

EVIDÊNCIAS DE INDUÇÃO E MIMETISMO NOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS PELA AÇÃO INSTITUCIONAL DO SEBRAE

***EVIDENCE OF INDUCTION AND MIMICRY ON
LOCAL PRODUCTIVE ARRANGEMENTS BY THE
INSTITUTIONAL ACTION OF SEBRAE***

BRUNO TAVARES

Mestre em Extensão Rural
Doutorando em Administração – Universidade Federal de
Lavras/UFLA
brunoetavares@yahoo.com.br

DANIEL LEITE MESQUITA

Mestre em Administração - Universidade Federal de Lavras/UFLA
Doutorando em Administração/UFLA
mdleite@gmail.com

CLEBER CARVALHO DE CASTRO

Doutor em Administração
Professor Adjunto - Universidade Federal de Lavras/UFLA
clebercastro@dae.ufla.br

Recebido em: 22/11/2009

Aprovado em: 15/07/2010

ISSN 2175-5787

Resumo

Propõe-se um quadro conceitual visando compreender a influência do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae) sobre a dinâmica dos Arranjos Produtivos Locais (APL). Utilizou-se a Teoria das Redes para compreender os APL como tipo particular de rede interorganizacional, e o Institucionalismo para identificar a relação entre atores sociais e estruturas organizacionais a partir dos conceitos relacionados aos mecanismos de institucionalização, particularmente os referentes ao isomorfismo mimético e de indução. A metodologia baseou-se em análise documental identificando as premissas de atuação do Sebrae e as similaridades entre os APL, em termos de foco estratégico, objetivos e resultados, nos setores de panificação e confecção no estado de Minas Gerais. Ao final, concluiu-se que existem evidências que indicam a efetiva ação institucionalizadora tanto por parte do Sebrae como por parte do setor de atuação, mas em diferentes elementos.

Palavras-Chaves: Redes de Empresa. Arranjo Produtivo Local. Institucionalismo.

Abstract

This paper proposes a conceptual framework to understand the influence of Sebrae on dynamics of the Local Productive Arrangement (LPA)'s. The Network theory was used to understand LPA as particular a kind of organizational Network. The Institutional Theory was also used to identify the relationships between social actors and organizational structures by means of the "Institutional Mechanisms", mainly those which are related to inducement and to mimetic isomorphism. The Methodology was based on documental analysis identifying Sebrae's action premises and on the similarities among APL in terms of: Strategic aim, objectives and results. in the bakery and apparel sectors in the state of Minas Gerais, it was concluded that there are evidences that indicate Institutional action both by Sebrae as the sectors themselves. However it occurs in different elements.

Key-Words: Organizational Network. Local Productive Arrangement. Institutional Theory.

1. INTRODUÇÃO

A teoria institucional, ou institucionalismo, vem despontando dentro da Teoria das Organizações como uma profícua fonte de explicações da realidade organizacional. No campo empírico, os Arranjos Produtivos Locais (APL) têm se consolidado como alternativa promissora para o desenvolvimento de regiões. Se, no âmbito teórico, a teoria institucional ainda carece de validações, no âmbito empírico, os APL são manifestações relativamente pouco exploradas.

O institucionalismo surgiu dos trabalhos de Selznick, nos meados do século passado. Fundamentado no pensamento mertoniano e parsoniano, que visava analisar a realidade organizacional a partir de elementos da burocracia weberiana, Selznick rompeu com a visão tecnicista de ambiente e de organização. Este autor observou que a estrutura organizacional sofre influência de elementos simbólicos do ambiente e, no âmbito interno, a tarefa do líder não deve centrar-se na divisão de tarefas, mas voltar-se para difundir valores, de modo a legitimar a organização perante os funcionários e perante o ambiente (SELZNICK 1996). Posteriormente, outros autores acrescentaram novos conceitos à relação entre ambiente e estrutura, enfatizando processos isomórficos que tornam as organizações mais semelhantes entre si. Estes estudos foram denominados de novo institucionalismo e têm, entre seus autores principais, Powell, DiMaggio, Zucker, Scott, Meyer e Rowan.

Os APL, por sua vez, podem ser entendidos dentro do contexto de modelos para o desenvolvimento de regiões. Os Arranjos Produtivos Locais são formatos organizacionais que se caracterizam por flexibilidade de recursos, grupos de pequenas empresas. Nessas estruturas há a possibilidade de aprendizado, inovação e aspectos de territorialidade. De acordo com Cassiolato e Lastres (2004), esse enfoque busca aliar características de “dependência de trajetória” das firmas, práticas culturais comuns, trocas de competências e mecanismos de governança.

Sua origem relaciona-se às associações entre pequenos empreendimentos italianos que atingiram níveis elevados de competitividade internacional a partir de relações que proporcionaram vantagens em termos de custo e flexibilidade. No Brasil, esses arranjos são incentivados, dentre outras organizações, pelo Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae), com o objetivo de promover o desenvolvimento regional por meio da elevação da competitividade e da sustentabilidade de negócios de micro e pequeno porte, principalmente.

Os APL são unidades relevantes de análise no contexto das novas formas organizacionais, particularmente entendido como um tipo específico de rede interorganizacional. As redes interorganizacionais constituem uma forma de estruturação que visa reduzir a incerteza ambiental e proporcionar ganhos que dificilmente seriam obtidos por meio de esforços individuais de cada unidade organizacional. Além dos APL, constituem tipos de redes organizacionais alianças estratégicas entre grandes empresas, redes de pequenas empresas, redes de cadeias produtivas (*netchains*), entre outros. Este artigo estuda apenas os APL, por considerar que cada tipo de rede guarda diferenças significativas em relação aos demais, cabendo modos também específicos de tratamento.

Como manifestações recentes, aspectos relacionados à estrutura e à dinâmica administrativa dos APL ainda foram relativamente pouco explorados. Essas configurações reúnem unidades autônomas, que são as organizações que as constituem, e têm no Sebrae um ator externo relevante para seu estímulo. Dessa maneira os Arranjos Produtivos Locais buscam a interação interinstitucional, como espaços locais de geração de conhecimento (CASSIOLATO e LASTRES 2004).

Neste contexto o artigo visa responder à seguinte questão: qual a influência institucional do Sebrae na dinâmica dos APL? Quais os fatores relevantes para a sua compreensão? Por fim o objetivo é propor um quadro conceitual que permita compreender como o Sebrae influencia a dinâmica dos APL.

Para respaldar as análises, buscou-se amparo na teoria institucional por considerar que ela permite a compreensão adequada de elementos simbólicos na organização dos APL que condicionam o comportamento dessas novas formas organizacionais, superando a visão limitada de elementos materiais e técnicos como únicos determinantes estruturais. E, por se tratar de um tema que envolve a relação entre atores sociais e estruturas organizacionais, entende-se que a teoria institucional é apropriada ao fornecer conceitos adequados, particularmente os relacionados aos mecanismos de institucionalização (SCOTT 1987).

Destaca-se, assim, a importância do estudo ora apresentado uma vez que a estrutura e dinâmica administrativa dos APL podem ser melhor compreendidas a partir de elementos relacionados com interação simbólica entre os agentes do que com aqueles relacionados a procedimentos técnicos.

Este artigo apresenta, na seção subsequente, uma discussão sobre a teoria institucional, com ênfase sobre os mecanismos de institucionalização. Na terceira parte, o foco se dá nos arranjos produtivos locais, como tipos específicos de rede interorganizacional. Na quarta

seção, é apresentada a visão do Sebrae sobre os APL. Na quinta e sexta seções apresentam, respectivamente, o quadro conceitual e os caminhos metodológicos utilizados. Seguem-se a análise dos resultados e, por fim, considerações sobre os potenciais usos e limitações da proposição, à guisa de conclusão.

2. TEORIA INSTITUCIONAL OU INSTITUCIONALISMO

O institucionalismo, em suas diversas correntes (Peci, 2006; Scott, 1987), destaca a influência dos elementos simbólicos (valores, normas e crenças) do ambiente sobre o comportamento e a estrutura organizacional. Segundo os autores institucionalistas, a decisão não é referenciada na racionalidade econômico-instrumental apenas, mas, sobretudo, dirigida a buscar a legitimação da organização perante o ambiente e os funcionários. A partir dessa base comum, a institucionalização reveste-se de duas formas básicas, cada uma representando uma corrente teórica específica, as quais são descritas a seguir.

A primeira corrente, denominada “velho institucionalismo”, percebe a institucionalização como um processo de infusão de valores e de adaptação organizacional, de modo que tais valores substituem fatores técnicos na configuração estrutural. Assim, o líder deixa de ser concebido como um coordenador técnico, para assumir a função de especialista em promoção de valores (FACHIN e MENDONÇA, 2003). O autor principal dessa corrente é Selznick, segundo o qual a institucionalização é o processo pelo qual uma organização torna-se uma instituição. Essa corrente de pensamento ficou caracterizada como “velho institucionalismo” porque se concentrava nos agentes internos da organização, mais especificamente no líder, que é responsável pela difusão dos valores dentro da empresa. Os defensores dessa abordagem pregam que tais valores simbólicos institucionalizados conferem à organização uma competência distintiva em relação às demais. Os trabalhos de Zucker, referenciados em Peci (2006) e Scott (1987), por exemplo, adotam o nível de microanálise, enfatizando o processo de dominação exercido por meio das relações sociais dentro das firmas. Assim, os comportamentos são uniformizados a partir da valorização de certas formas da ação. A institucionalização constitui-se, nesse sentido, em um processo de criação da realidade por meio da internalização dos valores de grupos dominantes.

A outra corrente é considerada neo-institucional. Essa diferença entre “novo” e “velho institucionalismo”, tal como defendido por Selznick (1996), nem sempre é válida como significativa por vários autores (PECI, 2006; SCOTT, 1987; FACHIN e MENDONÇA,

2003). Porém, uma convergência entre os “novos” institucionalistas é o conceito de isomorfismo, isto é, comportamentos organizacionais que tendem a se tornar semelhantes devido às pressões ambientais. Na abordagem do “novo institucionalismo”, as circunstâncias ambientais que pressionam as empresas no sentido da homogeneização das formas e das práticas organizacionais (“isomorfismo”) são o principal enfoque de análise.

Dimaggio e Powell (1991) ressaltam o isomorfismo das organizações que atuam num mesmo campo. Os campos organizacionais são organizações que constituem uma área da vida institucional, tais como: fornecedores, consumidores, etc. Seu processo de estruturação tem quatro partes: aumento de interação entre organizações do campo, emergência de estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalizão, aumento de informação entre organizações do campo e desenvolvimento de consciência mútua que organizações são parte do mesmo campo. Segundo esses autores, tais pressões isomórficas podem ser de natureza coercitiva, mimética ou normativa. O isomorfismo coercitivo resulta de pressões exercidas por uma organização sobre outra que se encontra em condição de dependência. O isomorfismo mimético consiste na imitação de arranjos estruturais e procedimentos bem sucedidos implementados por outras organizações, em face da incerteza decorrente de problemas tecnológicos, objetivos conflitantes e exigências ambientais. O isomorfismo normativo se refere à profissionalização, que envolve o compartilhamento de um conjunto de normas e métodos de trabalho pelos membros de cada segmento ocupacional. Meyer e Rowan (1992) tomam uma direção semelhante. Estes autores partem da definição de mitos racionais na constituição de esferas sociais considerando o ambiente externo como heterogêneo.

De acordo com Scott (1987), no campo empírico, a teoria institucional apresenta múltiplas versões de institucionalização e mecanismos relevantes nesse processo. O autor, a partir da revisão de estudos empíricos com fundamentação institucional, identificou sete mecanismos de influência dos elementos institucionais nas características estruturais das organizações. Esses mecanismos estão relacionados no Quadro 1.

Quadro 1. Mecanismos e processos de institucionalização

Mecanismos	Processo	Ambientes e atores
Imposição	Imposição pela autoridade ou imposição pelo poder (processos coercitivos).	Setores com agentes suficientemente poderosos para impor formas estruturais.
Autorização	Organizações ajustam suas práticas voluntariamente a exigências de agentes externos visando legitimidade.	Agentes externos poderosos, mas sem autoridade formal.
Indução	Influência de comportamentos e mudanças, fornecendo incentivos para os que atenderem aos requisitos (conformação).	Agentes fracos influenciam respostas organizacionais, de modo geral, no nível médio e com menor intensidade nas operações reais.
Aquisição	Escolha deliberada de modelos estruturais por atores organizacionais.	Administradores optam por estrutura, por serem modelos difundidos por profissionais.
Impressão	Decisões estruturais não são racionais; são influenciadas pelo tempo de existência e pela época da fundação.	Tempo de existência.
Incorporação	Estrutura organizacional absorve complexidade ambiental, tornando-se reflexo de elementos mais relevantes.	Os agentes não são especificados, pois o processo é historicamente dependente.
Desvio ou atalho	As ações das escolas fundamentaram-se nas crenças institucionais e menos na estrutura organizacional.	Controles culturais podem substituir controles estruturais.

Fonte: Adaptado de Scott (1987).

Nas características específicas dos APL, a adequação desses arranjos em conformidade com seus campos organizacionais e suas interações com outros atores (especificamente o Sebrae) traz à tona o nível de análise a que se propõe este artigo. Segundo Dimaggio e Powell (1991), quanto mais as organizações em um campo interagem com agências governamentais, maior o grau de isomorfismo do campo como um todo. Nesse sentido, o Sebrae, como incentivador dos APL, tende a ser um agente indutor de comportamentos ao fornecer incentivos para os que atenderem aos requisitos por ele estabelecidos (conformação as regras).

Internamente, os APL de um mesmo setor podem possuir características isomórficas por meio de mecanismos miméticos. Tal processo é gerado quando uma organização, em razão de seus temores tecnológicos, conflitividade em seus objetivos ou exigências institucionais, adota os procedimentos e as práticas já desenvolvidas e provadas em outras organizações que pertencem a seu ambiente específico.

Todo esse processo institucional é derivado da ação em rede Ebers (2002), destaca que os laços organizacionais estabelecidos em uma rede contemplam os níveis do ator, relacionais

e o nível institucional. O destaque dado pelo autor é: a informação como meio catalisador das atividades em rede nesses três níveis e o estabelecimento de relações de confiança para impulsionar a formação das redes organizacionais.

3. REDES INTERORGANIZACIONAIS E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

Castells (1999) caracteriza o início do século como um período de mudanças confusas e incontroladas. Alterações sociais, culturais, tecnológicas, econômicas e políticas formam um cenário no qual é difícil estabelecer relações causais entre os fenômenos, sendo mais plausível postular que os fatores ambientais influenciam-se mutuamente, numa dinâmica quase incompreensível. Nesse contexto, as organizações buscaram formas de reduzir a incerteza por meio da associação com outras, constituindo redes interorganizacionais, visando obter flexibilidade, maior possibilidade de concentração dos recursos críticos e maior capacidade de resposta às rápidas mudanças ambientais. Algumas formas que exemplificam essas associações são as cadeias de suprimentos (*Supply Chain*), *joint-ventures*, centrais de compras, alianças estratégicas, arranjos produtivos locais, *clusters* e redes horizontais de pequenas empresas. A idéia das redes organizacionais pressupõe a existência de “relacionamentos”. Logo a gestão dos relacionamentos torna-se um fator importante para a competitividade, porque os parceiros se adaptam, compartilhando informações e experiências e minimizando as fontes de incerteza promovendo maior segurança às transações (Lourenzani et al ,2006).

Tal relevância é atribuída a essa nova forma que alguns autores, como Britto (2002), Olave e Amato Neto (2001), Castells (1999) e Nohria (1992), que afirmam que as redes passaram a constituir a fonte contemporânea de eficiência econômica e organizacional, em substituição à unidade organizacional isolada. Essa constatação conduz a uma reinterpretação do ambiente e das formas de concorrência. Esses e outros conceitos, dentro da abordagem das redes organizacionais devem ser entendidos considerando não apenas as unidades produtivas isoladas, mas, principalmente, o modo como elas interagem entre si. Por meio da interação são gerados resultados segundo as exigências do mercado e são estabelecidas relações para a obtenção de flexibilidade.

No campo teórico, não há um entendimento consolidado sobre o fenômeno das redes organizacionais. Alguns autores, como Williamson (1991), sugerem que as redes representam

uma forma intermediária de governança entre a hierarquia e o mercado, sendo caracterizadas por relações contratuais mais flexíveis que a primeira e mais rígidas que a última. Em contraposição, Grandori e Soda (1995) propõem que as redes são mais bem compreendidas como entidades com características específicas e que possuem dinâmica distinta. Para esses autores, as múltiplas manifestações das relações interorganizacionais não permitem sua classificação entre dois pólos unidimensionais, visão que indica a necessidade de considerar o fenômeno das redes como heterogêneo e multifacetado.

A identificação de novas formas organizacionais vai ao encontro de novas abordagens teóricas para a compreensão das organizações. No campo teórico, tal como no empírico, as definições são variadas e as manifestações distintas. Todavia, isso não significa que existe uma convergência entre esses pólos, mas que a mesma realidade é abordada sob múltiplas lentes, provocando a geração de diversas tipologias, segundo os critérios de cada autor, como exemplificam os trabalhos de CASSIOLATO e SZAPIRO (2002), CASAROTTO FILHO e PIRES (2001), BEGNIS *et al.* (2005), BALESTRIN e VARGAS (2004), EIRIZ (2001) e CÂNDIDO e ABREU (2000).

A variedade de abordagens indica a necessidade de escolha teórica. Nesse sentido, entende-se que a definição de Britto (2002) permite uma compreensão ampla, ao mesmo tempo em que direciona o foco ao excluir outros fenômenos próximos, mas essencialmente distintos. Este autor classifica as redes em três espécies distintas de fenômenos: **as indústrias em rede** referem-se ao padrão produtivo adotado como elemento necessário à eficácia das operações; **as empresas em rede** referem-se às formas intra-organizacionais que visam obter agilidade, sendo geralmente associadas ao modelo enxuto de produção ou administração japonesa e por fim, **as redes de empresas** constituem arranjos interorganizacionais, geralmente de caráter cooperativo, entre unidades que preservam algum nível de autonomia. Esse arranjo organizacional origina novas formas de coordenação das atividades produtivas.

Em outras palavras, redes interorganizacionais são agrupamentos intencionais de várias organizações autônomas que optaram pela cooperação para a realização de objetivos comuns. Para tanto, as ações dos participantes são coordenadas, havendo uma sistematicidade no seu desenvolvimento. Essa definição incorpora diferentes tipos de redes, dentre elas os arranjos produtivos locais, abordados como estruturas organizacionais próprias, constituídas por unidades organizacionais e dotadas de objetivos, dinâmica própria de funcionamento e, inclusive, com planejamento formal de ações para o longo prazo. Nesse sentido, o termo

governança é amplamente usado para designar as ações de participação das empresas e outros atores nas decisões do APL.

Os APL podem ser definidos como:

Aglomerções de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa (SEBRAE, 2003:12. Grifos originais).

Assim, um APL deve possuir um número significativo de empresas com resultados significativos (por exemplo, em termos de renda e emprego) para um determinado espaço. É possível ser caracterizada uma rede de relações nesse espaço, no qual existe interação entre os agentes, permitindo a geração de conhecimento em torno de uma atividade econômica comum. Isso envolve, além dos empresários, outros agentes relevantes para o desenvolvimento das atividades.

4. A PARTICIPAÇÃO DO SEBRAE NA CONSTITUIÇÃO DOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

A atuação do Sebrae na promoção do desenvolvimento regional por meio de APL origina-se de suas próprias experiências de apoio a empresas de micro e pequeno porte. Inicialmente o apoio da entidade caracterizado por meio de consultorias especializadas, evoluiu para o apoio a setores e, mais recentemente, voltada a territórios. Nesse processo, houve a participação de outras instituições e a formação do seu quadro de funcionários. Em 2002, o Sebrae adotou, como uma das prioridades, a atuação em APL, sendo esta decisão reforçada em 2003, quando da elaboração do seu planejamento estratégico (SEBRAE, 2003). A orientação para essa atuação foi materializada no documento “Termo de referência para atuação do sistema Sebrae em APL”, cuja análise, juntamente com as informações obtidas na página oficial da entidade na Internet, é a base para as formulações deste trabalho.

Para compreender a ação do Sebrae junto aos APL, destaca-se o modo como a entidade se posiciona quanto aos critérios para seleção e como auxilia na governança.

O Sebrae assume uma atitude de indutor do desenvolvimento por meio da promoção dos APL, como manifesta no objetivo declarado: “*O objetivo do Sebrae ao atuar em Arranjos Produtivos Locais é promover a competitividade e a sustentabilidade dos micro e pequenos*”

negócios, estimulando processos locais de desenvolvimento” (SEBRAE, 2003: 15) e no trecho a seguir do “Termo de referência”:

A diversidade de estágios de desenvolvimento dos arranjos levarão parte deles a reagir espontaneamente aos incentivos que serão criados pelas chamadas ou pelos editais. Outros (talvez a maioria e, certamente, os mais pobres) terão que ser impulsionados a se comportarem dessa forma, mantendo-se a premissa de que os processos precisam se dar ‘de baixo para cima’. Para tanto, serão adotadas duas estratégias distintas para a mobilização dos arranjos produtivos: o apoio à mobilização para a constituição dos pactos e o apoio e execução das ações inscritas nos pactos já constituídos (SEBRAE, 2003:24. Grifos não originais).

De acordo com o mesmo documento, a atuação da entidade se dá por meio de editais e, principalmente, de chamadas de projetos. Essa última forma possibilita uma ação mais direcionada e com maior potencial de comunicação dos interesses envolvidos ao sinalizarem para os atores do APL, a necessidade de participação coletiva como critério relevante para a obtenção de investimentos (SEBRAE, 2003). Essa atitude ativa e intencional pode ser entendida como uma autodefinição de ator social relevante para a constituição e estruturação de APL. Pode-se, portanto, esperar que, pela interação entre o Sebrae e os APL, exista um mecanismo isomórfico, caso os próprios constituintes do APL o considerem como relevante. A menção aos “incentivos que serão criados” alude a mecanismos de indução (SCOTT, 1987) e a processos miméticos de institucionalização (DIMAGGIO e POWELL, 1991).

Outro aspecto relevante a ser notado são os pressupostos adotados pela entidade e que norteiam sua ação. Em essência, o Sebrae entende o desenvolvimento de maneira ampla, extrapolando os aspectos estritamente econômicos: “*a visão que sustenta as ações é a de que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico*” (SEBRAE, 2003: 10. Grifos originais). Além dos fatores produtivos, a entidade considera os fatores político, social e mesmo cultural como relevantes para a sua ação junto aos APL.

“Empresas dinâmicas e eficientes terão mais chances de florescer sustentavelmente quando as condições sociais, culturais, ambientais, físico-territoriais e políticos-institucionais forem adequadas. A atuação do SEBRAE, portanto, só tem sentido dentro de processos de desenvolvimento integrados e compartilhados com redes locais (empresariais, sociais e institucionais), onde essas condições sejam levadas em conta da mesma forma que a dimensão econômica” (SEBRAE, 2003:10. Grifos não originais).

Além desses elementos, o Sebrae considera aglomerações de empresas nas quais exista uma participação relevante de negócios de micro ou de pequeno porte, seja como indutores, ou como participantes significativos em contextos liderados por empresas de médio e grande porte, como, por exemplo, no setor automobilístico. Há de se destacar também o direcionamento das ações para o mercado, de modo a proporcionar uma sustentação econômica própria, tendo o empreendedorismo como fator de mudança social.

A relevância de se destacar esses pressupostos está na implicação dos critérios de seleção de APL. Para o processo de identificação e seleção de APL, o “Termo de Referência” aponta para três características essenciais e destaca que para aglomerações que não as possuem, serão desenvolvidos outros tipos de esforços e programas, o que as exclui da denominação de APL pelo Sebrae. As três características são:

- “1. Apresentarem no mínimo vinte estabelecimentos vinculados a uma mesma especialização produtiva.
2. Ocuparem, no mínimo, cem pessoas nesses estabelecimentos.
3. Que o produto final produzido pelo APL apresente características mínimas de homogeneidade.

Será também considerada a capacidade do arranjo em contribuir efetivamente para o aumento das exportações, ou substituição competitiva das importações e, ainda, a potencialidade de mercado e a capacidade de geração de trabalho e renda” (SEBRAE, 2007: grifos não originais).

Os agentes constituintes de uma aglomeração empresarial podem, na medida em que desejam ter o reconhecimento como um APL pelo Sebrae, enfatizar, nos documentos que publicam, fatores declaradamente valorizados pela entidade. É o caso do desenvolvimento não restrito ao fator econômico, mas também os seus reflexos sociais na geração de emprego e de renda. Os documentos dos APL podem enfatizar, mesmo que de maneira apenas formal, aspectos relacionados, por exemplo, com a preservação dos recursos naturais nas regiões onde estão localizados.

Um documento privilegiado para verificar essa adequação dos APL aos critérios do Sebrae é o planejamento elaborado a partir da metodologia intitulada Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR). Diz-se privilegiado porque se trata de uma metodologia proposta pelo Sebrae e sua utilização volta-se para a estruturação, gestão e monitoramento de projetos considerados prioritários (SEBRAE/PR, 2007). Seus dados são publicados na internet, com livre acesso, permitindo sua utilização para fins de pesquisa.

O Geor é um sistema disponibilizado pelo Sebrae e utilizado pelos APL para a elaboração do plano de ação. Assim, cada APL é entendido como um projeto, cujos dados

relativos a objetivo geral, público-alvo, premissas, resultados finalísticos, resultados intermediários e foco estratégico são publicados, sendo possível o acompanhamento das atividades. A idéia da metodologia é simples e vincula resultados desejados observáveis (resultados finalísticos desdobrados em resultados intermediários) e ações a serem desempenhadas que são desenvolvidas para cada objetivo esperado. Tanto os resultados como as ações são formuladas em diferentes prazos e a partir de premissas do comportamento futuro do ambiente.

5. ELABORAÇÃO DO QUADRO CONCEITUAL

O quadro conceitual foi elaborado a partir do referencial do Institucionalismo e com base no estudo do documento anteriormente citado, o “Termo de referência para atuação do sistema Sebrae em APL” (Figura 1).

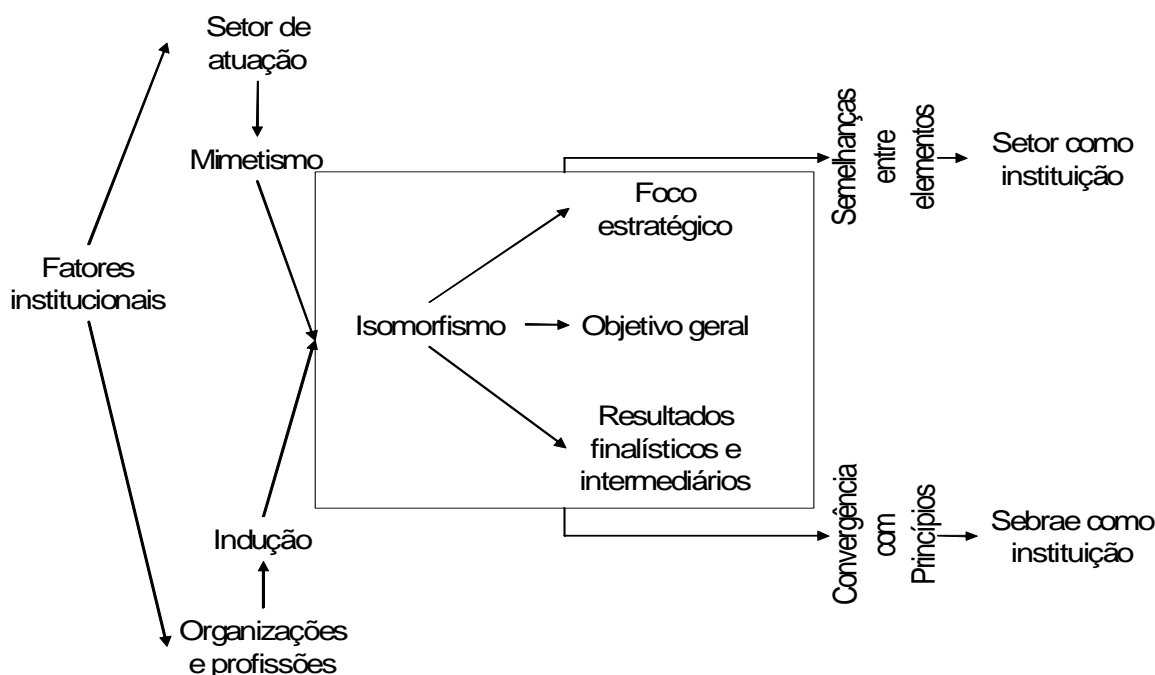


Figura 1: *Framework* ou quadro conceitual da pesquisa
Fonte: Elaborada pelos autores.

Os fatores institucionais influenciam o setor de atuação, as organizações e as profissões impactando na geração de isomorfismo. Neste sentido, os planos dos APL podem

apresentar semelhanças significativas nas categorias analisadas, tal como apresentadas no sistema GEOR: **foco estratégico, objetivo e resultados**.

A influência na elaboração do GEOR pode ser identificada tanto na forma de apresentação, quanto no conteúdo desses elementos. A convergência entre as categorias e os elementos priorizados pelo Sebrae serve como indicação de força institucional da entidade na formulação dos objetivos do APL, percebida pelo isomorfismo entre as categorias analisadas. A não identidade entre os planos pode encontrar explicação alternativa na metodologia de empreendedorismo local priorizado pelo Sebrae. No entanto, essa explicação alternativa não pode ser verificada apenas pela análise do GEOR, uma vez que exige a verificação de sua ocorrência junto aos participantes.

6. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo pode ser caracterizado como uma pesquisa descritiva uma vez que, além de buscar identificar as relações entre variáveis, visa compreender a natureza da relação encontrada (GIL, 2002). Quanto à abordagem do problema, segundo Diehl e Tatim (2004), trata-se de um estudo qualitativo, já que busca compreender processos dinâmicos em dado grupo, em especial o entendimento das suas particularidades.

O método utilizado foi documental. Segundo Gil (2002), este método lança mão de materiais sem tratamento analítico prévio. Uma das vantagens deste método, segundo Roesch (1999), é o entendimento de situações a partir da visão de dentro das organizações. No entanto, os dados podem ser processados de forma equivocada, sem o conhecimento do pesquisador, o qual reproduzirá o viés em suas análises (GIL, 2002).

O objeto de estudo pode ser definido como a ação institucionalizadora do Sebrae sobre os APL. O papel do Sebrae como ator institucional foi identificado a partir da verificação da presença de itens referentes às premissas (“empreendedorismo como fator de desenvolvimento” e “desenvolvimento integrado e sustentável”) e aos elementos delas decorrentes no planejamento dos APL pesquisados. A análise visou destacar aspectos priorizados pelo Sebrae a partir da presença de cada elemento das premissas citadas nas categorias destacadas no planejamento de cada APL: foco estratégico, objetivo e resultado.

Como unidade de análise, foram estudados APL dos setores de confecção e panificação do estado de Minas Gerais. Os dados foram coletados no Sistema de Informação

da Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR), no dia 24 de junho de 2007. Os dados analisados buscaram verificar a presença ou não de coerência com as premissas do Sebrae. Na ocasião, foram identificados cinco arranjos em confecção (Vale do aço, Ubá, Muriaé, Juiz de Fora e Uberlândia) e nove em panificação (Uberlândia, Montes Claros, Belo Horizonte, Ituiutaba, Vale do aço, Frutal, Divinópolis, Juiz de Fora e Barbacena). Esses setores foram escolhidos por apresentarem número significativo de APL dentro do estado de Minas Gerais.

7. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados da análise dos APL dos setores de confecção e panificação separadamente. O acompanhamento das análises pode ser feito por meio dos quadros 2 e 3, que tratam, respectivamente, do setor de confecção e do setor de panificação. A análise privilegiou a presença ou não de coerência com as premissas. Logo, os APL não são citados nominalmente, mas em termos de quantidades apontadas.

7.1. Setor de confecção

Nos cinco arranjos produtivos do setor de confecção de Minas Gerais, foi observada uma convergência nas três categorias analisadas (foco estratégico, objetivos e resultados intermediários e finalísticos) em relação à premissa do empreendedorismo como fator de desenvolvimento. O elemento de potencialidade de mercado e contribuição econômica, com referências à ampliação de mercado (aumento de vendas) e aos aspectos de competitividade (qualidade do produto, produtividade e redução de desperdício) também foram percebidas consistentemente nas três categorias analisadas. Observa-se também que o número de menções a esses elementos foi maior do que as referentes aos outros elementos. Quanto ao elemento de capacidade de geração de trabalho e renda, ainda relacionado à premissa citada, há convergência entre o exposto pelos APL e a proposta de ação do Sebrae. Destaca-se a preocupação com o aumento de ocupações no setor, mencionado por quatro arranjos nas categorias de objetivo ou resultados. Outra preocupação relevante dos APL referentes a esse elemento é a capacitação gerencial e profissional, mencionada por todos APL na categoria de foco estratégico.

Quanto à premissa de desenvolvimento integrado e sustentável, o elemento com maior correspondência entre a proposta do Sebrae e os APL foi a “integração com outras entidades locais”. Todas as três categorias analisadas apresentaram referência a esse elemento pela citação de interesse de aproximação entre empresários e outros agentes e também por uma maior união dentro do próprio setor. O elemento de responsabilidade social e ambiental proposta pelo Sebrae recebeu menor atenção dos APL pesquisados, não havendo referência a esse aspecto dentre os resultados finalísticos apresentados, embora conste dentre os objetivos de três arranjos e como foco estratégico em um. Situação semelhante ocorre com o elemento de participação dos empresários locais na elaboração do plano de ação do APL: todos citam o fortalecimento da cooperação entre os membros na categoria de foco estratégico e um o faz dentre os objetivos. Como se proporrá adiante, essa configuração pode não ser indício de fraqueza institucional, mas de força.

Diante do exposto, pode-se fazer uma análise considerando as premissas de modo amplo. Quanto à convergência entre as categorias analisadas, percebe-se que o “empreendedorismo como fator de desenvolvimento” está presente em todas as categorias: no foco estratégico, nos objetivos e nos resultados. Isso indica que há um papel do Sebrae como ator institucional. Todavia, quanto à premissa do desenvolvimento integrado e sustentável, a integração aparece de modo mais freqüente, enquanto que elementos relacionados aos aspectos de sustentabilidade são menos freqüentes, inclusive não sendo citados nos resultados finalísticos, isto é, não são estipulados indicadores específicos para a sua verificação.

Fatores de acesso ao crédito, à tecnologia e ações referentes à competitividade produtiva das empresas (produção, produtividade, lucratividade, redução de desperdício) também foram recorrentes. Isso pode indicar que os elementos mais freqüentes relacionados como derivados da premissa do “empreendedorismo” podem, na verdade, significar uma identidade de propósitos entre empresário de negócios de menor porte e o próprio Sebrae. Assim, a baixa ocorrência dos elementos relacionados à premissa da sustentabilidade, não citadas nos resultados finalísticos, pode representar a maior influência do Sebrae uma vez que, pode-se inferir que sua inserção pode ter se dado exatamente e apenas para atender aos requisitos da entidade.

7.2. Setor de panificação

De modo geral, a situação verificada no setor de confecção é semelhante à do setor de panificação. Os elementos referentes à premissa do “empreendedorismo como fator de

desenvolvimento” repetem-se nas três categorias analisadas e com maior intensidade do que na premissa do “Desenvolvimento integrado e sustentável”. Além disso, verifica-se que não foram identificados resultados relacionados aos elementos de “Responsabilidade Social” e da localidade dos processos (“processos precisam se dar de baixo para cima”). Tal como no setor de confecção, os itens relacionados à primeira premissa são a expansão de mercado e itens que fazem referência à competitividade (custo, qualidade e produtividade). Quanto ao elemento de “Capacidade de geração de emprego e renda”, os itens mais frequentes são a qualificação de mão-de-obra e o aumento de ocupações. Quanto à segunda premissa, os itens mais frequentes fazem referência à integração do setor.

O que mais chama a atenção é que, no setor de panificação, há uma menor homogeneidade entre os arranjos estudados. Além disso, verificou-se uma convergência elevada entre os arranjos de Uberlândia, Montes Claros, Belo horizonte e Ituiutaba. Todos esses apresentam “foco estratégico” e objetivos muito semelhantes, inclusive na redação e na ordenação dos itens, e uma convergência de itens relatados como resultados finalísticos e intermediários. Nota-se uma menção constante a sindicatos e associações do setor. Não obstante, essas semelhanças não ocorrem entre APL da mesma associação ou sindicato.

De modo adicional, percebe-se que existe um número significativo de elementos comuns que extrapolam as premissas de atuação do Sebrae. Na categoria de foco estratégico, os itens mais comuns são acesso à tecnologia (3 referências) redução de rotatividade (2 referências) e ações de comercialização (3 referências). Nos resultados finalísticos e intermediários, os itens comuns mais frequentes são redução de *turnover* (3 referências) e redução de custos, desperdício e despesas (4 referências). Essa convergência pode representar preocupações comuns que refletem uma pressão do setor sobre a ação das empresas. De certo modo, pode-se inferir que há uma evidência de processo mimético na elaboração do plano dos APL.

Quadro 2: Comparação entre os planos dos cinco APL do setor de confecção e as premissas de atuação do Sebrae

Premissas	Elementos	Foco estratégico	Objetivos	Resultados
Empreendedorismo como fator de desenvolvimento	Potencialidade de mercado e contribuição econômica.	Desenvolver mercado (todos), havendo duas menções a mercado externo. Aumento da qualidade e produtividade (4*).	Mencionam desenvolvimento (4) com referência a elevar vendas (3), qualidade e competitividade (1) e lucratividade (1).	Elevar vendas (volume físico e faturamento) (todos) e aumento do número de clientes (3); aumentar a produtividade (3), a produção (1) e a lucratividade e reduzir custos (2) e desperdício (1).
	Capacidade de geração de trabalho e renda.	Capacitação gerencial e qualificação de mão de obra (todos), sem menção explícita a aumento de ocupações no setor.	Declaram como objetivo o aumento de emprego e renda (4).	Aumentar o número de pessoas ocupadas (3) e qualificar mão - de - obra (1). Um APL não menciona ação direcionada à mão-de-obra.
Desenvolvimento integrado e sustentável	Interação com outras entidades locais.	Referência a fornecedores, clientes e outras instituições, além de menção setor de modo genérico (todos).	Menção ao setor ou ao APL como um todo (3) e a entidades representativas (1).	Aumentar número de associados ao sindicato das empresas de confecção (2).
	Responsabilidade social e ambiental.	Eficiência ambiental (1).	Referência a desenvolvimento sustentável e social (3).	Não há referência
	Processos precisam se dar 'de baixo para cima'.	Fortalecimento da cooperação entre os membros (todos).	Menção à união entre empresários (1).	Não há referência
Outros aspectos convergentes entre os APL do setor	Não há referência	Acesso a crédito (4) e tecnologia (4).	Não há referência	Não há referência

Fonte: Elaborado pelos autores.

* O número entre parênteses refere-se às menções pelos APL.

Quadro 3: Comparação entre os planos dos nove APL do setor de panificação e as premissas de atuação do Sebrae

Premissas	Elementos	Foco estratégico	Objetivos	Resultados
Empreendedorismo como fator de desenvolvimento	Potencialidade de mercado e contribuição econômica.	Ampliar mercado (4*), mas com foco local. Aumento da qualidade e produtividade (5).	Fortalecimento econômico das empresas (todos); Ampliação de mercado (5) e Aumento da qualidade e produtividade (5).	Elevação de vendas (unidade ou moeda) (todos); Elevar mix de produto (6); Menção a lucratividade (1) e produtividade (1).
	Capacidade de geração de trabalho e renda.	Capacitação gerencial e qualificação da mão de obra (7) havendo uma indicação explícita de aumento de ocupação.	Aumento de ocupação no setor (6).	Capacitação gerencial e qualificação da mão-de-obra (4); aumento de ocupação no setor (5).
Desenvolvimento integrado e sustentável	Interação com outras entidades locais.	Referência a fornecedores, clientes e outras instituições além de menção setor de modo genérico (5). O APL Vale do aço faz três menções.	Menção setor de modo genérico (todos); referência a outras instituições e menção explícita à interação no setor (2).	Aumento do número de filiados ao sindicato do setor (1).
	Responsabilidade social e ambiental.	Menção genérica a Responsabilidade Social (1).	Referência a desenvolvimento social (2).	Não há referência
	Processos precisam se dar 'de baixo para cima'.	Menção à união entre empresários (3).	Menção a interação no setor, mas sem especificar a relação entre empresários (1).	Não há referência
Outros aspectos convergentes entre os APL do setor	Não há referência	Acesso à tecnologia (3); acesso a crédito (1), redução de rotatividade (2), ações de comercialização (3).	Não há referência	Redução de <i>turn-over</i> (3); Redução de custos, desperdício e despesas (4).

Fonte: Elaborado pelos autores.

*O número entre parênteses refere-se às menções pelos APL.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo discutiu a atuação institucional do Sebrae, buscando evidências sobre a influência da entidade na formulação de planos de ação dos APL. Nesse intento foi elaborada uma revisão sobre a teoria institucionalista, com especial ênfase nos mecanismos miméticos e de indução. Fez-se a contextualização dos APL como novas configurações organizacionais pela Teoria das Redes, considerando-os como uma configuração específica. Para a obtenção dos dados analisou-se o “Termo de referência para atuação do sistema Sebrae em APL”, para a identificação de categorias que permitissem estudar a atuação do Sebrae sobre os APL, com base nos dados do GEOR.

A análise de dados demonstrou que há evidências de influência da atuação do Sebrae junto aos Arranjos Produtivos Locais pesquisados, especialmente no que se refere à premissa do “empreendedorismo como fonte de desenvolvimento”, pela forte referência dos itens nas três categorias associadas a essa premissa. Todavia, a premissa do “Desenvolvimento integrado e sustentável” também surge como fonte de evidência da atuação institucional pela ausência de itens relativos a ela na categoria de resultados intermediários e finalísticos. Portanto, pode-se inferir que o Sebrae é efetivo em sua finalidade de promotor do desenvolvimento pela promoção de Arranjos Produtivos Locais a partir do mecanismo de indução, segundo o qual agentes sem força legal (coercitiva) induzem comportamentos e mudanças, fornecendo incentivos para os que atenderem os requisitos (conformação). Porém um dos problemas que pode advir dessa conformação institucional refere-se a possível perda de identificação de elementos peculiares aos locais onde surgem as empresas que formam estes APLs, cujos potenciais poderiam agir justamente no fortalecimento de suas capacidades competitivas.

Além disso, foram também percebidas influências de cada setor. Os APL dos setores pesquisados apresentaram menções relativas a acesso ao crédito e à tecnologia. Considerando tratar-se de arranjos com predominância de empresas de menor porte de setores tradicionais, que podem ser caracterizadas pela escassez de recursos, pode-se inferir que o setor exerce pressão institucional sobre as empresas. No setor de panificação, essa pressão pode ser mais claramente percebida nos aspectos de redução de *turnover*, indicando que essa característica induz comportamentos conjuntos das empresas.

Por fim sugerem-se algumas questões que emergiram no decorrer do estudo: a conformação do comportamento dos APL à premissa do empreendedorismo é provocada pela

semelhança entre os propósitos empresariais e do Sebrae? Em caso afirmativo, pode-se afirmar que o Sebrae direciona sua atuação para fortalecer os interesses empresariais, passando de indutor para induzido? Sugere-se o aprofundamento da pesquisa a partir de entrevistas com funcionários do Sebrae e de membros dos APLs, de modo a compreender melhor o modo como essa influência ocorre e a abrangência efetiva dessa atuação.

9. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: (Qual a editora? Onde foi lançado?)

BALESTRIN, A; VARGAS, L. M. A dimensão estratégica das redes horizontais de PMEs: teorizações e evidências. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, Número especial. v. 8, p. 203-228, 2004.

BEGNIS, H. S. M. et al. Cooperação enquanto estratégia segundo diferentes perspectivas teóricas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29. 2005, Brasília. **Anais...**Brasília: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

BRITTO, J. Cooperação interindustrial e redes de empresas. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CÂNDIDO, G. A., ABREU, A. F. Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24, 2000. Florianópolis. **Anais ...** Florianópolis: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.

CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local**: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CASSIOLATO, J, E.; LASTRES H. M..M. O foco em Arranjos Produtivos e inovativos Locais de micro e pequenas empresas: In: **Relatório de Atividades do Referencial Conceitual, Metodológico, Analítico e Propositivo**. CASSIOLATO, J, E.; LASTRES SZAPIRO H. M..M. Arranjos Produtivos Locais. Instituto de Economia. UFRJ. 2004. 11p.

CASSIOLATO, J, E.; SZAPIRO, M. **Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais no Brasil**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ; 2002.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. v.1. São Paulo: Paz e Terra. 1999.

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DIMAGGIO, P.J.; POWELL, W.W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields. In: POWELL, W.W.; DIMAGGIO, P.J. (org). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991. p. 29-45.

EBERS, M Explaining inter-organizational network formation. In: EBERS, M. **The formation of inter-organizational network**. Oxford University Press 2002.

EIRIZ, V. Proposta de tipologia sobre alianças estratégicas. **Revista de Administração Contemporânea**, n. 2, v. 5, maio/agosto 2001.

FACHIN, R. C; MENDONÇA, J. R. C. de. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (org.); CARVALHO, Cristina Amélia (org.). **Organizações, Intuições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p.29-46.

GIL. A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRANDORI, A.; SODA, G. Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms. **Organization Studies**, Berlim, v.16, n.2, p.183-214, spring 1995.

LOURENZANI, A. E. B. S.; SILVA, A. L. da; AZEVEDO, P. F. de. O Papel da Confiança na Construção de Ações Coletivas: um estudo em Redes de suprimentos de alimentos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. 30. 2006, Salvador **Anais...** Salvador BA : ENANPAD, 2006. 1 CD-ROM.

MEYER, J. W. e B. ROWAN. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", em J. W. MEYER e R. W. SCOTT, **Organizational Environments**. Ritual and Rationality. London: Sage Publications, 1992.

NOHRIA, N. IS a network perspective a useful way of studying organizations? In: NOHRIA, N. e ECCLES, R. G.(ed.). **Networks and organizations: structure, form, and action**. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 1992, p. 1-22.

OLAVE. M. E. L.; AMATO NETO, J. Redes de cooperação produtiva: uma estratégia de competitividade e sobrevivência para pequenas e médias empresas. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 8, n.3, p.289-303, dez. 2001.

PECI, A., "A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica", **Cadernos EBAPE.BR**, v. 4, nº. 1, p.1-14, 2006.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

SCOTT, W. R. The adolescence of Institutional Theory. **Administrative Science Quarterly**, 32(4): 493-511, 1987.

SELZNICK, P. Institutionalism old and new. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v.41, n.8, p.270-277, 1996.

Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – Paraná. Disponível em <http://www.sebraepr.com.br/portal/page/portal/PORTAL_INTERNET/PRINCIPAL2004/BUSCA_TEXTO?_dad=portal&p_texto_id=2961> Acesso em 13 jun.2007.

Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa. Disponível em http://www.sebrae.com.br/br/cooperecrescer/gt_grafico_arranjosprodutivoslocais.asp#. Acesso em 13 jun.2007.

Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa. **Termo de referência para atuação do SEBRAE em arranjos produtivos locais.** Jul. 2003. Disponível em <<http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bte/bte.nsf/DowContador?OpenAgent&unid=50533C7F21014E5F03256FB7005C40BB>> acesso em 24 jun. 2007.

WILLIAMSON, O.E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, n. 36, p.269-296, 1991