

## **Análise da Governança em arranjos produtivo locais apoiados por políticas públicas no Estado do Ceara.**

**Autoria:** Andressa de Sousa Santos Ferreira<sup>1</sup>, Murilo Barreto Santana<sup>2</sup> e Tâmara Nunes de Sá<sup>3</sup>

<sup>1</sup> UESC, E-mail: andressa.ferreiras@hotmail.com

<sup>2</sup> UESC, E-mail: muriloadm@hotmail.com.

<sup>3</sup> UESC, E-mail: tamaradesa01@gmail.com

### **Introdução**

As micro e pequenas empresas (MPEs) representam uma parcela expressiva do setor produtivo brasileiro, correspondendo a 98% das empresas em funcionamento, segundo estudo do BNDES. São responsáveis por 80% da força de trabalho e respondem por 42% da massa salarial do país. Em termos absolutos são 5,5 milhões de empresas. O imenso poder de movimentação das MPEs da economia nacional exige a necessidade de minimizar as carências do ramo. Entre os principais impasses, destacam-se: a pesada carga tributária e burocrática, o obstáculo de concessão ao crédito, à tecnologia e à inovação de processos, insuficiência de capacitação gerencial, baixa controle de informações, entre outros. Visto que são empresas situadas em um mercado terminantemente complexo e competitivo, posicionar-se estrategicamente torna-se imprescindível.

Nesse sentido, surge a possibilidade das MPEs juntar-se em aglomerados no intuito de promoverem benefícios e vantagens competitivas. Os aglomerados representam um agrupamento geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculado por elementos comuns e complementares. Logo, entende-se que o aglomerado propicia uma abordagem mais direcionada para os aspectos estratégicos, de produtividade e competitividade, fomentando o sucesso das MPEs.

A partir dos aglomerados são formados os Arranjos Produtivos Locais (APLs). Segundo Campos (2004), a integração ou organização entre pequenas e médias firmas e/ou a presença de cooperação relacionada à atividade principal do conjunto dessas firmas que pode se estender até às instituições de ensino, associações de empresas, aos concorrentes, aos fornecedores, aos clientes e também ao governo. Nesse sentido, é fundamental a consistência das ações aliadas ao apoio de outras instituições - públicas e privadas, para garantir bons resultados.

No cenário brasileiro, os APLs têm ganhado destaque e atenção do governo, ainda mais com o dado do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC - (2010) de que dos 98% das empresas formalmente constituídas, uma boa parte delas está instalada nos 957 APLs identificados. Como política pública, Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Confirmada assim a necessidade de desenvolver políticas de subsídios para arranjos, a fim de promover e difundir o desenvolvimento tecnológico, a governança e a cooperação, em 02 de agosto de 2004, o MDIC institui o Grupo de Trabalho Permanente sobre Arranjos Produtivos Locais (GTPAPL).

Em nível estadual também existem políticas públicas, a exemplo do estado do Ceará, que atua no fortalecimento dos APLs e na promoção da cultura junto ao setor empresarial e instituições estaduais. No estado, as políticas públicas de apoio aos arranjos se firmaram com o objetivo de promover cooperação através da governança como forma extirpar o comportamento oportunista. Dessa forma, o desenvolvimento local em combate à pobreza seria atingido mais intensamente em todo o estado.

A governança de APLs se torna importante nesse sentido. A governança se refere à capacidade de coordenar as relações operacionais e comerciais que determinam o sucesso de um APL. A boa atuação dos seus agentes promove ganhos econômicos, melhor aproveitamento dos recursos, posicionamento e controle eficaz. Não há uma governança ideal. Pode ser imposta ou criada.

Este trabalho propõe-se estudar as vantagens, dificuldades e características das governanças em APLs apoiados pela política de apoio no estado do Ceará, ressaltando o valor da cooperação para o desenvolvimento dos arranjos. Pretende-se entender a configuração e existência de diretrizes nas governanças, participação dos membros/instituições em reuniões, conhecimento das hierarquias institucionais, dificuldade na consecução de objetivos e elementos da governança. A metodologia para a coleta de dados deu-se através de pesquisas bibliográficas e documentais, por meio de estudos e análises em artigos científicos, livros, sites, revistas etc.

### **Marco Teórico**

Governança refere-se aos vários modos com que os participantes e organizações envolvidas em um APL, conduzem seus problemas in comuns e realizam ações de cooperação, respeitando o limite e espaço do responsável pelos níveis de decisão. Segundo Le Gáles (2004), o conceito de governança é o processo de coordenação de atores, grupos sociais, instituições e entidades diversas, para alcançar objetivos e metas coletivas em ambientes fragmentados, incertos e instáveis. Essa visão evoca a responsabilidade do gerenciamento de interesses coletivos em um território, postergando ou cancelando os individuais em detrimento do bem comum. Sobre esse aspecto, Suzigan et al. reiteram que:

Governança é um dos aspectos mais complexos dentre os que caracterizam a dimensão espacial das atividades produtivas e inovativas. A complexidade decorre, por um lado, do difícil equilíbrio que a forma de Governança deve manter entre cooperação e competição no âmbito do APL e, por outro lado, da miríade de fatores que condicionam a Governança. Implica em dizer que não há modelos de aplicação genérica para a Governança em APLs. A forma e a própria existência da Governança vão depender de um conjunto de características específicas a cada sistema ou arranjo. Implica também em considerar que a Governança deve ser local. (SUZIGAN et al. 2004, p. 2).

Humphrey e Schmitz (2000) complementam a ideia dos autores acima designando o processo de coordenação dos atores envolvidos em determinado setor econômico, nas esferas pública e privada e nos níveis local e global, podendo se manifestar em diversas categorias, conforme apresentado no Quadro 1.

QUADRO 1 - Categorias de governança segundo a localidade e esferas indutoras

GOVERNANÇA	NÍVEL LOCAL	NÍVEL GLOBAL
PRIVADA	Associações Empresariais Locais Aglomerações Hub-and-Spoke*	Cadeias Produtivas dirigidas pelos Compradores. Cadeias Produtivas dirigidas pelos Produtores.
PÚBLICA	Instituições Governamentais Locais e Regionais	Regras da Organização Internacional do Comércio. Regras Nacionais e Supranacionais.
HÍBRIDA	Políticas Locais e Regionais de Relacionamento.	Padrões Internacionais. Organizações Não-Governamentais Internacionais.

Fonte: Humphrey e Schmitz (2000)

Nota: (\*) Aglomerações “Centro-Radiais” caracterizadas por um Sistema Produtivo Local articulado em torno de uma grande empresa local coordenadora da cadeia (MARKUSSEN, 1995. P. 21).

As formas de governança pública, privada ou híbrida pretendem facilitar o desenvolvimento do arranjo local. Na área pública o trabalho se destaca por criar meios de conservação dos órgãos responsáveis pelo crescimento dos produtores locais. O setor privado possui nas associações de classe e empresas privadas, uma função catalisadora na busca de desenvolver o local em que o arranjo está inserido, com relações igualitárias. E quando os dois setores estão unidos, cada um desempenhando seu papel, forma-se uma governança híbrida.

Sendo assim, os arranjos precisam formar sua governança para alcançar uma liderança coesa que atinja os objetivos coletivos e conseqüentemente o desenvolvimento regional. Por isso a importância da governança nos arranjos produtivos locais é reafirmada com o cotidiano, pois a complexidade em lidar com diversos atores e o processo de tomada de decisões trazem conseqüências inevitáveis, sejam boas ou más. Por conseguinte o processo de formação de uma governança é difícil e envolve diversos fatores para garantir a eficácia da coordenação.

Certo de que grandes<sup>1</sup> barreiras surgem para a concepção de uma governança estruturada, compreende-se que as dificuldades perpassam pela forma que são organizados os processos decisórios deliberativos e suas inter-relações. Quando os arranjos surgem espontaneamente, a governança só acontece por causa de alguns decididos a tocar o projeto. E a depender da maturidade, essa pode ser uma difícil tarefa, ainda mais se existir pouca capacidade de gestão dos empresários envolvidos, disparidade entre os *stakeholders*<sup>1</sup> e baixo nível de confiança. Outro aspecto é quando as associações tomam conta da governança, e os demais empresários ficam sem voz ativa nas decisões, adotando uma postura reativa.

Sob essa ótica, a união entre governança e a entidade gestora precisa ampliar sua atuação além de garantir competitividade, pois as decisões devem beneficiar a todos os participantes relacionando características organizacionais de cada instituição às questões do ambiente externo. Nesse contexto, a literatura a respeito dos APLs destaca o papel governamental como articulador ao lado da interação entre os agentes locais. Por isso surgem as políticas públicas de apoio à governança dos APLs visando implementar ações, metas e planos que os governos

<sup>1</sup> Partes interessadas

(nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público das MPes.

Dentre as políticas públicas de apoio à governança dos APLs destaca-se o papel do Programa de Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte, do governo federal que através do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APLs) de cada estado com o apoio dos Núcleos Estadual de Apoio aos APL (NEAAPL), desenvolvem o trabalho de organização e fortalecimento da governança desses arranjos. Tal política corrobora para o desenvolvimento da necessidade de união e cooperação entre os membros do arranjo, a geração de emprego e renda, entre outros aspectos. Vale ressaltar que a visão do Núcleo é “Ser reconhecido pela Sociedade como um Núcleo de Referência em Governança de APL”.

## **Resultados**

No Ceará a presença de governança em APLs ganha uma dimensão de importância ainda maior, pois a Secretaria das Cidades (órgão responsável pela política de apoio a APLs no Ceará) apoia os arranjos que já possuem liderança, governança, e que estejam organizados e mostrem capacidade de gerar emprego e renda para a mão de obra local. Essa Secretaria coordena o Núcleo Estadual de Apoio aos APLs – NEAAPL empregando ações de apoio à consolidação, fortalecimento e desenvolvimento competitivo e sustentável de APLs. Logo, a implementação da governança nos arranjos deixa de ser uma questão de escolha, e passa a ser uma prerrogativa para conseguir o apoio prioritário do Estado.

O NEAAPL (Núcleo Estadual de Apoio aos APLs) cearense conta com o apoio de 28 instituições. O Banco do Brasil, o Instituto Euvaldo Lodi, SEBRAE, Banco do Nordeste do Brasil, Federação do Comércio do Estado do Ceará, Universidade Estadual do Ceará, Empresa Brasileira de Agropecuária, são algumas dessas entidades. Cada uma colabora de acordo sua alçada, possuindo um papel específico. Ou seja, o propósito do núcleo, através da cooperação, é colher o melhor de cada participante para aplicar aos arranjos produtivos locais, integrando uma parceria produtiva entre governo, entidades estaduais e municipais.

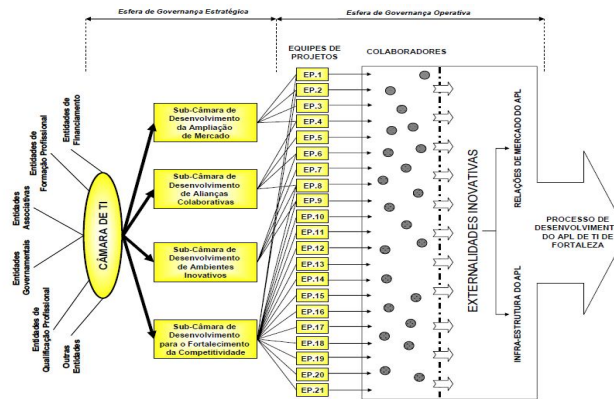
Assim, o Governo faz seu papel de estimular a atuação dos Arranjos Produtivos Locais no Ceará, otimizando as relações de parceria entre instituições e empresas, e estimulando a cooperação por meio das governanças.

Como resultado da implementação da governança dos APLs do Ceará, serão apresentados dois arranjos: o de Móveis de Marco e o de Tecnologia da Informação. A governança do APL Móveis de Marco é formada pela AMMA - Associação dos Moveleiros de Marco (composto por treze empresas) e o NEAAPL, aqui representado pelo: SEBRAE/CE, IEL e a Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará alinhada a outras secretarias.

A governança do APL de TI de Fortaleza funciona com a “Câmara de Tecnologia da Informação do Ceará-CTI”, formada pelas entidades associativas do setor, entidades governamentais, entidades de qualificação técnica e profissional, instituições de ensino técnico e superior, institutos de pesquisa, instituições financeiras e de financiamento de ciência, tecnologia e inovação, bem como outras instituições relevantes vinculadas ao setor.

A Câmara, ancorada, ou não, por uma agência de desenvolvimento funcional, operacionalizará suas deliberações através de quatro “Sub-Câmaras de Desenvolvimento-SCD” integradas, que assumem o papel de laboratórios para inovação, compostas inicialmente por 21 Equipes de Projetos, voltadas para implementar, respectivamente, as 21 ações indutoras de desenvolvimento direcionadas para o enfrentamento dos desafios do APL, com a finalidade de priorizar as ações estratégicas de governança.

A estrutura de governança do APL de TI está discriminada abaixo, na figura 1.



**FIGURA 1** – Representação diagramática da estrutura de alavancagem do APL de TI de Fortaleza através da mobilização dos agentes locais  
**Fonte:** Galindo e Câmara (2007)

Em relação às reuniões, no APL Móveis do Marco todas as ações e tomadas de decisões devem passar pelo comitê gestor, que a seu critério poderá convocar reuniões com os partícipes e/ou realizar os encaminhamentos necessários. Para prover as despesas da AMMA são cobradas cotas iguais para cada empresa (em 2008 o valor mensal era de R\$ 100,00). A prestação de contas é apresentada na reunião de cada mês. No APL de TI, as reuniões funcionam como os principais instrumentos de acompanhamento do Plano de Desenvolvimento, sendo produzidos relatórios gerais com periodicidade mensal para subsidiar as principais decisões relacionadas com as direções macro do Plano.

Em se tratando de dificuldades enfrentadas pela governança dos APLs estudados, Móveis do Marco sobressaiu a questão dos créditos dos impostos que o governo demora a repassar, a logística de distribuição, acarretando prejuízos em pequenas entregas, recebimento dos pagamentos etc. Seguido da baixa do câmbio, comprometendo a lucratividades das empresas. No APL de TI foram destacados impasses do primeiro ano de operação das empresas do arranjo como: a contratação de empregados qualificados, falta de capital de giro e custo de certificação. Outro dado preocupante é que cerca de 39% das empresas, apresentam dificuldades de incorporar inovação como elemento integrante dos processos administrativos. Através dos casos e análises apresentados anteriormente, constata-se que a definição objetiva de diretrizes nas governanças é fundamental, pois garante o envolvimento dos empresários reforçando a confiança na coordenação dos APLs. Não foi possível detectar, com certeza, se a participação dos membros/instituições em reuniões são as desejáveis, no entanto foi possível

perceber que há um controle da presença dos membros nas reuniões, como no caso do APL Móveis do Marco. Há uma clara demarcação das hierarquias existentes na governança, inclusive com um diagrama visual, a exemplo do APL de TI. E realmente existem dificuldades na consecução de objetivos que demandem uma estrutura articulada.

Constatou-se também que alguns aglomerados do Ceará utilizam critérios de controle social a fim de assegurar o bom funcionamento da governança, como o mecanismo de atuação, reputação dos membros, sanções aplicadas àqueles que cometem desvios etc. Reforça-se, então, a priorização de estruturas de governanças sólidas, onde haja divisão de funções, padrões tecnológicos e inovativos, posicionamento estratégico de mercado e coordenação.

### **Considerações Finais e Implicações do Estudo**

Portanto, verifica-se que a implementação de uma estrutura de governança local bem estruturada amplia as possibilidades de resultados expressivos na evolução do arranjo. Isso permite arrematar aos atores que a governança é um mecanismo fundamental para que os arranjos produtivos consigam se desenvolver e atingir os níveis de sucesso desejados. Através da afirmação de Lastres e Cassiolato (2003) podemos concluir que, um dos papéis essenciais da governança nas aglomerações produtivas é fortalecer e estimular políticas de cooperação, visando à competitividade e, sobretudo, garantir a sustentabilidade local ou regional. Afinal, sem confiança, foco e determinação, a possibilidade de alcançar bons resultados é reduzida.

Como implicações, o estudo aponta que a eficácia de uma governança depende da cooperação entre todos os envolvidos e de políticas públicas direcionadas para apoio dos APLs. Outro aspecto é que a governança deve ser local de acordo com as características próprias da região (ex.: cultura, economia) além de atribuir responsabilidade a todos os empresários, estimulando a participação com as demais instituições. Essas situações quando bem executadas geram grandes resultados, como os que foram apresentados acima (APL de TI e de Móveis de Marco) no estado do Ceará, quiçá a outros espalhados por todo o Brasil.

### **Referências Bibliográficas**

CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H.M.M. **Aglomerções, cadeia e sistemas produtivos de inovação**. Brasília: IEL, 2001.

GALINDO, Alexandre Gomes; CÂMARA, Samuel Façanha. **Agentes envolvidos no desenvolvimento do setor de tecnologia da informação no Ceará: uma imersão exploratória sobre as características do Núcleo Empresarial do Arranjo Produtivo Local de Fortaleza**. Laboratório de Simulação e Otimização Empresarial-LASO. Texto para Discussão-01. Fortaleza-CE: Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação-ITIC, 2007. 132 p. Disponível em: <<http://www.insoft.softex.br/textoTecnico.aspx>> Acesso em: 12 set 2014.

HADDAD, P.R. Texto de referência da palestra sobre cultura local e associativismo – 27/10/2004. **Seminário do BNDES sobre Arranjos Produtivos Locais**. Belo Horizonte setembro 2004.



**XVII Semana do Administrador do Sudoeste da Bahia ISSN: 2358-6397**

*O Administrador da Contemporaneidade: desafios e perspectivas*

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. **Governance and upgrading: linking industrial cluster and global value chain research.** IDS Working Paper 120. Institute of Development Studies, november 2000. 37 p.

MARKUSSEN, A. **Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais.** Revista Nova Economia, v. 5, n. 2, p. 9-44, dez. 1995.