

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1076**

## **POLÍTICA INDUSTRIAL E AMBIENTE INSTITUCIONAL NA ANÁLISE DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS**

**Eduardo G. Noronha  
Lenita Turchi**

Brasília, março de 2005



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1076**

## **POLÍTICA INDUSTRIAL E AMBIENTE INSTITUCIONAL NA ANÁLISE DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS\***

**Eduardo G. Noronha\*\*  
Lenita Turchi\*\*\***

Brasília, março de 2005

---

\* Este trabalho é parte da pesquisa "Arranjos Produtivos Locais (APLs): a construção da cooperação", financiada com os recursos do Rede-Ipea, por meio do Projeto BRA/97/013. Este estudo faz uma reflexão sobre resultados preliminares do levantamento de arranjos de confecções em Goiás e insere-se em uma pesquisa mais ampla sobre a construção da cooperação em APLs realizada em parceria Ipea/Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)/Massachusetts Institute of Technology (MIT). No Ipea, além dos autores, a pesquisa conta com a participação dos técnicos Mansueto Almeida Jr. e Luiz Dias Bahia e da assistente de pesquisa Luciana Gottschall, aos quais agradecemos as sugestões e os comentários.

\*\* Professor da Universidade Federal de São Carlos (Ufscar).

\*\*\* Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Ministro** (interino) – Nelson Machado  
**Secretário-Executivo** – Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**  
Glauco Arbix

**Diretora de Estudos Sociais**  
Anna Maria T. Medeiros Peliano

**Diretor de Administração e Finanças**  
Celso dos Santos Fonseca

**Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**  
Luiz Henrique Proença Soares

**Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**  
Marcelo Piancastelli de Siqueira

**Diretor de Estudos Setoriais**  
Mario Sergio Salerno

**Diretor de Estudos Macroeconômicos**  
Paulo Mansur Levy

**Chefe de Gabinete**  
Persio Marco Antonio Davison

**Assessor-Chefe de Comunicação**  
Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL L 53

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/97/013.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO **7**

2 ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NO CENÁRIO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS DO BRASIL **8**

3 ARRANJO PRODUTIVO LOCAL COMO UM TIPO ESPECÍFICO DE ARRANJO INSTITUCIONAL **12**

4 JARAGUÁ: UM TIPO IDEAL DE ARRANJO PRODUTIVO LOCAL? **14**

5 INSTITUIÇÕES RELEVANTES PARA A ANÁLISE DE UM ARRANJO PRODUTIVO LOCAL EM PEQUENAS CIDADES **15**

6 INSTITUIÇÕES RELEVANTES PARA A ANÁLISE DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS INTENSIVOS DE MÃO-DE-OBRA **18**

7 A EVOLUÇÃO DOS PADRÕES CONTRATUAIS COMO MARCO DE CONSOLIDAÇÃO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS **20**

8 DIVERSIDADE DE INSTITUIÇÕES RELEVANTES NA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL **25**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **28**



## SINOPSE

Neste estudo, mostra-se a relevância de análises macroinstitucionais, ou mais precisamente, aquilo que se define como os “ambientes institucionais” nos quais os Arranjos Produtivos Locais (APLs) estão inseridos. O argumento central desenvolvido no texto trata da necessidade de se conhecer o conjunto de condicionantes ou processos (de desenvolvimento ou ruptura) macroinstitucionais que marcam a história dos arranjos produtivos, particularmente o “marco legal contratual”.

Argumenta-se, em primeiro lugar, que os padrões de contratos formais ou informais e a passagem de um tipo de contrato para outro definem o sucesso ou o fracasso de um APL. Em segundo lugar, considera-se que, particularmente em APLs de mão-de-obra intensiva, o significado do sucesso da política industrial inclui a criação de empregos de qualidade. Nesses casos, Política Industrial e Política de Emprego não são dissociáveis. Por fim, sustenta-se que o debate sobre APL deve incluir a análise de certas especificidades da produção e do mercado em pequenos municípios.

Esses argumentos são ilustrados com base em um estudo de caso sobre o município de Jaraguá (GO), produtor de *jeans* (e outras confecções), com predominância de pequenas empresas e com uma história recente de expressivo aumento da produção e do emprego. Fato marcante na história desse Arranjo Produtivo é ter se dedicado durante alguns anos à produção de marcas piratas – prática relativamente comum na indústria de confecções e que possivelmente marcou a evolução de outros pólos produtivos no Brasil. Também sob esse ponto de vista, Jaraguá é um caso bem-sucedido à medida que erradicou (ou quase) a produção pirata.

Entretanto, para que esse Arranjo, assim como outros similares intensivos em mão-de-obra, tenha efeito duradouro em termos da promoção do desenvolvimento local, é preciso estar atento não só a sua capacidade de gerar empregos, mas também à natureza e à qualidade do emprego gerado, assim como às relações de trabalho. Nesse sentido, o APL analisado, embora seja um caso de sucesso em termos de geração de empregos, necessita caminhar no sentido de promover melhoria de qualidade nas condições de trabalho, como por exemplo eliminando o trabalho infantil e a informalidade nas relações de trabalho.

## ABSTRACT

This paper addresses the following questions: how to explain the origins and development of a successful local industrial district or Local Industrial Arrangement (LIA)? Which dimensions are important to understand when and how some LIAs are able to move from a situation characterized by informal or illegal production, low wages and precarious work conditions to one characterized by high level of productivity/quality/fair labour conditions?

The main arguments developed in this paper are as follows: The process of promoting and developing a LIA is multiple and complex. It goes beyond three main theoretical approaches such as local competitive advantages (market); the settling of a

leading enterprise (hierarchies); or a successful cooperative strategy (network). Finally the paper argue that the development of a LIA, especially in markets in transition from “traditional” to “modern” as those in the hinterland of Brazil, is better understood if the focus of the research is reoriented the to the intuitional framework in which the traditional/informal LIAs are integrated to a modern economy and their legal environment.

To illustrate these arguments the paper presents the main findings of a research conducted in local industrial arrangement of garments, mainly *jeans* wear, located in the hinterland of Brazil. The LIA of Jaraguá has a history of a successful transition from illegal (falsification of famous brands), to formal producer of *jeans* with legal identity. It is also considered an example of success due to the expressive production and local employment growth in the last decade.

The findings reveal the importance of the legal framework and other institutions in the transition and development this LIA. However these findings also point to a series of labour and environmental practices such as the use of child labour, pollution from the *jeans*' laundries that need to be addressed if the LIA is to promote local sustainable development.

# 1 INTRODUÇÃO

No presente trabalho, discutem-se os Arranjos Produtivos Locais (APLs) como um *arranjo institucional* inserido em um *ambiente institucional*, tal como será definido adiante. Mais especificamente, o foco da análise recai sobre o processo de transição da informalidade para formalidade vivenciado por um Arranjo Produtivo de confecções intensivo em mão-de-obra em Goiás.

O debate sobre o papel de pequenas e médias empresas para o desenvolvimento sempre esteve presente, ainda que de forma secundária, na teoria econômica. A partir da década de 1970, o surpreendente desenvolvimento econômico ocorrido em regiões do centro e do nordeste da Itália, hoje conhecido como Terceira Itália, estimulou pesquisadores e agências governamentais de vários países a repensarem o papel das chamadas Pequenas e Médias Empresas (PMEs) e as possibilidades de criação de políticas públicas a elas adequadas.

No Brasil, esse debate ganhou força recentemente com o lançamento do Programa Nacional de apoio aos recém-batizados Arranjos Produtivos Locais (APLs) e a formalização de um Grupo de Trabalho Permanente (GTP-APL) com o objetivo de integrar ações de órgãos governamentais e outras agências para sua promoção.<sup>1</sup> No âmbito governamental, apesar dos esforços de construção de uma definição rigorosa e homogênea, o termo APL tem sido usado como designação genérica para qualquer aglomerado produtivo de uma certa especialidade (da produção de mel à de componentes de autopeça, por exemplo) em uma determinada localidade, independentemente de seu volume de produção, do número de empresas e da antigüidade ou grau de articulação entre as organizações ali presentes. Na agenda dos economistas brasileiros, o debate sobre APL deriva do entendimento de que pequenas empresas aglomeradas em um espaço podem ser competitivas e ter papel importante no desenvolvimento nacional. A razão que explicaria o sucesso de um APL seria a existência de diversas formas de cooperação entre as empresas ou de uma mistura adequada entre competição e cooperação. Assim, o debate econômico voltou-se fortemente para as questões da cooperação e das relações entre as firmas e os fatores que permitem ou restringem a cooperação entre firmas concorrentes. A cooperação (ou confiança tomada como pré-condição da cooperação) seria a principal razão do sucesso de APLs na visão de determinados autores. Esses temas passaram a ser centrais tanto na agenda daqueles que entendem a confiança e a cooperação como derivadas de ambientes com histórias de acúmulo de capital social, seguindo da tradição de Putnam (1993), como daqueles que entendem a cooperação como derivada de ações racionais na busca de maximização de interesses e, portanto, passíveis de serem construídas a despeito de ambientes com histórias de conflitos (Locke, 2004).

Em que pese a importância da análise centrada nas relações de confiança entre empresas e destas com outras organizações internas de um APL, neste estudo mostra-se a relevância de análises macroinstitucionais, ou mais precisamente aquilo que se define como os “ambientes institucionais”, nos quais os APLs estão inseridos. Há um con-

---

1. O lançamento do Programa Nacional de Apoio à APL e a oficialização do Grupo Interministerial de Trabalho sobre Arranjos Produtivos Locais, que vem se reunindo desde abril de 2003, ocorreram na I Conferência Nacional sobre APLs, realizada de 2 a 4/8/2004 em Brasília. Ver: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>.

junto de condicionantes ou processos (de desenvolvimento ou ruptura) macroinstitucionais que marcam a história dos arranjos produtivos, particularmente o *marco legal contratual*. Argumentou-se, em primeiro lugar, que os padrões de contratos formais ou informais e a passagem de um tipo de contrato para o outro definem o sucesso ou fracasso de um APL. Em segundo lugar, considerou-se que, particularmente em APLs de mão-de-obra intensiva, o significado do sucesso da política industrial inclui a criação de empregos de qualidade. Nesses casos, Política Industrial e Política de Emprego não são dissociáveis. Por fim, sustentou-se que o debate sobre APL deve incluir a análise de certas especificidades da produção e do mercado em pequenos municípios.

Esses argumentos são ilustrados com base em um estudo de caso sobre o município de Jaraguá (GO), produtor de *jeans* (e outras confecções), com predominância de pequenas empresas e com uma história recente de expressivo aumento da produção e do emprego. Fato marcante na história desse Arranjo Produtivo é ter se dedicado durante alguns anos à produção de marcas piratas – prática relativamente comum na indústria de confecções e que possivelmente marcou a evolução de outros pólos produtivos no Brasil. Também sob esse ponto de vista, Jaraguá é um caso bem-sucedido à medida que erradicou (ou quase) a produção pirata. A pesquisa de campo foi realizada nos meses de maio e junho de 2004 com base em entrevistas com representantes de sindicatos empresariais, membros do Sebrae, técnicos do governo do Estado de Goiás e com empresários locais. São apresentados, neste estudo, os resultados da primeira etapa do estudo, cujo objetivo era entender o ambiente institucional no qual as empresas estão inseridas<sup>2</sup> a fim de entender o grau de consolidação endógeno e exógeno do APL, bem como a relevância de organizações e de instituições internas e externas ao APL na definição de seu sucesso.

## 2 ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NO CENÁRIO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS DO BRASIL

Arranjos Produtivos Locais podem ser tomados como tradução do termo *cluster*, até mesmo na ambigüidade que o termo em inglês envolve. Rigorosamente, o essencial da definição está *i*) na especialidade da produção e *ii*) na delimitação espacial. Com base nesses critérios minimalistas, qualquer concentração de um tipo de produção seja em uma região, município, bairro ou mesmo rua pode ser denominada APL. Contudo, o grupo responsável pela difusão do termo no Brasil, a Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Redesist), caminhou para uma definição mais rigorosa do conceito; trata-se de

aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em um conjunto específico de atividades econômicas e que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente, envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtores 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 capaci-

---

2. Na segunda etapa da pesquisa (já em desenvolvimento), estão sendo realizadas entrevistas dirigidas com uma amostra de empresas formais e informais no município.

tação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento (Cassiolato e Lastres, 2003, p. 27).

Essa formulação implica introdução de dois novos elementos: *i*) a idéia de interação entre as empresas e *ii*) a presença ativa de associações privadas ou sindicais e órgãos governamentais. Os autores distinguem APLs de Sistemas Produtivos Locais (SPLs) – nos quais as interações existentes permitiriam “gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local” (*op. cit.*, p. 27). Porém, tal distinção perdeu importância no debate público dada a generalização do termo APL para aglomerados com graus de interação e cooperação organizacional bastante distintos.

Pesquisadores como Wilson Suzigan W. e João Furtado têm avançado no sentido de desenvolver critérios metodológicos que permitam caracterizar estatisticamente e mesmo classificar os diversos sistemas produtivos (Suzigan, Furtado *et al.*, 2003). O argumento desenvolvido por esses pesquisadores trata da necessidade de identificar as várias formas ou estágios de sistemas produtivos existentes. Para isso, buscam identificar estatisticamente e mapear geograficamente os diversos APLs por meio de dados da Relação Anual de Informações (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e da População em Idade Ativa (PIA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no cálculo de um índice de especialização, Quociente Locacional (QL). Esse mapeamento estatístico seria complementado com dados e informações coletadas em visitas a empresas do arranjo, ou potencial arranjo para melhor caracterizá-lo em termos de sua história, organização institucional, contextos sociais e culturais, atores, formas de cooperação e governança. Em um exercício realizado para o Estado de São Paulo, os autores sugerem a classificação dos sistemas identificados em quatro categorias definidas para abarcar tanto aglomerados incipientes com potencialidade de se transformarem em arranjos produtivos (tais como Ourinhos e Jaú) como núcleos maduros e avançados, como São José dos Campos e Campinas.

A discussão sobre a definição de APLs ganhou importância sob vários pontos de vista. A sinalização governamental de criação de políticas de apoio para APLs gerou esforços de diversos municípios, regiões e estados da Federação no sentido e de que seus aglomerados produtivos fossem classificados como APLs. Na interpretação de técnicos e políticos, a “marca APL” tornou-se necessária para o possível acesso a políticas públicas. Do ponto de vista acadêmico, o debate conceitual deriva da boa prática da busca de homogeneização da linguagem. Aliás, mais que isso, trata-se da identificação do próprio objeto de estudo, isto é, da necessidade de saber-se se os diversos pesquisadores estão se referindo a objetos empíricos similares ou se estão chamando de APL aglomerados produtivos com características demasiadamente díspares para receberem o mesmo tratamento analítico.

No presente trabalho, entretanto, como de costume em temas empíricos de políticas públicas, a descrição do objeto está impregnada do diagnóstico das políticas públicas a ele adequadas. As ênfases atuais de vários analistas em temas como “interação” ou “cooperação” entre empresas, bem como sobre a presença de agências públicas e privadas de incentivo aos APLs, derivam tanto de análises empíricas que encontraram esses elementos em diversos Arranjos Produtivos quanto de diagnósticos de que tais presenças podem promover seu sucesso. A definição de APL apresen-

tada anteriormente é mencionada no *site* do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic)<sup>3</sup> e uma versão similar dela consta no *site* do Sebrae,<sup>4</sup> agência cuja razão de ser é o apoio às micros, pequenas e médias empresas.

A forma mais robusta como APL é definida inspira-se nas experiências de crescimento industrial com base em pequenos empreendimentos atuando de forma cooperativa, em regiões do centro e do nordeste da Itália, hoje conhecidas como a Terceira Itália – ver Brusco (1982) e Criscuolo (2003), entre outros. Ao contrário do pressuposto econômico vigente de que apenas grandes empresas com seus ganhos de escala seriam capazes de promover desenvolvimento industrial, o dinamismo econômico dessas regiões, com base em pequenas empresas de setores tradicionais como calçados e confecções, surpreendeu estudiosos e formuladores de políticas na década de 1980. As experiências deste período, denominado na Itália de “soparso” (ultrapassagem ou superação), foram responsáveis não só pelo dinamismo de regiões consideradas economicamente estagnadas e permeadas de conflitos políticos, como também contribuíram para colocar o país em um novo patamar exportador no cenário econômico mundial.

A proposta governamental de promover Arranjos Produtivos, no âmbito da Política Industrial, tem por inspiração esses e outros estudos que mostram a possibilidade de desenvolvimento a partir de pequenas empresas de um mesmo setor atuando de forma cooperativa, mesmo em regiões com sérios problemas de déficit econômico, conflitos políticos e religiosos, como foi o caso da Emilia Romagna na Itália. A inclusão de micro e pequenos empreendimentos no desenho da atual Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior (Pitce) vem ocorrendo por meio de esforços de promoção da competitividade desses empreendimentos em forma de Arranjos Produtivos. Tal concepção de política é bastante recente no cenário da política industrial nacional.

Em décadas anteriores, mesmo em períodos caracterizados pela ausência de política industrial, embora a busca de padrões de competitividade estivesse presente na agenda governamental, o foco esteve sempre na atuação de grandes empresas. A política de abertura ao mercado externo exigiu mudanças na organização da produção dessas empresas que, inspiradas em técnicas de controle de qualidade desenvolvidas no Japão, buscaram aumentar a produtividade e atingir padrões de qualidade em conformidade com normas internacionais. A primeira etapa desse processo de busca de competitividade foi orientada pela preocupação de eliminar ineficiências e melhorar processos internos para atingir padrões de qualidade exigidos pelo mercado externo e de aumentar a produtividade. O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), iniciado em 1990, foi o principal instrumento governamental de incentivo à redução da defasagem em termos de qualidade e produtividade existentes entre a indústria brasileira e setores líderes em âmbito mundial. O Programa centrou esforços na difusão de técnicas aplicadas ao chão de fábrica, tais como *Just in Time*, *Kaban* e *5S*, com o intuito de re-

---

3. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/sdp/proAcao/arrProLocais/arrProLocais.php>>.

4. “Arranjos produtivos são aglomerações de empresas localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa. Um Arranjo Produtivo Local é caracterizado pela existência da aglomeração de um número significativo de empresas que atuam em torno de uma atividade produtiva principal” – Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/br/cooperecrescer/arranjosprodutivoslocais.asp>>.

organizar a produção e os sistemas produtivos. Embora o PBQP tivesse como propósito promover a difusão de técnicas de qualidade para todos os setores independentemente do porte das empresas, de fato apenas as grandes, principalmente as mais voltadas para o mercado externo, como papel, celulose e petroquímica, tiveram condições de implantar modelos de Qualidade Total incentivados pelo Programa (Turchi, 2001).

No fim da década de 1990, o foco da agenda governamental foi reorientado no sentido de promover desenvolvimento de cadeias produtivas internas por meio da integração dos diversos atores em Fóruns de Competitividade. A busca de novos padrões de qualidade e produtividade tornou-se mais abrangente no sentido de incorporar outras preocupações, tais como criar novos espaços nos mercados interno e externo, quer pela integração com elos internacionais de produção e comercialização, quer no fortalecimento dos elos internos desta cadeia.

A Política Industrial atual mantém a preocupação do fortalecimento de cadeias produtivas e introduziu novas diretrizes, tais como a ênfase na inovação tecnológica, estímulos a Parcerias Público-Privadas e, mais recentemente, a integração de ações federais, estaduais e locais na promoção de pequenos empreendimentos em Arranjos Produtivos Locais. A criação de um Grupo de Trabalho Interministerial, em meados de 2003, formado por representantes de 23 ministérios e agências como Sebrae, Agência de Promoção e Exportação (Apex), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Ipea, além de órgãos financiadores como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal, Banco de Nordeste e Banco de Brasil, para elaborar um Programa Nacional para atuação conjunta em APLs, ilustra a dimensão que esse tema vem assumindo no âmbito de políticas públicas.

Ao incluir a promoção de Arranjos Produtivos Locais como orientação ou diretriz da Política Industrial de Inovação e Comércio Exterior, o poder público e Organizações Não-Governamentais (ONGs) assumem os argumentos presentes na agenda acadêmica sobre a necessidade de promover um ambiente institucional que fortaleça pequenos empreendimentos em grupos. Há novo enfoque sobre a pequena empresa em APLs, bem como sobre desenvolvimento industrial local. Abandona-se a visão assistencialista segundo a qual os pequenos empreendimentos devem ser subsidiados e/ou isentos de cumprir obrigações fiscais e trabalhistas em prol de uma visão mais otimista das potencialidades de pequenos empreendimentos. Nessa concepção, pequenos empreendimentos são capazes de produzir inovações e promover o crescimento econômico com geração de emprego e renda de forma auto-sustentável nas mais diversas regiões do país. Conseqüentemente, a proposta de promover PMEs em Arranjos Locais retomou o debate, até então relegado a segundo plano, sobre a dimensão regional e local desenvolvimento industrial.

Embora seja prematuro fazer previsões sobre se de fato a promoção de pequenos empreendimentos via APLs será uma estratégia governamental de caráter mais permanente, um claro indicador da nova orientação foi o lançamento do política de apoio a APLs no âmbito da Política Industrial de Inovação e Comércio Exterior, na Conferência Nacional de APLs realizada no início de agosto de 2004 em Brasília. A composição da mesa de abertura oficial do evento com a presença do presidente da

República, vários Ministros<sup>5</sup> e presidentes de organizações representativas das Pequenas e Médias Empresas (PMEs) expressa sua relevância nas agendas governamental e de entidades representativas do segmento no setor privado. Ações isoladas de promoção a PMEs em aglomerados produtivos já vinham sendo desenvolvidas tanto pelo poder público nas diversas instâncias (federal, estadual e local), como também por agências não-governamentais como Sebrae, Apex e outros, mas de forma desintegrada.

A necessidade de estabelecer o diálogo entre as diversas instituições governamentais que têm ações em APLs surgiu do processo de monitoramento e avaliação dos programas desenvolvidos no âmbito do Plano Plurianual (PPA 2004), pela Secretaria de Planejamento e o Ipea. Desde abril de 2003, um Grupo de Trabalho Permanente composto por representantes de 23 instituições e organizações públicas e privadas de âmbito federal<sup>6</sup> vem se reunindo com regularidade mensal para criar instrumentos e estratégias que permitam atuação integrada em APLs. Portanto, a novidade da proposta recém-lançada em relação ao que foi praticado no passado é o esforço de atuação integrada entre os diversos órgãos aliado à percepção de que APLs devem ter políticas específicas e coordenadas pelo governo federal. A possibilidade de atuação integrada ou o sucesso desta forma de atuação vai depender, em grande medida, além das vontades políticas, da capacidade e da possibilidade das diversas instituições envolvidas no processo em acordar práticas comuns que atendam aos interesses locais.

### **3 ARRANJO PRODUTIVO LOCAL COMO UM TIPO ESPECÍFICO DE ARRANJO INSTITUCIONAL**

A definição minimalista de APL mencionada anteriormente (produção especializada, delimitada a uma região) tem vantagens operacionais importantes. Ela explicita suas diferenças com abordagens como a de “cadeias produtivas”, na qual é dada ênfase à relação vertical do sistema produtivo, independentemente de sua delimitação espacial, e, portanto, também à forma hierarquizada como os mercados se estruturam em elos nacionais e internacionais. Contrapõe-se também à definição *mainstream* de *cluster*, cuja ênfase nos principais estudos não é a presença de especialização, mas justamente a concentração de boa parte da cadeia produtiva em uma determinada região – a produção calçadista no Vale dos Sinos é o exemplo clássico.

As características de “local” e “especialização” são suficientes para contrapor APLs a *clusters* e cadeias produtivas. Tais distinções são relevantes não pela criação de uma definição em si – vale lembrar que, de acordo com a definição apresentada, a distinção entre *cluster* e APL pode ser empiricamente difícil em vários casos uma vez que ela deriva apenas do grau de especialização da produção – mas sim por expressarem abordagens com ênfase em problemas de pesquisa distintos, derivados de realida-

---

5. Ministros presentes na cerimônia de abertura da conferência: Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Trabalho e Emprego; Integração Nacional; Planejamento Orçamento e Gestão. Outras instituições representadas por seus presidentes: Confederação Nacional da Indústria; Sistema Brasileiro de Apoio às Pequenas e Micro Empresas.

6. Composição de Grupo de Trabalho Permanente para APLs: Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; do Planejamento Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento Agrário; da Integração Nacional; do Trabalho e Emprego; do Turismo; das Minas e Energia; da Educação; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Ciência e Tecnologia; além das instituições: BNDES; Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Finep, CNPq, Apex, Sebrae, Inmetro e Embrapa.

des empíricas também diversas. A abordagem de APLs ajuda na identificação de aglomerados produtivos localizados em centros urbanos de pequeno e médio porte e com produção claramente especializada. Porém, o conceito torna-se pouco operacional nas metrópoles e em áreas definidas com vários elos de uma cadeia produtiva.

Assim, na definição “minimalista-radical” em análise, a abordagem de APLs contrapõe-se à de cadeias produtivas por sua vocação *local*, e à de *cluster* por sua *especialização*. Contudo, essas três abordagens têm em comum o fato de buscarem identificar os vínculos que explicitam as dinâmicas dos sistemas produtivos, deixando de lado a velha classificação das empresas por setor – limitada por sua abordagem centrada apenas nas similaridades de produtores concorrentes e incapaz de verificar cooperações verticais ou horizontais entre empresas e entre estas e outras organizações que lhes dão apoio ou que constroem duas ações.<sup>7</sup>

Estudar arranjos produtivos significa, pois, avaliar aquilo que Hollingsworth (2003) denomina *arranjo institucional*, ao se referir aos cinco componentes da análise institucional: Estados, mercados, redes, associações e comunidades são exemplos de *arranjos institucionais*, isto é, arranjos que além de serem por si só institucionalizados, são compostos de múltiplas instituições e organizações. Além dos *arranjos institucionais*, Hollingsworth define outros quatro componentes da análise institucional. São eles: *i) Instituições* (normas, regras, convenções, hábitos e valores); *ii) Organizações* (empresas, associações, partidos, escolas etc); *iii) Setores institucionais* (o sistema financeiro, e o sistema de educação, sistema de pesquisa; sistema social de produção; e *iv) Resultados e desempenhos* (estatutos, decisões administrativas, performance setorial e societal). Neste trabalho, chamam-se de “ambiente institucional” os dois componentes mais amplos da análise institucional, tal como proposta por Hollingsworth, ou seja, as ‘instituições’ (normas, valores etc.) e os “arranjos institucionais” (mercados etc.).

Ao se tratar APLs (ou *clusters* ou, ainda, cadeias produtivas) como *arranjos institucionais*, enfatiza-se as regras do jogo, as normas, as práticas e os valores, bem como as organizações que dão existência formal e cognitiva aos APLs. Empiricamente, isso significa um esforço em identificar todos os tipos de contatos e conexões, formais ou informais, que permitam identificar um APL como uma unidade, isto é, um conjunto de empresas que possuam alguma identidade para além daquelas de pertencerem a um mesmo ramo ou estarem localizadas em uma região específica. Rigorosamente,

---

7. Por relações verticais de mercado entende-se aquelas que sedimentam relações típicas de cadeias produtivas, nas quais as empresas estão relacionadas umas às outras de forma mais intensa que meras relações de compra e venda – por exemplo, cooperação tecnológica ou para treinamento. Pode-se chamar de cooperação (ou conflito) vertical tanto aquelas relações entre segmentos de uma cadeia produtiva como aquela entre capital e trabalho. Conseqüentemente, consideram-se organizações verticais como aquelas que sedimentam relações entre vendedores e compradores em busca de um benefício comum – ou “bem público”, nos termos de Olson (1999) – diante de outros competidores, os quais podem, por sua vez, estar associados a outras organizações verticais. A dificuldade de se obter tal tipo de cooperação e de construir organizações que lhes dêem continuidade é superar os conflitos de interesse, particularmente preços. “À diferença das primeiras, as relações horizontais de mercado são aquelas estabelecidas entre empresas similares, competidores no mercado (por exemplo, empresas de um setor específico da cadeia, tal como as empresas de calçados). Organizações horizontais são criadas na busca de um, manutenção de bens públicos – por exemplo, redução de impostos, acordos de preços ou a realização de feiras promocionais no exterior. Tais associações tipicamente direcionam suas demandas aos governos, aos seus fornecedores, aos seus compradores ou, ainda, agem no sentido de enfrentar coletivamente competidores externos. A dificuldade de estabelecer cooperação horizontal está em superar os conflitos da competição no mercado. Por fim, por organizações externas de mercado entende-se todas aquelas que visam à promoção das empresas e dos mercados, tais como os ministérios e outros órgãos governamentais ou paragovernamentais como o Sistema S” – versão modificada de definição encontrada em Noronha e Turchi (2002).

trabalhar com o conceito de “cadeia produtiva” só faz sentido se são explicitados os elos dessa cadeia para além das relações de compra e venda. Igualmente, o conceito de *cluster* só tem relevância se revelados os elos que permitiram o adensamento da aglomeração, tanto no sentido horizontal (empresas de mesma especialidade) quanto vertical (fornecedores e compradores).

Considera-se que a *identidade* específica de um APL pode ter origem tanto *interna* às empresas do setor (os agentes das empresas participam de alguma ação comum) como *externa* e independente de suas vontades (as empresas conformam um *mercado* identificado como tal tanto por seus clientes e fornecedores como pela mão-de-obra (o mercado de trabalho). Os *APLs consolidados* são aqueles cujas *identidades endógenas e exógenas* são reconhecidas pelos atores e, portanto, observáveis pelos pesquisadores. A ausência de uma das identidades expressa alguma fragilidade do arranjo, bem como tende a explicitar a própria origem de um APL – ou seja, APLs criados de forma coordenada e deliberada (alta identidade interna) e APLs criados pelo mercado. Aos primeiros, falta a consolidação do reconhecimento público (do mercado de compradores e da mão-de-obra) que lhe garanta a permanência se os esforços de coordenação forem afrouxados; aos segundos, faltam mecanismos de coordenação que evitem competições destrutivas entre os membros do APL ou que potencializem suas vantagens competitivas em relação a outros mercados.

#### **4 JARAGUÁ: UM TIPO IDEAL DE ARRANJO PRODUTIVO LOCAL?**

Jaraguá é um município de 34 mil habitantes, localizado a 100 quilômetros na direção noroeste de Goiânia, de vocação tradicional rural (criação de gado e produção de abacaxi) e que, a partir de 1984, começou a desenvolver indústria de confecções para atender ao mercado local. A expansão do comércio foi facilitada pela proximidade de Jaraguá à Rodovia Belém–Brasília. Conta-se na região que alguns mercados no Norte e do Nordeste do país foram conquistados com a ajuda de caminhoneiros que compravam confecções em Jaraguá para revendê-las em seus locais de destino. A partir de então, a produção de confecções expandiu-se sistematicamente, tendo hoje cerca de 400 confecções (178 formais segundo a Rais 2000) e facções formais e informais, além de lavanderias e acabamentos pré e pós-lavagem.<sup>8</sup>

O caso de Jaraguá foi selecionado para este estudo em razão de um conjunto de características que aparentavam constituir um “tipo ideal” de arranjo produtivo de acordo com a definição adotada: um pequeno município, com um nicho específico (jeans), em estágio inicial (apenas cerca de 20 anos de história), e com indicadores de sucesso especialmente nos últimos cinco ou dez anos. Cálculos de concentração de atividades por setor (Coeficiente Locacional – QL) para o Estado de Goiás apontam em Jaraguá uma das mais altas taxas de especialização da atividade de confecções no estado (QL-11.7).

---

8. Facções são empresas quase sempre informais capazes de executar todas ou quase todas as etapas produtivas das confecções e cuja produção é previamente encomendada por uma confecção. Algumas confecções utilizam sistematicamente o trabalho das facções enquanto outras o fazem somente em períodos de alta demanda. Os acabamentos pré-lavagem são empresas especializadas em fazer casas, pesponto, e colocar ilhoses, tendo, portanto, um grau de investimento em maquinário mais alto que muitas confecções que os contratam. Já os acabamentos pós-lavagem realizam as etapas mais simples e finais da produção – “catarr-linha” e passar a roupa.

Além disso, trata-se de um segmento de baixa tecnologia e mão-de-obra intensiva – ênfase escolhida para este estudo de caso justamente por acrescentar mais um ator relevante no sucesso do APL (os trabalhadores e suas organizações) e um problema de política pública (emprego). Adicionalmente, um estudo realizado por (Castro, 2004) indicava crescimento expressivo da produção nos últimos anos. O mesmo autor demonstrava a clara predominância de pequenas empresas e uma história de relativo sucesso em termos de consolidação de mercados.

Por fim, dados da Rais apontavam forte crescimento do emprego de confecções entre 1991 e 1995 em Goiás e, especialmente, no município de Jaraguá. Enquanto o emprego formal de confecções entre 1995 e 2000 cresceu 23,2% em média no Brasil, em Jaraguá o crescimento foi da ordem de 101,4%, bastante superior também à média dos outros APLs de confecções do Estado de Goiás. Apesar das imprecisões dos dados da Rais com tal nível de desagregação, os dados indicam um grau de sucesso do APL notável, particularmente para anos de aumento do desemprego e do emprego informal.

TABELA 1

**Crescimento do emprego formal de confecções em Jaraguá**

	1991	1995	2000	1991-1995	1995-2000
Jaraguá	362	1052	2119	190,6	101,4
Outros APLs goianos de confecções	8253	12093	19650	46,5	62,5

Fonte: Rais.  
Elaboração dos autores.

Assim, de acordo com essas características iniciais, Jaraguá aparece como um caso típico de APL por ter uma produção claramente especializada – conforme mencionado, *jeans*, com predominância de pequenas empresas em uma cidade (área urbana) de pequeno porte e com uma história que indicava relativo sucesso do APL quanto à sua consolidação de seu nicho de mercado. No entanto, Jaraguá é também marcada por alto grau de informalidade e baixa sedimentação das normas e das organizações que lhes dão existência interna.

## **5 INSTITUIÇÕES RELEVANTES PARA A ANÁLISE DE UM ARRANJO PRODUTIVO LOCAL EM PEQUENAS CIDADES**

Os debates sobre “confiança” e sobre custos de transação intensificam-se à medida que cresce a percepção de que o mercado impessoal é apenas uma abstração que nos ajuda a entender a lógica básica do mecanismo mercado.<sup>9</sup> Apesar disso, a própria sociologia econômica tem dado pouca atenção a um tipo específico de confiança, *i.e.*, aquelas derivadas de relações familiares. As noções de confiança e de cooperação, tal

9. Essa visão, predominante na sociologia econômica, deriva do postulado do mercado como instituição e, portanto, como relações de troca informadas por normas e valores. Conseqüentemente, análises de mercados devem ter em conta as leis que o constroem, as organizações que os regulam as normas sociais e as interpretações ou percepções predominantes que permitam e dão sentido às trocas. Há amplíssima literatura debatendo os limites do mainstream neoclássico. Alguns dos clássicos são Dimaggio e Powell (1983); Marsden (1986); Solow (1990); Granovetter e Swedberg (1992); e Swedberg (1994).

como definidas pela literatura de empresas em mercados complexos, não tratam desse tipo de relação justamente porque as relações familiares são marginais na definição de mecanismos de mercados.

Se tomados os dois princípios utilizados por Benedicte Reynaud (2004) para definir confiança (“delegação” e “antecipação de comportamento”) percebe-se que em relações familiares a noção de delegação é pouco adequada. A autora argumenta que há entendimento comum entre os analistas do tema, o qual pode ser sintetizado da seguinte forma: “uma antecipação do comportamento do outro em função do qual eu baseio minha própria ação”. Ainda de acordo como Reynaud, contudo, outras relações, sobretudo a de autoridade (noção quase oposta à de confiança), permitem que um indivíduo pautar sua ação com base no comportamento antecipado do outro. Daí a necessidade da noção de delegação como prévia à de antecipação. Assim, na definição de Benedicte Reynaud, “confiança é uma relação de delegação que se funda na antecipação do comportamento do delegatário” (*idem*, p. 79). Porém, nas relações econômicas familiares o princípio de autoridade está mais presente que o de delegação, pois o produto do trabalho dos membros, principalmente em se tratando de família nuclear, é controlado por aquele considerado chefe do domicílio. Assim quando se trata de empreendimentos de base familiar, a questão da cooperação tem de ser percebida na sua complexidade, ou seja, derivada de um misto *i*) de relações de autoridade; *ii*) de mecanismos de controle explícitos típicos de relações familiares ou tradicionalistas; *iii*) do reconhecimento de interesses mútuos; e *iv*) da sedimentação de confiança no sentido dado por Reynaud. A cooperação como requisito de desenvolvimento de APLs, principalmente aqueles com predominância de pequenos empreendimentos de base familiar, tratada apenas como resultante de maximização de interesses individuais ou derivada da noção moderna de delegação (como contraposta à autoridade) é apenas parte da explicação. Aqui são considerados apenas os componentes não-familiares de confiança.

A análise socioeconômica de Arranjos Produtivos em pequenas cidades deve retomar os temas das relações familiares e do patriarcalismo presentes em várias regiões brasileiras. Tais temas estão presentes apenas marginalmente na literatura internacional, posto que o foco da sociologia econômica dos mercados é a análise dos mercados modernos, supondo que relações tradicionais e patriarcais são resquícios de pequenas comunidades e irrelevantes para o debate do desenvolvimento e da industrialização.

No *mainstream* da literatura nacional sobre Arranjos Produtivos, não tem havido espaço para esses temas,<sup>10</sup> como se a crise do Brasil arcaico tivesse se encerrado quando Juarez Brandão Lopes (1967) escreveu seu livro, há quase 40 anos. O desenvolvimento de Arranjos Produtivos é tratado na literatura nacional como se a transição de economias rurais ou locais para a constituição APLs não fosse problemática ou constituísse casos excepcionais e, portanto, irrelevantes.

Na verdade, não se sabe ao certo quantos *clusters* ou Arranjos Produtivos passam ou passaram por processos semelhantes aos encontrados em Jaraguá. Dados o número

---

10. Há exceções no campo da antropologia econômica e da sociologia econômica de migrantes – ver por exemplo Grun (1992), mas não há diálogo entre as abordagens sociológicas e antropológicas sobre famílias (economia) e as análises sobre APLs.

de municípios com menos de 50 mil habitantes no Brasil e o número de pequenas empresas, pode-se supor que Jaraguá exemplifique a história de muitos outros municípios.

A típica empresa de Jaraguá nasce como uma confecção pequena e formal (ou informal que rapidamente se formaliza) incentivada por um parente ou patrão que se tornou compadre e amigo, financiada com a venda de um automóvel ou pequena propriedade, ou com empréstimos de amigos. O investimento inicial para a criação varia consideravelmente dependendo do tipo de empresa a ser criada. Uma confecção (*jeans*, particularmente) envolve os processos de *design*, de modelagem, de corte, de costura, de casear, de travetar, de chulear, de catar linha, de pregar botões, de lavagem, de bordar ou de aplicar enfeites, de passar a roupa, embalá-la para transporte e, por fim, de venda e de distribuição. Esse processo produtivo pode ser organizado de várias formas, sendo raros os casos em que apenas uma empresa executa todas as etapas do processo produtivo. Nesse município, a produção do *jeans* envolve normalmente cinco tipos de empresas (ou autônomos). O *design* é vendido por um especialista, normalmente residente em Goiânia, que trabalha para diversas confecções; modelagem, corte e costura e são realizados pela “confecção dona de uma marca” e coordenadora de todo o processo. Grande parte dessas confecções usa os chamados “acabamentos pré-lavagem”, os quais possuem máquinas para casear, chulear e fixar botões de pressão e outras atividades que exigem equipamentos especializados. Em seguida, a roupa vai para a lavanderia, onde o *jeans* recebe tratamentos que alteram coloração e textura do tecido (“stonagem”). Da lavagem, o *jeans* segue para os acabamentos pós-lavagem (“catar linhas” e passar a roupa).

Entre vinte entrevistados,<sup>11</sup> nove têm sócios, sendo que em todos os casos os sócios são membros da família – só duas empresas têm, além de parentes, sócios não-familiares. Nenhuma das empresas (criadas entre 1989 e 2003) buscou ou teve apoio ou foi incentivada por qualquer instituição para a sua criação; apenas uma obteve empréstimo bancário para tanto. Duas razões destacam-se para a criação das empresas: o fato de a cidade ser conhecida pela sua produção (Jaraguá é vista como uma “marca”) e a facilidade de se obter material. Ao lado disso, há uma rede de incentivos à criação de empresas, especialmente os acabamentos pós-lavagem e as facções, isto é, as empresas auxiliares (de terceirização de etapas da produção) de baixo investimento inicial. A expansão permanente dos mercados dos produtos do município possibilitou que a criação de novas empresas fosse bem vista e incentivada pelos próprios produtores concorrentes. A dinâmica positiva de aglomeração foi rapidamente percebida e difundida por relações familiares e de compadrio, misturadas a relações de trabalho. Frequentemente empregados-parentes foram incentivados por seus patrões a abrirem acabamentos ou mesmo confecções. Estes, também por meio de relações pessoais, saíram em busca de novos mercados, costumeiramente no Norte e Nordeste do país. Tal quadro ilustra como a dinâmica de expansão desse Arranjo Produtivo e calcada em relações familiares e informais.

Além desses elementos, uma inovação organizacional em Jaraguá foi também fortemente responsável pela grande difusão de pequenas empresas ocorrida especial-

---

11. Dos quais são: 8 empresários de confecções formais, 4 de facções informais, 2 de acabamentos pré-lavagem formais, 2 de acabamentos pós-lavagem informais e 3 de lavanderias formais.

mente entre 1991 e 2003.<sup>12</sup> Em 1996, criou-se o primeiro acabamento pré-lavagem e, mais recentemente, (2003) o segundo. Juntos, esses dois acabamentos atendem cerca de 220 confecções que não possuem máquinas de fazer arrebitos (arrebiteira), pregar alças (máquina travet) e de fazer casas (caseadoras). Trata-se de uma terceirização não incentivada de forma premeditada, criada por um ex-empregado de confecção para atender um parente, proprietário de confecções, assoberbado por aumentos sazonais de demandas. Abre-se, desta forma, um nicho de mercado para atender ao aumento sazonal de demanda de outras pequenas empresas com recursos escassos para compra de equipamentos necessários para este tipo de acabamento. Como consequência não esperada, esse “acabamento pré-lavagem” facilitou a entrada de muitos empreendedores com baixo aporte financeiro. Ao contrário dos acabamentos pós-lavagem de baixa qualificação e tecnologia, essa espécie de terceirização não visa à redução de custos diretos ou indiretos nem esconder a informalidade ou o trabalho infantil, trata-se de um caso de atendimento às demandas sazonais com o efeito de facilitar a entrada de novos empreendedores com capacidade de criação e de conquista de mercados e de baixos capitais.

A ausência de instituições de apoio no surgimento do Arranjo, incluindo a prefeitura, mostra um tipo específico de expansão não-induzida por nenhum nível de governo ou agência pública, organizações estas em geral relevantes para o entendimento da expansão de atividades produtivas urbanas industriais em pequenas cidades. A falta de tradição industrial do município e a presença de produção pirata e informal podem explicar tais ausências – na seção 7 será abordado esse ponto.

## **6 INSTITUIÇÕES RELEVANTES PARA A ANÁLISE DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS INTENSIVOS DE MÃO-DE-OBRA**

A mão-de-obra ocupada em atividade do setor e/ou região é uma variável/dimensão presente nas diversas formas de definir APLs, assim como nas tipologias propostas para caracterizar a diversidade de formas encontradas no país. A geração de empregos na atividade predominante no APL tem sido utilizada como indicador, ainda que indireto, ou primeira evidência dos efeitos desta forma de organização produtiva para o desenvolvimento econômico e social local. Essa prática metodológica tem sido mais observada em estudos de Arranjos Produtivos intensivos em mão-de-obra como é o caso de confecções, móveis, calçados bijuterias e outros. Cabe ressaltar que na grande maioria dos estudos o indicador de emprego utilizado é proveniente da Rais e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), que fornecem dados de empresas e emprego formal ou, mais especificamente, do estoque de trabalhadores formais ocupados em atividades dos diversos setores e regiões do país.

Embora a variação no emprego formal seja importante dimensão a ser levada em conta no estudo de Arranjos Produtivos, esta variável é insuficiente para caracterizar dinâmica do emprego nos APLs, particularmente aqueles de mão-de-obra intensiva. Em

---

12. Entre nossos 20 entrevistados, apenas um criou sua empresa antes da década de 1990. No estudo de Sérgio D. Castro, em uma amostra de 35 empresas, apenas três foram criadas antes de 1991; seis entre 1991 e 1995; e 26 após esses anos (Castro, 2004, p. 53).

primeiro lugar, há de se considerar que em APLs centrados em atividades de mão-de-obra intensiva onde predominam micro e pequenas empresas, a informalidade é expressiva. Assim é que os dados referentes a empresas e emprego formal subestimam a dimensão da informalidade nos APLs. O caso do Arranjo Produtivo de confecção no agreste pernambucano (municípios de Toritama, Caruaru e Santa Cruz do Capibaribe) ilustra essa situação, em que segundo estimativas,<sup>13</sup> em 2003, das 7.945 empresas de confecção, apenas 945 (7,9%) eram formais. Dados da Rais apontam, em 2002, a existência de 4.408 trabalhadores formais ocupados nas atividades de confecção nesses municípios. Entretanto, mantendo a proporcionalidade de informais encontrada nas empresas, é de se esperar que esse contingente de trabalhadores formais represente apenas a ponta de um *iceberg* dos ocupados nas atividades do Arranjo.

São várias as implicações da existência desse contingente de trabalhadores em municípios de pequeno porte. Além das conseqüências quanto ao crescimento da economia local, há de se considerar o papel de instituições e organizações que estruturam padrões de interação tanto em termos de cooperação como de conflito locais. As relações estabelecidas entre as instituições e as organizações locais representantes dos interesses dos diversos atores envolvidos nas atividades produtivas do Arranjo são dimensões relevantes para o desenvolvimento de APL. No caso de Arranjos intensivos de mão-de-obra, organizações representativas de empregadores e de empregados no setor de atividade econômica predominante no Arranjo assumem maior relevância, pois atuam no sentido de definir padrões de regulação do trabalho no âmbito do aparato jurídico, das práticas e das condições de trabalho, mediando conflitos entre os dois segmentos mais importantes do Arranjo. Por ser um típico APL de mão-de-obra intensiva bem-sucedido na geração de empregos, era de se esperar em Jaraguá a existência de organizações atuantes tanto no que diz respeito à mediação de conflitos como no de apoio e na qualificação de trabalhadores e empregadores na indústria de confecção. Entretanto, isso não ocorre.

A sede do sindicato dos trabalhadores desse segmento para o Estado de Goiás está em Goiânia. Em Jaraguá, os trabalhadores são representados por uma delegada sindical, cujas práticas efetivas ultrapassam em muito aquelas previstas pelo seu cargo. Alguns dos entrevistados referiram-se a ela como “fiscal do trabalho”, outros como “alguém da justiça”, outros ainda destacaram seu bom-senso como sindicalista e alguns empresários a criticaram por querer ensiná-los como lidar com empregados. Em geral, é vista por ambos (trabalhadores e empregadores) como alguém que “ajuda muito”, pois, além de conhecer a contabilidade das empresas e os dispositivos da CLT, atua mediando conflitos e “aconselhando empresários”.

Acordos trabalhistas informais são realizados com freqüência na sede do sindicato, muitos deles sem nenhum registro ou assinatura das partes envolvidas. São pontos de conflito questões básicas como pagamento de horas extras, horário de refeições e pagamento de benefícios atrasados. Os acordos informais ocorrem tanto entre empresas formais e empregados celetistas quanto entre empresas informais com trabalhadores informais. Neste caso, a estratégia não é a regularização da informalidade durante a vigência do contrato, mas o pagamento dos direitos previstos na CLT ao término do contrato informal. Segundo os entrevistados, essa estratégia evita conflito entre

---

13. Estudo de Caracterização Econômica do Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano. 2003. Fade/ UFPE/ Sebrae.

empregados e empregadores ou a denúncia pela não-assinatura da Carteira de Trabalho. A delegada sindical tem atuado no cálculo dos benefícios a que o empregado teria direito se fosse formalizado ou apresentasse queixa à justiça, o que inclui, muitas vezes o parcelamento dos valores devidos. Essa estratégia é utilizada com bastante frequência e é entendida tanto pela delegada sindical como por empregadores e empregados como forma de evitar a demora e a burocracia do sistema judicial. Assim, ao mesmo tempo, essa pessoa desempenha papel de representante sindical, mediadora ou conciliadora, promotora informal de justiça e consultora para empresários em busca de formas de se evitarem conflitos ou resolver situações de crise no ambiente de trabalho. Trata-se de uma espécie de líder carismática cuja excepcionalidade, que lhe confere legitimidade, é o conhecimento da leis trabalhistas – talvez seja o melhor símbolo dessa sociedade em transição do tradicional para o moderno ou do contrato informal, individual e discricionário para o contrato formal pautado na legislação nacional. Alguns direitos são plenamente (ou quase) respeitados, tais como o salário mínimo e a jornada de 44 horas semanais, incluindo as empresas informais;<sup>14</sup> outros são desrespeitados, sejam normas constitucionais (o trabalho infantil, por exemplo, presente em acabamentos pós-lavagem em Jaraguá), direitos individuais do trabalho ou as normas que dizem respeito ao próprio acesso à justiça.

O padrão das relações de trabalho em Jaraguá, a baixa institucionalidade, ausência ou fragilidade das agências do trabalho (sejam sindicatos, delegacia do trabalho, procuradoria do trabalho ou consultorias empresariais) são indicadores da fraca consolidação de APL de confecções de Jaraguá de forma endógena, tal como definido anteriormente.

## **7 A EVOLUÇÃO DOS PADRÕES CONTRATUAIS COMO MARCO DE CONSOLIDAÇÃO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS**

A evolução do Arranjo Produtivo de Jaraguá pode ser descrita como a de um caso relativamente bem-sucedido em termos de consolidação de um pólo produtivo e de criação de empregos. Contudo, sua história é marcada por uma fase na qual a produção de produtos piratas era tão ou mais expressiva que a produção legal. A partir do ano 2000, entretanto, as confecções do município passam por um processo de legalização e formalização. Sinteticamente, pode-se dizer que Jaraguá passou por quatro transições: de uma economia predominantemente rural para a constituição de um pequeno núcleo informal de produtores de confecções para consumo local (1986); depois, incentivadas por agentes externos ao município, criam-se inúmeras confecções piratas (meados dos anos 1990); a partir das primeiras denúncias, em 1996, começa uma fase de transição da ilegalidade para a formalização das empresas (2000); e, atualmente, a região vive uma fase de formalização das relações de trabalho e de construção de instituições de apoio. No período de menos de vinte anos, vários padrões contratuais seguem-se e sobrepõem-se em Jaraguá: primeiro, a vigência de relações tradicionais e patriarcais típicas de pequenos municípios de produção predominantemente rural; depois, a criação de empresas informais; em seguida, a adesão de parte delas à produ-

---

14. Tal fato confirma pesquisas realizadas em outras regiões do país, como o estudo realizado em São Carlos (SP) por Claro (2003).

ção ilegal; e, simultaneamente, há também a formalização de empresas e a proliferação de marcas próprias. Hoje predominam empresas formais com contratos de trabalho formais convivendo com um número expressivo de empresas que permanecem informais, sendo todas elas ainda essencialmente familiares e com ambições ao mesmo tempo modernas (trabalhadores qualificados e colaborativos) e patriarcais, com visões rígidas de disciplina e hierarquias.

Entre esses processos, o mais marcante para a história de Jaraguá foi o de eliminação (ou redução)<sup>15</sup> da produção de marcas piratas. Segundo depoimentos, desde 1996, quando a imprensa divulgou, pela primeira vez, a produção de *jeans* falsificados de marcas internacionais, os falsificadores passaram a receber um número crescente de calote dos compradores. Na década de 1990, Jaraguá conquistou mercados com um *mix* de produtos com marcas próprias e falsificados. Alguns produtores locais orgulhavam-se da qualidade da falsificação, sustentando que, após a interrupção do fluxo de marcas falsas, seus antigos mercados demandavam a continuidade do comércio com as marcas regulares. Diversas empresas legais e ilegais de Jaraguá atuavam em um mesmo mercado. Assim, o APL consolidou três tipos de mercados: aqueles para os quais eram vendidos apenas produtos de marcas próprias; mercados compradores basicamente de produtos falsificados e, por fim, e provavelmente de forma predominante, mercados compradores de ambos os tipos de confecções.

Enquanto o fluxo de produtos ilegais era garantido por uma rede de relações familiares e de compadrio, as práticas ilegais eram mantidas por meio de relações de confiança pessoal. Além disso, a aceitação do comprador do produto falsificado dava legitimidade à sua produção e banalizava a ilegalidade, reduzindo a gravidade da contravenção de seus praticantes. A lógica da produção ilegal não é predominantemente enganar o comprador do produto final – embora isso ocorra em escala menor. Se não os evidentes sinais de menor qualidade do produto, o preço informa ao comprador a falsidade da mercadoria. Em produtos da moda, compra-se sabendo ser falso, com o intuito de enganar ou de imitar a classe média. O enganado é menos o comprador que aquele que o vê usando o *jeans*. Como disseram alguns entrevistados, quem vê de longe nunca sabe se um *jeans* é pirata ou não, sabe apenas quem o veste. A aceitação e mesmo demanda (citar o uso de produtos piratas pelo comprador) é um forte elemento de legitimação da pirataria aos olhos de quem é induzido a praticá-la.<sup>16</sup> Ao lado da confiança entre os membros da rede da pirataria, havia a consciência da impossibilidade de se recorrer a um árbitro externo (a justiça) em caso de conflitos. De um lado, as instituições de fiscalização e de justiça eram omissas em Jaraguá. De outro, as instituições de justiça destinadas à resolução de conflitos de contratos privados não poderiam ser acionadas em casos de disputas entre os membros da cadeia da produção ilegal. A justiça não estava presente e, mesmo que estivesse, não poderia ser acionada pelos agentes privados.

---

15. Esse é por natureza um tema difícil de ser tratado com os entrevistados ou de ser observado por meio de trabalhos de campo. Entretanto, informações de membros do governo do Estado de Goiás e de técnicos do Sebrae confirmam as evidências de grande redução ou erradicação da produção de confecções piratas. Do ponto de vista desta pesquisa, não é importante a certeza da erradicação, mas o sucesso da transição para marcas próprias por intermédio de empresas formais.

16. Não serão tratadas as possíveis redes profissionais de promotores da pirataria neste trabalho, pois isso resultaria em tema de outra pesquisa.

Esse conjunto de lógicas e práticas, bem como a naturalização da informalidade, poderia ter se perpetuado em Jaraguá. Contudo, quanto mais o mercado se expandiu para fora da região de Goiás, mais frágeis tornaram-se os laços pessoais e os recursos de controle e coerção entre os membros da rede. A distância dos mercados também aumentou o risco de fiscalização das cargas dos caminhões que percorriam longos percursos entre Goiás e o Norte e o Nordeste do país. Por fim, a predominância de um sistema de vendas por meio de representantes que faziam a conexão entre Jaraguá e outras regiões do país e a prática de acordos informais de pagamentos parcelados após o recebimento das mercadorias aumentaram os riscos dos produtores ilegais. Quanto mais o mercado de Jaraguá se expandia, mais agentes externos ao município (especialmente representantes) entravam na rede tornando cada vez mais frágeis os laços de confiança e controle. Esse processo de dissolução da rede de produção, venda e transporte de mercadorias piratas chegou ao ápice no ano 2000, quando um calote generalizado quebrou diversos produtores ilegais – aparentemente produtores de marcas próprias também foram afetados.

Tal concentração de calotes foi a culminação do processo simultâneo de expansão do mercado de Jaraguá e de perda de controle da rede municipal. Embora as visitas da fiscalização e da polícia federal no município possam ter tido algum papel coibitivo da produção pirata, a legalização da produção foi induzida principalmente pelos constrangimentos que o mercado nacional formal impôs ao município. Compradores formais demandando notas fiscais, bem como a fiscalização rodoviária, exigiam a presença de empresas formais patrocinando o mercado ilegal. O sucesso dessas empresas tornavam os investimentos crescentes e criavam contratos informais mais sofisticados com sistemas de pagamentos parcelados. O “pacto com o diabo”,<sup>17</sup> bem descrito por Tandler (2003) em sua análise sobre a tolerância, e até mesmo o incentivo da política municipal para arranjos informais em Pernambuco, teve vida curta em Jaraguá graças a sua integração com o mercado nacional formal.

Após o ano 2000, os produtores de Jaraguá foram capazes de se reestruturar por um conjunto de fatores: a difusão de habilidades específicas construídas ao longo da década de 1980; a ampliação da capacidade instalada das empresas ocorrida ao longo da década de 1990 e que então se tornavam ociosas; a consolidação de mercados para os *jeans* de marcas de Jaraguá; e a consolidação das relações com a indústria têxtil paulista fornecedora, que ampliou possibilidades de crédito para a retomada da produção. No caso de Jaraguá, a produção ilegal contraditoriamente induziu as empresas à legalização e à formalização. Entretanto, esse não é um caminho natural. O sucesso da transição de Jaraguá decorre tanto dessa forma particular como o APL se integra no mercado nacional, da consolidação paralela de um mercado para as marcas de Jaraguá e, por fim, da entrada de três instituições no apoio à reestruturação do arranjo: Associação Comercial Industrial de Jaraguá (ACIJ), Sebrae e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

---

17. A autora define esse “Devil’s deal” como “um acordo não-explicito entre políticos e a miríade de proprietários de pequenas empresas, a maioria do setor informal. Com esse acordo, se você vota em mim não irei coletar os impostos devidos e não farei você arcar com outros impostos, leis trabalhistas e legislação ambiental. Ademais, vou manter a fiscalização (polícia e inspetores) afastada. (...) Uma vez que esse pacto é feito torna-se difícil para qualquer uma das partes sair desse acordo...”, p. 3.

Sintomático da nova situação é o papel que tais instituições vêm desempenhando na promoção de atividades no Arranjo desde 2000. A Associação Industrial Comercial de Jaraguá (AICJ), embora fundada em 1984, somente no início da década de 1990 passou a ser vista como interlocutor dos interesses dos empresários da confecção, contando em 2004 com 224 associados. Praticamente todos os empreendedores entrevistados iniciaram suas atividades sem buscar apoio de nenhuma instituição. Entretanto, atualmente a maioria dos empresários com empresas formais tem contato freqüente com a Associação, tanto para buscar informações e apoio para realização ou para visitas a feiras de moda como para buscar treinamento próprio ou para seus empregados. Entre 2002 e 2003, a ACIJ promoveu duas Feiras de Confecções em Jaraguá e construiu sua sede que serve de local para cursos de costura ministrados pelo Senai e para atividades realizadas pelo Sebrae.

O Sebrae é percebido pelos entrevistados como uma instituição capaz de atender às necessidades de qualificação e orientação para promoção de um ambiente empresarial profissional. Cabe ressaltar que grande parte dos empresários do APL vem de ocupações rurais e iniciou sua atividade no ramo de confecção com pouca ou nenhuma experiência na área de gestão de negócios ou atividades industriais. Conforme afirma um empresário: “Como trabalhava na área rural, a transição para mim foi difícil em relação à administração da empresa”. Entre as necessidades de qualificação apontadas pelos empresários, tanto formais como informais, destacam-se os seguintes temas: noções de custo; técnicas de organização da produção; orientação sobre comportamento de mercados; como e quando investir; e conhecer direitos e deveres para saber o que e como cobrar dos funcionários.

O Sebrae, em parceria com a ACIJ, nos últimos anos desenvolve o Projeto Empreender, cuja estratégia é a de agregar empresas em núcleos correspondentes às diversas etapas do processo produtivo do Arranjo. Estão em quatro núcleos que congregam empresários de confecções, facções, lavanderia e acabamento para discussão e encaminhamento de soluções. No caso das confecções, os temas e as atividades desenvolvidas visam promover a qualificação empresarial, o *marketing* e a formação de uma central de compras. O núcleo de lavanderias congrega 11 das 16 existentes em Jaraguá e tem se concentrado na promoção de cursos de qualificação em técnicas de lavagem e manipulação de produtos. Facções e acabamentos têm debatido questões de entraves e problemas a serem enfrentados, tais como qualificação, rotatividade da mão-de-obra e acesso a crédito.<sup>18</sup>

O Senai, até o momento única instituição em Jaraguá orientada para qualificação dos trabalhadores de confecções, vem desde 2000 promovendo cursos de costura industrial. Segundo o instrutor do Senai local, a maioria dos alunos é contratada pelos empresários mesmo antes de concluir tais cursos. A dificuldade de encontrar mão-de-obra qualificada é um dos problemas mencionados em todas os segmentos do processo produtivo.

Proprietários de empresas informais, embora saibam da existência da Associação e de outras instituições, afirmaram não buscar contato e serviços oferecidos por elas por se sentirem “não-cumpridores dos deveres para com a lei” e, portanto, sem direi-

---

18. Para mais informações a este respeito, ver Lacerda et al., 2004.

tos. Essa lógica está também presente na percepção dos empresários quanto ao contrato de trabalho. Empresários que não assinam carteira de trabalho de seus empregados, além de pagar uma compensação na forma de um percentual a mais (10%) do salário pago aos empregados formais, sentem-se “sem força” (sem direito) de exigir do empregado práticas triviais de disciplina, como assiduidade, cumprimento de horário, não-desperdício de material e, muito menos, o comprometimento com a empresa. O desrespeito à legislação, tanto no que diz respeito ao registro da empresa quanto ao do contrato de trabalho, é um dos pontos de conflito ou desacordo entre empresários locais. Nas entrevistas realizadas, foi comum a reclamação de “concorrência desleal e individualismo” como um dos problemas para atuação conjunta ou da cooperação entre os empresários. Por estes termos, os entrevistados referem-se às empresas informais, que pagavam mais que as formais, criando uma competição injusta para as empresas que arcam com os custos da legislação do trabalho.

No entanto, as empresas (façções e acabamentos pós-lavagem) não-formalizadas reclamam da condição instável de seu empreendimento, posto que dependem das confecções que lhes impõem ritmos de trabalho intensos e baixas remunerações pelas atividades. Além disso, argumentam que de fato cabe a eles o ônus de treinar empregados e, uma vez que aqueles que adquirem prática, são recrutados pelas empresas formalizadas. Façções acabamentos pós-lavagem são, portanto, terceirizações precárias e muito diversas dos acabamentos pré-lavagem.

Os empresários, ao mencionarem o tema da qualificação dos funcionários, referiam-se, além de aos conhecimentos de técnicas e práticas típicas de confecção, a um conjunto de atitudes e comportamentos típicos ou esperados em formas modernas de organização da produção, tais como interesse pela qualidade do seu produto, flexibilidade, envolvimento e comprometimento.<sup>19</sup> A expectativa de tais atitudes e comportamentos não parece ter contrapartida nos planos de qualificação da empresa. Entre os incentivos oferecidos pelas empresas (formais e informais), no sentido de obter o envolvimento e o comprometimento dos seus empregados, estão as práticas de “pagamento diferenciado aos que produzem mais”; “lazer e apoio moral”; “cesta básica para os assíduos”; “pagamento de todo o INSS”; e “dois lanches diários”. Tanto a delegada sindical quanto os professores da rede pública de ensino entrevistados apontaram a dificuldade de os alunos que trabalham concluírem cursos, mesmo noturnos, dadas as exigências de horas extras e a impossibilidade, por parte dos empregados, de deixar o trabalho mais cedo (mesmo que apenas 15 minutos) para chegar à escola. Essa é uma condição ainda mais complexa que aquela apontada por Guimarães (2004) ao destacar a precariedade dos *welfare* público e privado no Brasil moderno (ver p. 351-365). Trata-se de uma situação na qual os contratos de trabalho informais dinamitam a eficácia potencial dos serviços públicos ali oferecidos.

O quadro descrito mostra como as exigências modernas de qualificação, formas de distribuição também moderna (a venda da produção antecipada) convivem com práticas arcaicas de gestão de mão-de-obra e formas de organização da produção pré-fordistas. Esse é o retrato de um Arranjo Produtivo, semelhante a muitos outros existentes em municípios do interior do país, no qual formas modernas e arcaicas, o

---

19. Os termos mais freqüentemente utilizados para definir este conjunto de atitudes e comportamentos foram: “vestir a camisa da empresa por comprometimento, e saber operar várias máquinas e fazer seu serviço sem erro”.

precário, o ilegal, o informal e o formal, as noções de justo e o injusto<sup>20</sup> aparecem mescladas e refletivas em praticamente todos estágios do processo produtivo e nos padrões de relações institucionais.

## **8 DIVERSIDADE DE INSTITUIÇÕES RELEVANTES NA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**

O debate sobre política industrial no Brasil passa por renovações ainda tímidas e incertas, mas apontam para a valorização do desenvolvimento de *clusters* ou APLs supondo que possam ter efeitos positivos no aumento da produção, da qualidade do produtos, de seu valor agregado, da exportação e do desenvolvimento do mercado interno. O desenvolvimento de APLs de mão-de-obra intensiva coloca necessariamente em debate os vínculos entre Política Industrial e Política de Emprego. Na cultura predominante dos formuladores de políticas industriais, esta não pode ser subordinada a metas explicitamente sociais, incluindo o emprego como tal. Igualmente, para os formuladores de políticas de emprego, este não deve ser subordinado às políticas industriais ou setoriais. Entretanto, quando se discute a evolução de APLs de mão-de-obra intensiva e baixa tecnologia, os vínculos entre as duas políticas são inevitáveis, independentemente das culturas de seus formuladores e das vocações dos ministérios e órgão governamentais que as promovem.

O significado social do sucesso ou fracasso de APLs como o de Jaraguá supera em muito seus eventuais impactos na balança comercial ou em termos de desenvolvimento tecnológico. APLs de mão-de-obra intensiva em geral estão associados à informalidade (quando não à produção de produtos piratas) das empresas e do trabalho, ao trabalho infantil, à evasão escolar e ao desrespeito de princípios de saúde e de segurança do trabalho. Muitos deles também situam-se em municípios nos quais a produção especializada do Arranjo Produtivo é o principal gerador de emprego e renda em sua região urbana. Destarte, a despeito da inspiração italiana que explica o entusiasmo de muitos analistas e formuladores de políticas de apoio a pequenas empresas, os elementos de inovação e de geração de renda são possivelmente secundários (embora potencialmente relevantes) em relação à complexidade de mudanças de tradições, valores, práticas e padrões contratuais que tais APLs devem passar para se consolidarem como algo legítimo, até mesmo para serem objeto de políticas propriamente industriais. Antecedem a elas políticas de erradicação de práticas ilegais e de formalização dos contratos, fundamentais em grande parte dos APLs de mão-de-obra intensiva consolidados de forma exógena.

Avaliações de melhoria de qualidade de vida (e de emprego) são bastante complexas. Jaraguá é certamente um caso bem-sucedido do ponto de vista da geração de empregos. Porém a informalidade, os baixos salários, o trabalho intensivo, as rígidas hierarquias e a presença do trabalho infantil são evidentes indicadores de precariedade nas relações de trabalho. É possível que, a despeito disso, tais condições sejam superiores àquela existente antes do desenvolvimento da indústria de confecções no local. Do ponto de vista das políticas públicas no entanto, tal precariedade indica áreas de

---

20. A esse respeito, ver Noronha (2003).

atuações prioritárias sem as quais o Arranjo Produtivo perde sua importância primordial de desenvolvimento social local.

Argumentou-se neste estudo que a análise do ambiente institucional no qual um APL está inserido explica a forma e as razões de sua eventual consolidação. A história de Jaraguá foi marcada por uma ruptura no ano 2000, causada pela sua expansão para o mercado externo. Práticas e padrões contratuais locais foram alterados quanto mais se intensificaram os vínculos com mercados nacionais estruturados. O mercado formal nacional é a instituição mais relevante para explicar as mudanças dos padrões produtivos e contratuais de Jaraguá. Até o ano 2000, as instituições locais, associações, sindicatos, agências paragovernamentais e prefeituras foram irrelevantes no seu desenvolvimento. Na reestruturação de empresas em 2000, os agentes internos começam a agir, mas a capacidade de superação da crise deve-se principalmente ao aproveitamento dos laços formais de mercado que haviam sido consolidados pelos empresários nos anos anteriores de forma paralela aos vínculos informais. Hoje, Jaraguá encontra-se em processo de possível consolidação endógena, de criação de instituições locais que lhe dêem solidez para enfrentar crises para além dos recursos individuais de cada empreendedor.

A história, os problemas, os agentes relevantes, as organizações presentes no APL de Jaraguá diferem-se em muito daqueles apontados em estudos sobre *clusters* antigos e consolidados. Como símbolo de um tipo de política, a polissemia do termo tem muitas razões de ser. Entretanto, como conceito acadêmico seus limites devem ser mais estreitos. A partir de análises realizadas em diversos estudos sobre desenvolvimentos de *clusters*, cadeias produtivas ou APLs, vê-se que as instituições relevantes que explicam o surgimento, o desenvolvimento e, portanto, a lógica das práticas de cooperação e conflito variam consideravelmente. Se fenômenos tão diferentes serão designados por uma mesma sigla, ao menos merecem uma tipologia. A proposta de Suzigan, Furtado *et al.* (2003) foca o problema dos graus diferenciados de densidade dos APLs, como *proxy* da consolidação do arranjo. Tal tipologia, contudo, não exprime (e não se propõe a isso) as normas, as organizações e os atores relevantes na criação e na dinâmica dos APLs.

Por exemplo, aqueles que analisaram o caso do desenvolvimento da indústria calçadista no Ceará na década de 1990 constataram a importância da ação decisiva do Governo Estadual em termos de incentivos fiscais e de promoção de cooperativas de legalidade discutível – ver por exemplo, Lima (2000). Explicar o caso de Ceará com base na dinâmica da interação entre mercados local e externo à região pode ser útil, mas antes disso, estão as escolhas governamentais. Trata-se de um desenvolvimento explicitamente induzido pela ação governamental, subordinando lógicas de mercado e até mesmo tipos de contratos entre empregados e empregadores. A “instituição” relevante que estrutura esses contratos (a política industrial do governo estadual) difere-se em muito das práticas tradicionalistas, familiares e informais e de múltiplos atores que geraram o pólo de Jaraguá. Difere-se também de histórias de muitos outros *clusters* antigos, com organizações locais consolidadas e bem estruturadas organizacional e financeiramente, se comparadas à inexistência ou a fragilidade das organizações locais de Jaraguá. No Vale dos Sinos, os interesses diferenciados entre pequenos e grandes empresários, a dinâmica das associações empresárias, as histórias de conflito entre os segmentos de couro e o de calçados, a tradição corporativa de seus sindicatos, com

forte cultura setorial, definem e reforçam continuamente padrões antigos de cooperação e de conflito – ver Noronha e Turchi (2002). Uma análise sobre o grau de consolidação endógena e exógena de tais *clusters* ou APLs mostra não apenas níveis e padrões bastantes diferenciados de consolidação, como aponta a existência de grande diversidade de ambientes institucionais, sendo que seus componentes (tais como normas predominantes e organizações relevantes) são ainda pouco explorados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUSCO, S. The Emilian Model: Productive decentralization and social integration. *Cambridge Journal of Economics*, v. 6, n. 2, 1982, p. 167-184.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. *In*: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. *et al.* (Ed.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

CASTRO, Sérgio Duarte. O arranjo produtivo de confecções da região Jaraguá-GO. **Relatório de atividades da rede de pesquisa em sistemas produtivos e inovativos locais**. Mar. 2004. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>.

UFRJ. Instituto de Economia. O Foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. 2003, p. 21-34.

CLARO, C. **Contratos informais em pequenas empresas na cidade de São Carlos**. (Dissertação de Mestrado). Depto. de Ciências Sociais, UFSCAR, São Carlos, 2003.

CRISCUOLO, A. **High-Road upgrading and good labour practices in the 'Third' Italy: implications for integrated small enterprise development in developing countries**. Geneva: 5 February 2003, p. 42.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

FADE/UFPe. Estudo de caracterização econômica do pólo de confecção do agreste pernambucano. **Relatório final apresentado ao Sebrae-Pe**. Recife. Maio 2003.

GRANOVETTER, M.; SWEDBERG, R. (Eds.). **The sociology of economic life**. San Francisco: Westview Press, p. 399ed, 1992.

GRUN, R. **Negócios e famílias: armênios em São Paulo**. São Paulo: Sumaré, 1992. 100 p. (Série Imigração, v. 3).

GUIMARÃES, N. A. **Caminhos cruzados: estratégias de empresas e trajetórias de trabalhadores**. São Paulo: Editora 34, 2004. 405 p. (Curso de Pós-Graduação em Sociologia).

HOLLINGSWORTH, J. R. Advancing the socio-economic paradigm with institutional analysis. *Socio-Economic Review*, v. 1, n. 1, p. 130-134, jan. 2003.

LACERDA, M. I., *et al.* **Costurando um lugar melhor: estudo de caso do APL de Jaraguá**. Goiânia. Jun. 2004 (mimeo).

LIMA, J. C. A subcontratação em cooperativas de trabalho no nordeste: descentralização produtiva e flexibilização das relações de trabalho. *In*: ABREU, A. R. D. P. (Ed.). **Produção flexível e novas institucionalidades na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2000, p. 255-269.

LOCKE, R. M. **Building trust**. Mit - Massachusetts institute of technology, 2004. p. 34.

- LOPES, J. B. **Crise do Brasil arcaico**. São Paulo: Difel, 1967.
- MARSDEN, D. **The end of economic man?** Custom and competition in labour market. New York: St. Martin'S Press, 1986. 278 p.
- NORONHA, E. G. Informal, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 53, p. 111-129, 2003.
- NORONHA, E. G.; TURCHI, L. M. **Cooperação e conflito**: estudo de caso do complexo coureiro-calçadista no Brasil. Brasília: Ipea, 2002.
- OLSON, M. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. **Clássicos**, n. 16. São Paulo: Edusp, 1999. 201 p.
- PUTNAM, R. **Making democracy work**. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- REYNAUD, B. Les règles économiques et leurs usages. **Économie**. Paris: Odile Jacob, 2004. 234 p.
- SOLOW, R. M. The labor market as a social institution. Oxford: Basil Blackwell, 1990. 116 p.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. *et al.* Sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. *In: XXXI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*. Porto Seguro-BA. Dez. 2003. 21 p.
- SWEDBERG, R. Markets as social structures. *In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (Ed.). The handbook of economic sociology. Markets as Social Structures*. Princeton: Princeton University Press, p. 255-282, 1994.
- TENDLER, J. Pequenas empresas, o setor informal e o "pacto com o diabo". Política e trabalho. **Revista de Ciências Sociais**, n. 19, p. 11, set. 2003.
- TURCHI, L. **The impact of TQM on employees attitudes and behavior**: A case study of a Brazilian company. (Phd Thesis) – London school of economics and political science. University of London, 2001.



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Silvânia de Araujo Carvalho

### **Supervisão**

Iranilde Rego

### **Revisão**

Valdineia Pereira da Silva

Elizabete Antunes de Souza (estagiária)

Raquel do Espírito Santo (estagiária)

### **Editoração**

Aeromilson Mesquita

Elidiane Bezerra Borges

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
9º andar, sala 904

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5374

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5090

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14º andar

20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares