

OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DEL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL

29

AS CONDIÇÕES ANTECEDENTES E A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE APOIO A ARRANJOS PRODUTIVOS NA BAHIA, BRASIL.

SANTANA, Murilo Barreto.

Doutor e Professor do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis
Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)
mbsantana@uesc.br

FERREIRA, Andressa de Souza Santos.

Mestre e Professora do Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias
Universidade do Estado da Bahia, campus XXI
andressa.ferreiras@hotmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Santana, Murilo Barreto y Ferreira, Andressa de Souza Santos: "As condições antecedentes e a trajetória da política pública de apoio a arranjos produtivos na Bahia, Brasil.", *Revista OIDLES*, Vol 14 N° 29 (pp. 143-159, diciembre 2020). En línea:
<https://www.eumed.net/es/revistas/oidles/vol-14-no-29-diciembre-2020/politica-publica-brasil>

RESUMO

O contexto e a história, aqui denominados de condições antecedentes, dizem muito a respeito de como são desenvolvidas as políticas públicas. Este artigo, de ordem teórica, possui o intento de analisar como as condições antecedentes influenciaram o modo como foi formatada e executada a política pública de apoio a arranjos e sistemas produtivos locais da Bahia. Buscou-se alcançar esse objetivo por meio de coleta de dados bibliográfica e documental e análise de conteúdo qualitativa. Como resultados verificou-se a influência direta de cada uma das condições antecedentes sobre a política baiana. Conclui-se que essas condições afetaram não apenas o modo como foi pensada e executada a política, mas também os seus principais resultados, sejam eles mais estratégicos ou operacionais.

Palavras-chave: Condições antecedentes. Política Pública. Arranjos e Sistemas Produtivos Locais.

BACKGROUND CONDITIONS AND THE PATH OF PUBLIC POLICY SUPPORTING PRODUCTIVE ARRANGEMENTS IN BAHIA, BRAZIL.

ABSTRACT

The context and history, here called antecedent conditions, say a lot about how public policies are developed. This article, of a theoretical nature, intends to analyze how the antecedent conditions influenced the way the public policy of support to local productive arrangements and systems in Bahia

was formatted and executed. We sought to achieve this goal through the collection of bibliographic and documentary data and qualitative content analysis. As a result, the direct influence of each of the preceding conditions on Bahian politics was verified. It is concluded that these conditions affected not only the way in which the policy was thought and executed, but also its main results, be they more strategic or operational.

Keywords: Background conditions. Public policy. Local Productive Arrangements and Systems.

CONDICIONES DE ANTECEDENTES Y EL CAMINHO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE APOYAN LOS ARREGLOS PRODUCTIVOS EM BAHIA, BRASIL

RESUMEN

El contexto y la historia, aquí llamados condiciones antecedentes, dicen mucho sobre cómo se desarrollan las políticas públicas. Este artículo, de carácter teórico, pretende analizar cómo las condiciones antecedentes influyeron en la forma en que se formateó y ejecutó la política pública de apoyo a los arreglos y sistemas productivos locales en Bahía. Buscamos lograr este objetivo mediante la recopilación de datos bibliográficos y documentales y el análisis de contenido cualitativo. Como resultado, se verificó la influencia directa de cada una de las condiciones anteriores en la política bahiana. Se concluye que estas condiciones afectaron no solo la forma en que se pensó y ejecutó la política, sino también sus principales resultados, ya fueran más estratégicos u operativos.

Palabras clave: Condiciones de fondo. Política pública. Arreglos y sistemas productivos locales.

1. INTRODUÇÃO

A literatura nacional e internacional demonstra que são diversas as condições capazes de influenciar as políticas públicas. Apesar dos distintos estudos a respeito da influência do contexto e da história (aqui denominados de condições antecedentes) sobre a formulação e desenvolvimento das políticas públicas, ainda existe bastante espaço para exploração do tema. Em especial se consideradas as políticas de desenvolvimento mais recentes em países subdesenvolvidos, como são as políticas de apoio a arranjos e sistemas produtivos locais (ASPLs) no Brasil.

Os Arranjos e Sistemas Produtivos Locais são caracterizados por “representarem aglomerações territoriais de agentes políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes”. (Lastres e Cassiolato, 2003, p. 3). Os ASPLs apresentam ainda independência e articulação entre membros que resultam em processos de cooperação e aprendizagem e geram competitividade e desenvolvimento regional. (Lastres e Cassiolato, 2003, p. 3).

Este estudo tem foco na influência das condições antecedentes sobre a política pública de apoio a ASPLs na Bahia, também denominada de Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial (Progredir). A implantação e desenvolvimento da política na Bahia foram marcados por acontecimentos de diversas ordens e resultados aquém do esperado.

Sob esse contexto, este ensaio teórico pretende analisar como as condições antecedentes ao Progredir influenciaram o modo como foi formatada e executada a política de desenvolvimento de ASPLs na Bahia? Consideram-se aqui as condições socioeconômicas, territoriais, legais e institucionais do estado da Bahia, bem como as condições dos aglomerados de empresas antes da implantação do Progredir. Como forma de alcançar o objetivo almejado nesse artigo foi desenvolvida uma coleta de dados bibliográfica e documental. Os dados foram analisados qualitativamente e por intermédio de análise de conteúdo.

As políticas públicas, por nascerem dentro de contextos específicos, acabam por sofrerem influências particulares no modo de serem pensadas e executadas. As condições antecedentes sempre foram consideradas grandes influenciadoras na formação e desenvolvimento das políticas públicas. Faz-se relevante assim explorar o tema das políticas públicas e as questões relativas ao seu desenvolvimento.

Diante da importância das políticas públicas desde a sua formulação até a execução e a avaliação, estudos como este se fazem necessários ao explorar aspectos antecedentes e muitas vezes condicionantes das políticas. Além disso ganha força recentemente a discussão a respeito das causas, consequências, influências, resultados, etc. das políticas de apoio a arranjos produtivos no Brasil.

Considerando o exposto, justifica-se a relevância do desenvolvimento de estudos que contemplem análises de como a política pública teria sido marcada pelas condições antecedentes. Outrossim, no caso da pesquisa em tela, como os seus resultados seriam capazes de refletir os aspectos específicos do estado da Bahia e de suas cadeias produtivas envoltas em aglomerados.

Para além desta introdução o texto está estruturado em mais seis seções. Na segunda seção são apresentadas algumas das principais condições antecedentes ao desenvolvimento do Progredir. A terceira seção descreve a análise a trajetória do apoio aos arranjos e sistemas produtivos locais na Bahia. A quarta apresenta brevemente os procedimentos metodológicos. Na quinta seção os resultados da pesquisa são discutidos. E, na última seção são apresentadas as considerações finais que ratificam as possíveis influências das condições antecedentes sobre a formulação, execução e resultados da política. Por fim, são exibidas as principais referências bibliográficas.

2. AS CONDIÇÕES ANTECEDENTES

As condições socioeconômicas, territoriais, legais, institucionais do estado da Bahia sofreram diversas alterações nos últimos cinco séculos de desenvolvimento, consolidando o contexto mais atual. Assim, faz-se importante analisar esses aspectos como forma de melhor compreender a mais recente conjectura baiana.

A história da Bahia é marcada pelo forte controle exploratório da colônia portuguesa sobre o território desde o estabelecimento de Salvador como primeira capital do país em 1549. Segundo Alcoforado (2003), o estado da Bahia era muito beneficiado pelo *status* de principal centro comercial e produtor do país, o que gerou oportunidades para a economia local. Com a independência do

Brasil, apesar de o império apostar no mercado externo, a economia foi afetada por ocasião da concorrência com outros países como a França.

Por volta de 1890, outro grande entrave enfraqueceu a economia baiana com a crise do açúcar e do fumo por ocasião da abolição da escravidão, de acordo Fialho (2006). Os produtores baianos tiveram dificuldade em manter os índices de exportação para a Europa e os altos níveis de produção já que os “escravos” livres não queriam se submeter às condições desumanas de trabalho. Então, o açúcar perde espaço na economia do estado e, entre 1895 a 1925, o cacau e o café se consolidam como solução para a retomada do comércio exterior.

Outros dois grandes eventos, a I Guerra Mundial e a Crise de 1929, enfraqueceram mais uma vez as relações exteriores. E a partir da década de 30, a Bahia passa a depender apenas do cacau do sul para manter-se no comércio, sem canalizar os montantes advindos dessa cultura para desenvolver outras áreas do estado e aumentando ainda mais os problemas econômicos.

Alcoforado (2003) aponta a falta de eficiência econômica como principal fator de enfraquecimento da hegemonia econômico-financeira estadual, naquele período. Por isso, tornou-se necessário mudar o foco econômico da agricultura para um meio autossuficiente e constante que garantisse sustentabilidade e suporte aos planos estaduais. Influenciado pelos exemplos de outras economias, o estado passou a estimular políticas de incentivo à industrialização. Pode-se dividir a economia baiana em duas fases, conforme Alcoforado (2003): a acentuada exportação e a industrialização.

A transição cacau-indústria ocorre devido ao esgotamento das tentativas no setor agrário e à influência desenvolvimentista seguida por outros países. Spinola (2001) confirma que a preocupação do governo estadual em mudar a política econômica resultou na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Bahia — PLANDEB, concluído em 1959. Em teoria, o PLANDEB propunha uma integração sistêmica dos setores agrícola, industrial e comercial. Através deste, indústrias seriam atraídas para o estado por meio de incentivos fiscais, isenção de impostos e financiamentos a juros subsidiados. Em 1950 estabeleceu-se a Refinaria de Mataripe, na década de 1960 o Complexo Minerometalúrgico e em 1980 o Centro Industrial de Aratu, do Complexo Petroquímico de Camaçari e da Metalurgia do Cobre.

Alguns investimentos foram essenciais para a consolidação e desenvolvimento industrial, como a construção da Usina Hidroelétrica de Paulo Afonso, a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). No entanto, com o passar do tempo, observou-se uma concentração da indústria na Região Metropolitana de Salvador (RMS) resultando em aproximadamente 80% do faturamento industrial baiano advindo dessa microrregião, de acordo com Petitinga (1999).

A integração entre todas as regiões não aconteceu gerando entraves econômicos em muitas áreas, principalmente a agropecuária de subsistência no interior. Segundo o autor (*Op. Cit*), a trajetória econômica do estado é marcada por sucessivos erros que acarretam em uma desigualdade social, pois poucas áreas foram beneficiadas com as regalias do desenvolvimento. Considerando que houve concentração industrial na RMS, a realidade oposta à visão inicial de desenvolvimento uniforme do estado previsto pelo PLANDEB não obteve o sucesso almejado, segundo Spinola

(2001). Isso porque o desenvolvimento chegou, prioritariamente, apenas para 10 municípios que compunham a RMS e em regiões isoladas do estado, em detrimento de mais de 400 em todo o estado. A economia baiana estabeleceu certa concentração espacial, em três áreas: a Região Metropolitana de Salvador; Região Sul; e demais Municípios.

Importante ainda ressaltar que a desigualdade entre regiões afetou a constituição do PIB baiano. Todas as nuances a respeito da economia baiana pregressa reafirmam um contraste social existente: a desigualdade econômica e social entre regiões. Segundo o IBGE, nos anos 2000, início da formulação das políticas públicas no país, a Bahia possuía o 6º maior PIB do país, sendo a 4ª unidade federativa mais populosa e com o 4º maior PIB *per capita* da indústria de transformação. Em contrapartida, ocupava a 22ª pior lugar no índice IDH-M (índice que mede a qualidade do desenvolvimento humano de um território, combinando fatores de renda, expectativa de vida e educação), conforme o PNUD.

A Bahia, no mesmo ano, diante das características apresentadas, conquistou o título do 4º estado mais desigual do Brasil. Em estudo realizado pelo IBGE (2000) através do PNAD (Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar), os mais pobres recolheram 1,2% da renda total, ao tempo que os 10% mais ricos ficaram com 56,1%. Fialho (2006) analisa que “os 10% mais ricos retiveram uma parcela da renda total 47 vezes maior que a retida pelos 20% mais pobres”. Spinola (2001, p. 36) afirma que a Bahia, como decorrência de uma política desenvolvimentista equivocada, “viu agravada a sua dependência externa, tanto no plano nacional quanto no internacional”.

Para além dessas questões socioeconômicas e territoriais, existiram também condições legais e institucionais que antecederam a construção e desenvolvimento da política pública baiana. A legislação em nível de políticas públicas de apoio e incentivo a ASPL se deu inicialmente pelo Plano Plurianual Brasileiro. Foram desenvolvidas ainda portarias e leis que buscavam incentivar a criação e desenvolvimento dos ASPLs, regulavam grupos de apoio em nível federal e incentivavam a inovação e pesquisa científica no ambiente produtivo. Constituem-se como exemplos a criação da Lei 10.973/2004, Decreto 5.563/2005 e Portarias Ministeriais para criação do GTP APL.

No que concerne ao apoio da SECTI, responsável pelo Progredir, a secretaria foi criada pela Lei 8.897/2003 com a função de apoiar as questões ligadas à ciência e inovação no estado. Durante os anos de 2003 e 2004 foram criados estatutos, políticas e regimentos da secretaria que abarcavam o apoio à competitividade dos empresários reunidos em aglomerações locais.

Outrossim, além da aprovação de leis e decretos que favoreciam o suporte aos arranjos, existiu a criação de órgãos de suporte que seriam importantes parceiros no apoio aos ASPLs. A criação da FAPESB, a aprovação da Lei de Inovação, e o decreto estadual 10.431 que regula o Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento de APLs na Bahia são alguns exemplos.

No campo institucional, em 2003, mandato de Paulo Souto, houve a implementação de políticas de apoio para Arranjos Produtivos Locais (APLs) com a criação da Rede de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia (RedeAPL). Sob a coordenação da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) e em parceria com o SEBRAE e o financiamento do BID, criou-se o Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial – Progredir, em 2006. Além dessas

organizações articuladas inicialmente outras entidades a exemplo do SEBRAE, IEL e diversas secretarias aderiram ao programa.

2.1 Antecedentes dos ASPLs baianos

Para além das condições antecedentes socioeconômicas, territoriais, institucionais e legais da Bahia, é preciso considerar ainda questões internas aos aglomerados do estado. O desenvolvimento do suporte aos ASPLs baianos demandava, à época, suportes do tipo financeiro, técnico, científico e gerencial dos arranjos.

De modo geral, os arranjos e sistemas produtivos locais baianos contavam com baixa capacitação técnica e com a necessidade de qualificar seus profissionais visando a melhoria da competitividade do setor (BNDES, 2011). “Por serem cursos específicos, sua realização está condicionada à contratação de profissionais altamente qualificados e, portanto, o custo torna-se elevado”. (Bastos, Oliveira e Lima Junior, 2007, p. 51)

Além dos problemas técnicos, existiam ainda problemas gerenciais capazes de diminuir a qualidade dos produtos e serviços ofertados, bem como enfraquecer o potencial competitivo dos setores envolvidos (BNDES, 2011). Bastos *et. al.* (2007, p. 59, 60) consideram que “o processo de planejamento de controle das empresas e dos arranjos é pouco formalizado e quantificado. Há uma fraca especialização tanto na direção, quanto no quadro de empregados quanto à formação gerencial e uso da tecnologia para a gestão”.

Outro importante antecedente do apoio aos ASPLs se referia à necessidade de aproximação entre academia e empresários. Na visão de Lastres & Cassiolatto (2003, p. 41) os ASPLs “incluem também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento”. A presença da academia e o envolvimento dos empresários com pesquisas seriam capazes de gerar inovações e vantagens competitivas sustentáveis.

De acordo com Bastos, Oliveira e Lima Junior (2007), existia pouca interação entre academia e empresas envolvidas em arranjos na Bahia, bem como era possível observar a ausência de políticas públicas de apoio a inovação como forma de desenhar um ambiente propício para inovar.

Por fim, para que todos os suportes demandados anteriormente fossem possíveis era preciso contar com o auxílio financeiro como forma de financiar os diversos projetos, capacitações, infraestrutura, etc. (BNDES, 2011). Algumas necessidades financeiras se destacavam. Considerando o cenário de mudança rápida de tecnologia empregada, bem como a necessidade de entregar aos clientes *outputs* inovativos, era preciso investir em pessoal qualificado e produzir produtos e serviços diferenciados. Obviamente que seriam necessários frequentes investimentos em capacitação, pessoal, infraestrutura.

3. A TRAJETÓRIA DO PROGREDIR

O apoio aos aglomerados de empresas no estado da Bahia foi iniciado considerando a estratégia de desenvolvimento regional endógeno, baseada no fomento aos ASPLs. Este seria um caminho plausível para melhorar a competitividade de empresas de pequeno porte e alcançar progresso econômico em maior parte do território, inclusive as regiões desfavorecidas economicamente. (BNDES, 2011, p. 17)

Em 2003, conforme o BNDES (2011), o estado da Bahia se posicionou de modo a prosseguir as ações de incentivo à competitividade dos pequenos negócios e combate à desigualdade entre as microrregiões por meio da intervenção de uma política pública. Esse contexto se consolidou como um momento decisivo para a implantação da política Progredir. Conforme dados do BNDES (2011, p. 17) o objetivo do programa estadual era de “estimular o desenvolvimento econômico da Bahia, em parte, a partir do fomento à cooperação, inovação e aprendizado em firmas de porte menor”. A responsabilidade pela política ficou sob cargo da Secretaria de Ciência e Tecnologia (SECTI) através da Rede de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia (RedeAPL).

A criação da RedeAPL visou consolidar o apoio a grupos de micro e pequenas empresas por intermédio do Progredir. Em linhas gerais, o plano da rede definiu a abrangência participativa de cada instituição parceira, a elaboração de ações estratégicas genéricas e específicas que atendessem às particularidades e o potencial de cada ASPL, prazos, cronograma e orçamento. (BNDES, 2011).

Na primeira fase da RedeAPL, o objetivo era “estruturar e capacitar os representantes das diversas instituições que faziam parte do programa” e identificar os ASPLs existentes em todo o estado. Como resultado da busca, foram identificados 66 arranjos dos quais 18 foram escolhidos, conforme 13 critérios pré-estabelecidos: presença de empresas e especialização setorial; nível de participação na produção nacional; existência de cooperação interfirma; existência de governança local; presença de fornecedores estratégicos; presença de Centros Tecnológicos e qualificação profissional; potencial de crescimento de mercado, inclusive exportação; presença de canais de distribuição e comercialização; existência de liderança empresarial e receptividade ao projeto; importância estratégica para o Estado e a União; relação com os diferentes parceiros estaduais; inclusão de projetos nas diversas mesorregiões; e efeito multiplicador.

Tendo em vista o estabelecimento da estrutura de gestão para a execução das atividades de apoio da RedeAPL, em 2006 foi assinada uma parceria entre o Governo Estadual e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com prazo inicial de 30 meses que deu suporte a criação do Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial - Progredir, principal política de apoio a ASPLs no estado. Segundo o BNDES (2011, p. 14 -n2) o orçamento era de US\$16,67 milhões, sendo US\$ 10 milhões por parte do BID e uma contrapartida de US\$ 6,67 milhões a serem investidos pela SECTI, SEBRAE e IEL. O projeto visou, basicamente, dar seguimento ao apoio anteriormente estabelecido na RedeAPL.

Foi criado também o Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais da Bahia (NE-APL/BA). O núcleo foi então passa a reforçar as atividades do Progredir com a intenção de fortalecer as parcerias existentes entre as entidades e o governo estadual, além de buscar maior integração entre os envolvidos e as metas propostas. O principal objetivo com a criação do NE-APLs/BA era articular os agentes institucionais e coordenar os programas anulando as distorções percebidas no suporte aos arranjos até então.

Por consequência à formação do NE-APL instituiu-se formalmente um Termo de Compromisso junto ao governo estadual para apoio aos ASPLs, composto pelo governo do estado (Representado por Secretarias do governo); SEBRAE; Federação das Indústrias do Estado da Bahia; Federação da Agricultura do Estado da Bahia; Associação Comercial da Bahia; CODEVASF; Desenbahia; Banco do Nordeste do Brasil; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Representação dos Trabalhadores. (BNDES, 2011a). A estrutura de apoio aos ASPLs foi então alterada e contou com uma nova estrutura institucional de suporte por meio do Núcleo de Apoio aos APLs na Bahia (NE-APLs/BA).

Essa nova estrutura de apoio basicamente ofertou suporte científico, técnico, gerencial e financeiro. Por meio da aproximação de universidades, centros de Pesquisa, tais como UFBA e FAPESB foi concretizado o apoio científico; a parceria com o SEBRAE, IEL, PROMO, CODEVASF, FIEB etc. subsidiaram o apoio técnico e gerencial. Enquanto que a coadjuvação, principalmente, do BID, DESENBAHIA, BNB e governos do estado firmaram o apoio financeiro. Isso porque o principal objetivo com a criação do NE-APLs/BA era articular esses agentes institucionais e coordenar os programas de modo a serem executados com maior presteza. (BNDES, 2011).

Apesar do grande número de instituições signatárias que assinaram o Termo de Compromisso, apenas a SICM, SECTI, IEL, SEBRAE, DESENBAHIA e PROMO desempenham atividade efetiva junto aos programas de fomento aos Arranjos Produtivos Locais, conforme BNDES (2011). Isso porque os demais parceiros ainda estariam em fase de estruturação das responsabilidades e iniciativas, o que adiou a participação desses atores. Vale destacar que a parceria com essas organizações é que consolidou as ações estratégicas estabelecidas nos componentes.

O Progredir, por intermédio do governo do estado, BID e demais instituições parceiras apoiou diretamente 11 ASPLs, conforme quadro a seguir, por meio de ações e programas formais (BNDES, 2011). O suporte formalmente instituído visou fortalecer o empresariado envolvido por meio do estímulo a inovação e desenvolvimento de vantagens competitivas para todas as empresas compreendidas nos arranjos produtivos locais.

Quadro 01:

Os 11 APLs apoiados pelo Projeto PROGREDIR

APL	MUNICÍPIOS DE ABRANGÊNCIA
Fornecedores automotivos	RMS, Feira de Santana, Santo Antônio de Jesus e Cruz das Almas
Caprinovinocultura	Senhor do Bomfim, Andorinha, Jussara, Pintadas, Ponto Novo e Juazeiro

Confecções	RMS e Feira de Santana
Derivados de cana	Abaíra, Piatã, Mucugê, Utinga, Rio de Contas, Jussiapê, Vale do Rio Gavião, Piripá, Licínio de Almeida, Cordeiros, Caculé, Mortugaba, Ibiratia, Jaguaripe, Amargosa e Ilhéus
Fruticultura	Juazeiro, Curaçá, Sento Sé e Casa Nova
Transformação de plástico	RMS e Feira de Santana
Psicultura	Paulo Afonso, Canudos e Glória
Rochas Ornamentais	RMS, Ourolândia e Jacobina
Sisal	Araci, Barrocas, Biringinga, Candéal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Retirolândia, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente
Tecnologia de informação	Salvador e Feira de Santana
Turismo	Costa do cacau- Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Canavieiras, Santa Luzia, Una

Fonte: BNDES (2011).

Os objetivos específicos do Progredir foram divididos em quatro componentes, conforme o Fisher *et. al.* (2013).

-Componente 1 (C1): Apoiar a sensibilização, mobilização e articulação da governança local, das redes associativas e de outras empresas do APL patrocinadas pelo Programa. O primeiro componente teve como foco: i) realização de diagnósticos e elaboração de Plano de Melhoria Individual (PMI) para todas as empresas elegíveis do APL; ii) assistência técnica para elaboração de um Plano de Fortalecimento da OGL; iii) assistência técnica para a formação e o fortalecimento de redes associativas; iv) capacitações empresariais; v) apoio de consultores para elaboração de Plano de Negócio das Redes; e vi) contratação de empresas/instituições de referência de consultorias especializadas para apoiar o desenvolvimento e a elaboração dos Planos de Melhoria da Competitividade - PMC s dos APLs.

-Componente 2 (C2): Reduzir as falhas de informação e coordenação no mercado de serviços de apoio empresarial, compatibilizando a oferta de serviços existentes com a demanda empresarial gerada pelo Programa. O segundo componente teve como foco: (i) a criação de um cadastro aberto de consultores e fornecedores de serviços para o Programa; e (ii) a implementação de mecanismos e de infraestrutura mínima para que as empresas dos APL possam acessar informações sobre o Programa e os serviços de apoio empresarial disponíveis, sendo elas: a) criação de infosserviços nos APLs; b) a expansão da Rede de Serviços Tecnológicos (RETEC) já existente no IEL/FIEB; e, c) a criação de portais na internet para cada APL.

- Componente 3 (C3): Apoiar as ações diretas para o fortalecimento da competitividade dos APLs, financiando a execução dos Projetos Estruturantes advindos do PMC de cada APL e dos Planos de Negócios. O terceiro componente teve como foco financiar a execução dos projetos advindos do PMC de cada APL e dos Planos de Negócio das Redes Associativas. As ações apoiadas por este

Componente poderão ser de caráter geral, beneficiando diretamente todo o APL, por meio dos Projetos Estruturantes (PEs), ou ações específicas definidas no Plano de Negócio elaborado pelas Redes Associativas dos APLs. Os Projetos Estruturantes (PEs) devem ter por objetivo concretizar ações ou projetos que apresentem externalidades positivas para o APL, cujos benefícios resultantes sejam de baixa apropriação por parte de empresas individuais e/ou que busquem superar problemas de coordenação entre as empresas em prol de um objetivo/benefício comum. As ações contempladas na execução dos Planos de Negócios (PNs) das redes associativas incluem: (i) execução dos projetos de formação empresarial e profissional; (ii) realização de ações de inteligência e acesso a mercados, no Brasil e no exterior (feiras, eventos de promoção comercial e consultorias); (iii) rodadas de negócios e missões empresariais; (iv) implementação de serviços técnicos e tecnológicos, em temas tais como: qualidade, eco-eficiência, conformidade com normas técnicas e metrologia; e (v) formação de consórcios de exportação e organização de redes de aprendizagem.

-Componente 4 (C4): Realizar o monitoramento, avaliação e disseminação do Programa, assim como as atividades de aprendizagem, difusão dos resultados e identificação de lições aprendidas. O componente quatro financia um Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) sob a responsabilidade da UGP. Em termos gerais esse sistema deveria conter: (i) um Plano de Coleta de Dados, que especifique entre outros, os seguintes itens: responsáveis, periodicidade, metodologia, grupos de controle, valores de linha de base e metas, para o monitoramento e avaliação dos indicadores do Marco Lógico; (ii) estratégia de aprendizagem do Programa, que especifique as ações e eventos que o Programa organizará para divulgar os resultados alcançados e as lições aprendidas durante a sua execução; e (iii) uma estratégia de avaliação externa composta por avaliações intermediárias (I e II) e final, como complemento às atividades de avaliação contínuas realizadas pela unidade de monitoramento e avaliação da UGP.

3.1 Os resultados da política

A avaliação dos resultados finais do Progredir deve passar obrigatoriamente pelo alcance dos objetivos específicos da política que foram divididos em 4 componentes/fases. Salienta-se que os estudos de Fischer *et. al.* (2013), à época contratados pelo governo do estado, constituem a base para avaliação dos resultados do programa por este artigo.

O primeiro objetivo específico intitulado “Sensibilização, mobilização e articulação dos APLs beneficiados pelo programa”, pretendia estimular as empresas constituintes de cada arranjo para identificar uma que direcionasse as ações e desempenhasse o papel de Organização de Governança Local (OGL). Além disso, as empresas seriam estimuladas a atuarem de maneira cooperada, com bons níveis de confiança entre os membros, de forma que seja capaz desenvolver uma visão estratégica comum e incentivar o investimento dos empreendimentos mais rentáveis no crescimento do próprio ASPL. (BNDES, 2011).

O componente/objetivo do programa instituiu 6 metas e indicadores conforme apresenta o quadro a seguir.

Quadro 02:*Indicadores do componente 1 do PROGREDIR*

Componente 1	Indicadores
Sensibilização, mobilização e articulação dos APL beneficiados pelo Programa.	<ol style="list-style-type: none"> 1. 70% das empresas com Planos de Melhoria Individual apontam que as recomendações aplicadas são boas (relatório semestral e acumulativo). 2. 50% dos APL apoiados pelo Programa têm OGL reconhecidas com bom desempenho pela UGP e pelos empresários. 3. 60% dos Planos de Negócios das Redes apoiadas pelo Programa aprovados (medição semestral e cumulativa). 4. 10 APL apoiados pelo Programa contam com um PMC aprovado (medição anual e acumulativa). Meta intermediária: 6 APL com PMC aprovados no final dos 15 meses de execução do Programa. 5. 8 de 10 APL apoiados pelo Programa contam com pelo menos um PE aprovado (medição anual e cumulativa). Meta intermediária: 4 APL com PE aprovados no final de 15 meses de execução do Programa. 6. Pelo menos 30% das empresas da APL, até o no final do Programa, participam de oficinas/eventos de sensibilização nos temas ambientais como parte das atividades de fortalecimento das redes associativas.

Fonte: Marco Lógico Progredir, 2006.

Dos indicadores estabelecidos pelo componente 1 pode-se observar uma predominância de funcionamento individual das empresas, considerando que os Planos de Melhoria Individuais foram os principais instrumentos dessa fase. Segundo Fischer *et. al.* (2013, p. 98), “o PMI se mostrou uma ação insuficiente, tendo em vista os propósitos e o pretense encadeamento das fases do Programa, por não aportar uma visão de ação em rede associativa”, gerando dificuldades no desenvolvimento das redes de empresas.

Assim, a ideia inicialmente estabelecida de “compreender e agir em rede” não foi bem implementada desde os momentos iniciais. Apenas redes verticais constituídas por empresas-âncoras, a exemplo do que ocorreu com a Ford em Camaçari, foram reforçadas. Como reflexo dessa situação, as governanças locais acabaram por não conseguir desenvolver as atividades do Progredir a contento.

Por sua vez, o segundo componente referia-se a “Oferta de serviços de apoio empresarial e tecnológico, públicos e privados, disponíveis no Estado da Bahia acerca das demandas dos APLs beneficiados pelo programa”. Os indicadores do componente 2 (quadro a seguir) apontam quais as expectativas/metasp do programa.

Quadro 03:*Indicadores do componente 2 do PROGREDIR*

Componente 2	Indicadores
<p>Oferta de serviços de apoio empresarial e tecnológico, públicos e privados, disponíveis no Estado da Bahia, em decorrência das demandas dos APL beneficiados pelo Programa.</p>	<p>No Final do Programa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 70% das empresas integrantes das redes com Planos de Negócio aprovados que realizaram consultas no cadastro de consultores solicitando serviços técnicos e tecnológicos, informam que pelo menos um consultor correspondeu às suas demandas. 2. Pelo menos 70% dos consultores de serviço de apoio empresarial que participaram do Programa consideram que as atividades do Programa aumentaram seu conhecimento sobre demandas de apoio às empresas dos APL. 3. 75% dos infocentros apoiados e instalados pelo Programa obtiveram sustentabilidade a partir do 24º mês das atividades do Programa. 4. A RETEC alcançou um aumento no número de consultas anuais de 70% em relação ao ano base. 5. Percentual das empresas participantes do Programa que utilizaram ao menos uma vez os portais da Internet apoiados pelo Programa. (Meta: 20%, Ano 1; 35%, Ano 2; e 50%, Ano 3). 6. 70% das empresas dos APLs, que visitaram um portal apoiado pelo Programa, satisfeitas com os conteúdos e serviços dos Portais.

Fonte: Marco Lógico Progredir, 2006.

O que se observou a respeito do componentes 2 e de seus indicadores é que apesar de existirem metas bem estabelecidas, as normas e regulamentos das redes não estavam bem operacionalizadas. Dessa forma o modo de operação das redes se deu de maneira aleatória. “Faltaram instrumentos de gestão, manuais operacionais e ou guias de orientação técnica” (Fischer, 2013, p. 120).

Pode-se citar ainda que durante essa fase existiu descontinuidade de ações que foram motivadas, em especial, pelas constantes alterações da equipe de trabalho. Outros aspectos como as trocas de governo e a baixa remuneração das bolsas dos envolvidos no projeto prejudicaram a qualidade do trabalho desenvolvido. Tudo isso gerou desconfiança e descrédito do programa e desmotivou a mobilização dos arranjos produtivos. Como consequência houve baixa participação dos empresários e os resultados dessa fase foram bastante limitados.

O terceiro componente nomeado de “Ações dos planos estratégicos dos APLs participantes no programa são executadas de acordo com os cronogramas e metas estabelecidas” possuía a intenção de executar Projetos Estruturantes (PEs). Os projetos seriam cofinanciados em parceria com as empresas do ASPL e a realização de atividades ligadas a capacitações, feiras comerciais, consultorias etc.

Fischer *et. al.* (2013) reiteram ainda que os Projetos Estruturantes (PEs) deveriam colocar em prática ações que apresentassem grau positivo de externalidade para o ASPL, além de trabalhar para superar problemas de coordenação/governança. Os indicadores do componente 3 que indicam as metas estabelecidas pelo programa estão dispostos no quadro a seguir.

Quadro 04:*Indicadores do componente 3 do PROGREDIR*

Componente 3	Indicadores
Ações dos Planos Estratégicos dos APL participantes do Programa executadas de acordo com cronogramas e metas determinadas.	<p>No Final do Programa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 70% dos PE aprovados pelo Programa são implementados de forma satisfatória pelos empresários. 70% dos Planos de Negócios das redes associativas aprovados pelo Programa são implementados de forma satisfatória pelos empresários participantes. Pelo menos 80% das empresas que participam das redes associativas com Planos de Negócios aprovados pelo programa são beneficiadas por algum dos serviços cofinanciados pelo Programa: <ol style="list-style-type: none"> Capacitação empresarial e profissional; Ações de inteligência e acesso a mercados extrarregionais; Rodadas de negócio e missões empresariais; Consultores de serviços técnico-tecnológicos (qualidade, eficiência, certificação de normas técnicas, metrologia); Redes colaborativas de aprendizagem. Pelo menos 80% dos empresários beneficiados com as atividades do Componente 3 indicam estar "satisfeitos" ou "muito satisfeitos" com a qualidade dos serviços financiados pelo Componente 3. Pelo menos 30% dos projetos aprovados e executados (PE e Planos de Negócio) têm atividades relacionadas com a adoção de tecnologias mais limpas ou com a melhoria da gestão ambiental.

Fonte: Marco Lógico Progredir, 2006.

No que se refere ao componente 3 e aos indicadores estabelecidos, deve-se considerar que distintos indicadores não puderam ser verificados por inexistência de informações. Em alguns casos as ações simplesmente não foram desenvolvidas, a exemplo do que ocorreu com a meta de constituição de 10 redes de aprendizagem. Em outros casos, não foi possível determinar se o componente foi desenvolvido ou não. Um exemplo disso é a realização do Projeto Estruturante, em que não existiu a certeza de implementação. (Fischer, 2013, p. 126).

Por fim, o quarto componente "Sistema de difusão, acompanhamento e avaliação do Programa implantado e em operação" se referia a última fase do Progredir, momento em que todos os aglomerados apoiados pelo programa seriam avaliados. Em relação aos indicadores do componente 4, as metas no quadro a seguir indicam os objetivos do programa.

Quadro 05:*Indicadores do componente 4 do PROGREDIR*

Componente 4	Indicadores
Sistema de difusão, monitoramento e avaliação do Programa implantado e operacionalizado.	<ol style="list-style-type: none"> Aprovação do Plano de Comunicação do Programa pelo Comitê Diretor durante o primeiro semestre de execução. Realização de pelo menos 2 eventos por APL, durante os 20 primeiros meses de execução, para comunicar os benefícios e atividades do Programa aos empresários. Desenvolvimento, implantação e operacionalização do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa durante o primeiro semestre de execução, incluindo a data base de cada APL. Realização de pelo menos 4 oficinas (aos 6, 12, 18 e 30 meses de execução do Programa) com funcionários públicos e de instituições de apoio, membros das Governança locais, consultores e empresários para apresentar e discutir os resultados do Programa e identificar as lições aprendidas do Programa (LAPs).

Fonte: Marco Lógico Progredir, 2006.

A respeito do componente 4 e seus indicadores, Fischer *et. al.* (2013, p. 140) afirmam que “o Programa não dispõe de mecanismos eficazes que preservem a sua memória institucional”. Ressalta-se que esse componente não foi finalizado. Apenas duas avaliações intermediárias foram desenvolvidas. Não existiu uma avaliação final do suporte concedido a nenhum dos ASPLs.

Por fim, o programa careceu de um sistema de controle e monitoramento efetivo que pudesse mensurar os resultados reais do programa pós implantação e operacionalização. Esse aspecto sinaliza, ao mesmo tempo, que muitos dos objetivos do programa não foram alcançados.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo se utilizou de dados que foram coletados via pesquisa bibliográfica e documental. O recolhimento de dados para esta pesquisa foi realizado por meio de consulta a bibliografias e autores especialistas no assunto, além de documentos (atas, regimentos, regulamentações, leis, etc) do programa Progredir.

Como forma de analisar os dados coletados pela pesquisa foram utilizadas técnicas de análise de conteúdo. De cunho qualitativo, a análise focou no desenvolvimento de uma base documental como forma de criar unidades de categorização para esses dados. Assim, todo o material foi dividido com base nas variáveis da pesquisa. Por fim, as informações foram reunidas e sistematizadas para construção do texto de resultados.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

As condições antecedentes à implantação do PROGREDIR foram sintetizadas nesse artigo por meio de cinco aspectos: i) condições socioeconômicas; ii) condições territoriais; iii) condições legais; iv) condições institucionais do estado da Bahia; v) condições específicas dos aglomerados de empresas. Todas elas demonstram certa influência no modo como foi construída e implementada a política de atenção a ASPLs na Bahia.

A Bahia, apesar da grande riqueza gerada e da abundância de certos recursos naturais tais como fumo, café e cacau, não possuía um bom nível de desenvolvimento socioeconômico. A partir de meados do século XX o projeto de industrialização visou melhorar as condições socioeconômicas do estado, apesar disso existia uma grande riqueza concentrada. A prova dessa concentração é que o estado chegou a ocupar a 22^a pior colocação no índice IDH-M, demonstrando a necessidade de melhorar aspectos como renda, expectativa de vida e educação (IBGE, 2015).

Os aspectos socioeconômicos influenciaram diretamente o modo como foram pensados os objetivos e a abrangência do programa. A ideia e objetivo inicial da política eram estimular o desenvolvimento econômico da Bahia. Formulou-se um projeto pensado não apenas no acréscimo de riqueza, mas também na melhoria das condições sociais e econômicas dos empresários e moradores no entorno dos aglomerados. Dessa forma, visava diminuir também as desigualdades causadas pelo acúmulo de riqueza.

A concentração de riqueza se deu ainda em regiões específicas do estado. Considerando a questão territorial, a industrialização apenas consolidou a Região Metropolitana de Salvador (RMS), bem como algumas áreas mais litorâneas. A Bahia, apesar de ser uma das maiores economias do país, comprovadamente se mostrou bastante desigual também considerando o aspecto territorial. Essa desigualdade é fortemente percebida na divisão dos territórios. A RMS e algumas poucas regiões mais litorâneas são bem mais desenvolvidas que as regiões mais centrais e a oeste do estado.

Inegavelmente esses contrastes existentes entre as regiões do estado influenciaram a forma de desenvolvimento do Progridir. Pensando na necessidade de gerar desenvolvimento em territórios pouco desenvolvidos, o programa não concentrou suas atividades em região específicas. Pelo contrário, formou-se uma política abrangente que atendia a distintos ramos da economia e em diversos territórios de identidade do estado.

No que tange às condições legais que antecederam a formulação da política pública, a Bahia, já nos anos 2000, estimulada por leis de apoio a ASPLs em nível federal, começa a formalizar apoio aos aglomerados. A Lei de criação da FAPESB, a Lei de Inovação, e o decreto estadual 10.431 que regula o NE-APL são alguns exemplos. Em 2003, a criação da Rede APL representou também uma importante condição para o desenvolvimento dos ASPLs na Bahia. Ainda no mesmo ano, a SECTI, secretaria responsável pela coordenação da política, foi criada pela Lei 8.897/2003.

Como consequência desses antecedentes legais, naquele ano de 2003 e nos anos seguintes a Bahia instituiu normas, regras, regimentos e leis no intuito de apoiar empresários envolvidos em aglomerados. Toda legislação de apoio culminou na formulação e desenvolvimento do Progridir.

A legislação de apoio a ASPLs criou também uma rede institucional de suporte aos aglomerados. Por intermédio dos esforços do Núcleo de apoio aos APLs (NE-APLs) foram desenvolvidas ações que resultaram na criação da Rede APL. O governo estadual buscou ainda parcerias com o SEBRAE a fim de construir o apoio demandado pelos empresários. Ademais, o Banco Interamericano de Desenvolvimento teve papel primordial na liberação dos recursos financeiros que permitiram que as ações fossem executadas.

Em decorrência da articulação institucional antecedente ao programa, e após o início da sua execução, atores como FAPESB, SICM, SECTI, IEL, DESENBÁHIA e PROMO foram contatados, estimulados e passaram a participar das ações da política. O apoio dessas organizações tornou-se bastante importante na execução estratégica e mais operacional do suporte aos arranjos.

Por fim, o último e importante antecedente que influenciou a política Progridir foram as condições específicas dos aglomerados de empresas no estado. De modo geral, os aglomerados necessitavam de suportes do tipo técnico, gerencial, científico e financeiro.

Relacionado ao suporte técnico, existia baixa capacitação técnica e a necessidade de qualificar os profissionais envolvidos na cadeia produtiva dos aglomerados. Tornava-se necessário o desenvolvimento de cursos técnicos, acadêmicos e profissionais que melhorassem o desempenho dos colaboradores; Gerenciais: Existiam ainda entraves gerenciais que conseguiam minimizar a qualidade dos produtos e serviços ofertados, além de diminuir a competitividade das cadeias produtivas; Científico: Salienta-se a necessária aproximação entre academia e empresários. A

formatação de parcerias se fazia necessária com o intuito desenvolver a inovação e promover, mais uma vez, competitividade aos setores; e Financeiro: diante de tantas necessidades específicas dos aglomerados, mostrou-se imprescindível, por fim, a importância do auxílio financeiro como forma de financiar os diversos projetos, capacitações, infraestrutura, etc.

Considerando as especificidades e demandas dos aglomerados, a política foi incentivada a estimular a cooperação, inovação e aprendizado em pequenas empresas com a função de melhorar a competitividade e gerar externalidades positivas para toda população. O Progredir ainda buscou estimular a inovação nos produtos e serviços ofertados pelos aglomerados como forma de construir vantagens competitivas para o conjunto global de empresas envolvidas nos aglomerados. Para tanto, mesmo que o suporte tenha sido avaliado de forma insatisfatória pelos empresários, a política ofertou apoio a todas as principais demandas dos aglomerados.

Pode-se afirmar ainda que, por meio das condições antecedentes específicas desses aglomerados, a política pública da Bahia foi estimulada a oferecer uma estrutura de apoio que contemplasse as demandas por apoio científico, técnico, gerencial e financeiro. UFBA, FAPESB SEBRAE, IEL, PROMO, CODEVASF, FIEB, BID, DESENBAHIA, BNB e governo do estado subsidiaram esses suportes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se, portanto, que todas as condições antecedentes citadas geraram consequências significativas e ajudaram a pensar, construir e executar a política pública. As distintas necessidades dos aglomerados não foram suportadas a contento pelas diferentes organizações indicadas para cada necessidade. E isso muito tem a ver com demandas pré-existentes ao programa em nível socioeconômico, legal, territorial, institucional do estado da Bahia, e específico dos aglomerados das diferentes atividades produtivas.

É possível concluir ainda que essas condições produziram consequências diretas não apenas na formulação e desenvolvimento do Progredir, mas também sobre os seus resultados. Diante do alcance sobre a construção e desenvolvimento da política, as condições antecedentes foram responsáveis também por desenvolverem pontos fortes e fracos ao programa. Inegavelmente os resultados da política pública aquém do almejado revelam-se, em parte, como consequência da influência das condições antecedentes.

Por fim, alguns entraves podem ter limitado a escrita deste artigo, a exemplo do fato de não existirem resultados de ordem empírica. No entanto, esse entrave pode ser considerado ainda como uma chance para o desenvolvimento de estudos vindouros. Como sugestão para novas análises, indicam-se pesquisas que sejam capazes de abordar resultados empíricos e verificar as possíveis influências dessas condições antecedentes sobre essa ou demais políticas públicas.

REFERENCIAS

- Alcoforado, F. A. G. (2003). *Os Condicionantes do Desenvolvimento do Estado da Bahia*. Brasília. 2003, 313 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília – UNB.
- Bastos, Leila Vita; Oliveira, Sami Melo do Amaral; Júnior, Trajano Ayrton de Souza Lima. (2007) *Os Desafios para a Competitividade do Arranjo Produtivo Local de Tecnologia Da Informação da Região Metropolitana de Salvador e Feira de Santana*. UFBA. Salvador, 64 p.
- BNDES. (2011) *Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste*. Notas Técnicas. 1.356 p. Disponível em: <www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em 07/09/2020, às 19:30hs.
- Fialho, Sergio Hage. (2006) *Desenvolvimento Regional, Política Pública e Inovação: O setor de software na Bahia*. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (Tese). Salvador.
- Fischer, F. et al. (Coord.) (2013). *Avaliação Intermediária do Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial, Progredir*. Projetos de Desenvolvimento, Gestão e Responsabilidade Social. Salvador: Agência Social- Projetos de Desenvolvimento, Gestão e Responsabilidade Social. 232p
- IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2000 (2020)*. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica, n 5. Rio de Janeiro: 2001. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/S%C3%ADntese%20de%20Indicadores%20Sociais%20-%202000%20IBGE.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2020.
- Lastres, H.M.M.; Cassiolato, J.E. (Org.) (Novembro de 2003). *Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais*. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>
- Petitinga, L. A. B. (1999). *A indústria baiana na década de 90*. Bahia 2000. Salvador, SEI.
- Spínola, Noélio Dantaslé (jul. 2001). *A implantação de distritos industriais como política de fomento ao desenvolvimento regional: o caso da Bahia*. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, v. 3, n. 4, p. 27-47.