

# Atuação pública e promoção da eficiência coletiva em arranjos produtivos locais

a experiência do polo industrial de Franca-SP

Agnaldo de Sousa Barbosa

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

BARBOSA, AS. *Atuação pública e promoção da eficiência coletiva em arranjos produtivos locais: a experiência do polo industrial de Franca-SP* [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2016, 102 p. ISBN 978-85-6833-476-8. Available from: doi: [10.7476/9788568334768](https://doi.org/10.7476/9788568334768). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/fm24q/epub/barbosa-9788568334768.epub>.

---



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

**ATUAÇÃO PÚBLICA E  
PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA  
COLETIVA EM ARRANJOS  
PRODUTIVOS LOCAIS**

FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP

*Presidente do Conselho Curador*  
Mário Sérgio Vasconcelos

*Diretor-Presidente*  
Jézio Hernani Bomfim Gutierre

*Editor-Executivo*  
Tulio Y. Kawata

*Superintendente Administrativo e Financeiro*  
William de Souza Agostinho

*Conselho Editorial Acadêmico*  
Áureo Busetto  
Carlos Magno Castelo Branco Fortaleza  
Elisabete Maniglia

Henrique Nunes de Oliveira  
João Francisco Galera Monico  
José Leonardo do Nascimento  
Lourenço Chacon Jurado Filho  
Maria de lourdes Ortiz Gandini Baldan

Paula da Cruz Landim  
Rogério Rosenfeld

*Editores-Assistentes*  
Anderson Nobara  
Jorge Pereira Filho  
Leandro Rodrigues

AGNALDO DE SOUSA BARBOSA

**ATUAÇÃO PÚBLICA E  
PROMOÇÃO DA  
EFICIÊNCIA COLETIVA  
EM ARRANJOS  
PRODUTIVOS LOCAIS**  
A EXPERIÊNCIA DO POLO  
INDUSTRIAL DE FRANCA-SP



© 2016 Editora UNESP

Praça da Sé, 108  
01001-900 – São Paulo – SP  
Tel.: (0xx11) 3242-7171  
Fax: (0xx11) 3242-7172  
www.editoraunesp.com.br  
www.livrariaunesp.com.br  
feu@editora.unesp.br

CIP – Brasil. Catalogação na fonte  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

---

B195a

Barbosa, Agnaldo de Sousa

Atuação pública e promoção da eficiência coletiva em arranjos produtivos locais [recurso eletrônico] : a experiência do polo industrial de Franca-SP / Agnaldo de Sousa Barbosa. - 1. ed. - São Paulo : Ed. UNESP Digital 2016.

recurso digital

Formato: ebook

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-68334-76-8 (recurso eletrônico)

1. Sociologia. 2. Livros eletrônicos. I. Título.

16-37908

CDD: 306

CDU: 316.7

---

Este livro é publicado pelo projeto *Edição de Textos de Docentes e Pós-Graduados da UNESP* – Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PROPG)/  
Fundação Editora da Unesp (FEU)

Editora afiliada:



Asociación de Editoriales Universitarias  
de América Latina y el Caribe



Associação Brasileira de  
Editoras Universitárias

À Neida, com um beijo.  
Ao Ítalo e à Júlia, com esperança.  
Aos meus pais, com gratidão.

Nas sombras há menos monstros; heróis e  
deuses evaporam-se. O que vemos agora  
são homens tal como os conhecemos, no  
mundo que conhecemos.

(Edmund Wilson)

# SUMÁRIO

Apresentação 13

- 1 Atuação pública e promoção da eficiência coletiva no território: questões teórico-metodológicas 17
  - 1.1 Arranjo produtivo local: território, externalidades e eficiência coletiva 19
  - 1.2 As externalidades entre o incidental e o planejado: tradições interpretativas 24
  - 1.3 Atuação pública e desenvolvimento: suportes teóricos 30
- 2 Desempenho competitivo e caracterização da estrutura produtiva do polo industrial de Franca em tempos de globalização 37
  - 2.1 Desempenho competitivo no contexto da globalização 39
  - 2.2 Especificidades técnicas da indústria do calçado 45

2.3	A estrutura produtiva do território diante do impacto da reestruturação capitalista	49
3	O polo industrial de Franca em face das políticas públicas de desenvolvimento	67
3.1	A estratégia de apoio a arranjos produtivos locais: as políticas dos governos federal e estadual	69
3.2	As políticas públicas de desenvolvimento e seus efeitos no polo industrial de Franca	75
4	Conclusões	95
	Referências bibliográficas	97

# APRESENTAÇÃO

Neste livro serão apresentados os resultados de uma pesquisa desenvolvida no Laboratório de Estudos Sociais do Desenvolvimento e Sustentabilidade (LabDES) da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista (Unesp), em Franca, no período entre 2010 e 2014. O objetivo geral da investigação consistiu na perspectiva de compreensão do papel desempenhado pelo poder público na última década na proposição de estratégias para o desenvolvimento territorial em *clusters* e arranjos produtivos locais. A partir desse escopo de maior abrangência, de modo específico será feito um levantamento e análise das estratégias de promoção do desenvolvimento territorial concertadas por agentes públicos no arranjo produtivo local (APL) de Franca; e uma avaliação do grau de eficácia dessas estratégias para o aumento da competitividade e incremento da eficiência coletiva do referido APL.

Este trabalho tem como referência abordagens que reconhecem a centralidade do papel do Estado e suas instituições – a atuação pública – como ator responsável pela *emulação* de mudanças estruturais indispensáveis ao incremento da dinâmica de desenvolvimento econômico-social. De igual maneira, busca apoio nas interpretações que procuram compreender a importância das externalidades resultantes da aglomeração de empresas no território para o estabelecimento de vantagens competitivas – em especial aquelas em que a coordenação por parte dos agentes públicos é elemento essencial. A

opção pelo estudo do polo industrial de Franca, no interior de São Paulo, diz respeito a diversos fatores, dentre os quais são destacados como os mais importantes: 1) o município em questão constitui uma das aglomerações industriais mais antigas do país, cuja origem remonta à década de 1920; 2) é o maior polo fabricante de calçados masculinos do país, tendo estabelecidos em seu território – de modo consolidado – representantes de todos os elos da cadeia produtiva, desde o fornecedor da principal matéria-prima até centros de ensino e pesquisa; 3) a presença da Unesp no município, o que abre a oportunidade da universidade *pensar* o seu entorno e discutir a solução dos problemas da comunidade onde está instalada.

Nesse contexto, este livro está organizado da seguinte forma: após esta apresentação, o primeiro capítulo reflete sobre o referencial teórico-metodológico utilizado para analisar o objeto em questão. No segundo capítulo é realizada a discussão a respeito dos aspectos econômico-sociais que caracterizam o polo industrial de Franca, com foco no período marcado pelo aprofundamento dos processos de globalização econômica e, conseqüentemente, pela reestruturação produtiva do capitalismo. O empreendimento de investigação aqui demandou o cumprimento da árdua tarefa de buscar traçar um perfil do desempenho econômico e da estrutura produtiva do parque fabril estabelecido nesse território a partir da *costura* de informações difusas, tendo em vista o reduzido volume de informações sistematizadas (e confiáveis), seja nas organizações da classe empresarial, seja entre os dados dos órgãos públicos. A solução, neste caso, foi procurar levantar e “costurar” dados esparsos de diversas fontes – públicas e privadas – e realizar pessoalmente a sistematização das informações. Isso se deu sobretudo no que diz respeito às informações sobre o número de estabelecimentos industriais e nível de emprego por porte, performance competitiva no mercado internacional e capacidade produtiva. Esse esforço de investigação possibilitou chegar a resultados que permitiram confrontar interpretações generalizantes acerca dos efeitos da globalização e da reestruturação produtiva, resultando em explicações do objeto que consideram não apenas a singularidade do território,

mas também a especificidade da estrutura produtiva da indústria que nele predomina economicamente. O terceiro capítulo concentra o cerne da proposta de investigação ao fazer o levantamento das iniciativas levadas a efeito pelos agentes públicos e refletir sobre seus efeitos para o desempenho do polo industrial de Franca. A construção desta dimensão da investigação se deu em estreita e permanente relação com os elementos discutidos no segundo capítulo. Não havia possibilidade de uma interpretação consistente dos efeitos engendrados pelas iniciativas de promoção do desenvolvimento por parte dos atores públicos sem correlacioná-los com as particularidades dos agentes econômicos e da estrutura produtiva do território.

A pesquisa cujos resultados são apresentados neste livro configura, com efeito, o desdobramento do projeto *Novos empresários na indústria do calçado: formação social e ação empresarial (Franca: 1990-2005)*, desenvolvido pelo autor entre 2005 e 2008 no âmbito do Programa de Apoio a Jovens Pesquisadores em Centros Emergentes da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Durante o período de sua realização o LabDES receptionou o desenvolvimento de cinco trabalhos de pós-doutorado com vínculos diretos ou indiretos à temática, todos com financiamento da Fapesp e supervisionados pelo autor.<sup>1</sup> A perspectiva de

- 
1. Esses trabalhos são: *O desemprego na juventude: um estudo sobre o sentido do desemprego para jovens que residem em cidades de sub-regiões produtivas da indústria do calçado, nas regiões Sul e Sudeste do país*, de Marilu Diez Lisboa, vigência: out. de 2007 a set. de 2010; *Caracterização de tipologias e do manejo de resíduos e rejeitos gerados na microindústria de calçados de couro do polo de Franca-SP*, de Elias Antonio Vieira vigência: maio de 2010 a abr. de 2013; *Permanências e metamorfoses do trabalho no universo produtivo do calçado: um estudo do polo industrial de Franca-SP*, de Alexandre Marques Mendes, vigência: maio de 2011 a jun. de 2013; *Estratégias de mobilidade social no surgimento do polo industrial de Franca (SP): de imigrantes pobres a industriais no interior paulista (1900-1960)*, de Marco Antonio Brandão, vigência: nov. de 2011 a out. de 2014; e *Construção de indicadores para aferição do processo de desenvolvimento urbano e sustentabilidade no município de Franca-SP*, de Mauro Ferreira, vigência: fev. de 2012 a jan. de 2015.

reflexão sobre experiências de desenvolvimento local e suas singularidades, assim como das estratégias políticas de fomento às estruturas produtivas, temas ensejados pela investigação aqui relatada, também vem servindo de alicerce ao trabalho de formação de pesquisadores na iniciação científica (IC); dos oito projetos de IC com bolsa, orientados pelo docente no período, seis possuíram ligação com o assunto em pauta. No que diz respeito à extensão universitária, dois projetos foram desenvolvidos no período em estreita relação com o foco da pesquisa.<sup>2</sup> Algumas das discussões e resultados aqui apresentados se valeram de modo considerável do aprendizado obtido nas atividades de supervisão, orientação e extensão.

Em medida significativa o conteúdo das discussões que compõe este trabalho foi objeto de artigos e *papers* publicados em revistas científicas e anais de congressos. Sempre que oportuno será feita referência a estes trabalhos no decorrer deste livro.

---

2. Desses projetos, os beneficiados com auxílio financeiro da PROEX/UNESP, foram: *Observatório do Desenvolvimento Regional e Sustentabilidade* (vigência: fev. de 2011 a dez. de 2012) e *ADREx – Agência de Desenvolvimento Regional Experimental* (vigência: fev. de 2012 a dez. de 2012).

# 1

## ATUAÇÃO PÚBLICA E PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA COLETIVA NO TERRITÓRIO: QUESTÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

As externalidades resultantes da aglomeração de empresas de um mesmo setor em um território são fatores que podem potencializar uma dinâmica de “eficiência coletiva” e, mais especialmente, a atuação de agentes públicos exerce papel crucial na otimização desse processo. Essas escolhas não se deram arbitrariamente, o objeto de estudo exigia semelhante instrumental de interpretação. No Brasil, sobretudo na última década, houve uma retomada do papel do Estado como agente de coordenação de mudanças estruturais vitais ao desenvolvimento econômico-social. Por outro lado, em grande medida, as políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico concentraram seu foco notadamente nas externalidades dos territórios e não mais em incentivos setoriais ou a empresas específicas.

Com efeito, uma pergunta de fundo antecede a discussão específica desses problemas: qual a importância de um estudo cujo foco é um sistema produtivo local quando no contexto capitalista contemporâneo as estruturas econômicas são pensadas em termos de cadeias de valor de escala global?

Por mais que pareça paradoxal, a questão do desenvolvimento local tem assumido papel cada vez mais importante na pauta eco-

nômica dos governos de todo o mundo, tanto maior o aprofundamento dos efeitos da globalização econômica.<sup>1</sup> O processo de realocização industrial que tomou impulso com a reestruturação produtiva do capitalismo nas duas últimas décadas levou gestores públicos de cidades e regiões dos mais diversos lugares do mundo a se comprometer com maior determinação na promoção do desenvolvimento local. Desse modo, aqueles que assistiram a debandada de empresas de seu território se empenharam em revigorar a economia local em face do choque causado pela saída de capitais; por outra parte, tantos outros se engajaram no esforço para tornar seu território atrativo aos investimentos em constante migração em busca de menor custo de produção e mão de obra qualificada – ou seja, maior competitividade. Em entrevista a um importante veículo especializado em economia e finanças, a diretora de Governança Pública e Desenvolvimento Social da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Lamia Kamal-Chaoui (apud Gaspar, 2007), confirma essa transformação: “Há uma mudança importante na competição mundial por investimentos. São as cidades, e não os países, que vêm liderando esse processo”.

Diante desse cenário, não é de se estranhar que nos últimos tempos a temática da eficiência econômica das aglomerações industriais, dos arranjos produtivos locais, tenha ganhado especial relevância tanto na ação dos governos quanto na produção intelectual. Afinal, conforme analisa Christian Ketels, do Instituto de Estratégia e Competitividade da Universidade Harvard, os melhores exemplos de cidades que se destacaram na nova ordem globalizada são aquelas que souberam aproveitar sua *vocação econômica*. Na perspectiva desse pesquisador, a melhor estratégia para a governança do desenvolvimento local “é saber o que é que uma cidade ou região tem que nenhum outro lugar poderia reproduzir, e reforçar

---

1. Essa discussão acerca da *revalorização* da dimensão do “local” como *lôcus* privilegiado das estratégias de desenvolvimento baseia-se em artigo publicado pelo autor deste livro em período recente (Barbosa, 2008).

isso” (apud Gaspar, 2007). A identificação – e o fortalecimento – da *vocação* das cidades passa, assim, a ser encarada como fator-chave para o seu desenvolvimento e, por conseguinte, para a competitividade de sua estrutura produtiva.

Os argumentos de Kamal-Chaoui e Ketels são corroborados pelo economista Gilson Schwartz (2006), para quem “nos últimos anos há evidências crescentes de que o foco prioritário deveria ser o desenvolvimento local – municipal ou mais restrito”. Segundo Schwartz, “discutem-se modelos nacionais, porém, a ênfase hoje é nos arranjos produtivos locais”. A recente projeção econômica de diversas cidades ao redor do mundo é exemplar nesse sentido, como ilustram os casos de Bangalore (Índia), Austin (Estados Unidos), Ulsan (Coreia do Sul) e São José dos Campos (Brasil), entre tantos outros.

## **1.1 Arranjo produtivo local: território, externalidades e eficiência coletiva**

O arranjo produtivo local (APL) é caracterizado pela aglomeração de um número significativo de empresas voltadas a determinada atividade econômica em um mesmo território, este entendido como um município ou um espaço geográfico no qual se articula uma rede (ou redes) de produtores com a mesma especialização ou que atuam em atividades complementares no âmbito de uma cadeia produtiva – o que subentende, neste caso, que pode ser igualmente parte de um município ou um conjunto de localidades ligadas não apenas pela proximidade geográfica, mas também por vínculos econômicos, culturais e/ou ambientais.

No novo contexto econômico que se segue à reestruturação contemporânea do capitalismo a partir da década de 1970, no qual o conhecimento e a informação se transformaram – mais do que qualquer outro elemento – em insumos cruciais do universo produtivo, o território passou a ser concebido como espaço capaz de melhor dinamizar as estratégias de promoção do desenvolvimento. De acordo com Urani et al. (2006, p.236), “as estratégias de desenvolvimento

que valorizam a dimensão local e/ou de proximidade se afirmam cada vez mais, nos quatro cantos do mundo, como alternativa viável para a reconstituição dos vínculos produtivos entre agentes, comunidades e instituições de governo”. Qual a razão disso? Em um momento histórico no qual o eixo principal da acumulação se desloca de determinantes materiais (matérias-primas, unidades fabris, maquinário etc.) para imateriais (expertise, design, marketing etc.), a possibilidade de engendramento e integração desses “insumos” de informação, conhecimento e comunicação em uma mesma base espacial pode levar à geração de consideráveis vantagens competitivas. Nesse aspecto, o cientista político Rodrigo Carmona (2006, p.13) afirma: “o território, como parte constitutiva de objetos e processos, aparece então não apenas como base material da produção, mas também como infraestrutura social, institucional e cognitiva, que favorece os processos de integração e especialização das firmas”.

Em face do exposto, no APL a coexistência espacial de diversos produtores com a mesma especialização, assim como de muitos de seus fornecedores, entidades representativas de seus interesses de classe, escolas – técnicas e superiores – e instituições de pesquisa e desenvolvimento e outras organizações privadas e públicas, cria um ambiente no qual a circulação dos novos insumos imateriais da produção extrapola a circunscrição das unidades de produção propriamente ditas, das empresas em si. Assim, o território – e não somente a empresa, a fábrica – exerce função vital na estruturação das relações produtivas, pois a produção se realiza também extramuros da firma; logo, o território deixa de ser concebido meramente como espaço geográfico, para ser pensado de igual maneira como “território produtivo”.<sup>2</sup> O sociólogo Rodrigo Sapia Campos (2006,

---

2. A noção de “território produtivo” é desenvolvida por Giuseppe Cocco e outros pesquisadores organizados sob sua liderança no âmbito do Laboratório Território e Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LABTeC/UFRJ), tendo os chamados “distritos industriais” italianos como referenciais para a reflexão sobre a aglomeração geográfica de empresas (em especial micro e pequenos empreendimentos). Essa noção serviu de substrato para políticas públicas de desenvolvimento local implementadas por instituições, como o Se-

p.145) corrobora esse raciocínio ao afirmar “no pós-fordismo, o conhecimento, produto da atividade social cooperativa, passa a ser a principal força produtiva; isso à medida que o *savoir-faire* deixa de ser atributo exclusivo do capital e se difunde pelos territórios, intensificando a geração de conhecimento”. Para esse autor “foi o rompimento da espacialidade e temporalidade fordista que fez com ‘tempo da vida’ e ‘tempo do trabalho’ não mais tivessem existência separada, uma vez que, no pós-fordismo, passa a ser trabalho produtivo toda e qualquer atividade diluída nos territórios” (Ibid., p.148). Também Becattini (1999, p.48) observa que “a interpenetração e sinergia entre a atividade produtiva e a vida cotidiana parecem constituir o traço dominante mais representativo do funcionamento de todo distrito industrial”.

A dinâmica territorial do APL constitui, então, virtuosa potencializadora de “economias externas”, para utilizar uma expressão do jargão econômico. Em outras palavras, as relações interfirmas e entre empresas e instituições – públicas e privadas – geram efeitos externos ao ambiente produtivo *stricto sensu*, tais como difusão da informação, da inovação e do aprendizado, complementaridade de funções, circulação intensa de capital humano, cooperação em assuntos econômicos e políticos, reforço dos laços de confiança, entre outros, capazes de reduzir significativamente os custos de transação. Essas “externalidades” constituem uma espécie de capital – *capital social* – do território, capaz de engendrar maior competitividade a partir de elementos de “eficiência coletiva”, noção que Hubert Schmitz, economista do Institute of Development Studies (IDS),<sup>3</sup> define justamente como uma “vantagem

---

brae e a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Para uma visão abrangente da noção de “território produtivo” – e aspectos dela derivados – ver, especialmente, Cocco, Urani e Galvão (1999) e Silva e Cocco (2006).

3. O IDS é um instituto de pesquisa vinculado à Universidade de Sussex do Reino Unido, e seus estudos têm se destacado pela análise dos processos de “clusterização” e estabelecimento de redes interfirmas em diversos lugares do mundo. Um balanço acerca da produção do IDS no que diz respeito a essa temática é realizado por Keller (2008).

competitiva derivada de economias externas locais e ação conjunta” (Schmitz, 1997, p.165). Sobretudo em aglomerações industriais nas quais predominam as micro e pequenas empresas, o que é o objeto de estudo em pauta, esses ganhos são fundamentais para que sejam compensadas as desvantagens do tamanho, obtendo resultados que dificilmente conseguiriam atuando individualmente.

Analisando o caso dos distritos industriais italianos, Becattini (1999, p.49) chega a dizer que, reunidas determinadas condições de interação e relação entre os diversos atores do território, “uma miríade de pequenas empresas implantada numa mesma região pode atingir, na sua produção de bens para uma demanda fracionada e variável, níveis de eficácia superiores (e em consequência comparáveis) aos de uma grande empresa que produz mais ou menos os mesmos bens”. Nesse mesmo sentido, Carmona (2006, p.18) observa que

a economia de escala continua tendo uma importância muito grande em um contexto em que aumenta o papel do conhecimento nos processos produtivos e que requer grandes investimentos. As grandes empresas têm dimensões suficientes para fazer frente e absorver os custos e riscos implicados nesse tipo de iniciativa. No caso das pequenas firmas, a única maneira de compensar essa desvantagem é operar de maneira articulada em sistemas produtivos e redes de divisão social do trabalho.

Na opinião de Schmitz, com a qual este trabalho converge, o emprego da noção de eficiência coletiva deriva da necessidade de se apreender a dinâmica de competitividade para além da análise de firmas individuais. Essa abordagem torna possível vislumbrar, em especial quando se trata do estudo de aglomerações geográficas de empresas (o que nesta pesquisa denomina-se APL), aqueles “ganhos de eficiência que produtores individuais raramente conseguem alcançar” (Schmitz, 1997, p.169). Isso, entretanto, não quer dizer que a simples concentração territorial de empresas de um mesmo setor engendre naturalmente a eficiência coletiva. Longe

disso, esse efeito é resultado das externalidades geradas pelas interações e relações entre os diferentes atores e instituições do território: “quanto mais esses elementos estiverem presentes, mais real se torna a noção de eficiência coletiva” (Ibid., p.170).

Com efeito, o fluxo dessas inter-relações que levam à eficiência coletiva não pode ser concebido meramente como produto de interesses exclusivamente orientados pelo mercado ou com base em decisões racionais dos agentes econômicos. Faz-se necessário sua compreensão no âmbito da teia de relações, redes sociais e instituições enraizadas no território, elementos estes que se encontram imersos em determinado arcabouço sociocultural. A natureza dessas interconexões se delinea em consequência do grau de densidade das relações sociais e do perfil das instituições característicos de cada ambiente produtivo. Nesse aspecto, este trabalho segue de perto a abordagem da “imersão”, sugerida por Mark Granovetter. Para esse sociólogo estadunidense as “análises econômicas convencionais negligenciam a identidade e as relações prévias de negociantes individuais, mas a verdade é que os indivíduos racionais tomam decisões com base nos conhecimentos acumulados ao longo desses relacionamentos” (Granovetter, 2007, p.13)<sup>4</sup>. A proposta de Granovetter enfatiza o papel fundamental desempenhado no ambiente econômico pelas “relações pessoais concretas e as estruturas (ou ‘redes’) dessas relações na origem da confiança e no desencorajamento da má-fé” (Ibid., p.12).

Uma última questão, porém, emerge dessa discussão: as externalidades são fatores incidentais, contingências, ou decorrem da ação planejada de atores públicos e privados com o intuito de impulsionar o desenvolvimento econômico? A resposta à indagação varia de acordo com a tradição interpretativa que aborda esse problema. Na seção a seguir é realizada uma breve discussão acerca de algumas das principais abordagens, com destaque, ao final, para aquelas que esta investigação toma com base para suas reflexões.

---

4. Este trabalho é considerado uma das principais referências da chamada “Nova Sociologia Econômica” e foi publicado originalmente em 1985.

## 1.2 As externalidades entre o incidental e o planejado: tradições interpretativas<sup>5</sup>

A primeira contribuição à interpretação do tema das externalidades para o desempenho competitivo das aglomerações industriais vem da tradição da economia neoclássica, em especial com o trabalho pioneiro de Alfred Marshall, *Principles of Economics*, escrito em fins do século XIX. Analisando os distritos industriais ingleses, Marshall (1982) constatou que havia efeitos positivos resultantes da aglomeração territorial de empresas. Para o economista inglês, as vantagens de se ter em um espaço geográfico comum empresas do mesmo ramo ou similares se materializariam, entre os fatores mais importantes, na presença próxima de mão de obra especializada, de fornecedores de bens, serviços e insumos característicos da cadeia produtiva em foco, além do transbordamento de conhecimento e tecnologia. Na visão de Marshall estes eram, por conseguinte, elementos incidentais, gerados espontaneamente, impossíveis de serem previstos ou planejados, e que decorriam meramente de relações engendradas pela proximidade das firmas.

Escrevendo na primeira década do século XX, Alfred Weber, precursor da teoria da localização industrial, também utilizou da inspiração neoclássica na construção de sua análise. Com base na ideia de concorrência pura e perfeita, Weber (1957) argumentava que as indústrias tendem a se estabelecer onde os custos de transporte de matérias-primas e de produtos finais sejam mínimos, ou seja, em um ponto de localização *ótima* para a atividade; o economista alemão admitia ainda que se os custos de mão de obra fossem menores que os custos de transporte, isso também influenciaria de forma direta na localização das indústrias. Em resumo, Weber defendia que as decisões quanto à localização das atividades fabris seriam produto do ponto de equilíbrio de três fatores: o custo de transporte, o custo de mão de obra e um elemento local decorrente

---

5. Diferentes versões dessa discussão foram realizadas em Barbosa e Souza (2011) e Barbosa e Braga Filho (2006).

das forças de aglomeração. Não obstante, ao considerar os fatores de aglomeração em sua teoria, Weber privilegiava aqueles que poderiam ser tratados de forma objetiva, como “transporte” e “mão de obra”, pois os primeiros dependiam mais diretamente de características peculiares a cada setor. Não há, enfim, em sua análise, lugar para uma ideia de planejamento que vá além dos limites das decisões privadas que consideram estritamente custos específicos de produção na dinâmica de concorrência no mercado.

Com François Perroux a interpretação acerca das externalidades começa a se distanciar do espectro neoclássico. Criador da teoria dos “polos de crescimento”, Perroux (1977) inspirou-se na perspectiva schumpeteriana acerca do papel desempenhado pelas inovações empreendedoras no desenvolvimento capitalista, chamando atenção para as relações que se estabelecem entre as indústrias que ele chama de “motrizes” – por terem a capacidade de promover o aumento das vendas e as compras de serviços de outras – e aquelas que chama de “movidas” – cuja expansão dos negócios depende das compras das empresas “motrizes”. Segundo Perroux, as indústrias motrizes contribuem não apenas para o crescimento global do produto, mas também como fomentadoras do desenvolvimento de uma forma geral no território onde estão estabelecidas, ao induzir a instalação de fornecedores de bens e serviços, ou seja, promovendo o encadeamento de novas atividades e necessidades coletivas<sup>6</sup>. Para o impulsionamento dos “polos de crescimento”, a elaboração de políticas públicas poderia desempenhar papel decisivo; essa expectativa materializou-se fortemente na influência exercida pela teoria dos polos de crescimento, de Perroux, nas estratégias de promoção do desenvolvimento regional em diversos países da América Latina nas décadas de 1950 e 1960, inclusive, no Brasil.

---

6. Perroux chama também a atenção para a ideia de “polo de desenvolvimento”, reflexão associada à concepção de que o crescimento econômico pode levar a transformações estruturais – vinculadas à mudança social e institucional – que engendram modificações econômico-sociais de caráter duradouro e “sustentável” – e não apenas uma expansão da atividade produtiva.

Dentre as abordagens anteriores ao impacto gerado pela reestruturação do capitalismo dos anos 1970, a interpretação de Albert Hirschman também foge à ortodoxia neoclássica. De acordo com Hirschman (1961), o desenvolvimento econômico se caracteriza por uma série de círculos virtuosos entrelaçados, ideia que se reflete em sua teoria de efeitos para trás (*backward linkages*) e para frente (*forward linkages*), expressando as externalidades resultantes da implantação de uma indústria, que poderia se materializar na viabilização da escala mínima de produção de insumos em uma determinada região (*linkage* para trás) e/ou, por outro lado, no estímulo ao estabelecimento de novos empreendimentos com o aumento da oferta de insumos (*linkage* para frente). Nesse processo, ao contrário de postular a visão de um desenvolvimento espontâneo, Hirschman demonstrou uma concepção notadamente favorável à intervenção de políticas de fomento econômico.

Nas três últimas décadas, o tema das “economias externas” decorrentes das aglomerações industriais despertou renovado interesse entre pensadores dos mais diferentes matizes, em grande parte associado ao interesse pelo êxito competitivo – nas décadas de 1970 e 1980 – dos distritos industriais italianos e, mais especificamente, daqueles situados na região que convencionou-se chamar de “Terceira Itália”.<sup>7</sup> A busca pela compreensão da natureza das vantagens competitivas originadas pela concentração geográfica e setorial de empresas (geralmente de micro, pequeno e médio porte) contribuiu sobremaneira para o avanço dos estudos acerca do papel exercido pelo ambiente *local* na nova estrutura de acumulação flexível. No entanto, a questão da espontaneidade ou do planejamento como fator de engendramento das externalidades ainda divide os estudiosos.

---

7. Concebido originalmente pelo sociólogo Arnaldo Bagnasco no final dos anos 1970, o termo “Terceira Itália” serve para designar uma macrorregião que abrange parte das regiões Central e Nordeste da península. Quando criada, a expressão tinha também o propósito de designar uma parte da Itália que não estaria contemplada no tradicional dualismo Norte (industrializado, mas em crise naquele momento histórico) e Sul (agrícola e economicamente atrasado) – que representavam, respectivamente, a primeira e a segunda Itália.

A interpretação do economista Paul Krugman é pioneira, no início dos anos 1990, em trazer o problema da localização geográfica da produção outra vez para o centro das atenções da ciência econômica, sendo ponto de referência essencial dessa renovada preocupação com as aglomerações industriais. Em consonância com os pressupostos de uma nova geografia econômica, Krugman (1991) sustenta que um dos fatores cruciais para explicar as vantagens competitivas das empresas seria a sua capacidade de se apropriar de ganhos originados da aglomeração dos produtores, deslocando, assim, o foco da análise dos determinantes do comércio internacional para os níveis local e regional. A presença de economias externas locais se configura, para Krugman, como elemento decisivo a reforçar a capacidade de competição em determinado território produtivo, pois desencadeia um círculo virtuoso que intensifica os retornos crescentes de escala. Para esse autor, essas externalidades são, porém, incidentais, o que significa que resta pouco ou nenhum espaço para a gestão pública como forma de otimizar a eficiência das aglomerações.

Já a interpretação de Michael Porter, voltada à administração e economia empresarial, a despeito de colocar em relevo a questão das aglomerações industriais, privilegia o papel desempenhado pelas organizações privadas – sendo estas as principais responsáveis pela competitividade. Porter (1990) enfatiza a capacidade das aglomerações atraírem indústrias correlatas e de apoio para o território, fomentando as relações de aprendizagem e de aperfeiçoamento interativo, elemento-chave para o fortalecimento mútuo dos agentes econômicos e a conformação de vantagens competitivas duradouras. Entretanto, recai na organização (empresa), responsável pelos processos de tomada de decisão e impulsionamento da dinâmica inovativa, o protagonismo das ações que geram vantagens competitivas. De toda maneira, a abordagem de Porter vai além da percepção das externalidades como meros componentes de caráter incidental, destacando a importância das interações desencadeadas por agentes privados (empresariado, associações de classe, instituições de ensino e pesquisa etc.). A atuação pública se

restringiria simplesmente à provisão de recursos educacionais e de infraestrutura física e à atuação legisladora.

Para estudiosos como Allen Scott, Jörg Meyer-Stamer e Hubert Schmitz, as economias externas locais de natureza incidental são importantes, mas não suficientes para explicar a eficiência concorrencial dos arranjos produtivos locais. Em suas análises, a atuação governamental aparece como fator essencial para a construção das vantagens competitivas das aglomerações, em conexão com a ação coletiva deliberada. Scott (1996, 1998), por exemplo, argumenta que existe uma tendência intrínseca ao capitalismo para a organização da produção em *clusters*<sup>8</sup> e, neste aspecto, a ação governamental pode ser um forte instrumento de criação de vantagens competitivas regionais. O geógrafo estadunidense ressalta que a formulação e aplicação de políticas públicas voltadas para a eficiência econômica local e regional, promovendo sobretudo estratégias que estimulem a cooperação mútua, pode ser observada ao redor de todo o mundo, como no caso dos *German Länders*, pausados pela colaboração público-privado, da Terceira Itália, cuja estratégia é a cooperação de infraestrutura, e as experiências de redes de comércio locais nos estados estadunidenses de Michigan, Massachusetts, Califórnia e Pensilvânia. Para Scott, essas experiências são paradigmáticas e podem servir de modelo para um padrão de ação política que necessita ser construído em escala global.

Meyer-Stamer (2001), por sua vez, entende a temática das externalidades como suscetível de classificação entre “passivas” e “ativas”. As externalidades “passivas” seriam aquelas de natureza incidental, decorrentes da própria situação de aglomeração e que independem da intervenção governamental ou de outros atores. Já as externalidades “ativas” podem ser criadas por meio de estratégias de intervenção pública e/ou coletiva. Exemplos neste sentido podem ser a criação de instituições de ensino e pesquisa, organizações de

---

8. Na ciência econômica o termo *cluster* é amplamente utilizado para designar concentração geográfica e setorial de empresas – o que coaduna com a acepção da expressão na língua inglesa (“agrupamento”, “aglomeração” etc.).

pesquisa de mercado, *design* e informações sobre comércio exterior, agências de desenvolvimento, consórcios de exportação etc. Na sua avaliação, iniciativas desse tipo produzem “uma vantagem de localização – difícil de ser compensada em outro lugar – que oferece benefícios permanentes na questão da competitividade” (Meyer-Stamer, 2001, p.9-10). Segundo esse autor, vantagens dessa espécie somente frutificam, no entanto, se forem negociadas “numa rede complexa de atores governamentais e não governamentais” (Ibid., p.22).

Segundo a perspectiva de Schmitz (1997), a cooperação consciente e planejada entre os agentes privados, e entre estes e os agentes do setor público, constitui a conjunção de forças que virtualmente se traduz na “eficiência coletiva” das aglomerações industriais. De acordo com esse enfoque, a competitividade das empresas de um território está associada à ampliação do fluxo de informações e ações integradas entre empresas, que pode resultar tanto na possibilidade de aprimoramento e diferenciação do produto quanto na redução dos custos de transação. De acordo com o economista, essa dinâmica não raro é amparada por políticas de apoio por parte da esfera governamental; cabe ao setor público oferecer produtos (“terrenos, prédios, oficinas”) e serviços (“conselhos sobre a preparação de planos empresariais, gerenciamento de produção, marketing, financiamento”) que de outra forma as empresas do território – em especial as micro e pequenas – não teriam acesso. Conforme ele argumenta, “as instituições governamentais ou financiadas pelo governo não podem criar uma organização industrial que compita com base na eficiência coletiva”, mas, a partir de determinado estágio de concentração da atividade industrial e desenvolvimento da expertise, “elas podem desempenhar uma parte importante, ajudando a indústria a se expandir e a inovar” (Schmitz, 1997, p.182)<sup>9</sup>.

---

9. Ao comentar a experiência dos distritos industriais europeus, Schmitz (1997) ressalta que os mesmos não foram resultado de uma ação planejada. O papel desempenhado pelas instituições foi fundamental na sua consolidação e crescimento, mas seu surgimento foi espontâneo.

A perspectiva de planejamento e indução das externalidades assumida por Schmitz, Meyer-Stamer e Scott é a que melhor define os caminhos trilhados por esta pesquisa. Contudo, em quais suportes teóricos pode ser alicerçada essa abordagem? A função a ser desempenhada pela atuação pública – ou seja, por meio do Estado e de seus diversos agentes – no fomento ao desenvolvimento econômico-social é a questão teórica de fundo que anima o projeto. Nas linhas que seguem procura-se dar uma resposta a essa questão a partir de rápida discussão acerca da persistência da centralidade do Estado como ator legítimo na promoção do desenvolvimento econômico-social.

### **1.3 Atuação pública e desenvolvimento: suportes teóricos**

A partir de meados da década de 1990, quando a crença na superioridade do investimento privado começava a declinar e o consenso em torno do potencial de autorregulação pelo mercado caía em descrédito, o enfoque na necessidade de atuação ativa do Estado voltou a se sobressair. A crise de 2008 tornou ainda mais aguda a crítica em relação às diretrizes do ideário neoliberal. Sob o efeito dos acontecimentos de 2008, o economista Robert Wade foi contundente em seu juízo acerca da validade desses preceitos: “a crise atual pode ser suficientemente grave para acordar os economistas do ‘sono profundo da opinião irreversível’, e torná-los mais receptivos a provar que o consenso da globalização pós-Guerra Fria enfraqueceu notavelmente sobre bases empíricas” (Wade, 2008, p.12). Alguns anos antes, o próprio Wade denunciava o caráter dogmático assumido pelo receituário do “Consenso de Washington”, que, conforme observa, havia marginalizado as políticas de desenvolvimento de matiz keynesiano e se transformado em uma “nova doutrina, que se apresenta como ciência universal da conduta humana, e que descansa sobre a suposição epistemológica de que, nas palavras de Larry Summers, secretário do Tesouro de

Clinton, as leis da economia são como às da engenharia. Só há um conjunto de leis e funcionam em toda parte” (Wade, 2004, p.147, tradução nossa).<sup>10</sup>

Apresentando tom crítico semelhante, destaca-se o trabalho pioneiro do sociólogo estadunidense Peter Evans que, tomando por inspiração as experiências de desenvolvimento de países como Japão, Coreia do Sul e Taiwan, salienta a importância das burocracias estatais – do tipo weberiano – na formulação e implementação de políticas industriais que auxiliassem no enfrentamento dos desafios inerentes ao novo momento do capitalismo. Escrevendo ainda no contexto de euforia da hegemonia do pensamento neoliberal, Evans (1993, p.108-109) argumenta que “goste-se ou não, o Estado permanece central ao processo de mudança estrutural, mesmo quando a mudança é definida como ajuste estrutural”<sup>11</sup> e que “a resposta não está no desmantelamento do Estado, mas sim na sua reconstrução”.

De acordo com a análise de Evans, sobretudo em países de industrialização tardia, a demanda por um volume maior de capital e tecnologia maior que a capacidade empresarial pode prover leva a uma situação em que o Estado deve atuar como “empresário substituto”. Conforme salienta, “o Estado deve propiciar incentivos desequilibradores para induzir os capitalistas privados a investir e ao mesmo tempo estar pronto a aliviar gargalos que estejam criando desincentivos ao investimento” (Evans, 1993, p.115). Essa, no entanto, não é tarefa fácil: “exige inteligência acurada, inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável” (Ibid., p.116). Para esse fim, o estabelecimento de rela-

---

10. No mesmo artigo Wade (2004) ressalta a natureza paradoxal da agenda neoliberal dos países do Ocidente, ao mesmo tempo aderente a temas como liberalização, privatização e flexibilização, mas não “com a eliminação das subvenções agrícolas nem com a suspensão das restrições à mobilidade transfronteiriça dos trabalhadores” (p.146-147, tradução nossa).

11. Evans (1993) observa que Estados bem-sucedidos na construção de instituições para a indução do desenvolvimento industrial também se mostraram igualmente eficazes na execução de ajustes estruturais.

ções de *parceria* entre a esfera estatal e os setores privados, obviamente, sem deixar que as aspirações coletivas sucumbam aos interesses privados, configura uma estratégia eficiente para o aperfeiçoamento do desenvolvimento industrial, tendo em vista a possibilidade de combinação da capacidade de planejamento dos entes públicos com a expertise do setor empresarial.

Evans classifica esse tipo de organização da burocracia estatal de “autonomia inserida”, para ele a estrutura mais eficaz quando se pensa na perspectiva de um Estado desenvolvimentista. Para o sociólogo, “essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante” (Evans, 1993, p.122). Essa autonomia é fundamental para que os interesses do capital privado, que não raro tendem à formação oligopolista e nem sempre são favoráveis a mercados competitivos, sejam “domesticados” em favor de uma noção mais abrangente de desenvolvimento, que contemple não apenas algumas elites empresariais, mas o conjunto da sociedade. Na sua interpretação, “a inserção é necessária para informações e implementação, mas sem autonomia a inserção irá degenerar-se em um supercartel voltado, como todos os cartéis, à proteção de seus membros contra mudanças no *status quo*” (Ibid., p.129). Pensando na efetiva implementação das políticas de desenvolvimento, assim como nos seus efeitos, Evans (1993, p.145, grifo nosso) complementa:

A inserção é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem no final destes atores para a sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. *Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas.* Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema.

Para Evans o caso japonês seria o exemplo *clássico* de Estado caracterizado por essa “autonomia inserida”. Já o caso brasileiro seria um caso intermediário, em particular em razão das deficiências na estrutura burocrática que resultou em um padrão de relacionamento público-privado marcado pelo personalismo. De acordo com Evans, no Brasil houve êxito nos setores em que o aparelho burocrático revelou coerência interna e desenvolvimento de *expertise* – como no do setor petroquímico, cuja experiência de “autonomia inserida” é exemplar. Nesse sentido, ao contrário do apregoado pela explicação neoliberal, o problema está na ausência de uma burocracia de tipo “weberiana” e não, na sua hipertrofia. A “capacidade do Estado” para prover o desenvolvimento depende dessa estrutura burocrática e o seu surgimento não é um processo natural. Peter Evans (1993, p.142) observa que

mesmo em países como o Brasil, que desfrutam de estoques relativamente abundantes de mão de obra treinada e uma longa tradição de envolvimento do Estado na economia, dificilmente se encontram burocracias weberianas previsíveis e coerentes. A percepção usual do contrário disso flui a partir da tendência comum das organizações patrimoniais em se disfarçarem de burocracias weberianas. Existe uma abundância de organizações regulamentadoras ou administrativas, mas a maioria não dispõe nem da capacidade de adotar metas coletivas de uma forma previsível e coerente nem de um interesse em fazer isso. [...] a capacidade do Estado de desempenhar funções administrativas e outras deve ser abordada como um bem escasso.

Embora trilhando caminhos interpretativos distintos, o economista da CEPAL Wilson Peres compartilha da mesma ideia de centralidade do Estado presente em Evans, assim como a postura crítica ao receituário econômico neoliberal. Peres chama atenção para o fato de que a perspectiva de intervenção estatal com o fim de promover economicamente setores específicos nunca saiu, de fato, da agenda política tanto dos países desenvolvidos quanto dos sub-

desenvolvidos. Na América Latina, não obstante o rechaço à política industrial ter sido uma posição compartilhada por inúmeros governos, na prática essa visão nem sempre se confirmou; conforme enfatiza, “mesmo governos fortemente reformadores, como Menem na Argentina, Collor de Melo no Brasil e Salinas de Gortari no México, mantiveram certas políticas setoriais, em particular para a indústria automobilística” (Peres, 2006, p.73, tradução nossa). Por outro lado, assinala que “as políticas agrícolas dos países industrializados demonstram que as políticas setoriais estão longe de ser uma peculiaridade exibida por alguns países subdesenvolvidos no passado”. (Ibid., p.73, tradução nossa).

Considerando especialmente o caso latino-americano, Peres argumenta que a potencialização do processo de desenvolvimento depende da iniciativa estatal em pôr em prática “políticas que visem criar novos setores produtivos ou a modernizar os setores tradicionais, respeitando as restrições dadas pelo tamanho, o grau de desenvolvimento e a estrutura produtiva das distintas economias nacionais” (Peres, 2006, p.72, tradução nossa). Segundo a perspectiva de Peres, o exemplo brasileiro de ação do Sebrae e o programa nacional de apoio ao desenvolvimento de APLs representam políticas de desenvolvimento exitosas – e paradigmáticas – no contexto da região. De acordo com sua análise, por enfatizar dois elementos básicos do que entende ser fatores cruciais de uma política de desenvolvimento eficaz, qual seja, o apoio às micro e pequenas empresas em razão de sua capacidade de gerar emprego e o foco em áreas econômicas subnacionais e locais, o programa brasileiro de apoio a APLs configura o há de mais expressivo no cenário da América Latina e Caribe.

Em sua avaliação das políticas de desenvolvimento posta em prática nos países latino-americanos nas décadas de 1990 e 2000, Wilson Peres (2006, *passim*) aponta cinco problemas principais que dificultam o êxito das ações levadas a efeito pelas organizações da esfera governamental na região. O primeiro deles seria a inclusão de objetivos inalcançáveis na formulação dessas políticas; não raro demonstra-se incapacidade em estabelecer prioridades

ou construir consenso em torno de questões básicas, dotadas de clareza quanto a sua operacionalização, que possam ser efetivamente executadas. O segundo é a escassez de recursos humanos e financeiros; conforme observa, é comum o anúncio de políticas sem uma definição acerca de seus custos e correspondente financiamento, assim como dos responsáveis pela implementação.<sup>12</sup> O terceiro é a reduzida capacidade institucional para a implementação das políticas formuladas, mesmo as mais simples; não por acaso, são resultados frequentes a elaboração de propostas mais afeitas “as melhores práticas internacionais” que as necessidades reais de seu público-alvo, assim como políticas impulsionadas por instâncias burocráticas pouco influentes na estrutura de poder ou por setores empresariais com baixa representatividade econômica e/ou política<sup>13</sup>. O quarto problema diz respeito à precariedade dos acordos público-privados, como revela a prática habitual da proposição de projetos que respondem unicamente às pressões políticas de agentes econômicos, seja com o fim de buscar financiamento internacional, ou meramente para cumprir preceitos legais. E como último problema, a incompreensão por parte do empresariado em face das diretrizes apresentadas pelos programas governamentais; acostumados à clareza de medidas associadas à proteção comercial e/ou benefícios fiscais, esses agentes econômicos têm dificuldade em compreender a efetividade de medidas de caráter horizontal, ou seja, aplicados não apenas a um segmento ou cadeia produtiva específica, mas voltados à atividade industrial de maneira abrangente.

O quadro teórico aqui apresentado, ainda que breve, cumpre função crucial na análise da dinâmica de atuação pública para promoção da eficiência coletiva no APL calçadista de Franca. Sua uti-

---

12. Peres (2006, p.82, tradução nossa) salienta que é prática recorrente na região a apresentação de políticas baseadas na máxima “primeiro decidimos e depois vemos o que fazer e com quais recursos”.

13. De acordo com Peres (2006, p.82, tradução nossa), “o problema se torna ainda mais agudo porque na região normalmente estão separadas as instâncias de formulação e as de implementação das políticas”.

lidade é demonstrada como instrumento de interpretação da conduta – e desempenho – dos atores de diferentes níveis de governo e o padrão das relações estabelecidas com os agentes econômicos, assim como importante referencial para avaliação dos fatores de eficácia das políticas implementadas. Sua maior contribuição se dá no sentido de fundamentar um viés de compreensão do objeto em pauta com base na ideia de que as deficiências que possam haver na dinâmica de competitividade da estrutura produtiva do território não derivam da ausência da atuação pública, conforme enfatiza a cantilena de “falta de apoio do governo” entoada pelo empresariado, mas em razão da natureza assumida por esse apoio. Nos demais capítulos deste trabalho busca-se esclarecer essa questão por meio de uma análise.

## 2

# DESEMPENHO COMPETITIVO E CARACTERIZAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA DO POLO INDUSTRIAL DE FRANCA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

O município de Franca, localizado a 400 km da capital do estado, possui população de 318.640 habitantes, área de 605,679 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 526,09 hab/km<sup>2</sup>, sendo que desse total da população 98,2% residem na zona urbana (IBGE, 2010). Possui papel de destaque na sua economia a indústria de calçados e os demais elos da cadeia produtiva vinculada ao setor (curtumes, fabricantes de solados, palmilhas, máquinas, adesivos, corantes, facas para corte de couro, adornos e acessórios de metal ou plástico, empresas de logística, *tradings* etc.). De acordo com o Relatório Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS/MTE, [s.d.]), apenas os estabelecimentos fabris especificamente voltados à fabricação de calçados alcançou 1.386 em 2011, empregando diretamente cerca de 21 mil trabalhadores (6% da mão de obra em atividade neste setor no Brasil); a produção anual alcançou 37,2 milhões de pares em 2011 (cerca de 4,5% da produção nacional em pares e 10% em valor), e os valores de exportação alcançaram US\$ 93,7 milhões no mesmo ano (3 milhões de pares exportados) – cerca de 7,7% do faturamento total das exportações

brasileiras de calçados no ano em questão (SindiFranca, 2013). Os demais estabelecimentos industriais vinculados à cadeia produtiva somavam 548 em 2010, sendo 283 fornecedores diversos e 265 prestadores de serviços (SindiFranca, 2010, p.12).

Soma-se a esses agentes do universo produtivo a existência de organizações privadas e públicas que atuam tanto na coordenação dos interesses do setor como na formação de capital humano e fomento de P&D, tais como o Sindicato da Indústria de Calçados de Franca (SindiFranca, fundado em 1959), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Núcleo de Tecnologia e Design do Couro e Calçado do Senai, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), a Faculdade de Tecnologia de São Paulo (Fatec), a Universidade de Franca (Unifran), o Centro Universitário Municipal de Franca (Uni-FACEF) e a Universidade Estadual Paulista (Unesp). Como se pode perceber, estão presentes em Franca os elementos centrais de um arranjo produtivo local, de acordo com o entendimento que se tem dessa configuração fabril no âmbito da literatura e nas políticas públicas<sup>1</sup>.

Não obstante ainda manter atualmente inegável projeção, as últimas décadas foram de visível declínio para o polo industrial de Franca, sobretudo ao que diz respeito ao desempenho competitivo internacional, dando ensejo a processos recorrentes de crise. A seguir será realizada uma breve análise das características econômico-produtivas do arranjo produtivo de Franca nas duas últimas décadas, chamando atenção para as singularidades da estrutura de produção do calçado, assim como para o perfil de seu tecido empresarial. A discussão desses aspectos contribui de modo especial para a compreensão do efetivo impacto das políticas públicas existentes em face das demandas concretas do setor calçadista e do arranjo produtivo em questão, assunto trabalhado no capítulo seguinte.

---

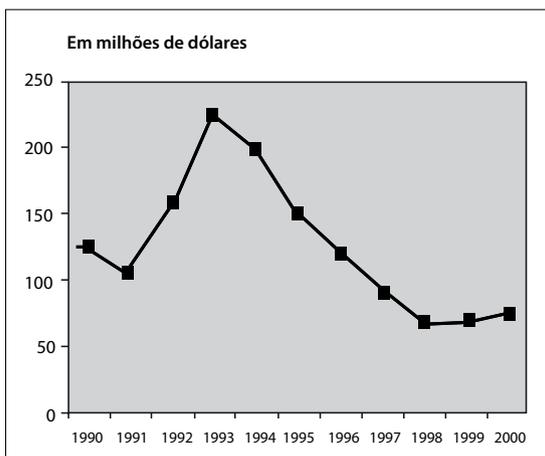
1. Em estudo sobre as aglomerações industriais do estado de São Paulo, Suzigan et al. (2001) argumentam que “Franca constitui um exemplo praticamente perfeito de cluster industrial”.

## 2.1 Desempenho competitivo no contexto da globalização

Tendo sua origem na década de 1920 e seu período de consolidação nos anos 1950/60, a indústria calçadista local vivenciou seu momento de auge na década de 1980. Em 1984, por exemplo, foram exportados mais da metade dos 32 milhões de pares de calçados (11,6% da produção nacional) fabricados no município, o faturamento com as vendas para o exterior atingiu a marca de US\$ 164,5 milhões, o equivalente a 15% do total das exportações brasileiras de calçados (Gorini et al., 2000). No contexto do setor calçadista nacional, Franca detinha à época representatividade superada apenas pelo polo industrial do Vale do Rio dos Sinos, no Rio Grande do Sul, formado por cerca de duas dezenas de municípios.

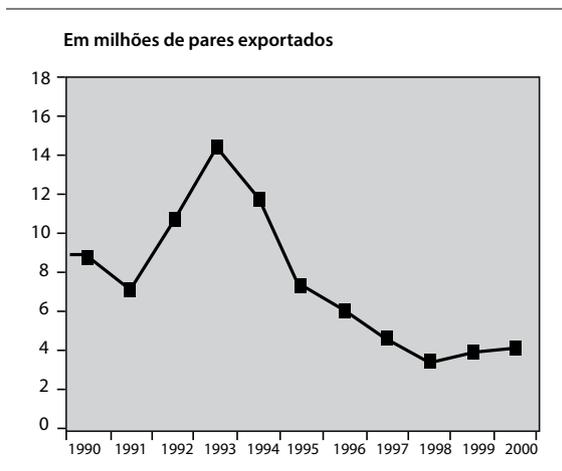
Entretanto, o período que se seguiu a esse apogeu foi particularmente dramático para o arranjo produtivo de Franca. Esse polo industrial local sofreu como poucos o impacto das mudanças decorrentes da abertura da economia brasileira, engendrada como resposta à intensificação do processo de globalização, sendo o efeito mais agudo desse processo o acirramento da concorrência com produtores chineses e do sudeste asiático na disputa do mercado nacional e internacional. Por outra parte, observou-se ainda o arrefecimento – até o quase desaparecimento – dos estímulos e benefícios estatais diretos ao setor. Nos gráficos a seguir, é possível vislumbrar a dinâmica de instabilidade no que diz respeito à manutenção da participação no mercado externo, destacando-se a acentuada queda nos valores e volume de exportação nesse período, a despeito de um bom momento vivenciado em 1992 e 1993. Quanto ao mercado interno, após o pico de vendas de 26 milhões de pares atingido em 1986, houve um decréscimo abrupto no ano posterior, seguido por um modesto crescimento nos dez anos seguintes, sendo que apenas em 1999 se chegou próximo (25,4 milhões de pares) ao número alcançado treze anos antes (Gráficos 1, 2 e 3).

Gráfico 1 – Evolução do valor das exportações de calçados realizadas pelo polo industrial de Franca entre 1990 e 2000



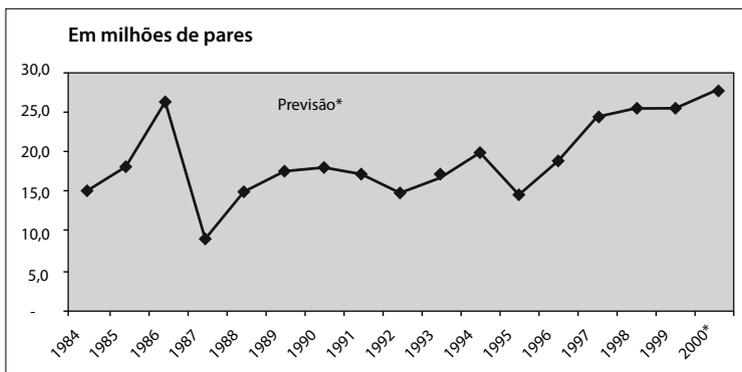
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de Abicalçados (2005).

Gráfico 2 – Evolução do volume das exportações de calçados realizadas pelo polo industrial de Franca entre 1990 e 2000



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de Abicalçados (2005).

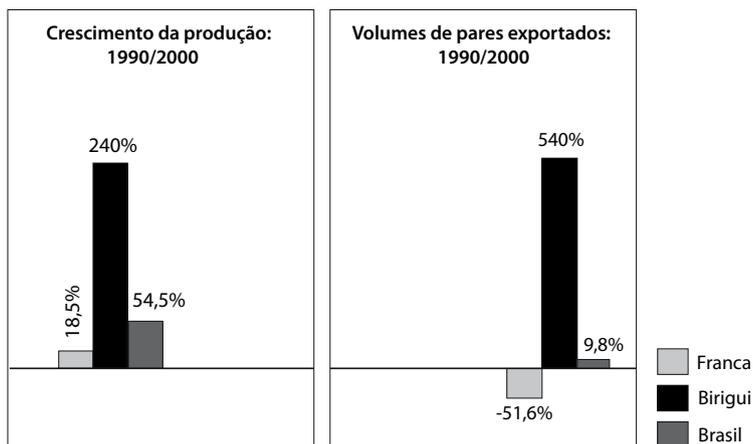
Gráfico 3 – Evolução do volume de vendas no mercado interno realizadas pelo polo industrial de Franca entre 1984 e 2000



Fonte: Gorini et al. (2000, p.13).

Quando se compara o desempenho econômico do arranjo produtivo de Franca com o polo industrial de Birigui, aglomeração industrial especializada na produção de calçados infantis, a perda de competitividade do primeiro se destaca mais. Enquanto a produção em Franca cresceu modestos 18,5% entre 1990 e 2000, passando de 27 para 32 milhões de pares fabricados, em Birigui a elevação foi de 240%, passando de 21 para 71,4 milhões de pares fabricados. No que diz respeito à exportação, enquanto em Franca há um decréscimo de 51,6% no mesmo período, indo de 8,9 milhões para 4,3 milhões de pares vendidos ao mercado externo, em Birigui o número de pares exportados aumentou 540% – passando de irrisórios 700 mil pares no início da década de 1990 para 4,5 milhões de pares, um pouco acima do número obtido por Franca.

Gráficos 4 e 5 – Desempenho da produção e das exportações (1990/2000)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de Gorini et al. (2000), Guerrero (2004) e Abicalçados (2005).

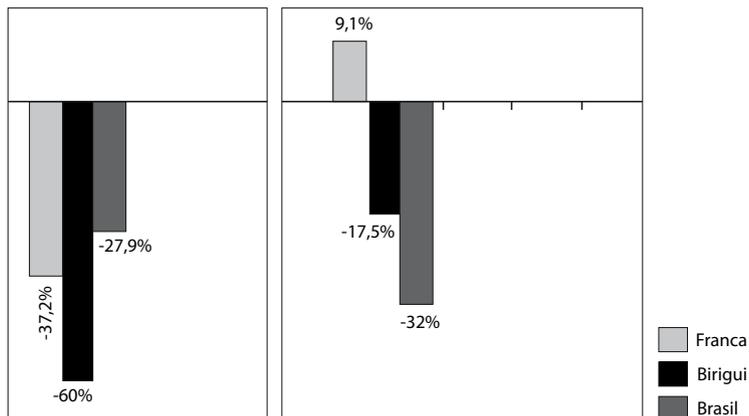
A diferença de desempenho entre os dois polos calçadistas se torna ainda mais significativa quando se considera o fato de que o segmento produtivo predominante em Birigui – tênis infantis em material sintético – sofreu mais forte a concorrência asiática que os tradicionais sapatos masculinos de couro característicos de Franca. De valor agregado mais baixo, sobretudo em virtude da matéria-prima mais barata e confecção menos complexa (fator que converge com o baixo custo da mão de obra), os calçados sintéticos fabricados na China, Índia, Taiwan, Indonésia, Tailândia e Vietnã, entre os competidores mais importantes, colocaram o mercado do setor sob uma forte concorrência em todo o mundo.

Passada a primeira década de maior impacto em razão dos efeitos da reestruturação produtiva capitalista, o arranjo produtivo de Franca demonstra ter sofrido, tanto quanto o conjunto da indústria calçadista brasileira, as consequências da competição asiática no mercado internacional. Todavia, paralelamente ao ine-

gável declínio do volume exportado, elevou-se significativamente o número de pares fabricados, e as vendas no mercado interno tiveram acréscimo considerável – certamente impulsionadas pela ascensão da chamada “nova classe média” na última década. Não obstante a perda de espaço no mercado externo, houve uma pequena alta no valor total das exportações (9,1%) se comparadas as cifras de 2000 e 2012; de toda forma, o montante de US\$ 83,7 milhões obtido em 2012 representa cerca da metade das vendas internacionais em 1984 (US\$ 164 milhões) ou 51,4% menos que em 1990 (US\$ 126,7 milhões). Embora tenha experimentado momentos de aguda crise na última década, o polo de Franca ainda obteve desempenho acima da média nacional do setor: o valor exportado pelo conjunto da indústria de calçados brasileira decresceu 32%, passando de US\$ 1,47 bilhões em 2000 para US\$ 1 bilhão em 2012, enquanto o volume exportado diminuiu de 157 milhões para 113,2 milhões de pares vendidos (queda de 27,9%). A alta no valor total das exportações certamente deveu-se à elevação em 74% do preço médio no mercado externo do calçado produzido em Franca, o que qualitativamente é um fator muito importante, pois materializa o aperfeiçoamento de parte da indústria existente no polo.

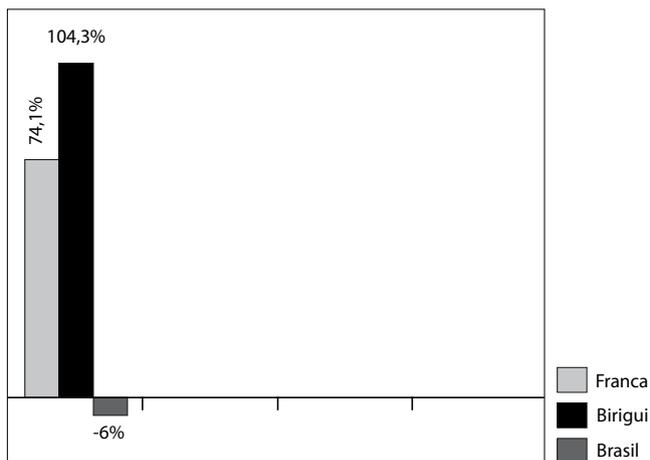
Ao se retomar a comparação com o polo calçadista analisado anteriormente, verifica-se que em Birigui os efeitos da concorrência asiática foram muito mais intensos na década de 2000 que na anterior, havendo significativa retração de seu desempenho em números absolutos em todos os aspectos. Nos Gráficos 6, 7, 8 e 9 é possível observar que em Birigui o valor e o volume das exportações caíram significativamente, assim como a produção geral de calçados. No entanto, esses dados camuflam um surpreendente salto qualitativo: competindo internacionalmente em um mercado dominado pelos asiáticos, a indústria de Birigui conseguiu agregar valor ao seu produto em níveis ainda superiores aos de Franca: o preço médio do par exportado elevou-se em 104%, enquanto assistiu-se a um decréscimo de 6% na média nacional.

Gráficos 6 e 7 – Desempenho das exportações em volume e valor (2000/2012)



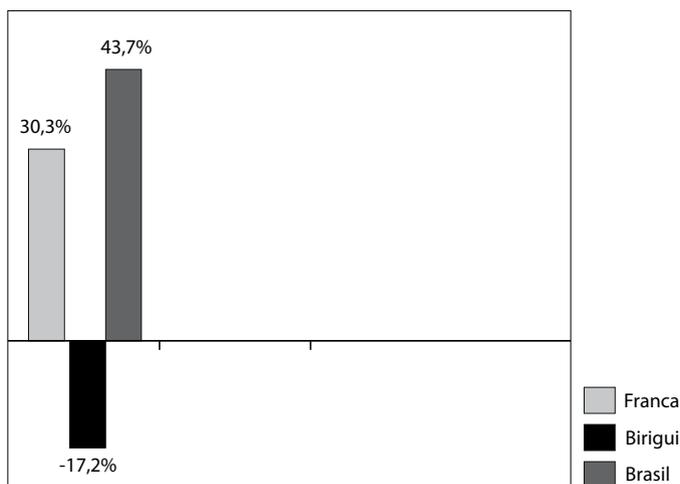
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Gorini et al. (2000), Abicalçados (2012) e SindiFranca (2013).

Gráfico 8 – Valor médio do par exportado entre 2000 e 2012



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Gorini et al. (2000), Rizzo (2004), Souza (2004), Abicalçados (2012) e SindiFranca (2013).

Gráfico 9 – Crescimento da produção de calçados entre 2000 e 2012



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Gorini et al. (2000), Rizzo (2004), Souza (2004), Abicalçados (2012) e SindiFranca (2013).

Compreensão mais abrangente da performance competitiva do arranjo produtivo de Franca exige, com efeito, o aprofundamento da apreensão da dinâmica produtiva característica da fabricação do calçado, por um lado, e da indústria calçadista de Franca, por outro. Aspectos específicos da produção desse artefato explicam muitos dos fatores pertinentes à estrutura produtiva local, contribuindo para o entendimento do perfil empresarial, no que diz respeito tanto a sua formação social quanto a sua conduta empreendedora. Nas seções seguintes busca-se uma reflexão aprofundada sobre esses elementos.

## 2.2 Especificidades técnicas da indústria do calçado

A primeira discussão a ser feita quanto à estrutura produtiva do polo industrial de Franca diz respeito às especificidades das condições de produção que caracterizam a fabricação do calçado,

sobretudo se comparadas às transformações tecnológicas e de desenvolvimento de novos processos que distinguem o capitalismo industrial em tempos atuais. Na indústria do calçado, de forma nenhuma podemos falar de uma “expansão do trabalho intelectual e de redução e desvalorização do trabalho manual”, cenário que o sociólogo Bernardo Sorj (2001, p.78) utiliza para descrever as características do novo processo de acumulação capitalista decorrente das transformações globais em curso a partir das duas últimas décadas do século XX.

Ainda prevalece nessa indústria a habilidade manual como fator fundamental não apenas na dinâmica da produção, mas também como elemento de ligação para a gênese de inúmeras trajetórias empresariais. Atualmente, enquanto se observa nos mais diversos setores o avanço quase sem limites da microeletrônica no que diz respeito ao planejamento, execução e controle dos processos de produção fabris, na indústria do calçado essa dinâmica é ainda incipiente, restringindo-se praticamente à concepção do produto. A explicação de Achyles Barcelos da Costa em importante estudo sobre a competitividade da indústria brasileira serve como ponto de partida para o entendimento dessa questão; segundo esse economista, a natureza do artefato “calçado” é um elemento a obstaculizar a modernização técnica da sua produção: “a complexidade das fases de costura e montagem, onde se concentra cerca de 80% da mão de obra, tem limitado as possibilidades de automação” (Costa, 1993, p.2). Conforme complementa, a fabricação do calçado

caracteriza-se por constituir um processo de trabalho de natureza intensiva em mão de obra, *com tecnologia de produção que guarda ainda acentuado conteúdo artesanal*. Assim, esta indústria apresenta elevado potencial de emprego, desempenhando importante papel na incorporação de mão de obra, inclusive não especializada (Ibid., p.1, grifo nosso).

Com essa mesma ênfase, Valmíria Carolina Piccinini (2001, n.p.) assinala “a tecnologia da maioria das máquinas utilizadas no setor calçadista é relativamente simples [...] presentemente 50 a 60% das máquinas utilizadas na fabricação do calçado são convencionais, isto é, não dispõem de dispositivos eletrônicos”.

Sob diferentes aspectos, a confirmação desses argumentos para o caso do polo industrial de Franca já foram tratados em diversos trabalhos científicos (Barbosa; Mendes, 2004; Barbosa, 2006, 2012). Da mesma maneira, outros estudiosos também compartilham essa mesma avaliação. Analisando a evolução tecnológica da indústria calçadista do Rio Grande do Sul, Clovis Leopoldo Reichert (2004, p.53) observa: “a absorção de inovações nessa indústria se efetua em condições relativamente precárias”, com exceção de algumas poucas empresas de grande porte que, pela natureza de seu produto, conseguem utilizar equipamentos com maior nível de eletrônica embarcada e experimentar graus mais elevados de automação. No entanto, sua conclusão sobre o conjunto da indústria corrobora a linha de raciocínio que vem sendo desenvolvida:

O setor calçadista precisa de parceiros competentes que ajudem na orientação para a concepção e o estabelecimento do planejamento estratégico e tático. [...] Além do treinamento e qualificação de seu pessoal, o setor calçadista também precisa de mais ajuda para qualificar o processo de tomada de decisões no que diz respeito à avaliação e introdução de novas tecnologias e processos (Reichert, 2004, p.67).

Mesmo em países onde a indústria calçadista apresenta maior evolução técnica, o processo de fabricação mantém poucos traços que possibilitem identificar procedimentos tecnológicos avançados. Em pesquisa sobre o operariado da indústria portuguesa, Elísio Estanque (2000, p.246) assinala que

pode dizer-se que o calçado é um daqueles sectores em que a automação é assaz limitada. Mesmo nas tarefas mais mecanizadas, a

componente manual tem um peso significativo. Em todas as posições da linha de montagem essa componente está presente, muito embora haja umas que são mais facilmente efetuadas do que outras.

As especificidades técnicas da indústria do calçado trazem à tona outro fator a ser considerado nesta pesquisa: as condições de produção facilitam a entrada de novos empreendedores e possibilitam a ascensão de pequenos fabricantes à condição de empresários. O baixo nível tecnológico, resultante da lentidão das inovações no setor, reflete-se na configuração de uma indústria de mão de obra intensiva na qual as exigências de capital tendem a ser muito baixas. Segundo Costa (1993, p.1),

a intensidade em força de trabalho e a relativa difusão da habilidade de produzir calçados têm permitido que se inicie essa atividade com uma necessidade de capital relativamente baixa, de modo que as barreiras à entrada e à saída de novas empresas no setor não são expressivas.

Em análise do setor, Reichert (2004, p.53) considera “a quase inexistência de barreiras à entrada de novos competidores no mercado” como componente de uma espécie de círculo vicioso que dificulta o processo de inovação tecnológica nessa indústria; os demais elementos seriam as “condições específicas da produção do calçado de couro” e “a pequena potencialidade de valorização do capital nessa atividade produtiva” (Ibid.). Gorini et al. (2000), por sua vez, apontam as características do processo produtivo do calçado – que “apresenta fortes descontinuidades, o que estimula a sua fragmentação” e as “reduzidas barreiras à entrada verificadas no setor” – como os fatores explicativos para a multiplicação de microempresas nesse ramo industrial (Ibid., p.8).

## 2.3 A estrutura produtiva do território diante do impacto da reestruturação capitalista

Em face do exposto na seção anterior, o exemplo da indústria do calçado se mostra distante daquele salientado pelo sociólogo Ricardo Antunes para caracterizar a essência da “lógica destrutiva vigente” no capitalismo contemporâneo, marcada indelevelmente por “mecanismos utilizados pela reestruturação produtiva do capital visando reduzir trabalho *vivo* e ampliar trabalho *morto*” (Antunes, 2003, p.112, grifo do autor). A persistência da fabricação predominantemente manufatureira<sup>2</sup> nessa indústria possibilitou a sobrevivência do “saber-fazer” e da “habilidade” como fatores importantes no universo da produção, não fazendo da subsunção plena do trabalho à maquinaria uma realidade incondicional. Assim, contrariando a *lógica* dos novos tempos, nesse setor, o ofício, a habilidade manual, acabou por constituir uma porta de acesso ao “mundo empresarial”, tornando o *saber-fazer* um aspecto relevante a explicar a emergência de empresários do setor, já que essa é uma indústria na qual a magnitude do capital não parece ser componente decisivo para o início do empreendimento.

Ao contrário do que possa indicar determinadas simplificações teóricas recorrentes, no território estudado, em razão das características singulares de sua estrutura produtiva, o impacto das mudanças desencadeadas em escala global produziu efeitos que exigem um esforço interpretativo mais complexo que aqueles que correlacionam a ordem econômico-social atual meramente a hipertrofia das dimensões do mercado e a depreciação do fator trabalho. Essas mudanças ocasionaram ao mesmo tempo tanto a precarização

---

2. Entenda-se aqui produção manufatureira no sentido concebido por Karl Marx nos capítulos “Divisão do trabalho e manufatura” e “A maquinaria e a indústria moderna” de *O Capital*. Resumidamente, Marx (1996) entende como manufatura a produção realizada manualmente a partir da divisão do trabalho – podendo ainda haver a combinação de trabalho manual com máquinas simples, utilizadas individualmente. Grosso modo, a manufatura seria o estágio tecnológico intermediário entre o artesanato e a produção mecanizada.

quanto uma fuga à rigidez da produção fordista para os trabalhadores empregados na indústria do calçado – ambos os processos gerados sob o efeito da hegemonia de determinada versão do toyotismo<sup>3</sup> como padrão de organização da produção fabril.

As transformações observadas no tecido empresarial do arranjo produtivo de Franca desde o início da década de 1990 demonstram que, por certo, não foi incomum nesse período a *conversão* de operários do calçado à condição de empresários – sobretudo, microempresários. Em virtude das baixas barreiras à entrada nesse setor, o estabelecimento como fabricantes foi, por certo, o caminho encontrado por muitos trabalhadores dispensados de grandes e tradicionais empresas como Terra, Pestalozzi, Francano, Guaraldo, Paragon, M 2000, entre outras, que nos anos 1990 sucumbiram ao “choque de competitividade” engendrado pela emergência da concorrência asiática na aurora da nova ordem econômica global. No segmento no qual predomina ainda o trabalho essencialmente manufatureiro, e por vezes artesanal, o “saber-fazer” teve, seguramente, peso crucial na “decisão” dos trabalhadores em se estabelecerem como empresários.

Um forte indicativo de que essa dinâmica de *conversão* de ex-operários em industriais se processou de maneira incontrolável nas últimas décadas é percebida na expansão de micro e pequenas empresas fabricantes de calçados na estrutura econômico-produtiva de Franca, quase triplicando em número entre 1990 e 2011. De acordo com os dados da Relação Anual de Informações Sociais do

---

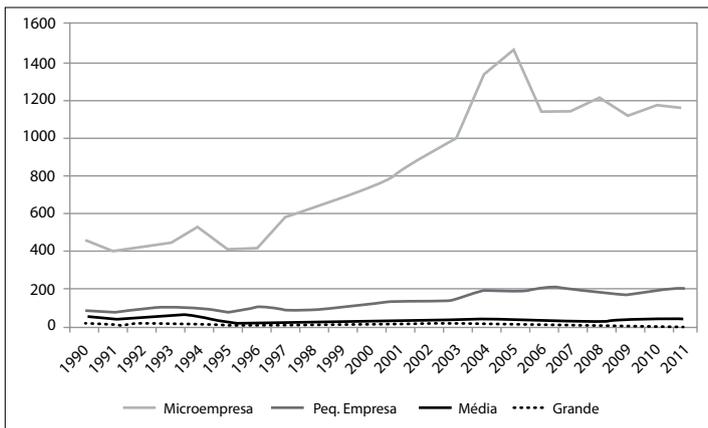
3. Deixe-se bem claro que a influência do *toyotismo* na indústria calçadista de Franca se restringiu predominantemente a duas de suas dimensões principais: a subcontratação da produção (a principal e mais disseminada delas) e o estabelecimento da multivariabilidade de funções, que estimula a polivalência do trabalhador (esta, apenas nas empresas que adotaram a produção por células). Outros dos demais traços básicos do *toyotismo*, como produção vinculada à demanda, *just in time*, *kanban* e os círculos de controle de qualidade, praticamente inexistiram ou apenas marginalmente foram implementados pelas empresas calçadistas locais. Para um rápido balanço das principais transformações impressas no universo produtivo com a emergência do toyotismo, veja-se Antunes (2003), em especial os capítulos III e IV.

Ministério do Trabalho e do Emprego (RAIS/MTE, [s.d.]),<sup>4</sup> as microempresas aumentaram de 449 para 1.163, e as pequenas foram de 71 para 195 – sendo que em alguns anos desse período esses números foram ainda mais elevados<sup>5</sup>. Por outro lado, os estabelecimentos de médio e grande porte diminuíram significativamente: as médias reduziram de 49 para 27 e as grandes diminuíram de 9 para apenas 1. Os últimos cinco anos da década de 1980 apresentaram números ainda mais impressionantes; justamente nesse período que foi o momento histórico de maior impacto para o país das mudanças que deram ensejo à reestruturação do capitalismo em escala global, o número de microempresas calçadistas mais que dobrou em um curto espaço de tempo: de 204 em 1985 para 449 em 1990.

Nos Gráficos 10 e 11 é possível acompanhar a evolução do número de empresas calçadistas no polo industrial de Franca segundo o seu porte.

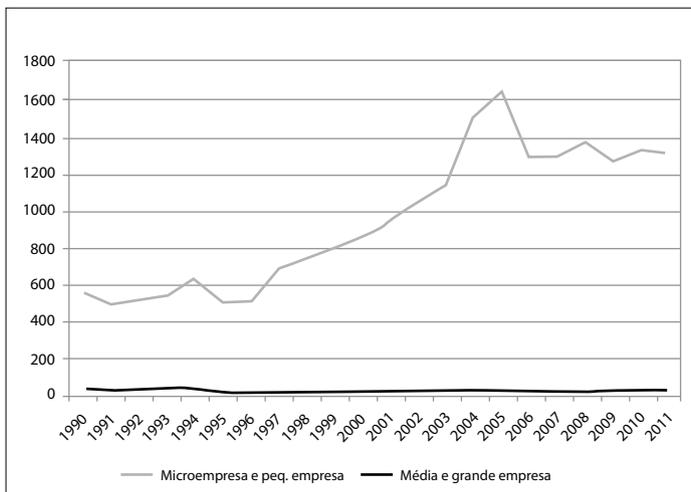
- 
4. Salvo outra indicação, todas as informações acerca do número de empresas e o total de trabalhadores têm essa fonte. É importante ressaltar que os números aqui apresentados se referem apenas às empresas fabricantes de calçados, estando excluídas as prestadoras de serviços – das quais se falará adiante.
  5. Para a classificação das empresas utilizou-se aqui os mesmos critérios empregados pelo SindiFranca: *microempresa* (até 19 funcionários); *pequena* (20 a 99 funcionários); *média* (100 a 499 funcionários); e *grande* (mais de 500 funcionários).

Gráfico 10 – Evolução do número de empresas calçadistas por porte (1990-2011)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da RAIS/MTE, [s.d.]

Gráfico 11 – Evolução do número de empresas calçadistas – Números agregados para micro e pequenas empresas / médias e grandes empresas (1990-2011)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do RAIS/MTE, [s.d.]

Paralelamente à dinâmica de expansão das micro e pequenas empresas e, com efeito, de forma complementar a esse processo, a eliminação de postos de trabalho pelo fechamento de indústrias de médio e grande porte levou a um alargamento sem precedentes da rede de prestadores de serviços. Segundo o Cadastro de Contribuintes Ativos da Prefeitura Municipal de Franca (2013), atualmente o número de estabelecimentos que prestam serviços de pesponto, acabamento, costura manual, corte, chanfração etc., perfaz o total de 1.546 – em meados da década passada esse total já ultrapassava o total de 1.500<sup>6</sup>. Todavia, em Franca, diferentemente do padrão observado pela literatura que trata da temática da reestruturação produtiva, essa expansão de empresas prestadoras de serviços não tem como causa imediata o atendimento das necessidades de flexibilização do grande capital. Pelo contrário, esse processo favoreceu o surgimento de micro e pequenos empreendimentos, que puderam emergir já dispensados das obrigações de uma série de atividades, desde seu início transferidas a terceiros – o que diminuiu ainda mais o capital inicial necessário à entrada no ramo.

Nesse aspecto, a experiência do polo industrial de Franca assume configuração bastante distinta daquela presente em trabalhos que se tornaram referências na análise dos efeitos desencadeados pela reestruturação produtiva do capitalismo a partir da década de 1970, como os do geógrafo David Harvey e do sociólogo André Gorz. De acordo com Harvey, no contexto do que chama de *acumulação flexível*, caracterizada pela flexibilização dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo,

os pequenos negócios, as estruturas organizacionais patriarcais e artesanais também floresceram. [...] Novos sistemas de coordenação foram implantados, quer por meio de uma complexa variedade de arranjos de subcontratação (que ligam pequenas firmas a

---

6. Dados de 2005 referentes ao mesmo cadastro.

operações de larga escala, com frequência multinacionais), através da formação de novos conjuntos produtivos em que as economias de aglomeração assumem crescente importância, quer por intermédio do domínio e da integração de pequenos negócios sob a égide de poderosas organizações financeiras ou de marketing (a Benetton, por exemplo, não produz nada diretamente, sendo apenas uma potente máquina de marketing que transmite ordens para um amplo conjunto de produtores independentes). (Harvey, 1995, p.150).

Ênfase semelhante é pontuada por Gorz (2005, p.26) quando ressalta que os pequenos prestadores de serviços independentes “estão, na realidade, sob a dependência de um único grande grupo, ou de um pequeníssimo número de grandes grupos que os submetem à alternância de períodos de hiperatividade e de desemprego”.

No caso estudado, o fenômeno do autoemprego – típico dos novos tempos do capitalismo – tem como uma das suas dimensões mais notáveis a superação das fronteiras da prestação de serviços, uma das principais características de seu advento, e se enraíza de modo efetivo no universo da produção industrial em si. Subvertendo a ideia recorrente de que no contexto da globalização a proliferação de novos pequenos negócios se dá como complemento às atividades do grande capital, em Franca a emergência de novos empresários ocorre com surpreendente vigor na linha de frente dessa indústria, ou seja, na atividade principal voltada para o mercado: a fabricação de calçados. Entrevistas realizadas com empresários em outro trabalho de pesquisa<sup>7</sup> demonstraram, ademais, que a transição da condição de prestador de serviços para a de fabricante de calçados também não foi uma possibilidade incomum na indústria de Franca. O depoimento do Empresário F.,<sup>8</sup> que em 2006 era pro-

---

7. Novos empreendedores na indústria do calçado: formação social e ação empresarial. Projeto de Pesquisa, Programa Jovem Pesquisador – Fapesp, Proc.: 2003/13963-0. 2008.

8. Foram utilizados aqui nomes fictícios a fim de preservar a identidade dos entrevistados.

prietário de uma fábrica com 72 funcionários e produção de 800 pares/dia, confirma essa assertiva: “*com apoio do sogro iniciei pres-tando serviço, depois em meados de 1986 me tornei um pequeno fabri-cante com outros sócios*” (informação verbal).<sup>9</sup> A declaração dada pelo Empresário E.<sup>10</sup> contribui no mesmo sentido: “*no início fizemos uma transição da banca de pesponto pra fábrica, aproveitando parte dos funcionários para este processo*” (informação verbal).<sup>11</sup>

A expressão mais contundente da reestruturação do capita-lismo no polo calçadista de Franca obedece, então, a uma dupla di-nâmica, marcada por elementos bastante singulares considerados as características desse processo em escala global. É possível ob-servar, por um lado, uma intensa fragmentação do tecido empresar-ial representada pela predominância absoluta de micro e pequenas empresas especializadas na fabricação de calçados. Por outro lado, essa dinâmica tem como substrato importante a hiperintensificação da subcontratação, localmente também chamada de “terceiri-zação”, ou seja, a realocação de parte do processo produtivo por meio da subcontratação de empresas e/ou pessoas especializadas na realização dos mais diversos serviços próprios a essa indústria: pesponto, corte, chanfração, entre outros. O *toyotismo* assume, nesse caso, um sentido inverso ao que comumente lhe é peculiar. A transferência de parte da produção a “terceiros” não serve estrita-mente ao objetivo de desoneração do grande capital, pelo contrário, tem papel decisivo na expansão das micro e pequenas indústrias que passam a concorrer diretamente com as médias e grandes em-presas – concorrência esta que não raro ganhou contornos de uma competição predatória.

---

9. Depoimento concedido a Barbosa em 5 de julho de 2006, presente no trabalho *Novos empreendedores na indústria do calçado: formação social e ação empresar-ial* (2008).

10. O empresário em questão era, em 2006, proprietário de microempresa com 9 funcionários e produção de 300 pares/dia.

11. Depoimento concedido a Barbosa em 15 de agosto de 2006, presente no tra-balho *Novos empreendedores na indústria do calçado: formação social e ação empresar-ial* (2008).

Outrossim, cabe lembrar que a subcontratação não é um fenômeno novo na indústria do calçado como é em outros setores, em que apenas nas três últimas décadas emerge esse tipo de trabalho. É sim, um elemento praticamente inerente à fabricação de sapatos há pelo menos um século e meio. Conforme já foi destacado em trabalho anterior (Barbosa, 2006), em *O Capital*, o trabalho domiciliar de costuradores de calçados é exemplo recorrente utilizado por Karl Marx para tratar do moderno trabalho a domicílio; segundo Marx (1996),<sup>12</sup> o trabalho familiar na fabricação de sapatos e botas absorveu boa parte da produção de máquinas de costura, que eram, já naquela época, alugadas aos trabalhadores domiciliares que não tinham condição de comprá-las. Marx assinala ainda que, em Londres, após o surgimento da máquina de costura, a distribuição de trabalho a domicílio para a fabricação de calçados foi a última a desaparecer entre os setores nos quais esse tipo de trabalho era comum, e a primeira a reaparecer depois de algum tempo. Em seu clássico *A evolução do capitalismo*, Maurice Dobb (1976, p.324) confirma esse argumento ao assinalar que em 1871 “diversos processos na fabricação de botas ainda eram executados por trabalhadores externos [sendo que] quase todo o acabamento era feito em casa”. Dessa forma, não há como falar deste elemento do *toyotismo* como uma completa novidade a transformar toda a estrutura de produção no setor.

O impacto maior do *toyotismo* no território produtivo local não se fez sentir por intermédio da introdução de novas tecnologias, sejam elas de produção, materializadas no aprimoramento de maquinário visando ampliar a automação fabril, ou de processos, com a implantação do *just in time*, *kanban* ou difusão da economia de escopo. Esse é o caráter geral do processo de acumulação flexível que passa a caracterizar o capitalismo industrial nas últimas décadas. É pensando justamente nesse aspecto que o sociólogo Mi-

---

12. Ver, sobretudo, o tópico 8 do Capítulo XIII (Livro I, Vol. I), que trata do trabalho domiciliar.

chel Vakaloulis (2003, p.124-125) argumenta: “as estratégias de flexibilidade apoiam-se nas novas tecnologias de automatização para intensificar a mobilidade da mão de obra e dos fluxos produtivos” e que essa mesma flexibilidade somente consegue efetivo êxito nas tarefas de gerir com fluidez os processos de trabalho, integrar funcionalmente os coletivos de trabalho, descompartimentar as hierarquias da empresa, dispersar as unidades de produção e colocá-las em concorrência, porque “assistida ‘materialmente’ pelas novas tecnologias de informação” (Ibid.). Em Franca, a flexibilização capitalista tem sua expressão mais marcante na hipertrofia de um antigo elemento já presente e tradicional na sua estrutura produtiva e que traduz notadamente sua característica manufatureira: a subcontratação.

Essa interpretação é corroborada pela socióloga Vera Navarro (2006, p.424), que em importante artigo sobre o tema conclui: “as mudanças ocorridas nesse setor produtivo não dependeram da incorporação de recursos tecnológicos avançados, mas fundam-se no uso intensivo do trabalho informal nas ‘bancas’ e em domicílio”. No entanto, em que pese essa concordância inicial, a avaliação geral feita por Navarro a respeito dos efeitos da reestruturação produtiva em Franca diverge das considerações apresentadas nesta pesquisa. Para ela, o processo de reestruturação capitalista tem uma dinâmica monolítica, qual seja, o da precarização das relações de trabalho. Conforme argumenta,

o processo de terceirização em curso no país, na sua variante “espúria”, intensifica a extorsão de mais-valia absoluta, e o comportamento da indústria calçadista francana diante dessa nova lógica do mercado serve de exemplo, pois naquele ramo industrial a subcontratação ou terceirização, com tem sido referenciada ultimamente, é velha conhecida e convive com formas não especificamente capitalistas de exploração do trabalho, como o trabalho em domicílio, que pode, ou não, assumir características de trabalho familiar (Navarro, 2006, p.413).

Por outra parte, a reflexão de Navarro sobre os efeitos draconianos da reestruturação produtiva para a indústria calçadista de Franca revela um inegável sabor de *nostalgia do fordismo*:

As principais mudanças observadas no interior das fábricas foram a redução de postos de trabalho, principalmente daqueles relacionados a tarefas auxiliares nas diversas seções das fábricas, e a utilização do trabalho em grupo ou células de produção, que, por meio do reagrupamento de tarefas antes realizadas individualmente, deu origem ao trabalhador polivalente ou multifuncional, à rotação de tarefas, mudanças essas que são apresentadas como estratégias modernas para adequar a produção à nova lógica capitalista, mas que para o trabalhador, representam apenas sobrecarga, superposição de tarefas, que passam a coexistir com maior intensificação e controle do trabalho (Navarro, 2006, p.413).

À luz da pesquisa apresentada neste livro, a *lógica* descrita por Vera Navarro poder ser também interpretada por um viés diferente – em certa medida, diametralmente oposto. A dinâmica examinada pela socióloga seguramente precarizou as relações de trabalho, “expulsando” contingente expressivo de operários das indústrias, mas, por outro lado, ao substituir a rigidez *fordista* pela disseminação do “saber-fazer” de modo mais amplo no interior das fábricas cumpriu a função de instrumento de alavancagem de boa parte dos empreendimentos surgidos nas duas últimas décadas. Muitos empresários idealizaram os modelos e foram os artífices dos produtos saídos de suas fábricas nos primeiros momentos de sua existência.

Isso foi possível em razão de ser a indústria do calçado um setor com reduzidas barreiras à entrada, conforme já salientado anteriormente, tornando possível fazer do “*savoir faire* sapateiro” uma chave de transposição da condição operária a de fabricante. A dinâmica de reestruturação produtiva, ao intensificar a difusão do trabalho domiciliar, contribuiu do mesmo modo para disseminar *know-how* de fabricação do calçado por amplas camadas da classe trabalhadora; ao facilitar o acesso à concepção de modelos, *design* e

materiais em ambiente produtivo no qual as condições de estabelecimento por conta própria são favoráveis, o “turbilhão da reestruturação” também gerou uma multidão de novos competidores.

A complexidade das tramas econômico-sociais engendradas pelos efeitos da reestruturação capitalista no polo industrial de Franca exige uma abordagem que não se restrinja, meramente, às perspectivas da generalização teórica recorrente sobre o tema, sob pena de não se conseguir contemplar o que a experiência desse território tem de singular. E mais: reduzir a análise das transformações ocorridas ao prisma da *precarização* limita a possibilidade de explicação da sobrevivência no tempo desse arranjo produtivo – não obstante as crises e sobressaltos das últimas décadas. Por um lado, a precarização esclarece a incontrolável expansão das micro e pequenas empresas, que surgem às centenas a cada ano. A análise de Werner Sengenberger e Frank Pike<sup>13</sup> fornece importante contribuição ao exame dessa questão ao vincularem o fenômeno da precarização a um círculo vicioso que resulta, recorrentemente, em uma espiral de instabilidade do emprego. De acordo com Sengenberger e Pike (2002, p.117), o problema da opção pela precarização

é que a melhora que proporciona ao desempenho competitivo, se houver alguma, costuma durar pouco. Na maioria dos casos, o que faz é acentuar o mal-estar. Salários ruins e contratos de trabalho por tempo determinado constituem um empecilho para que a firma capte e mantenha a mão de obra qualificada de que precisa para ter eficiência e flexibilidade; além disso, este enfoque raramente induz a empresa a ‘investir’ em sua mão de obra para torná-la mais produtiva. Assim, como a firma não consegue um desempenho melhor, nem tem outra opção, novos cortes podem vir a ser inevitáveis, o que resulta em uma espécie de círculo vicioso que descreve uma espiral descendente.

---

13. À época em que escreveram, Sengenberger e Pike ocupavam, respectivamente, os postos de diretor e pesquisador do Programa Nova Organização do Trabalho do Instituto Internacional de Estudos do Trabalho, entidade autônoma vinculada a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Por outro lado, não se pode desconsiderar o fato de que concomitantemente à precarização das relações de trabalho, desde o início da década de 1990 o polo de Franca vivenciou o fechamento de quase metade das empresas de médio porte e 90% das grandes empresas, o que poderia ter comprometido irreversivelmente não apenas a competitividade do arranjo produtivo, mas igualmente ter causado o colapso generalizado do emprego no território. Embora os momentos de crise não tenham sido incomuns nas duas últimas décadas, a indústria de Franca resguarda ainda significativa projeção no âmbito do setor calçadista brasileiro. No que diz respeito ao emprego, há períodos de agudo declínio – como nos meses finais de 2008<sup>14</sup> –, mas outros de considerável destaque no cenário nacional. De acordo com dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (CAGED/MTE), no primeiro semestre de 2008 Franca foi uma das dez cidades brasileiras que mais gerou emprego, com criação de quase 8 mil vagas (a cadeia produtiva do calçado foi responsável por 76% desse número). Em janeiro de 2011 e de 2012, Franca ocupou, respectivamente, a oitava colocação e a sexta colocação em nível nacional, de acordo com a mesma fonte – a indústria calçadista foi responsável por cerca de 80% das vagas criadas. O problema do território neste aspecto é a crônica instabilidade do emprego em face da fragilidade da estrutura produtiva.

Em face do exposto, não é de forma alguma despropositado entender a expansão das micro e pequenas empresas, assim como o autoemprego resultante dos efeitos da dinâmica de reestruturação capitalista, como fatores responsáveis por sustentar a manutenção do trabalho e da competitividade econômica no território mesmo diante da turbulência enfrentada no contexto da globalização.

---

14. Segundo dados do CAGED/MTE, em dezembro de 2008 Franca foi a terceira cidade do país com maior saldo de desemprego no país em números absolutos. Com saldo negativo de 11.101 empregos, Franca ficou atrás apenas de São Paulo (- 37.286) e Manaus (- 11.938), sendo que estas duas são metrópoles com respectivamente 10,9 milhões e 1,7 milhões de habitantes.

Nesse sentido, emerge no polo calçadista de Franca, em dimensões bastante expressivas, um tipo de estrutura produtiva diferenciada que apresenta fortes elementos tanto de desenredamento da rigidez do trabalho assalariado fordista quanto das tramas espúrias da precarização. A análise do cientista político Giuseppe Cocco e outros autores, que se valem do exemplo dos distritos industriais italianos, contribui para a compreensão da experiência de Franca ao associar a perspectiva do trabalho na nova configuração capitalista não mais à empresa fordista, mas ao território. Em suas palavras,

se o emprego (formal, *full time*) entra em crise, o trabalho (em suas múltiplas formas) se espalha pelo território, integrador de uma diversidade que encontra as condições para sua reprodução nas cadeias produtivas formadas pelas redes de pequenas e médias empresas (Cocco et al., 2002, p.23-24).

Em estudo publicado em 2004, a economista Gláucia Campregher vislumbra, em experiências dessa natureza, a possibilidade de se confrontar de modo eficaz com o poderio das grandes organizações capitalistas – e até mesmo de superá-las rumo à construção de uma nova ordem econômica. Segundo observa,

paralelamente à superação da rigidificação fordista pela acumulação flexível, abre-se a possibilidade de uma superação do assalariamento como forma exclusiva do trabalho e da grande empresa como destino de toda e qualquer empresa vitoriosa na concorrência capitalista. Não muda apenas a forma de contratação do trabalho, mas da sua organização, de modo que os trabalhadores têm a chance de se organizar independentemente do empresário (ou, pelo menos, independentemente daquele empresário que meramente pagava o preço da força de trabalho e a carregava para a fábrica). *O que significa dizer que o trabalho não está fadado a amargar o destino inexorável de uma flexibilização contratual apenas benéfica para o capital* (Campregher, 2004, p.135-136, grifo nosso).

Cabe ressaltar, porém, que a maioria dos novos industriais de Franca se estabeleceu sem quaisquer noções de preceitos contábeis, de marketing, de processos de informação ou de logística, entre tantas outras habilidades básicas para a administração de uma empresa no estágio atual da sociedade capitalista. São, em grande medida, homens e mulheres egressos do “chão de fábrica”. Pesquisa recente encomendada pelo SindiFranca a um instituto independente<sup>15</sup> constatou que 61% dos empresários locais do setor trabalharam como operários de outras indústrias calçadistas (SindiFranca, 2011).<sup>16</sup> Complementa o perfil dos estabelecimentos industriais do polo a informação de que 50% delas são “empresas familiares, tendo como funcionários esposas, cunhados e outros parentes próximos, [...] [sendo que] 41% são empresas individuais (sem funcionários) [...] [e quanto à estrutura econômica, ressalta-se que] 67% das empresas faturavam no máximo R\$ 10 mil ao mês e 82% eram optantes do Sistema Simples” (Ibid., p.45). Resumindo, a estrutura produtiva do polo calçadista de Franca está assentada em bases econômico-sociais bastante frágeis.

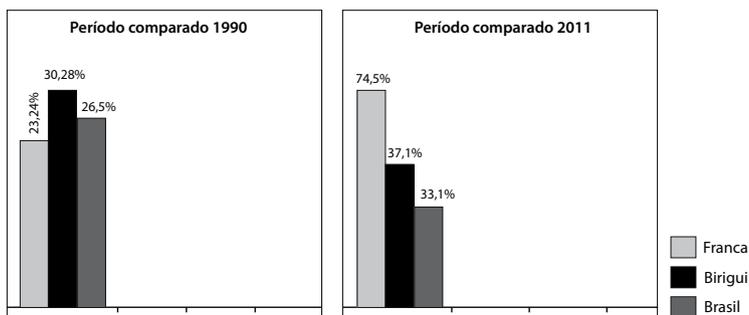
---

15. A pesquisa parece ter sido realizada sobre bases bastante consistentes. De acordo com informações do documento no qual a investigação está inserida (SindiFranca, 2001), o universo de empresas selecionadas para responder as entrevistas em profundidade alcançou o total de 300 estabelecimentos, sendo estes responsáveis por 83% da produção do polo.

16. Pesquisa realizada por Barbosa (2008), em meados da década de 2000, inferiu resultados bastante próximos a essa porcentagem (60%).

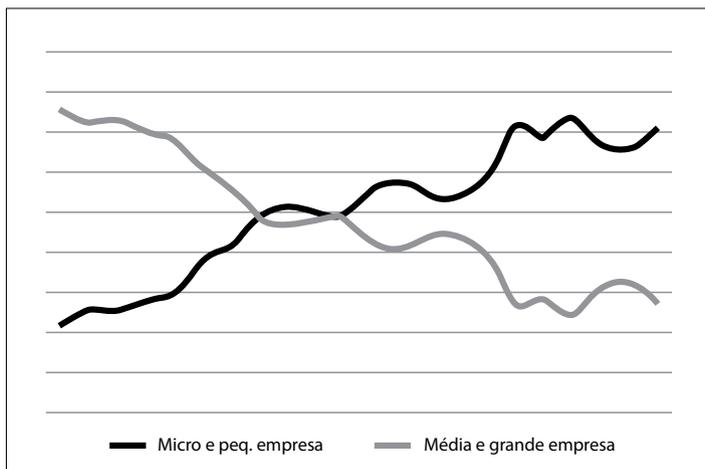
Se nos distritos industriais da Terceira Itália a importância da grande organização fabril permaneceu praticamente inabalada, a despeito da presença maciça de micro e pequenas empresas (Cocco; Urani; Galvão, 2002), no polo calçadista de Franca repousa sobre esta categoria de empreendimentos industriais a responsabilidade pela maior parte da geração dos empregos. Atualmente as empresas de micro e pequeno porte respondem por mais de 2/3 dos empregos (71,5%) da indústria de calçados; somente as microempresas, ou seja, aquelas que possuem até 19 funcionários, são responsáveis por 28,6% dos empregos. Em 1990 a situação era inversa: as médias e grandes empresas respondiam por mais de 3/4 dos empregos (76,8%), sendo as de grande porte responsáveis por 32,1% dos postos de trabalho (Brasil, [s.d.]). Em outras palavras, nas duas últimas décadas o arranjo produtivo local enfrentou um intenso processo de fragilização das bases do emprego. Se comparada à média da indústria calçadista brasileira ou ao polo industrial de Birigui, com o qual já houve cotejamento anterior, pode-se perceber claramente que em Franca as micro e pequenas empresas têm atualmente um peso significativamente maior na geração de empregos – o que não acontecia no início da década de 1990. Nos gráficos a seguir é possível vislumbrar essa diferença, assim como a evolução desse processo nas duas últimas décadas em Franca.

Gráfico 12 – Participação de micro e pequenas empresas na geração de empregos (1990/2011)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do RAIS/MTE (Brasil, [s.d.]).

Gráfico 13 – Evolução da participação de micro e pequenas empresas e de médias e grandes empresas na geração de empregos em Franca (1990-2011)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do RAIS/MTE (Brasil, [s.d.]).

Como se pode depreender da linha de interpretação assumida, a pesquisa relatada buscou analisar as características da estrutura produtiva do território para além de uma perspectiva de uma evocação saudosista do fordismo, de uma chamada ao “retorno à linha de produção”. Pelo contrário, perseguiu-se uma explicação que contemplasse as singularidades da estrutura produtiva local, buscando uma abordagem que convergisse com as exigências do problema abordado. Conforme já discutido, essas singularidades não devem ser examinadas apenas pelo prisma da precarização, desconsiderando o potencial de engendramento de uma nova experiência de configuração produtiva e enfatizando a “vitimização” dos atores sociais envolvidos. Mas seria igualmente equivocado desprezar as fragilidades desses atores e, por conseguinte, da estrutura produtiva na qual eles representam o papel de protagonistas. Por isso o empenho na investigação da atuação pública para a promoção da eficiência coletiva no território analisado. Diante das fragilidades observadas, o Estado e seus agentes institucionais

representam a possibilidade de oferta de serviços que possam suprir as deficiências e debilidades; sua ação é essencial para o fortalecimento de atores sociais que sem apoio oficial certamente terão dificuldade em sobreviver à agressividade da competição na nova lógica global do capitalismo. É isso que será tratado no terceiro capítulo.

### 3

## O POLO INDUSTRIAL DE FRANÇA EM FACE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO

Os efeitos da difusão global da nova dinâmica de acumulação flexível em curso nas últimas décadas, engendrando novo papel para o território no âmbito da competitividade capitalista, repercutiram na configuração das políticas públicas de promoção do desenvolvimento econômico-social. Na Europa, por exemplo, se a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder), em 1975, tinha em seus primórdios o objetivo de promover a integração de locais/regiões como meio para obtenção da coesão social e territorial e, por isso, voltava seus recursos principalmente para bens tangíveis – infraestrutura, recursos naturais e tecnologia – (Comissão Europeia, 2003) e a partir da década de 1990 o foco mudou radicalmente. A dinâmica econômica pós-fordista fez emergir novos tipos de problema, requerendo soluções mais complexas; assim, a política regional europeia passou a se basear no fomento de bens intangíveis, tais como, capital humano, serviços públicos, formação de redes etc., fatores que se associam a uma perspectiva de desenvolvimento “endógeno”, ou seja, vinculada a elementos existentes (ou latentes) em cada território – podendo ser “recursos subutilizados ou não utilizados em cada região” (Ibid., p.13).

Não é por acaso que a política regional europeia passou a ter na promoção de *clusters* um dos pontos cruciais de sua estratégia de desenvolvimento econômico-social e de coesão territorial. Os pressupostos de uma política pública dessa natureza é o apoio a “indústrias interrelacionadas com raízes profundas nas competências ou capacidades de cada região” (Comissão Europeia, 2003, p.15). Desse modo, o foco da ação governamental se voltou a “incentivos específicos a empresas e apoio institucional, por exemplo, sob forma de instituições de transferência de tecnologia ou de formação e educação” (Ibid., p.15). A ideia de que a inovação – e todo o arcabouço de processos informacionais e cognitivos que ela envolve – é uma dinâmica *localizada* no cerne dessa estratégia. Daí a iniciativa de forjar a partir “de baixo” (política ascendente) os mecanismos que impulsionarão a competitividade; como cada território possui “vocações econômicas” e, por conseguinte, necessidades específicas, essas políticas estarão voltadas às demandas objetivas de cada realidade espacial e não mais vinculadas às perspectivas macroestruturais, concebidas “de cima”, por instâncias burocráticas distantes.

Conforme pode se depreender da avaliação realizada por Meyer-Stamer, economista, cientista político e consultor de diversas organizações internacionais ligadas à temática do desenvolvimento e das relações de trabalho, as políticas de promoção de clusters também prosperam para além do contexto europeu. Segundo Meyer-Stamer isso se deu especialmente em razão da influência do trabalho realizado por Michael Porter, especialista no assunto já discutido no primeiro capítulo deste livro:

Do ponto de vista prático, foram especialmente bem-sucedidos Michael Porter e sua empresa Monitor Consulting que, mundo afora, realizaram estudos e consultorias sobre desenvolvimento de clusters, a pedido da USAID, do Banco Mundial, de governos nacionais/regionais e de outras tantas entidades (Meyer-Stamer, 2001, p.8).

No Brasil, ainda que a abordagem de Porter (1990) tenha conhecido significativo prestígio, no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento, o exemplo europeu – e, por conseguinte, os estudos que corroboram a orientação intervencionista dessa experiência – exerceu maior influência. Na seção a seguir apresenta-se uma breve discussão das diretrizes que predominaram na política de desenvolvimento do país, sobretudo na última década, chamando atenção para o enfoque dado para a promoção de *clusters*, expressão substituída por arranjos produtivos locais (APLs) na terminologia governamental. Vislumbrar o sentido da atuação que prevalece nas iniciativas da esfera pública é elemento-chave para se entender a dinâmica de desenvolvimento vivenciada pelo polo industrial de Franca nos últimos anos.

### **3.1 A estratégia de apoio a arranjos produtivos locais: as políticas dos governos federal e estadual**

Em publicação recente, Luciano Coutinho, economista, presidente do principal banco do país voltado ao fomento do desenvolvimento econômico-social, o BNDES, evidencia a transformação ocorrida nas políticas públicas de desenvolvimento atuais e dá a dimensão da importância adquirida pela estratégia de promoção de APLs na esfera federal de governo. De acordo com Coutinho (2010, p.22):

As novas políticas de desenvolvimento apontam para a superação da dicotomia entre políticas *bottom-up* e *top-down* e crescentemente adotam visões multiescalares e mobilizadoras de protagonismos locais. A implementação dessas políticas requer o tratamento transetorial e sistêmico das atividades produtivas e inovativas e sua conexão com os territórios oferece oportunidade valiosa para ampliar e sustentar o desenvolvimento. A mobilização de arranjos produtivos de todos os tamanhos e tipos é o ca-

minho natural para alcançar esse objetivo, assim como uma melhor distribuição regional das atividades econômicas e mitigação de outras desigualdades.

As afirmações de Coutinho consubstanciam a tônica de uma política de *ativação* de mecanismos institucionais que resultem em maior competitividade da estrutura produtiva dos territórios, assim como na promoção da cooperação entre os atores privados para esse mesmo fim, assumida pelo governo brasileiro na última década. Desde 2004 o Estado brasileiro tem se empenhado diretamente no estímulo ao fortalecimento econômico de arranjos produtivos locais, em ações materializadas, sobretudo, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Por meio da Portaria Interministerial n. 200, de 2 de agosto de 2004, foi instituído o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), composto por 33 organismos governamentais e não governamentais, cuja principal atribuição é “elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a arranjos produtivos locais em todo o território nacional” (Brasil, 2004). O esforço do Governo Federal em dar a esse assunto dimensão relevante na pauta de suas políticas públicas de promoção do desenvolvimento resultou na incorporação da matéria ao Plano Plurianual 2004-2007.

Desde então, a estratégia de apoio a APLs passou a constar das orientações de ação de todas as iniciativas mais importantes do Estado brasileiro em termos de política industrial e de desenvolvimento econômico. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), instituída em março de 2004 (para o quadriênio 2004-2008), mesmo antes da criação oficial do GTP-APL já previa em suas diretrizes de modernização industrial “o apoio ao desenvolvimento organizacional, gerencial, creditício e para certificação de produtos e processos de pequenas e médias empresas e o apoio articulado a arranjos produtivos locais” (Brasil, 2006, p.28). No âmbito da PITCE até mesmo uma linha de crédito especial da Caixa Econômica Federal, mantida com recursos do BNDES, o

Progeren foi criado com a intenção de financiar capital de giro para empreendimentos localizados em APLs.

A Política de Desenvolvimento Produtivo, lançada em 2008 para substituir a PITCE e em vigor no quadriênio 2008-2011, apresentou como uma de suas *macrometas* “a ampliação da atividade exportadora das Micro e Pequenas Empresas” (Brasil, 2008b, p.13). Para atingir esse fim, previa inúmeras ações em APLs envolvendo a modernização da estrutura produtiva industrial, fortalecimento de cadeias produtivas, capacitação de PMEs para atuar em nichos de mercado, além de iniciativas com o fim próprio de desenvolvimento de APLs (Brasil, 2008a). Já o Plano Brasil Maior (quadriênio 2011-2014) contempla o apoio a APLs em suas “ações especiais em desenvolvimento regional” (Brasil, 2011, p.16) e também em suas “agendas estratégicas setoriais”. Nestas últimas, a maioria dos APLs, de diversos setores, estão contemplados com previsão de suporte institucional e financeiro visando ao fomento à inovação do produto e à modernização tecnológica dos parques fabris; para o setor de calçados, por exemplo, ressalta-se a linha especial de crédito para importação de bens de capital (Brasil, 2013).

No que diz respeito à atuação do GTP-APL, em síntese, a importância de seu trabalho pode ser destacada, primeiramente, pelo mapeamento dos APLs existentes no país (identificados 957), o que possibilitou a geração de informações relacionadas à estrutura econômica e às demandas dos diferentes arranjos. A partir desse levantamento, em razão do número bastante significativo de arranjos identificados, empreendeu-se uma estratégia de reordenamento da atuação do grupo de trabalho, que passaria a envolver também instituições estaduais, com o fim de “estimular e comprometer as lideranças dos APLs nos processos de elaboração dos Planos de Desenvolvimento e consequentes articulações institucionais empreendedoras” (Brasil, 2015, n.p.). A tarefa a ser cumprida pelos núcleos estabelecidos nos estados seria induzir demandas, analisar propostas e promover articulações institucionais.

Na concretização dessa empreitada, o GTP-APL coordenou – entre 2006 e 2007 – a instalação dos Núcleos Estaduais de Apoio

aos Arranjos Produtivos Locais (NEs), iniciativa que teve como substrato a realização das oficinas regionais de orientação à instalação de NEs, realizadas em todas as regiões do país. Essas oficinas foram organizadas em conjunto com secretarias estaduais e federações de indústria, contando ainda com o envolvimento de cerca de duzentas instituições estaduais de apoio a APLs de todas as unidades da federação. Em 2007, o GTP-APL solicitou aos NEs a indicação de dez APLs prioritários por estado, cabendo a eles a elaboração de um Plano de Desenvolvimento (PD) para os APLs indicados;<sup>1</sup> no PD deveriam ser assinalados os pontos fortes e fracos do APL, além das ações necessárias para o fortalecimento de sua estrutura produtiva visando ao incremento da competitividade.

No contexto da articulação entre o GTP-APL e as instâncias estaduais, em julho de 2007 foi criada em São Paulo a Rede Paulista de Arranjos Produtivos Locais, sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação<sup>2</sup>. No decorrer desse mesmo ano foi realizado, em parceria com Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, o projeto Apoio Conjunto ao Incremento da Competitividade das Micro, Pequenas e Médias Empresas Inseridas e Organizadas em Arranjos Produtivos Locais no Estado de São Paulo, abrangendo os dez APLs selecionados como prioritários na listagem apresentada ao GTP-APL (Silva; Bacic; Silveira, 2010). Nessa iniciativa havia a proposição de formação de agentes locais para o gerenciamento dos APLs e a elaboração do PD exigido pelo GTP-APL.

- 
1. O APL de Franca ficou de fora dos arranjos produtivos indicados no estado de São Paulo. Os APLs indicados foram: APL de Calçados de Jaú; APL da Indústria da Cerâmica de Tatuí e região; APL de Cerâmica Vermelha de Itu e região; APL de Cerâmica Vermelha de Tambaú; APL de Cerâmica Vermelha de Vargem Grande do Sul; APL de Enxovais de Bordados de Mesa, Cama e Banho de Ibitinga; APL de Móveis de Mirassol e região; APL de Móveis de Votuporanga; APL de Plástico da Região do Grande ABC; APL Aeroespacial de São José dos Campos.
  2. A Resolução n. 7, de 13 de julho de 2007, da Secretaria Estadual de Desenvolvimento foi instrumento de formalização da rede.

Paralelamente à atuação do GTP-APL no plano federal, o governo do estado de São Paulo começou a colocar em prática sua própria política de apoio a APLs. O Plano Plurianual paulista para 2008-2011 enfatizou como prioridade o fortalecimento dos APLs do estado, postura reafirmada em curto prazo, em especial, por três ações. A primeira delas foi a assinatura, em julho de 2008, de convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a execução do Programa de Fortalecimento de APLs no Estado de São Paulo; sob a coordenação executiva da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, o projeto contou com recursos da ordem de US\$ 10 milhões do BID e o mesmo montante advindo do Sebrae-SP, instituição coparticipante com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp (Silva; Bacic; Silveira, 2010). O objetivo do referido programa seria atender demandas de quinze APLs eleitos como prioritários no estado.<sup>3</sup>

À assinatura do convênio com o BID seguiu-se a criação do Programa Estadual de Fomento aos APLs, por meio do qual seria possível, conforme consta no Decreto n. 54.654, de 7 de agosto de 2009, a “celebração de convênios com municípios do Estado de São Paulo e entidades que especifica, visando à transferência de recursos financeiros para o incremento das cadeias produtivas” (São Paulo, 2009). Dentre os principais objetivos do programa estavam:

- I – a descentralização do desenvolvimento produtivo, de forma a contribuir para o fortalecimento da economia local e regional;
- II – o desenvolvimento das cadeias produtivas paulistas;
- III – o aumento da competitividade das micro, pequenas e médias empresas;
- IV – o empreendedorismo, baseado na interação e cooperação;

---

3. Os quinze APLs selecionados foram os APLs de Calçados (de Birigui, Franca e Jaú), de Têxteis e Confecções (de Americana, Cerquillo e Ibitinga), de Móveis (de Mirassol e Região Metropolitana de São Paulo), de Cerâmica Vermelha (de Itu, Tambaú, Tatuí e Vargem Grande do Sul), de Plásticos (do Grande ABC), de Equipamentos médico-odontológicos (de Ribeirão Preto) e de Álcool/etanol (de Piracicaba).

V – a cooperação entre o setor produtivo, entidades de classe e de apoio empresarial, órgãos da Administração Pública, universidades, institutos de pesquisa, desenvolvimento e inovação e centros de educação tecnológica, com vistas ao estabelecimento de estratégias e investimentos conjuntos, ao compartilhamento de infraestruturas, à qualificação da mão de obra e outras medidas que levem à melhoria da qualidade dos produtos e processos produtivos, à redução dos custos e à geração de economia de escala.

Com o programa forjava-se o instrumento legal para o investimento em projetos de fomento aos APLs selecionados. O primeiro procedimento no âmbito do programa foi a criação do Centro de Desenvolvimento e Inovação Aplicada em Equipamentos Médico-Hospitalares e Odontológicos (Cedina), em Ribeirão Preto, exatamente uma semana após a promulgação do decreto (Silva; Bacic; Silveira, 2010).

A terceira ação que traduz a reafirmação da disposição do governo paulista em enfatizar o fortalecimento dos APLs do estado, contida no Plano Plurianual 2008-2011, se materializou no final de 2010, quando o governo paulista instituiu o Programa Estadual de Fomento ao Desenvolvimento Regional. Não obstante propor uma abrangência mais ampla para as políticas de desenvolvimento, conforme o Decreto n. 56.413, de 19 de novembro de 2010, o novo programa já apresentava como primeiro objetivo, em seu artigo 2º, “fortalecer cadeias produtivas, aglomerados produtivos e arranjos produtivos locais, sem prejuízo do Programa de Fomento aos Arranjos Produtivos Locais”. Em outras palavras, na prática esse programa tornou-se ponto de apoio às políticas estaduais de fomento ao desenvolvimento dos APLs.

Por fim, cabe salientar a existência no estado de São Paulo de um programa anterior aos já referidos, mantido pela sucursal paulista de uma agência federal e criado em 2003 pelo Sebrae-SP, é o programa Arranjos Produtivos Locais. De acordo com estudo realizado por Silva, Bacic e Silveira (2010, p.142), em fins de 2004 o Sebrae-SP “já atuava em 20 APLs focados na indústria e acumu-

lava experiência suficiente para identificar, na maioria deles, problemas de governança”. Atuando em parceria com a Fiesp, o programa do Sebrae-SP considerou para apoio somente arranjos industriais e teve como critério importante de sua classificação a existência de governança local estabelecida. Segundo Silva, Bacic e Silveira (2010, p.158), as ações priorizadas no modelo de atuação do Sebrae-SP foram: “o acesso aos mercados internos e externos, [às] tecnologias produtivas e de organização; a coordenação, cooperação público-privada e entre empresas”.

Feito esse breve balanço das políticas de apoio a APLs em curso na última década, na seção seguinte passa-se a análise do impacto das ações realizadas por parte da esfera pública na eficiência coletiva do polo industrial de Franca.

### **3.2 As políticas públicas de desenvolvimento e seus efeitos no polo industrial de Franca**

A primeira consideração a ser feita acerca da dinâmica das políticas públicas de apoio a APLs no polo industrial de Franca diz respeito ao fato de que, por não ter sido indicados pelo Núcleo Estadual ao GTP-APL com um dos dez arranjos prioritários do estado, os efeitos diretos das políticas federais não foram sentidos nesse território.

No entanto, o arranjo produtivo de Franca mereceu significativa atenção por parte das políticas estaduais. A começar por ter participado de forma pioneira no estudo realizado pelo Sebrae-SP em 2004, no qual foi feito levantamento de informações acerca da dinâmica do processo produtivo (utilização de subcontratação, controle de qualidade na indústria e na cadeia produtiva, logística etc.), assim como em relação à gestão das empresas (cálculo de custos, ferramentas de marketing, política de recursos humanos, investimento em P&D etc.) (Sebrae-SP, 2004). Em termos de estruturação das informações a serem prospectadas, o estudo apresentou inegável abrangência e densidade. Todavia, assim como a

quase totalidade das análises realizadas por órgãos oficiais a respeito do polo calçadista local, a amostragem de empresas era muito reduzida e privilegiava informações referentes à média e grande empresa – ou seja, fração do tecido produtivo minoritário não apenas no número de estabelecimentos, mas também na geração de empregos.

Na época em que o polo contava com 1.557 empresas (Brasil, [s.d.]), a amostra da pesquisa do Sebrae-SP contemplava 87 fabricantes (5,6% do total). Esse seria um número expressivo caso a amostragem não tivesse deixado de considerar a representatividade dos micro e pequenos empreendimentos; em um universo de 87, as microempresas selecionadas foram apenas 7 (0,5% de seu total), enquanto as médias e grandes estiveram representadas em sua totalidade. Não por acaso, das indústrias pesquisadas 55% apresentavam faturamento mensal acima de R\$ 180 mil (Sebrae-SP, 2004), e isso há mais de uma década, enquanto levantamento recente, realizado com base em amostragem de maior representatividade, demonstrou que 67% dos fabricantes locais faturaram no máximo R\$ 10 mil (SindiFranca, 2011). No estudo do Sebrae-SP apenas 1% das empresas faturavam até R\$ 20 mil. Um fator prosaico, mas que para a época já chamava atenção: 69% das empresas possuíam site na internet – número superestimado até para os dias atuais no polo de Franca.

As implicações de distorções dessa natureza são evidentes. As demandas e aspirações expressas em semelhante estudo não correspondem àquelas da maioria dos agentes econômicos do arranjo produtivo, mas apenas de uma pequena parcela cujos interesses estão distantes das reais necessidades daqueles que alicerçam a estrutura produtiva local. Este, aliás, é um dos problemas apontados por Peres (2006) como integrante dos cinco principais obstáculos à implementação de políticas públicas de desenvolvimento na América Latina, conforme já visto no primeiro capítulo deste livro. O inusitado é que o exemplo vem justamente de uma agência governamental caracterizada como modelo de eficiência por Peres e que, de igual maneira, poderia ser enquadrada no paradigma de “buro-

cracia weberiana” de alta capacidade de inserção preconizado por Evans (1993). O impacto dessa ação do Sebrae-SP foi praticamente nulo e os resultados para a promoção da eficiência coletiva irrisórios. A articulação entre instituições e empresas encerrou-se com a apresentação do relatório final do estudo, sem qualquer sinal de engendramento de uma estrutura de governança que desse continuidade à discussão acerca das demandas do polo; tampouco prosperou a cooperação empresarial visando a ações conjuntas, seja no ambiente produtivo, ou no domínio político.

A experiência malsucedida do programa do Sebrae-SP serviu, todavia, de aprendizado para as ações futuras. A dinâmica de atuação do Programa de Fomento aos Arranjos Produtivos Locais do Estado de São Paulo já se deu sob outros parâmetros em Franca, embora ainda não tenha apresentado resultados satisfatórios. As ações foram antecedidas por ampla discussão com representantes de entidades de classe e instituições de ensino e pesquisa que, forjando uma incipiente estrutura de governança, passaram a constituir o Comitê Gestor do APL.<sup>4</sup> Nas reuniões desse comitê foram definidas prioridades a serem executadas nos primeiros anos de apoio do governo estadual. Tendo em vista a carência de informações atualizadas acerca da estrutura da cadeia produtiva do polo,

---

4. Constituem o Comitê Gestor do APL de Franca as seguintes instituições e entidades de classe: SindiFranca – Sindicato da Indústria de Calçados de Franca; Abicalçados – Associação Brasileira da Indústria de Calçados; Assintecal – Associação Brasileira de Empresas de Componentes para Couro, Calçados e Artefatos; ACIF – Associação do Comércio e Indústria de Franca; IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo; Unesp – Universidade Estadual Paulista; Unifran – Universidade de Franca; Uni-FACEF – Centro Universitário de Franca; Fatec – Faculdade de Tecnologia de São Paulo; Fiesp – Federação das Indústrias de São Paulo; Ciesp – Centro das Indústrias de São Paulo; Prefeitura Municipal de Franca; SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. O autor do presente livro participa do Comitê Gestor como representante convidado do Grupo de Apoio ao Planejamento Estratégico do SindiFranca.

sem as quais tornavam-se inviável pensar diretrizes de atuação, foi decidida a criação do Núcleo de Inteligência Competitiva do Couro e do Calçado (NICC). Os recursos para sua implantação vieram do convênio estabelecido com o BID, em iniciativa coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação de São Paulo.<sup>5</sup>

Implantado oficialmente em 2011, o NICC cumpriu de modo satisfatório os objetivos previstos para o início de seu funcionamento. No mesmo ano de sua criação foi publicado o *Mapeamento do setor calçadista*, no qual é realizado aprofundado levantamento de informações sobre a indústria calçadista do polo e sua cadeia produtiva. No final de 2011 também foi publicado o *Planejamento estratégico do setor calçadista de Franca – período 2011 a 2013*. O objetivo desses documentos foi privilegiar a geração de informação como instrumento para fundamentar as ações coletivas das empresas do APL. Diferentemente de estudos realizados anteriormente, os documentos coordenados pelo NICC conseguiram apreender a natureza das demandas efetivas do polo; os problemas e demandas associados às micro e pequenas empresas predominam nas conclusões estabelecidas. Alguns dos resultados são bastante significativos quanto a esse aspecto:

86% dos entrevistados nunca participaram de qualquer tipo de rede associativa.

Apenas 10% fizeram algum tipo de planejamento do negócio, para 1 a 2 anos.

77% dos entrevistados nunca realizaram nenhum curso para melhorar conhecimentos sobre como administrar sua empresa.

---

5. A parceria firmada entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação de São Paulo e o SindiFranca, entidade coordenadora do Comitê Gestor do APL de Franca, resultou em recursos da ordem de R\$ 409.069,84 para a implantação do NICC. Informações detalhadas acerca dessa iniciativa estão disponíveis no site da Secretaria (para mais informações consulte o site da Secretaria).

86% dos entrevistados nunca investiram em propaganda ou divulgação para a sua empresa.

Apenas 46% das empresas investiam no aperfeiçoamento de seus produtos regularmente.

Somente 23% das empresas buscaram ajuda do Sebrae para tentar sobreviver (SindiFranca, 2011, p.45-47).

Com efeito, cumprida essa etapa de “autoconhecimento” e identificação das principais necessidades do arranjo produtivo, a coordenação da governança do APL defronta-se com um impasse: como estabelecer um processo de articulação interempresas e interinstitucional tendo em vista uma dinâmica de eficiência coletiva? O SindiFranca, entidade que coordena o Comitê Gestor do APL, tem uma representatividade muito baixa diante da multiplicidade de micro e pequenos empreendimentos do polo industrial; em um universo de mais de 1.300 empresas, o sindicato possui cerca de 150 empresas associadas (pouco mais de 10% do total). Desse modo, sua capacidade de agregar forças em torno de objetivos coletivos, de construir sinergias em face das demandas existentes, é bastante limitada. De outra parte, ainda que a fração dirigente da classe consiga vislumbrar os benefícios das políticas horizontais, a maioria dos empresários não consegue apreender o seu sentido, esperando ações diretas de caráter fiscal e/ou de proteção comercial.

Assim, o que se observa é o estabelecimento de um vácuo entre as políticas implementadas e o efetivo envolvimento e benefício de seu principal público-alvo. Conforme apontado por Peres (2006, p.82), diferentemente da clareza da antiga política industrial protecionista, o Estado agora oferece “um conjunto de sinais difíceis de interpretar e de traduzir em medidas concretas e cujo efeito sobre a rentabilidade é incerto”. A nova natureza dessas políticas é explicada por Carmona (2006, p.28-29):

O foco da política se desloca para as economias externas (não incidindo mais diretamente sobre a firma), dirigindo-se fundamentalmente aos serviços destinados a pequenas e médias empresas.

O Estado deixa de guiar o desenvolvimento de novos setores para intervir no contexto externo da empresa por meio da especialização de *agências de serviços* (formação, inovação, estruturas locais de assistência, exportações etc.).

Em face do exposto, não apenas as ações específicas das políticas de apoio ao APL, mas também outras iniciativas que lhe seriam complementares, como a instalação da Fatec, em meados de 2008, e do Núcleo de Tecnologia e Design do Senai, no início de 2009, acabaram por ter pouco impacto quanto ao engendramento de eficiência coletiva. O nível de articulação da Fatec com o APL de Franca é bastante reduzido. De acordo com o presidente do SindiFranca, José Carlos Brigagão, não existe uma parceria formal entre o setor calçadista e a instituição de ensino e pesquisa, que mantenha os cursos tecnológicos de Gestão da Produção Industrial<sup>6</sup> e Análise e Desenvolvimento de Sistemas (Brigagão apud Tizziotti, 2013). Nas palavras de Brigagão, “a Fatec foi trazida para Franca e nós nem fomos ouvidos. [...] O deputado responsável e a fundação que cuida da Fatec, em momento algum chegou e mostrou o currículo, o que vai ser ensinado” (Ibid., p.112). A julgar pelo currículo do curso disponibilizado na página eletrônica da instituição, Brigagão parece ter razão: não há disciplinas práticas na grade curricular do curso de Gestão da Produção Industrial<sup>7</sup>. Desse modo, é difícil pensar na contribuição da instituição em aspectos essenciais da eficiência coletiva do APL, tais como desenvolvimento de novos materiais, novos processos produtivos, inovação tecnológica e elevação da produtividade, entre outros. A situação não aparenta ser diferente no que diz respeito ao Núcleo de Tecnologia e Design do Senai; não obstante ter absorvido investimentos em torno de R\$ 15 milhões, mais de três

---

6. Originalmente, quando de sua criação, o curso denominava-se Gestão da Produção de Calçados.

7. A grade curricular do curso de Gestão da Produção Industrial pode ser consultada em: <http://www.fatecfranca.edu.br/index.php/2-fatec-franca/15-grade-curricular-gestao-da-producao-industrial>

anos após a inauguração do curso superior de Tecnologia e Design de Calçado, anunciado com grande aparato, ainda não foi instalado.<sup>8</sup>

Do ponto de vista da atuação do poder público municipal, as ações não foram mais promissoras, evidenciando o argumento da geógrafa Margarida Maria Mattos sobre a insuficiência das instituições locais, no Brasil, como agentes das estratégias de desenvolvimento, “ainda que se acredite ser essa a escala por excelência para a construção e o reforço de territórios produtivos” (Mattos, 2006, p.141). Ressalte-se, primeiramente, a incapacidade do poder público local em organizar uma burocracia com algum grau de especialização para tratar das questões referentes ao desenvolvimento econômico-social. Durante o quadriênio 2005-2008, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento simplesmente deixou de existir, por deliberação do prefeito do período; no quadriênio seguinte (2009-2012), exercício do segundo mandato do mesmo prefeito, a secretaria ficou a cargo do então Secretário da Saúde, que passou a acumular a gestão das duas instâncias. Em um polo industrial com demandas e problemas tão complexos a enfrentar em razão das exigências competitivas em escala global, a ausência ou improvisação da estrutura institucional contribuiu para a persistência de fragilidades crônicas da estrutura produtiva, conforme se discutirá logo adiante.

As ações levadas a efeito por parte da administração municipal com foco exclusivo na promoção do desenvolvimento do arranjo produtivo foram basicamente três, dentre as quais apenas uma se destaca pelos efeitos positivos para a eficiência coletiva. No que diz respeito a esta, trata-se de parceria estabelecida desde 2009 entre a Prefeitura Municipal de Franca e o Sebrae-SP para possibilitar a participação de micro e pequenas empresas nas grandes feiras do setor calçadista, em especial a Couromoda e a Francal. A experiência de participação nos principais eventos comerciais do setor possui o condão de inserir os micro e pequenos empreendedores

---

8. Informações sobre o anúncio de criação do curso superior de Tecnologia e Design de Calçado podem ser consultadas em: <http://www.fiesp.com.br/noticias/senai-de-franca-ganhara-curso-superior-de-tecnologia-e-design-em-calcado/>

em novas redes e, por conseguinte, impulsionar a espiral de inovação em todos os sentidos. Schmitz faz a seguinte avaliação sobre as vantagens para a eficiência coletiva de políticas públicas que proporcionem a participação de empresas em feiras comerciais:

As instituições públicas podem, entretanto, contribuir para a transformação dos *clusters*, facilitando ou organizando feiras comerciais. Particularmente onde os *clusters* estão dormentes, as feiras comerciais podem ter um efeito catalisador: uma vez que alguns produtores tenham recebido novas encomendas, os que não receberam se esforçarão mais; *a feira dá novas ideias sobre o que produzir e como produzir*; a transparência do processo induz a um sentido de rivalidade entre os produtores locais, no qual os retardatários imitam os líderes, e os líderes têm que procurar inovações adicionais. As feiras comerciais, isto é, a concentração extremada, no tempo e no espaço, de produtores e compradores, podem ter esse efeito propulsor (Schmitz, 1997, p.184, grifo nosso).

As duas outras iniciativas, ambas igualmente em parceria com o Sebrae-SP, tiveram efeito inócuo, certamente em razão de seu caráter “artificial” e/ou completamente desconectado da articulação com os principais agentes econômicos e suas necessidades reais. Em 2009, a Secretaria de Desenvolvimento de Franca criou o Fórum Permanente de Desenvolvimento, cujo objetivo destacado em seu lançamento seria o envolvimento da sociedade local na discussão de temas pertinentes ao desenvolvimento do município, assim como definir ações, em conjunto com outras instituições do território, que pudessem promover o crescimento econômico.<sup>9</sup> A despeito da realização de algumas reuniões com representantes da governança local, nenhuma política foi implementada a partir dos trabalhos do Fórum, tampouco algum estudo acerca do APL foi

---

9. Informações oficiais acerca do Fórum Permanente de Desenvolvimento podem ser consultadas em: <http://www.franca.sp.gov.br/portal/prefeitura/desenvolvimento/forum-do-desenvolvimento.html>

realizado. De outra parte, o projeto Do Empreendedorismo ao Profissionalismo resultou meramente no oferecimento de alguns cursos de caráter generalista àqueles que estavam iniciando alguma atividade no ramo calçadista. A natureza meramente simbólica dessa iniciativa, desprovida de qualquer enraizamento nas demandas correspondentes à fração predominante do tecido empresarial, pode ser percebida no caráter prosaico da cartilha oferecida aos empresários, reproduzida parcialmente nas Figuras 1, 2, 3 e 4.

Os efeitos da atuação pública para a eficiência coletiva do polo industrial de Franca não foram muito satisfatórios. No que diz respeito à inserção internacional, houve drástica queda no valor total das exportações nos últimos anos, embora tenha havido significativa elevação do valor agregado do produto, conforme discutido no capítulo anterior. Poder-se-ia ponderar que essa evolução qualitativa teria sido fruto das políticas implementadas; todavia, quando analisadas as listagens dos principais exportadores de calçados do polo com base nas informações da Balança Comercial Brasileira por Município da Secretaria de Comércio Exterior (MDIC/SECEX), verificou-se que as médias empresas e a única grande dominaram os números da exportação. Empresas como Democrata, Freeway, Ferracini, Karlito's e Toni Salloum possuem estrutura própria de P&D e não se valem de políticas públicas para o aprimoramento de seus produtos. No Gráfico 14 é possível acompanhar a evolução das exportações de 2006 a 2012.

Figura 1 – Cartilha: Do Empreendedorismo ao Profissionalismo (Sebrae)

**Conheça o que o este projeto irá proporcionar à VOCÊ:**

**Oficinas de Empreendedorismo**

**1 – Habilidades para gerenciar um empreendimento.**  
**Duração: 3 horas**

Identificar as principais habilidades para a boa condução da gestão de uma empresa.

Conteúdo programático:

- Identificar as habilidades para uma boa conduta gerencial;
- Estimular o comportamento e as principais características gerenciais;
- Conhecer dicas para uma boa gestão de negócios.

**2 – Planeje sua Empresa.**  
**Duração: 3 horas**

Identificar e analisar as oportunidades de negócio e iniciar o processo de planejamento de uma empresa.

Conteúdo programático:

- Levantar idéias e oportunidades de negócios;
- Identificar informações para o planejamento de uma empresa.

**3 – Desenvolva sua Empresa.**  
**Duração: 3 horas**

Identificar as principais habilidades para a boa condução da gestão de uma empresa.

Conteúdo programático:

- Conhecer o ciclo de vida das empresas;
- Reconhecer a integração dos setores da empresa;
- Agir estrategicamente com foco no mercado.

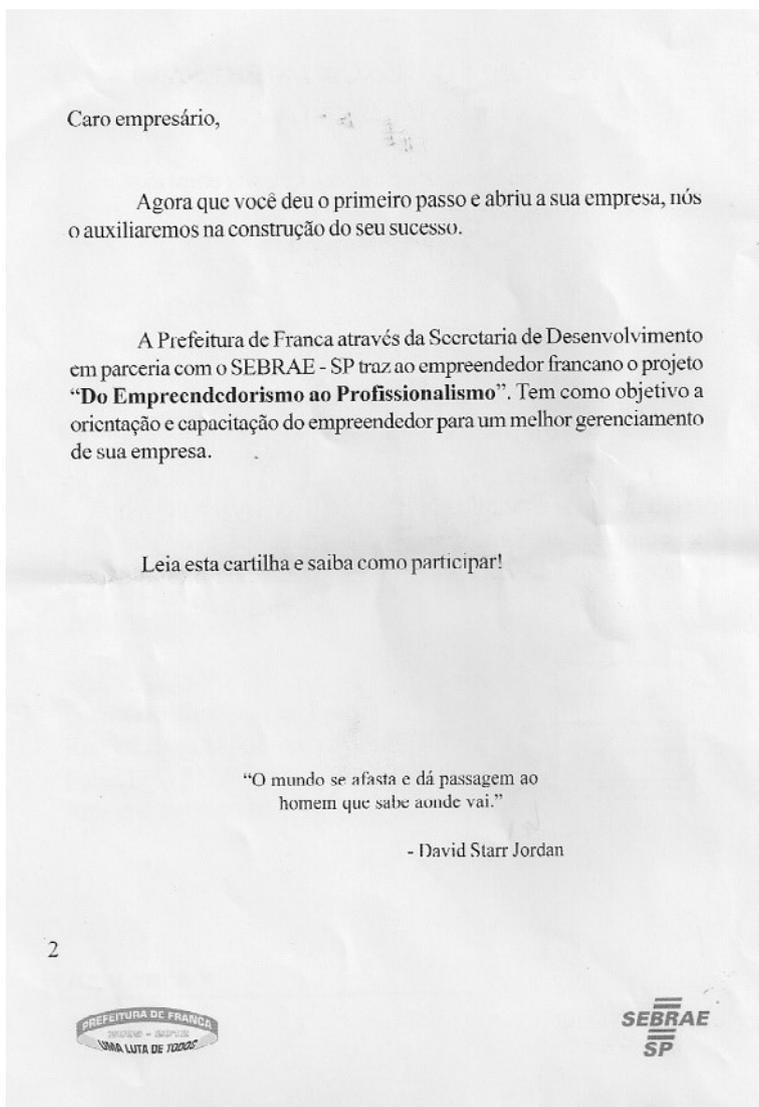
**Faça já a sua inscrição! É GRATUITA!**  
**Fone (16) 3711-9480**

5



Fonte: Reprodução pelo autor a partir de Prefeitura Municipal de Franca/Sebrae (2009).

Figura 2 – Cartilha: Do Empreendedorismo ao Profissionalismo (Sebrae)



Fonte: Reprodução pelo autor a partir de Prefeitura Municipal de Franca e Sebrae (2009).

Figura 3 – Cartilha: Do Empreendedorismo ao Profissionalismo (Sebrae)

**“Abri minha empresa! E AGORA?”**  
**(kit com fascículos)**

Você receberá ainda, gratuitamente, um kit com fascículos orientativos para o melhor gerenciamento de sua empresa.

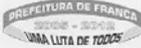
1. **Agora tem que dar certo;**
2. **E agora, sem preço bom não haverá negócio;**
3. **Empresa de sucesso resulta de boas ações;**
4. **Minha meta é ter lucros;**
5. **Abri minha empresa para realizar meu sonho;**
  
6. **Desafio de melhorar os resultados;**
7. **No retorno do investimento está a compensação;**
8. **Ajudar na renda familiar é uma boa destinação do lucro, mas...;**
9. **Vai ser melhor se a equipe estiver motivada;**
10. **O SEBRAE – SP e a Prefeitura de Franca são os parceiros certos para o desenvolvimento de sua empresa.**



No ato de cadastramento de sua empresa na JUCESP e na Prefeitura de Franca, automaticamente será enviado pelo correio os três primeiros fascículos. Caso queira continuar recebendo ligue para:

**Fone: 0800-5700800.**  
**É GRATUITO!**

6



Fonte: Reprodução pelo autor a partir de Prefeitura Municipal de Franca e Sebrae (2009).

Figura 4 – Cartilha: Do Empreendedorismo ao Profissionalismo (Sebrae)

**Aprender a Empreender**  
**Curso Telessala**

Você poderá também, através deste curso, ampliar conhecimentos para desenvolver as características que compõem o seu perfil empreendedor. Além disto, este curso busca despertar atitudes, habilidades, transmitir conhecimentos e valores de empreendedorismo e, dessa forma, estimular o participante a empreender atividades produtivas.

**Como garantir o sucesso da sua empresa**  
**Carga horária: 24 h.**

Conteúdo programático:

- o empreendedor;
- o mercado (consumidor, concorrente e fornecedor);
- a empresa e o mercado (marketing);
- os números da empresa (finanças);
- o ponto de equilíbrio (comportamento financeiro);
- o resultado da empresa;
- o resultado com vários produtos;
- o capital de giro e o fluxo de caixa;
- os problemas e as soluções;
- o plano da empresa.



**Faça já a sua inscrição! É GRATUITA!**

**Fone (16) 3711-9480**

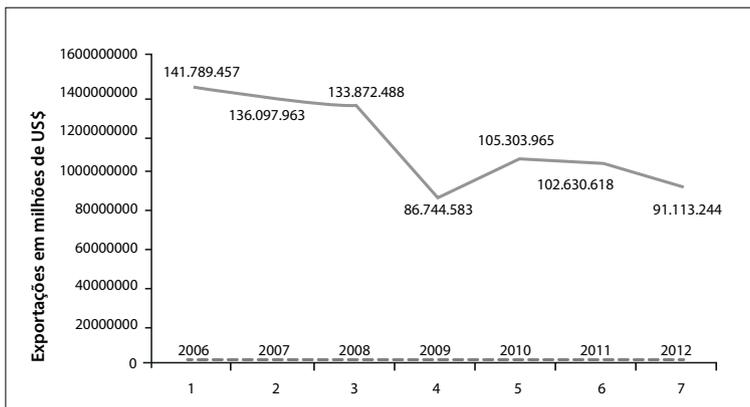
7





Fonte: Reprodução pelo autor a partir de Prefeitura Municipal de Franca e Sebrae (2009).

Gráfico 14 – Evolução das exportações de calçados do polo industrial de Franca entre 2006 e 2012

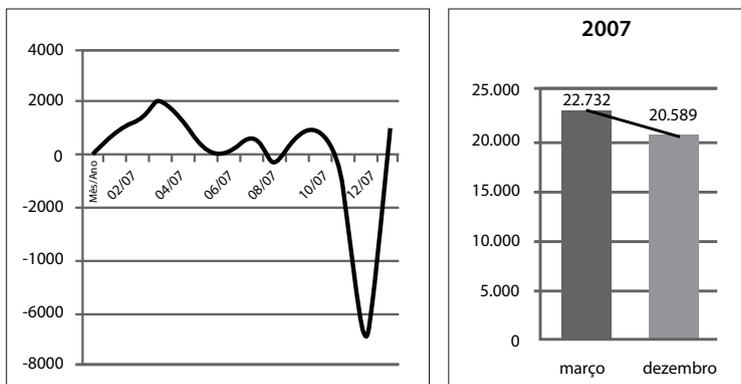


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Balança Comercial Brasileira por Município (Brasil, [s.d.]).

A instabilidade do emprego, outro problema crônico do polo industrial de Franca esteve longe de ser resolvido – ou mesmo amenizado – nos últimos anos. A característica sazonal da indústria do calçado, marcada por picos de vendas em momentos específicos do ano, em razão da estação ou festividades de final de ano, leva boa parte dos micro e pequenos empreendimentos a dispensar seus empregados nos meses finais do ano – quando os pedidos para o período natalino se encerram. Essa situação se explica em razão da frágil estrutura econômica das empresas, incapazes de manter seu quadro de funcionários em momentos de baixa demanda. As implicações de semelhante dinâmica de rotatividade da mão de obra se refletem na espiral descendente já discutida no capítulo anterior com base na análise de Sengenberger e Pike (2002): dificuldades em se manter a mão de obra qualificada têm como consequência a queda de produtividade; o desempenho inferior dela decorrente leva a menor competitividade que, por sua vez, gera nova incapacidade de se manter a mão de obra – reiniciando o ciclo de demissões.

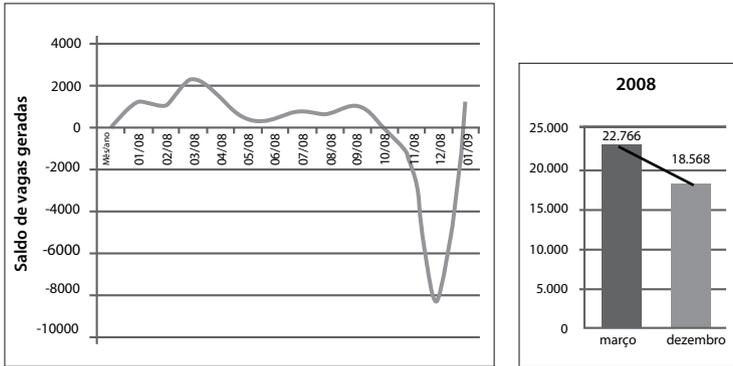
Os gráficos a seguir revelam a extrema instabilidade do emprego no polo calçadista de Franca. São apresentadas a variação do saldo de vagas mês a mês (diferença mensal entre admissões e demissões) e a diferença no estoque de postos de trabalho na indústria de calçados nos meses de março a dezembro – os quais caracterizam, respectivamente, o período de pico das admissões e demissões. A recorrência da mesma situação nos últimos seis anos demonstra que as políticas públicas de desenvolvimento para o arranjo produtivo local não obtiveram êxito no fortalecimento da estrutura produtiva calçadista, fazendo as bases do emprego no território se manter em condições bastante frágeis.

Gráficos 15 e 16 – Variação do emprego na indústria calçadista de Franca em 2007 (saldo mês a mês / diferença no estoque de vagas no mês de março e dezembro)



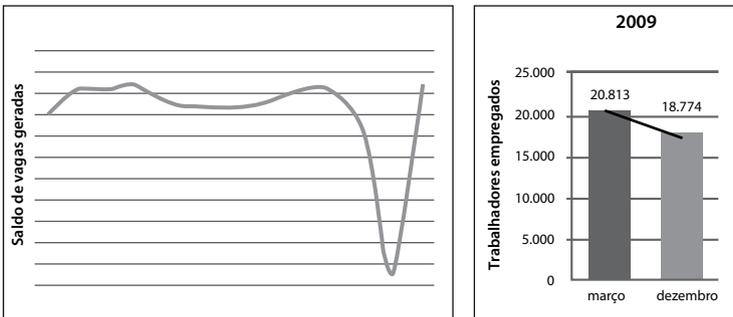
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CAGED/MTE (Brasil, [s.d.]

Gráficos 17 e 18 – Variação do emprego na indústria calçadista de Franca em 2008 (saldo mês a mês / diferença no estoque de vagas no mês de março e dezembro)



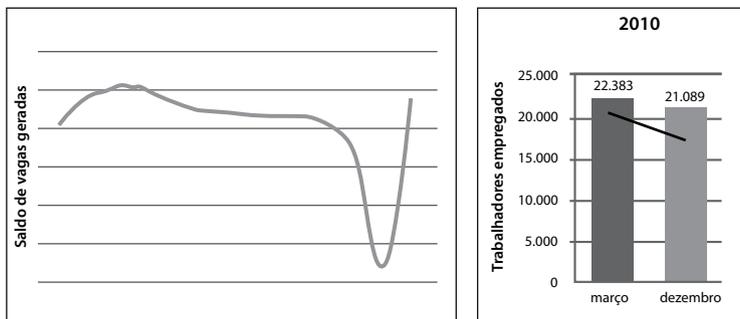
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CAGED/MTE (Brasil, [s.d.]).

Gráficos 19 e 20 – Variação do emprego na indústria calçadista de Franca em 2009 (saldo mês a mês / diferença no estoque de vagas no mês de março e dezembro)



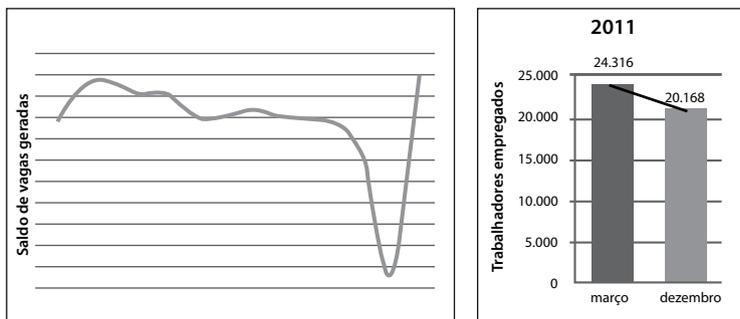
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CAGED/MTE (Brasil, [s.d.]).

Gráficos 21 e 22 – Variação do emprego na indústria calçadista de Franca em 2010 (saldo mês a mês / diferença no estoque de vagas no mês de março e dezembro)



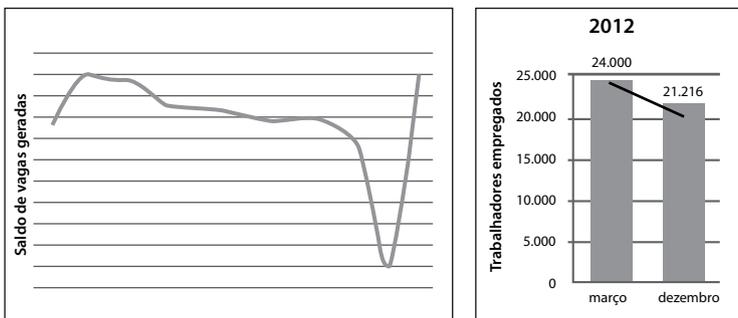
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CAGED/MTE (Brasil, [s.d.]).

Gráficos 23 e 24 – Variação do emprego na indústria calçadista de Franca em 2011 (saldo mês a mês / diferença no estoque de vagas no mês de março e dezembro)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos do CAGED/MTE (Brasil, [s.d.]).

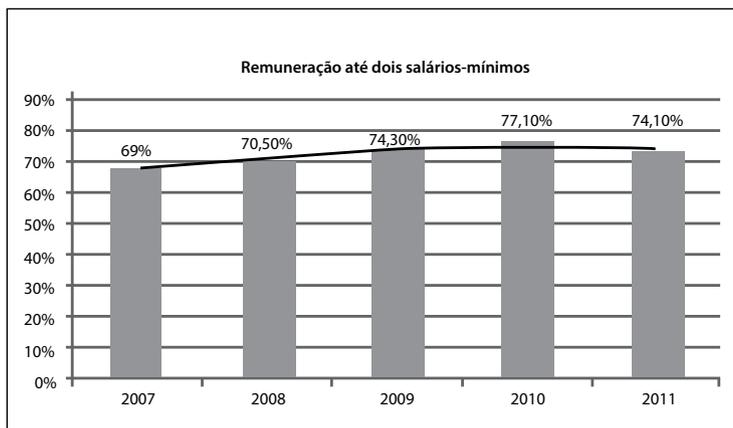
Gráficos 25 e 26 – Variação do emprego na indústria calçadista de Franca em 2012 (saldo mês a mês / diferença no estoque de vagas nos meses de março e dezembro)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos do CAGED/MTE (Brasil, [s.d.]).

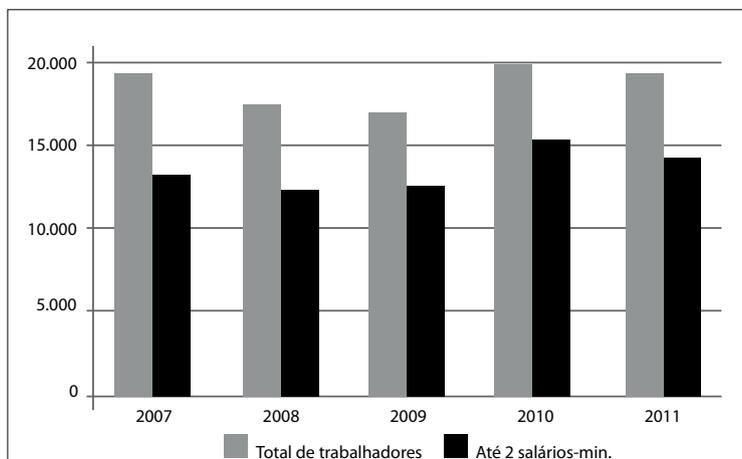
Como não poderia deixar de ser, a fragilidade da estrutura produtiva se reflete também na remuneração do trabalhador. Na indústria calçadista de Franca, a porcentagem de trabalhadores que recebem até dois salários-mínimos apenas chega a cerca de 3/4 do total. Conforme se observa nos gráficos a seguir, não houve melhora nos últimos seis anos, pelo contrário, há significativo decréscimo da renda, realidade demonstrada pela elevação da porcentagem de trabalhadores incluídos nesse patamar. Essa situação explica, com efeito, o fato de que em 2007 a renda média do trabalhador em Franca era 34,5% inferior à média do trabalhador paulista e 23,2% abaixo da renda média do brasileiro (Brasil, [s.d.]), situação pouco modificada nos anos seguintes. Dados do Censo de 2010 situavam Franca como o município com a sétima pior renda familiar do estado (IBGE, 2010). Estudo da FGV, *Os emergentes dos emergentes* (2011), demonstrou que o município se encontrava na 103ª posição no ranking do estado e 396ª no país em termos de poder aquisitivo do trabalhador, com renda média mensal de R\$ 871,11.

Gráfico 27 – Porcentagem dos trabalhadores da indústria calçadista de Franca com renda até dois salários-mínimos



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do RAIS/MTE (Brasil, [s.d.]).

Gráfico 28 – Proporção dos trabalhadores da indústria calçadista de Franca com renda até dois salários-mínimos em relação ao total da mesma indústria



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do RAIS/MTE (Brasil, [s.d.]).

Em face do exposto neste capítulo, pode-se inferir que na última década houve ações por parte do poder público com o intuito de promoção do desenvolvimento, seja nas esferas municipal, estadual ou federal. Todavia, enquanto algumas não tiveram abrangência no polo industrial de Franca, como as iniciativas do GTP-APL, outras, como as do governo paulista, buscaram criar ofertas de bens públicos que pudessem ser usufruídas pela totalidade dos agentes econômicos do território, a exemplo de políticas exitosas na Europa; porém, não surtiram efeito em razão de deficiências na estrutura de governança e/ou da capacidade cognitiva do empresariado em compreender o sentido de políticas dessa natureza. Por outro lado, ações como as do Sebrae-SP que cometeram equívocos por não considerar tanto as especificidades técnicas da fabricação do calçado quanto as singularidades da estrutura produtiva do arranjo local, tendo como resultado a tentativa de implementação de políticas de caráter geral, aplicadas com sucesso em outros contextos da indústria, mas que, diante das características do polo industrial de Franca, não tiveram impacto. A atuação da administração municipal demonstrou, pelo caráter inócuo de suas ações, que falta às instâncias locais uma burocracia de tipo weberiano com competência para gestar projetos que traduzam as demandas locais em face dos desafios da competição econômica global. O resultado dessa dinâmica é a persistência de problemas crônicos, não obstante o potencial para o engendramento de sinergias e eficiência coletiva no polo industrial de Franca.

## 4 CONCLUSÕES

Com base na discussão realizada ao longo deste livro pode-se inferir que a atuação de atores governamentais teve pouco ou nenhum impacto para a eficiência coletiva do arranjo produtivo de Franca. Houve ações por parte do poder público com o intuito de promoção do desenvolvimento, todavia, sua efetividade foi bastante reduzida. A natureza assumida por esse apoio ora demonstrou carência de *enraizamento* entre as especificidades da estrutura produtiva local e necessidades reais dos agentes econômicos que a sustentam, ora não obteve êxito na interpretação dos sinais que ofereceu ao empresariado. O perfil sociocultural do empresariado oferece subsídios para o entendimento desse último aspecto.

Por outra parte, é possível falar em eficiência coletiva no polo industrial estudado, porém, de forma desconectada da perspectiva de atuação pública. A eficiência coletiva em Franca expressa-se de modo predominante nos arranjos espontâneos, nas “vantagens passivas” advindas da hipertrofia da rede de prestadores de serviços, na abundância da mão de obra concentrada territorialmente e no fluxo irrestrito do conhecimento consubstanciado no “saber-fazer” da fabricação do calçado. Esses elementos diminuem os chamados “custos de transação”, facilitam a emergência de novas empresas, criam redes informais de colaboração e confiança entre agentes econômicos interdependentes e dissolvem barreiras cognitivas no processo de produção. Por outro lado, ampliam irrestrita-

mente o número de competidores, criando uma dinâmica de concorrência não raro predatória, e engendram de maneira naturalizada uma “cultura da cópia”.

Certamente, a hiperconcorrência entre os atores sociais desse polo é um elemento de entrave às possibilidades de cooperação entre firmas, de atuação coletiva no domínio da inovação e da política, assim como no aprendizado conjunto em matéria de comércio exterior, marketing e logística. Uma atuação política que queira abrir caminhos para a eficiência coletiva em sentido mais denso que o apresentado deve, necessariamente, impulsionar a diversificação da produção, a prospecção de novos nichos de mercado e, inclusive, a exploração de mercados ainda não existentes. Sem isso, os obstáculos à ação coletiva dos atores persistirão em razão da situação de disputarem o mesmo mercado, em vivenciarem no âmbito do mercado uma condição de “todos contra todos”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABICALÇADOS – Associação Brasileira da Indústria de Calçados. *Resenha estatística*. Novo Hamburgo: Abicalçados, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Relatório da exportação brasileira de calçados*. Novo Hamburgo: Abicalçados, 2012.
- ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 7. ed. São Paulo: Boitempo, 2003.
- BARBOSA, A. de S. *Empresariado fabril e desenvolvimento econômico: empreendedores, ideologia e capital na indústria do calçado*. São Paulo: HUCITEC, 2006.
- \_\_\_\_\_. O desenvolvimento local na era da globalização. *Política Democrática – Revista de Política e Cultura*, Brasília, n.21, p.101-108, 2008a.
- \_\_\_\_\_. *Novos empreendedores na indústria do calçado: formação social e ação empresarial*. Projeto de Pesquisa, Programa Jovem Pesquisador – Fapesp, Proc.: 2003/13963-0. 2008b.
- \_\_\_\_\_. Empresários de “pés descalços”: reflexões sobre a formação sociocultural do empresariado no polo industrial de Franca-SP. *RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, n.26, p.66-73, dez. 2012.
- BARBOSA, A. de S.; MENDES, A. M. Capital, trabalho e formação da classe na indústria do calçado. *Políticas Públicas e Sociedade*, Fortaleza, v.5, p.63-71, 2004.
- BARBOSA, A. de S.; BRAGA FILHO, H. O lado avesso da reestruturação produtiva: um “lúmpen-empresariado” em Franca? Re-

- flexões iniciais. In: OLIVEIRA, C. A. H. da S.; BERTANI, Í. F. (Orgs.). *Interdisciplinaridade: integração entre saberes e práticas*. Franca: Ed. Unesp, 2006. p.329-342.
- BARBOSA, A. de S.; SOUZA, M. A. B. Cooperação empresarial, capital social e desenvolvimento regional: a experiência das aglomerações industriais de Franca e Birigui. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v.16, n.2, p.32-46, maio/ago. 2011.
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *A indústria calçadista de Franca*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP APL*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[http://portalapl.ibict.br/menu/itens\\_menu/gtp\\_apl/gtp\\_apl.html](http://portalapl.ibict.br/menu/itens_menu/gtp_apl/gtp_apl.html)>. Acesso em: 25 set. 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. *Portaria Interministerial 200, 2 de agosto de 2004*. Reeditada em 24 de outubro de 2005 e em 31 de outubro de 2006. Brasília, DF, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Política de desenvolvimento produtivo*. Brasília, DF, 2008a.
- \_\_\_\_\_. *Íntegra da apresentação da política de desenvolvimento produtivo*. Brasília, DF, 2008b.
- \_\_\_\_\_. *Plano Brasil Maior*. Inovar para competir. Competir para crescer. Brasília, DF, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Plano Brasil Maior*. Agendas estratégicas setoriais. Brasília, DF, 2013.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *CAGED: Cadastro Geral de Emprego e Desemprego*. Brasília, DF, s.d.
- \_\_\_\_\_. *Relatório Anual de Informações Sociais*. Brasília, DF, s.d.
- BECATTINI, G. Os distritos industriais na Itália. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p.45-58.
- CARMONA, R. Dinâmicas territoriais, políticas públicas e novos sistemas de governança nos Distritos Industriais Italianos (DIIs). In: SILVA, G.; COCCO, G. (Orgs.). *Territórios produtivos: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A; Brasília, DF: Sebrae, 2006. p.11-45.

- CAMPOS, R. S. A globalização do local: distritos industriais, trabalho e qualificação profissional. In: SILVA, G.; COCCO, G. (Orgs.). *Territórios produtivos: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A; Brasília, DF: Sebrae, 2006. p.143-152.
- CAMPREGHER, G. Das novas possibilidades do trabalho coletivo. *Economia*, Niterói, v.5, n.1, p.123-159, jan./jun. 2004.
- COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- COCCO, G. et al. Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Orgs.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p.13-32.
- COMISSÃO EUROPEIA. Direção-Geral da Política Regional. *Coesão territorial na Europa*. Luxemburgo, 2003.
- COSTA, A. B. da. Competitividade da indústria de calçados: nota técnica setorial do complexo têxtil. In: COUTINHO, L. G. et al. (Coords.). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Brasília: MCT, 1993. p.1-104.
- COUTINHO, L. Prefácio. In: CAMPOS, R. R. et al. (Orgs.). *Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2010. p.21-25.
- DOBB, M. *A evolução do capitalismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.28-29, p.107-156, abr. 1993.
- \_\_\_\_\_. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- ESTANQUE, E. *Entre a fábrica e a comunidade: subjectividade e práticas de classe no operariado do calçado*. Porto: Afrontamento, 2000.
- FGV – Fundação Getúlio Vargas. *Os emergentes dos emergentes: reflexões globais e ações locais para a nova classe média brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.
- GASPAR, M. As capitais da excelência. *Revista EXAME*, 17 maio 2007. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista>

- exame/edicoes/893/noticias/as-capitais-da-excelencia-m0129084>. Acesso em: 15 out. 2007.
- GORINI, A. P. F. et al. *A indústria calçadista de Franca*. Área de Operações Industriais 1-AO1. Brasília: BNDES, 2000. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/rs\\_7\\_ao1.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/rs_7_ao1.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2001.
- GORZ, A. *O imaterial: conhecimento, valor e capital*. São Paulo: Anablume, 2005.
- GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. *RAE-eletrônica*, FGV/SP, v.6, n.1, jan./jun. 2007.
- GUERRERO, G. A. *Avaliação da dinâmica dos processos inovativos das micro e pequenas empresas do arranjo produtivo calçadista da região de Birigui-SP*. 2004. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.
- HIRSCHMAN, A. O. *A estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1995.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Brasília, 2010.
- KELLER, P. F. Clusters, distritos industriais e cooperação interfermas: uma revisão da literatura. *Economia & Gestão*, v.8, n.16, p.30-47, jan./jun. 2008.
- KRUGMAN, P. *Geography and trade*. Cambridge: MIT, 1991.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I. Vol. I. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1996.
- MATTOS, M. M. C. L. Os Distritos Industriais Italianos (DIIs): uma abordagem institucional preliminar para dialogar com a experiência brasileira. In: SILVA, G.; COCCO, G. (Orgs.). *Territórios produtivos: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A; Brasília, DF: Sebrae, 2006. p.123-142.
- MEYER-STAMER, J. Estratégias de desenvolvimento local e regional: cluster, política de localização e competitividade sistêmica. *Policy Paper*, Fundação Friedrich Ebert, n.28, p.1-25, set. 2001.

- NAVARRO, V. A indústria de calçados no turbilhão da reestruturação. In: ANTUNES, R. (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006. p.387-424.
- PERROUX, F. O conceito de polo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.
- PERES, W. El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe. *Revista CEPAL*, n.88, p.71-88, abr. 2006.
- PICCININI, V. C. Mudanças na indústria calçadista brasileira: novas tecnologias e globalização do mercado. *REAd – Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, UFRGS, v.1, n.1, set./out. 1995. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/19401>>. Acesso em: 25 mar. 2014.
- PORTER, M. *Vantagens competitivas das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- FRANCA. Prefeitura Municipal de Franca. *Cadastro de contribuintes ativos*. Franca, 2013.
- FRANCA. Prefeitura Municipal de Franca; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae-SP. *Do empreendedorismo ao profissionalismo*. Franca, 2009.
- REICHERT, C. L. A evolução tecnológica da indústria calçadista no Sul do Brasil. In: COSTA, A. B. da; PASSOS, M. C. (Orgs.). *A indústria calçadista no Rio Grande do Sul*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2004. p.51-68.
- RIZZO, M. R. *A indústria de calçados infantis de Birigui*. 2004. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- SALERNO, M. S.; DAHER, T. *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE): balanços e perspectivas*. Brasília, DF, set. 2006. Disponível em: <[http://www.desenvolvimento.gov.br/sistemas\\_web/renai/public/arquivo/arq1272980896.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/sistemas_web/renai/public/arquivo/arq1272980896.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2011.
- SÃO PAULO (Estado). Decreto 54.654, de 7 de agosto de 2009. Institui o Programa Estadual de Fomento aos Arranjos Produtivos Locais, autoriza a celebração de convênios com municípios do Estado de São Paulo e entidades que especifica, visando à transferência de

- recursos financeiros para o incremento das cadeias produtivas, e dá providências correlatas. *Diário Oficial*, São Paulo, v.119, n.147, 8 ago. 2009. Seção 1.
- \_\_\_\_\_. Decreto 54.413, de 19 de novembro de 2010. Institui o Programa Estadual de Fomento ao Desenvolvimento Regional, visando a apoiar a elaboração de estudos e projetos voltados ao fomento do desenvolvimento regional do Estado, e dá providências correlatas. *Diário Oficial*, São Paulo, v.120, 20 nov. 2010. Seção 1.
- SCHMITZ, H. Eficiência coletiva: caminho de crescimento para a indústria de pequeno porte. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.18, n.2, p.164-200, 1997.
- SCHWARTZ, G. É possível reviver o desenvolvimentismo? *Revista Época*, n.444, 20 nov. 2006.
- SCOTT, A. Regional motors of the global economy. *Futures*, Cambridge, v.28, n.5, p.391-411, jun. 1996.
- \_\_\_\_\_. The geographic foundations of industrial performance. In: CHANDLER, A. et al. (Eds.). *The dynamic firm: the role of technology organization and regions*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Projeto APL Franca. *Relatório final*. Franca, out. 2004.
- SENGENGERGER, W.; PIKE, F. Distritos industriais e recuperação econômica local: questões de pesquisa e de política. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Orgs.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p.1-146.
- SILVA, A. L. G.; BACIC, M. R.; SILVEIRA, R. L. F. Análise das políticas para arranjos produtivos locais no Estado de São Paulo. In: CAMPOS, R. R. et al. (Orgs.). *Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2010. p.139-181.
- SILVA, G.; COCCO, G. (Orgs.). *Territórios produtivos: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A; Brasília, DF: Sebrae, 2006.
- SINDIFRANCA – Sindicato da Indústria de Calçados de Franca. *Mapeamento do setor calçadista*. Franca, nov. 2010.

- \_\_\_\_\_. *Planejamento estratégico do setor calçadista*. Período 2011 a 2013. Franca, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Relatório Mensal*. NICC Polo de Franca (Dez. 2012). Franca, mar. 2013.
- SORJ, B. *A nova sociedade brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- SOUZA, M. A. B. de. *Aglomeração industrial de Birigui: origem e desenvolvimento (1958-2004)*. 2004. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2004.
- SUZIGAN, W. et al. Aglomerações industriais em São Paulo. In: *Pesquisas NEIT*. Campinas: Unicamp. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=621&tp=a>>. Acesso em: 25 abr. 2001.
- TIZZIOTTI, C. P. P. *O ambiente institucional no arranjo produtivo local calçadista de Franca-SP*. 2013. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.
- URANI, A. et al. Territórios produtivos e desenvolvimento local: um desafio para o Brasil. In: SILVA, G.; COCCO, G. (Orgs.). *Territórios produtivos: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A; Brasília, DF: Sebrae, 2006. p.235-240.
- VAKALOULIS, M. *O capitalismo pós-moderno: elementos para uma crítica sociológica*. Lisboa: Campo da Comunicação, 2003.
- WADE, R. El maestro de ceremonias de Doha. *New Left Review*, n.25, p.146-152, Jan./Feb. 2004.
- \_\_\_\_\_. Estamos vivendo uma mudança de regime financeiro? [Tradução do inglês: Katarina Peixoto]. *New Left Review*, n.53, p.5-21, Sept./Oct. 2008.
- WEBER, A. *Theory of location of industries*. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1957.

# AGNALDO DE SOUSA BARBOSA

Agnaldo de Sousa Barbosa possui graduação (1995) e mestrado (1998) em História e doutorado (2004) em Sociologia, todos pela Unesp. Foi bolsista de pós-doutorado do programa Jovem Pesquisador da Fapesp entre 2005 e 2007. Desde 2009 é professor de Sociologia do Departamento de Educação, Ciências Sociais e Políticas Públicas da Unesp/*Campus* de Franca, onde também é coordenador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas (Mestrado Profissional Interdisciplinar) e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. É autor e/ou coautor de cinco livros e cerca de quatro dezenas de artigos e capítulos de livros, produção científica na qual se destacam temas pertinentes à sociologia do desenvolvimento, sociologia do direito, sociologia política e políticas públicas.

SOBRE O LIVRO

Formato: 14 x 21 cm

Mancha: 23,7 x 42,10 paicas

Tipologia: Horley Old Style 10,5/14

2016

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

*Coordenação Geral*

Luan Maitan