

### 3 O polo industrial de Franca em face das políticas públicas de desenvolvimento

Agnaldo de Sousa Barbosa

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

BARBOSA, AS. O polo industrial de Franca em face das políticas públicas de desenvolvimento. In: *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, pp. 65-92. 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/).

### 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.

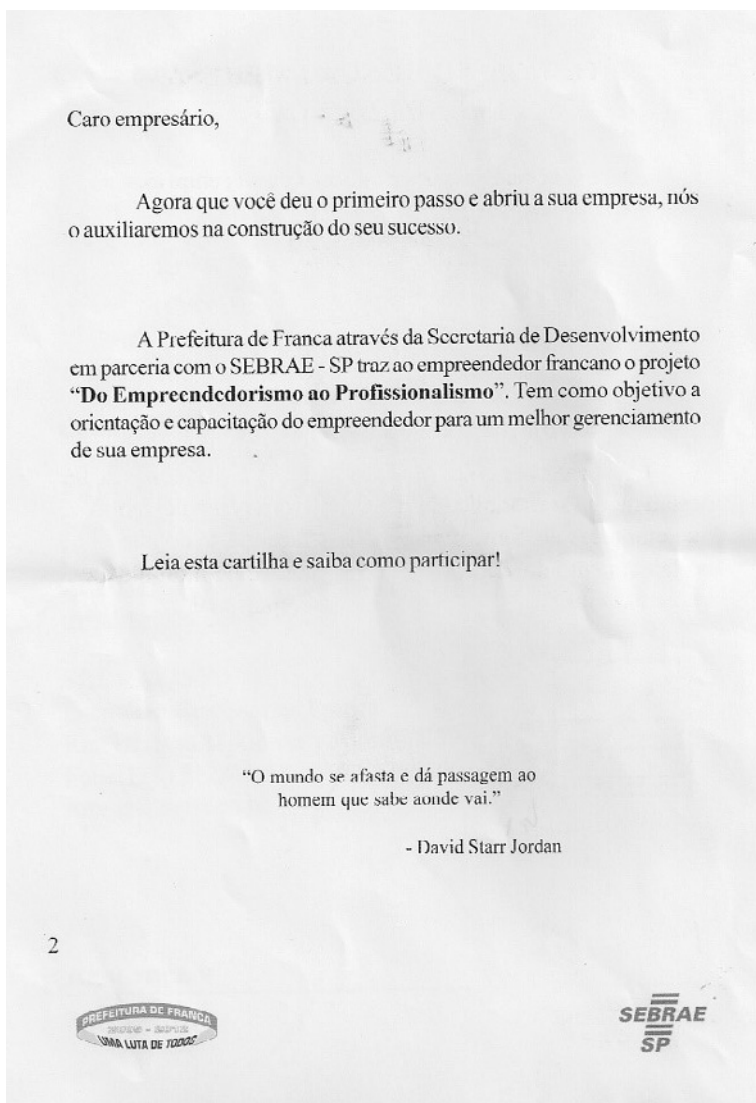
**Faça já a sua inscrição! É GRATUITA!**  
**Fone (16) 3711-9480**

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:

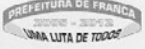
- o empreendedor;
- o mercado (consumidor, concorrente e fornecedor);
- a empresa e o mercado (marketing);
- os números da empresa (finanças);
- o ponto de equilíbrio (comportamento financeiro);
- o resultado da empresa;
- o resultado com vários produtos;
- o capital de giro e o fluxo de caixa;
- os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




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

**Fone (16) 3711-9480**

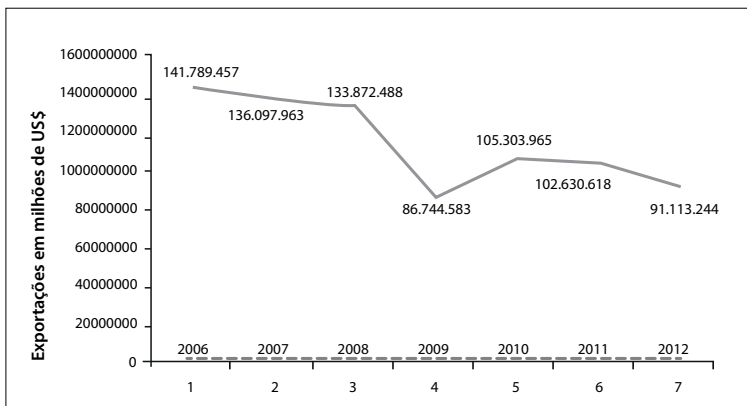
7





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

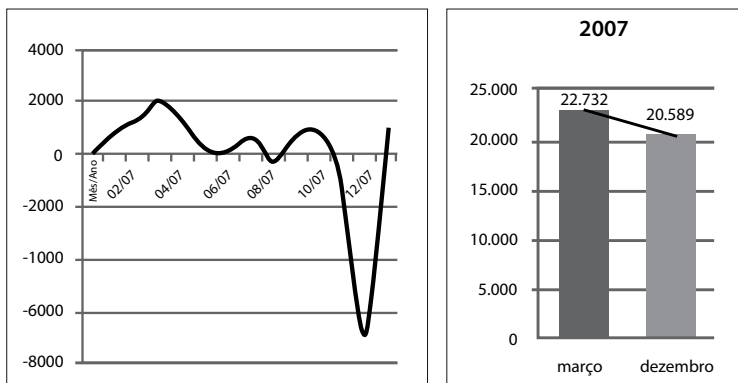


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Balança Comercial Brasileira por Município (Brasil, [s.d.]).

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.

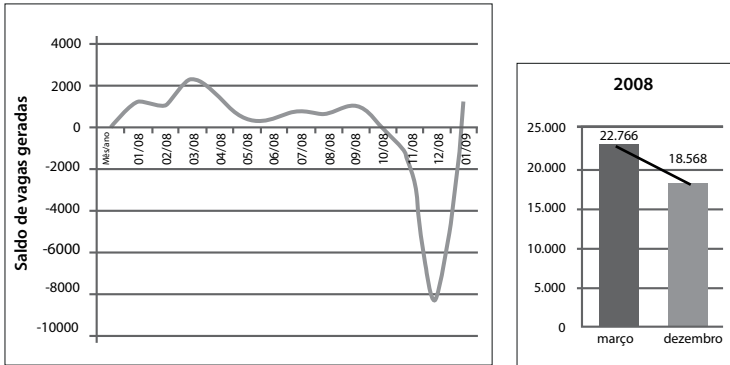
Gráficos 15 e 16 – Variação do emprego na indústria calçadista de Franca em 2007 (saldo mês a mês / diferença no estoque de vagas no mês de março e dezembro)



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

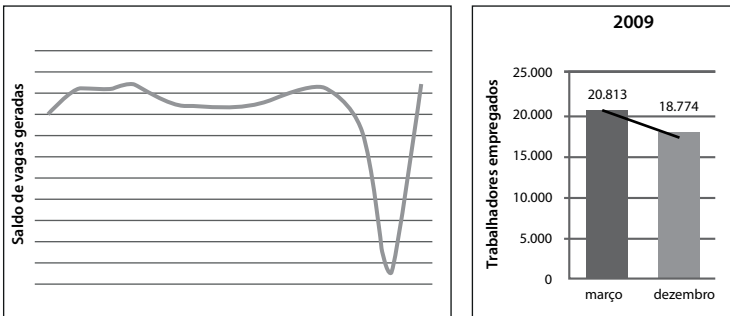


Gráficos 17 e 18 – Variação do emprego na indústria calçadista de Franca em 2008 (saldo mês a mês / diferença no estoque de vagas no mês de março e dezembro)



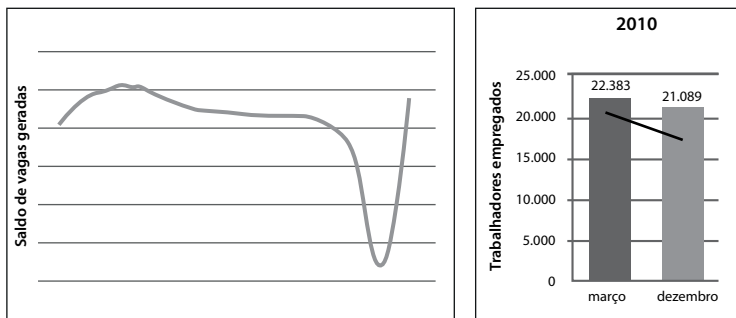
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CAGED/MTE (Brasil, [s.d.]).

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)



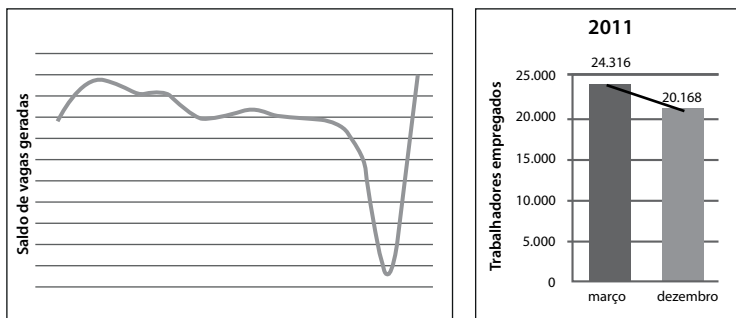
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CAGED/MTE (Brasil, [s.d.]).

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)



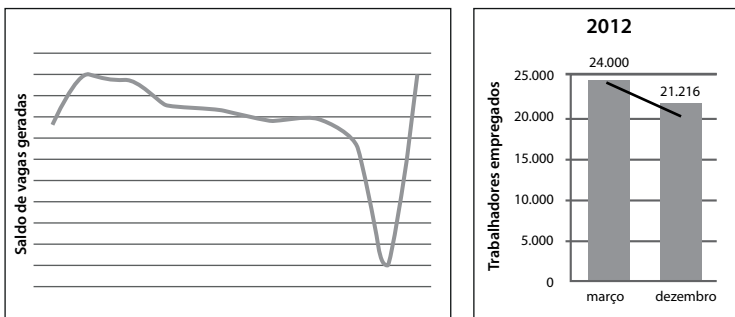
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CAGED/MTE (Brasil, [s.d.]).

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.]).

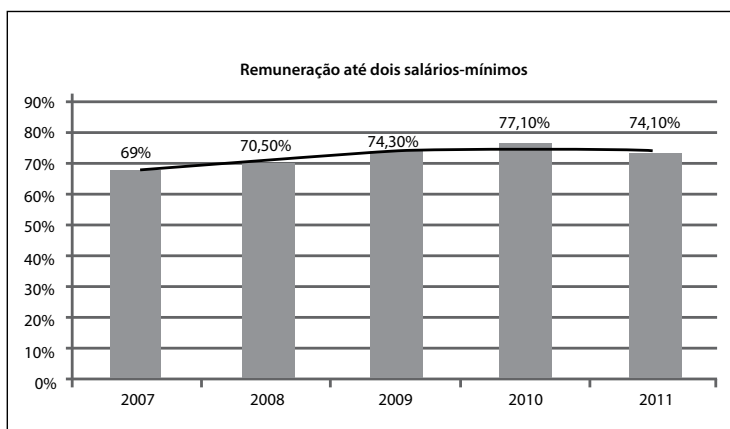
Gráficos 25 e 26 – Variação do emprego na indústria calçadista de Franca em 2012 (saldo mês a mês / diferença no estoque de vagas nos meses de março e dezembro)



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

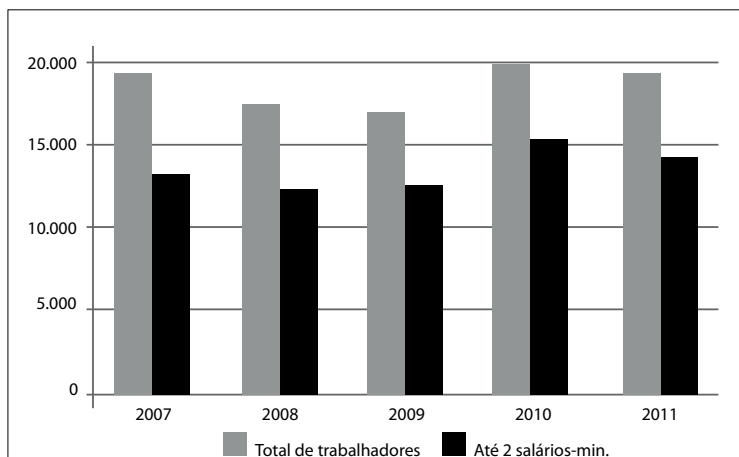
Como não poderia deixar de ser, a fragilidade da estrutura produtiva se reflete também na remuneração do trabalhador. Na indústria calçadista de Franca, a porcentagem de trabalhadores que recebem até dois salários-mínimos apenas chega a cerca de 3/4 do total. Conforme se observa nos gráficos a seguir, 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.