmética Real 16.483.099 litros	Média Real	16.483.099	
<b>Fev/07</b>	16.155.326		– Média Digitada	→	– 16.843.099
<b>Mar/07</b>	16.890.516				
<b>Abr/07</b>	16.653.834				
<b>Mai/07</b>	15.784.759				
<b>Jun/07</b>	15.594.406				
			Diferença no T0	- 360.000	

Figura 16: Diferença entre o volume real e o volume digitado.

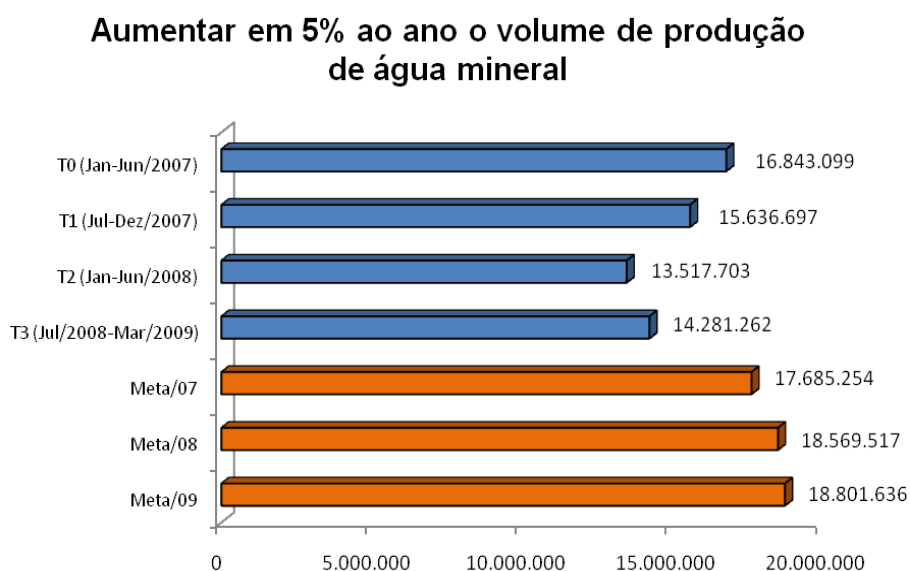
Fonte: Elaboração Própria.

Continuando a análise relacionada à definição de objetivos, algumas considerações devem ser elencadas. Na coleta de dados não existe qualquer menção à análise da carteira de cada indústria. Neste item também se pode incorrer em erro.

Se o objetivo é ampliar o mercado de consumidores de água mineral a análise do tamanho da carteira de cada indústria, sem antes realizar a análise da carteira e possivelmente consolidar esta análise em um único Banco de Dados, pode distorcer a realidade.

A baixa fidelização, característica do mercado de *commodities*, leva a concluir que as carteiras das indústrias têm elevado índice de sobreposições. Ou seja, hotéis, restaurantes ou mesmo os distribuidores podem estar presentes nas listas de diversas indústrias.

Dito isto, observa-se agora a análise da pesquisa realizada ao final do projeto, apresentada em outubro de 2009, no documento do Sebrae/RN. A primeira análise é referente ao gráfico constante na página 17 do relatório, alicerçado na tabela 5 do mesmo documento, que se encontra no apêndice deste estudo.



**Gráfico 07: Meta de aumento da produção média mensal em litros**

**Fonte:** Pesquisa SEBRAE (2009, p. 17)

Uma visão preliminar indica o não atingimento da meta estipulada, entretanto, algumas observações podem ser realizadas. Anteriormente, argumentou-se que a

análise mensal, e no caso das aferições semestrais, podem influenciar no resultado e isto se observa no momento T1. O que deveria ocorrer no momento T3. Entretanto, um novo viés é observado.

Enquanto as outras pesquisas se atem ao período de seis meses, o momento T3 busca informações em 09 meses, entrando no período de alto consumo. Ao se retirar estes meses do relatório, tem-se o valor real de **14.068.769**, um pouco mais abaixo do valor calculado, entretanto, ao se perceber que são apenas três meses verifica-se forte influência sobre o resultado final. Ao passo que se mantiver o período de seis meses e excluir a baixa (Jul e Set), tem-se o resultado de **15.094.382** litros, uma diferença de mais de 1 milhão de litros em média.

Ademais, em relação ao volume de produção, observa-se ainda mais algumas distorções. A queda entre T0 e T1 acontece, pois uma das empresas pesquisadas não informou ter produzido durante o período. Na tabela constante no apêndice isto aparece quando a coluna do mínimo indica o valor “0”.

Obviamente, a média vai baixar ainda mais. Uma vez que esta empresa não é identificada no relatório não é possível observar o comportamento do APL como um todo. Esta pode ser uma das pequenas, ou mesmo uma das grandes.

Ao se dividir o somatório da produção percebida, pela média apresentada, tem-se o valor absoluto de 10. Ao mesmo tempo, a coluna “mínimo” não indica o valor nulo em nenhum dos meses da pesquisa.

Esta pesquisa aponta, entretanto para um indício de aumento da produção quando se leva em consideração os valores mínimos e máximos dos meses de janeiro a março de 2007 para janeiro a março de 2009, conforme se apresenta na tabela abaixo. O argumento é que mesmo com um número menor de partícipes na pesquisa as empresas perceberam um aumento na produção. Resta investigar as razões da não participação das outras 05 empresas na pesquisa, ou mesmo a sua não menção no relatório final do programa, elaborado pelo Sebrae/RN.

Quadro 27: Produção de Água Mineral da menor e maior empresa do APL no primeiro trimestre de 2007 e primeiro trimestre de 2009.

Fases do projeto	Meses	Mínimo	Máximo
T0 (2007)	Janeiro	28.000	5.000.000
	Fevereiro	25.000	4.400.000
	Março	30.000	5.200.000
T3 (2009)	Janeiro	65.000	6.945.200
	Fevereiro	48.000	5.815.600

	Março	46.000	6.704.900
--	-------	--------	-----------

Fonte: Pesquisa Sebrae (TF)

Neste momento, analisa-se o segundo objetivo, “reduzir o desperdício em 10% ao ano até março de 2009”. Apresenta-se, portanto, o gráfico elaborado pelo Sebrae que indica os resultados alcançados.



Gráfico 08: Meta de redução do desperdício em número de garrações e resultados alcançados  
Fonte: Pesquisa SEBRAE (2009, p. 19)

Esta meta indica a quantidade de vasilhames de 20 litros perdidos pelas fontes ao recebê-los de volta dos distribuidores e outros clientes. Um fator externo influenciou significativamente neste resultado. Quando a terceira versão do Procompil se iniciou, em 2007, a perda de vasilhames ocorria normalmente pela quebra ou rachaduras no recipiente.

Entretanto, a Portaria n. 387, expedida em 19 de setembro de 2008 pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), alterou o cenário do Arranjo Produtivo Local e quando na elaboração deste trabalho, fruto de extenso debate entre empresários, DNPM, Procuradoria de Defesa do consumidor e Ministério Público. Os pontos mais relevantes desta portaria estão nos artigos 2º e 5º, subscritos abaixo:

Art. 2º. As embalagens plásticas para água mineral e potável de mesa de que trata o item I dessa resolução deverão garantir a integridade do produto e serem fabricadas com resina virgem ou outro material aceitável para contato com alimentos.

§ 1º. Os materiais a serem utilizados na fabricação das embalagens deverão atender às especificações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA/MS.

§ 2º. Os concessionários de água mineral e potável de mesa que envasem seus produtos em embalagens retornáveis em volumes de capacidade nominal de 10 ou 20 litros ficam obrigados a apresentar ao DNPM cópia reprográfica de certificado de instituto técnico reconhecido atestando que seu produto atende às citadas normas técnicas.

De acordo com o Sincramirn, antes do início da validade desta portaria, um ano depois, apenas um fabricante no Nordeste, localizado no Estado de Alagoas, atendia aos requisitos. O fabricante estava com toda a capacidade de produção tomada e na impossibilidade de atender todos os pedidos.

O segundo desafio a esta adequação, e que afetou diretamente o resultado proposto pelo Procompil, é apresentado pelo art. 5º: “Além do estabelecido nas normas técnicas da ABNT citadas, os vasilhames retornáveis, objeto desta portaria, devem trazer no fundo a data limite de 03 (três) anos de sua vida útil”.

Portanto, todos os recipientes encontrados a partir desta data de validade passaram a ficar retidos nas fontes, aumentando consideravelmente o desperdício no período auferido.

Espera-se que esta situação se mantenha durante todo o ano de 2010, em que após este recolhimento o desperdício caíra naturalmente pela redução significativa do tempo médio dos vasilhames circulando no mercado.

Por fim, o último resultado não conseguiu ser mensurado pela pesquisa do SEBRAE, uma vez que os índices caíram vertiginosamente, conforme apresentado no gráfico abaixo:

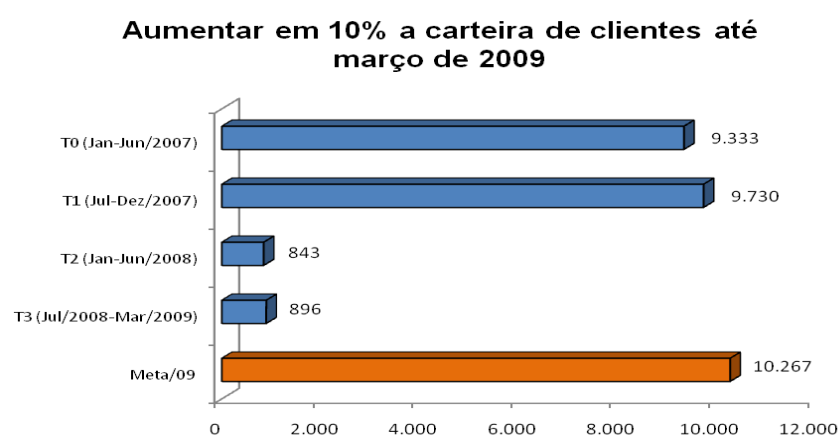


Gráfico 09: Meta de ampliação da carteira de clientes  
Fonte: Pesquisa SEBRAE (2009, p. 20)

Embora no início deste capítulo tenha-se apontado para um eventual problema metodológico de sobreposição das carteiras, esta redução encontra outra

justificativa pela recusa dos empresários em fornecer os dados solicitados. Observações adicionais serão realizadas ao final deste capítulo.

## 6.5 ANÁLISE DO PROCOMPI A PARTIR DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS

A pesquisa teve acesso a oito empresas pertencentes ao APL, dentro do universo de 15 empresas. Das outras sete existentes, três empresas recusaram-se a responder o questionário, enquanto outras quatro empresas não enviaram os instrumentos, mesmo reiteradamente se comprometerem com o pesquisador.

Todas as empresas estão localizadas na Região Metropolitana de Natal, e a não ser por uma empresa que é filial de empresa localizada em Fortaleza, as outras sete são independentes, ou seja, não fazem parte de um grupo empresarial maior.

As empresas têm ampla variação de pessoal empregado, sendo a primeira formada por 24 funcionários enquanto a maior tem aproximadamente 150 funcionários. Vale ressaltar que esta última também tem no portfólio outros produtos derivados da água mineral como sorvetes e refrigerantes.

Neste ponto, apresenta-se um gráfico com os resultados coletados na pesquisa de campo. A primeira pergunta visa identificar a existência de assimetrias no acesso às ações do Procompi.

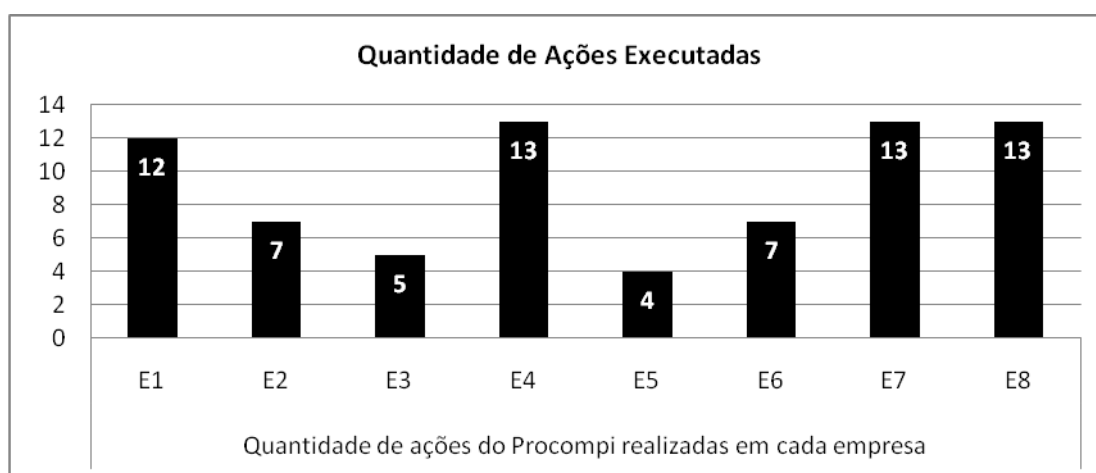


Gráfico 10: Quantidade de ações do Procompi acessadas por cada empresa pesquisada  
Fonte: Pesquisa de Campo

Conforme observado, esta se configura no acesso desproporcional das empresas. Entretanto, as ações foram disponibilizadas de forma homogênea, competindo ao empresário acessar ou não o serviço.

Tabela 01: Quantidade de ações realizadas nas empresas entre 2007 e 2009

<b>Ações realizadas</b>	<b>Quantidade</b>
Capacitação Boas Práticas de Fabricação	14
Capacitação Gestores	15
Consultoria em Gestão Empresarial	15
Consultoria em Gestão Ambiental	10
Oficinas de Saúde e Segurança do Trabalho	13
Oficina de Comportamento Profissional e Etiqueta	07

Fonte: Pesquisa de Campo

Essa assimetria também se identifica na quantidade de ações realizadas por tipo. A capacitação em Boas Práticas de Fabricação e de Saúde e Segurança do Trabalho são exigidas pela legislação vigente, mas a oficina de comportamento profissional e etiqueta não.

A quarta pergunta busca atribuir, sob a ótica dos gestores, em que medida o Procompi atingiu os resultados pretendidos. Esta percepção é apresentada abaixo:

Tabela 02: Influência do Procompi no alcance dos resultados

<b>Influência do Procompi no Alcance dos Resultados Alcançados</b>	<b>Nenhum</b>	<b>Pequeno</b>	<b>Médio</b>	<b>Grande</b>	<b>Muito Grande</b>
Aumento da Produção	50,0%	25,0%	25,0%	0,0%	0,0%
Redução do Desperdício em Litros	50,0%	25,0%	25,0%	0,0%	0,0%
Redução do Desperdício em Garrafas	50,0%	25,0%	12,5%	12,5%	0,0%
Aumento da quantidade de clientes	50,0%	25,0%	25,0%	0,0%	0,0%
Clientes mais rentáveis	62,5%	25,0%	12,5%	0,0%	0,0%
Aumento do Preço do produto	38,0%	38,0%	24,0%	0,0%	0,0%
Aumento do faturamento	50,0%	25,0%	25,0%	0,0%	0,0%

Fonte: Pesquisa de Campo (2010)

Os dados reveladores acima são do pequeno impacto do Procompi a partir dos objetivos pactuados. Percebe-se maior influência no aumento do preço do produto (62% somados pequeno e médio), provavelmente a partir da campanha de marketing realizada no escopo do APL.

Verifica-se, também, certa confusão sobre as razões que levaram à edição da portaria do DNPM, que regulamenta os vasilhames de 10 e 20 litros. As empresas menos estruturadas acreditam que por conta do Procompi o DNPM atentou para este fator. Esta pesquisa não identificou uma relação causal que permita essa



afirmação. De fato, identifica-se que por meio do Procompi esta situação não chegou a afetar mais gravemente as empresas.

As questões de 05 (cinco) a 07 (sete) buscam identificar se houveram inovações nas empresas do APL e se o Procompi teve influência neste fator de competitividade.

Tabela 03: Inovações ocorridas na empresa a partir da empresa ou do Procompi

Introdução de Inovações	Empresa				Procompi			
	Sim		Não		Sim		Não	
Produto novo, existente no mercado	01	12%	07	88%	00	0%	08	100%
Embalagem	00	0%	08	100%	01	12%	07	88%
Desenho de produtos	03	37%	05	63%	00	0%	08	100%
Processos novos, existentes no setor	03	37%	05	63%	00	0%	08	100%
Processos novos, inclusive no setor	00	0%	08	100%	01	12%	07	88%
Técnicas de gestão	02	25%	06	75%	02	25%	06	75%
Estrutura Organizacional	00	0%	08	100%	01	12%	07	88%
Marketing	01	12%	07	88%	02	25%	06	75%
Comercial	03	37%	05	63%	02	25%	06	75%
Total	13	18,1%		81,9%	09	12,5%		87,5%

Fonte: Pesquisa de Campo

Em relação à tabela acima, nota-se que as inovações que ocorreram na categoria produto (04) aconteceram quase que exclusivamente por iniciativa das empresas líderes de mercado. Já as inovações promovidas pelo Procompi (07), ativeram-se à gestão geral da organização ou na gestão mercadológica. Estas podem ser mais bem observadas por meio dos gráficos abaixo.

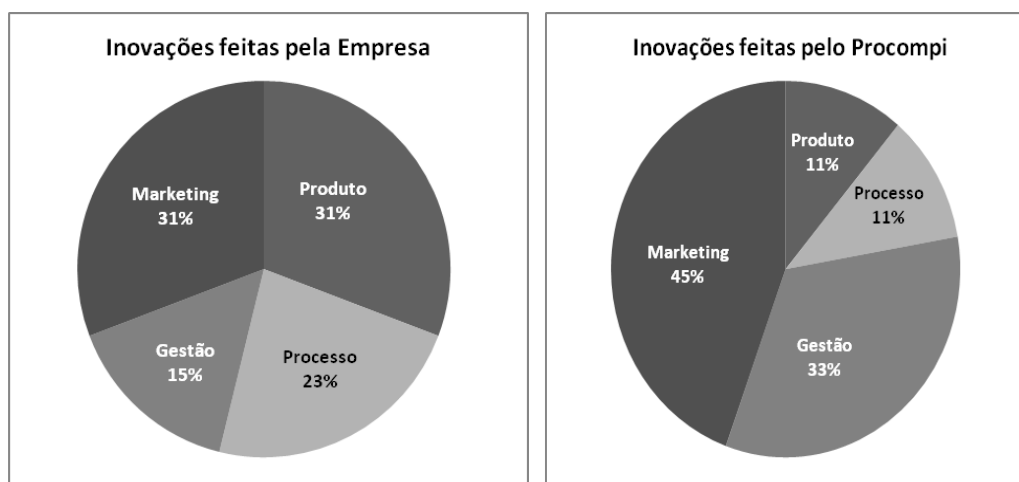


Gráfico 11: Composição das inovações realizadas pelas empresas ou pelo Procompi

Fonte: Pesquisa de Campo

Das oito empresas que responderam, apenas cinco afirmaram ter realizado algum tipo de inovação. A partir dessas empresas serão conduzidas as próximas análises, observando a tabela abaixo

Impacto da introdução de inovações	Nenhuma		Pequena		Média		Grande		Muito Grande	
	01	20%	00	0%	02	40%	02	40%	00	0%
Aumento da produtividade da empresa	01	20%	00	0%	02	40%	02	40%	00	0%
Aumento da gama de produtos ofertados	03	60%	01	20%	01	20%	00	0%	00	0%
Aumento da qualidade dos produtos	01	20%	02	40%	00	0%	02	40%	00	0%
Mantivesse a participação nos mercados	01	20%	00	0%	04	80%	00	0%	00	0%
Aumento da participação no mercado local	01	20%	01	20%	03	60%	00	0%	00	0%
Aumento da participação no mercado nacional	03	60%	00	0%	02	40%	00	0%	00	0%
A empresa abraze novos mercados	03	60%	01	20%	01	20%	00	0%	00	0%
Permitiu a redução dos custos do trabalho	01	20%	00	0%	04	80%	00	0%	00	0%
Permitiu a redução dos custos dos insumos	01	20%	02	40%	02	40%	00	0%	00	0%
Permitiu a redução dos custos de energia	03	60%	01	20%	01	20%	00	0%	00	0%
Permitiu reduzir o impacto ambiental	03	60%	01	20%	01	20%	00	0%	00	0%

Tabela 04: Impacto da introdução de inovações nas empresas

Fonte: Pesquisa de Campo

As inovações introduzidas nas empresas tiveram algum impacto nos seus indicadores gerais. O aumento na qualidade do produto e na produtividade foi percebido em quatro empresas (80%). Destaque para o médio impacto percebido por 80% das empresas em relação aos custos de trabalho. Este também um indicador de produtividade.

Os indicadores de mercado também foram percebidos. A manutenção ou o aumento da participação de mercado também foi apontado por quatro empresas como tendo algum impacto.

Influência do Procompí no impacto das inovações	Nenhuma		Pequena		Média		Grande		Muito Grande	
	4	80%	0	0%	1	20%	0	0%	0	0%
Aumento da produtividade da empresa	4	80%	0	0%	1	20%	0	0%	0	0%
Aumento da gama de produtos ofertados	4	80%	1	20%	0	0%	0	0%	0	0%
Aumento da qualidade dos produtos	3	60%	0	0%	2	40%	0	0%	0	0%
Mantivesse a sua participação nos mercados	3	60%	1	20%	1	20%	0	0%	0	0%
Aumento da participação no mercado local	5	100%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Aumento da participação no mercado nacional	4	80%	1	20%	0	0%	0	0%	0	0%
Permitiu que a empresa abraze novos mercados	4	80%	0	0%	1	20%	0	0%	0	0%
Permitiu reduzir o impacto sobre o meio ambiente	4	80%	0	0%	1	20%	0	0%	0	0%

Tabela 05: Influência do Procompí nos impacto das inovações

Fonte: Pesquisa de Campo

Esta tabela reforça o discurso anterior acerca da baixa influência do Procomp na introdução de inovações. Embora esta não tenha sido um objetivo explícito da política, pode ser considerado um meio importante para a ampliação da produção ou redução do desperdício.

A questão 08 identifica a busca pela integração de novos produtos ao portfólio da empresa. Embora a água mineral seja importante insumo para a fabricação de outros produtos, apenas três empresas afirmaram já atuar em outros segmentos (sorvete e água gaseificada). As outras empresas não indicaram interesse em entrar em novos segmentos.

A questão 10 objetiva identificar os esforços em treinamento de funcionários ou absorção de novos profissionais de cursos técnicos ou universitários. Na amostra das empresas identificadas, percebeu-se grande esforço de treinamento na área técnica de qualidade da produção. Até mesmo pela obrigação legal. A contratação de pessoal técnico acontece por contratos temporários a partir de trabalhos e laudos específicos.

Treinamento na empresa	24
Treinamento em cursos técnicos realizados no APL	21
Treinamento em cursos técnicos realizados fora do APL	08
Contratação de técnicos/engenheiros de outras empresas do APL	06
Contratação de técnicos/engenheiros de empresas fora do APL	06
Absorção de formandos dos cursos universitários do RN	01
Absorção de formandos dos cursos técnicos do RN	04

Tabela 06: Treinamentos e ofertados e contratação de técnicos

Fonte: Pesquisa de Campo

A questão 11, cujo objetivo consiste em identificar as ações do Procomp relacionadas ao treinamento e qualificação de funcionários, foi respondida por apenas três empresas. E apenas uma delas apresentou a quantidade de treinamentos solicitados, as outras apenas marcaram o ano em que as mesmas ocorreram.

Ao ser perguntado se a empresa esteve envolvida em atividades cooperativas formais ou informais com outras organizações, apenas um empresário acenou positivamente, pois sua empresa faz parte de um grupo empresarial e, de acordo com o seu executivo, esta cooperação se deu informalmente no âmbito da própria organização maior. A definição de cooperação empregada nas questões 12 e 13, conduziu os pesquisados a afirmarem que não realizaram atividades cooperativas

baseadas em ganho mútuo e relações de confiança. Entretanto, os mesmos afirmam na 14ª questão que mesmo em bases mais frágeis ocorreram relações associativas na compra de insumos, como o garrafão de 20 litros, de forma a aumentar o poder de barganha e amortizar os custos de frete. A 15ª questão busca responder qual o grau de influência do Procompi nestes resultados.

Pelo gráfico abaixo, observa-se alguma influência na capacitação de recursos humanos e no acesso a mercados por meio da participação em feiras. Neste ponto há de se ressaltar que mesmo sem o Procompi, esta atuação conjunta já acontecia no âmbito do Sincramirn. Desta forma, embora a política pública tenha influenciado pouco, este fato não indica que as empresas não cooperam.

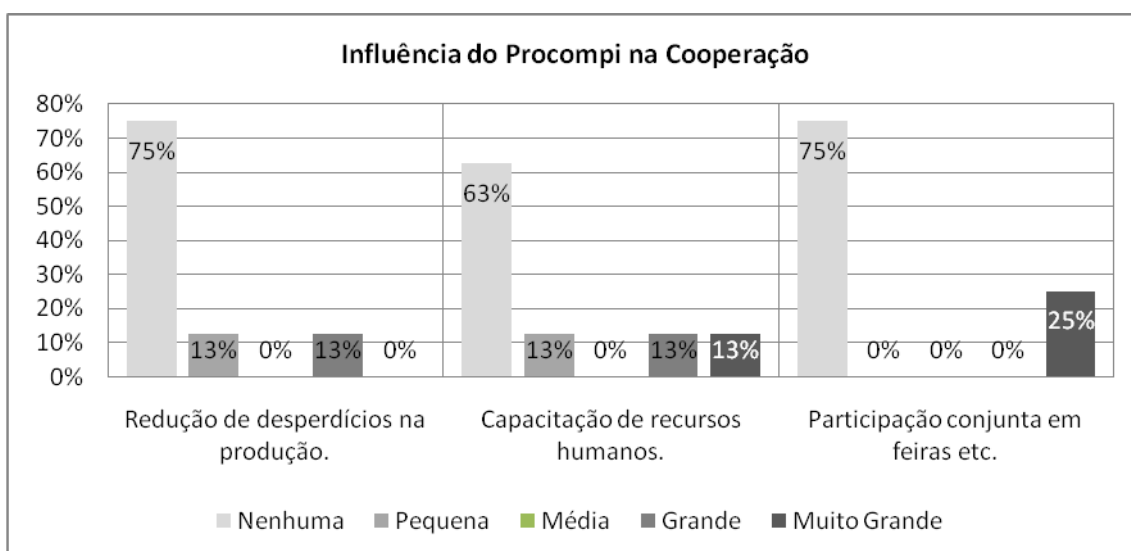


Gráfico 12: Influência do Procompi na cooperação entre firmas do APL  
Fonte: pesquisa de campo

O que se identificou fortemente pela participação nas reuniões é que o Procompi não foi o instrumento que permitiu essa cooperação entre as empresas do APL, e, portanto, não foi apontado como influenciador. Este argumento é apresentado pelo gráfico abaixo, resultado da questão 16.

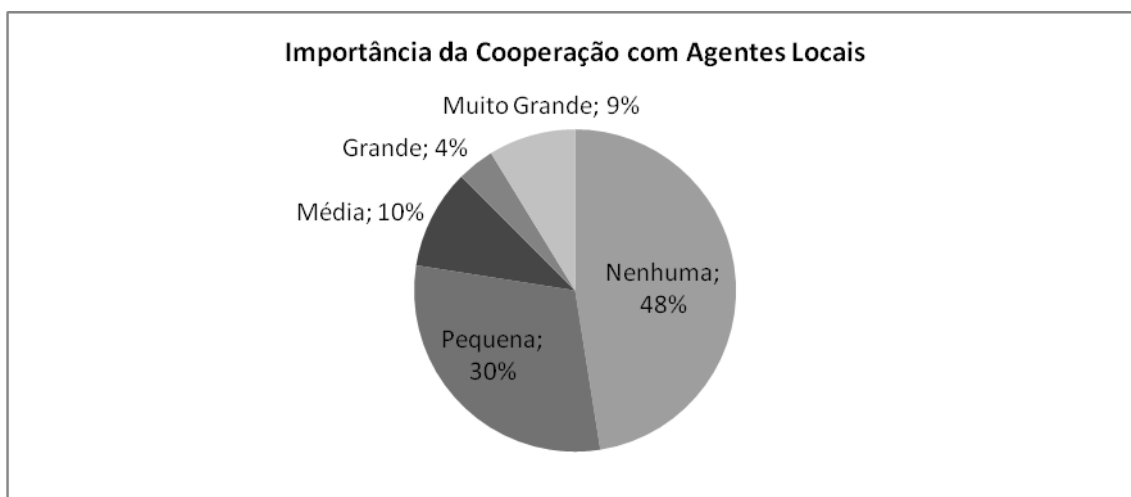


Gráfico 13: Importância para a empresa da cooperação com os agentes locais  
Fonte: Pesquisa de Campo

Ou seja, percebe-se um salto na importância da cooperação na empresa. O Sincramirn tem atuado no sentido de trazer às empresas sindicalizadas outros programas e benefícios de instituições como o Sesi ou o Senai.

A 17ª questão aborda as vantagens percebidas pelo empresário por estar localizada no Arranjo Produtivo Local de Água Mineral.

Principais vantagens que a empresa tem por estar localizada no APL	Nenhuma	Pequena	Média	Grande	Muito Grande
Disponibilidade de mão de obra qualificada	25,0%	50,0%	12,5%	12,50%	0,0%
Baixo custo da mão de obra	62,5%	12,5%	12,5%	12,5%	0,0%
Proximidade com a matéria-prima / insumos	25,0%	50,0%	12,5%	12,5%	0,0%
Proximidade com os clientes/consumidores	12,5%	0,0%	50,0%	25,0%	12,5%
Infraestrutura física	50,0%	0,0%	12,0%	38,0%	0,0%
Proximidade com produtores de equipamentos	38,0%	12,0%	25,0%	25,0%	0,0%
Disponibilidade de serviços técnicos especializados	38,0%	12,0%	25,0%	0,0%	25,0%
Existência de programas de apoio e promoção	37,5%	12,5%	12,5%	12,5%	25,0%
Próximo a Universidades e centros de pesquisa	50,0%	0,0%	12,5%	25%	12,5%

Tabela 07: Vantagens da localização no APL

Fonte: Pesquisa de Campo

A razão primeira que os empresários alegam está na proximidade com o mercado consumidor. Todas as empresas pesquisadas estão na região denominada Grande Natal, e boas estradas que permitem o escoamento da produção não apenas para a capital, mas também para outras cidades-pólo e outros Estados.

Algumas empresas inclusive chegam a vender seus produtos no Estado da Paraíba e Pernambuco, demonstrando o alcance do APL. Espera-se que com a conclusão da duplicação da BR 101 a participação neste mercado se amplie.

Outros pontos abordados estão na proximidade de produtores de máquinas e equipamentos. No ano de 2010, instalou-se no Rio Grande do Norte uma fábrica com capacidade de suprir as empresas com os principais insumos, dentro da legislação vigente. Por fim, a existência de programas de apoio e de promoção do Arranjo Produtivo também é apontada como ponto positivo.

Neste sentido, é importante também avaliar até que ponto o agrupamento destas empresas tem características inerentes aos APLs, conforme a teoria exposta. As questões 09 e 18 objetivam identificar a localização dos produtores dos principais insumos e a importância relativa dos fornecedores localizados em Natal ou no Rio Grande do Norte, em relação ao consumo total da empresa.

Observa-se que as grandes empresas realizam as compras de insumos em outros Estados, como Alagoas (Garrafões), compra de produtos químicos de controle de qualidade (São Paulo) e mesmo rótulos (Paraíba).

As pequenas e médias indústrias também compram parte considerável dos seus insumos de fora do Estado, embora os testes sejam terceirizados para laboratórios locais. Fora apontado que outros recipientes para envasamento como copos e garrafas plásticas são adquiridos no mercado potiguar.

<b>Importância das transações comerciais no Município ou RN</b>	<b>Nenhuma</b>	<b>Pequena</b>	<b>Média</b>	<b>Grande</b>	<b>Muito Grande</b>
Aquisição de insumos e matérias-primas	62,5%	12,5%	12,5%	12,5%	0,0%
Aquisição de equipamentos	50,0%	25,0%	25,0%	0,0%	0,0%
Aquisição de componentes e peças	38,0%	12,0%	50,0%	0,0%	0,0%
Aquisição de serviços	0,0%	12,0%	63,0%	25,0%	0,0%
Vendas de Produtos	0,0%	0,0%	0,0%	75,0%	25,0%

Tabela 08: Importância das transações comerciais no Município de Natal  
Fonte: Pesquisa de Campo

Ao mesmo tempo, a tabela acima reforça a ideia de que a localização do mercado consumidor traduz a quantidade de empresas no entorno de Natal, e não os fornecedores de insumos, máquinas, equipamentos. Os serviços, entretanto, alcançam significativo índice de importância.

A questão 19, que aborda aspectos relativos à mão de obra, demonstra que o setor não apresenta exigências maiores na contratação. De acordo com os empresários, o trabalho na linha de produção é simples, manual e exige muito pouco dos funcionários. A escolaridade é tão baixa que alguns implantaram programas de alfabetização em seus empreendimentos.

Por fim, a 20ª questão trata-se de avaliar o Procompi, não mais a partir dos seus objetivos estabelecidos, mas por meio de outros transbordamentos da atividade enquanto APL.

A percepção dos empresários com relação a estes aspectos positivos da política pública leva a concluir que o Procompi atingiu resultados positivos não previstos em 2007.

<b>Atividades</b>	<b>Nenhuma</b>	<b>Pequena</b>	<b>Média</b>	<b>Grande</b>	<b>Muito Grande</b>
Auxílio na definição de objetivos comuns para o APL	0,0%	12,5%	25,0%	62,5%	0,0%
Estímulo na percepção de visões para ação estratégica	12,5%	0,0%	50,0%	25,0%	12,5%
Disponibilização de informações	0,0%	12,0%	63,0%	25,0%	0,0%
Identificação de fontes e formas de financiamento	12,5%	25,0%	38,0%	12,5%	12,0%
Promoção de ações cooperativas	0,0%	25,0%	50,0%	0,0%	25,0%
Apresentação de reivindicações comuns	0,0%	0,0%	50,0%	38,0%	12,0%
Criação de fóruns e ambientes para discussão	0,0%	12,0%	38,0%	25,0%	25,0%
Ações dirigidas à capacitação tecnológica de empresas.	0,0%	25,0%	50,0%	12,5%	12,5%
Estímulo ao desenvolvimento de ensino e pesquisa local.	0,0%	25,0%	12,5%	50,0%	12,5%
Organização de eventos técnicos e comerciais.	0,0%	38,0%	38,0%	0,0%	24,0%

Tabela 09: Avaliação do Procompi nas atividades no âmbito do APL

Fonte: Pesquisa de Campo

Na visão dos empresários, o Procompi contribuiu significativamente na promoção de ações associativas no escopo do setor e não para as empresas individualmente.

Obviamente que esta contribuição acaba por ter rebatimentos nas empresas, uma vez que com o setor fortalecido e organizado, fazem-se possível agir de forma coordenada junto aos outros agentes como órgãos fiscalizadores.

## 6.6 ANÁLISE DOS OBJETIVOS DA PESQUISA

As questões de pesquisa estão dispostas em três categorias. As três primeiras buscam identificar as ações realizadas e os resultados diretos destas ações. O segundo bloco, formado pelas questões 4 a 6, observa o atendimento aos objetivos pactuados no início da terceira versão do Procompí. Enquanto o terceiro bloco busca compreender quais as vantagens e desafios enfrentados pelo APL.

### **6.6.1 Categoria: Ações e resultados diretos das ações do Procompí – Qualidade da produção**

A principal ação realizada pelo Procompí para a melhoria da qualidade da produção foi a realização frequente da capacitação em Boas Práticas de Fabricação (BPF). Ademais, algumas inovações realizadas pelas empresas e pelo Procompí permitiram a melhoria da qualidade no produto. Na tabela “01 – Impacto da introdução de inovações”, 02 empresários informaram um pequeno impacto, enquanto outros dois informaram grande impacto.

Na tabela “02 – Influência do Procompí no impacto das inovações” 02 empresários afirmaram que houve média influência, enquanto 03 empresários informaram que não havia influência.

Há de se ressaltar que esta categoria é regulamentada e supervisionada por diversos órgãos reguladores, dentre eles destacam-se o DNPM, a ANVISA e o PROCON.

Nas pequenas empresas, o controle de qualidade é realizado por laboratórios terceirizados, enquanto as grandes empresas possuem estruturas próprias e compram os seus insumos fora do Estado do Rio Grande do Norte.

Ainda em 2010, o Sincramirn pretende lançar um laboratório de análises para todas as empresas que compõem o sindicato. A ideia está na redução dos custos de análise e na criação de uma nova fonte de renda pelo órgão associativo.

Esta é uma ação iniciada pelo Procompí, a partir de consultoria realizada acerca da viabilidade e projeto de um laboratório de análises químicas vinculado ao SENAI, agora o laboratório se encontra em fase de construção.

Fora do Procompí, mas articulada pelo Sincramirn e realizada pelo SENAI, a implantação do Sistema de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle



(APPCC) permitiu, conjuntamente com o BPF, a adequação ao Programa de Alimento Seguro (PAS).

### **6.6.2 Categoria: Ações e resultados diretos das ações do Procompi – Processos Produtivos**

A capacitação em Boas Práticas de Fabricação também contribuiu para a melhoria dos processos produtivos nas empresas do APL. Isto se traduziu na concepção dos respondentes como tendo algum impacto no aumento da produção (25% pequeno, 25% médio), na redução do desperdício em litros (25% pequeno, 25% médio) e na redução do desperdício dos garrafões (25% pequeno, 13% médio e 13% grande), de acordo com a tabela 02 – “Influência do Procompi no alcance dos resultados alcançados”.

Houve ainda algum impacto na produção quando inserida a variável da inovação. Relembrando que apenas cinco empresas afirmaram ter inovado. Destas, três atribuem a inovação por iniciativa própria e uma por influência do Procompi.

Ainda se referindo à inovação, os empresários afirmam que o maior impacto se deu pela redução dos custos do trabalho (80% média) e redução dos custos dos insumos (40% pequena e 40% média). Destes, quatro dos cinco empresários afirmaram que o Procompi não teve influência nestes impactos.

O processo produtivo simplificado tem pouco espaço para melhorias a partir de inovações incrementais nas práticas de gestão da produção. Qualquer mudança significativa, quando acontece, é fruto de investimentos em máquinas e equipamentos que reduzem a participação dos trabalhadores na linha de produção.

Entretanto, em relação à cadeia produtiva e não ao processo, ainda existe bastante espaço para a melhoria da produtividade, caso sejam investidos recursos nos trajetos a estas empresas. O acesso para algumas dessas empresas consiste em estradas de barro ou carroçáveis.

Também existe grande possibilidade de incremento da produtividade caso sejam realizados estudos logísticos para a melhoria de rotas e otimização de capacidade de entrega por parte dos caminhões e utilitários. Esta é uma demanda antiga do empresariado e estava contemplada no plano inicial da terceira edição do Procompi; entretanto, foi preterida em contrapartida da consultoria em gestão ambiental.

### **6.6.3 Categoria: Ações e resultados diretos das ações do Procompí – Treinamento e Qualificação**

Os respondentes não conseguiram quantificar os treinamentos realizados, mas tiveram condições de apontar quais foram realizados em algum momento entre 2007 e 2009. Os questionários, entretanto, indicam uma quantidade maior de treinamentos realizados no âmbito das empresas ou de forma similar no escopo do Arranjo Produtivo Local.

Os treinamentos realizados para os funcionários eram focados nos processos produtivos (Boas Práticas de Fabricação e as Oficinas de Saúde e Segurança do Trabalho), enquanto as capacitações ministradas aos empresários ou executivos eram na área de gestão e planejamento estratégico.

Vale ressaltar, entretanto, que a capacitação ministrada aos executivos e empresários teve continuidade por meio de consultorias *in loco*. Esta inovação imprimiu um caráter mais empírico à ação, o que agradou os empresários, que observaram resultados concretos do programa nesta ação.

No âmbito estratégico, o perfil da capacitação incentivou os gestores a inovar e a realizar atividades cooperativas, mesmo que incipientes. Os respondentes observaram melhorias operacionais na gestão administrativa da empresa.

Fora do escopo do Procompí, algumas capacitações estão sendo planejadas para os distribuidores de água mineral com vistas à sua formalização. Com os novos instrumentos de controle fiscal, como a instalação de hidrômetros nas fontes, as empresas deverão comprovar o destino de toda a sua produção, ou seja, a venda deverá ocorrer mediante emissão de nota fiscal. Com a lei do micro empreendedor individual os pequenos armazéns e distribuidores estarão legalizados, salvaguardando as fontes.

Também estão sendo planejados treinamentos para os distribuidores sobre técnicas de atendimento telefônico e de conservação dos vasilhames de 20 litros.

### **6.6.4 Categoria: Objetivos do Procompí – Volume de Produção**

A terceira questão do instrumento de pesquisa visa atender as próximas três questões de pesquisa. Entretanto, apenas uma empresa disponibilizou estas

informações, não sendo possível inferir por meio dos dados coletados o resultado do Procompi.

Para tanto, este estudo se aterá ao relatório do projeto elaborado pelo Sebrae, que conforme observado no início deste capítulo encontra limitações que afetam a sua confiabilidade, as quais serão aprofundadas e na medida do possível vão se aproximar da realidade.

De acordo com o relatório, a meta pactuada para o volume médio de produção de água mineral não foi atingida. O relatório ainda firma que entre julho de 2008 a março de 2009, o resultado foi de 14.281.262 litros, enquanto a meta é de 17.685.254.

A diferença de 4.520.374 litros traduz de fato uma queda no volume médio de produção, e ao invés de crescer em 5% ao ano, ao final de 27 meses tem-se uma redução de 13% no volume produzido.

Entretanto, a constatação feita nesta pesquisa aponta para dois problemas de ordem metodológica, o período de comparação na coleta de dados e a quantidade de empresas em que os dados foram coletados.

A sazonalidade do produto não permite comparar meses distintos, ainda mais para produzir uma média aritmética simples. O gráfico abaixo demonstra que o pico de produção atinge o mês de dezembro, caindo nos meses posteriores.

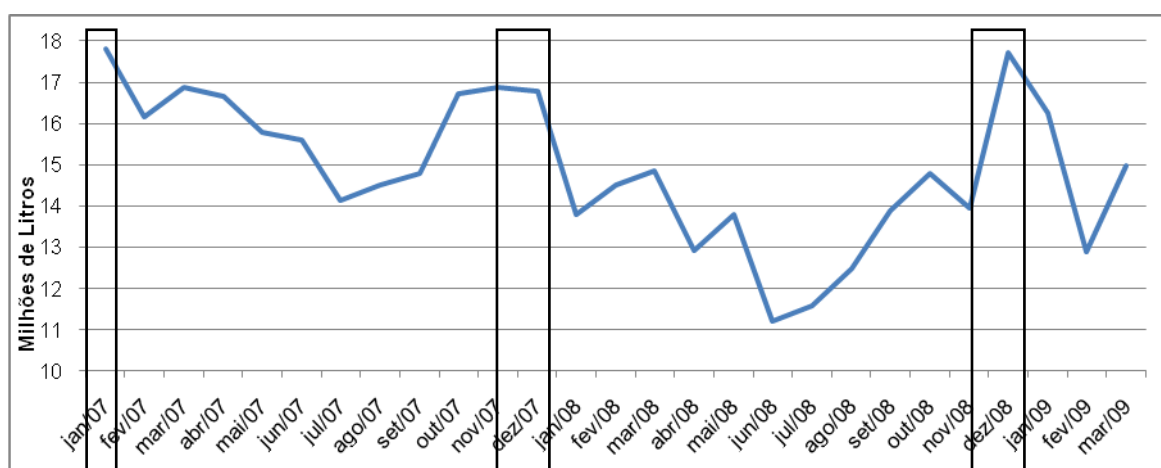


Gráfico 14: Sazonalidade da produção no APL de água mineral  
Fonte: Elaboração própria a partir de Sebrae (2010)

Propõe-se uma comparação entre janeiro a março dos anos de 2007, 2008 e 2009, visando outro ponto de vista acerca desta informação. Esta é apresentada na tabela abaixo:

Anos	Meses	Somatório	Média	Mediana	Mínimo	Máximo
2007	Janeiro	17.819.750	1.187.983	1.000.000	28.000	5.000.000
	Fevereiro	16.155.326	1.077.022	1.000.000	25.000	4.400.000
	Março	16.890.516	1.126.034	1.000.000	30.000	5.200.000
2008	Janeiro	13.801.109	1.380.111	1.029.509	115.280	4.968.600
	Fevereiro	14.503.712	1.450.371	959.403	67.200	5.732.200
	Março	14.846.897	1.484.690	749.395	198.200	6.162.400
2009	Janeiro	16.239.743	1.623.974	1.184.719	65.000	6.945.200
	Fevereiro	12.888.149	1.288.815	850.530	48.000	5.815.600
	Março	14.990.851	1.499.085	944.053	46.000	6.704.900

Tabela 10: Produção de Água Mineral entre os meses de Janeiro a Março de 2007 a 2009

Fonte: Alterada a partir de SEBRAE (2010)

Ao realizar a média do somatório da produção no ano de 2007 (16.955.197 litros) e do ano de 2009 (14.706.248), nota-se igual queda de produção em taxa de 13%.

Contudo, a observação mais atenta da tabela indica que no ano de 2008 e 2009 a relação entre a média e o somatório é de 10/1. Ou seja, embora o relatório afirme que a metodologia utilizada é a de painel, esta indica que não foi realizada:

Para elaboração desse trabalho foi realizada uma pesquisa que adotou a metodologia denominada Painel, na qual utiliza o mesmo público-alvo em diferentes momentos, com a finalidade de avaliar os resultados ao longo do projeto (SEBRAE, 2009, p. 5).

A omissão da informação sobre quais empresas não constam na fase TF não permite afirmar se o resultado foi alcançado, pois a metodologia de painel não foi obedecida. Para fins de melhor entendimento, faz-se uma última tentativa de aproximação: a realização do cálculo produção média dos meses de janeiro a março dos anos de 2007 e 2009.

Este cálculo, que reiteramos, não tem aproximação com a realidade, mas se caracteriza como uma tentativa de aproximação; tem-se no ano de 2007 uma produção média de 1.130.346 litros enquanto que em 2009 tem-se uma produção média de 1.470.625, ou seja, um aumento de 30% no período. Esta alta indica que caso ela esteja maior que o real é porque foram excluídas da pesquisa pequenas empresas, em detrimento das grandes.

### **6.6.5 Categoria: Objetivos do Procompí – Redução do Desperdício em vasilhames de 20 litros**

A meta pactuada prevê a redução do desperdício com os vasilhames de 20 litros em 10% ao ano até 2009, caindo de um desperdício médio de 3.348 garrações para 2.678.

Um problema anteriormente descrito afeta a compreensão acerca do atingimento do objetivo proposto. A partir do início da aferição de resultados em T1, em julho de 2007, até o final da pesquisa, em março de 2009, a razão entre o somatório do desperdício total e a média aritmética passou a ser aproximadamente de 12/1, com variação entre 0,02 e -0,03.

Este resultado indica que a amostra passou de 15 para 12 empresas, ainda assim diferente da relação de 1/10 encontrada no volume de produção.

Percebe-se no gráfico abaixo que ao início de T1, em janeiro de 2008, existe uma queda brusca no desperdício, e que mesmo mantendo a relação de 1/12 a queda continua, demonstrando um efeito positivo da política.

Contudo, este não é o fator de maior relevância nos resultados percebidos apresentados, o evento de maior impacto ocorreu em setembro de 2008, com a emissão da portaria n. 387 pelo DNPM, que atribui um prazo de validade de três anos para os vasilhames de 10 e 20 litros.

Esta pesquisa identifica que um fator externo, no caso a mudança da legislação, alterou a dinâmica do setor, não sendo mais possível ao Procompí atender aos objetivos da política através das ações previamente pactuadas.

Desta forma, para atender a nova legislação, os empresários passaram a reter e contabilizar os garrações fora do prazo de validade como desperdício, gerando o pico observado no gráfico em setembro de 2008.

Observa-se que o desperdício continua em movimento decrescente. Na concepção desta pesquisa, uma vez que o setor estiver reequilibrado e os garrações com prazo de validade superior a três anos, o desperdício de garrações será gerenciado, e o fator majoritário será o contínuo vencimento dos prazos de validade dos recipientes.

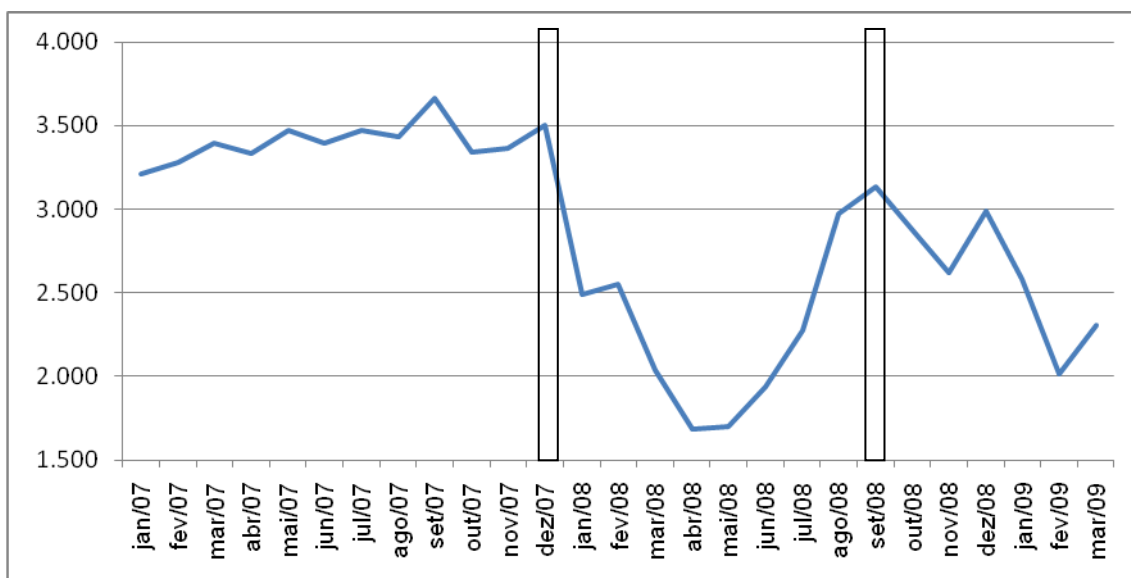


Gráfico 15: Evolução do desperdício de vasilhames de 20 litros no APL  
 Fonte: Elaboração própria a partir de Sebrae (2009, p. 19-20)

### 6.6.6 Categoria: Objetivos do Procompi – Ampliação da carteira de clientes

Com uma carteira de clientes avaliada em 9.333 clientes, o Procompi teria como meta chegar a 10.267 cadastros. Além da antes mencionada sobreposição de registros, a partir do momento T2, a tabela apresentada pelo Sebrae não faz o menor sentido. Este caso é tão aparente que se trouxe os dados do apêndice para serem observados nesta seção.

Fases do projeto	Meses	Somatório	Média	Mediana	Mínimo	Máximo
T0	jan/07	3.214	214	150	10	936
	fev/07	3.283	219	150	10	936
	mar/07	3.393	226	151	10	936
	abr/07	3.332	222	150	10	936
	mai/07	3.474	232	150	10	936
	jun/07	3.392	226	150	10	936
T1	jul/07	3.471	231	224	20	1.000
	ago/07	3.437	229	224	20	1.000
	set/07	3.667	224	224	20	1.000
	out/07	3.340	222	224	20	1.000
	nov/07	3.365	224	224	20	1.000
	dez/07	3.505	234	224	20	1.000
T2	jan/08	820	853	878	846	822
	fev/08	82	85,3	87,8	84,6	82,2
	mar/08	82,5	89	90	77,5	75
	abr/08	16	15	13	10	8

	mai/08	131	146	161	158	156
	jun/08	820	853	878	846	822
T3	jul/08	847	852	865	885	895
	ago/08	84,7	85,2	86,5	88,5	89,5
	set/08	75	75	75	82,5	85
	out/08	12	13	14	14	14
	nov/08	180	186	191	188	193
	dez/08	847	852	865	885	895
	jan/09	84,7	85,2	86,5	88,5	89,5
	fev/09	75	75	75	82,5	85
	mar/09	12	13	14	14	14

Tabela 07: Medidas descritivas para a variável – Carteira de clientes

Fonte: Sebrae (2009, p. 21)

Nas fases T2 e T3, além da vertiginosa queda, o somatório aparece como menor ou igual à média. Diversos índices no somatório e nos valores máximos e mínimos aparecem como frações, o que não seria possível, ao passo que essa é uma variável discreta ao invés de contínua.

### 6.6.7 Categoria: Vantagens na constituição do APL

Na visão dos respondentes, a principal vantagem das empresas por estar no Arranjo Produtivo Local é a “proximidade com os consumidores”. Ou seja, a proximidade com Natal e municípios populosos no entorno das fontes, como Parnamirim. Somados da média a muito grande influência, tem-se 88%.

Em segundo lugar aparece a “proximidade com a matéria-prima e insumos”, abundantes nos lençóis aquíferos subterrâneos da região e a disponibilidade de mão de obra qualificada.

Os dois fatores de menor importância são: o “baixo custo da mão de obra”, com 63% de nenhuma importância; e “a proximidade a universidade e centros de pesquisa”, com 50% de nenhuma importância.

Estes dois fatores são justificados pelo baixo valor agregado da produção. Assim, o baixo custo da mão de obra existe independente da existência do APL, bem como a falta de diferenciação do setor que acaba por não introduzir inovações relevantes nos produtos e processos produtivos das empresas pertencentes ao APL.

Um último fator remete ao Procompi, quando 51% dos respondentes atribuem de média a muito grande importância a “existência de programas de apoio e promoção.

#### **6.6.8 Categoria: Desafios enfrentados pelo APL de Água Mineral**

Por meio da análise documental e a participação nas reuniões do Sincramirn, permitiu-se compreender os principais desafios hoje enfrentados pelo APL de Água Mineral da Grande Natal.

Independente da denominação de APL, o setor está mudando, pois os órgãos reguladores e de fiscalização da atividade estão voltando a sua atenção para o segmento. Um exemplo recente foi a portaria do DNPM que disciplina o uso dos garrafões. Espera-se que o próximo item que será observado seja a tampa e o lacre, assim como um novo modelo de rótulo mais resistente.

A instalação de hidrômetro na “boca do poço” passa a ser obrigatória ainda no ano de 2010, fazendo com que todo o volume retirado do aquífero seja registrado. Da mesma forma, a Secretaria de Tributação do Estado está em negociação para a colagem de selo fiscal nos garrafões de 20 litros. Esta fiscalização exigirá dos empresários um maior controle sobre a sua produção e também sobre a venda.

O comportamento dos órgãos reguladores da atividade vai retirar do mercado as empresas que não conseguirem se profissionalizar para atender esta demanda, fazendo com que haja um movimento no sentido da compra de fontes menores por empresas maiores, ou mesmo a fusão de algumas destas fontes.

Outro cenário observado está na chegada de grandes marcas internacionais, que já começaram a fazer a prospecção de fontes visando a compra, e, desta forma, trazendo marcas fortes para a competição local. Este é um cenário considerado como inevitável, haja vista a quantidade de poços que estão em fase de autorização pelo DNPM.

Ao mesmo tempo, as empresas devem estar atentas para os produtos substitutos, como a água adicionada de sais ou o filtro caseiro, que ainda detém pequena parcela de mercado, mas tendem a crescer.

Os empresários não estão percebendo o crescimento da demanda, percebe-se alguma guerra de preço, principalmente por parte das empresas com menor visibilidade, tendo esta estratégia como a única para permanecer no mercado.



Os custos logísticos precisam ser reduzidos, tanto para a ampliação da margem da fonte como a do distribuidor, que ainda não realizou estratégias conjuntas de integração da cadeia produtiva, até mesmo pelo baixo nível de formação deste.

Por fim, a garantia de sustentabilidade da atividade por meio da salvaguarda dos lençóis aquíferos, cujo risco de contaminação aumenta com a urbanização das áreas ao redor das fontes.

## 7 CONCLUSÕES

A intervenção sistematizada do Estado junto à sociedade por meio de políticas públicas remonta a pouco mais de um século, e desta forma, também é limitada a tradição dos estudos acadêmicos sobre programas e projetos implementados por organismos setoriais, mesmo com o apoio de órgãos governamentais. Entretanto, percebe-se um franco crescimento da pesquisa a partir de diversas ciências, e, no caso deste estudo, das ciências administrativas.

Parte integrante do processo administrativo, a avaliação está se tornando discurso comum na gestão de projetos, mas ainda está longe de se tornar uma conduta hegemônica, contudo no âmbito da ação pública a prática da avaliação está mais disseminada.

Em tese, a avaliação de mais fácil operacionalização é a de eficácia, contudo se exige como premissa que os objetivos sejam adequadamente definidos e que os instrumentos de pesquisa sejam corretamente empregados. Isto nem sempre acontece, seja na gestão pública ou na iniciativa privada.

Categorizar o Procompí como um programa de apoio a Arranjos Produtivos Locais corre o risco de desvirtuar o arcabouço teórico e institucional desenvolvido pelos próprios órgãos e mecanismos de promoção de APLs.

A característica mais marcante surge logo no início da análise ao identificar que tanto os objetivos como as práticas adotadas visam contribuir exclusivamente com as empresas pertencentes ao APL.

Ou seja, não se encontra em discursos institucionais e documentos oficiais qualquer tipo de menção ao desenvolvimento do território, à governança da atividade ou mesmo, pela geração de mais e melhores postos de trabalho. Os objetivos explicitados deixam claro que o Procompí é eminentemente privado uma vez que os objetivos promovem o aumento da lucratividade das empresas, demonstrando que o programa é setorial.

Mesmo políticas públicas clássicas como a desenvolvida na década de 1960 pela SUDENE por meio da atração de indústrias não conseguiram desenvolver os seus territórios de forma equânime.

Normalmente o rebatimento positivo desta política está no aumento direto da massa salarial local e pela ativação da economia a partir do consumo dos trabalhadores. Entretanto, outras ações que oportunizassem a sustentabilidade e diversificação econômica passaram ao largo.

Desta forma, a ação por meio de APLs pode contribuir para o alargamento da visão de gestores públicos e privados que perceberam as potencialidades existentes da atuação fora dos limites estritamente empresariais.

O preocupante da atual política de apoio no Estado é que dos 05 APLs priorizados pelo Núcleo Estadual, da qual a SEDEC é integrante e responsável pela secretaria apenas um seja de fato apoiado com recursos públicos, enquanto os outros quatro são conduzidos e financiados por contribuições da iniciativa privada.

O governo do Estado do Rio Grande do Norte não possui uma política planejada, monitorada e com dotação de recursos financeiros e humanos que dêem conta da demanda e fortalecimento da atividade. Ou seja, o Governo Estadual não é protagonista em uma política pública que é sua atribuição dentro do pacto federativo.

Outro ponto a ser abordado está na metodologia de acompanhamento e avaliação de resultados. Esta pesquisa demonstrou que o Sebrae trabalha com o conceito de monitoramento e avaliação de forma permanente, uma vez que estes fatores compõem o seu modelo de gestão orientado a resultados – GEOR. Este modelo ganhou notoriedade nos meios governamentais e acadêmicos pela facilidade de compreensão e instrumentos de gestão disponíveis.

Esta menção se justifica uma vez que embora o Procompil tenha surgido na Confederação Nacional da Indústria, ao ganhar o Sebrae como parceiro, o modelo de gestão do programa passou a ser o GEOR.

O ponto a ser ressaltado é que o SIGEOR não funcionou adequadamente, dentro deste programa desde o seu início. A falta de entendimento sobre a dinâmica do setor e clareza na definição dos objetivos prejudicou a definição das metas pactuadas e seu correto dimensionamento. Ademais, o processo de avaliação empregado pelo Sebrae demonstrou fragilidades que comprometeram a confiabilidade dos resultados, estes são demonstrados no relatório final da execução.

Dito isto, a política já no seu nascedouro iria encontrar problemas para atingir seus objetivos, e isto foi claramente observado pelo baixo nível de influência apontado pelos empresários e executivos das empresas de água mineral em relação a qualquer dos resultados finalísticos. Retornaremos mais adiante a abordar os objetivos estabelecidos.

Um dos maiores estudiosos na temática dos agrupamentos empresariais, Hubert Schmitz (1997) inovou ao delinear o conceito de eficiência coletiva. O pesquisador afirma ainda que as falhas de mercado existentes podem ser resolvidas a partir da ação conjunta, mas que somada ao suporte governamental as chances de resolução são bem maiores.

Desta forma, as políticas públicas devem propor ações que beneficiem o conjunto de atores, entretanto, esta nova forma de intervenção deve conter novas modalidades de objetivos. Os resultados da política devem ser orientados para a obtenção de economias externas. Ou seja, os objetivos devem direcionar as intervenções a elementos que não estejam circunscritos à gestão interna da empresa e sim ao relacionamento entre as empresas.

Se uma pesquisa de mercado propicia conhecimento sobre o cliente final e promove uma campanha de comunicação direcionada ao aumento do mercado consumidor, todas as empresas são beneficiadas e mesmo as eventuais assimetrias existentes permanecerão. “A política pública de desenvolvimento de *clusters* deve evitar criar assimetrias, mas deve também evitar anular aquelas que tenham sido criadas em processos competitivos regulares”. (SUZIGAN, 2005, p. 316)

Outro exemplo de ação, a disponibilização de serviços coletivos e o fomento a compra coletivas permitem que as economias de escala sejam aproveitadas pelo conjunto de empresas. A central de serviços compartilhados é objetivo dos empresários do APL de água mineral e já demonstra a primeira iniciativa com a criação do laboratório de análises químicas no SENAI para uso das empresas. A ideia é que ela possa financiar a ação do Sindicato medida que também reduziria os custos com os testes de controle de qualidade.

No médio prazo o objetivo é criar uma fábrica de vasilhames de 20 litros de forma cooperativa pelas empresas do próprio APL, este pleito encontra justificativa

uma vez que o garrafão embora comprado por determinada empresa acaba por ser um ativo de todo o sistema.

Esta deve ser uma prioridade constante do Procompi quando o APL trabalha com *commodities*, ou seja, produtos de baixo valor agregado, onde as margens de contribuição são baixas e os custos devem ser mantidos sob controle. Assim sendo, a busca da qualidade constante dos produtos e serviços e a redução de custos podem ser buscados nas externalidades presentes.

O APL pode conscientemente dar um passo adiante na cadeia produtiva visando capturar o valor agregado pelos distribuidores. No caso em estudo, algumas empresas firmaram contratos de exclusividade ou mesmo montaram seus centros de distribuição em bairros diversos.

Esta estratégia também não exclui a possibilidade de agregar valor aos produtos da cadeia produtiva por meio da introdução de inovações em produto, serviços, embalagens ou estratégias de marketing.

Uma das empresas do APL vincula a sua marca de água mineral à times de futebol do Estado. Ao comprar os garrafões, o consumidor pode escolher o seu time, e além de levar a sua bandeira para dentro de casa ainda contribui financeiramente com o seu “time de coração”. Se a fidelização a um time de futebol é quase eterna esta foi uma boa estratégia para fidelizar também a marca de água mineral.

A governança do APL é um ponto positivo do Procompi, em especial pelo nível de articulação dos empresários que compõem o Sincramirn. O principal desafio no ano de 2010 foi a portaria do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM com relação ao tempo de vida útil dos garrafões.

Assim que se tomou conhecimento da portaria os empresários tomaram a decisão de acatar imediatamente, retirando do mercado os garrafões fora do prazo de validade, comprometendo o segundo objetivo, mas acatando a lei. De forma complementar, realizaram reuniões e audiências públicas com todos os órgãos reguladores com vistas a reduzir o impacto econômico e gerar conhecimento por parte destes órgãos das especificidades do setor.

A preocupação maior está na pulverização da distribuição, que com tantos pequenos, médios e grandes distribuidores, eventualmente algum garrafão ainda estaria em circulação fora do prazo de validade. Esta ação demonstrou a união do grupo e a rápida construção de um discurso uníssono.

Outro ponto positivo acerca da governança do APL está na busca constante de novos canais de interlocução com a sociedade. Por meio da articulação dos empresários, o Sincramirn é membro atuante do Núcleo Estadual de apoio a APL e ainda conseguiu introduzir o APL de água mineral da Grande Natal como prioritário na política nacional, tendo elaborado um Plano de Desenvolvimento Provisório que foi enviado ao GTP APL.

O atual desafio, entretanto, está em fazer com que o PDP seja analisado e que haja uma real articulação para a captação de programas e projetos do Governo Federal. Existe uma atmosfera de descrença sobre esta possibilidade, colocando em cheque a viabilidade da política pública nacional.

A constatação conduz para as possibilidades de manutenção da competitividade do APL sem o apoio do Procompí ou de outro órgão financiador. Ou seja, o grupo precisa demonstrar amadurecimento para o desenvolvimento da atividade produtiva sem o apoio de programas e projetos.

Esta pesquisa indica para esta manutenção, principalmente pela liderança do SINCRAMIRN na condução do grupo que pode encontrar novos caminhos para a busca o crescimento do setor.

Tendo em vista que a terceira edição do Procompí não atingiu os objetivos pactuados, mesmo observando os três critérios acima apresentados. Que razões não permitiram que programa alcançasse os objetivos elencados?

O argumento está na falta de conhecimento do setor e critérios mais específicos na definição dos objetivos anteriormente apresentando, mas também avança em duas proposições.

A primeira argumenta que o Procompí teve resultados positivos que não puderam ser observados em seus objetivos, mas sim, nas externalidades do grupo. Isto pode ser comprovado pelas questões 19 e 20 do instrumento.

A tabela 03 – Principais vantagens que a empresa tem por estar localizada no APL indica que 62,5% dos respondentes apontam como vantagem de pertencer ao APL “a existência de programas de apoio e promoção”, demonstrando que as empresas reconhecem como positiva a ação do programa,

A tabela 05 apresenta uma percepção positiva, e relativa influência acerca das atividades que não estavam previstas nos objetivos do Procompí, mas que estimularam as economias externas das empresas do Arranjo. Levando-se a concluir, que em consonância com a teoria exposta, as políticas devem ser direcionadas à produção de externalidades positivas. Como nos mostra Diniz, *et al* (2006, p. 113) “a política de apoio deve se preocupar com a coordenação do APL”.

A conclusão final é que, embora o Procompí não tenha atingido os seus objetivos propostos, a iniciativa gerou diversos transbordamentos positivos, e caso o programa tivesse sido orientado desde o início para a obtenção destas economias externas os aspectos positivos do programa seriam ainda maiores.

## REFERÊNCIAS

ABIR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE REFRIGERANTES. Disponível em <http://www.abir.org.br/> acessado em 24 de janeiro de 2008.

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lucia. **Capital Social e Desenvolvimento Local.** In LASTRES, H.M.M. Cassiolato, J. E., Maciel, M.L. (org.) Pequena Empresa: Cooperação e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: Relume Dumará: UFRJ, Instituto de Economia, 2003.

ALBALADEJO, Manuel. **Determinants and policies to foster the competitiveness of SME clusters: Evidence from Latin America.** Working Paper Number 71. QEH Working Paper Serie, Univesity of Oxford, 2001.

APOLINÁRIO, Valdênia, *et al.* (2009, a.) Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Rio Grande do Norte. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Natal/RN, maio 2009. (NOTA TÉCNICA 2/RN). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

APOLINÁRIO, Valdênia, *et al.* (2009, b'.) Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Rio Grande do Norte. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Natal/RN, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/RN). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

APOLINÁRIO, Valdênia, *et al.* (2009, c.) Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas nos Estados – Rio Grande do Norte. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste.** Natal/RN, dezembro 2009. (NOTA TÉCNICA 5/RN). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no Estudo sobre Avaliação.** In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. 4 ed. São Paulo: Cortez, p. 29-39 (2006).

BALESTRIN, Alsones. ARBAGE, Alessandro Porporatti. **A perspectiva dos custos de transação na formação de redes de cooperação.** RAE-eletrônica, v. 6, n. 1, Art. 7, jan./jul. 2007. Disponível em: <http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=3995&Secao=FÓRUM&Volume=6&numero=1&Ano=2007>



BARABÁSI, Albert-László. **Linked: A nova ciência dos networks.** São Paulo: Leopardo Editora, 2009.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luiza Costa de. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas.** São Paulo: Cortez, 2007.

BRANDÃO *et. al.* **Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucionais.** in DINIZ, Clelio Campolina. CROCCO, Marco. (org.) *Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes.* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Arranjos Produtivos Locais.** Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>. Acesso em: 11. jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais.** Versão Final, em 16 de Abril de 2004. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>. Acesso em: 11. jan. 2010.

\_\_\_\_\_. (2008 a.) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Manual de Apoio a Arranjos Produtivos Locais.** Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>. Acesso em: 11. jan. 2010.

\_\_\_\_\_. (2008 b.) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Manual da Oficina de Regional de Orientação à instalação de Núcleos Estaduais de Apoio a Arranjos Produtivos Locais.** Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>. Acesso em: 11. jan. 2010.

\_\_\_\_\_. (2008 c.) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Política de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais – Manual Operacional para as Instituições Parceiras.** Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>. Acesso em: 11. jan. 2010.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial.** Revista da Administração Pública, v. 50, n 1. P. 112-116, Jan/mar 2010.

BURT, Ronald S. **The Social Structure of Competition** NOHRIA, N.; ECCLES, R. (org.) *Networks and organizations: structure, form and action.* Boston: Harvard Business School Press, 1992.

CAVALCANTI, Mônica. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais - uma abordagem conceitual. **Revista Eletrônica Interfaces de Saberes da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Caruaru**, v.6, p.1 - 13, 2006.

CNDIDO, Gesinaldo Ataíde. **A Formação de Redes Interorganizacionais como Mecanismo para Geração de Vantagem Competitiva e para Promoção do Desenvolvimento Regional:** o papel do Estado e das políticas públicas neste cenário. *READ - Revista Eletrônica da Administração (UFRGS)*, Porto Alegre - RS, v. 28, n. 8, p. 32-47, 2002.

CASAROTTO Filho, Nelson. PIRES, Luis Henrique. **Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local:** estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana. São Paulo: Atlas, 1998.

CASSIOLATO, José Eduardo. LASTRES Helena M. M., **O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas** in LASTRES, Helena Maria Martins. CASSIOLATO, José Eduardo. MACIEL, Maria Lúcia. *Pequena Empresa: Cooperação e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: UFRJ, Instituto de Economia, 2003.

CASSIOLATO, José Eduardo. SZAPIRO, Marina. **Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas.** in LASTRES, Helena Maria Martins. CASSIOLATO, José Eduardo. MACIEL, Maria Lúcia. *Pequena Empresa: Cooperação e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: UFRJ, Instituto de Economia, 2003.

COASE, Ronald. **The Nature of the Firm.** *Economica* n. 4, november, 1937.

COCCO. Giuseppe. URANI, André. GALVÃO, Alexander Patez. (org.) **Empresários e Empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália.** 2. Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CUNHA, Carla Giane Soares da **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais:** tendências recentes e experiências no Brasil. Disponível em: [www.seplag.rs.gov.br/.../Avaliacao\\_de\\_Politicas\\_Publicas\\_e\\_Programas\\_Governamentais.pdf](http://www.seplag.rs.gov.br/.../Avaliacao_de_Politicas_Publicas_e_Programas_Governamentais.pdf) -, em 08 de janeiro de 2009.

DINIZ, et. al. **Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/ local** in DINIZ, Clelio Campolina. CROCCO, Marco. (org.) *Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

DUNN, William N. **Public policy analysis:** An introduction. 3 ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall, 2004.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy.** 11 ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall, 2005.

ERBER, Fábio Stefano, **Eficiência Coletiva em Arranjos Produtivos Locais Industriais:** comentando o conceito. Belo Horizonte: *Revista Nova Economia*, 18, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. **A política da avaliação de políticas públicas.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FLEXOR, G.; LEITE, S. P. **Análise das políticas públicas: breves considerações teórico metodológicas.** *In: Encontro Nacional de Economia Política*, 12. 2007, São Paulo, SP. Anais. São Paulo, SP: SEP, 2007.

FIGUEIREDO, Jeovan de Carvalho. PAULILLO, Luiz Fernando. **Uma abordagem institucional para redes organizacionais.** *Revista de Economia e Administração*. Vol. 4 Número 4. Outubro / Dezembro de 2005. São Paulo: IBMEC, 2005.

FLICK, Uwe. **Introdução a pesquisa qualitativa.** 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** *Planejamento e Políticas Públicas* nº 21. Brasília, Brasil: IPEA. 2002.

GEROLAMO, Mateus Cecílio. **Gestão de desempenho em clusters e redes regionais de cooperação de pequenas e médias empresas: estudos de caso brasileiros e alemães e proposta de um modelo de análise.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1999.

GRAÇA, Carlos Alberto. **Governança e inovação tecnológica em Apls: um estudo de caso no APL calçadista de Birigui (SP) – (Anos 1990-2000).** São Paulo: Tese de Doutorado – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Produção, 2007.

GRANOVETTER, M. **Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.** *American Journal of Sociology*. v. 91,n 3, p.481-510, nov.1985.

GUIMARÃES, Nadya Araújo. MARTIN, Scott. (org.) **Competitividade e Desenvolvimento: atores e instituições locais.** São Paulo: Editora do SENAC São Paulo, 2001.

INSTITUTO EUVALDO LODGI DO RN – IEL/RN. **Arranjos Produtivos Locais.** Disponível em: <http://www.rn.iel.org.br>. Acesso em: 11. jan. 2010..

INSTITUTO EUVALDO LODGI (IEL). **Plano de Desenvolvimento Provisório do APL de Água Mineral da Grande Natal.** 2009.

JENSEN, Michael C. MECKLING William H. **Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade.** *RAE – Revista DE Administração de empresas – Fundação Getúlio Vargas* Vol. 48 – Número 2 – abril / junho 2008.

JUDEVICIUS, Giedrius. PUIDOKAS, Mindaugas. **Clusters Policy Theory and Practice. The ‘latecomer’ country perspective on policy opportunities and limitations.** *Insights into the business systems. Social Sciences / Socialiniai Mokslai.* Lithuania, 2006.

LEMOS, Cristina Ribeiro. Micro, **Pequenas e Médias Empresas no Brasil: Novos Requerimentos de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais**. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado – Departamento de Engenharia de Produção. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 2002.

MENY, Ives. THOENIG, Jean-Claude. **Las Políticas Públicas**. Barcelona: Ariel S. A., 1992.

NOHRIA, Nittin. **Is a network perspective a useful way of studying Organizations?** NOHRIA, N.; ECCLES, R. (org.) Networks and organizations: structure, form and action. Boston: Harvard Business School Press, 1992.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. **Pequenas Empresas, arranjos produtivos locais e sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PATTON, Carl V. SAWICKI, David. **Basic Methods of Policy Analysis and Planning**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993.

PORTES, Alejandro. **Capital Social**: origens e aplicações na sociologia contemporânea. Revista Sociologia, problemas e práticas, n. 33, p. 133-158, 2000.

PORTER, Michael. **Estratégia Competitiva: Técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

\_\_\_\_\_. **Vantagem Competitiva: Criando e sustentando um desempenho superior**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

\_\_\_\_\_. **A Vantagem Competitiva das Nações**. Rio de Janeiro: Campus, 2003

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

QUIRICI, Wagner José. **Modelo Conceitual para o Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais**. Ribeirão Preto: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Dissertação de Mestrado, 2006.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete, **Políticas Públicas**. Coletânea, vol. 1 e 2. Brasília: ENAP, 2006.

SCHMITZ, Hubert. **Collective efficiency and increasing returns**. IDS Working Paper 50. March 1997

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Termo de Referência para Atuação do Sistema SEBRAE em Arranjos Produtivos Locais**. Julho, 2003.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE / CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Manual de orientações - programa de apoio à competitividade das micro e pequenas indústrias**. 2004.

SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO RN. **Oficina Estadual do Núcleo de Apoio aos APLs – PALESTRAS**. Disponível em: [http://www.sedec.rn.gov.br/downloads\\_ppt.asp](http://www.sedec.rn.gov.br/downloads_ppt.asp). Acesso em: 11. jan. 2010..

SEIBEL, Erni José; GELINSKI, Carmen R. Ortiz G. **Concepção do Estado e escolha da metodologia de avaliação de políticas públicas**. In: XII Encontro Nacional de Economia Política, 2007, São Paulo. Anais do XII Encontro Nacional de Economia Política, CD Rom. São Paulo: Sociedade de Economia Política, 2007

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implantação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Painel “Estado Democrático e Governança no Século XXI: reformando a reforma, República Dominicana, 2000.

SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA ORIENTADA PARA RESULTADOS – SIGEOR. **Banco de Dados do SEBRAE**. Disponível em: <http://www.sigeor.sebrae.com.br>. Acesso em: 12. jan. 2010..

SILVERMAN, David. **Interpretação de dados qualitativos: métodos para a análise de entrevistas, textos e interações**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

SUBIRATS, Joan. **Analisis de Políticas Publicas y Eficacia de la Administración**. Madrid, Ministerio para las Administraciones Publicas, 1994

SUZIGAN, Wilson. **Aglomeraciones Industriais como foco de políticas**. Revista de Economia Política, vol. 21, no 3(83), julho-setembro/2001.

SUZIGAN, Wilson. GARCIA, Renato. FURTADO, João. **Sistemas Locais de produção/ inovação: metodologia para identificação, estudos de caso e sugestões de políticas**. DINIZ, Clélio Campolina. LEMOS, Mauro Borges. (org.) Economia e Território. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

SUZIGAN, Wilson. *et. al.*, **Governança de sistemas produtivos locais e micro e pequenas e médias empresas** in LASTRES, Helena Maria Martins. CASSIOLATO, José Eduardo. MACIEL, Maria Lúcia. Pequena Empresa: Cooperação e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: Relume Dumará: UFRJ, Instituto de Economia, 2003.

TEIXEIRA, Francisco Lima Cruz. **Diagnóstico Competitivo, Estratégias e Planos de Trabalhos em Arranjos Produtivos Locais (APLs)**. Anais do XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008.

TOLEDO, Geraldo Luciano; GOLDSTEIN, Claudia Szafir . **Competição e cooperação em clusters industriais**: estágios e políticas. *In*: VII Semead - Seminários em Administração, 2004, São Paulo. VII Semead - Seminários em Administração, 2004.

UZZI, Brian. Social **Structure and competition in interfirm networks**: The paradox of Embeddedness. *Administrative Science Quarterly*. Cornell University. March, 1997.

YIN, Robert. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## APÊNDICE

**QUESTIONÁRIO EMPRESAS NÚMERO \_\_\_\_\_ / Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_**

**Identificação da Empresa**

Razão Social: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_ Pessoal Ocupado: \_\_\_\_\_ Ano de Fundação: \_\_\_\_\_

Sua empresa é: Independente ( ) Parte de um grupo ( )

Relação com o grupo: Controladora ( ) Controlada ( ) Coligada ( ) Filial ( )

Onde a produção é vendida: Local ( ) Outros Municípios ( ) Outros Estados ( )

**Identificação do Empresário, Diretor ou Gerente Geral**

Nome do Respondente: \_\_\_\_\_

Função: \_\_\_\_\_ Tempo na Empresa: \_\_\_\_\_ Anos

Fone: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

Ensino Médio Incompleto ( ) Completo ( ) Ensino Superior Incompleto ( ) Completo ( )

Graduação: \_\_\_\_\_

Especialização: \_\_\_\_\_

Mestrado: \_\_\_\_\_

Doutorado: \_\_\_\_\_

Atividade Anterior: Empregado de Empresa Concorrente ( ) Empregado de fora do arranjo ( )  
 ( ) Estudante Universitário ( ) Estudante de Escola Técnica ( ) Estudante Ensino Médio  
 ( ) Funcionário público ( ) Empresário Outras: \_\_\_\_\_

**1) Quais ações do Procompi foram executadas na sua empresa?**

Ações do Procompi	2006	2007	2008	2009
a) Capacitação de mão-de-obra em Boas Práticas de Fabricação				
b) Capacitação Gestores				
c) Consultoria em Gestão Empresarial				
d) Consultoria em Gestão Ambiental				
e) Oficinas de Saúde e Segurança do Trabalho				
f) Workshop em Etiqueta e Comportamento Profissional				



**2) Quais ações do Procompi o Sr. identifica como realizadas no âmbito do APL?**

<b>Atividades do Procompi</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
a) Campanha de Marketing				
b) Pesquisa Bibliográfica				
c) Seminário para gestores de água mineral com representantes da ABINAM				
d) Seminário para distribuidores de água mineral do RN				
e) Congresso Brasileiro de Águas Minerais em Fortaleza/CE				

**3) Por favor informe os resultados da sua empresa nos anos abaixo indicados?**

<b>Resultados</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
a) Volume de Produção (L)				
b) Desperdício (L)				
c) Desperdício (Garrações)				
d) Faturamento (R\$)				
e) Quantidade de Clientes (PF)				
f) Faturamento de PF (R\$)				
g) Quantidade de Clientes h) (PJ)				
h) Faturamento de PJ (R\$)				

**4) Qual o grau de influência do PROCOMPI no alcance dos resultados abaixo indicados, em sua empresa?**

<b>Resultados</b>	<b>Grau de Influência</b>				
	<b>Nenhuma</b>	<b>Pequena</b>	<b>Média</b>	<b>Grande</b>	<b>Muito Grande</b>
Aumento da Produção					
Redução do Desperdício em Litros					
Redução do Desperdício em Garrações					
Aumento da Quantidade de Clientes					
Clientes mais Rentáveis					
Aumento do Preço do Produto					
Aumento do Faturamento					

**5). Houve ação da sua empresa e do PROCOMPI, entre 2007 e 2009, quanto à introdução de inovações?**

Informe as principais características conforme o quadro a abaixo apresentado. Para auxiliá-lo na identificação do tipo de inovação introduzida, observe os conceitos de produtos/processos novos ou produtos/processos significativamente melhorados apresentados a seguir:

- **Um novo produto:** é um produto que é novo para a sua empresa ou para o mercado e cujas características ou uso diferem de todos os produtos que sua empresa já produziu.
- **Uma significativa melhoria tecnológica de produto** refere-se a um produto previamente existente cuja performance foi aumentada. Mudanças puramente estéticas não são consideradas.
- **Novos processos de produção** são processos novos para sua empresa ou para o setor. Envolvem a introdução de novos métodos, procedimentos, sistemas ou equipamentos daqueles previamente utilizados.
- **Significativas melhorias dos processos de produção** envolvem importantes mudanças tecnológicas parciais em processos previamente adotados. Mudanças pequenas não devem ser consideradas.

Descrição	Ação da Empresa?		Ação do Procompi?	
	Sim	Não	Sim	Não
Produto novo para sua empresa, mas já existente no mercado.				
Processos tecnológicos novos para a sua empresa, mas já existentes no setor.				
Processos tecnológicos novos para o setor de atuação.				
Criação ou melhoria substancial, do ponto de vista tecnológico da embalagem.				
Inovações no desenho de produtos.				
Implementação de técnicas avançadas de gestão.				
Implementação de significativas mudanças na estrutura organizacional.				
Mudança significativa nos conceitos e/ou práticas de marketing.				
Mudanças significativas nos conceitos e/ou práticas de comercialização.				

**6) Avalie a importância do impacto resultante da introdução de inovações introduzidas durante o período de 2007 a 2009, em sua empresa.**

Descrição	Grau de Importância				
	Nenhuma	Pequena	Média	Grande	Muito Grande
Aumento da produtividade da empresa.					
Aumento da gama de produtos ofertados.					
Aumento da qualidade dos produtos.					
Permitiu que mantivesse a participação nos mercados					
Aumento da participação no mercado local					
Aumento da participação no mercado nacional					
Permitiu que a empresa abrisse novos mercados					
Permitiu a redução dos custos do trabalho					
Permitiu a redução dos custos dos insumos					

Permitiu a redução dos custos de energia					
Permitiu reduzir o impacto ambiental					

7) Avalie a influência da ação do PROCOMPI no impacto resultante da introdução de inovações introduzidas durante o período 2007 a 2009, em sua empresa.

Descrição	Grau de Importância				
	Nenhuma	Pequena	Média	Grande	Muito Grande
Aumento da produtividade da empresa.					
Aumento da gama de produtos ofertados.					
Aumento da qualidade dos produtos.					
Permitiu que a empresa mantivesse a sua participação nos mercados de atuação					
Aumento da participação no mercado local da empresa					
Aumento da participação no mercado nacional da empresa					
Permitiu que a empresa abrisse novos mercados					
Permitiu reduzir o impacto sobre o meio ambiente					

8) A sua empresa produz ou comercializa outros produtos além da água mineral? ( ) Sim ( ) Não  
a) Caso sim. Quais? b) Caso não. Pretende produzir ou comercializar em cinco anos? Quais?

Produtos	Comercializa hoje	Pretende Comercializar
Sorvetes		
Refrigerantes		
Sucos		
Energéticos		
Isotônicos		
Refrescos		
Água Gaseificada		

9) Quais os principais insumos que a sua empresa adquire, e em que local os seus fornecedores estão localizados?

Produtos	Fornecedor	Localização
Testes químicos de controle de qualidade		
Equipamentos da produção como bombas e tubulações		
Garrações de 20 litros		
Outros recipientes para envasamento		
Tampas e Lacres		
Rótulos		

10) Sua empresa realizou atividades de treinamento e capacitação de recursos humanos durante o período de 2007 a 2009? Indique o número de atividades realizadas, nos anos respectivos, no quadro abaixo:

Descrição	2007	2008	2009
Treinamento na empresa			
Treinamento em cursos técnicos realizados no APL			
Treinamento em cursos técnicos realizados fora do APL			
Contratação de técnicos/engenheiros de outras empresas do APL			
Contratação de técnicos/engenheiros de empresas fora do APL			
Absorção de formandos dos cursos universitários do RN			
Absorção de formandos dos cursos técnicos do RN			

11) Quais as atividades de treinamento e capacitação de recursos humanos que o PROCOMPI realizou para sua empresa no período 2007 a 2009? Indique o número de atividades realizadas, nos anos respectivos, no quadro abaixo:

Descrição	2007	2008	2009
Treinamento na empresa			
Treinamento em cursos técnicos realizados no APL			
Treinamento em cursos técnicos realizados fora do APL			
Estágios em empresas fornecedoras ou clientes			
Estágios em outras empresas do grupo			



14) Indique as formas de cooperação realizadas por sua empresa durante o período de 2007 a 2009 com outros agentes do seu APL e avalie seu grau de importância para sua empresa.

Descrição	Grau de Importância				
	Nenhuma	Pequena	Média	Grande	Muito Grande
Venda conjunta de produtos.					
Desenvolvimento de produtos e processos.					
Design e estilo dos produtos.					
Redução de desperdícios na produção.					
Capacitação de recursos humanos.					
Participação conjunta em feiras etc.					

15). Assinale o grau de influência do PROCOMPI, no período 2007 a 2009, na utilização por sua empresa das formas de cooperação apresentadas abaixo.

Descrição	Grau de Influência				
	Nenhuma	Pequena	Média	Grande	Muito Grande
Venda conjunta de produtos.					
Desenvolvimento de produtos e processos.					
Design e estilo dos produtos.					
Redução de desperdícios na produção.					
Capacitação de recursos humanos.					
Participação conjunta em feiras etc.					

16) Caso a sua empresa já tenha participado de alguma forma de cooperação com agentes locais, como avalia os resultados das ações conjuntas já realizadas?

Descrição	Grau de Importância				
	Nenhuma	Pequena	Média	Grande	Muito Grande
Melhoria na qualidade dos produtos					
Desenvolvimento de novos produtos					
Melhoria nos processos produtivos					
Melhoria no fornecimento dos produtos					
Melhor capacitação dos recursos humanos					
Melhoria nas condições de comercialização					
Introdução de inovações organizacionais					

Novas oportunidades de negócios					
Promoção da marca da empresa no mercado nacional					
Maior inserção da empresa no mercado externo					

**17) Quais são as principais vantagens que a sua empresa tem por estar localizada no arranjo produtivo local de água mineral da grande Natal?**

Principais Vantagens	Grau de Importância				
	Nenhuma	Pequena	Média	Grande	Muito Grande
Disponibilidade de mão-de-obra qualificada					
Baixo custo da mão-de-obra					
Proximidade com a matéria prima ou com os insumos					
Proximidade com os clientes/consumidores					
Infra-estrutura física (energia, transporte, comunicações)					
Proximidade com produtores de equipamentos					
Disponibilidade de serviços técnicos especializados					
Existência de programas de apoio e promoção (Procomp, Sebrae etc.)					
Proximidade com Universidades e centros de pesquisa					

**18) Quais as principais transações comerciais que a sua empresa realiza localmente (Município ou RN)?**

Tipos de Transações	Grau de Importância				
	Nenhuma	Pequena	Média	Grande	Muito Grande
Aquisição de insumos e matérias primas					
Aquisição de equipamentos					
Aquisição de componentes e peças					
Aquisição de serviços (manutenção, marketing etc.)					
Vendas de Produtos					

**19) Qual a importância para a sua empresa das seguintes características da mão-de-obra local?**

Características da Mão-de-obra Local	Grau de Importância				
	Nenhuma	Pequena	Média	Grande	Muito Grande
Escolaridade formal de 1º e 2º graus.					
Escolaridade em nível superior e técnico					
Conhecimento prático e/ou técnico na produção					
Disciplina					
Flexibilidade					
Capacidade para aprender novas qualificações					

**20) Como a sua empresa avalia a contribuição do PROCOMPI em relação às atividades abaixo indicadas?**

Atividades	Grau de Importância				
	Nenhuma	Pequena	Média	Grande	Muito Grande
Auxílio na definição de objetivos comuns para o arranjo produtivo.					
Estímulo na percepção de visões de futuro para a ação estratégica.					
Disponibilização de informações sobre matérias-primas, equipamento, assistência técnica, consultoria etc.					
Identificação de fontes e formas de financiamento					
Promoção de ações cooperativas					
Apresentação de reivindicações comuns					
Criação de fóruns e ambientes para discussão					
Promoção de ações dirigidas à capacitação tecnológica de empresas.					
Estímulo ao desenvolvimento do sistema de ensino e pesquisa local.					
Organização de eventos técnicos e comerciais.					

**QUESTIONÁRIO: Elaboração própria e adaptação de questionário elaborado por Helena Lastres e José Cassiolato – RedeSist – UFRJ.**



**ANEXOS**

## Medidas descritivas para a variável – VOLUME DE PRODUÇÃO / LITROS

Fases do projeto	Meses	Somatório	Média	Mediana	Mínimo	Máximo
T0	Jan/07	17.819.750	1.187.983	1.000.000	28.000	5.000.000
	Fev/07	16.155.326	1.077.022	1.000.000	25.000	4.400.000
	Mar/07	16.890.516	1.126.034	1.000.000	30.000	5.200.000
	Abr/07	16.653.834	1.110.256	995.387	28.000	5.200.000
	Mai/07	15.784.759	1.052.317	842.553	28.000	4.600.000
	Jun/07	15.594.406	1.039.627	846.687	28.000	4.600.000
T1	Jul/07	14.136.322	1.009.737	840.000	0	5.000.000
	Ago/07	14.524.760	1.037.482	880.000	0	5.000.000
	Set/07	14.793.239	1.056.659	864.702	0	5.000.000
	Out/07	16.722.210	1.194.443	1.055.000	0	5.000.000
	Nov/07	16.865.435	1.204.673	93.000	0	5.000.000
	Dez/07	16.778.219	1.198.444	1.001.000	0	5.000.000
T2	Jan/08	13.801.109	1.380.111	1.029.509	115.280	4.968.600
	Fev/08	14.503.712	1.450.371	959.403	67.200	5.732.200
	Mar/08	14.846.897	1.484.690	749.395	198.200	6.162.400
	Abr/08	12.938.527	1.293.853	940.000	68.740	5.185.600
	Mai/08	13.805.301	1.380.530	966.090	84.700	5.212.800
	Jun/08	11.210.672	1.121.067	847.130	94.180	4.356.100
T3	Jul/08	11.570.482	1.157.048	867.229	48.000	4.328.300
	Ago/08	12.502.561	1.250.256	1.014.857	51.000	4.894.300
	Set/08	13.892.026	1.389.203	1.128.570	60.000	5.539.100
	Out/08	14.786.776	1.478.678	1.179.550	61.000	5.729.400
	Nov/08	13.946.625	1.394.663	1.014.875	65.000	5.672.800
	Dez/08	17.714.146	1.771.415	1.232.640	70.000	7.269.500
	Jan/09	16.239.743	1.623.974	1.184.719	65.000	6.945.200

<b>Fev/09</b>	12.888.149	1.288.815	850.530	48.000	5.815.600
<b>Mar/09</b>	14.990.851	1.499.085	944.053	46.000	6.704.900

Fonte: SEBRAE/RN – Pesquisa de campo.

### Medidas descritivas para a variável – DESPERDÍCIO DA PRODUÇÃO

<b>Fases do projeto</b>	<b>Meses</b>	<b>Somatório</b>	<b>Média</b>	<b>Mediana</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
T0	<b>Jan/07</b>	3.214	214	150	10	936
	<b>Fev/07</b>	3.283	219	150	10	936
	<b>Mar/07</b>	3.393	226	151	10	936
	<b>Abr/07</b>	3.332	222	150	10	936
	<b>Mai/07</b>	3.474	232	150	10	936
	<b>Jun/07</b>	3.392	226	150	10	936
T1	<b>Jul/07</b>	3.471	231	224	20	1.000
	<b>Ago/07</b>	3.437	229	224	20	1.000
	<b>Set/07</b>	3.667	224	224	20	1.000
	<b>Out/07</b>	3.340	222	224	20	1.000
	<b>Nov/07</b>	3.365	224	224	20	1.000
	<b>Dez/07</b>	3.505	234	224	20	1.000
T2	<b>Jan/08</b>	2.489	207	341	58	14.557
	<b>Fev/08</b>	2.550	213	285	54	15.797
	<b>Mar/08</b>	2.038	170	318	56	10.942
	<b>Abr/08</b>	1.682	140	291	22	7.387
	<b>Mai/08</b>	1.700	142	219	37	7.260
	<b>Jun/08</b>	1.941	162	178	33	9.290
T3	<b>Jul/08</b>	2.278	190	240	30	11.476
	<b>Ago/08</b>	2.972	248	242	36	18.210
	<b>Set/08</b>	3.131	261	257	40	18.070

<b>Out/08</b>	2.885	240	305	54	14.956
<b>Nov/08</b>	2.623	219	251	6	12.130
<b>Dez/08</b>	2.992	249	275	25	13.640
<b>Jan/09</b>	2.584	215	272	40	11.190
<b>Fev/09</b>	2.011	168	264	40	9.060
<b>Mar/09</b>	2.308	192	246	40	11.248

Fonte: SEBRAE/RN – Pesquisa de campo.

### Medidas descritivas para a variável – CARTEIRA DE CLIENTES

<b>Fases do projeto</b>	<b>Meses</b>	<b>Somatório</b>	<b>Média</b>	<b>Mediana</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
T0	<b>Jan/07</b>	3.214	214	150	10	936
	<b>Fev/07</b>	3.283	219	150	10	936
	<b>Mar/07</b>	3.393	226	151	10	936
	<b>Abr/07</b>	3.332	222	150	10	936
	<b>Mai/07</b>	3.474	232	150	10	936
	<b>Jun/07</b>	3.392	226	150	10	936
T1	<b>Jul/07</b>	3.471	231	224	20	1.000
	<b>Ago/07</b>	3.437	229	224	20	1.000
	<b>Set/07</b>	3.667	224	224	20	1.000
	<b>Out/07</b>	3.340	222	224	20	1.000
	<b>Nov/07</b>	3.365	224	224	20	1.000
	<b>Dez/07</b>	3.505	234	224	20	1.000
T2	<b>Jan/08</b>	820	853	878	846	822
	<b>Fev/08</b>	82	85,3	87,8	84,6	82,2
	<b>Mar/08</b>	82,5	89	90	77,5	75
	<b>Abr/08</b>	16	15	13	10	8
	<b>Mai/08</b>	131	146	161	158	156

	<b>Jun/08</b>	820	853	878	846	822
	<b>Jul/08</b>	847	852	865	885	895
	<b>Ago/08</b>	84,7	85,2	86,5	88,5	89,5
	<b>Set/08</b>	75	75	75	82,5	85
	<b>Out/08</b>	12	13	14	14	14
T3	<b>Nov/08</b>	180	186	191	188	193
	<b>Dez/08</b>	847	852	865	885	895
	<b>Jan/09</b>	84,7	85,2	86,5	88,5	89,5
	<b>Fev/09</b>	75	75	75	82,5	85
	<b>Mar/09</b>	12	13	14	14	14

Fonte: SEBRAE/RN – Pesquisa de campo.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)