



Arranjos produtivos locais: uma análise baseada na participação das organizações locais para o desenvolvimento

Local productive arrangements: an analysis based on the participation of local organizations for development

Catarine Palmieri Pitangui Tizziotti¹

Oswaldo Mário Serra Truzzi²

Agnaldo de Sousa Barbosa³

Como citar: Pitangui, C.P., Truzzi, O. M. S., & Barbosa, A. S. (2019). Arranjos produtivos locais: uma análise baseada na participação das organizações locais para o desenvolvimento. *Gestão & Produção*, 26(2), e2579. <https://doi.org/10.1590/0104-530X-2579-19>

Resumo: A abordagem do novo institucionalismo sociológico destaca a importância da cultura, dos mitos e das cerimônias no ambiente institucional, bem como argumenta que as instituições influenciam não apenas as estratégias dos indivíduos, mas também suas identidades. Essa abordagem é utilizada neste estudo para entender por que o arranjo produtivo local (APL) de calçados das organizações de Franca, São Paulo, adota e difunde certas práticas que trazem como consequência a fragilidade nas relações organizacionais desse arranjo. Para isso, foi realizada uma pesquisa de campo por meio de entrevistas semiestruturadas com empresas, associações profissionais e representantes do governo local do APL de calçados de Franca.

Palavras-chave: Ambiente Institucional; Produção local; Indústria de calçados; Franca-SP.

Abstract: *The approach of the New Sociological Institutionalism emphasizes the importance of culture, myths, and ceremonies in the institutional environment, and argues that institutions influence not only in the strategies of individuals but also in their identities. This approach is used in this study to understand why footwear's local productive arrangement (LPA) in Franca organizations adopt and diffuse certain practices that bring, as a consequence of the defect in organizational relationships of this arrangement. For this, field research was conducted through semi-structured interviews with companies, professional associations and representatives of local government in footwear's LPA in Franca.*

Keywords: *Institutional environment; Local production; Footwear industry; Franca-SP.*

1 Introdução

O arranjo produtivo local (APL) tem sido estabelecido como uma relação que vai além da presença de um conjunto de empresas, conferindo a um ambiente local a capacidade de reforçar a sua competitividade, por exemplo, organizações governamentais e organizações da sociedade civil (associações de classe).

A formação de arranjos está associada, geralmente, a trajetórias históricas de construção de identidades e de criação de vínculos territoriais que podem ser

locais ou regionais, a partir de uma base social, cultural, política e econômica comum (Lastres & Cassiolato, 2005).

Assim, as relações entre as organizações são um aspecto complexo do ambiente que caracteriza a dimensão espacial das atividades produtivas de um APL. A forma e a existência dessas relações vão depender de um conjunto de características particulares institucionalizadas justamente por essas

¹ Faculdade de Gestão e Negócios, Universidade Federal de Uberlândia – UFU, Av. João Naves de Ávila, 2121, Campus Santa Mônica, CEP 38408-100, Uberlândia, MG, Brasil, e-mail: catarinepitangui@ufu.br

² Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Rodovia Washington Luís, Km 235, s/n, Jardim Guanabara, CEP 13565-905, São Carlos, SP, Brasil, e-mail: truzzi@ufscar.br

³ Departamento de Educação, Ciências Sociais e Políticas Públicas, Universidade Estadual Paulista – UNESP, Av. Eufrásia Monteiro Petrágia, 900, Jardim Dr. Antonio Petrágia, CEP 14409-160, Franca, SP, Brasil, e-mail: agnaldoweb@gmail.com

trajetórias históricas e formação de vínculos. Dessa forma, uma das contribuições deste trabalho está em apresentar um olhar a respeito dos APLs que transcenda seus aspectos econômicos, amplamente pesquisados (Rodrigues, 2003; Suzigan et al., 2004; Rocha & Bursztyn, 2006; Silva et al., 2009; Vicari, 2009), investigando, de maneira mais específica, as relações institucionais mantidas no APL calçadista de Franca. Portanto, optou-se neste trabalho por escolher a teoria institucional como base teórica para compreender o ambiente organizacional desse APL, a partir da qual se destaca a abordagem do novo institucionalismo sociológico.

Essa abordagem destaca a importância da cultura, dos mitos e das cerimônias no ambiente institucional, bem como defende que as instituições influenciam não apenas as estratégias dos indivíduos, mas também as suas identidades. Ela é utilizada para entender por que as organizações do APL calçadista de Franca adotam e difundem determinados procedimentos.

A teoria institucional vem sendo crescentemente adotada por pesquisadores brasileiros, em estudos empíricos realizados em diversas frentes, por exemplo: contribuições da abordagem institucional em suas três perspectivas (a abordagem da ciência política, a abordagem econômica e a abordagem sociológica) (Carvalho & Vieira, 2003), sobre a perspectiva sociológica (Andrade & Mesquita, 2003), interação entre perspectivas (Misoczky, 2003), fenômeno do isomorfismo nas organizações (Machado-da-Silva & Fonseca, 1996; Caldas & Vasconcelos, 2002; Carvalho & Goulart, 2003), legitimação em organizações de diferentes setores (Pacheco, 2001) e processos de institucionalização sob a perspectiva de campo organizacional (Leão, 2003).

Entretanto, outras abordagens teóricas são importantes para compreender o contexto de um APL. A questão de governança, entendida como a coordenação que determinados atores exercem nas relações organizacionais desse ambiente institucional, é uma delas. A compreensão de que a governança reflete nas ações coletivas dos atores desse APL traz a necessidade de uma revisão teórica sobre o APL, as pequenas empresas e as políticas a elas destinadas, visão adotada por pesquisadores brasileiros e estrangeiros (Dini et al., 2007; Pietroboli & Rabellotti, 2005; Teixeira, 2008; Apolinário & Silva, 2010; Garcez et al., 2010a; Marini et al., 2016; Jacometti et al., 2016).

O APL calçadista de Franca é composto de um número bastante representativo de empresas de diversos portes de um mesmo setor produtivo, situadas em uma mesma região, compreendendo, praticamente, toda a cadeia produtiva de calçados, mas com predominância de micro e pequenas empresas. Sua produção é um produto específico, o calçado masculino. Além disso, possui diversos atores, como empresas, entidades representativas de classe, instituições de ensino e

pesquisa, organizações públicas, entre outros, que, de alguma maneira, atuam (ou deveriam atuar) na sustentação dessa aglomeração.

No Brasil, foi criado um grupo de trabalho permanente para o APL no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, em 2004, com o objetivo de articular ações governamentais que visam à adoção de um apoio integrado aos APLs. Apesar disso, uma contribuição prática para este trabalho se apresenta na busca por compreender a efetividade e as restrições das políticas públicas implantadas com vistas a esse apoio (Lastres & Cassiolato, 2004, 2008; CEPAL, 2006; Dini et al., 2007).

Nesse sentido, este trabalho apresenta as relações entre as organizações governamentais e as organizações da sociedade civil em âmbito municipal que atuam diretamente no ambiente do APL de Franca. Especificamente, evidencia o papel das pequenas empresas que, numericamente, compõem a base da estrutura produtiva local. A hipótese central é a de que existe uma fragilidade na rede de relações entre os diversos agentes locais, o que resulta em um baixo nível de eficiência coletiva e um tímido aproveitamento das economias externas. Assim, a ampliação do debate visa compreender os entraves e as restrições que estão impossibilitando uma maior aproximação entre o discurso e a prática das políticas públicas para esse contexto específico, apresentando uma análise das relações entre a governança local e as instâncias governamentais.

2 O novo institucionalismo sociológico e o processo isomórfico

Para este trabalho, o ponto de partida para compreender as relações entre as organizações do APL calçadista de Franca passa pelo foco do neoinstitucionalismo sociológico, o qual apresenta a importância das organizações nas macroestruturas institucionais. Essa é, portanto, uma das correntes teóricas utilizadas neste trabalho para que se possa entender o padrão das ações de interação entre as organizações que atuam no ambiente do APL.

Para obter legitimidade, as organizações tendem a adotar ações anteriormente definidas e racionalizadas na sociedade (Meyer & Rowan, 1977). Desse modo, destacam-se as ideias de DiMaggio & Powell (1983), quando buscam explicar por que as organizações surgem, tornam-se estáveis ou são transformadas e de que maneira a ação e a cultura são estruturadas nelas, ressaltando as crenças e os valores como elementos socialmente construídos e que influenciam o processo de institucionalização. Esses autores argumentam que o comportamento organizacional é aquele tido como apropriado em determinada cultura. Assim, as organizações são o resultado de uma racionalização

de regras culturais responsáveis pelas bases sobre as quais são construídas (Meyer & Rowan, 1977).

Segundo Hall & Taylor (1996), nas regras formais, nos procedimentos e nas normas, são incluídos os sistemas de símbolos, as características cognitivas e as estruturas morais, que orientam a ação humana. Aos indivíduos que se institucionalizam em uma organização, há a incorporação de suas normas, seus costumes e seus ritos, que vão afetar o seu comportamento social.

O neoinstitucionalismo sociológico busca explicar, portanto, por que as organizações adotam e difundem determinados procedimentos. As práticas específicas, os cerimoniais, os procedimentos e os símbolos são usados para explicar as semelhanças das práticas organizacionais como construção social dos atores coletivos.

Uma contribuição importante do novo institucionalismo sociológico está no entendimento do processo que leva empresas de certo setor a adotar comportamentos e estruturas semelhantes a outras com as quais partilha as mesmas condições ambientais, chamado de isomorfismo (DiMaggio & Powell, 1983). A abordagem do isomorfismo refere-se, então, às razões que levariam as organizações a se tornarem homogêneas.

Para os autores, o processo isomórfico se dá em virtude das incertezas do ambiente em que uma organização está inserida. Dessa maneira, os processos pelos quais os efeitos institucionais são difundidos enfatizam o isomorfismo estrutural (semelhança). Esses autores definiram três processos isomórficos: normativo, coercitivo e mimético.

O isomorfismo coercitivo é resultante de pressões formais e informais exercidas por uma organização sobre outra que se encontra em condição de dependência. O isomorfismo mimético se constitui na

[...] adoção, por parte de determinada organização, de procedimentos e arranjos estruturais implementados por outras organizações, com a finalidade de reduzir a incerteza ocasionada por problemas tecnológicos, objetivos conflitantes e exigências institucionais (DiMaggio & Powell, 1983, p. 5).

O isomorfismo normativo deriva da profissionalização, a partir da qual decorre o compartilhamento de um conjunto de normas e rotinas de trabalho pelos membros de uma determinada ocupação.

O isomorfismo significa, portanto, que as organizações agirão de maneira similar a outras que compõem o mesmo ambiente organizacional.

Segundo a abordagem do isomorfismo organizacional, o ambiente, constituído por elementos simbólicos e normativos legitimadores das práticas organizacionais, seria responsável por certo determinismo, observável em elementos institucionalizáveis reguladores e normativos.

O surgimento e a modificação de determinadas práticas institucionais estão relacionados a razões que reforçam a sua legitimidade social e a de seus indivíduos, ou seja, as organizações utilizam práticas institucionais específicas porque elas conferem um valor reconhecido em um ambiente cultural mais amplo (Hall & Taylor, 1996). Assim, essa linha de ação está intimamente ligada à legitimidade social difundida no APL.

Essa visão ajuda a compreender por que algumas práticas nas organizações que compõem o ambiente do APL calçadista de Franca parecem desconectadas de seus objetivos oficiais. O que acontece é que o processo sobre o qual as práticas organizacionais são construídas está mais voltado para a interpretação da autoridade cultural institucionalizada no referido APL.

2.1 Redes

O estudo do papel das instituições na vida em sociedade pode ser restringido a um universo determinado por uma rede de relações que se pretende estudar. No caso deste trabalho, será utilizado o conceito de rede como perspectiva de análise dos laços que interligam os atores do APL calçadista de Franca.

Existem várias definições na literatura para tratar desse tema, que podem ser entendidas como um modelo de organização social no qual existe um entrelaçamento dos diversos empreendimentos, os quais se relacionam na busca de seus objetivos por meio do contato coletivo que permite a troca de informações e o auxílio mútuo. É um processo dinâmico e flexível que se mantém mediante determinados mecanismos de governança.

Powell (1990) caracteriza a teoria das redes como uma forma organizacional alternativa em comparação com as formas de mercado (na qual a governança se dá pelo preço) e de hierarquia (na qual a governança se dá pela relação de emprego) tratadas pela economia clássica. Powell & Smith-Dor (1994) reconheceram que o comportamento, as crenças e a legitimidade são formados por meio de redes entre indivíduos e organizações, definindo rede como um conjunto de atores que podem ser indivíduos ou organizações, com conexões específicas uns com os outros. Reconheceram ainda as redes como uma ferramenta com capacidade de analisar poder e autonomia.

Em dada rede, cada ator ocupa uma posição, o que permite a análise da composição da rede a partir de aspectos do convívio econômico, social e político dos atores (Powell & Smith-Dor, 1994). Hall (1991) destaca ainda que as redes são dinâmicas e sofrem influência com a mudança de atores e de interesses deles. Powell & Smith-Dor (1994) distinguem ainda duas abordagens de estudo para as redes: a primeira é a das redes como forma de governança, e a segunda, das redes como forma de análise.

Na abordagem como forma de governança, as redes funcionam como uma “cola social” que mantém os indivíduos unidos em um sistema coerente. São assim caracterizadas as teias de interdependência encontradas nos distritos industriais e certas práticas, como a contratação relacional, a colaboração para a produção ou as alianças interfirmas. Na abordagem como forma de análise, o foco está na natureza das relações entre os agentes, analisando como ocorrem as relações, e na estrutura e na influência dessas relações na vida dos atores.

Grandori & Soda (1995) sugerem uma tipologia de classificação das redes utilizando mecanismos de coordenação, quais sejam, o grau de formalização e a centralização das redes interfirmas. Dessa forma, destacam três tipos diferentes de rede: as redes sociais, as redes burocráticas e as redes proprietárias.

Nas redes sociais, as relações regulam as trocas econômicas. Não existem, portanto, acordos formais. Essa abordagem possibilita uma visão mais ampla das relações que acontecem em um ambiente organizacional. Com o conceito de redes sociais, busca-se analisar as estruturas econômicas considerando as relações entre os indivíduos e as organizações envolvidos no ambiente organizacional.

As redes sociais caracterizam-se por possuir atores ligados por relações sociais específicas, constituídas, portanto, de dois elementos centrais: os atores e as suas relações sociais. Os interesses dos atores podem ser políticos, financeiros, jurídicos e tecnológicos, e, para alcançar seus objetivos, utilizam-se de recursos disponíveis. O contexto caracteriza as relações sociais dos atores, as quais são moldadas pelas normas e pelas regras institucionais.

Segundo Brito (2002) e Sacomano (2003), uma rede é composta de quatro elementos: nós, posições, ligações e fluxos. Os nós são os pontos focais que compõem a estrutura da rede e podem ser um conjunto de agentes, objetos ou eventos. As posições indicam a localização dos pontos na estrutura da rede e dependem das ligações e da divisão do trabalho de cada agente. As ligações definem o grau de difusão ou densidades dos agentes. Por meio das ligações fluem recursos, que são os fluxos, os quais podem ser tangíveis (bens, serviços e produtos) ou intangíveis (informações e contatos).

Mello & Paulillo (2005) afirmam que é no ambiente das redes que acontecem as interações entre atores e organizações, os quais dependem de recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos, políticos, jurídicos e constitucionais.

Determinados relacionamentos em dada rede podem acontecer em virtude de alianças que são formadas por atores em situações muito peculiares de interação. Assim, a abordagem das redes sociais permite uma investigação a respeito dos padrões de relação entre os atores, possibilitando um entendimento relacional

mais aprofundado, na medida em que propicia uma descrição da realidade dinâmica que caracteriza as redes sociais. Essa perspectiva amplia o conjunto de elementos para a análise da realidade do ambiente característico do APL calçadista de Franca, bem como ajuda a explicar as especificidades da estrutura de governança desse APL, levando em consideração sua organização social.

3 Arranjos produtivos locais, cooperação e capital social

A dinâmica produtiva da aglomeração industrial de um APL permite entender as relações de interação que ocorrem entre os atores que formam essas aglomerações. A identificação dos padrões e da dinâmica do APL em estudo é um aprofundamento que possibilita o planejamento e a gestão desse território por seus atores e contribui para o desenvolvimento e a consolidação desse APL.

A origem da discussão sobre APL no Brasil remonta aos estudos sobre aglomeração setorial de empresas, fenômeno reconhecido por Marshall em 1890 e que veio à tona novamente com a difusão do conceito de distritos industriais realizado por Becattini, por conta dos bons indicadores socioeconômicos da economia italiana nas décadas de 1950 e 1960.

Os APLs podem ser definidos como aglomerações de empresas que apresentam especialização produtiva, localizadas em um território delimitado, e que mantêm algum tipo de interação com outros atores locais, como associações de classe. O APL é um território constituído por ações econômicas, mas que pode não se reduzir somente a elas. Ou seja, relações sociais também podem ser projetadas nesse espaço que se denominou APL, visto que ele se constitui em um espaço geográfico que apresenta uma identidade coletiva, a qual pode ser histórica, cultural, política, econômica, social e ambiental (SEBRAE, 2006).

O território, nesse contexto, pode ser definido como o lugar delimitado, que geralmente coincide com o perímetro da cidade, que, por sua vez, abarca todos os processos necessários à produção de determinados bens. Há, então, uma transferência da localização da produção de um ambiente privado para um ambiente territorial, que é por natureza público e integra as relações que permitirão as construções de redes de relações sociais e econômicas.

Nesse âmbito, as organizações são o *locus* das relações econômico-sociais. Por meio delas, formam-se a cultura econômica que caracteriza as atividades, os valores, as normas, os comportamentos e as regras que as orientam.

A aglomeração territorial de empresas do mesmo ramo de atividade econômica produz uma dinâmica de desenvolvimento econômico com vantagens, como proximidade física de insumos, mão de obra

especializada, fornecedores, produção de conhecimento e de tecnologia. O resultado dessa dinâmica é chamado de “economias externas”.

A própria estruturação de um APL estimula um processo de interação local dos atores que compõem um arranjo, o que viabilizaria um melhor aproveitamento das economias externas (Amorim et al., 2004; Schmitz & Nadvi, 1999). A eficiência coletiva seria resultado, então, das economias externas locais e da ação conjunta (Schmitz, 1997, p. 173).

As experiências dos distritos industriais italianos mostraram caminhos alternativos de crescimento para países e regiões em desenvolvimento, quando se reavaliou a importância das pequenas empresas na capacidade de geração de dinamismo econômico, desde que aglomeradas no espaço geográfico. Teve início, então, a difusão do termo “capital social”, que ganhou maiores dimensões a partir de 1980, quando passou a ser utilizada por sociólogos, antropólogos, economistas e cientistas políticos nos debates sobre os caminhos para alcançar prosperidade e elevar o padrão de vida das populações após a difusão da crise do modelo de organização industrial fordista, em meados da década de 1970, nas principais economias industrializadas. Alguns dos principais teóricos difusores do termo “capital social” são Bourdieu (1980), Coleman (1990) e Putnam (1993).

Bourdieu apresenta sua visão de capital social enquanto um instrumento utilizado para a obtenção de benefícios pelos indivíduos nas suas relações sociais, além de mostrar o lado negativo da existência de capital social quando é associado a questões de poder, desigualdade e exclusão. A ideia de conflito está presente nas discussões de Bourdieu acerca do termo “capital social”. O autor supõe que a estrutura social é constituída de campos de luta pelo poder, e, dessa forma, o capital social é entendido como um ativo que permite que os atores de determinada localidade obtenham benefícios sociais e econômicos. O autor defende, assim, que existem vantagens de se pertencer a certas comunidades. Desse ponto de vista, os atores interagem entre si de diversas formas, visando obter ganhos e acesso a recursos escassos.

Segundo Coleman (1990, p. 302), o capital social é uma escolha racional no sentido de que as relações sociais são um ativo para os indivíduos que garantiriam a otimização de outros ativos (físicos, por exemplo), facilitando, assim, as ações individuais. O autor afirma a sua concepção de capital social como um recurso que pode ser deliberado para gerar benefícios. Para ele, existe a junção da perspectiva da ação racional do indivíduo, trazida pelos economistas neoclássicos, e também da perspectiva das normas sociais, regras e obrigações, que regem a sociedade, trazida pela perspectiva sociológica. Em outras palavras, para o autor, existe um guia, um motivo, para as normas que regem as relações sociais em um grupo.

Putnam (1993, p. 167) chegou à conclusão de que o bom desempenho encontrado no norte da Itália está relacionado à existência do que ele chamou de “comunidade cívica”. O que a caracteriza é, segundo o autor, a participação ativa da sociedade na coisa pública, a representação política, a solidariedade, a confiança e a tolerância dos cidadãos uns com os outros. A confiança é o que permitiria à sociedade superar o oportunismo, pois relações baseadas na confiança reduzem a incerteza, propiciando prever o comportamento mútuo, e também possibilitam aos indivíduos agir coletivamente. As normas compartilhadas que asseguram a confiança e que podem ser encontradas em relações de parentesco, etnia, valores religiosos, valores ideológicos, padrões de desempenho profissional, códigos comportamentais reduzem os custos de transação, facilitando a cooperação.

A confiança pode ser interpretada também como sendo o fruto de um interesse de longo prazo que alguns indivíduos mantêm ao perceber ser vantajoso cooperar com outros indivíduos.

Interações repetidas, informações a respeito do desempenho passado e número reduzido de atores são variáveis que Axelrod (1984) encontrou para apresentar o comportamento cooperativo que existiu entre inimigos durante a Primeira Guerra Mundial.

Gibbons (2001) utiliza essa abordagem e complementa que a reputação pode explicar a existência de “contratos relacionais” entre firmas do mesmo setor industrial. Essa reputação surge conforme a repetição de situações entre os atores gera resultados positivos.

A confiança pode propiciar a interação. As relações empresariais, à medida que ganham estabilidade, podem gerar reciprocidade e formar uma rede de relações. Assim, é possível estabelecer uma relação entre capital social e confiança, que, entretanto, não é de causa e efeito, mas sim uma possível interseção de fatos, gerando uma rede de relacionamentos empresariais pautados em elementos conhecidos como promotores de reciprocidade.

Locke (2001, p. 6), corroborando esse argumento, afirma que essa construção engloba elementos de “[...] interesse próprio encapsulado, intervenção do governo e o desenvolvimento de mecanismos para autogovernança e monitoramento pelos próprios atores”.

Após pesquisa em 12 aglomerações produtivas em quatro países da América Latina (Brasil, Chile, México e Nicarágua), Pietroboli & Rabellotti (2005) chamam a atenção para as diferenças entre elas no que concerne à aprendizagem e à inovação. Segundo os autores, essas diferenças estão vinculadas às características da organização industrial de cada setor. O desempenho coletivo também é diferente de acordo com o setor, e essas diferenças teriam algum grau de associação com a quantidade e a variedade das ações de cooperação.

Esses autores ajudam na interpretação das relações existentes entre os conceitos de capital social, confiança e cooperação utilizados para compreender como se dão as relações entre os atores que formam o APL em análise. Nesse sentido, indicam o quanto a dinâmica de sucesso de um APL envolve mobilização no espaço das redes sociais locais, por meio de ações de seus atores constituintes, que envolvem elementos de identidade territorial, trajetória de desenvolvimento, conhecimentos tácitos, infraestrutura e dinâmica governamental, por exemplo, políticas públicas com vistas ao aprimoramento local.

4 O APL calçadista de Franca e seu ambiente

Esta seção tem como objetivo caracterizar o APL calçadista de Franca. Para isso, é feita uma breve contextualização histórica do APL, apresentando também indicativos de sua produção, importantes para a compreensão das características que influenciam a sua governança.

Os fatores determinantes que caracterizam o surgimento e o crescimento do APL calçadista de Franca são a atividade pecuária e o capital cafeeiro (Barbosa, 2006). A atividade pecuária proporcionou a abundância de couro na região, o que estimulou o surgimento de curtumes na cidade a partir da década de 1880.

A cafeicultura, embora sempre restrita à predominância de pequenas propriedades, contribuiu para a ampliação do mercado consumidor local por meio do aumento da população, o que levou à expansão dos empreendimentos relacionados ao couro e ao calçado (Tosi, 1998). Além disso, o capital cafeeiro proporcionou melhorias infraestruturais, como rede elétrica e abastecimento de água e esgoto, importantes para o surgimento e a evolução das fábricas (Follis, 1998). O empresariado calçadista surgiu do pequeno capital de proprietários de oficinas e modestos comerciantes, que contavam com sua própria força de trabalho como elemento fundamental do seu empreendimento (Barbosa, 2006), não apresentando vínculos de origem com a burguesia cafeeira.

De acordo com o IBGE (2008), a estimativa populacional para a cidade de Franca em agosto de 2015 era de 342.112 habitantes. O Produto Interno Bruto (PIB) da cidade, em 2013, foi de R\$ 7.342.433 milhões. No Estado de São Paulo, Franca apresenta um dos menores índices entre os municípios com mais de 200 mil habitantes, ficando atrás de municípios menores, como Matão, Buritizal, Jequara e Ribeirão Corrente. Essa realidade, segundo Braga, é fruto da pouca diversificação industrial e de uma indústria com pouca tecnologia e de baixo valor agregado, além da informalidade e da sonegação fiscal (Comércio da Franca, 2012).

Atualmente, o parque fabril calçadista de Franca é responsável por cerca de 40% do emprego na cidade. O setor calçadista representa aproximadamente 70% dos estabelecimentos e dos trabalhadores industriais de Franca e responde por aproximadamente 80% do valor adicionado fiscal da indústria local (VAF), que diz respeito à geração de riqueza no nível local. Tal informação compreende, além da produção de calçados, a produção de couros, pois o nível de detalhamento e atualização necessário (por setor de atividade do IBGE) não está disponível na Secretaria de Fazenda do Estado (São Paulo, 2012).

De 1990 a 2011, houve a multiplicação em 61% do número de micro e pequenas empresas e, ao mesmo tempo, um aumento de 37% do número da produção de calçados, enquanto o número de empregos apresentou uma redução de 8,44% no mesmo intervalo de tempo. Um fator que pode explicar esse modesto número de empregos, se comparado ao aumento do número de estabelecimentos, é a mudança da estrutura produtiva do APL, com a saída de algumas grandes empresas. Em estudo realizado sobre a mortalidade das microempresas calçadistas de Franca no período de 1992 a 1996, Martinelli & Curci (2001) apontam que as decisões de política econômica do governo federal foram responsáveis por dois marcos para tal acontecimento. Uma dessas decisões foi a abertura do mercado ao comércio internacional em 1990 com a implantação do Plano Collor, impactando no encerramento das atividades de 116 microempresas em 1992. A outra decisão foi a suspensão das linhas de crédito para capital de giro com a implantação do Plano Real, como a imposição de preços por parte dos grandes fornecedores e grandes clientes aos maus pagadores.

A recessão mundial deflagrada no final de 2008 concorreu para mais um cenário de desemprego em Franca, a terceira cidade do país que mais desempregou em dezembro daquele ano. Com saldo negativo de 11.101 empregos, Franca ficou atrás apenas de São Paulo (-37.286) e Manaus (-11.938), duas metrópoles com, respectivamente, 10, 9 milhões e 1,7 milhão de habitantes. No final de 2010 e início de 2011, o problema do desemprego se repetiu: o município ocupou em janeiro de 2011 o oitavo posto entre as cidades que mais geraram desemprego no país, tendo sido em dezembro de 2010 a segunda cidade paulista (e uma das dez do país) que mais desempregou.

Atualmente, Franca ainda é o maior polo fabricante de calçados masculinos do país. Em 2013, essa indústria empregou 30,3 mil trabalhadores e apresentou uma produção de 39,5 milhões de pares. Em dezembro de 2015, aconteceu uma redução drástica desses números: 17,7 mil trabalhadores e 33 milhões de pares. Foram 12,6 mil postos de trabalho fechados e 39,4 milhões de pares que deixaram de ser produzidos, o equivalente a R\$ 1,9 bilhão (CAGED/MTE). Em termos comparativos,

em 2010, a cidade apresentou produção anual de 25,9 milhões de pares e valores de exportação que chegaram a US\$ 95,74 milhões. Em 2005, a produção anual ficou em torno de 27,9 milhões de pares, dos quais 8,5 milhões se destinaram à exportação. Os valores faturados com a exportação chegaram a US\$ 163,4 milhões. No ano de 1984, por exemplo, o arranjo produtivo calçadista local de Franca exportou mais da metade dos 32 milhões de pares de calçados (equivalente a 11,6% da produção nacional), e o faturamento com as vendas para o exterior atingiu a marca de US\$ 164,5 milhões.

Nesse ambiente produtivo, segundo documento do Mapeamento da Cadeia Produtiva Coureiro Calçadista de Franca/SP e Região, disponível no sítio do SINDIFRANCA, existiam em Franca 234 microempresas prestadoras de serviço para as indústrias calçadistas, 27 pequenas e 4 médias empresas. A atuação delas era a seguinte: 74% prestavam serviços de pesponto, 14,5%, serviços de corte, 8,5%, serviços de acabamento, e 6%, de modelagem. Dessas empresas prestadoras de serviço, 95% ofertavam seus serviços exclusivamente para empresas calçadistas instaladas no polo de Franca, restando apenas 5% de empresas que possuíam clientes da indústria calçadista de outras regiões. A produção de calçados de Franca distribuía-se da seguinte maneira: 76% de calçados masculinos, 21% de calçados femininos e 3% de calçados infantis.

Quanto à escolaridade, o município apresentou o terceiro pior índice de alfabetização do Estado de São Paulo no ensino médio e fundamental em 2012. Quanto à escolaridade do empresariado, segundo pesquisa realizada por Barbosa (2006, p. 10), 70% dos empresários declararam não possuir curso superior, dos quais muitos cursaram apenas o ginásio. Acrescenta-se ainda que 60% dos empresários pesquisados declararam que foram operários antes de se tornarem industriais, e o tempo médio de exercício dessa profissão girou em torno de nove anos. Destes, 83% chegaram a realizar alguma atividade ligada à produção no início da empresa e 42% ainda realizam tais funções.

Esses dados constituem um indício da maneira de gerir desses empresários, muitas vezes com algumas deficiências quando se trata de questões administrativas. Segundo Pitangui (2008), a origem desses empresários no chão de fábrica e a baixa escolaridade sugerem que, para eles, o saber fazer é mais importante do que a gestão do negócio. Geralmente, o foco no produto é característica visível na gestão dessas empresas. Nas pequenas empresas, particularmente, a baixa escala de produção, o baixo valor agregado dos produtos e a baixa lucratividade são fatores que concorrem para esse vínculo estreito entre o empresário e o chão de fábrica.

O empreendedorismo de necessidade, visível ao se observar a fragmentação e a multiplicação dos empreendimentos industriais na indústria calçadista pesquisada, é possível graças às baixas barreiras.

Segundo a Fundação Seade (São Paulo, 2012), entre os anos de 2005 e 2010, os investimentos na região administrativa de Franca no setor industrial foram voltados para a indústria de alimentos e de biocombustíveis. Segundo a PIESP (Pesquisa dos Investimentos do Estado de São Paulo), em 2008, a região administrativa de Franca ocupou a 13ª posição no *ranking* estadual em investimentos na indústria, nos serviços e no comércio; em 2009, a 11ª posição; e no primeiro semestre de 2010, a pesquisa não identificou nenhum anúncio de investimento. Cabe ressaltar que o Estado de São Paulo possui 14 regiões administrativas, das quais a de Franca é composta de 17 municípios.

Existe uma intensificação do processo de surgimento de micro e pequenas empresas em razão da falta de alternativa de trabalhadores que são demitidos, mas a continuidade do desenvolvimento dessas pequenas empresas, que compartilham entre si a vocação produtiva local, depende também da interseção entre economia e política. Nesse sentido, a elaboração de políticas de desenvolvimento que contemplem essa situação pode ser importante para a manutenção dessa vocação produtiva localizada.

5 Metodologia de pesquisa

Este trabalho é um estudo descritivo que teve como universo de pesquisa o APL calçadista de Franca. A pesquisa de campo caracteriza-se por um estudo de caso no referido APL. O procedimento técnico utilizado foi o levantamento de dados, apontado por Gil (2008) como possibilidade para o entendimento dos fenômenos organizacionais, por meio de pesquisa de dados secundários e de interrogação direta dos atores cujo comportamento se deseja conhecer. A técnica empregada na fase da interrogação foi a entrevista semiestruturada, aplicada entre os atores que têm um papel de destaque nesse ambiente, com a intenção de compreender as ações organizacionais deles e suas consequências para o *status operandi* dessa aglomeração.

A escolha do APL de Franca se deveu a vários fatores: possuir um número elevado de empresas do mesmo setor em uma mesma região, compreendendo praticamente toda a cadeia produtiva de calçados, desde o curtume até o varejo; apresentar uma produção específica, focada em calçados masculinos, o que coloca o APL em destaque de interesse em estratégias, concorrência, governança; ter diversos atores, como empresas, entidades de classes, poder público etc.

Os dados secundários foram extraídos de diferentes registros (jornais, revistas, leis, arquivos históricos) pautados nas ações ocorridas após a criação do grupo de trabalho permanente para os APLs no âmbito do

Ministério do Desenvolvimento. Esse levantamento evidenciou as organizações que participam da realidade dos APLs no Brasil desde 2005 até os dias de hoje.

Para este trabalho, buscaram-se informações de dados secundários sobre as ações das organizações com inserção local e reconhecida atuação no APL, de acordo com documento de seu comitê gestor. Esse documento é o Mapeamento da Cadeia Produtiva Coureiro Calçadista de Franca/SP e Região, publicado em 2011, e citava como integrantes do comitê gestor do APL calçadista de Franca as seguintes organizações: Sindicato da Indústria de Calçados de Franca (SINDIFRANCA); Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (SDE-SP); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE-SP); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI-SP); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Secretaria de Desenvolvimento de Franca; Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP); Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP); Faculdade de Tecnologia de Franca (FATEC/Franca); Centro Universitário de Franca (Uni-FACEF); Universidade de Franca (UNIFRAN); Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP/Franca); Associação Brasileira das Indústrias de Componentes Sintéticos para Calçados (ASSINTECAL); Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (ABICALÇADOS); Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT); Associação do Comércio e Indústria de Franca (ACIF); Grupo de Apoio ao Planejamento Estratégico do SINDIFRANCA (GAPE).

Para o levantamento de dados primários deste trabalho, foi feito um recorte das organizações que aparecem como integrantes do ambiente organizacional do APL calçadista de Franca seguindo os seguintes critérios: 1. conhecimento das características e das particularidades do APL calçadista de Franca; e 2. organizações aparentemente mais influentes no APL em nível local. Esse recorte levou ao SINDIFRANCA e à Secretaria de Desenvolvimento de Franca, organizações locais que têm como papel a busca de melhorias do desempenho econômico do APL. O SINDIFRANCA é a instituição que representa o setor, enquanto a Secretaria de Desenvolvimento é o órgão público municipal responsável pelo desenvolvimento de políticas que tenham como resultado bom desempenho econômico para a cidade. Além disso, quando a Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo instalou o APL em Franca, o SINDIFRANCA e a Secretaria de Desenvolvimento do município de Franca foram designadas pela Secretaria de Desenvolvimento de São Paulo como as instituições representantes do APL.

Esse recorte permitiu uma observação mais detalhada dos atores, aos quais cabe um papel mais intensivo de ações com vistas à sustentação do APL. Foram entrevistados também o ex-presidente e atual

diretor da ABICALÇADOS e um membro do GAPE, com o intuito de contextualizar as contradições nos discursos do presidente do SINDIFRANCA e do Secretário de Desenvolvimento.

6 Em busca da governança?

A análise das organizações pesquisadas está baseada no papel da construção histórica do APL de Franca e na institucionalização das características organizacionais observadas. Nesse sentido, há como pano de fundo a teoria institucional, que se dedica a compreender por que determinado conjunto de crenças, valores, práticas e ações foi realizado. Trata-se aí de entender a legitimidade desses elementos como guia do que é encontrado na realidade.

Como complemento, visando a uma maior clareza para compreender o estudo realizado, as políticas públicas para os APLs foram consideradas parte do ambiente institucional. De outro lado, ainda existe o que efetivamente ocorre no nível local, na interação dos atores, isto é, a efetividade alcançada por essas políticas, bem como seus limites e suas restrições.

Esse tipo de análise tem recebido cada vez mais atenção nos estudos institucionais que privilegiam as relações interorganizacionais em ambientes complexos, incluindo os atores que são reconhecidos e possuem alguma capacidade de influência. Essa microanálise, então, trata da interação no local da ação, de comunidades, influenciadas por lógicas institucionais que permitem tomar as políticas públicas como fenômeno, as quais, por meio dos atores do ambiente, tencionam para a conformidade; aí sim, como questão central, os atores locais reagem a elas.

Sobre o componente coercitivo, as características reconhecidas como regras consistem em regimentos necessários para o desempenho das atividades que compõem a natureza de cada organização. São estruturas regulativas que conferem confiança nas relações entre os atores ao oferecer segurança e credibilidade.

A influência do SINDIFRANCA enquanto entidade representativa dos interesses de um setor se deveu, principalmente, ao longo de sua história, por aparecer como um ator coletivo que concentrou muitas das ações organizacionais que aconteciam no APL calçadista de Franca. Dessa forma, trata-se de um ator cujo papel é buscar algumas estruturas regulativas, na forma de leis, regimentos e fiscalizações, via estrutura de regulação advinda do Estado, por mecanismos bastante claros, expressos na garantia de contratos.

Nesse sentido, a atuação do SINDIFRANCA enquanto entidade representativa dos interesses do empresariado do APL calçadista de Franca acabou sendo de espera de ações direcionadas ao APL por parte do governo do Estado e do governo local, apresentando, ao mesmo tempo, uma atuação centralizadora das demandas do APL. Quando questionado sobre as relações entre o sindicato e os

demais atores presentes no território, o presidente do SINDIFRANCA manifestou uma postura de apoderamento das ações propostas. Também ficou evidente que as demais organizações não eram vistas pelo sindicato como competentes para participar de um projeto conjunto de gestão.

Quando questionado sobre a existência de parcerias concretas entre as organizações que formavam o território, o secretário de Desenvolvimento afirmou que havia parcerias entre a Secretaria de Desenvolvimento de Franca e o SINDIFRANCA em alguns projetos: o NICC (Núcleo de Inteligência do Setor Coureiro Calçadista) e a implantação da Indicação Geográfica de Calçados de Franca, bem como a articulação com o governo do Estado para redução de impostos do setor, como ICMS.

Entretanto, há uma contradição entre essa resposta do secretário de Desenvolvimento de Franca e o discurso do presidente do SINDIFRANCA, pois esse último afirmou que tal parceria não existia e que o NICC era controlado pelo sindicato, responsável também pela articulação com o governo do Estado para a redução de impostos. Além disso, no discurso do presidente do SINDIFRANCA sobre os membros que participavam do apoio na condução do projeto de implantação do Selo de Indicação Geográfica, não foi citada a Secretaria de Desenvolvimento de Franca nem a prefeitura de um modo geral.

O componente normativo atribui “[...] ênfase sobre as estruturas normativas que introduzem uma dimensão prescritiva, avaliativa e obrigatória dentro da vida social” (Scott, 1995, p. 37). Nesse sentido, o ambiente pode refletir os valores dos atores dirigentes. Ademais, é possível o reconhecimento por parte dos atores com relação aos papéis que executam, dos valores que compõem esses papéis e da percepção deles quanto às funções desempenhadas pelos demais atores. Os discursos identificados nas entrevistas e na coleta de dados secundários apontaram para uma realidade de baixa confiança por parte do SINDIFRANCA, o que ajuda a entender a dificuldade nas relações existentes nesse ambiente observado. Isso resulta na não existência de ações coletivas, entendidas como governança, ou seja, atuação de lideranças locais e interação delas com instâncias governamentais locais com vistas a um objetivo comum. De acordo com entrevista realizada com um dos membros do GAPE, o grupo realizou umas poucas reuniões em 2008 e 2009, nas quais foram debatidas ideias que resultaram, posteriormente, na concretização do Mapeamento do Setor Calçadista, publicado em 2010 com recursos da Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo, e na busca da obtenção da Indicação de Procedência Geográfica no INPI. Desde 2010, as reuniões do GAPE já não ocorrem mais. Atualmente, o grupo existe apenas “no papel”.

Outro ponto associado às estruturas normativas diz respeito aos papéis reconhecidos pelos atores sobre si e sobre o outro. Quando foram questionados sobre os seus papéis, ficou evidente a falta de construção de ações compartilhadas por parte do SINDIFRANCA. O reconhecimento pelo sindicato quanto aos membros do GAPE saberem sobre os problemas da indústria calçadista de Franca poderia contribuir para o alcance das melhorias buscadas pelo próprio SINDIFRANCA. Assim, o potencial do grupo não era usado para o desenvolvimento de ações que concorriam para o fortalecimento da indústria calçadista de Franca nem dentro do sindicato. Esse potencial poderia ser utilizado inclusive para o diálogo entre o SINDIFRANCA e a Secretaria de Desenvolvimento do município, em uma possível deliberação sobre os rumos das políticas locais.

É importante considerar, na perspectiva das estruturas normativas e do isomorfismo normativo, o papel desempenhado pelas organizações de ensino, neste caso as universidades. Elas não consistem em agentes determinantes das estruturas normativas nem concretizam ações conjuntas dentro do APL. O isomorfismo normativo é evidenciado no referido APL, com o fato de que o SINDIFRANCA orientava as decisões da maioria dos atores que formavam o ambiente organizacional. Organizava e direcionava de forma legítima, uma vez que a maior parte dos atores compartilhava dos valores da organização, aceitava-os e legitimava-os. Assim, ocorreu uma centralidade de ações desse ator pela apropriação de responsabilidades.

Sobre o componente mimético, observou-se que as percepções acerca do ambiente estavam bastante associadas à competição, dentro e fora do APL. As atenções eram voltadas para organizações do próprio ambiente e de fora dele. A imitação, nesse sentido, assume a característica de alcançar um sucesso reconhecido, tende a igualar retornos. O isomorfismo mimético estaria associado, então, à expansão de padrões propagados a partir de pressões normativas e regulativas.

Os atores também podem se assemelhar a padrões e procedimentos que caminham em direção a mudanças dos padrões mais antigos, institucionalizando outras formas estruturais organizacionais, via legitimação de novos valores e conceitos. Os conflitos servem também como força para impulsionar as discussões internas do campo, com vistas a novas construções institucionais. No APL em estudo, alguns conflitos eram originários da dissonância entre o discurso desenvolvimentista local e de práticas que pouco manifestavam tal empreendimento. Segundo o membro entrevistado do GAPE, muitas das ideias essenciais para a realização de um diagnóstico rigoroso do polo não foram incorporadas ao mapeamento realizado, como o censo das indústrias auxiliado por

georreferenciamento. Na verdade, com o tempo, o GAPE tornou-se apenas uma espécie de “órgão consultivo fictício”, que trazia uma fachada de credibilidade por ser formado por acadêmicos e empresários de efetivo sucesso no mercado. Sua manutenção “no papel” contribuiu para dar legitimidade, fosse diante do governo do Estado, fosse diante da comunidade, às ações unilaterais do SINDIFRANCA.

A realidade atual do APL calçadista de Franca se mostrou desfavorável a qualquer forma de governança local. Segundo Suzigan et al. (2007), uma das assimetrias que levou ao fracasso de iniciativas de criação de uma estrutura de governança local até 2007 foi a existência de um segmento de grandes empresas dominadoras do poder político do SINDIFRANCA, fato observado na pesquisa que deu origem a este trabalho, quando se apontou a composição da diretoria do sindicato, composta sempre pelos mesmos empresários, que comandam ou comandavam empresas de grande porte. Tal realidade se mostrou distante da representação de uma ampla maioria de pequenas e médias empresas que compunham o APL. Há que se considerar, entretanto, o discurso do ex-presidente do SINDIFRANCA e da ABICALÇADOS, quando falou da falta de representação política por parte dos pequenos empresários.

Outro aspecto desfavorável para a criação de uma estrutura de governança no APL calçadista de Franca, segundo os autores, foi a ineficiência das instituições locais, tanto as de caráter associativo, por exemplo, o SINDIFRANCA, quanto as de caráter de prestação de serviços às empresas, como o IPT. O SINDIFRANCA não tinha um papel ativo no setor produtivo nem na interação com outras instituições locais ou externas. Limitava-se a prestar alguns serviços de natureza geral, tais como: assessoria jurídica, informações comerciais e da indústria de calçados e fornecimento de dados. Sobre o IPT, entidade do governo estadual criado para prestar serviços às empresas nas áreas de teste, certificação de qualidade, treinamento e ensaios laboratoriais, era notável que ele apresentava grande ociosidade em razão do alto preço cobrado pelos serviços. O papel do SENAI enquanto agente prestador de serviços de treinamento e formação técnica profissional, de acordo com os autores, era bastante limitado quanto ao apoio às atividades tecnológicas nas empresas.

De acordo com Barbosa (2012), as ações do SEBRAE não atingiram um número expressivo de indústrias e eram mais pontuais, como participação em feiras, cursos, palestras e consultorias. Somou-se a isso a falta de participação do empresariado, indicando que eram necessárias alternativas para a superação das ações isoladas, com vistas a objetivos específicos, por parte do escritório regional do SEBRAE-SP em Franca.

A postura de negação à pesquisa que deu origem a este trabalho observada na FATEC, bem como o depoimento de sua diretora, que afirmou não existir parceria entre a FATEC, o IPT e o SENAI para a utilização do maquinário indispensável para as atividades práticas das disciplinas profissionalizantes do currículo do curso de Gestão da Produção Industrial, confirma a fragilidade das relações entre as organizações de atuação local. Outro fato interessante é que esse curso mudou de nome, pois, quando foi criado, chamava-se Gestão da Produção Industrial de Calçados, mas, mediante o não estabelecimento de práticas didáticas nessa indústria, optou-se por ampliar a escopo de atuação do curso. Trata-se de um paradoxo, já que estava instalado em um APL calçadista.

Tais fatos são um indício da falta de relações entre as organizações que compõem o APL calçadista de Franca. Não existia nenhuma ata de reuniões entre o SINDIFRANCA e as organizações de ensino locais, de acordo com o presidente desse sindicato. As diretorias, por exemplo, da FATEC, do SENAI e da FIESP desconheciam as particularidades do setor, de acordo com depoimento de um membro do GAPE. Em Franca, não havia alta tecnologia aplicada à produção do calçado, e o centro de tecnologia do SENAI não chegava ao pequeno empresário, portanto ele não se beneficiava dessa instituição. Esse é outro indício da atuação por vezes “torta” por parte das organizações locais, ou seja, o papel que cabe a cada organização deve levar em consideração as especificidades do local em que atua.

O Sindicato dos Trabalhadores não apareceu entre as organizações consideradas como integrantes do comitê gestor do APL. Atualmente, o que se percebe no APL calçadista de Franca é a falta de interlocução entre os dois sindicatos. O Sindicato dos Trabalhadores vem atravessando nos últimos sete anos um processo de disputa judicial pela legitimidade da representação dos trabalhadores da indústria de calçados. Assim, ora o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Calçados de Franca, ora o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Calçados do Município de Franca ganha na justiça o direito dessa representação.

Verificou-se, portanto, com base nos contatos estabelecidos e nas informações extraídas de dados secundários, que o IPT trabalhava para as grandes empresas; o centro tecnológico do SENAI não chegava ao pequeno empresário (ele não se beneficiava); a FATEC não era reconhecida pelos empresários nem pelo SINDIFRANCA como ator interessado pela dinâmica do APL; o representante da FIESP chegou a ser desligado do cargo depois de um depoimento a um colega pesquisador. Essas organizações desconheciam o setor, suas dificuldades e a possibilidade de parcerias. A não atuação dessas organizações corrobora o argumento de que elas serviram apenas para dar respaldo e legitimidade para a criação do

APL por parte do governo do Estado. Os empresários não participavam das relações organizacionais, e isso apareceu tanto no discurso do presidente do SINDIFRANCA quanto no dia a dia. A própria postura do presidente indicou a não existência de um empresário político, mas de um gestor sindical. A figura de empresários que representem o setor diante do poder público não existe atualmente em Franca. Ficou evidente a falta de acesso à informação de ações locais entre os atores-chave desse APL. Esse fato dificulta a cooperação entre os atores e também uma regulação social capaz de melhorar a confiança. A falta de capital social, consequência da falta de relações de confiança do SINDIFRANCA, pode ser uma das causas da falta de ação coletiva.

As manifestações e as verbalizações que ocorrem no ambiente das aglomerações são indicativas da existência de eficiência coletiva, que pode vir de economias externas incidentais ou de ações conjuntas deliberadas. As ações conjuntas deliberadas dependem do desenvolvimento de ações coordenadas, e, para isso, a confiança é de extrema importância, assim como as interações sociais, o engajamento cívico e a reciprocidade dos atores. Dessa forma, o conceito de capital social está associado com a promoção de confiança e, conseqüentemente, com a cooperação visando a uma ação coletiva.

A falta de relações de confiança observada neste trabalho é uma das causas da ausência de ação coletiva. Em alguns trechos dos discursos apresentados, ficou evidente o não acesso a informações sobre ações locais entre os atores desse APL. Isso dificulta a cooperação entre os atores e também uma regulação social capaz de diminuir o comportamento oportunista.

O baixo capital social encontrado em Franca decorre do tipo de formação cultural do empresariado local, considerado quase proletário, vindo, na sua imensa maioria, do chão de fábrica, aproveitando uma realidade produtiva caracterizada por poucas barreiras à entrada de novos concorrentes. Além disso, decorre também da falta de atores coletivos legitimamente reconhecidos entre as organizações do APL como competentes para a execução de seus propósitos.

A indústria calçadista não exige alto nível de escolaridade, e isso pode ser a causa da não solicitação por parte dos empresários de relações organizacionais, pois não veem necessidade delas. Como é um empresário que brotou do chão de fábrica, sua atuação de sapateiro não vê o porquê de inovar; pode ser até mesmo que a ideia de que uma organização proporcione melhorias para os seus problemas não exista.

Nesse sentido, as políticas para promoção de APLs para serem efetivas precisam ainda considerar as especificidades de cada APL. Avançar no fortalecimento e na ampliação dos instrumentos de interlocução e controle social, buscando alinhar contínua e efetivamente

ações de governo e aspirações da sociedade, é um passo importante. A importância das micro e pequenas empresas contrasta com um cenário de graves e sensíveis gargalos estruturais e intrínsecos em sua própria gestão, que limitam, em grande medida, sua competitividade e sua capacidade de manutenção e sustentabilidade no médio e longo prazos. Entre os gargalos mais importantes, destacam-se o acesso precário ao crédito, à tecnologia e à inovação, a falta de capacitação técnica e gerencial, a regulamentação insuficiente do setor, o ônus burocrático e as distorções fiscais, previdenciárias e trabalhistas. Essas restrições se refletem, principalmente, na baixa competitividade e no alto índice de mortalidade empresarial nos primeiros anos de vida do negócio (Lastres & Cassiolato, 2008).

Outra restrição aparece ao se observar a implementação de ações voltadas para a dinamização de APLs. É a carência de recursos humanos com a capacitação necessária para gerir os projetos, atuando como catalisadores da cooperação e do aprendizado. São requisitados profissionais com ampla formação teórico-conceitual e técnica, além de experiência em lidar com situações de conflito, o que requer capacidade de liderança diferenciada (CEPAL, 2006; Dini et al., 2007).

Marini et al. (2016), em pesquisa sobre a participação das esferas públicas no desenvolvimento do APL de Confeções do Sudoeste do Paraná, revelaram que, mesmo com a inclusão na agenda política e a explícita vinculação do apoio aos arranjos produtivos nas políticas públicas, em especial nos respectivos planos plurianuais (PPAs) em nível federal e estadual, bem como no Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), as ações públicas oriundas das instâncias governamentais caracterizaram-se como pouco expressivas e insuficientes no atendimento das demandas locais.

Cabe ressaltar, enfim, que não existem relações sociais específicas no APL de Franca nem de natureza política, não havendo ações que sejam requisitos para o funcionamento especializado do APL, tais como intercâmbio de tecnologia ou disposição coletiva para capacitação de mão de obra. Em outras palavras, os resultados obtidos nesta pesquisa revelaram uma fragilidade institucional quanto à capacidade de junção de esforços das três esferas públicas (federal, estadual e municipal) para realizar ações integradas, as quais possibilitem a promoção conjunta do seu plano de desenvolvimento.

7 Conclusões

Este trabalho permitiu reconhecer que, em Franca, as políticas econômicas de estímulo às pequenas empresas se resumem a incentivos de financiamento de estudos locais, que o surgimento de novas empresas decorre da falta de oportunidade de emprego de antigos operários que iniciam suas atividades muitas vezes

na sua própria residência com algumas economias pessoais, que as capacidades de gestão e as qualificações técnicas se mostram insuficientes, fato reconhecido inclusive pelo presidente do SINDIFRANCA, quando expressa que não existia confiança no relacionamento entre as organizações.

Os depoimentos dos entrevistados, nas organizações visitadas, revelaram que, na prática, seus vínculos eram inexistentes ou incipientes. Essa lacuna estaria relacionada, principalmente, à possível dificuldade de mobilização dos responsáveis e, por efeito, à falta de um plano de trabalho aprovado e executado, de modo participativo, pelas organizações abrangidas.

A falta de relações entre as organizações desse APL desfavorecia a geração de economias externas e ações conjuntas entre os atores do APL calçadista de Franca, resultando em uma baixa eficiência coletiva.

Observou-se ainda que não havia esforços de coordenação abrangendo as diferentes organizações presentes no APL calçadista de Franca. O que se percebeu neste trabalho foi a inexistência de confiança entre as organizações presentes no APL calçadista de Franca. As interações sociais, o engajamento cívico e a reciprocidade dos atores também não existiam. O conceito de capital social estava associado com a promoção de confiança e, conseqüentemente, com a cooperação visando a uma ação coletiva. Assim, existe em Franca um baixo nível de capital social.

Os resultados deste trabalho, frutos também das limitações encontradas, apontam ações isoladas do SINDIFRANCA e da Secretaria de Desenvolvimento, ou seja, não existe uma interação entre esses atores objetivando uma melhoria da gestão da informação, da formação de capital humano e do ordenamento do território.

Em Franca, as economias externas dependentes da gestão dos recursos que afetam a inovação tecnológica e o capital cognitivo existente não se realizam em seu potencial; logo, as economias externas resultantes da ação pública não se potencializam.

Referências

- Amorim, M., Moreira, M., & Ipiranga, A. (2004). A construção de uma metodologia de atuação nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) no estado do Ceará: um enfoque na formação e fortalecimento do capital social e da governança. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 6(9), 2004.
- Andrade, J. A., & Mesquita, Z. (2003). A certificação de produtos orgânicos e seu processo de institucionalização no Brasil. In *Anais do 27º Encontro Anual da ANPAD*. Rio de Janeiro: ANPAD.
- Apolinário, V., & Silva, M. L. (Eds.). (2010). *Políticas para arranjos produtivos locais: análise em estados do Nordeste e Amazônia Legal*. Natal: EDUFRN.
- Axelrod, R. (1984). *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.
- Barbosa, A. S. (2006). *Empresariado fabril e desenvolvimento econômico: empreendedores, ideologia e capital na indústria do calçado: (Franca, 1920-1990)*. São Paulo: Hucitec.
- Barbosa, A. S. (2012). *Depoimento [dez. 2012]*. Entrevistador: Catarine Palmieri Pitangui. Franca. (mimeo).
- Bourdieu, P. (1980). *Le sens pratique*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Brito, J. (2002). Cooperação interindustrial e redes de empresas. In D. Kupfer & L. Hasenclever (Eds.), *Economia industrial*. Rio de Janeiro: Campus.
- Caldas, M. P., & Vasconcelos, F. C. (2002). Ceremonial behavior in organizational intervention: the case of ISO 9000 diffusion in Brazil. In *Anais do XXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração*. Rio de Janeiro: ANPAD. CD-ROM.
- Carvalho, C. A., & Goulart, S. (2003). Formalismo no processo de institucionalização das bibliotecas universitárias. *Revista de Administração Pública*, 37(4), 921-938.
- Carvalho, C. A., & Vieira, M. M. F. (2003). Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In C. A. Carvalho & M. M. F. Vieira (Eds.), *Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional*. Recife: Editora UFPE.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Comércio da Franca. (2012, 13 de dezembro). *Edições esparsas*. Franca.
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. División de Desarrollo Productivo y Empresarial – DDPE. (2006). *Articulación productiva y desarrollo local*. In *Seminário Tecnologia e Competitividade*. Belo Horizonte: BID.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <http://dx.doi.org/10.2307/2095101>.
- Dini, M., Ferraro, C., & Gasaly, G. (2007). *Pymes y articulación productiva: resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina* (Serie Desarrollo Productivo, 180). Santiago do Chile: Nações Unidas/Cepal.
- Garcez, C., Kaplan, E., Magalhães, W., Lemos, C., & Lastres, H. M. M. (2010a). Análise de políticas para arranjos produtivos locais no Brasil: uma introdução. In V. Apolinário & M. L. Silva (Eds.), *Políticas para arranjos produtivos locais: análise em estados do Nordeste e Amazônia Legal*. Natal: EDUFRN.

- Gibbons, R. (2001). Trust in social structures: hobbes and coase meets repeated games. In K. Cook (Ed.), *Trust in society*. New York: Russel Sage Foundation.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- Grandori, A., & Soda, G. (1995). Inter-firm network: antecedents, mechanisms and forms. *Organization Studies*, 16(2), 183-214. <http://dx.doi.org/10.1177/017084069501600201>.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). A political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Hall, R. H. (1991). *Organizations: structures, process and out-comes*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2008) *PIB dos municípios: 2004*. Recuperado em 10 de setembro de 2008, de ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2004
- Jacometti, M., Castro, M., Gonçalves, S. A., & Costa, M. C. (2016). Análise de efetividade das políticas públicas de Arranjo Produtivo Local para o desenvolvimento local a partir da teoria institucional. *Revista de Administração Pública*, 50(3), 425-454. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612142712>.
- Lastres, H. M. M., & Cassiolato, J. E. (2004). *Políticas para a promoção de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas: vantagens e restrições do conceito e equívocos usuais*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Lastres, H. M. M., & Cassiolato, J. E. (2005). Innovation systems and local productive arrangements: new strategies to promote the generation, acquisition and diffusion of knowledge. *Innovation*, 7(2), 172-187.
- Lastres, H. M. M., & Cassiolato, J. E. (2008). Políticas para arranjos produtivos locais no Brasil. In F.B. Oliveira (Ed.), *Política de gestão pública integrada*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Locke, R. (2001). Construindo confiança. *Econômica*, 3(2), 253-281.
- Machado-da-Silva, C. L., & Fonseca, V. S. (1996). Competitividade organizacional: uma tentativa de reconstrução analítica. *Organizações & Sociedade*, 4(7), 97-114. <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92301996000400004>.
- Marini, M. J., Silva, C. L., & Nascimento, D. E. (2016). Políticas públicas e Arranjos Produtivos Locais: uma análise baseada na participação das esferas públicas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 12(1), 311-330.
- Martinelli, D., & Curci, M. E. (2001). Estudo sobre a vida e morte de microempresas em Franca. *Revista FACEF Pesquisa*, 4(2), 31-64.
- Mello, F. O. T., & Paulillo, L. F. (2005). Recursos de poder e capacidade dinâmica de aprendizado dos atores sucroalcooleiros paulistas pós-desregulamentação estatal. *Informações Econômicas*, 35(6), 17-29.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. <http://dx.doi.org/10.1086/226550>.
- Misoczky, M. C. (2003). Poder e institucionalismo: uma reflexão crítica sobre as possibilidades de interação paradigmática. In M. M. F. Vieira & C. A. D. Carvalho (Eds.), *Organizações, instituições e poder no Brasil* (pp. 141-176). Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Pacheco, F. L. (2001). O ambiente institucional como agente de mudança organizacional: o caso do Teatro Apolo-Hermilo. In *Anais do 25º Encontro Anual da ANPAD*. Rio de Janeiro: ANPAD, .
- Pietrobeli, C., & Rabellotti, R. (2005). *Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Pitangui, C. P. (2008). *A gestão de Recursos Humanos no setor calçadista: o caso de Franca-SP* (Dissertação de mestrado). São Carlos: Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos.
- Powell, W. (1990). Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336.
- Powell, W. W., & Smith-Dor, L. (1994). Networks and economic life. In N. J. Smelser & R. Swedberg (Eds.), *The handbook of economic sociology* (pp. 368-402). Princeton: Princeton University Press. <http://dx.doi.org/10.17323/1726-3247-2003-3-61-105>.
- Putnam, R. D. (1993). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna* (5a ed.). Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Rocha, J. D., & Bursztyrn, M. (2006). Território, saberes locais e sustentabilidade: a busca do desenvolvimento via arranjos produtivos locais. In *Anais do 3º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade* (pp. 1-16). Brasília: ANPPAS.
- Rodrigues, A. M. (2003). *Cluster e competitividade: uma análise da concentração de micro e pequenas empresas de alimentos no município de Marília/SP* (Tese de doutorado). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.
- Sacomano, M., No. (2003). Governança e análise das redes. In J. P. Fusco (Ed.), *Tópicos emergentes em Engenharia de Produção II*. São Paulo: Arte e Ciência.
- São Paulo. Serviço de Informação ao Cidadão – SEADE. (2012). Recuperado em 16 de abril de 2012, de <http://www.seade.gov.br>
- Schmitz, H. (1997). *Collective efficiencnt and increasing returns* (IDS Working Paper, 50). Brighton: IDS.

- Schmitz, H., & Nadvi, K. (1999). Clustering and industrialization: introduction. *World Development*, 27(9), 1503-1514. [http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00072-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00072-8).
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. London: Gafe Publications.
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE. (2006). Recuperado em 11 de março de 2011, de <http://www.sebrae.com.br>
- Silva, C. L., Farah, M. F., Jr., Meza, M. L. F. G., Muniz, S. T. G., & Oliveira, A. G. (2009). Políticas de desenvolvimento e descentralização do Paraná: um estudo sobre APL Cal e Calcário da RMC. *Informe Gepec*, 13(2), 104-120.
- Suzigan, W., Furtado, J., Garcia, R., & Sampaio, S. (2004). Clusters ou sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. *Revista de Economia Política*, 24(4), 543-562.
- Suzigan, W., Garcia, R., & Furtado, J. (2007). Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. *Gestão e Produção* 14(2), 425-439. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-530X2007000200017>.
- Teixeira, F. (2008). Políticas públicas para o desenvolvimento regional e local: o que podemos aprender com os arranjos produtivos locais (APLs)? *Organizações & Sociedade*, 15(46), 57-75. <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302008000300003>.
- Tosi, P. G. (1998). *Capitais no interior: Franca e a história da indústria coureiro-calçadista (1860-1945)* (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Vicari, F. M. (2009). *Uma proposta de roteiro para diagnóstico de clusters* (Tese de doutorado). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.