

Brasil– noviembre 2017 - ISSN: 1696-8352

POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DO POLO DE INFORMÁTICA DE ILHÉUS (BAHIA, BRAZIL)

João Pedro de Castro Nunes Pereira

Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) / jpcnpereira@uesc.br¹;

Lucas Xavier Trindade

Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) / lucas.xavier14@hotmail.com²;

Diogo Barbosa Figueiredo

Centro de Referencia em Projetos (CRP) / diogo.uesc@hotmail.com;³

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

João Pedro de Castro Nunes Pereira, Lucas Xavier Trindade y Diogo Barbosa Figueiredo (2017): "Política pública e desenvolvimento local: o caso do polo de informática de Ilhéus (Bahia, Brazil).", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Brasil, (noviembre 2017). En línea: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/2017/politica-publica-ilheus.html>

RESUMO

Os estudos referentes aos aglomerados industriais ganham maior relevância no contexto acadêmico e político a partir de meados da década de 1980, quando também passam a ser investigados sob a ótica do desenvolvimento regional. Nesse contexto, a partir de meados da década de 1990 o Brasil passou a elaborar políticas públicas voltadas a formação desse tipo de aglomeração industrial buscando a promoção do desenvolvimento regional. Neste período o estado da Bahia com o intuito de mudar a concentração empresarial, setorial e, sobretudo, espacial de sua indústria, passa a adotar políticas específicas para indução a formação de arranjos produtivos locais pelo estado. Assim, em 1995 promove a formação do polo de informática de Ilhéus, através de legislação específica que oferece uma série de vantagens, sobretudo, fiscais para as empresas se instalarem no município. Neste mesmo período cresce a importância dada à avaliação da eficácia das políticas públicas, no sentido de maximizar os recursos envolvidos nessas políticas, de forma a proporcionar os efeitos por elas esperados quando de sua implantação. Nesse sentido, o presente estudo visa avaliar os resultados da implantação do polo de informática de Ilhéus, sob aspectos socioeconômicos e sob a ótica dos agentes produtivos alvo desta política. Com este intuito, esta investigação procedeu uma avaliação da política pública deste APL sobre duas perspectivas: a primeira a partir de uma pesquisa exploratória com dados secundários de estatísticas oficiais para avaliar os efeitos gerados na economia após a implantação da política e a segunda referente a percepção dos representantes das empresas desta aglomeração sobre o papel do poder público frente ao desenvolvimento dos negócios no polo de informática. Para a primeira perspectiva procedeu-se a coleta de dados secundários em organismos governamentais socioeconômicos e para a segunda perspectiva, procedeu-se um levantamento do tipo *survey* envolvendo os representantes das empresas locais. Os resultados sinalizam para pouca efetividade da política no contexto da economia local e seus consequentes impactos sobre o desenvolvimento local, sobretudo no que concerne a geração de empregos e estímulo a atividade industrial local. Com relação à percepção dos atores produtivos locais, este estudo mostrou que para esses, apesar de reconhecerem a existência de políticas específicas para o

1 Professor Titular – Universidade Estadual de Santa Cruz-UESC. Rodovia Jorge Amado Km 16. Ilhéus,BA (Brasil). CEP: 45652900. Email: jpcnpereira@uesc.br.

2 Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas - UESC. Rodovia Jorge Amado Km 16. Ilhéus,BA (Brasil). CEP: 45652900. Email: lucas.xavier14@hotmail.com

3 Pesquisador/Consultor – CRP - Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas - UESC. Rodovia Jorge Amado Km 16. Ilhéus,BA (Brasil). CEP: 45652900. diogo.uesc@hotmail.com

setor, houve uma presença insuficiente do poder público no apoio ao desenvolvimento dos negócios locais, que não o exclusivo a formulação das políticas de benefícios fiscais. De forma geral os resultados apontam para o fato de que a política foi baseada apenas em vantagens locacionais estáticas não sustentáveis ao longo do tempo e que o apoio do poder público, condição vista pelos atores produtivos, como necessária para o desenvolvimento das atividades locais, inexistiu. Fatores considerados na literatura como essências para a promoção desse tipo de arranjo industrial, não foram considerados tanto na elaboração quanto na promoção da política em foco, como o caso do desenvolvimento de competências locais e intensificação das atividades conjuntas entre os atores envolvidos. Esses resultados evidenciam que há necessidade de reflexão sobre os processos de elaboração e implantação de políticas públicas, envolvendo, sobretudo, os atores fim dessas políticas associada a uma estrutura de apoio as localidades.

Palavras-chave: APL, políticas públicas, polo de informática; desenvolvimento local; poder público.

ABSTRACT

The studies concerning industrial clusters started to gain greater relevance in the academic and political context from the mid-1980s, when they also began to be investigated from the perspective of regional development. In this context, from the mid-1990s Brazil started to develop public policies aimed at the formation of this type of industrial agglomeration, seeking the promotion of regional development. In this period the state of Bahia with the intention of changing the concentration of business, sector and , above all, the space of its industry, adopts specific policies to induce the formation of local productive arrangements by the state. Thus, in 1995 the state of Bahia promotes the formation of the IT cluster of Ilhéus city, through specific legislation that offers a series of advantages, mainly fiscal for companies to settle in the municipality. In this same period, the importance given to the evaluation of the effectiveness of public policies, in order to maximize the resources involved in these policies, in order to provide the effects expected by them when they are implemented. In this sense, the present study aims to evaluate the results of the implantation of TI cluster in Ilhéus city, under socioeconomic aspects and under the optics of the productive agents that are the target of this policy. To this end, this research carried out an evaluation of the public policy of this cluster from two perspectives: the first one from an exploratory research with secondary data of official statistics to evaluate the effects generated in the economy after the implantation of the policy and the second referring to perception of the representatives of the companies of this agglomeration on the role of the public power in front of the development of businesses in the field of local productive informatics. For the first perspective, secondary data were collected in governmental socio-economic data organizations and for the second perspective, a survey was carried out involving the representatives of local companies. The results point to the low effectiveness of the policy in the context of the local economy and its consequent impacts on local development, especially in what concerns the generation of jobs and stimulation of local industrial activities. Regarding the perception of local productive actors, this study showed that for these actors, although they recognized the existence of specific policies for the sector, there was an insufficient presence of local public government in supporting the development of local businesses, other than the exclusive formulation of tax benefit policies. In general, the results point to the fact that the policy was based only on static locational advantages not sustainable over time and that the support of the public government, a condition seen by the productive actors, as necessary for the development of local activities, did not exist. These results show that there is a need for reflection on the processes of elaboration and implementation of public policies, involving especially the actors end of these policies associated to a structure to support the locality.

Key words: cluster, public policies, computer poles; local development;

RESUMEN

Los estudios referentes a los aglomerados industriales pasan a ganar mayor relevancia en el contexto académico y político a partir de mediados de la década de 1980, cuando también pasan a ser investigados bajo la óptica del desarrollo regional. En este contexto, a partir de mediados de la década de 1990, Brasil pasó a elaborar políticas públicas orientadas a la formación de ese tipo de aglomeración industrial buscando la promoción del desarrollo regional. En este período el estado de Bahía con el propósito de cambiar la concentración empresarial, sectorial y sectorial, sobre todo, espacial de su industria, pasa a adoptar políticas específicas para inducir la formación de arreglos productivos locales por el estado. Así, en 1995 el estado bahiano promueve la formación del polo de informática de Ilhéus, a través de legislación específica que ofrece una serie de ventajas, sobre todo, fiscales para que las empresas se instalen en el municipio. En este mismo período crece la importancia dada a la evaluación de la eficacia de las políticas públicas, a fin de maximizar los recursos involucrados en esas políticas, a fin de proporcionar los efectos que ellas esperan en su implantación. En este sentido, el presente estudio pretende evaluar los resultados de la implantación del polo de informática de Ilhéus, bajo aspectos socioeconómicos y bajo la óptica de los

agentes productivos objetivo de esta política. Con esta intención, esta investigación efectuó una evaluación de la política pública de este APL sobre dos perspectivas: la primera a partir de una investigación exploratoria con datos secundarios de estadísticas oficiales para evaluar los efectos generados en la economía tras la implantación de la política y la segunda referente a la percepción de los representantes de las empresas de esta aglomeración sobre el papel del poder público frente al desarrollo del negocio en el polo de informáticos productivos locales. Para la primera perspectiva se procedió a la recolección de datos secundarios en organismos gubernamentales de datos socioeconómicos y para la segunda perspectiva, se procedió un levantamiento del tipo survey involucrando a los representantes de las empresas locales. Los resultados señalan a poca efectividad de la política en el contexto de la economía local y sus consecuentes impactos sobre el desarrollo local, sobre todo en lo que concierne a la generación de empleos y al estímulo a las actividades industriales locales. Con respecto a la percepción de los actores productivos locales, este estudio mostró que para esos actores, a pesar de reconocer la existencia de políticas específicas para el sector hubo una presencia insuficiente del poder público en el apoyo al desarrollo de los negocios locales, que no el exclusivo la formulación de las políticas de beneficios fiscales. En general, los resultados apuntan al hecho de que la política se basó sólo en ventajas locacionales estáticas no sostenibles a lo largo del tiempo y que el apoyo del poder público, condición vista por los actores productivos, como necesaria para el desarrollo de las actividades locales, no existía. Los factores considerados en la literatura como esencias para la proza de ese tipo de arreglo industrial no se consideraron tanto en la elaboración y en la promoción de la política en foco, como el caso del desarrollo de competencias locales e intensificación de las actividades conjuntas entre los actores involucrados. Estos resultados evidencian que hay necesidad de reflexión sobre los procesos de elaboración e implantación de políticas públicas, involucrando sobre todo a los actores fin de esas políticas asociadas a una estructura de apoyo a las localidades.

Palabras clave: APL, políticas públicas, polo de informática; el desarrollo local, el poder público.

1. INTRODUÇÃO

A literatura de ciências econômicas sobre aglomerações remete ao conceito de distrito industrial formulado no final do século XIX por Alfred Marshall (VIEIRA, 2017). A partir de então, a noção de economias externas locais (relações de proximidade entre agentes econômicos, especialização setorial, cooperação e integração entre grandes e pequenas empresas) soma-se ao conceito de economia de escala, tornando as aglomerações econômicas como os arranjos produtivos locais (APLs) importantes instrumentos de competitividade empresarial e desenvolvimento local (LENTZ-JUNIOR; COMPREGHER, 2015; GUSSONI *et al.* 2015).

O conceito de aglomerações envolve a existência de um conjunto de empresas localizadas em um mesmo território, favorecendo-se mutuamente de benefícios comuns gerados pelo agrupamento como o aumento de seu poder de barganha, redução de custos, facilidade de crédito e contribuição para a difusão de inovações (PORTER, 1998; SANTANA, 2012; SANTANA, 2016). As economias externas decorrentes deste tipo de aglomerações favorecem além das melhores condições de competitividade e sustentabilidade empresarial, o desenvolvimento socioeconômico regional descentralizado, reduzindo a dependência de fatores exógenos e combatendo à exclusão social e regional (PORTER, 1998; AQUINO; BRESCIANI, 2008; TEIXEIRA *et al.* 2011; CASSIOLATO; SZAPIRO, 2013; VIEIRA, 2017).

Na década de 1980 as aglomerações econômicas começam a ganhar relevância tanto como importante objeto de estudos acadêmicos quando de políticas públicas (ERBER, 2008). As regiões e territórios começam a abandonar sua passividade e se tornam ativas em seu processo de organização industrial e de decisão sobre os meios e recursos utilizados no processo econômico. Esse enfoque faz com que o desenvolvimento comece a ser estudado cada vez mais, como um fenômeno endógeno das relações socioeconômicas territoriais (AMARAL FILHO, 2001).

Nesse cenário, a década de 1990 no Brasil, marca o início da configuração de políticas de desenvolvimento regional baseadas no conceito dos Arranjos Produtivos Locais, uma derivação do conceito de *cluster* apresentado por Porter (1998), que traz um enfoque mais centrado nos aspectos sociais do conjunto de empresas, como a presença de entidades relacionadas capacitação e a formação profissional (OBAPL, 2017). Impulsionado, pela Rede de Pesquisas e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais - RedeSist, os APLs se popularizam neste período e passam a integrar a agenda de instituições como o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Instituto Evaldo Lodi (IEL) e os Planos Plurianuais do Governo Federal (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2016; BARBOSA, 2016).

Nesse período na Bahia, iniciam-se as políticas de indução de APLs baseadas em concessões dos governos federal e estadual a diversos segmentos empresariais. Esta política teve como propósito atrair investimentos com a expectativa de modificar a feição de concentração setorial, até então com a

predominância dos setores químico, petroquímico, celulose e metalúrgico, em sua maioria concentrados na região metropolitana de Salvador, com poucas empresas respondendo por significativa participação da arrecadação. Essa estrutura econômica era responsável à época por acentuadas assimetrias entre os territórios do estado e por seus problemas sociais decorrentes (TEIXEIRA *et al.*, 2011; SANTANA, 2012).

Como produto dessa política, em 1995 foi induzida a implantação do Polo de Informática de Ilhéus, embasada em benefícios fiscais para atração de empresas, neste caso, envolvendo tanto a esfera federal, como a estadual e a municipal (SANTOS, 2005).

Neste contexto, o presente estudo tem o propósito de avaliar o caso particular da política setorial para implantação do Polo de Informática de Ilhéus, sobre duas perspectivas: avaliação de resultados através dos efeitos na economia e sob a análise da efetividade do Estado no apoio ao Polo como indutor e catalisador de vantagens competitivas para as empresas desta aglomeração. Para tanto, utiliza-se como indicadores socioeconômicos locais. Além disso, este estudo contou com uma avaliação da percepção dos empresários atraídos por esta política, sobre o papel do Estado nesse processo.

Para tanto, a análise desta investigação faz uso da metodologia de avaliação de políticas públicas. Especificamente, possui natureza de avaliar os resultados, com o *timing* da avaliação sendo *ex-post a sua* implementação a partir da posição externa do avaliador e com a participação dos beneficiários da política.

2. DESENVOLVIMENTO, ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E O PAPEL DO ESTADO

A concentração industrial na Região Sudeste do País, em contraste ao atraso socioeconômico, sobretudo do Nordeste, enfatizou os desequilíbrios econômicos regionais, provocando a necessidade de uma política de desenvolvimento para a região. Esta política começa a ser executada quando da implantação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) alicerçada no processo de substituição de importações. Este processo tinha como elemento-chave a fixação de atividades industriais nas regiões desfavorecidas pelas forças que privilegiavam os espaços econômicos mais dinâmicos, que por sua vez vinham mostrando resultados insatisfatórios no tocante ao dinamismo socioeconômico regional onde persistiam os problemas da miséria, do desemprego e dos baixos indicadores sociais na periferia do país (CANO, 2008; TEIXEIRA, 2011).

Os resultados dessa política sinalizaram que a despeito da maior alocação de indústrias não houve a devida atenção às condicionantes socioeconômicas e institucionais necessárias a promoção de desenvolvimento das regiões que receberiam tais investimentos (MALISA; FESER, 1998). A partir de então, começa-se a entender que o desenvolvimento regional de longo prazo deve ir além dos investimentos externos de larga escala, suscitando o conceito de desenvolvimento endógeno (TEIXEIRA *et al.*, 2011).

Esse conceito cresce junto com o interesse pelas aglomerações econômicas influenciadas pelas experiências das regiões da “Terceira Itália” e do Vale do Silício, nos EUA. Estas demonstraram a força competitiva alcançada em ambientes de proximidade geográfica de industriais e seus efeitos, impulsionaram a pesquisa sobre desenvolvimento local e regional (SANTANA, 2016). No Brasil esse interesse se intensifica a partir da década de 1990, com as políticas de desenvolvimento regional focadas nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) formados por micro e pequenas empresas (MPEs) que buscavam a geração de emprego, renda e aumento da produção, como incentivo à promoção do desenvolvimento regional (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2016).

Essa opção reforça um caráter específico dos APLs, no contexto nacional, que possibilitam mais do que uma diferenciação acadêmica do conceito de cluster apresentado por Porter (1998). O conceito de APL é fundamentalmente associado a uma presença efetiva do poder público através da proposição de políticas públicas relacionada ao desenvolvimento e fortalecimento desse tipo de aglomerado industrial enquanto que no conceito de Porter essa presença não se torna necessariamente efetiva ou obrigatória. Isso segundo Teixeira e Ferraro (2009) implica necessariamente na existência de uma estrutura de governança e de apoio a essas políticas que por sua vez, acaba por condicionar o sucesso desse tipo de política pública a uma presença efetiva do Estado, visando garantir o alcance dos objetivos traçados para essas ações de governo.

No Brasil, essas políticas, envolveram uma matriz de incentivos para atrair os agentes econômicos através de vantagens distintas dos subsídios e incentivos fiscais tipicamente utilizadas no período de substituição de importações. Nesse contexto, alguns estudos reforçam que o Estado, deve se ater a assumir o papel de indutor, catalisador e mediador do estabelecimento de ações conjuntas e relações de cooperação entre os agentes econômicos em um processo de criação de vantagens competitivas dinâmicas sustentáveis, baseadas em aprendizagem coletiva que reduzisse as assimetrias entre os

agentes e o mercado (TEIXEIRA;FERRARO, 2009), reforçando com isso uma necessidade da presença efetiva do Estado até que uma determinada maturidade competitiva almejada para esses agrupamentos seja alcançada.

Esse cenário remete a necessidade da avaliação das políticas públicas, considerando-se, sobretudo o dinamismo histórico dos agentes políticos e sociais, responsáveis pela elaboração, proposição e condução dessas políticas.

3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E ABORDAGENS

A partir da formatação gerencial de administração pública, o Estado passar a ser questionado também quanto às suas funções e a quanto a eficácia de suas intervenções de políticas públicas na economia e na sociedade (TEVISAN; VAN BELLEN, 2008). Essas novas imposições são ainda reforçadas frente à escassez de recursos públicos o que enfatiza a necessidade de se avaliar as políticas públicas (COSTA; CASTANHAR, 2003).

A avaliação de políticas públicas significa determinar seu valor a partir de um julgamento sistemático e objetivo, efetuado por avaliadores internos ou externos, contemplando também aspectos qualitativos ao incorporar aspectos valorativos (RAMOS; SCHABBCH, 2012).

Segundo o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE⁴, o propósito de avaliar uma política consiste em determinar a pertinência e alcance de objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. Para Costa e Castanhar (2003) a avaliação orienta sobre a decisão de continuidade, correção ou suspensão de uma determinada política.

Assim, a avaliação de políticas públicas está associada a possibilidade de corrigir o curso de ação a partir da apreciação dos impactos dos programas implementados. Sobre a emergência de medir os resultados das políticas públicas, a última década marcou a gênese de metodologias de avaliação propostas por organismos internacionais de cooperação e financiamento como as da Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) (RAMOS; SCHABBCH, 2012).

Existe uma considerável diversidade de abordagens metodológicas de avaliação que privilegiam diferentes aspectos de políticas públicas. Cotta (2001) reporta que as classificações das avaliações estão relacionadas ao tempo de avaliação (antes, durante e depois da implementação da política), da posição do avaliador (interna, externa, semi-independente ou participativa) e da natureza da avaliação (contexto, insumos, processo e resultados ou impactos).

Entretanto, independentemente do consenso entre formas e métodos para tanto, avaliar políticas permite o aprimoramento da tomada de decisão, a alocação mais eficiente dos recursos, a *accountability* dos governantes perante os cidadãos, o parlamento, as agências reguladoras e fiscalizadoras e o planejamento de políticas mais consistentes, com melhores resultados e utilização de recursos (RAMOS; SCHABBCH, 2012). É neste sentido que o presente estudo busca desenvolver suas ações.

4. METODOLOGIA

4.1. Avaliação de Políticas Públicas

O foco deste estudo está associado às avaliações realizadas posteriormente a implementação da política, adotando uma posição externa e participativa com natureza avaliativa de resultados. A avaliação *ex-post*. Esse tipo de avaliação visa aferir os impactos e processos, avaliando a eficácia e extraíndo um valor geral do programa, sendo este tipo de avaliação mais desenvolvida metodologicamente e a que mais tem sido utilizada (RAMOS; SCHABBCH, 2012). Para esses autores, a posição externa do avaliador de políticas permite uma maior isenção e objetividade da avaliação, pois estes não estariam relacionados diretamente no processo.

Avaliar o resultado de uma política significa verificar os efeitos e consequências, o sucesso ou o fracasso em termos de mudança nas condições prévias dos beneficiados. Este aspecto contempla a avaliação de impacto das políticas, mensurando a relação de causalidade entre os resultados da política e as alterações das condições dos usuários (RAMOS; SCHABBCH, 2012).

Segundo Costa e Castanhar (2003) a avaliação de políticas se relaciona a uma forma de mensuração e julgamento de valor que impõe a necessidade de definição de critérios avaliativos, sendo que estes últimos podem ser os mais distintos. Para os mesmos autores, os critérios mais comuns são eficiência, eficácia, efetividade, sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário e

4 . OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

equidade. A aplicação desses critérios, no entanto dependem da estratégia operacional de identificação e operacionalização dos resultados obtidos. Esta operacionalização, segundo Costa e Castanhar (2003) pode ser realizada através da adoção de indicadores.

No presente estudo optou-se pela avaliação dos impactos através da análise de indicadores socioeconômicos locais e da percepção dos resultados da política em foco, pelos agentes de produção alvo desta política.

4.2. Classificação, Estrutura e Estratégia de Pesquisa.

Esta pesquisa contempla tanto a classificação exploratória e descritiva quanto a descritiva, segundo considerações de GIL (1999). A estratégia de pesquisa foi baseada em atividades de campo e análise documental, envolvendo a coleta de dados secundários e primários.

Para a primeira fase de pesquisa de caráter exploratória foram utilizados dados secundários de instituições governamentais como o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e o do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

A segunda etapa, descritiva, constitui-se na atividade de campo, através de um levantamento do tipo *survey* realizado com uma amostra não probabilística composta por 25 representantes de empresas do Polo de Informática de Ilhéus. A estes representantes foram apresentadas questões numa escala de Likert pontuada da seguinte forma: Discordo (1); Não tenho opinião, não sei ou nulo (0) e Concordo (-1).

Para esse tipo de estudo, Alvez-Mazzotti e Gewandsnadjer (1998) pontuam a necessária definição de hipóteses de investigação. Assim, foram levantadas duas hipóteses (Quadro 1), testadas através do teste Qui-quadrado considerando a significância de 95%.

Quadro 1 – Hipóteses de Estudo

H ₀	H _A
O poder público é atuante no sentido de promover o desenvolvimento dos negócios deste APL.	O poder público não é atuante no sentido de promover o desenvolvimento dos negócios deste APL.
Não há percepção da existência de política específica para incentivo relacionado ao tipo de negócio que desenvolve.	Há percepção da existência de política específica para incentivo relacionado ao tipo de negócio que desenvolve.

Fonte: os autores

5. EFEITOS DO POLO DE INFORMÁTICA DE ILHÉUS NA ECONOMIA

A participação da atividade industrial no município de Ilhéus teve entre os anos de 1996 e 1999 (início da série aqui analisada) um acréscimo na participação do PIB local, logo nos primeiros anos de implantação do Polo. Entre os anos de 2000 e 2001, houve um decréscimo dessa participação, mantendo entretanto, um patamar superior se comparado ao início da série histórica. Entre os anos de 2002 e 2006 observa-se o período histórico de maior participação, superando faixa dos 30% (Figura 1).

Considerando-se que, além da criação do Polo de Informática, no período não houve nenhum evento atípico na economia local ou nacional que possa ter tido reflexo no desempenho da atividade industrial em Ilhéus, é possível entender que os resultados apontados sugerem que a criação do Polo de alguma forma pode estar associada a um crescimento da atividade industrial no município. Vale destacar entretanto, que apesar deste aumento na participação no PIB local, também é possível observar nesse período, que a partir do ano de 2002, essa participação da indústria no PIB municipal passa apresentar gradativamente uma oscilação com tendência de queda, atingindo em 2014 seu nível mais baixo e inferior a participação apresentada no início da série (Figura 1).

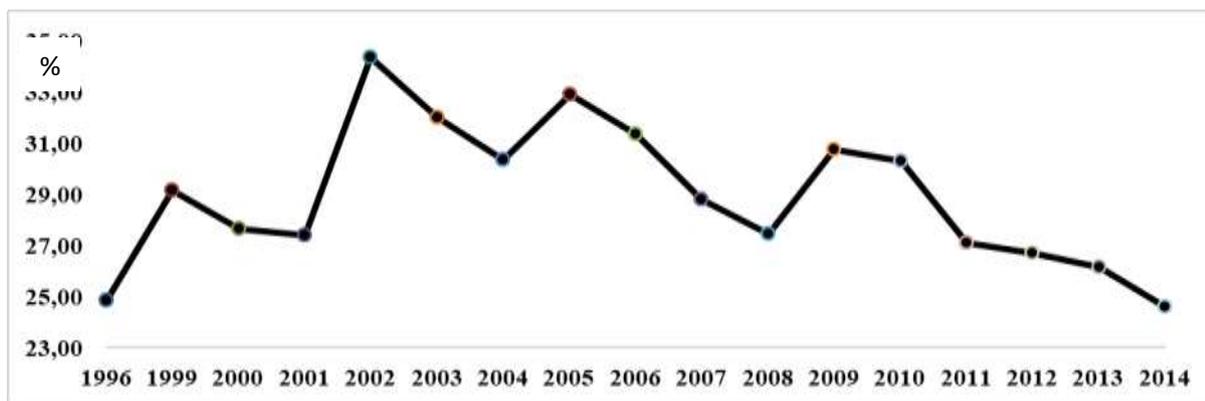


Figura 1. Participação da indústria de transformação no PIB de Ilhéus no período de 1999 a 2014.

*Valor adicionado - preços correntes.

Fonte: A partir de dados do Ipeadata (2013); IBGE (2017).

Nota: valores de 1997 e 1998 não disponíveis.

Considerando-se que as atividades relacionadas ao Polo de Informática são todas elas extremamente dependente de insumos externos, os resultados dessa oscilação no geral, podem ser prioritariamente associados a um reflexo da conjuntura econômica global, sobretudo entre 2001 e 2006 quando essa participação manteve-se na faixa superior aos 30%, mesma faixa observada em 2001.

Entre 2007 e 2011 observou-se um comportamento de declínio nessa faixa de participação, na faixa entre 27 e 30%. Este é o período em que se dá o início da crise mundial instalada em 2008 (PEREIRA, 2009; FARHI; PRATES.FREIRE; CINTRA, 2009).

A partir de 2011 dá-se início a um processo de queda acentuada dessa participação, que por sua vez traz uma relação factual com o desempenho das empresas associadas ao Polo de Informática e, sobretudo com o desempenho da economia local. A avaliação da composição das empresas do Polo ao longo desse período de análise neste estudo mostra que neste ano de 2011 começa a ter um movimento de saída de empresas, migrando para outros locais que além das questões fiscais passam a apresentar vantagens comparativas mais atrativas, principalmente associadas a questões logísticas, segurança e acesso a mercados consumidores.

Um comportamento similar é observado quando se analisa a participação do PIB de Ilhéus no PIB do estado da Bahia. A Figura 2 revela que em 2006 um ano após a implantação do Polo de Informática no Município, a sua participação era de 1,40%, número que foi elevado para 1,88% três anos após.

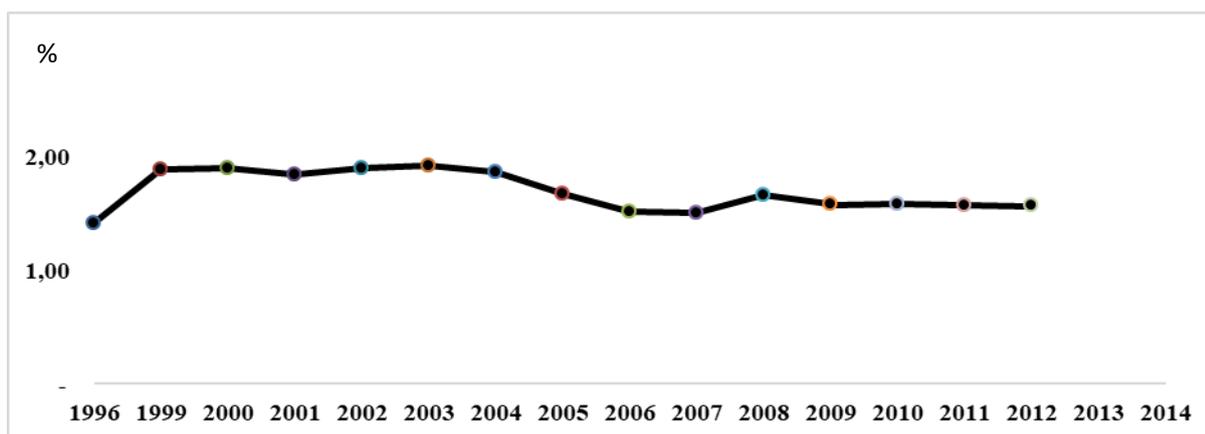


Figura 2. Participação percentual do PIB municipal de Ilhéus no PIB da Bahia no período de 1996 a 2009.

*Valor adicionado - preços correntes.

Fonte: A partir de dados do Ipeadata (2013); IBGE (2017).

Nota: valores de 1996, 1997 e 1998 não disponíveis.

Diferentemente do comportamento observado para a participação da atividade no PIB local (Figura 1), o comportamento gráfico da participação do PIB municipal no montante do PIB estadual (Figura 2), apresentou uma variação menos intensa do que a observada em relação a participação da atividade industrial no PIB local. A participação do PIB municipal no montante do PIB estadual apresentou um

comportamento mais linear, com um movimento de queda em 2005, mesmo ano em que a atividade industrial ilheense mostrava sinais de recuperação três anos após um período de baixa.

Assim, a análise conjunta das Figuras 1 e 2 sugere que a queda da atividade industrial local não interferiu na mesma proporção na participação do PIB ilheense junto ao PIB estadual, sugerindo duas linhas de investigação para o fato: possível ocorrência de queda do PIB estadual na mesma proporção da queda da atividade industrial de Ilhéus ou uma possível compensação da queda dessa atividade industrial por outros setores. Ambas fogem ao escopo deste trabalho, entretanto qualquer que seja a razão para este fato observado, é possível entender que a instalação do polo de informática em Ilhéus não foi capaz de impulsionar a atividade industrial local que fosse refletida num aumento do PIB local em relação ao estadual, valendo-se do fato de que no período em estudo, não são evidenciados eventos significativos que alterassem a composição do status econômico estadual, seja pelo crescimento destacado do PIB de um ou mais municípios baianos ou pelo desempenho superior das atividades de produção de um setor específico.

A avaliação da representação do valor adicionado pela indústria de Ilhéus na indústria do estado da Bahia (Figura 3) revela um comportamento similar ao observado no tocante a participação da atividade industrial no PIB municipal. O maior valor observado, também foi no ano de 2006 com 2,73% e seu menor valor em 2010 com 1,54%. Por outro lado, a oscilação desta série é menor do que a apresentada pela participação industrial no PIB municipal e acompanha de maneira geral, o comportamento observado com relação à participação do PIB de Ilhéus no PIB estadual (Figura 2). De modo geral, a série também oscila pouco, mostrando pouca variação desde seu início o que pode refletir pouca efetividade da política de incentivo a formação do polo. Apenas em três ocasiões o valor desse dado esteve acima do valor de início da série, reforçando a ideia de que o polo pouco pode ter contribuído para agregar valor à indústria baiana.

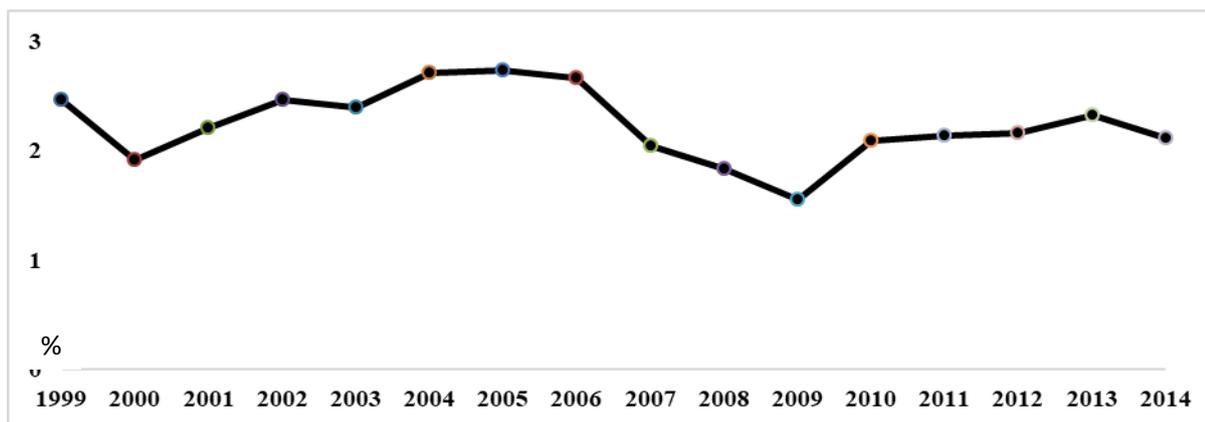


Figura 3 – Participação da indústria de transformação de Ilhéus na indústria de transformação da Bahia no período de 1999 a 2014.

*Valor adicionado - preços correntes.

Fonte: A partir de dados do IBGE (2017).

Nota: valores de 1996, 1997 e 1998 não disponíveis.

Valendo-se do fato de que as atividades desenvolvidas no polo de TI em Ilhéus são muito dependentes de insumos externos, optou-se por analisar a movimentação de entradas e saídas de produtos. Para isso, foi elaborada a Figura 4, que traz a evolução dos valores das exportações e importações de Ilhéus no período de 1998 a 2012, como forma de identificar possíveis relações com a implantação do Polo. Entretanto, os dados ilustrados nesta Figura 4, mostram que a série apresenta instabilidade em seu comportamento, com momentos de alta e baixa tanto para a importação quanto para a exportação. Para as exportações, o período entre 2001 e 2003 sinaliza que houve um aumento de 70% no valor total dos produtos que saíram do município.

Apesar de haver um comportamento bastante distinto dos demais indicadores analisados neste estudo, a análise da Figura 4 mostra que em entre 2004 e 2006 existiu uma entrada de grande quantidade de produtos em Ilhéus, com um aumento de 75% no valor das importações. Esse período corresponde a época em que houve maior índice de participação da atividade industrial na composição do PIB de Ilhéus. Esses resultados sugerem que nesse período possa ter ocorrido uma maior influência do Polo nesses indicadores, a considerar a intensa relação com as atividades de importação de insumos para produção relacionada à tecnologia de informação.

Além dos indicadores associados aos resultados efetivos das atividades de produção, a avaliação da dos efeitos esperados pela política pública em foco, quando associada ao fenômeno do

desenvolvimento local, engloba necessariamente a consideração de indicadores socioeconômicos, relacionados à geração de trabalho e emprego, segundo reforçam os estudos de Miranda e Magalhães (2001), Silveira (2010), Moreira e Crespo (2012). Nesse contexto, foi feita uma análise dos postos de trabalho gerados pela indústria de transformação na localidade de Ilhéus.

Os vínculos de trabalho efetivados no período de 1994 a 2015 (Figura 5) embora, reduzido, no cenário da indústria de transformação, teve a partir de 1995 um período em que se começa a gerar novos postos de trabalho constantemente, atingindo seu ápice em 2006 com 3.913 postos. Neste período também houve um acréscimo maior das atividades de importação em Ilhéus, sugerindo que este acréscimo dos postos de trabalho pode estar associado a atividades de importação, reforçando o entendimento de que estes resultados também podem estar influenciados pelas atividades do Polo de Informática.

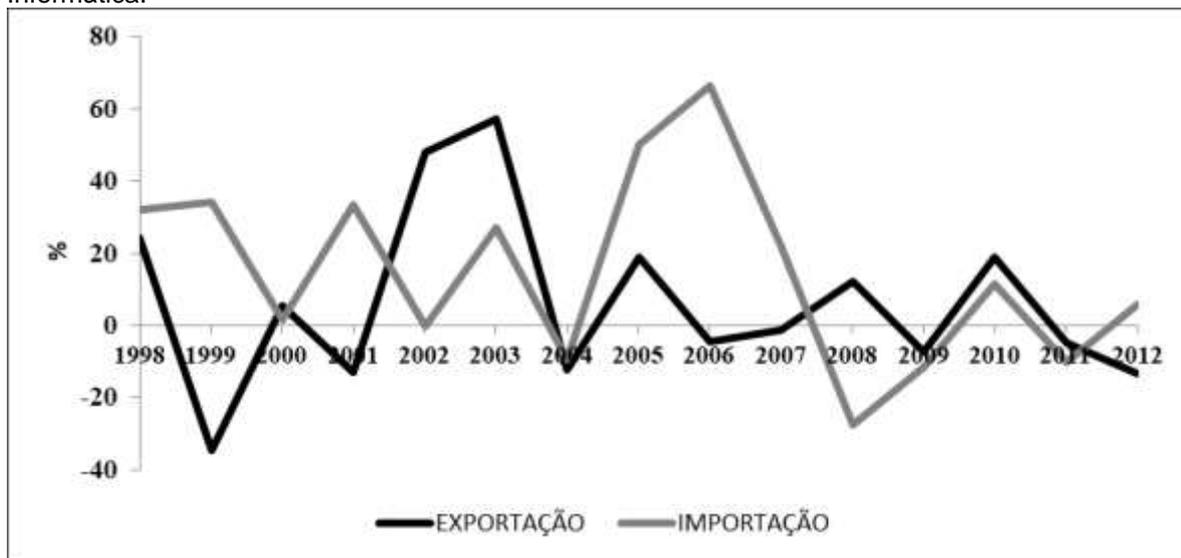


Figura 4– Variação nas exportações e importações em Ilhéus no período de 1998 a 2012
Fonte: MDIC (2013).

Os vínculos de trabalho (Figura 5) apresentam um expressivo comportamento de crescimento iniciado em 2007 (apenas dois anos após a implantação do Polo) e assim como o observado para a participação da atividade industrial no PIB, partir de 2007o número de postos de trabalho na indústria de transformação de Ilhéus começa a oscilar com tendência negativa, apresentando um comportamento mais agressivo de queda a partir de 2012.

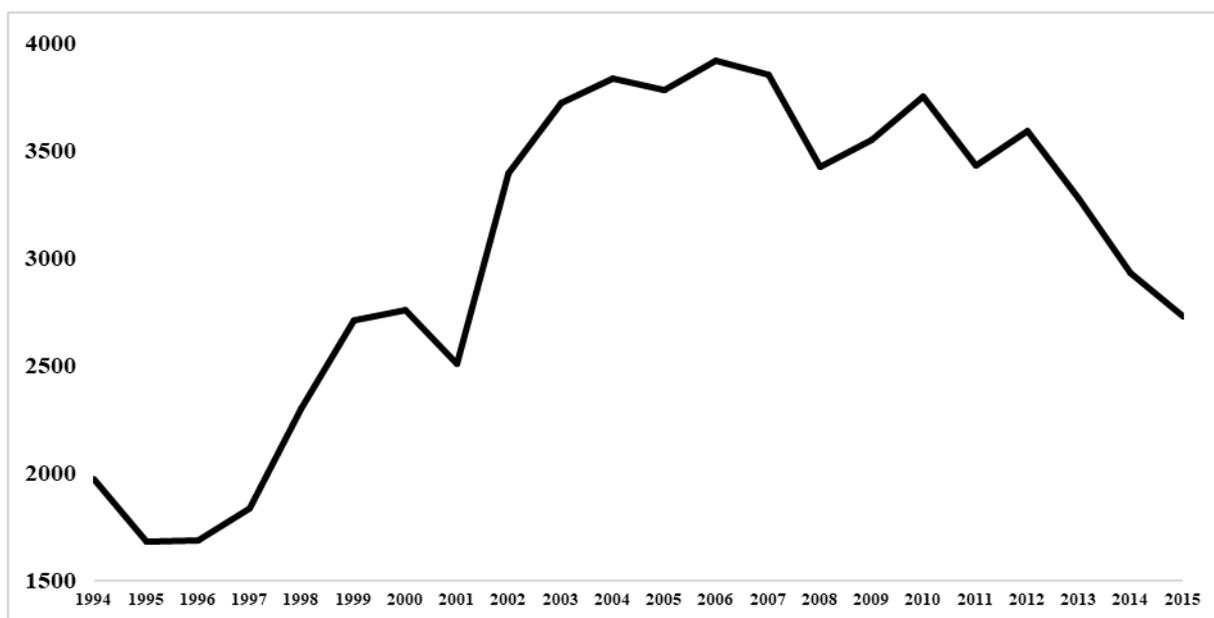


Figura 5. Vínculos de Trabalho na Indústria de Transformação de Ilhéus no período de 1994 a 2015.

Fonte: adaptado de RAIS (2017).

Mesmo sem ter um marco específico de metas a serem alcançadas, a avaliação da participação dos empregos da indústria de transformação no total de postos de trabalho de Ilhéus, também se constitui em um elemento fundamental para análise desse tipo de política. A Figura 6 mostra que após a implantação do polo a participação do emprego da indústria de transformação no total de postos de trabalho do município oscila entre os períodos, contudo cresceu cerca de 8%, sua participação máxima, em 2003. Após esse período a participação deste setor decresce consistentemente, alcançando 8,20% de participação no total de empregos em 2015, representação inferior quando da implantação do polo (10,63%).

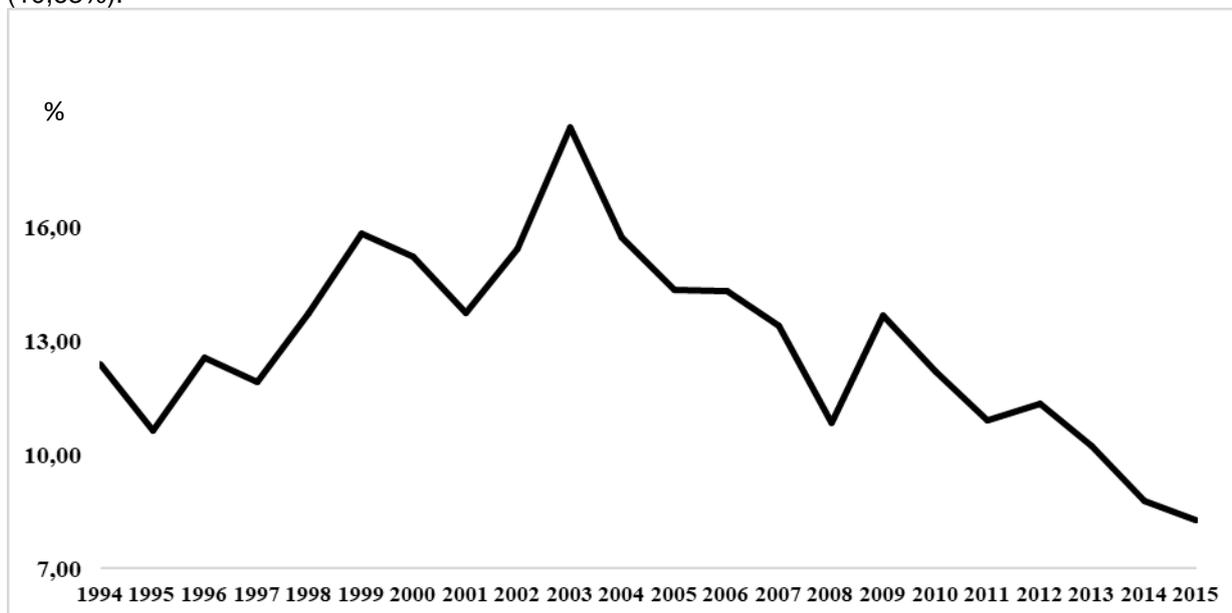


Figura 6. Participação % dos Postos de Trabalho da Indústria de Transformação de Ilhéus no Total de Postos de Trabalho do Município no período de 1994 a 2015.

Fonte: Dados da RAIS (2017).

6. O PAPEL DO ESTADO SOB A ÓTICA DOS ATORES PRODUTIVOS LOCAIS

Esta seção está relacionada a avaliação da política de implantação do Polo de Informática de Ilhéus a partir da percepção dos representantes das empresas sobre papel do Estado no contexto da formulação, publicização e execução dessas políticas.

Para tanto foi efetuada uma análise de percepção dos atores produtivos locais sobre a atuação do poder público neste contexto, com base na apresentação das frases (Quadro 2) e na estrutura *likert* já descrita.

Quadro 2 – Frases para análise de concordância

Frase 1	O governo local é atuante no sentido de promover o desenvolvimento dos negócios deste APL
Frase 2	Não conheço nenhuma política específica para incentivo relacionado ao tipo de negócio que desenvolvo
Frase 3	O poder público é um parceiro importante deste APL
Frase 4	Dependemos drasticamente do poder público para o bom desempenho de nossos negócios
Frase 5	As políticas públicas para nosso setor de atuação são as maiores responsáveis por nosso desempenho atual

Fonte: os autores

De maneira geral, os resultados referentes as análises de concordância com as frases apresentadas neste Quadro 2, revelam uma tendência do universo desta pesquisa em se manifestar positivamente com relação a ciência de políticas específicas para o desempenho dos negócios no Polo, associada a importância do poder público como agente parceiro. Essa análise é decorrente das médias de concordância apresentadas com relação às Frases 2 e 3, respectivamente (Figura 7).

A Frase 2, apresentada na forma negativa, apresentou uma tendência de discordância similar a tendência de concordância observada para a Frase 3. Esse comportamento sugere a ação do Estado quando da formulação de políticas setoriais específicas, faz deste, para os atores envolvidos nesta pesquisa, um parceiro importante para o bom desempenho dos negócios, extrapolando o papel central do Estado nesse tipo de ação.

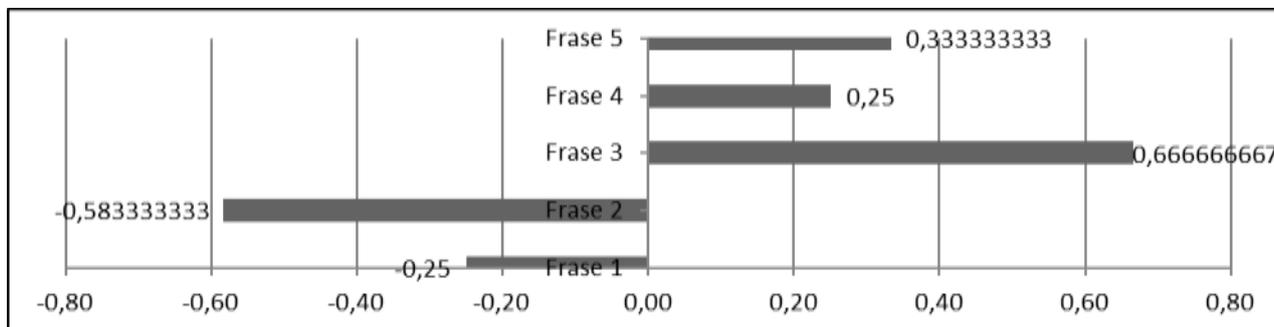


Figura 7 – Médias das percepções de concordâncias com as frases associadas a atuação do poder público no processo de implantação e execução da política local de incentivo a criação do Polo de informática em Ilhéus (BA)

Fonte: os autores

Essa percepção do estado enquanto parceiro, entretanto não se reflete em um caráter essencial para o bom desempenho dos negócios, uma vez que a media apresentada a Frase 4, associada a essa dependência, mostrou uma tendência , do universo pesquisado que não sugere a concordância, predominante com relação a essa dependência.

Os atores produtivos do Polo de Informática de Ilhéus reforçam a percepção de importância do Estado enquanto parceiro no desenvolvimento de seus negócios, que por sua vez parece não ser alterada pela atuação do Estado e pelas políticas por este propostas, uma vez que a Frases 1 revela uma tendência de discordância frente a questão referente a atuação do poder público.

6.1. Teste de Hipóteses

Essa análise é fundamentada na validação das hipóteses aqui já consideradas, elaboradas em função das frases adotadas neste estudo (Quadro 2). Para tal, foram o teste das hipóteses apresentadas foi fundamentado partir do teste do Qui-quadrado com nível de confiança de 95%.

6.1.1 Validade da Hipótese 1

A percepção dos representantes das empresas sobre a existência de atuação do Estado no desenvolvimento dos negócios do APL foi avaliada com base na frase: “*O poder público é atuante no sentido de promover o desenvolvimento dos negócios deste APL*”.

H₀1: *o poder público não é atuante no sentido de promover o desenvolvimento dos negócios deste APL*

H_A1: *o poder público é atuante no sentido de promover o desenvolvimento dos negócios deste APL*

O teste sinaliza os seguintes resultados: o Qui-quadrado resultou em 3,500 e o *p-valor* em 0,174. Esses resultados revelam que a hipótese *H₀1* ser aceita, revelando que o poder público não é atuante no sentido de promover o desenvolvimento dos negócios do APL em estudo.

Esse resultado significa que os representantes das empresas do Polo não entendem que o poder público seja atuante no sentido de promover o desenvolvimento dos negócios locais, mesmo valendo-se da ciência por parte dos respondentes de políticas públicas para o incentivo setorial, confirmando a tendência de concordância apresentada na Figura 7.

Esse resultado reforça as colocações de Teixeira e Ferraro (2009) sobre a necessidade de uma estrutura de governança e de apoio a essas políticas, de forma a que as expectativas e seus resultados fossem acompanhados e avaliados por aqueles que elaboram, implantam e executam conjuntamente com os atores alvo dessas políticas.

Além disso, o resultado da percepção sobre essa frase revela que a presença do Estado é aquém daquela desejada pelos atores alvo dessa política, coerente com a tendência de discordância desta Frase, apresentada na Figura 7.

6.1.2 Validade da Hipótese 2

A segunda hipótese levantada está relacionada a percepção dos representantes das empresas do Polo sobre a existência de algum tipo de política pública específica para o tipo de negócio que desenvolvem. Assim a hipótese foi testada com baseada na concordância com a afirmação: “*Não conheço nenhuma política específica para incentivo relacionado ao tipo de negócio que desenvolvo*”.

H₀2: *Não há percepção da existência de política específica para incentivo relacionado ao tipo de negócio que desenvolvo.*

H_A2: *Há percepção da existência de política específica para incentivo relacionado ao tipo de negócio que desenvolvo.*

O teste do Qui-quadrado quanto a esta hipótese foi igual a 6,500 e o valor do p-valor foi de 0,039, indicando que deve ser rejeitada a hipótese H₀2 e se aceita H_A2 o .

Esse resultado sinaliza que os representantes têm conhecimento de que existe alguma política pública para o incentivo relacionado ao tipo de negócio que desenvolvem, o que por sua vez, não se associa a uma presença mais efetiva do Estado no ambiente onde esta é aplicada. Esses resultados reforçam a tendência de discordância da Frase, apresentada na Figura 7.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação da política pública de formação do Polo de Informática de Ilhéus, a partir dos efeitos na economia sinaliza para resultados pouco expressivos em sua reconfiguração. A avaliação da participação da indústria de transformação no PIB de Ilhéus não aumentou posteriormente a instalação do Polo e a participação do PIB do município no PIB da Bahia aumentou timidamente, contudo a representação da indústria de transformação no PIB do estado regrediu, assim como a sua participação representativa na indústria de transformação do estado.

Embora os efeitos na economia não apresentem um efeito isolado do Polo de Informática em Ilhéus, esses são indicadores capazes de ilustrar os possíveis efeitos da política de instalação desse Polo na promoção do desenvolvimento local. Estes resultados sugerem que assim como em outros APLs, que este foi projetado e implantado a partir de vantagens locacionais estáticas (Teixeira *et al.* 2011) como a mão de obra a baixo custo e incentivos fiscais sem considerar os fatores essenciais para o sucesso desse tipo de arranjo industrial como agente de promotor do desenvolvimento local, em especial, a competência instalada (Porter, 1998; Pereira; Cavalcanti, Carvalho, 2004) e os elementos que Teixeira e Ferraro (2009) denominam como “institucionais”, importantes como estruturas de governança e apoio de políticas públicas.

Pelos apresentado neste estudo, a política de implantação do Polo de Informática de Ilhéus não foi capaz de atuar como efetivo vetor de desenvolvimento regional. Os indicadores a economia de Ilhéus aqui analisados sugerem essa pouca efetividade, na medida em que não foi possível observar nenhuma alteração expressiva da economia local que se sustentasse ao longo do período estudado. Os dados analisados revelam que após a implantação do polo, não houve alteração expressiva da participação da atividade industrial local no produto da economia municipal e estadual. Além disso, aspectos relacionados a força de trabalho também não sinalizaram alterações expressivas no cenário municipal.

Associado a este cenário socioeconômico, essa pouca efetividade da política de incentivo a formação do Polo de Informática de Ilhéus pode ser também analisada sob a perspectiva dos empresários locais, foco direto desta política, que apontaram perceber uma forte ausência do poder público neste processo de formação e apoio a formação do polo, que não através da proposição da política em foco.

As vantagens locacionais estáticas do Polo parecem ter sido arrefecidas e não mostraram sustentabilidade ao longo do tempo. O esforço inicial do Estado, suscita dúvidas sobre a eficácia dessa política pública, principalmente quanto aos recursos e a renúncia fiscal para atração de empresas ao Polo. Mais do que isso, os representantes das empresas instaladas no Polo, mostraram não se considerarem dependentes do Estado, para o bom desempenho de seus negócios.

Os resultados aqui apresentados sugerem um forte descompasso entre Estado e sociedade no processo de elaboração e execução dessa política pública setorial em específico. Esse cenário revela que ainda existe um espaço a ser preenchido pelo poder público no sentido de auxiliar no desenvolvimento das empresas do Polo, através de estruturas de coordenação que vão além do favorecimento a instalação de empresas no território, alcançando apoio ao desenvolvimento de fatores como formação de

competências, sinergia entre os atores locais, essenciais para o sucesso desse tipo de arranjo industrial, sobretudo em processo de formação induzida.

Por fim, os resultados aqui destacados, alertam para uma reflexão sobre os efeitos dos processos de elaboração e execução de políticas públicas, que distantes em todas essas etapas de seus alvos sociais, colocam em risco a eficácia pretendida por esses instrumentos de governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVEZ-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSNADJER, F. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa qualitativa e quantitativa*. São Paulo: Pioneira, 1998.

AQUINO, L. A.; BRESCIANI, L. P. Arranjos produtivos locais: uma abordagem conceitual Clusters: a conceptual framework. *Organizações em Contexto*, n. 2, p. 153–167, 2005.

CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M. Os dilemas da política industrial e de inovação: os problemas da Região Sudeste são os do Brasil. *BNDES*, p. 284–317, 2015.

COSTA, F.; CASTANHAR, J. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 22, p. 969–992, 2003.

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). *Revista do Serviço Público*, n. 4, p. 89–111, 2001.

ERBER, F. S. comentando o conceito. *Nova Economia*, Belo horizonte, v. 18, n. 1, p. 11–31, 2008.

FILHO, J. A. A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. *IPEA*, n. 23, 2001.

GIL, A. C. *Método e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 1999.

GUSSONI, W. M. S.; WEISE, A. D.; MEDEIROS, F. S. B. Cooperação e Governança nos Arranjos Produtivos Locais: O Caso das Empresas de Software no Estado do Paraná. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, n. 29, p. 125–157, 2015.

LUIZ LENTZ-JÚNIOR; GLAUCIA COMPREGHER. O papel da colaboração e da articulação institucional no ajuste competitivo do distrito calçadista de Montebelluna. *Ciedad y Territorio*, v. 15, n. 48, p. 455–482, 2015.

LUSTOSA, M. C. J.; ROSÁRIO, F. J. P. Desenvolvimento local e inovação em atividades tradicionais: o arranjo produtivo local de turismo Lagoas e Mares do Sul, Alagoas, Brasil. *Interações*, Campo Grande, v. 17, n. 1, p. 99–109, 2016.

M, FARHI; D.M. PRATES; M.C.P FREITAS; M.A.M CINTRA. Arquitetura do sistema financeiro internacional contemporâneo. *Revista de Economia Política*. SI: vol. 29, n. 3(115), pp. 274-294, julho-setembro 2009.

MIRANDA, M.; MAGALHÃES, P. **Discutindo Dlis: reflexões a partir da metrópole**. In: SILVEIRA, C. M.; REIS, L.C. (Org). *Desenvolvimento local: dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: DLIS, 2001. P. 103-112

MOREIRA, S. B; CRESPO, N. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. *Revista de Economia*. 2012, p. 25 –50.

MOREIRA, S. B; CRESPO, N. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**. 2012, p. 25 –50.

NAIR, R.; BARBOSA, D. C. Arranjo produtivo local, política do espaço e flexibilização do trabalho. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 125, p. 167–188, 2016.

OBAPL. Observatorio Brasileiro de APL. Disponível em <http://portalapl.ibict.br/redessociais.html>. Acesso em 24/10/2016.

PEREIRA, J. P. C. N.; CAVALCANTI, M.; CARVALHO, M. M. Análise da competitividade do agronegócio de flores no Município de Holambra (SP) sob o enfoque da concentração geográfica de empresas – arranjos produtivos locais. *Administração em Diálogo*, São Paulo, n. 11, p. 61–74, 2004.

PEREIRA, L.C.B. Crise e recuperação da confiança. *Revista de Economia Política*. SI: vol. 29, n. 3(115), pp. 272-274, julho-setembro 2009. -

PORTER, M. Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, 77-90p. nov-dec.1998.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271–1294, 2012. D

SANTANA, M. B. *Influência das Estruturas de Governança Sobre a Política Pública de Apoio a Arranjos e Sistemas Produtivos Locais na Bahia*. 2016. 207 f. Tese (Doutorado em Administração) - Departamento de Administração, Universidade Federal do Rio Grande Norte, Natal, 2016.

SANTANA, M. B. *Políticas Públicas Estaduais de Apoio a Arranjos Produtivos Locais: o que podemos aprender com o progredir?* 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SANTOS, L D. *Concorrência e cooperação em arranjos produtivos locais: o caso do Polo de Informática de Ilhéus*. Salvador. 2005. 159 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA, 2005.

SILVEIRA, C. **Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança**. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio. (Orgs). Políticas para o desenvolvimento local. São Paulo, Editora Fundação Perseu, 2010. 388p.

TEIXEIRA, F. *O Desenvolvimento dos Territórios do Baixo Sul e do Litoral Sul da Bahia: a Rota da Sustentabilidade*, Perspectivas e Vicissitudes. 2010.

TEIXEIRA, F.; FERRARO, C. desarrollo productivo. **CEPAL**. [S.l: s.n.], 2009.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529–550, 2008.

VIEIRA, J. DE C. Desafios e Perspectivas dos APLS de Segunda Geração. *Mercator*, Fortaleza, v. 16, p. 1–14, 2017.