

# **XXIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOC**

**25 a 29 de Outubro de 2005**

## **GT: DESENVOLVIMENTO DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES**

### **AMBIENTE INSTITUCIONAL EM ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS**

**Eduardo G.Noronha- UFSCAR- enoronha@uol.com.br**

**Lenita Turchi - IPEA – turchi@ipea.gov.br**

# 1. Introdução

Neste texto discutimos Arranjos Produtivos Locais (APLs) enquanto um *arranjo institucional* inserido num *ambiente institucional*, tal como definimos adiante. Mais especificamente, o foco da análise é no processo de transição da informalidade para formalidade vivenciado por um Arranjo Produtivo de confecções intensivo em mão de obra em Goiás<sup>1</sup>.

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

No Brasil, esse debate ganhou força recentemente, com o lançamento do Programa Nacional de apoio aos recém batizados APLs - Arranjos Produtivos Locais e a formalização de um Grupo de trabalho Interministerial com o objetivo de integrar ações de órgãos governamentais e outras agências para a promoção dos mesmos<sup>2</sup>. No âmbito governamental, apesar dos esforços de construção de uma definição rigorosa e homogênea, o termo APL tem sido usado como uma designação genérica para qualquer aglomerado produtivo de uma certa especialidade (da produção de mel à de componentes de auto peça, por exemplo) numa determinada localidade, independente de seu volume de produção, número de empresas, antiguidade ou grau de articulação entre as organizações ali presentes. Na agenda dos economistas brasileiros o debate sobre APL deriva do entendimento de que pequenas empresas aglomeradas num espaço podem ser competitivas e ter um papel importante no desenvolvimento nacional. A razão que explicaria o sucesso de um APL seria a existência de diversas formas de cooperação entre as empresas ou de uma mistura adequada entre competição e cooperação. Assim, o debate econômico voltou-se fortemente para as questões da cooperação e das relações entre firmas e os fatores que permitem ou

---

<sup>1</sup> Este estudo faz uma reflexão sobre resultados do levantamento sobre arranjos de confecções em Goiás insere-se numa pesquisa mais ampla sobre a construção da cooperação em APLs financiado pela RedeIpea.

<sup>2</sup> O lançamento do Programa Nacional de apoio á APL e a oficialização do grupo Interministerial de trabalho sobre Arranjos Produtivo Local que vem se reunindo desde abril de 2003, ocorreu na 1 Conferencia Nacional sobre APLs realizada de 02 á 04/08/2004 em Brasília. Ver: [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)

incentivam a cooperação entre firmas concorrentes. A cooperação (ou confiança tomada como pré-condição da cooperação) seria a principal razão do sucesso de APLs na visão de determinados autores. Esses temas passaram a ser centrais tanto na agenda daqueles que entendem a confiança e a cooperação como derivadas de ambientes com histórias de acúmulo de capital social, seguindo da tradição de Putnam (1993), como daqueles que entendem a cooperação como derivada de ações racionais na busca de maximização de interesses e portanto passíveis de serem construídas a despeito de ambientes com histórias de conflitos Locke (2004).

Em que pese à importância da análise centrada nas relações de confiança entre empresas e dessas com outras organizações internas de um APL, neste artigo mostramos a relevância de análise macro-institucionais, ou mais precisamente, aquilo que definimos como os “ambientes institucionais” nos quais os APLs estão inseridos. Há um conjunto de condicionantes ou processos (de desenvolvimento ou ruptura) macro-institucionais que marcam a história dos arranjos produtivos, particularmente o “*marco legal contratual*”. Argumentamos, em primeiro lugar, que os padrões de contratos formais ou informais e a passagem de um tipo de contrato para o outro definem o sucesso ou fracasso de um APL. Em segundo lugar, consideramos que, particularmente em APLs de mão de obra intensiva, o significado do sucesso da política industrial inclui a criação de empregos de qualidade. Nesses casos, Política Industrial e Política de Emprego não são dissociáveis. Por fim, sustentamos que o debate sobre APL deve incluir a análise de certas especificidades da produção e do mercado em pequenos municípios.

Esses argumentos são ilustrados com base em um estudo de caso sobre o Município de Jaraguá (GO) produtor de Jeans (e outras confecções), com predominância de pequenas empresas e com uma história recente de expressivo aumento da produção e do emprego. Fato marcante na história desse Arranjo Produtivo é ter se dedicado durante alguns anos à produção de marcas piratas – prática relativamente comum na indústria de confecções e que possivelmente marcou a evolução de outros pólos produtivos no Brasil. Também desse ponto de vista Jaraguá é um caso bem sucedido à medida que erradicou (ou quase) a produção pirata. A pesquisa de campo foi realizada nos meses de maio e junho de 2004 com base em entrevistas com representantes de sindicatos empresariais, membros do Sebrae, técnicos do Governo do Estado de Goiás e com empresários locais. Neste artigo

apresentamos os resultados da primeira etapa do estudo, cujo objetivo era entender o ambiente institucional no qual as empresas estão inseridas<sup>3</sup> a fim de entender o grau de consolidação endógeno e exógeno do APL, bem como a relevância de organizações e de instituições internas e externas do APL da definição de seu sucesso.

## 2. APL como um tipo específico de arranjo institucional

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

As características “*local*” e “*especialização*” são suficientes para contrapor APLs a “*clusters*” e *cadeias produtivas*. Tais distinções são relevantes não pela criação de uma definição em si – vale lembrar que, de acordo com nossa definição, a distinção entre “cluster” e APL pode ser empiricamente difícil em vários casos já que ela deriva apenas do grau de especialização da produção. Mas sim por expressarem abordagens com ênfases em problemas de pesquisa distintos derivados de realidades empíricas também diversas. A abordagem de APLs ajuda a identificação de aglomerados produtivos localizados em centros urbanos de pequeno e médio porte e com produção claramente especializada. Porém, o conceito torna-se pouco operacional nas metrópoles e em áreas definidas com vários elos de uma cadeia produtiva.

Assim, em nossa definição digamos “minimalista-radical”, a abordagem de APLs contrapõe-se a de *Cadeias Produtivas* por sua vocação *local* e a de *Cluster* por sua

---

<sup>3</sup> Na segunda etapa da pesquisa (já em desenvolvimento) estamos realizando entrevistas dirigidas com uma amostra de empresas formais e informais no município.

*especialização*. Contudo, essas três abordagens tem em comum o fato de buscarem identificar os vínculos que explicitam as dinâmicas dos sistemas produtivos, deixando de lado a velha classificação das empresas por setor – uma classificação limitada por sua abordagem centrada apenas nas similaridades de produtores concorrentes e incapaz de verificar cooperações verticais ou horizontais entre empresas e entre essas e outras organizações que lhes dão apoio ou constroem duas ações<sup>4</sup>.

Estudar arranjos produtivos significa pois estudar aquilo que Hollingsworth (2003) denomina *arranjo institucional*, ao se referir aos 5 componentes da análise institucional: Mercados, estados, redes, associações e comunidades são exemplos de *arranjos institucionais*; isto é arranjos que além de serem por si só institucionalizados, são compostos de múltiplas instituições e organizações Além dos *arranjos institucionais*, Hollingsworth define outros 4 componentes da análise institucional. São eles: 1. *Instituições* (normas, regras, convenções, hábitos e valores); 2 *Organizações* (empresas, associações, partidos, escolas, etc); 3. *Setores institucionais* (o sistema financeiro, o sistema de educação, sistema de pesquisa; sistema social de produção; 4. *Resultados e desempenhos* (estatutos, decisões administrativas, performance setorial e societal). Neste artigo, chamamos de “ambiente institucional” os dois componentes, digamos, mais amplos da análise institucional tal como proposta por Hollingsworth, isto é, as ‘instituições’ (normas, valores, etc) e os “arranjos institucionais” (mercados, etc).

---

<sup>4</sup> Por relações verticais de mercado entendemos aquelas que sedimentam relações típicas de cadeias produtivas, nas quais as empresas estão relacionadas umas às outras de forma mais intensa que meras relações de compra e venda – por exemplo cooperação tecnológica ou para treinamento. Podemos chamar de cooperação (ou conflito) vertical tanto aquelas relações entre segmentos de uma cadeia produtiva como aquela entre capital e trabalho. Conseqüentemente, entendemos organizações verticais como aquelas que sedimentam relações entre vendedores e compradores em busca de um benefício comum – ou “bem público”, nos termos de Olson (1999) – frente outros competidores, os quais podem, por sua vez, estar associados em outras organizações verticais. A dificuldade de obter tal tipo de cooperação e de construir organizações que lhes dêem continuidade é superar os conflitos de interesse, particularmente preços. “À diferença das primeiras, as relações horizontais de mercado são aquelas estabelecidas entre empresas similares, competidores no mercado (por exemplo, empresas de um setor específico da cadeia tal como as empresas de calçados). Organizações horizontais são criadas na busca ou manutenção de bens públicos – por exemplo, redução de impostos, acordos de preços ou a realização de feiras promocionais no exterior. Tais associações tipicamente direcionam suas demandas aos governos, aos seus fornecedores, aos seus compradores ou ainda agem no sentido de enfrentar coletivamente competidores externos. A dificuldade de estabelecer cooperação horizontal está em superar os conflitos da competição no mercado Por fim, por organizações externas de mercado entendemos todas aquelas que visam a promoção das empresas e dos mercados, tais como os ministérios e outros órgão governamentais ou para-governamentais como o Sistema S – versão modificada de definição encontrada em Noronha e Turchi (2002).

Ao tratarmos APLs (ou cluster ou cadeia produtivas) como *arranjos institucionais*, enfatizamos as regras do jogo, as normas, práticas e valores e as organizações que dão existência formal e cognitiva aos APLs. Empiricamente isto significa um esforço em identificar todos os tipos de contatos e conexões, formais ou informais, que permitem identificar um APL (ou cadeias ou clusters) enquanto uma unidade; isto é, um conjunto de empresas que possuam alguma identidade para além daquelas de pertencerem a um mesmo ramo ou estarem localizadas numa região específica. Rigorosamente, trabalhar com o conceito de “cadeia produtiva” só faz sentido se explicitamos elos dessa cadeia para além das relações de compra e venda. Igualmente, o conceito de “*cluster*” só tem relevância se revelados os elos que permitiram o adensamento da aglomeração tanto no sentido horizontal (empresas de mesma especialidade) quanto vertical (fornecedores e compradores).

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

### **3. Jaraguá: um tipo ideal de APL?**

Jaraguá é um município de 34000 habitantes, localizado a 100 Km na direção noroeste de Goiânia, de vocação tradicional rural (criação de gado e produção de abacaxi) e que partir de 1984 começou a desenvolver uma indústria de confecções para atender ao mercado local. A expansão do comércio foi facilitada pela proximidade de Jaraguá à

Rodovia Belém-Brasília. Conta-se na região que alguns mercados no Norte e Nordeste do país foram conquistados com a ajuda de caminhoneiros que compravam confecções em Jaraguá para revendê-las em seus locais de destino. A partir de então produção de confecções expandiu-se sistematicamente tendo hoje cerca de 400 confecções (178 formais – Rais 2000) e facções formais e informais, além de lavanderias e acabamentos pré e pós lavagem<sup>5</sup>.

O caso de Jaraguá foi por nós selecionado em função de um conjunto de características que aparentavam constituir um “tipo ideal” de arranjo produtivo de acordo com nossa definição: Um pequeno município, com um nicho específico (Jeans), em estágio inicial (apenas cerca de 20 anos de história), e com indicadores de sucesso especialmente nos últimos 5 ou 10 anos. Cálculos de concentração de atividades por setor (coeficiente locacional) para o Estado de Goiás apontam em Jaraguá uma das mais alta taxas especialização da atividade de confecções no Estado (QL-11.7). Além disso, trata-se de um segmento de baixa tecnologia e mão de obra intensiva – ênfase escolhida para esse estudo de caso justamente por acrescentar mais um ator relevante no sucesso do APL (os trabalhadores e suas organizações) e um problema de política pública (emprego). Adicionalmente, um estudo realizado por (Castro, 2004) indicava um crescimento expressivo da produção nos últimos anos. O mesmo autor demonstrava a clara predominância de pequenas empresas e uma história de relativo sucesso em termos de consolidação de mercados.

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

---

<sup>5</sup> Facções são empresas quase sempre informais capazes de executar todas ou quase todas as etapas produtivas das confecções e cuja produção é previamente encomendada por uma confecção. Algumas confecções utilizam sistematicamente o trabalho das facções enquanto outras o fazem somente em períodos de alta demanda. Os acabamentos pré-lavagem são empresas especializadas em fazer casas, pesponto, e colocar ilhoses, tendo portando um grau de investimento em maquinário mais alto do que muitas confecções que os contratam. Já os acabamentos pós-lavagem realizam as etapas mais simples e finais da produção – “catarrilha” e passar a roupa.

	Crescimento do emprego formal de Confeccões em Jaraguá				
	1991	1995	2000	1991-1995	1995-2000
Jaraguá	362	1052	2119	190,6	101,4
Outros APLs Goianos de confeccões	8253	12093	19650	46,5	62,5

Fonte: RAIS

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

#### **4. Instituições relevantes para a análise de um APL em pequenas cidades.**

Os debates sobre ‘confiança’ e sobre custos de transação se intensificaram à medida que cresceu a percepção de que o mercado impessoal é apenas uma abstração que nos ajuda a entender a lógica básica do mecanismo mercado <sup>6</sup>. Apesar disso, a própria sociologia econômica tem dado pouca atenção a um tipo específico de confiança, i.e., aquelas derivadas de relações familiares. As noções de confiança e de cooperação, tal como definidas pela literatura de empresas em mercados complexos não trata desse tipo de

<sup>6</sup> Essa visão, predominante na sociologia econômica, deriva do postulado do mercado enquanto instituição, e, portanto, enquanto relações de troca informadas por normas e valores. Conseqüentemente, análises de mercados devem ter em conta as leis que o constroem, as organizações que os regulam as normas sociais e as interpretações ou percepções predominantes que permitem e dão sentido às trocas. Há amplíssima literatura debatendo os limites do *mainstream* neoclássico. Alguns dos clássicos são DiMaggio e Powell (1983; Marsden (1986; Solow (1990; Granovetter e Swedberg (1992; Swedberg (1994).



relação justamente por que as relações familiares são marginais na definição de mecanismos de mercados.

Se tomarmos os dois princípios utilizados por Benedicte Reynaud (2004) para definir confiança ('delegação' e 'antecipação de comportamento') percebemos que em relações familiares a noção de delegação é pouco adequada. A autora argumenta que há um entendimento comum entre os analistas do tema o qual pode ser sintetizado da seguinte forma: "uma antecipação do comportamento do outro em função do qual eu baseio minha própria ação". Ainda de acordo como Reynaud, contudo, outras relações, sobretudo a de autoridade (noção quase oposta à de confiança), permitem que um indivíduo pautar sua ação com base no comportamento antecipado do outro. Dai a necessidade da noção de delegação como prévia à de antecipação. Assim, na definição de Benedicte Reynaud, "confiança é uma relação de delegação que se funda na antecipação do comportamento do delegatário" (Cf. pág. 79). Porém, nas relações econômicas familiares o princípio de autoridade está mais presente que o de delegação, pois o produto do trabalho dos membros, principalmente em se tratando família nuclear, é controlado por aquele(a) considerado(a) chefe do domicílio. Assim quando tratamos de empreendimentos de base familiar, a questão da cooperação tem que ser percebida na sua complexidade, ou seja, derivada de um misto (1) de relações de autoridade, (2) de mecanismos de controle explícitos típicos de relações familiares ou tradicionalistas, (3) do reconhecimento de interesses mútuos, (4) da sedimentação de confiança no sentido dado por Reynaud. A cooperação como requisito de desenvolvimento de APLs, principalmente aqueles com predominância de pequenos empreendimentos de base familiar, tratada apenas como resultante de maximização de interesses individuais ou derivada da noção moderna de delegação (como contraposta a autoridade) são apenas parte da explicação, justamente aqueles que tratam dos componentes não familiares da confiança.

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

No *mainstream* da literatura nacional sobre arranjos produtivos não tem havido espaço para esses temas<sup>7</sup>, como se a crise do Brasil arcaico tivesse se encerrado quando como Juarez Brandão Lopes (1967) escreveu seu livro há quase 40 anos.. Trata-se do nascimento e desenvolvimento de arranjos produtivos como se a transição de economias rurais ou locais para a constituição arranjos produtivos locais não fosse problemática ou constituíssem casos excepcionais e, portanto, irrelevantes.

Na verdade não sabemos ao certo quantos clusters ou arranjos produtivos passam ou passaram por processos semelhantes os que encontramos em Jaraguá. Dado o número de municípios como menos de 50 mil habitantes no Brasil e o número de pequenas empresas pode-se supor que Jaraguá exemplifique a história de muitos outros municípios.

A típica empresa de Jaraguá nasce como uma confecção pequena e formal (ou informal que rapidamente se formaliza) incentivada por um parente ou patrão que se tornou compadre e amigo, financiada com a venda de um automóvel ou pequena propriedade, empréstimos de amigos. O investimento inicial para a criação varia consideravelmente dependendo do tipo de empresa a ser criada. Uma confecção (Jeans, particularmente) envolve os processos de design, modelagem, corte, costura, casear, travetar, chulear, catar linha, pregar botões, lavagem, bordar ou aplicar enfeites, passar a roupa, embalá-la para transporte e por fim venda e distribuição. Esse processo produtivo pode ser organizado de várias formas, sendo raros os casos em que apenas uma empresa executa todas as etapas do processo produtivo. Nesse município a produção do jeans envolve normalmente 5 tipos de empresas (ou autônomos). O *desing* é vendido por um especialista, normalmente residente em Goiânia, que trabalha para diversas confecções; modelagem, corte e costura e são realizados pela *‘confecção dona de uma marca’* e coordenadora de todo o processo. Grande parte delas usa os chamados *‘acabamentos pré-lavagem’*, os quais possuem máquinas para casear chulear e fixas botões de pressões e outras atividades que exigem equipamentos especializados. Em seguida a roupa vai para a *lavanderia*, onde o jeans recebe tratamentos que alteram coloração e textura do tecido (stonagem). Da lavagem o jeans segue para os *acabamentos pós-lavagem* (“catar linhas” e passar a roupa).

---

<sup>7</sup> Há exceções no campo da Antropologia econômica e da sociologia econômica de migrantes – ver por exemplo Grun (1992) Mas não há diálogo entre as abordagens sociologias e antropológicas sobre famílias (economia) e as análises sobre arranjos produtivos locais.

Dentre 20 entrevistados<sup>8</sup> nove (9) têm sócios, sendo que em todos os casos os sócios são membros da família – só 2 empresas têm, além de parentes, sócios não familiares. Nenhuma das empresas (criadas entre 1989 e 2003) buscou ou teve apoio ou foi incentivada por qualquer instituição para a sua criação; apenas uma obteve empréstimo bancário para a sua criação. Duas razões destacam-se para a criação das empresas: o fato da cidade ser conhecida pela sua produção (Jaraguá é vista como uma “marca”) e a facilidade de se obter material. Ao lado disso, há uma rede de incentivos à criação de empresas, especialmente os acabamentos pós-lavagem e as facções, isto é as empresas auxiliares (de terceirização de etapas da produção) de baixo investimento inicial. A expansão permanente dos mercados dos produtos do município possibilitou que a criação de novas empresas fosse bem vista e incentivada pelos próprios produtores concorrentes. A dinâmica positiva de aglomeração foi rapidamente percebida e difundida através de relações familiares, de compadrio, misturadas a relações de trabalho. Frequentemente empregados-parentes foram incentivados por seus patrões a abrirem acabamentos ou mesmo confecções. Esses, também através de relações pessoais saíam em busca de novos mercados, costumeiramente no norte e nordeste do país. Tal quadro ilustra como a dinâmica de expansão desse arranjo produtivo calcada em relações familiares e informais.

Além desses elementos, uma inovação organizacional em Jaraguá foi também fortemente responsável para a grande difusão de pequenas empresas ocorrida especialmente entre 1991 e 2003<sup>9</sup>. Em 1996 criou-se o primeiro acabamento pré-lavagem e mais recentemente (2003) o segundo. Juntos esses 2 acabamentos atendem cerca de 220 confecções que não possuem máquinas de fazer arrebitos (arrebitadeira), pregar alças (máquina travet) e de fazer casas (caseadoras). Trata-se de uma terceirização não incentivada por qualquer empresa, criada por um ex-empregado de confecção, incentivado por um parente para atender às suas demandas e sem perceber que descobrira um nicho de mercado para atender ao aumento sazonal de demanda de algumas empresas. Como consequência não esperada esse “Acabamento Pré-Lavagem” facilitou a entrada de muitos empreendedores com baixo aporte financeiro. Ao contrário dos acabamentos pós lavagem

---

<sup>8</sup> Sendo 8 empresários de confecções formais, 4 de facções informais, 2 de acabamentos pré-lavagem formais, 2 de acabamentos pós lavagem informais e 3 de lavanderias formais.

<sup>9</sup> Dentre nossos 20 entrevistados apenas 1 criou sua empresa antes da década de 90. No estudo de Sérgio D. Castro, numa amostra de 35 empresas apenas três foram criadas antes de 1991, seis entre 1991 e 1995 e 26 após esses anos {Castro, 2004 #2502} pág. 53.

de baixa qualificação e tecnologia essa espécie de tercerização não visa a redução de custos diretos ou indiretos nem esconder a informalidade ou o trabalho infantil. Trata-se de um caso de atendimento a demandas sazonais com o efeito de facilitar a entrada de novos empreendedores com capacidade de criação e de conquista de mercados e baixos capitais.

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

## **5. Instituições relevantes para a análise de APLs intensivos de mão de obra:**

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

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

primeiro lugar, há de se considerar que em APLs centrados em atividades de mão de obra intensiva onde predominam micro e pequenas empresas, a informalidade é expressiva. Assim é que os dados referentes a empresas e emprego formal subestimam a dimensão da informalidade nos APL. O caso do APL de confecção no Agreste Pernambucano (municípios de Toritama, Caruaru e Santa Cruz do Capibaribe) ilustra essa situação, onde segundo estimativas<sup>10</sup>, em 2003, das 7.945 empresas de confecção, apenas 945 (7.9%) eram formais. Dados da RAIS apontam em 2002 a existência de 4.408 trabalhadores formais ocupados nas atividades de confecção nestes municípios. Entretanto, mantendo a proporcionalidade de informais encontrada nas empresas é de se esperar que este contingente de trabalhadores formais represente apenas a ponta de um iceberg dos ocupados nas atividades do Arranjo.

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

A sede do sindicato dos trabalhadores deste segmento para o estado de Goiás está em Goiânia. Em Jaraguá os trabalhadores são representados por uma delegada sindical, cujas práticas efetivas ultrapassam em muito, aquelas previstas pelo seu cargo. Alguns dos

---

<sup>10</sup>. Estudo de Caracterização Econômica do Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano. 2003. FADE/UFPE/ SEBRAE.

entrevistados referiram-se a ela como “fiscal do trabalho”, outros como “alguém da justiça”, outros ainda destacaram seu bom-senso enquanto sindicalista e alguns empresários a criticaram por querer ensiná-los como lidar com empregados. Em geral, é vista por ambos (trabalhadores e empregadores) como alguém que “ajuda muito” pois além de conhecer a contabilidade das empresas e os dispositivos da CLT, atua mediando conflitos e “aconselhando empresários”. Acordos trabalhistas informais são realizados com frequência na sede do sindicato, muitos deles sem qualquer registro ou assinatura das partes envolvidas. São pontos de conflito questões básicas como pagamento de horas extras, horário de para refeições, pagamento de benefícios atrasados. Os acordos informais ocorrem tanto entre empresas formais e empregados CLTistas quanto entre empresas informais com trabalhadores informais. Neste caso a estratégia não é a regularização da infomalidade durante a vigência do contrato, mas o pagamento dos direitos previstos na CLT ao término do contrato informal. Segundo os entrevistados, essa estratégia evita conflito entre empregados e empregadores ou a denuncia pela não assinatura da Carteira de Trabalho. A delegada sindical tem atuado no cálculo dos benefícios a que o empregado/a teria direito se fosse formalizado ou apresentasse queixa á justiça o que inclui muita vezes a parcelamento dos valores devidos. Esta estratégia é utilizada com bastante frequência e é entendida tanto pela delegada sindical como por empregadores e empregados como uma forma de evitar demora e a burocracia do sistema judicial. Assim, ao mesmo tempo essa pessoa desempenha papel de representante sindical, mediadora ou conciliadora, promotora informal de justiça e consultora para empresários em busca de formas de se evitar conflitos ou resolver situações de crise no ambiente de trabalho. Trata-se de uma espécie de líder carismática cuja excepcionalidade que lhe confere legitimidade é o conhecimento da leis trabalhistas – talvez seja o melhor símbolo desta sociedade em transição do tradicional para o moderno ou do contrato informal e individual e discricionário para o contrato formal pautado na legislação nacional. Alguns direitos são plenamente (ou quase) respeitados tais como o salário mínimo e a jornada de 44 horas semanais, incluindo as empresas informais<sup>11</sup>, outros são desrespeitados, sejam normas constitucionais (o trabalho infantil,

---

<sup>11</sup> Isso confirma pesquisas realizadas em outras regiões do país, como o estudo realizado em São Carlos por Claro (2003).

por exemplo presente em acabamentos pós lavagem em Jaraguá) direitos individuais do trabalho ou as normas que dizem respeito ao próprio acesso à justiça.

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

## **6. A evolução dos padrões contratuais como marco de consolidação de APLs**

A evolução do arranjo produtivo de Jaraguá pode ser descrita como a de um caso relativamente bem sucedido em termos de consolidação de um pólo produtivo e de criação de empregos. Contudo, sua história é marcada por uma fase na qual a produção de produtos piratas era tão ou mais expressiva que a produção legal. A partir do ano 2000, entretanto, as confecções do município passam por um processo de legalização e formalização. Sinteticamente podemos dizer que Jaraguá passou por 4 transições. De uma economia predominante rural para a constituição de um pequeno núcleo informal de produtores de confecções para consumo local (1986); depois incentivados por agentes externos ao município, criam-se inúmeras confecções piratas (meados dos nos 90); a partir das primeiras denúncias em 1996 começa uma fase de transição da ilegalidade para a formalização das empresas (2000) e agora vive uma fase de formalização das relações de trabalho e de construção de instituições de apoio. No período de menos de vinte anos vários padrões contratuais se seguem e se sobrepõem em Jaraguá: primeiro, a vigência de relações tradicionais e patriarcais típicas de pequenos município de produção predominantemente rural; depois, a criação de empresas informais; em seguida, a adesão de parte delas à produção ilegal; simultaneamente há também a formalização de empresas e a proliferação de marcas próprias. Hoje predominam de empresas formais com contratos de trabalho formais convivendo com um número expressivo de empresas que permanecem informais, sendo todas elas ainda predominantemente familiares e com ambições ao mesmo tempo modernas (trabalhadores qualificados e colaborativos) e patriarcais com visões rígidas de disciplina e hierarquias.

Dentre esses processos o mais marcante para a história de Jaraguá foi o de eliminação (ou redução<sup>12</sup>) da produção de marcas piratas. Segundo depoimentos, desde 1996 quando a imprensa divulgou pela primeira vez a produção de Jeans falsificados de marcas internacionais os falsificadores passaram a receber um número crescentes de calotes dos compradores. Na década de 90 Jaraguá conquistou mercados com um mix de produtos com marcas próprias e falsificados. Alguns produtores locais se orgulhavam da qualidade da falsificação, e sustentam que após a interrupção do fluxo de marcas falsas seus antigos mercados demandavam a continuidade do comércio com as marcas regulares. Diversas empresas, legais e ilegais de Jaraguá, atuavam em um mesmo mercado. Assim, o APL consolidou três tipos de mercados: aqueles para os quais eram vendidos apenas produtos de marcas próprias; mercados compradores basicamente de produtos falsificados e por fim, e provavelmente predominantemente, mercados compradores de ambos os tipos de confecções.

Enquanto o fluxo de produtos ilegais era garantido por uma rede de relações familiares e de compadrio, as práticas ilegais eram mantidas através de relações de confiança pessoal. Além disso, a aceitação do comprador do produto falsificado dava legitimidade à sua produção e banalizava a ilegalidade, e reduzia a gravidade da contravenção aos seus praticantes. A lógica da produção ilegal não é predominantemente enganar o comprador do produtos final – embora isso ocorra em escala menor. Senão os evidentes sinais de menor qualidade da produto, o preço informa ao comprador a falsidade da mercadoria. Em produtos da moda, compra-se sabendo ser falso, com o intuito de enganar ou de imitar a classe média. O enganado é menos o comprador que aquele que o vê usando o Jeans. Como disseram alguns entrevistados, quem vê de longe nunca sabe se um Jeans é pirata ou não, sabe apenas quem o veste. A aceitação e mesmo demanda (citar de produtos pitaras pelo comprador é um forte elemento de legitimação da pirataria aos olhos de quem é induzido a praticá-la<sup>13</sup>. Ao lado da confiança entre os membros da rede da pirataria havia a consciência da impossibilidade de se recorrer a um arbitro externo (a

---

<sup>12</sup> Esse é por natureza um tema difícil de ser tratado com os entrevistados ou de ser observado através de trabalhos de campo. Entretanto, informações de membros do Governo do Estado de Goiás e de técnicos do Sebrae confirmam nossas evidências de grande redução ou erradicação da produção de confecções piratas. Do ponto de vista desta pesquisa não é importante a certeza da erradicação, mas o sucesso da transição para marcas próprias através de empresas formais.

<sup>13</sup> Não trataremos aqui das possíveis redes profissionais de promotores da pirataria, pois isso nos levaria a outro tema.



justiça) em caos de conflitos. De um lado as instituições de fiscalização e de justiça eram omissas em Jaraguá. De outro lado, as instituições de justiça destinadas à resolução de conflitos de contratos privados não poderiam ser acionadas em casos de disputas entre os membros cadeia da produção ilegal. A justiça não estava presente e mesmo que estivesse não poderia ser acionada pelos agentes privados.

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

A concentração de calotes nos anos de 2000 foi a culminação do processo simultâneo de expansão do mercado de Jaraguá e de perda de controle da rede municipal. Embora as visitas da fiscalização e da polícia federal no município possam ter tido algum papel coibitivo da produção pirata, a legalização da produção foi induzida principalmente pelos constrangimentos que o mercado nacional formal impôs ao município. Compradores formais demandando notas fiscais bem como a fiscalização rodoviária exigiam a presença de empresas formais patrocinando o mercado ilegal. O sucesso dessas empresas tornavam os investimentos crescentes e criavam contratos informais mais sofisticados com sistemas de pagamentos parcelados. O “pacto com o diabo”<sup>14</sup>, bem descrito por Tandler (2003) em

---

<sup>14</sup> A autora define esse “Devil’s deal” como “um acordo não explícito entre políticos e a miríade de proprietários de pequenas empresas, a maioria do setor informal. Com esse acordo, se você vota em mim não irei coletar os impostos devidos e não farei você arcar com outros impostos, leis trabalhistas e

sua análise sobre a tolerância e até mesmo o incentivo da política municipal para arranjos informais em Pernambuco, teve vida curta em Jaraguá devido à sua integração com o mercado nacional formal.

Após o ano 2000, os produtores de Jaraguá foram capazes de se reestruturar por um conjunto de fatores: a difusão de habilidades específicas construídas ao longo da década de 1980; a ampliação da capacidade instalada das empresas ocorrida ao longo da década de 1990 e que então tornavam-se ociosa; a consolidação de mercados para os Jeans de marcas de Jaraguá; a consolidação das relações com a indústria têxtil paulista fornecedora que ampliou possibilidades de crédito para a retomada da produção. No caso de Jaraguá a produção ilegal contraditoriamente induziu as empresas à legalização e formalização. Mas esse não é um caminho natural. O sucesso da transição de Jaraguá decorre tanto dessa forma particular como o APL se integra no mercado nacional, da consolidação paralela de um mercado para as marcas de Jaraguá e, por fim, entrada de 3 instituições no apoio à reestruturação do arranjo: Associação Comercial Industrial de Jaraguá, Sebrae e Senai.

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

O Sebrae é percebido pelos entrevistados como uma instituição capaz de atender as necessidades de qualificação e orientação para promoção de um ambiente empresarial profissional. Cabe ressaltar que grande parte dos empresários do APL vem de ocupações

---

legislação ambiental. Ademais, vou manter a fiscalização (polícia e inspetores) afastada. (...) Uma vez que esse pacto é feito torna-se difícil para qualquer uma das partes sair desse acordo... ) pág 3.

rurais e iniciou sua atividade no ramo de confecção com pouca ou nenhuma experiência na área de gestão de negócios ou atividades industriais. Conforme afirma um empresário: “*como trabalhava na área rural a transição para mim foi difícil em relação a administração da empresa*”. Entre as necessidades de qualificação apontadas pelos empresários, tanto formais como informais destacam-se os seguintes temas: noções de custo, técnicas de organização da produção, orientação sobre comportamento de mercados, como e quando investir, conhecer direitos e deveres para saber o que e como cobrar dos funcionários.

O Sebrae em parceria com ACIJ ns últimos anos desenvolve o Projeto Empreender, cuja estratégia é a de agregar empresas em núcleos correspondentes as diversas etapas do processo produtivo do Arranjo. Estão em funcionamento 4 núcleos que congregam empresários das confecções, facções, lavanderia e acabamento para discussão e encaminhamento de soluções. No caso das confecções, os temas e atividades desenvolvidas visam promover a qualificação empresarial, o marketing e a formação de uma central de compras. O núcleo de lavanderias congrega 11 das 16 existentes em Jaraguá e tem se concentrado na promoção de cursos de qualificação em Técnicas de Lavagem e Manipulação de Produtos. Facções e acabamentos têm debatido questões de entraves e problemas a serem enfrentados tais como qualificação, rotatividade da mão de obra e acesso a crédito<sup>15</sup>.

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

Proprietários de empresas informais embora saibam da existência da Associação e de outras instituições afirmaram não buscar contato e serviços oferecidos pela mesma por se sentirem “*não cumpridores dos deveres para com a lei*” e, portanto, sem direitos. Esta lógica está também presente na percepção dos empresários quanto ao contrato de trabalho.

---

<sup>15</sup> Mais informações a este respeito ver: Miguel Ivan Lacerda, Camilla Carvallho Costa e Maria do Carmo Ribeiro: Costurando um Lugar Melhor: Estudo de Caso do APL de Jaraguá; Goiânia: Julho; 2004. mimeo

Empresários que não assinam carteira de trabalho de seus empregados, além de pagar uma compensação na forma de um percentual a mais (10%) do salário pago aos empregados formais, sentem-se ‘sem força’ (sem direito) de exigir do empregado nem práticas triviais de disciplina como assiduidade, cumprimento de horário, o não desperdício de material e muito menos o comprometimento com a empresa. O desrespeito à legislação, tanto no que diz respeito ao registro da empresa quanto ao do contrato de trabalho, é um dos pontos de conflito ou desacordo entre empresários locais. Nas entrevistas realizadas foi comum a reclamação de “*concorrência desleal e individualismo*” como um dos problemas de atuação conjunta ou cooperação entre os empresários. Por estes termos os entrevistados e referem-se às empresas informais que pagavam mais e exigiam menos de seus empregados que as formais, criando uma competição injusta para as empresas que arcar com os custos da legislação. Por outro lado, as empresas (facções e acabamentos pós lavagem) não formalizadas reclamam da condição instável de seu empreendimento posto que dependem das confecções que lhes impõem ritmos de trabalho intenso e baixas remunerações pelas atividades. Além disso, argumentam que de fato cabe a eles o ônus de treinar empregados e uma vez que adquirem prática são recrutados pelas empresas formalizadas. Facções acabamentos pós-lvagem são portanto terceirizações precárias e portanto muito diversas dos acabamentos pré-lavagem.

Os empresários ao mencionarem o tema da qualificação dos funcionários estavam se referindo, além de conhecimentos de técnicas e práticas típicas de confecção, a um conjunto de atitudes e comportamentos típicos ou esperados em formas modernas de organização da produção, tais como tais como interesse com a qualidade do seu produto, flexibilidade, envolvimento, comprometimento<sup>16</sup>. A expectativa de tais atitudes e comportamentos não parece ter contrapartida nos planos de qualificação da empresa. Entre os incentivos oferecidos pelas empresas (formais e informais) no sentido de obter o envolvimento e comprometimento dos seus empregados estão as práticas de “*pagamento diferenciado aos que produzem mais*”; “*lazer e apoio moral*”; “*cesta básica para os assíduos*”; “*pagamento de todo o INSS*”, “*2 lanches diários*”. Tanto a delegada sindical quanto os professores da rede pública de ensino entrevistados, apontaram a dificuldade dos

---

<sup>16</sup> Os termos mais freqüentes utilizados para definir este conjunto de atitudes e comportamentos foram: *vestir a camisa da empresa para comprometimento, e saber operar várias máquinas e fazer seu serviço sem erro.*

alunos que trabalham concluir cursos mesmo noturnos, dadas as exigências de hora extras e a impossibilidade por parte dos empregados de deixar o trabalho mais cedo (mesmo que apenas 15 minutos) para chegar à escola. Essa é uma condição ainda mais complexa que aquela apontada por Guimarães (2004) ao destacar a precariedade dos welfare público e privado no Brasil moderno – Cf. págs 351-365. Trata-se de uma situação na qual os contratos de trabalho informais dinamitam a eficácia potencial dos serviços públicos ali oferecidos.

O quadro descrito acima mostra como exigências modernas de qualificação, formas de distribuição também moderna (a venda da produção antecipada) convivem com práticas arcaicas de gestão de mão de obra, e formas de organização da produção pré-fordistas. Esse é o retrato de um Arranjo Produtivo, semelhante a muitos outros existentes em municípios do interior do País, onde formas modernas e arcaicas, o precário, o ilegal, o informal e o formal, as noções de justo e o injusto<sup>17</sup> aparecem mescladas e refletivas em praticamente em todos estágios do processo produtivo e padrões de relações institucionais.

## **7. Diversidade de instituições relevantes na análise do desenvolvimento industrial**

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

---

<sup>17</sup> A esse respeito ver Noronha (2003).

vínculos entre as duas políticas são inevitáveis, independente das culturas de seus formuladores e das vocações dos ministérios e órgão governamentais que as promovem.

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

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

Argumentamos neste artigo que análise do ambiente institucional no qual um APL está inserido explica a forma e as razões de sua eventual consolidação. A histórica de Jaraguá foi marcada por uma ruptura no ano 2000 causada pela sua expansão para o mercado externo. Práticas e padrões contratuais locais foram alterados quanto mais se intensificaram os vínculos com mercados nacionais estruturados. O mercado formal

nacional é a instituição mais relevante para explicar as mudanças dos padrões produtivos e contratuais de Jaraguá. Até o ano 2000 as instituições locais, associações, sindicatos, agências para-governamentais e prefeituras foram irrelevantes no seu desenvolvimento. Na reestruturação de empresas em 2000 os agentes internos começam a agir, mas a capacidade de superação da crise deve-se principalmente ao aproveitamento dos laços formais de mercado que haviam sido consolidados pelos empresários nos anos anteriores de forma paralela aos vínculos informais. Hoje Jaraguá encontra-se em processo de possível consolidação endógena, de criação de instituições locais que lhe dê solidez para enfrentar crises para além dos recursos individuais de cada empreendedor.

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

Por exemplo, quem analisou o caso do desenvolvimento da indústria calçadista no Ceará na década de 90 constatou importância da ação decisiva do Governo Estadual em termos de incentivos fiscais e promoção de cooperativas de legalidade discutível – ver por exemplo, Lima (2000). Explicar o caso de Ceará com base na dinâmica da interação entre mercados local e externo à região pode ser útil. Mas antes disso, estão as escolhas governamentais. Trata-se de um desenvolvimento explicitamente induzido pela ação governamental, subordinando lógicas de mercado e até mesmo tipos de contratos entre empregados e empregadores. A ‘instituição’ relevante que lhe estrutura (a política industrial do governo estadual) difere-se em muito das práticas tradicionalistas, familiares e informais e de múltiplos atores que geraram o pólo de Jaraguá. Difere-se também de

histórias de muitos outros clusters antigos, com organizações locais consolidadas e bem estruturadas organizacional e financeiramente se comparadas à inexistência ou fragilidade das organizações locais de Jaraguá. No Vale dos Sinos, os interesses diferenciados entre pequenos e grandes empresários a dinâmica das Associações empresarias, as histórias de conflito entre os segmentos de couro e o de calçados, a tradição corporativa de seus sindicatos, com forte cultura setorial, definem e reforçam continuamente padrões antigos de cooperação e de conflito – ver Noronha e Turchi (2002). Uma análise sobre o grau de consolidação endógena e exógena de tais “clusters” ou APLs mostra não apenas níveis e padrões bastantes diferenciados de consolidação como aponta a existência de grande diversidade de ambientes institucionais, sendo que seus componentes (tais como normas predominantes e organizações relevantes) são ainda pouco explorados.



**BIBLIOGRAFIA**

Brusco, S. The Emilian Model: productive decentralization and social integration. Cambridge Journal of Economics, v.VI, n.2, p.167-184. 1982.

Cassiolato, J. E. e H. M. M. Lastres. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: H. M. M. Lastres, J. E. Cassiolato, *et al* (Ed.). Pequena Empresa - Cooperação e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: Relume Dumará UFRJ, Instituto de Economia, 2003. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas, p.21-34

Claro, C. Contratos Informais em Pequenas Empresas na Cidade de São Carlos. (Dissertação de Mestrado). Depto de Ciências Sociais, UFSCAR, São Carlos, 2003.

Criscuolo, A. High-Road Upgrading and Good Labour Practices in the ' Third ' Italy : Implications for Integrated Small Enterprise Development in Developing Countries. Geneva: 5 February 2003, p.42. 2003

Dimaggio, P. e W. W. Powell. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Review, v.48, n.2, p.147-160. 1983.

Granovetter, M. e R. Swedberg, Eds. The sociology of Economic Life. San Francisco: Westview Press, p.399ed. 1992.

Grun, R. Negócios e Famílias: armênios em São Paulo. São Paulo: Sumaré. 1992. 100 p. (Série Imigração V.3)

Guimarães, N. A. Caminhos Cruzados : Estratégias de empresas e trajetórias de trabalhadores. São Paulo: Editora 34. 2004. 405 p. (Curso de Pós-Graduação em Sociologia)

Hollingsworth, J. R. Advancing the socio-economic paradigm with institutional analysis. Socio-economic review, v.1, n.1, janeiro 2003, p.130-134. 2003.

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

Locke, R. M. Building Trust. MIT - Massachusetts Institute of Technology, p.34. 2004

Lopes, J. B. Crise do Brasil Arcaico. São Paulo: Difel. 1967

Marsden, D. The End of Economic Man? Custom and Competition in Labour Market. New York: St. Martin's Press. 1986. 278 p.

Noronha, E. G. Informal, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.18, n.53, p.111-129. 2003.

Noronha, E. G. e L. M. Turchi. Cooperação e conflito: estudo de caso do complexo coureiro-calçadista no Brasil. IPEA. Brasília. 2002

Olson, M. A lógica da ação coletiva: Os Benefícios Públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp. 1999. 201 p. (Clássicos; 16)

Putnam, R. Making Democracy Work. Princeton: Princeton University Press. 1993

Reynaud, B. Les Règles Économiques et Leurs Usages. Paris: Odile Jacob. 2004. 234 p. (Économie)

Solow, R. M. The Labor Market as a Social Institution. Oxford: Basil Blackwell. 1990. 116p p.

Suzigan, W., J. Furtado, *et al.* Sistemas Locais de Produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. XXXI Encontro Nacional de Economia. Porto Seguro, BA. 9-12 de dezembro, 2003. 21 p.

Swedberg, R. Markets as social structures. In: N. Smelser e R. Swedberg (Ed.). The Handbook of Economic Sociology. Princeton: Princeton University Press, 1994. Markets as social structures, p.255-282

Tendler, J. Pequenas empresas, o setor informal e o "pacto com o diabo". Política e Trabalho - Revista de Ciências Sociais, n.19, setembro, p.11. 2003.

Turchi, L. The impact of TQM on Employees Attitudes and Behaviour: A Case Study of a Brazilian Company. Phd Thesis. London School of Economics and Political Science. University of London. 2001