

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE

Centro Acadêmico do Agreste - CAA

Curso de Ciências Econômicas

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO VETOR DE CRESCIMENTO DO  
ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE CONFECÇÕES DE PERNAMBUCO NO  
PERÍODO DE 2013 A 2015**

WAMBERTO AURELIO ZENAIDE BARBOSA

CARUARU-PE

2016

UNIVERSIDADE FEDERALDE PERNAMBUCO - UFPE

Centro Acadêmico do Agreste - CAA

Curso de Ciências Econômicas

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO VETOR DE CRESCIMENTO DO  
ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE CONFECÇÕES DE PERNAMBUCO NO  
PERÍODO DE 2013 A 2015**

Monografia apresentada por Wamberto Aurélio Zenaide  
Barbosa como requisito parcial para a conclusão do Curso  
de Graduação em Economia, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup>.  
Dr.<sup>a</sup>. Lucilena F. Castanheira Corrêa.

CARUARU-PE  
2016

Catálogo na fonte:  
Bibliotecária – Simone Xavier CRB/4 - 1242

B238c      Barbosa, Wamberto Aurélio Zenaide.  
              Compras governamentais como vetor de crescimento do arranjo produtivo local de  
              confeções de Pernambuco no período de 2013 a 2015. / Wamberto Aurélio Zenaide  
              Barbosa. – 2016.  
              74f. ; 30 cm.

              Orientadora: Lucilena Ferraz Castanheira Corrêa  
              Monografia (Trabalho de conclusão de Curso) – Universidade Federal de  
              Pernambuco, CAA, Economia, 2016.  
              Inclui Referências.

              1. Administração pública - Compras. 2. Confeções. 3. Desenvolvimento econômico. I.  
              Corrêa, Lucilena Ferraz Castanheira (Orientadora). II. Título.

330 CDD (23. ed.)

UFPE (CAA 2016-401)



**Universidade Federal de Pernambuco  
Centro Acadêmico do Agreste  
Departamento de Economia**

**PARECER DA COMISSÃO EXAMINADORA DE DEFESA DA MONOGRAFIA  
EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS DE:**

**WAMBERTO AURÉLIO ZENAIDE BARBOSA**

A comissão examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, considera o candidato Wamberto Aurélio Zenaide Barbosa **APROVADO**.

Caruaru-PE, 01 de Setembro de 2016.

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Lucilena F. Castanheira Corrêa  
Orientadora

---

Prof. Dr. Diogo de Carvalho Bezerra  
NG-CAA-UFPE

---

Prof. Msc. José Cícero de Castro  
NG-CAA-UFPE

## **AGRADECIMENTOS**

A minha amada esposa e companheira, por toda sua paciência e compreensão das horas dedicadas a este trabalho, assim como o tempo que se dedicou a me ajudar como as correções ortográficas, aos meus queridos filhos e minha mãe que me incentivaram e compreenderam algumas ausências para conclusão deste projeto. A Prof.<sup>a</sup> Lucilena, minha orientadora, pela dedicação, disponibilidade e amizade ao longo de todo o curso.

## RESUMO

O objetivo deste presente estudo é identificar a possibilidade do uso das compras governamentais, em especial as aquisições de confeccionados pelo governo do estado de Pernambuco, como vetor de crescimento do Arranjo Produtivo Local de confecções de Pernambuco. Para tanto, promoveu-se um resgate bibliográfico que possibilitasse identificar o papel do governo no desenvolvimento econômico, suas limitações e possibilidades de atuação. Desenvolveu-se também um processo de caracterização da atividade da indústria de confecções a fim de classificá-la como um Arranjo Produtivo Local (APL) ou não. Através de um estudo de práticas adotadas de incentivo a APLs e do atual arcabouço jurídico disponível sobre o tema das compras governamentais, buscou-se identificar a pertinência do uso das compras governamentais para além de suas atribuições ordinárias. Como forma de caracterizar e dimensionar as demandas do governo do estado de Pernambuco por confeccionados, promove-se uma pesquisa através de fontes oficiais de consulta pública das demandas registradas nos anos de 2013 a 2015. Por fim promoveu-se uma pesquisa, através de entrevista a empresários pernambucanos do seguimento de confecções sobre a percepção dos mesmos a respeito do tema.

Palavras-chave: Compras Governamentais. Confeccões. Desenvolvimento.

## **ABSTRACT**

The aim of this study is to identify the possible use of government procurement, particularly the acquisition made by the government of the state of Pernambuco, as growth vector productive arrangement place of clothing of Pernambuco. Thus, a bibliographic rescue was promoted that made it possible to identify the role of government in economic development, its limitations and possibilities of action. It developed also a process of characterization of the clothing industry's activity in order to classify it as a Local Productive Arrangement (APL) or not. Through a study of adopted practices to encourage APLs and the current legal framework available on the subject of government procurement, we sought to identify the relevance of the use of government procurement in addition to its regular duties. In order to characterize and measure the state government of Pernambuco demands made by promotes to a survey by officials of public consultation of the claims registered in the years 2013 to 2015. Finally promoted a research, through interviews the Pernambuco entrepreneurs clothing tracking on their perception on the subject.

**Keywords:** Government Procurement. Confections. Development.

## Sumário

1. INTRODUÇÃO .....	12
1.1. Objetivos .....	13
1.1.1 Objetivo Geral .....	13
1.1.2. Objetivos Específicos .....	14
1.2 Estrutura da Monografia .....	14
2. REVISÃO DA LITERATURA.....	16
2.1 Desenvolvimento Econômico e Crescimento .....	16
2.2 A Aurora dos Estudos sobre APLs, segundo Alfred Marshall .....	18
2.3 Os Novos Espaços Produtivos .....	19
2.4 Teorias Contemporâneas das Aglomerações de Empresas .....	24
3. CARACTERIZAÇÃO DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (APL) DE CONFECÇÕES DO AGRESTE DE PERNAMBUCO.....	27
3.1 Análise da Estrutura Setorial da Atividade e seus Impactos nos Agregados Econômicos da Região.....	29
3.2 APL de Confeções do Estado de Pernambuco sob a ótica da Dimensão Empresarial	38
4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO DE APLS .....	42
5. O Poder das Compras Governamentais e Seu Regramento Jurídico.....	46
5.1 O Poder das Compras Governamentais .....	47
5.2 Legislação Aplicada as Compras Governamentais.....	49
6. AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DE PERNAMBUCO NO SETOR DE CONFECÇÕES.....	56
6.1 Metodologia de Estudo .....	56
6.2 Os Resultados da Pesquisa que aponta os Volumes Demandados pelo Estado de Pernambuco de Confeccionados no Período de 2013 a 2015 .....	57
6.3 Resultados da Pesquisa que aponta a Percepção dos Empresários do APL quanto as Dificuldades e Oportunidades Geradas pelas Compras Governamentais.....	63
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	72

## LISTA DE SIGLAS

AGEFEPE	Agência de Fomento do Estado de Pernambuco
APL	Arranjo Produtivo Local
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CI-CP	Comissão Interministerial de Compras Públicas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONAMPE	Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas e dos Empreendedores Individuais no Brasil
EPP	Empresa de Pequeno Porte
FMI	Fundo Monetário Internacional
G-7	Grupo dos 7 Países mais ricos (EUA, Canadá, Japão, Itália, Alemanha, Reino Unido, França)
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GTP	Grupo de Trabalho Permanente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Ampliado
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MI	Ministério da Integração Nacional
MP	Medida Provisória
MPE	Micro e Pequenas Empresas
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NTCPE	Núcleo Gestor da Cadeia Têxtil e de Confecções do estado de Pernambuco
OMC	Organização Mundial do Comércio
P&D	Pesquisa & Desenvolvimento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIA	Pesquisa Indústria Anual
PIB	Produto Interno Bruto
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria Público-privadas
QL	Quociente Locacional
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
SAD	Secretaria de Administração
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEFAZ-PE	Secretaria da Fazenda do estado de Pernambuco
SINDIVEST	Sindicato da Indústria do Vestuário do estado de Pernambuco
SUS	Sistema Único de Saúde

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 3.1 - Tipologias de APLs e sua Performance .....	27
Tabela 3.2 – Quantitativos de Geração de Emprego e Empresas no <i>Polo10</i> – 2012 .....	34
Tabela 3.3 – Comparativo de Números de Emprego e de Unidades Produtivas entre a Formalidade e Informalidade no <i>Polo10</i> - 2012.....	35
Tabela 3.4 - Evolução do PIB e da População no APL de Confecções de Pernambuco.....	36
Tabela 5.1 – Tabela de margem de decreto de preferências .....	51
Tabela 6.1 - Mapeamento dos Volumes Financeiros Adquiridos pelo Governo de Pernambuco em Confeccionados.....	58
Tabela 6.2 - Quadro de avaliação das dificuldades encontradas pelos empresários na inserção no mercado governamental.....	64
Tabela 6.3 - Quadro de classificação de interesse do empresariado quanto ao ambiente de negócio.....	65
Tabela 6.4 - Quadro de avaliação das dificuldades operacionais.....	66

## ÍNDICE DE GRÁFICO

Gráfico 3.1 - Evolução dos Empregos no Setor Confecção do Vestuário em Pernambuco.....	28
Gráfico 3.2 - Evolução da Participação dos Empregos do Setor de Confecções de Pernambuco em Relação ao Total de Empregos da Indústria de Transformação do Estado ..	29
Gráfico 3.3 - Evolução da Participação dos Empregos do Setor de Confecções de Pernambuco em Relação ao Total de Empregos do Setor a Nível Nacional.....	29
Gráfico 3.4 - Variação da Participação Relativa do Total de Mão de Obra no Cenário Nacional Variação no período entre 2006 e 2014 .....	30
Gráfico 3.5 - Evolução do Valor Bruto da Produção do Setor de Confecção do Vestuário e Acessórios .....	30
Gráfico 5.1 - Evolução da Importação de Confeccionados (em milhões US\$).....	52
Gráfico 6.1 - Totais Anuais Demandados pelo Governo de Pernambuco em Confeccionados	57
Gráfico 6.2 - Modalidade Utilizada para Compras Governamentais de Confecções .....	58
Gráfico 6.3 - Participação dos Certames de Confeccionados com Tratamento Diferenciado para as MPEs em PE (2013-2015).....	60
Gráfico 6.4 - Percentual de participação no volume financeiro das compras governamentais de PE em confeccionados no período de 2013 a 2015 .....	61
Gráfico 6.5 - Demonstrativo das compras governamentais de confeccionados estratificados por órgão demandante (2013 a 2015) .....	61
Gráfico 6.6 - Entraves a relação comercial.....	66
Gráfico 6.7 - Considera importante as empresas do APL participarem deste mercado.....	66

## 1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento econômico, vem ao longo da evolução da teoria econômica sofrido diversas mudanças, a exemplo do seu foco de atuação, amplitude e pertinência. Tais mudanças estão intimamente ligadas ao conceito do papel do Estado na economia.

O próprio conceito de desenvolvimento econômico não é uma unanimidade na esfera acadêmica, tendo, contudo, pontos de confluência como a percepção qualitativa de evolução do bem-estar da sociedade.

Fruto de teorias econômicas recentes, como a Teoria do Desenvolvimento Endógeno<sup>1</sup>, o eixo do desenvolvimento econômico é deslocado da esfera global para uma esfera local. A partir desse momento, surge nesse cenário o protagonismo dos Arranjos Produtivos Locais – APL, como importantes atores do desenvolvimento econômico (COSTA, 2010).

Este novo olhar sobre o desenvolvimento traz novos valores como a necessidade de se observar as diferentes características sociais, ambientais e culturais de cada região a fim de determinar suas potencialidades. Estas características têm, segundo esta teoria, forte influência na promoção do desenvolvimento. Pode-se citar ainda como fatores apontados por esta teoria, a necessidade da descentralização do desenvolvimento econômico, a importância da participação de atores locais, a necessidade de instituições fortes e bem articuladas, a importância de um permanente processo de inovação e o papel articulador e indutor do estado (CASTELLS & HALL, 1993).

Sendo uma das principais atividades da indústria de transformação do estado de Pernambuco, o setor da indústria de confecção, tem estreita relação com a região agreste do estado, esta concentração da atividade sugere que nesta região exista um APL da atividade confeccionista. Com alto índice de empregabilidade a atividade floresce em uma região com déficits estruturais consideráveis a exemplo da restrição hídrica.

Isto posto, busca-se a partir de uma fundamentação teórica, analisar o papel do Estado no processo do desenvolvimento econômico de uma região, identificando formas pelas quais possa o mesmo incentivar o desenvolvimento regional. Por outro lado, através de uma análise da atividade econômica da indústria de confecções no estado,

---

<sup>1</sup>Surge na década de 1980 uma nova concepção de desenvolvimento, a Teoria do Desenvolvimento Endógeno que credita o sucesso e o crescimento de regiões industriais à dinâmica interna destas regiões(FEITOSA, 2016)

busca-se identificar se, de fato, trata-se de um APL, e a partir desta condição, analisar suas principais potencialidades e fragilidades, nas dimensões da produção, da comercialização e escoamento da produção e por último em uma dimensão empresarial.

Considerando-se a hipótese da utilização das compras governamentais, como instrumento de política pública para o desenvolvimento econômico regional, este trabalho busca identificar a pertinência da utilização das demandas governamentais de confeccionados no estado de Pernambuco na promoção do desenvolvimento da atividade confeccionista no estado.

Neste sentido, parte-se por identificar práticas que venham ao encontro desta hipótese e entendendo ser de fundamental importância, quando da análise de sua factibilidade, promove-se um resgate do arcabouço legal, atualmente disponível, que versa sobre o tema das compras governamentais, promovendo-se a partir deste, uma análise sobre as limitações legais impostas ao Estado.

Por fim este trabalho promoveu duas pesquisas: A primeira sob a perspectiva da demanda, busca quantificar e caracterizar as demandas de confeccionados geradas a partir do governo do estado de Pernambuco, e para tanto utilizou-se de um levantamento de dados secundários disponíveis em sites oficiais e disponíveis para acesso público, esta pesquisa esteve limitada ao período de 2013 a 2015.

A segunda pesquisa promovida por este estudo, esta sob a perspectiva da oferta, foi desenvolvida a partir de dados primários obtidos através de entrevistas realizadas em uma amostra de empresários do setor de confecções, sediados nas cidades reconhecidas pelo SEBRAE/PE como pertencentes ao APL de confecções de Pernambuco. O objetivo desta pesquisa foi de identificar o nível de aderência do setor produtivo com o mercado derivado das compras governamentais, seus entraves e oportunidades.

## **1.1. Objetivos**

### **1.1.1 Objetivo Geral**

Este trabalho busca, a luz da Teoria do Desenvolvimento Endógeno, identificar a pertinência da utilização das compras governamentais como instrumento de política pública na busca pelo desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local (APL) de confecções do estado de Pernambuco.

### **1.1.2. Objetivos Específicos**

- Verificar a possível existência ou não de um APL de confecções em Pernambuco, suas potencialidades e fragilidades;
- Identificar a possibilidade da utilização das demandas de confeccionados do estado de Pernambuco como vetor de desenvolvimento da atividade de confecção no estado;
- Analisar os benefícios tangíveis a atividade econômica de confecção no estado de Pernambuco através do uso das compras governamentais;
- Indicar quais os limites de atuação do estado nesta questão frente ao arcabouço jurídico atual e quais os benefícios tangíveis a administração pública quando a utilização desta prática;
- Identificar os atuais níveis de aderência do setor produtivo em Pernambuco com as demandas governamentais, quais os principais entraves de acesso a este mercado.

## **1.2 Estrutura da Monografia**

Neste sentido, este trabalho está dividido em sete seções, incluindo esta introdução. A segunda seção irá apresentar uma breve releitura sobre a literatura disponível, promovendo um resgate sobre as teorias econômicas que prevaleceram nas últimas décadas e sua abordagem sobre os APLs, neste momento será evidenciada as diferentes perspectivas sobre o assunto. A terceira seção busca caracterizar a existência de um APL de confecções em Pernambuco, para tanto inicia-se com um resgate conceitual tratando-se logo em seguida em caracterizar suas potencialidades e fragilidades. A quarta seção tem a tarefa de, dentro da perspectiva do desenvolvimento endógeno, apresentar as atuais iniciativas de políticas públicas que visam o desenvolvimento dos APL no Brasil e ainda baseado em autores contemporâneos sobre o tema criar uma espécie de “agenda positiva” a fim de potencializar a eficácia de tais políticas públicas. A quinta seção tem a responsabilidade de demonstrar a importância do uso das compras governamentais como instrumento de política pública e catalizador do desenvolvimento

regional. Ainda nesta seção será apresentado o arcabouço legal que atualmente cria o regramento aplicado as compras governamentais suas limitações e avanços na promoção do desenvolvimento. A penúltima seção deste trabalho irá apresentar resultados de pesquisas realizadas que determinam os volumes demandados de confeccionados pelo governo do estado de Pernambuco e suas principais características. Ainda neste capítulo, resultado de uma segunda pesquisa, serão apontados, sob a perspectiva do empresário do setor os principais gargalos a participação do APL nesta modalidade de comercialização. Por fim, em sua última seção, este trabalho apresentará as conclusões deste estudo.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo promover-se-á um breve resgate sobre as teorias econômicas que prevaleceram ao longo das últimas décadas centrando no papel do Arranjo Produtivo Local (APL). Diante dessa perspectiva foi possível constatar uma evolução do pensamento econômico quanto ao tema, muitas vezes reflexo de interesses circunstanciais causados por eventos específicos, ou por questões impostas em determinados momentos históricos, como decorrência desses eventos as teorias antes adequadas, ao longo do tempo, tornam-se inadequadas para explicar a tais questões.

### 2.1 Desenvolvimento Econômico e Crescimento

Existem distintas abordagens do conceito de desenvolvimento, segundo Veiga (2006) o conceito de desenvolvimento pode ser explicado por três correntes de pensamento: a primeira mede o desenvolvimento pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita; a segunda corrente acredita que o crescimento é apenas um mito, onde a busca pelo crescimento do PIB per capita criou uma falsa perspectiva de aumento da prosperidade e da felicidade. Segundo o autor, os adeptos a este tipo de pensamento acreditam que a simples elevação do PIB per capita, em países subdesenvolvidos não proporcionam aos mesmos uma verdadeira experiência de desenvolvimento, neste sentido o autor apresenta Oswaldo de Rivero<sup>2</sup> como um expoente deste pensamento.

Já a terceira corrente conceitua o desenvolvimento econômico de forma a não considerá-lo um mito, nem tão pouco, apenas o crescimento econômico. Diante dessa perspectiva, Veiga (2006, p. 80-81) apresenta o conceito de desenvolvimento como forma de,

*[...] permitir que cada indivíduo revele suas capacidades, seus talentos e sua imaginação na busca de auto-realização e da felicidade, mediante esforços coletivos e individuais, combinação de trabalho autônomo e heterônomo e de tempo gasto em atividades não econômicas.*

---

<sup>2</sup>Diplomata peruano aposentado. Serviu como representante permanente junto das Nações Unidas em Nova York, e tinha ocupado anteriormente o cargo de embaixador do Peru junto à Organização Mundial do Comércio. Autor do livro: *The Myth of Development: The Non-Viable Economies of the 21st Century*. 2001, Zed Books

Segundo Furtado (1961), o desenvolvimento econômico é o aumento da produtividade do trabalho, derivada de uma nova combinação de fatores de produção pois, promove a elevação da renda real, e conseqüentemente o aumento das remunerações, que por fim, resulta em aumento do consumo de bens e serviços. E que este ganho de produtividade torna-se possível mediante a utilização de novas tecnologias.

Também lastreado na questão da inovação tecnológica, Schumpeter (1982), define desenvolvimento como a realização de novas combinações, onde englobam introdução de novos produtos e/ou métodos de produção, abertura de novos mercados, conquista de novas fontes de matéria-prima ou de bens semimanufaturados ou ainda o estabelecimento de uma nova organização industrial.

Nesse sentido, frequentemente emerge debates que levantam questões sobre desenvolvimento econômico e crescimento econômico. Contudo são conceitos distintos, e como forma de diferenciá-los Gremaud (2006, p.80) estabelece que o crescimento econômico é “a ampliação quantitativa da produção”, este conceito está ligado ao crescimento ou expansão do Produto Interno Bruto (PIB), já o conceito de desenvolvimento econômico, segundo o autor, está associado “as condições de vida dos residentes do país”.

Diante dessa perspectiva pode-se concluir, portanto que o crescimento do PIB per capita não é suficiente para estabelecer um processo de desenvolvimento econômico, é necessário que esta elevação do PIB produza melhores condições de vida a população deste país.

Gremaud (2006) adensa o conceito de desenvolvimento como algo além do crescimento quando ressalta, baseado em relatório do IPEA/PNUD<sup>3</sup>, que o desenvolvimento tem que ser equitativo, ou seja, todos deverão ter acesso a iguais oportunidades; tem que ser também sustentado, oportunizando as novas gerações os mesmos níveis de bem-estar atualmente disponíveis; e por fim, participativo, quando agrega e envolve a comunidade na decisão.

---

<sup>3</sup> O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. **PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)** é a sigla referente a uma rede de desenvolvimento global das **Nações Unidas** que visa o desenvolvimento em várias áreas através de diferentes projetos.

Desta forma, sinaliza-se que o desenvolvimento será uma decorrência do nível de comprometimento dos atores públicos e privados com o processo de desenvolvimento do país.

## **2.2 A Aurora dos Estudos sobre APLs, segundo Alfred Marshall**

Ao contrário do senso comum, que acredita que a análise dos APLs é um acontecimento recente, este encontra suas gênesis nos estudos promovidos por Alfred Marshall e explicitados em sua obra *Princípios de Economia* já na última década do século XIX. Em sua obra o autor abordava a existência, na Inglaterra, de atividades produtivas aglomeradas em uma espécie de distrito industrial composto por pequenas empresas. Em função das narrativas de Marshall sobre as características destes distritos é que os distritos industriais da Terceira Itália, separados por mais de um século dos Britânicos, são por muitos autores, chamados de *Distritos Marshallianos*.

O fenômeno observado na segunda metade da década de setenta, nos distritos industriais concentradas no Centro e Nordeste da Itália, chamavam especial interesse. O fato era que enquanto as empresas de maior porte perdiam terreno para concorrentes internacionais, estes aglomerados da chamada Terceira Itália, seguiam em sentido contrário, conquistando novos mercados nacionais e internacionais, gerando maiores lucros e novos empregos(BECATTINI, 1991). Estes aglomerados industriais tinham características próprias com o predomínio de pequenas e médias empresas, que através de uma sinergia própria conseguiam ser inovadoras e produtivas, tais fenômenos não eram usuais nem tão pouco explicados por teorias econômicas tradicionais(MELO J. , 1995).

Os Distritos Industriais Britânicos, analisados por Marshall, já apresentavam o fenômeno da especialização e poderiam surgir, em consequência das condições físicas, da ação dos governos, e de fatores sociais, aproveitando heranças técnicas, produtivas e culturais dos antepassados. Marshall deu destaque ao processo da divisão do trabalho, como importante fator do aumento da produtividade e da qualidade do produto, contudo não a condicionava ao porte da empresa. Na verdade, as ideias de Marshall se opuseram ao pensamento dominante à época de que os métodos industriais advindos da verticalização das indústrias seriam superiores a sistemas menos integrados. Neste sentido, foram classificadas as economias advindas da escala produtiva como internos e

externos. As economias externas surgiriam, do crescimento geral do setor industrial, não sendo desta forma, ligadas diretamente ao tamanho das empresas. Marshall ainda destacou que a concentração de pequenas empresas proporcionava um melhor aproveitamento de maquinário especializado, o fortalecimento do mercado de trabalho e de mão de obra especializada, além de fortalecer um mercado consumidor que se sentiria atraído pela economia de tempo no deslocamento.

### 2.3 Os Novos Espaços Produtivos

Na década de 1970, o modelo produtivo até então vigente, lastreado antes pelo regime de acumulação Fordista<sup>4</sup> e o *laissez-faire*<sup>5</sup> até a década de 1920 e sucedido pela revolução Keynesiana entra em colapso. Coloca-se agora no centro das discussões um novo espaço produtivo, o chamado regime de acumulação flexível regido pelos princípios da globalização<sup>6</sup> e do neoliberalismo<sup>7</sup>. Este novo modelo de acumulação econômica está impregnado de uma revolução tecnológica, áreas como a da informática, telecomunicações, biotecnologia, química fina, robótica, nanotecnologia, dentre outros passam a caracterizar uma mudança no paradigma produtivo, colocando em xeque o antigo modelo Fordista.

Esta nova estratégia de produção está fundamentada em permanente processo de inovação, capaz de acomodar as constantes mudanças do mercado, neste ambiente floresce as aglomerações de pequenas e médias empresas, com forte presença da mediação institucional buscando um maior processo de cooperação intra-empresas.

---

<sup>4</sup>O Fordismo, refere-se ao sistema de produção em massa criado por Henry Ford em 1914, este modelo viabilizou a indústria automobilística a atender o consumo em massa, através da racionalização da produção capitalista, utilizando-se de novas tecnologias e processos organizacionais.

<sup>5</sup>No âmbito da ciência econômica, a expressão de origem francesa, “representa um princípio defendido pelos economistas mais liberais e que defende que o Estado deve interferir o menos possível na atividade econômica e deixar que os mecanismos de mercado funcionem livremente” (NUNES, 2015).

<sup>6</sup>A Globalização emerge na década de 1980, quando da integração dos mercados internacionais, sob o comando do capital financeiro, dada as inovações tecnológicas que permitiram significativas reduções de custos em comunicação, logística, aliado a uma decisão política de abertura comercial e desregulação dos sistemas bancários e dos mercados de capitais.

<sup>7</sup>“O termo neoliberalismo pode ser definido de várias formas: uma corrente de pensamento, uma ideologia, ou até mesmo um movimento intelectual organizado. Contudo, é mais adequadamente empregado como sendo um conjunto de políticas adotadas por governos liberais e propagadas por instituições multilaterais – como o Bird, o FMI, o G-7, o Gatt e a OMC – abrangendo um amplo programa de reformas comerciais, financeiras, patrimoniais, fiscais, cambiais e monetárias, com o objetivo de devolver ao mercado a função de regulador maior do sistema capitalista, criando desta forma as bases necessárias para o amplo desenvolvimento do capital financeiro globalizado através de um “novo ambiente”, sem fricções ao capital, que pressupõe o enfraquecimento das fronteiras nacionais e a criação de um amplo mercado mundial.” (COSTA, 2010, p.74)

Na década de 1970, com o processo de estagflação e a falha do até então modelo econômico teórico em evidência, a Escola Keynesiana, em explicar o porquê da manutenção de tal fenômeno econômico, constrói-se as condições para que o pensamento, até então marginal, do neoliberalismo assuma um papel de destaque através da teoria monetarista de Milton Friedman.

Em seus escritos, Friedman defende que a utilização de políticas fiscais e monetárias ativas, são ao longo prazo, nocivas à economia já que produziriam instabilidades ainda maiores. Segundo o autor, a economia, apesar de sofrer pequenas flutuações, possui a propriedade de ser auto ajustável. Desta forma, a longo prazo tais intervenções seriam inócuas.

Apesar do aparente sucesso dessa nova teoria na década de 1970, esta foi sucessivamente questionada, dada a uma crescente insatisfação por parte dos formuladores de políticas econômicas e da academia, com as explicações deste modelo teórico a imprevisibilidade dos movimentos dos preços, produto e emprego (KANDIR, 1989).

A busca por um modelo de maior aplicabilidade como mecanismos de previsão e formulação de políticas públicas, leva os pesquisadores a uma fundamentação teórica com maior influência microeconômica, surgindo a Escola Novo Clássica<sup>8</sup>.

A incorporação do pressuposto que os agentes econômicos formam suas expectativas de modo racional, porém com informações imperfeitas é o principal desenvolvimento teórico dos novo-clássicos (CARVALHO, SOUZA, SICSÚ, PAULA, & STUDART, 2006). Nesta perspectiva, movimentos no sentido de um aumento de oferta de moeda não provocariam um aumento real da economia, serviria tão somente como um forte ingrediente para aumentar os preços da economia. Este fenômeno se explica, pois, os agentes econômicos prevendo tal movimento, iriam tomar medidas que tornariam os efeitos reais ineficientes.

Da mesma forma a política fiscal também se apresenta ineficiente. Em suma, para os novos-clássicos “a melhor política pública é não ter política nenhuma”, cabendo aos

---

<sup>8</sup> “A Escola Novo-Clássica, apesar de ter emergido ainda nos anos 1970, somente triunfaria enquanto paradigma principal na década de 1980. Seus principais expoentes são Robert Barro (Universidade de Harvard), Thomas Sargent (Universidade de Stanford), Neil Wallace (Universidade de Minnesota), Edward Prescott (Universidade do Estado do Arizona), Gary Becker (Universidade de Chicago) e Robert Lucas Jr. (Universidade de Chicago). Foi, entretanto, este último, laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1995, que acabou tornando-se o principal expoente desta escola de pensamento” (Costa, 2010, p.76)

gestores públicos têm somente um caráter eminentemente de “gerenciador técnico”, quando se trata de manipular as variáveis macroeconômicas.

Já na década de 1980, surgem os novos-keynesianos, para este grupo de pesquisadores os pressupostos das expectativas racionais eram basicamente corretos. Porém, diferentemente dos novos-clássicos, os novos-keynesianos questionam a automaticidade dos ajustamentos (CARVALHO, SOUZA, SICSÚ, PAULA, & STUDART, 2006), 2006). Basicamente para esse novo pensamento, o ajustamento baseado na “mão invisível” da economia não se dava de forma instantânea, este *gap*<sup>9</sup> temporal acaba por no curto prazo provocar efeitos reais na economia. Este fenômeno dar-se-á basicamente, segundo esta escola, pela rigidez no curto prazo, dos preços e salários na economia. Neste sentido, caberia aos gestores públicos, segundo os novos-keynesianos, focar suas ações neste *gap* temporal quebrando tal rigidez, possibilitando a economia encontrar mais rapidamente seu novo equilíbrio.

Colocando novamente o Estado e as instituições, como importante agente da dinâmica econômica surge, na década de 1990, um novo corpo teórico chamado de Nova Escola Institucional (NEI). Nessa nova construção teórica as instituições passam a ter papel preponderante na economia, já que segundo esta corrente de pensamento, as economias seriam mais ou menos eficientes dependendo do arcabouço institucional envolvido. Pressupostos como a “racionalidade” dos agentes econômicos e/ou “informação incompleta” antes tão valorizados, assumem papel secundário. Para os adeptos desse novo pensamento os indivíduos têm visões de mundo e comportamento diferentes, isso acaba por causar disparidades nos custos de transação e nos custos de informações, a ação das instituições vem no sentido de reduzir tais custos. Desta forma o estado volta a ter papel estruturador na economia, criando regras e estimulando a melhoria das instituições sociais, o que resultaria em ganhos sistêmicos a economia (COSTA, 2010).

Os Novos Institucionalistas, com este novo arcabouço teórico, afirmam que além de promover um processo de descentralização federativa, o estado deve construir um marco institucional local capaz de dar suporte ao processo, ou seja, é preciso estimular a participação cívica, garantir um processo democrático local. Uma descentralização bem-sucedida, promoverá maior eficiência ao setor público e melhores retornos a sociedade. (WIESNER, 1996)

---

<sup>9</sup>Palavra de origem inglesa que significa distanciamento, separação, afastamento

Esta linha de pensamento coloca o protagonismo do desenvolvimento na escala local, antes creditada a escala global e como veremos mais adiante, lança as bases da Teoria do Desenvolvimento Endógeno. Desta forma, países desenvolvidos tiveram sucesso na criação de complexas estruturas institucionais, que preteriram os interesses individuais em favor do coletivo, já os países em desenvolvimento teriam seguido um caminho diferente, nestes, as instituições acabaram por facilitar interesses individuais e oportunistas (BARQUERO, 2001).

Fechando, portanto este breve resgate da evolução do pensamento econômico, chegamos a Teoria do Desenvolvimento Endógeno, a análise dessa vertente analítica se faz pertinente a este trabalho, dada a relevância dessa teoria nos estudos atualmente desenvolvidos sobre aglomerações de empresas.

Atualmente cresce o interesse acerca das discussões sobre aglomerações de empresas, quando trata-se de planejamento Regional e Urbano e da Economia Industrial.

Segundo a Teoria do Desenvolvimento Endógeno, o modelo de desenvolvimento é descentralizado e dar-se de formas e velocidades diferentes em diferentes regiões do país. Sendo promovido por atores de uma sociedade, carrega consigo valores culturais, formas específicas de organização e instituições, que por sua vez, também possuem características específicas para cada região que irão promover ou coibir o seu desenvolvimento. Desta forma, regiões ou cidades desenvolvidas possuem instituições que lhes permitem uma maior cooperação entre os atores da sociedade e conseqüentemente uma maior produção de bens públicos (BARQUERO, 2001).

Em contraponto, a culpa pelo subdesenvolvimento, segundo esta teoria, reside principalmente na escala local, pela existência de instituições que não são capazes de promover uma articulação produtiva, uma adequada infraestrutura econômica e social. Fica claro, portanto, a importância dentro da Teoria do Desenvolvimento Endógeno, do governo local como indutor da mobilização dos atores locais, resultando em parcerias entre o setor público e privado (CASTELLS & HALL, 1993). Este novo modelo organizacional amplia a autonomia dos agentes locais, colocando nas mãos destes agentes os rumos da economia local. A ação pública deve se limitar na construção de um ambiente favorável e estimulante a investimentos do setor privado. Neste sentido é desejável que tais ações estejam focadas em investimentos em educação, infraestrutura econômica e social, de forma a estimular uma maior produtividade dos fatores de

produção; aperfeiçoamento do ambiente institucional, de forma a reduzir custos de transação.

Costa (2010) afirma que na busca por um ambiente adequado ao desenvolvimento, a política pública que segundo a teoria em questão estaria liderada pela escala local, deveria abranger pelo menos quatro questões a seguir:

- A introdução de mecanismos que promovam a difusão das inovações, podendo estas serem incrementais ou radicais agindo tanto nas organizações como nos métodos ou ainda nos produtos;
- Apoio a organização de sistemas produtivos flexíveis e competitivos, promovendo um ambiente favorável a uma maior cooperação entre a cadeia produtiva;
- A visão da cidade em constante mudança e como base de ação para as empresas, destacando que a medida que as empresas nascem e se desenvolvem, é justamente no ambiente das cidades que o processo do desenvolvimento endógeno se dá;
- A visão que o processo de desenvolvimento apesar de condicionado por questões de ordem cultural, institucional e política, não se dá em um ambiente abstrato.

Considerando ainda que a competitividade de um território é determinada pela competitividade de suas empresas, grande parte das prescrições do desenvolvimento endógeno ocorre sobre aglomerações produtivas. E estas, por sua vez, serão competitivas ao ponto que seu entorno institucional propicie um ambiente adequado contendo: infraestrutura econômica e social adequadas, recursos humanos qualificados, desenvolvimento de tecnologias apropriadas, sistema fiscal ajustado, políticas de apoio às micro e pequenas empresas, linhas de crédito ajustadas, capacidade de governança local. A ideia central é que a competitividade das empresas desse aglomerado depende, em grande medida, do entorno territorial no qual estão inseridas aproveitando, desta forma, as economias de escala externas as empresas e internas ao território<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>Conforme Barquero (2001, p. 44): “A formação de economias externas de escala e a redução dos custos de transação, que são condicionadas pela forma de organização do sistema produtivo, estão no centro do processo de acumulação de capital dos sistemas produtivos locais. Portanto, a dinâmica da economia

## 2.4 Teorias Contemporâneas das Aglomerações de Empresas

O crescimento do número de casos de sucesso de arranjos produtivos leva as aglomerações de empresas ao centro do debate econômico contemporâneo, tendo como pano de fundo todo o arcabouço teórico fornecido pela teoria do desenvolvimento endógeno, neste sentido pode-se destacar: os Neo-Schumpeterianos, os estudiosos dos Distritos Italianos, a Nova Geografia Econômica e a Escola de Harvard (COSTA, 2010).

Ao analisar sob a ótica da Teoria Neo-Schumpeteriana, justamente por ter esta conquistado grande espaço de debate, onde centraram na análise do papel da inovação tecnológica como elemento chave do desenvolvimento econômico. Freeman (1994) destaca que desta forma as políticas públicas e estratégias corporativas têm, papel estratégico no processo de inovação, em especial na construção de redes de relacionamento com fontes externa de informação, consultoria e conhecimento.

Neste sentido, os defensores desta teoria, destacam o aprendizado construído a partir da integração dos agentes, como forma de gerar um fluxo contínuo de conhecimento, destacando inclusive a necessidade de intensas articulações entre as empresas e entre as instituições. Esta integração é de especial importância para a concretização de modelos produtivos que buscam o consorciamento das unidades produtivas, a fim de atender a grandes demandas, a exemplo das governamentais.

Outro ponto significativo desta teoria é a defesa que os processos de inovação tecnológica dar-se de formas distintas entre as empresas, resultantes de diferentes aptidões tecnológicas. Tais assimetrias devem-se a forma como as empresas geram, utilizam, absorvem e transferem tecnologias diferentes umas das outras (ARENDA, CARIO, & ENDERLE, 2012). Como consequência as aglomerações produtivas apresentam-se também como organizações heterogêneas, que aprendem, inovam e evoluem. E o adensamento das empresas integrantes destas aglomerações, dada a necessidade de formas de aprendizado, está diretamente ligado ao nível de fluidez do conhecimento.

A Teoria dos estudiosos dos Distritos Industriais Italianos, apresenta-se como outro bloco teórico influente, seu objeto de estudo foram as aglomerações produtivas

---

local gira ao redor da organização do entorno (milieu) no qual se estabelecem as relações entre empresas, fornecedores e clientes.”

tradicionais de pequenas e médias empresas na região Centro-Oriental da Itália, comumente chamadas de Distritos Industriais da Terceira Itália.

Estes distritos industriais são concebidos como um sistema com grande interação social, cultural, político e econômico. Fruto de um ambiente com maior nível de cultura comunitária, refletindo de forma direta em uma cultura associativa mais presente assim como em um elevado nível de credibilidade, onde flui, mas facilmente a informação (PUTNAN, 1999). Ou seja, esta dinâmica acaba por acelerar o desenvolvimento Econômico.

Para Pike & Sergerberger (1992) a maior fluidez da informação, acaba por permitir uma atualização contínua das empresas com relação as novas tecnologias, um processo de aprendizado mais rápido propicia, por sua vez, maiores níveis de produtividade. Em que pese que apesar dessa fluidez da informação, existe um equilíbrio entre cooperação e competição entre as empresas integrantes destes aglomerados, isto porque a forte concorrência dar-se nas inúmeras empresas que executam as mesmas atividades, já a colaboração acontece quando as mesmas executam atividades diferentes.

Ao considerarmos tais distritos industriais, necessário reconhecê-los além do ponto de vista territorial, ou como herança histórica, ou ainda vantagens naturais. É preciso considerar o virtuoso efeito do processo da interação dinâmica entre as empresas. Neste sentido os ganhos espontâneos ou planejados advindos desta integração refletem-se no conceito de eficiência coletiva<sup>11</sup>.

Já a Teoria da Nova Geografia Econômica, através de modelos formais, procurou explicar a dinâmica da localização de certas atividades concentradas. Esta teoria tem como um de seus expoentes Paul Krugman, quando desenvolveu na década de 1990 a quarta onda da revolução dos retornos crescentes. Em seus escritos Krugman ressalta o papel das conexões para trás e para frente associadas aos grandes mercados locais na geração dos ganhos das economias externas e sua importância nas cadeias produtivas localizadas.

A Teoria da Escola de Harvard representa o quarto corpo teórico brevemente analisado neste tópico, este nome vem justamente do fato, de ter sido esta teoria construída por Michael Porter (1993) na Escola de Harvard. Com grande respaldo da

---

<sup>11</sup>“Schmitz (1997) utiliza o conceito de “eficiência coletiva” para expressar o fenômeno de que a presença geográfica e setorialmente concentrada de produtores pode, a partir da existência de certa identificação sociocultural, estimular a manutenção de interações entre eles. Nesse sentido, a eficiência coletiva pode ser alcançada pelos diversos produtores especializados e concentrados em um cluster, por meio de ações conjuntas entre os agentes, facilitada pela confiança que eles depositam em seus pares.” (COSTA, 2010, p.121)

economia empresarial Porter defendeu que a partir de fatores locais geograficamente restritos derivam as vantagens competitivas de uma nação em um mundo globalizado. E que ao determinarem o desempenho de uma indústria específica acabam por determinar a competitividade de atividades correlatas, dado ao intercâmbio de informações, ao estímulo a inovação ao intercâmbio de tecnologias e de fatores produtivos, além dos efeitos de transbordamento.

Porter (1999) ainda fundamenta quatro vetores que seriam os condicionantes do desenvolvimento da vantagem competitiva de uma nação, que se ao associarem constroem um sistema auto reforçado, são eles: A disponibilidade de insumos básicos (terra, mão de obra, capital, infraestrutura, recursos naturais e conhecimentos específicos); os condicionantes de demanda, dada a procura desde o nível local ao internacional pelo produto; as uma rede de apoio, constituído de empresas relacionadas, a presença de fornecedores com capacidade competitiva; o contexto estratégico, de estrutura e rivalidade das empresas, este contexto reflete a forma como as empresas são constituídas, organizadas e gerenciadas.

As Aglomerações produtivas, chamadas pelo autor de *cluster* apresentam, segundo o mesmo, um desempenho competitivo superior devido acesso mais fácil a informação e serviços, já que estes estão disponíveis no entorno das aglomerações, em seus diversos produtores.

### 3. CARACTERIZAÇÃO DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (APL) DE CONFECÇÕES DO AGRESTE DE PERNAMBUCO

Antes de discorrer sobre o Arranjo Produtivo Local (APL) do segmento de Confecções do Estado de Pernambuco, é necessário promover uma breve discussão acerca da importância de se reconhecer os APLs, além da busca por um resgate conceitual sobre os mesmos. De forma geral, a maioria da literatura a respeito do assunto trata de estudos empíricos de aglomerados ou arranjos produtivos locais que já estão estabelecidos, ou seja, realizando uma avaliação *ex post* das características dessas aglomerações e suas contribuições para o desenvolvimento regional. Esta situação caracteriza muito bem os estudos realizados em torno do APL do setor de Confecções de Pernambuco (CROCCO, M. A.; GALINARI, R.; SANTOS, F.; LEMOS, M.B.; SIMÕES, R., 2006).

Diante dessa perspectiva, o ambiente criado por essas aglomerações, poderá servir como catalizador de um intenso processo de inovação, cooperação, como também de um ambiente de competição, de encadeamento de atividades, contudo este ambiente de aprendizagem, de relações intencionais e não intencionais dependem da dinâmica desses APLs.

Segundo Schmitz e Nadvi (1999), considera-se uma aglomeração produtiva local, uma concentração de firmas de um setor em determinado espaço territorial. Assim sendo, a partir desta definição é possível analisar os efeitos que essa proximidade entre firmas, acaba por promover. São estas externalidades - efeito da proximidade-, que acaba promovendo os ganhos coletivos de aprendizagem, conhecidos como “*invisible college*”, esses espaços de cooperação permitiriam a estas empresas romper as capacidades individuais e atingir economia de escalas maiores, avanços tecnológicos, especializações, ganhos com logística, capacitação de mão de obra, dentre outros (BEST, 1998; SCHMITZ, 2000; GROCCO ET AL., 2006).

Em formato clássico, os APLs também são conhecidos por *distritos marshallianos*<sup>12</sup>, caracterizados pela concentração geográfica, especialização setorial, cooperação e competição entre firmas e pela predominância das micro e pequenas

---

<sup>12</sup> Conceito de Distritos industriais, proposto por Alfred Marshall em 1920, e revisto por autores como Giacomo Becattini (1979), tendo como vertente contemporânea os distritos da Terceira Itália.

empresas. Neste modelo a cooperação, ou seja, a parceria entre as empresas é a mola propulsora do processo inovativo, garantindo assim maior competitividade intrasetor. Contudo a literatura a respeito do tema reconhece que os APLs são um produto do espaço social local e, portanto, assumem características diferentes dependendo do ambiente onde surgem.

Neste sentido, Mytelka e Ferinelli (2000), classificam os APLs como informais, organizados e inovativos como pode ser observado na Tabela 3.1. Ou seja, os APLs considerados informais têm a predominância de micro e pequenas empresas, com características de baixo nível de cooperação e confiança, além de uma capacidade de gestão precária, isso acaba por interferir de forma negativa nas externalidades positivas como a disseminação de tecnologia, acesso a mercados mais estruturados e capacidade inovativa<sup>13</sup>. Predomina nesse ambiente uma competição predatória.

Tabela 3.1 - Tipologias de APLs e sua Performance

<b>Caracterização</b>	<b>APL Informal</b>	<b>APL Organizado</b>	<b>APL Inovativo</b>
Existência de Liderança	Baixa	Baixa e média	Alta
Tamanhos das firmas	Micro e pequenas	Micro, pequenas, médias empresas	Micro, Pequenas, médias e grandes empresas
Capacidade inovativa	Pequena	Alguma	Contínua
Confiança interna	Pequena	Alta	Alta
Nível de tecnologia	Pequeno	Médio	Médio
Linkages	Algum	Algum	Difundido
Cooperação	Pequena	Alguma e alta	Alta
Competição	Alta	Alta	Média e alta
Novos produtos	Poucos; nenhum	Alguns	Continuamente
Exportação	Pouca; nenhuma	Média e alta	Alta

Fonte: Mytelka e Farinelli, 2000

De volta ao seguimento da economia cerne do atual estudo, pode-se afirmar que a atividade da indústria de confecções em Pernambuco apresenta-se como importante segmento econômico no setor industrial de bens de transformação intraestado. A caracterização aqui abordada centra em dois pontos principais: primeiro uma análise da

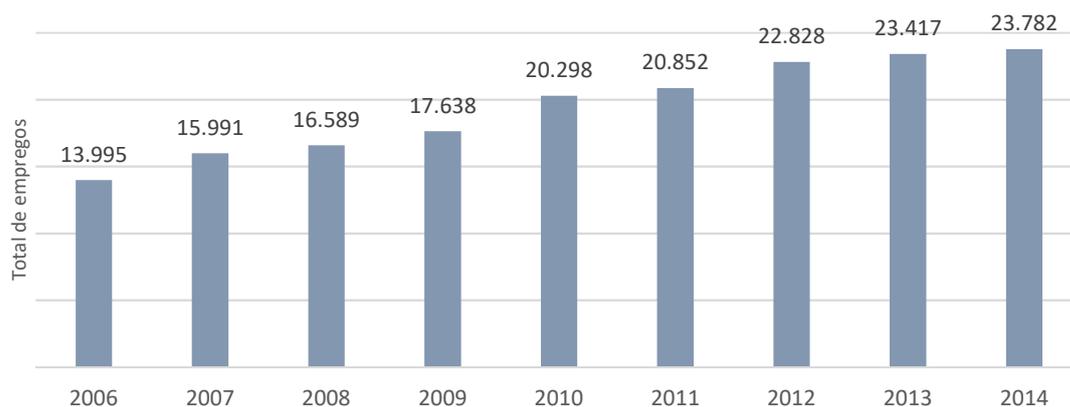
<sup>13</sup> Por capacidade “inovativa” entende-se como a capacidade endógena de geração de progresso tecnológico, assim como definido por Lastres *et al.* (1998).

estrutura setorial da atividade e seus impactos nos agregados econômicos da região e em seguida na análise da sua dimensão empresarial.

### 3.1 Análise da Estrutura Setorial da Atividade e seus Impactos nos Agregados Econômicos da Região

Neste sentido, a fim de estabelecer a dimensão que o setor da indústria de confecções tem para a matriz econômica do Estado de Pernambuco, inicia-se pelo número de empregos gerados pelo segmento, segundo a Pesquisa Industrial Anual (PIA) realizada pelo IBGE<sup>14</sup>. Como demonstrado no Gráfico 3.1 o setor tem apresentado uma trajetória ascendente na geração de empregos e em 2014 respondia por aproximadamente 23,8 mil empregos diretos.

**Gráfico 3.1 - Evolução dos Empregos no Setor Confecção do Vestuário em Pernambuco**

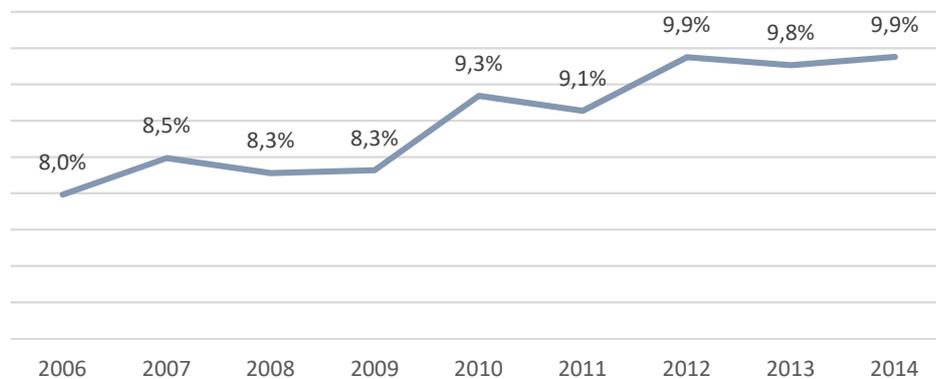


Fonte: CAGED/2016 – Elaboração própria

Esta evolução na geração de emprego confere ao setor, a terceira posição no setor da indústria de transformação na geração de postos de trabalho em Pernambuco, respondendo com aproximadamente 9,9% dos empregos gerados no setor industrial de transformação do estado, conforme demonstrado no Gráfico 3.2.

<sup>14</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pesquisa realizada em 2013

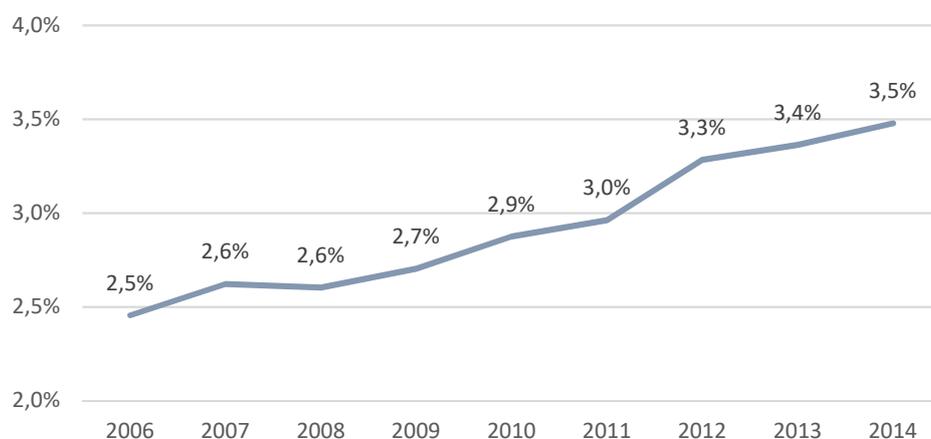
**Gráfico 3.2 - Evolução da Participação dos Empregos do Setor de Confecções de Pernambuco em Relação ao Total de Empregos da Indústria de Transformação do Estado**



Fonte: CAGED/2016 – Elaboração própria

Também a nível nacional, a participação do APL pernambucano tem crescido como pode ser observado no Gráfico 3.3 o total de empregos gerados no Estado de Pernambuco pelo setor correspondia em 2006 a cerca de 2,5% do total de empregos a nível nacional, já em 2014 o setor pernambucano responde por 3,5% do estoque nacional de empregos do setor.

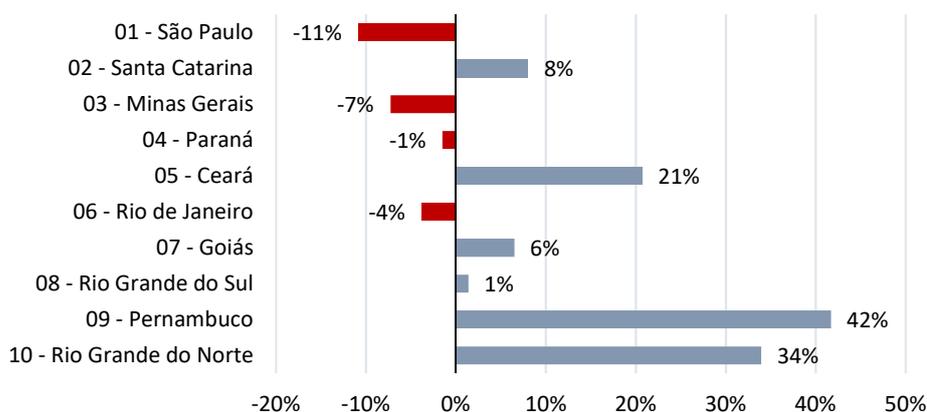
**Gráfico 3.3 - Evolução da Participação dos Empregos do Setor de Confecções de Pernambuco em Relação ao Total de Empregos do Setor a Nível Nacional**



Fonte: CAGED/2016 – Elaboração própria

Ainda sob a perspectiva nacional, os 3.5% dos empregos do setor em Pernambuco conferem à atividade no Estado a posição de 9º (nono) no ranking dos Estados da federação neste quesito. Importante notar que dentre os dez maiores estados em número de empregos gerados, Pernambuco tem obtido no período compreendido entre 2006 a 2014 o melhor desempenho, conforme exposto no Gráfico 3.4.

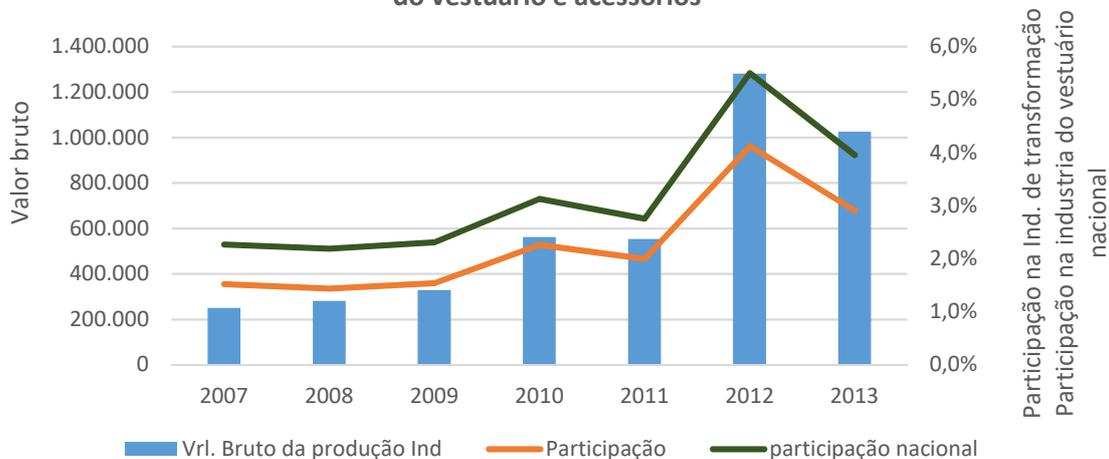
**Gráfico 3.4 - Variação da Participação Relativa do Total de Mão de Obra no Cenário Nacional**  
Variação no período entre 2006 e 2014



Fonte: CAGED/2016 – Elaboração própria

Com relação ao valor bruto gerado pelo setor no Estado de Pernambuco, este tem crescido de forma expressiva como pode ser observado no período analisado, segundo dados coletados pelo IBGE e demonstrados no Gráfico 3.5 a seguir:

**Gráfico 3.5 - Evolução do valor bruto da produção do setor de confecção do vestuário e acessórios**



Fonte: IBGE – PIA/2013 – Elaboração Própria

Como apresentado no Gráfico 3.5, verifica-se que apesar da evolução apresentada pelo setor no tocante ao valor bruto gerado, existem dois períodos na trajetória que apresentam queda dos valores, o primeiro de forma mais suave é registrado no ano de 2011, onde além da redução dos números absolutos há também uma redução na participação do estado no valor bruto da produção nacional, credita-se a queda no desempenho do setor em Pernambuco neste período, principalmente ao incidente da venda de produtos do APL confeccionados a partir de tecidos com contaminação, resultantes de descartes de produtos hospitalares, o episódio ficou conhecido como “lixo hospitalar”, com graves repercussões para o comércio local no último trimestre do ano.

O segundo período de queda dos valores brutos de produção, agora de maneira mais aguda dar-se no ano de 2013, assim como no episódio anterior em 2011, registrou-se também uma retração na participação de Pernambuco no cenário nacional, importante notar que o período em questão não houve fatos econômicos ou comerciais relevantes no APL que justificassem essa queda, contudo podemos encontrar alguns indícios que expliquem esta oscilação se ampliarmos a análise para o período de 2011 a 2013.

Nesse sentido, é possível verificar que no ano 2012 houve uma forte elevação na produção do setor, e da mesma forma, não se pôde identificar nenhuma mudança significativa no cenário econômico que respondesse por este crescimento bem acima da trajetória até então registrada, a justificativa desse aumento, porém pode ser encontrada em parte, na questão fiscal. Já em 2011 o setor de confecções, segundo dados da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, representava o setor da indústria de maior arrecadação de ICMS no agreste do Estado, porém neste ano houve um grande esforço por parte da mesma na formalização das empresas do setor no APL de confecções, este esforço resultou em um aumento de aproximadamente 60% na arrecadação de ICMS no setor, que saltou de R\$ 106,8 milhões em 2011 para R\$ 170,8 milhões em 2012, este salto na arrecadação foi obtido em maior parte pela formalização de empresas do setor<sup>15</sup> o que logicamente refletiu diretamente no montante bruto da produção do setor no estado no referido ano.

Note que na verdade foi apenas uma questão contábil, ou seja, a produção muito provavelmente já existia, apenas não era contabilizada passando a ser no ano de 2012, o

---

<sup>15</sup>Informação obtida através do site da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco (SEFAZ-PE): <https://www.sefaz.pe.gov.br/Noticias-Destaque/Paginas/Formaliza%E7%E3o-alavanca-arrecada%E7%E3o-do-Polo-de-Confec%E7%E5es.aspx>

fenômeno da queda registrada no ano de 2013, dada a ausência de impactos econômicos e comerciais que atinjam isoladamente o APL, pode ser reflexo de um movimento fiscal contrário, ou seja, vencida a questão da pressão da fiscalização fazendária, parte da produção pode ter retornado à informalidade, deixando mais uma vez de serem contabilizados.

Na busca por delimitar quais os municípios agrestinos que compõem o APL de confecções, necessário se faz visitar estudos anteriores que abordam o tema, neste sentido começa-se pelo Estudo Econômico do APL de Confecções de Pernambuco<sup>16</sup> (SEBRAE-PE/2012). Este documento aponta dez municípios agrestinos, como os de maior volume de unidades produtivas do setor, a saber: Santa Cruz do Capibaribe, Caruaru, Toritama, Brejo da Madre de Deus, Taquaritinga do Norte, Surubim, Vertentes, Agrestina, Riacho das Almas e Cupira. Quatorze é o número de municípios apontado pelo Sindicato da Indústria de Confecções do Estado de Pernambuco<sup>17</sup> - SINDIVEST, acrescentando ao rol as cidades de Belo Jardim, Gravatá, Passira e Pesqueira. Em outro estudo<sup>18</sup> são apontadas ainda as cidades de Jataúba, Santa Maria do Cambucá, Frei Miguelinho, São Caetano, Altinho, Sanharó, entre outras.

Apesar de existirem diferentes metodologias para identificação de aglomerações produtivas locais, esta pesquisa fará uso da abordagem proposta por Brito e Albuquerque (2002) que se utiliza de três critérios. Primeiro utiliza-se do Quociente Locacional (QL) para determinar se um município em particular possui especialização em uma determinada atividade, conforme a fórmula descrita abaixo, os autores consideram existir especialização da atividade caso o QL for superior a um.

$$QL = \frac{E_j^i / E_j}{E_{BR}^i / E_{BR}}$$

Onde:

$E_j^i$  = Emprego da atividade industrial *ina* região *j*;

$E_j$  = Emprego industrial total na região *j*;

$E_{BR}^i$  = Emprego da atividade industrial *ino* Brasil;

$E_j$  = Emprego da atividade industrial total no Brasil

---

<sup>16</sup> Estudo Econômico do Arranjo Produtivo Local de Confecções do Agreste Pernambucano, 2012

<sup>17</sup> Caracterização do APL de Confecções do Agreste de Pernambuco, seus desafios e competências (2014)

<sup>18</sup> Tese de doutorado de Geografia, publicada como: Sonia Maria de Lira, muito além das feiras da Sulanca: *A produção de confecções do Agreste/PE*, Recife, Editora Universitária UFPE, 2011.

O segundo critério será o nível de participação relativa da região na atividade nacional, que deverá estar acima de 1%, por último deverá ser analisada a densidade da atividade, para tanto será considerado um APL caso haja no mínimo dez estabelecimentos no respectivo setor e mais dez em atividades associadas.

Para efeito da caracterização aqui proposta, será considerado os dez municípios listados pelo SEBRAE, utilizando como referência ao conjunto desses municípios o termo *Polo10*<sup>19</sup> e para tanto passa-se a utilizar da metodologia acima proposta para identificá-los como um APL.

Antes de iniciar a análise dos agregados de emprego e número de empresas nos municípios, cabe a este trabalho a seguinte reflexão: como captar os expressivos números da informalidade registrados no caso específico do APL de confecções de Pernambuco? Apesar de usual, utilizar apenas dos números fornecidos pelos canais oficiais é de certa forma negligenciar uma das principais características desse aglomerado. Como forma de contornar tal dificuldade, será iniciada com uma análise dos números oficiais, contudo em um segundo momento incorporará os números da informalidade com base na pesquisa realizada pela Datamétrica<sup>20</sup> por encomenda do SEBRAE-PE no ano de 2012.

Na busca pela caracterização do *Polo10* como um APL, inicia-se pelo levantamento dos números de geração de emprego e do quantitativo de empresas ligadas ao setor na região de estudo com o objetivo de estabelecer os três critérios anteriormente apresentados para a efetiva classificação do APL, utilizando dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, conforme Tabela 3.2

---

<sup>19</sup> A denominação *Polo10* foi dada como forma de simplificar a citação dos dez municípios.

<sup>20</sup>Datamétrica – Consultoria, pesquisa e telemarketing Ltda – empresa de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica

Tabela 3.2 – Quantitativos de Geração de Emprego e Empresas no *Polo10* – 2012

Municípios	Emp. Confecção	Emp. Ind. Transformação	QL	Quant. Empresas
Agrestina	34	84	5	6
Brejo da Madre de Deus	128	320	5	24
Caruaru	6.071	13.635	6	713
Cupira	551	787	9	26
Riacho das Almas	276	302	11	48
Santa Cruz do Capibaribe	4.533	5.172	11	510
Surubim	576	1.071	7	56
Taquaritinga do Norte	809	1.052	10	54
Toritama	2.378	2.883	10	393
Vertentes	141	185	10	21
<i>Polo 10</i>	15.497	25.491	8	1.851
Brasil	651.772	8.171.022		56.387

Fonte: CAGED/2014 – Elaboração própria

De acordo com a metodologia proposta para análise do APL, o primeiro quesito a ser analisado é o do Quociente Locacional (QL), o mesmo deverá ter o valor igual a 1 (um) ou superior para se caracterizar um APL, no caso do *Polo10* este valor corresponde a 8 (oito), corroborando a percepção de uma especialização locacional na atividade, neste sentido destacam-se as cidades de Santa Cruz do Capibaribe e Riacho das Almas (QL=11).

O segundo ponto a ser analisado será a representatividade destes empregos a nível nacional, neste sentido será utilizado os empregos gerados pelo setor de confecções, considerando apenas os empregos formais, conforme a Tabela 3.2 o *Polo10* é responsável pela geração aproximadamente 15,5 mil empregos diretos; no Brasil são cerca 651,8 mil empregos gerados, ou seja, o *Polo10* é responsável pela geração de cerca de 2,4% dos empregos a nível nacional. Por último observam-se o número de empresas ligadas ao setor, neste sentido apesar da metodologia possibilitar a

contabilização de empresas a montante e jusante<sup>21</sup>, na cadeia, considera-se apenas as empresas constituídas como confecção (existem no *Polo10* 1.851 de confecção), conforme a Tabela 3.2.

Desta forma, pode-se afirmar que o espaço geográfico aqui mencionado como *Polo10*, atende a todos os quesitos da metodologia proposta, e pode, portanto, ser classificado como um APL, mesmo que considerando apenas os dados oficiais disponíveis. Contudo como foi mencionado anteriormente, uma das principais características do APL de confecções de Pernambuco é sua estreita relação com a informalidade, de fato, apesar de repetidos esforços de entidades de fomento a atividade empresarial do setor, a exemplo do SEBRAE e SINDIVEST, e de uma curva descendente<sup>22</sup> neste quesito, a informalidade ainda representa a maioria das empresas que atuam no setor, com cerca de 80% de informais (SEBRAE, 2012).

Considerando, a informalidade os números de emprego e de empresas dão um salto quantitativo expressivo, conforme a Tabela 3.3, contudo esta profusão de empresas está lastreada em microunidades de produção, desta forma a produção física do setor, ao contabilizarmos a informalidade, não cresce na mesma proporção.

Tabela 3.3 – Comparativo de Números de Emprego e de Unidades Produtivas entre a Formalidade e Informalidade no *Polo10* - 2012

<b>Municípios</b>	<b>Empregos. Conf. Total</b>	<b>Empregos confecção formal</b>	<b>Número de empresas do setor (formais)</b>	<b>Número de empresas do setor totais</b>
Agrestina	1.402	34	6	299
Brejo da Madre de Deus	7.580	128	24	1.396
Caruaru	24.963	6.071	713	4.530
Cupira	1.286	551	26	135
Riacho das Almas	2.629	276	48	415
Santa Cruz do Capibaribe	38.973	4.533	510	7.169

<sup>21</sup> A locução adverbial a jusante remete para o lado de baixo ou descendente, é utilizado para fazer referência a um ponto mais baixo ou posterior ao ponto atual. A montante é utilizado em sentido inverso, ou seja, refere-se a um ponto mais alto ou anterior ao ponto atual.

<sup>22</sup> Ao longo de dez anos, período compreendido entre 2002 a 2012, registrou-se uma queda de 12 pontos percentuais nos níveis de informalidade do setor, em 2002 a informalidade atingiu o nível de 92% (SEBRAE, 2002) das empresas do setor, em 2012 o estudo do SEBRAE aponta um índice de 80%

Surubim	3.184	576	56	454
Taquaritinga do Norte	6.072	809	54	1.185
Toritama	17.750	2.378	393	2.818
Vertentes	3.338	141	21	401
POLO10	107.177	15.497	1.851	18.802

Fonte: Estudo Econômico do APL do Agreste – SEBRAE/2012 - Elaboração Própria

Como é possível acompanhar pelos números apresentados acima na Tabela 3.3, o expressivo salto quantitativo no número de empregos e de unidades produtoras, quando incluídos os números gerados pelo setor informal é possível deduzir que os níveis de QL aumentam dentro dessa nova perspectiva, assim como os demais fatores de classificação.

Uma vez estabelecida a existência de uma especialização da atividade na região, passa-se a avaliar o desempenho de alguns agregados econômicos e demográficos da região que compreende este tecido produtivo.

De fato, a região compreendida pelo chamado *Polo10* teve um desempenho extraordinariamente exitoso quanto à evolução do PIB e significativo crescimento populacional, comportando-se como um polo de atração de investimentos e de habitantes, como pode ser observado na Tabela 3.4.

O *Polo10* elevou seu PIB real, na ordem de 2,2 vezes mais rápido do que o nacional e cerca de 2,1 vezes mais rápido do que a do restante do estado de Pernambuco e do Nordeste. Já com relação a população, obteve impressionantes índices de crescimento chegando a uma curva de crescimento cerca de 2,3 vezes mais rápida do que a de Pernambuco e do Nordeste e cerca de 2,1 vezes mais rápido do que a do Brasil.

Tabela 3.4 - Evolução do PIB e da População no APL de Confeções de Pernambuco

Municípios	População Censo 2000	População Censo 2010	Variação PIB 2000		PIB 2013 Nominal (mil R\$)	Variação real total (%)	Variação média real (%)
			demográf (%)	Nominal (mil R\$)			
Agrestina	20.036	22.679	13	37	168	56,6	4,4
Brejo da Madre de Deus	38.109	45.180	19	53	244	57,6	4,4
Caruaru	253.634	314.912	24	762	5.239	137,0	10,5
Cupira	22.383	23.305	4	30	189	113,2	8,7

Riacho das Almas	18.142	19.162	6	27	132	68,6	5,3
Santa Cruz do Capibaribe	59.048	87.582	48	118	1.115	225,1	17,3
Surubim	50.331	58.515	16	77	595	166,2	12,8
Taquaritinga do Norte	19.757	24.903	26	34	193	94,4	7,3
Toritama	21.800	35.554	63	33	578	497,9	38,3
Vertentes	14.957	18.222	22	22	126	94,4	7,3
<i>Polo10</i>	518.197	650.014	25	1.196	8.584	147,4	11,3
Pernambuco	7.918.344	8.796.448	11	29.126	140.727	66,6	5,1
Nordeste	47.741.711	53.081.950	11	144.134	722.809	72,9	5,6
Brasil	169.799.170	190.755.799	12	1.101.254	5.316.453	66,5	5,1

Fonte: IBGE, CAGED – Elaboração própria

Ainda considerando o crescimento do PIB real, podemos destacar a performance de alguns municípios como Toritama que praticamente quintuplicou seu PIB no período de treze anos. Outro município que também apresenta números impressionantes foi Santa Cruz do Capibaribe, pelo predomínio da atividade de confecção e atividades correlatas nestes municípios, podemos atribuir a mesma o desempenho apresentado na economia.

Estes resultados tornam-se ainda mais relevantes quando considerado que tal cenário foi obtido em uma região com gravíssimos problemas de infraestrutura, com destaque a capacidade hídrica.

Vencida a questão da análise setorial e de seus impactos nos agregados econômicos e demográficos, passamos a analisar o APL na sua dimensão empresarial.

### **3.2 APL de Confecções do Estado de Pernambuco sob a ótica da Dimensão Empresarial**

Quanto a dimensão empresarial, a existência de tão elevados níveis de informalidade na atividade do APL de confecções de Pernambuco, é um forte indício de que algo não vai bem, isto porque, a indicação de empreendimentos informais corresponde a dizer que a informalidade também é fortemente vivenciada nas relações de trabalho, assim como nas relações comerciais.

Como apontado pelo SINDIVEST<sup>23</sup> a informalidade é algo que não apresenta sustentabilidade a longo prazo e acaba por infringir as empresas do setor uma série de limitações ao seu crescimento.

Esta afirmação esta lastrada nas seguintes observações: se por um lado a informalidade pode parecer algo vantajoso pois pode promover reduções de custos a curto prazo resultantes do não pagamento de impostos, taxas e contribuições sociais, por outro lhes são impostas uma série de restrições, dentre as quais podemos citar:

- Maior dificuldade de acesso ao crédito, as linhas de crédito mais robustas partem da premissa de uma relação entre pessoas jurídicas<sup>24</sup>;
- Baixa produtividade, devido a precarização das relações de trabalho que não permitem dentre outros pontos investir na capacitação da mão de obra;
- Precarização das relações comerciais, dada a não emissão de documentos fiscais nas operações comerciais, não é permitido ao informal comercializar seus produtos em outras regiões, assim como não é possível ao informal estabelecer uma relação comercial com mercado mais estruturados, a exemplo do mercado atacadista ou mesmo empresas varejistas do setor ficando, portanto, restrito a venda de pronta entrega em feiras ou diretamente no ponto de produção.
- Impossibilidade de adquirir matéria prima direto de fábrica, restando apenas a opção de adquiri-las de atravessadores o que acaba por onerar seus custos.

Contudo, como apontado pela entidade em seu relatório, a informalidade cumpre um papel fundamental dentro do APL quando diminui a barreira de entrada de novos empreendimentos, fato que possivelmente permitiu a atual profusão de empresas no setor em Pernambuco porém, mais uma vez, deve ser encarado como um estágio na vida destas empresas, manter-se na informalidade a partir de uma certa escala, considerando

---

<sup>23</sup>Em relatório interno intitulado “Caracterização do Polo de Confecções de Pernambuco”, Caruaru, janeiro de 2015

<sup>24</sup> “Aquele que, sendo incorpórea, é compreendida por uma entidade coletiva ou artificial, legalmente organizada, com fins políticos, sociais, econômicos e outros, a que se destine, com existência autônoma, independente dos membros que a integram. É sujeita, ativa ou passivamente, a direitos e obrigações. As pessoas jurídicas classificam-se de acordo com a sua natureza, constituição e finalidades, em pessoas jurídicas de Direito Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e pessoas jurídicas de Direito Privado (sociedades civis, sociedades comerciais e fundações).” (JUSBRASIL, 2016)

os argumentos anteriormente postos, acaba por não ser sustentável na questão custo/benefício.

Apesar de registrar importantes investimentos em tecnologia, a exemplo da aquisição de um número crescente de máquinas eletrônicas, de grandes investimentos na área de comercialização com o advento dos centros comerciais na região, as empresas do setor têm experimentado uma “*Modernização truncada*”, segundo o SEBRAE (2012). Segundo o órgão, isso ocorre porque persiste grandes deficiências nas questões de gestão, no desenvolvimento de novos produtos e na administração financeira. Afirma ainda que, no quesito desenvolvimento de produto, mais da metade das empresas utiliza-se da cópia de produtos, somente 9% das empresas desenvolvem coleções específicas de produtos.

Quanto ao quesito qualidade e conformidade de produtos, cerca de um terço das empresas do *Polo10*, declaram não ter qualquer processo de controle de qualidade SEBRAE (2012), já em mais recente análise sobre o assunto o projeto nominado por Blitz da Qualidade, que aferiu a qualidade dos produtos das empresas participantes da 21<sup>o</sup> Rodada de Negócios da Moda Pernambucana<sup>25</sup>, cerca de 13% dos pedidos realizados foram reprovados por testes de qualidade e conformidade (SINDIVEST, 2015)

Já na análise do modelo de administração e dada a quase totalidade de micro empreendimentos, predomina a gestão familiar, desta forma em 82% das empresas do *Polo10* a administração é exercida exclusivamente pelos proprietários e estes por sua vez possuem forte déficit em sua formação profissional, já a profissionalização de níveis intermediários entre o “dono” e o chão de fábrica é errático. O uso de ferramentas informatizadas na gestão das empresas é outro ponto de fragilidade, presente em apenas 11% dos empreendimentos, além disso apenas 5% das empresas investem em formação de seus colaboradores (SEBRAE, 2012).

O modelo comercial é outro ponto de fragilidade do modelo empresarial adotado pelo APL, marcada pela passividade na abordagem comercial. Isto ocorre porque, o APL de forma geral é “comprado”, 90% do escoamento da produção está ancorado na venda realizada semanalmente em “feiras” realizadas em centros comerciais e em vias públicas, este modelo acaba por deixar o setor susceptível a uma maior sazonalidade e

---

<sup>25</sup>Rodada de Negócios da Moda Pernambucana é um evento de iniciativa da Associação Empresarial e Industrias de Caruaru – ACIC, tem preponderantemente um cunho comercial, em sua vigésima primeira edição, acumula um faturamento de R\$ 300 milhões de reais, com a participação de 120 empresas de 14 municípios, com produtos de seguimentos diversos.

por consequência maiores exigências de capital de giro (NTCPE, 2015). Atualmente existem valorosos esforços no sentido de romper com este modelo, é o caso da Rodada de Negócios da Moda Pernambucana, dos Road Shows da moda Pernambucana<sup>26</sup> e o projeto Centro Avançado de Comercialização<sup>27</sup>

Com relação a gestão financeiras, uma porção diminuta (17%) utiliza-se de crédito bancário para financiar seus investimentos e/ou capital de giro, está baixa utilização de crédito bancário infelizmente não é resultante de excessos de recursos na empresa e sim da dificuldade de acesso a tais créditos, mais uma das consequências negativas da alta informalidade do setor. Predomina, como formato de financiamento das micro e pequenas empresas o crédito não bancário, a exemplo do parcelamento feito por fornecedores (SEBRAE,2012).

---

<sup>26</sup>Os Road Shows da Moda Pernambucana, é um evento de cunho comercial que expõem os produtos pernambucanos em outras regiões do país, de forma a prospectar novos e mais estruturados mercados, projeto de iniciativa do SINDIVEST-PE

<sup>27</sup> Os Centros Avançados de Comercialização é uma iniciativa do Núcleo Gestor da Cadeia Têxtil e de Confecção de Pernambuco, e visa a instalação de centros comerciais de produtos fabricados pelo APL de confecções de Pernambuco em outros estados, com previsão de instalação da primeira unidade em setembro de 2015.

#### 4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO DE APLS

Dentro da perspectiva do desenvolvimento endógeno apresentado no capítulo anterior, fica claro a importância da ação do estado no desenvolvimento dos aglomerados produtivos, neste capítulo pretende-se discutir de que forma o estado, com objetivo de estimular os APLs, deve se comportar tendo em vista não somente a sua efetividade, mas também o limite de suas intervenções.

Como uma espécie de “caça ao tesouro”, se procurará trilhar por alguns caminhos de forma a construir uma espécie de “agenda positiva” ou um conjunto de procedimentos, onde se espera baseado nas teorias expostas anteriormente, propiciem uma maior eficácia nas ações do estado.

Importante notar antes a existência de todo um arcabouço institucional do Estado voltado a questão dos APLs. De fato, o tema ganhou certa prioridade na agenda da política do governo federal, quando da inclusão do tema na política industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITCE), além da publicação da Portaria Interministerial nº 200, de 2 de agosto de 2004. A referida portaria cria o grupo de trabalho permanente (GTP) para APLs.

Onde pese a crítica a este órgão de sua baixa efetividade, dado ao fato dos seus membros serem pertencentes a escalões de baixo poder de decisão, o GTP possui grande transversalidade dentro do governo federal, integrando os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), O Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), o Ministério de Integração Nacional (MI) e 23 outras instituições governamentais e não governamentais.

Bem, de volta a nossa busca por uma “Agenda Positiva” como visto no capítulo anterior, quando da apresentação da teoria do Desenvolvimento Endógeno assim como na teoria dos Novos Institucionalistas, é necessário entender as aglomerações produtivas como algo que possui toda uma carga de valores resultantes do ambiente no qual estão inseridos. De forma que, esse conceito nos dá a primeira perspectiva sobre o assunto, não cabe a ação do estado, construir APLs do “vácuo”, é necessário que existam um mínimo de condições prévias para o seu desenvolvimento. Isto significa, que experiências exitosas dificilmente poderão ser fielmente replicadas em outras regiões, sem que haja um entendimento prévio do contexto na qual foram inseridas (COSTA,

2010). Neste sentido Barroso e Soares (2009) defendem que as pesquisas sobre APLs tem concluído que o sucesso dos mesmos depende de identificar os mesmos, este mapeamento seria de grande valor para nortear as ações das diversas esferas governamentais e evitaria sobreposição de esforços uma massa crítica pré-existente mesmo que esta exista de forma rudimentar.

Neste sentido, Costa (2010) apresenta uma espécie de agenda que segundo o autor deveria nortear as políticas públicas em APLs, composta de:

- i. **Identificação de aglomerações produtivas:** uma agenda pública de apoio a APLs, deveria iniciar por um grande esforço em evitar desperdícios de recursos. Neste sentido, a importância da utilização de uma boa metodologia identificando, inclusive, a interdependência ou complementaridade destas aglomerações é de grande destaque. Esta prática evitaria inclusive um processo crescente, segundo o autor, de banalização do termo APL;
- ii. **Diagnóstico das aglomerações identificadas:** de acordo com a metodologia proposta, após sua identificação segue um processo de diagnóstico. Neste momento trata-se de checar a existência de alguma institucionalidade explícita ou implícita atuando no APL em questão, assim como a infraestrutura econômica (estradas, logística, energia, comunicação, dentre outros) e social (nível educacional, cultura, nível de institucionalidade, capacidade de governança, participação política, dentre outras). Estas questões são importantes, segundo o autor, no delineamento das políticas propostas e na sustentabilidade do desenvolvimento;
- iii. **Classificação/taxonomia a partir dos diagnósticos:** tipifica-se o objeto alvo de intervenção, sinalizando quais as medidas específicas de política pública deverão ser adotadas. É a partir desta, que o estado deve proceder proativamente e solucionar os problemas diagnosticados no APL com base em suas características e potencialidades. Diante disso, é recomendado, ao delinear as ações, reconhecer uma hierarquia entre as variáveis de maior relevância conforme as prioridades para intervenção. Em suma, nesta terceira etapa deve-se classificar os problemas anteriormente diagnosticados e agrupa-los de modo a fornecer linhas gerais de intervenção;

- iv. **Elaboração e implementação de políticas de apoio em casos selecionados:** Nesta quarta e última etapa proposta como uma agenda de intervenção, a ação pública deve agir de forma proativa, com base nas características e potencialidades de cada aglomerado (SUZIGAN, FURTADO, & GARCIA, 2002), dentre estas ações o autor destaca a facilitação a conexão com mercados sejam estes potenciais ou efetivos; democratizar o acesso a bens públicos (educação, saúde, crédito, centros de pesquisa, dentre outros) através do aumento da oferta; cuidar do meio ambiente, através de ações de preservação, controle e mitigação dos impactos socioambientais; promoção do capital social, através de ações que promovam a inclusão de agentes estabelecendo relações de confiança, dentre outros.

Ao tratar de ações que promovam um maior grau de cooperação entre os agentes, o Estado deve ter uma especial atenção já que, segundo o autor, esta não deve ser imposta. Desta forma, este tipo de ação, para que tenha sustentabilidade, deve ser pactuada com os agentes locais e executada em ambientes onde já exista algum grau de associação entre agentes. Já em regiões desarticuladas, antecede a este momento ações que suscitem o interesse dos agentes locais nesta questão mostrando-lhes a importância de tal cooperação e o poder do associativismo. Neste sentido, dado ao baixo grau de instrução dos agentes pertencentes às aglomerações produtivas industriais no Brasil, é provável supor que os mesmos tenham baixa capacidade de construir sozinhos uma governança local eficiente, sendo desta forma importante o papel do estado no processo de montagem e/ou coordenação deste grupo gestor (COSTA, 2010)

Ainda nesta linha de raciocínio, pode-se inferir que a informalidade apresenta-se como dificultador neste processo de cooperação entre empresas na construção de um ambiente de confiança, impondo-lhes restrições, a exemplo das mercadológicas. Cabendo ao estado, portanto, promover acesso a formalização das mesmas e desta forma um ambiente mais fértil ao desenvolvimento do APL.

Segundo Costa (2010), ao se tratar do papel do estado em APLs, esse tem especial importância, quando estes APLs estão localizados em regiões desarticuladas, isto porque, nestas regiões haverá grandes demandas em diversas áreas e o estado poderá agir na promoção, facilitação, indução ou até mesmo na coordenação do desenvolvimento destes APLs.

Desta forma, o grande desafio que se apresenta as políticas governamentais é o de incorporar os atores locais na concepção e sustentação do processo de desenvolvimento do APLs, assim como:

*“...articular os sujeitos locais — empreendedores públicos e privados, produtores de bens, serviços e cultura — para que, fortalecidos em sua autonomia, possam produzir um projeto estratégico de desenvolvimento regional e de inserção cooperativa e interdependente.”*(GENRO, 2000, p. 5).

Diante dessa perspectiva, ações nas áreas de infraestrutura, logística, criação de incubadoras e de parques industriais tem tido ênfase ao apoio aos APLs, reflexo de uma maior articulação das associações empresariais locais (IPEA, 2005)

Importante destacar o papel dos centros de tecnologia na qualificação profissional assim como na promoção ao acesso a novas tecnologias em serviços e processos. (BARROSO & SOARES, 2009)

Ao destacar o papel das instituições locais, não se pretende desvalorizar as funções do Estado, na verdade é de grande primazia o seu papel regulador e de transferência de recursos. Desta forma, o que se pretende é um sistema de cooperação mútua, entre o poder público, através das esferas governamentais, protegendo a integração nacional e incentivando parcerias estratégicas e iniciativa privada, empresários e sociedade civil, através do seu poder de articulação (COSTA, 2010).

Neste sentido, as políticas públicas em APLs, construídas, a fim de promover respostas estratégicas às pressões competitivas, não podem depender exclusivamente de ações promovidas pela iniciativa privadas, também o setor público, através de suas agências, deve servir além de mediadores como elemento catalisador deste processo. (SCHMITZ, 2005).

Le Bourlegat (2013), afirma que os momentos de crise, apesar de promoverem uma espécie de desintegração das práticas habituais dentro dos APLs, servem para recriar laços de solidariedade e novas alianças para que sejam aproveitadas as novas oportunidades, estas oportunidades e alianças são decorrentes das especificidades do local, desta forma, políticas sistêmicas de apoio a estes APLs devem, necessariamente, considerar tais especificidades. A autora continua sua narrativa discorrendo sobre a necessidade de ao se construir políticas de apoio aos APLs, sejam feitas análises quanto as suas potencialidade e limitações, sendo importante conhecer a realidade de cada APL. Ou seja, a atenção pública deverá estar focada no fortalecimento da competência dos territórios, e na promoção do protagonismo do seu próprio desenvolvimento.

Destaca-se também a importância do transbordamento do objeto das intervenções de forma a enxergar toda a cadeia produtiva, proporcionando o fortalecimento do aglomerado local, através de ações que atinjam o restante da cadeia produtiva a montante e jusante. Ações de disseminação de informações dentro e fora dos APLs também são de extrema importância e que deveriam estar no radar das políticas públicas. Neste sentido, a criação de bancos de dados que monitorem os números gerados pelos APLs, a exemplo de volume de produção, vendas, empregos, exportação, dentre outros, devem ser estimulados e de forma complementar criar indicadores de desempenho interno do aglomerado que funcionem como elemento avaliador (COSTA, 2010)

De modo que, o verdadeiro critério de eficiência, ao tratarmos de qualquer política pública implementada no ambiente de APLs é que tais ações devem gerar melhorias significativas na capacidade produtiva da comunidade local (HUMBERT, 2005).

Assim sendo é importante ressaltar que recentemente, a utilização das compras Governamentais como instrumento de promoção de desenvolvimento regional e sustentável, tem sido considerada como importante estratégia de política pública. Esta abordagem, por se tratar de objeto central deste estudo, será tratado no próximo capítulo de forma mais aprofundada e específica.

## **5. O Poder das Compras Governamentais e Seu Regramento Jurídico**

Neste capítulo será demonstrada a importância do uso das compras governamentais como instrumento de política pública e catalizador de desenvolvimento regional através dos estímulo, propiciado por esta espécie de demanda, as aglomerações produtivas. Desta forma inicia-se a abordagem pela conceituação das compras governamentais, ou como são também comumente chamadas, compras públicas.

*“As compras públicas são o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor...”(SQUEFF, 2014, p. 9)*

A demanda formada pelas compras públicas representa uma importante fatia da economia, estimado entre 8% a 25% do Produto Interno Bruto (PIB) de um país, no caso do Brasil, estima-se que este número gire em torno de 10% do PIB (BIDERMAN, et al., 2008)

Segundo Moura (2013), devido a este importante poder de compra, governos ao redor do mundo, têm utilizado as compras públicas como instrumento de promoção de desenvolvimento sustentável. Para o autor, o conceito de compras públicas sustentáveis (CPS) incorpora critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios, ou seja, vão ao encontro de princípios que buscam uma sociedade mais justa e equitativa para as atuais e futuras gerações.

Ainda neste capítulo, em um segundo momento será abordado a legislação atualmente vigente e que regulam este tipo de aquisição, identificando iniciativas que promovam um maior acesso as micro e pequenas empresas a esta modalidade de comercialização.

### **5.1 O Poder das Compras Governamentais**

Squeff (2014) alega que apesar do objetivo primário das compras governamentais ser o cumprimento de diversas missões governamentais, é inegável o poder deste tipo de demanda tem em viabilizar diversos outros objetivos ligados ao processo de desenvolvimento, desde que haja uma utilização mais articulada do seu potencial econômico.

Edquist, Hommen e Tsipouri (2000), defendem como uso adicional das compras governamentais: o estímulo da atividade econômica, aumento da demanda, do emprego, como ferramenta de proteção das firmas domésticas a competição externa, estímulo a atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e para minimizar disparidades regionais.

Neste sentido, o estímulo propiciado pelas compras governamentais, tem especial lugar quando tratamos de aglomerados produtivos, isto porque, como já mencionado em capítulo anterior, estes tem no Brasil uma especial predominância de micro e pequenas empresas (MPE), nesse sentido deve-se ainda considerar que como características estruturais, segundo o estudo promovido pelo IBGE em 2003, as MPEs no Brasil, possuem dentre outras características, baixo investimento em tecnologias, dificuldade de financiamento de capital de giro, altas taxas de natalidade e de mortalidade e alto índice de informalidade.

Desta forma, as possibilidades criadas a partir da utilização das compras governamentais para tratar as dificuldades estruturais enfrentadas pelas micro e

pequenas empresas brasileiras são muitas, um exemplo claro é a geração de demanda que estimule produtos com maior tecnologia embarcada, tais demandas direcionadas as micro e pequenas empresas tem grande impacto no processo de inovação e competitividade destas empresas.

Lundvall e Borrás (2005) abordavam o tema quando defendiam que agências públicas de diferentes níveis poderiam desenvolver “políticas de conhecimento”, para promover o desenvolvimento tecnológico em um determinado setor.

Nesta mesma linha de raciocínio Geroski (1990) considera o uso das compras governamentais como instrumento mais eficiente que quaisquer outros instrumentos e subsídios utilizados com frequência no estímulo do processo de inovação.

Assim sendo, uma das vantagens mais imediatas obtidas pelas compras públicas sustentáveis é que o Estado pode atingir metas ambientais e sociais sem precisar alocar recursos adicionais ao seu orçamento (IPEA, 2013). Nesse sentido, ao considerar tal afirmação, pode-se de pronto imaginar uma real aplicabilidade nas MPEs, como grandes empregadores no país, responsáveis por mais da metade dos empregos formais do Brasil (SEBRAE, 2014) e 40% da massa salarial do país (CONAMPE<sup>28</sup>, 2014), as demandas governamentais formais, podem ser utilizadas para sedimentar diversos postos de trabalhos formais.

Dada a natureza formal da contratação das demandas governamentais, aliado ao papel institucional de agências de fomento a exemplo da AGEFEPE<sup>29</sup>, contratos de fornecimento entre as diversas esferas do governo e as MPEs podem ser utilizados como papeis de crédito, viabilizando a antecipação de recebíveis e desta forma financiar, com custos inferiores aos normalmente acessados pelas MPEs, aquisição de matéria-prima, equipamentos, folhas de pagamento, dentre outros (SINDIVEST, 2013).

Outra característica relevante nas compras governamentais são os volumes contratados. Em situações onde as demandas são visivelmente superiores as capacidades produtivas individuais das MPEs, e dada a característica inerente aos APLs, de uma concentração e especialização da atividade econômica em determinado setor, pode-se, portanto, consorciar a produção. Segundo Malerba e McKelvey, (2010), o *coordinated*

---

<sup>28</sup>CONAMPE é a Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas e dos Empreendedores Individuais no Brasil

<sup>29</sup> AGEFEPE – Agência de Fomento do Governo do Estado de Pernambuco, regulamentada pelo decreto nº 35.156, de 11 de junho de 2010, iniciando suas operações em 2011, esta agência está ligada a Secretaria Estadual de Micro e Pequenas Empresas.

*bundling*<sup>30</sup> além de tornar factível que MPEs possam participar de grandes demandas, propicia a disseminação tecnológica a partir da difusão de técnicas produtivas que garantam a conformidade da produção entre as empresas cooperadas.

Existem, ainda outras abordagens e justificativas para o uso das compras governamentais para além de suas atribuições ordinárias, e que de forma legítima incentivem o desenvolvimento, nestas abordagens está implícito o conceito de *value for Money*<sup>31</sup>(GRILO & ALVES, 2011).

Este conceito é bastante utilizado na análise de viabilidade de Parcerias Público Privadas (PPPs), e de forma geral, refere-se as vantagens socioeconômicas tangíveis e intangíveis obtidas nas compras e contratações públicas. Neste sentido ao analisar a melhor proposta o Estado deverá considerar valores além do preço, assegurando os melhores resultados para a sociedade (SQUEFF, 2014).

A despeito de todo o potencial, como demonstrado, que o uso das compras governamentais tem para fins mais amplos que o mero provimento de bens e serviços ao Estado, é de fundamental importância destacar todo o pesado arcabouço institucional e regulatório em torno do tema e que pode criar uma forte cultura em que o preço é considerado acima de qualquer outro critério. A despeito ainda de avanços no sentido do entendimento do uso das compras governamentais como instrumento econômico de mudança de comportamentos e que o mesmo encontra-se a disposição da administração pública, de modo geral o mesmo é tratado normalmente como um procedimento rígido, padronizado e inflexível(ROSSATO & BELLEN, 2011)

Fiuza (2011), sugere ainda que o foco das compras governamentais deveriam ser outros, focados nos objetivos do comprador e nos resultados esperados na contratação e sugere ainda a necessidade, de uma “inteligência em compras públicas”, que significaria um esforço na qualificação de pessoal dentro desta nova visão.

Como veremos a seguir, esta inflexibilidade está em grande parte, alicerçada em um arcabouço jurídico envelhecido, mas que aos poucos está sendo revisto.

## **5.2 Legislação Aplicada as Compras Governamentais**

---

<sup>30</sup> Fracionamento coordenado de aquisições (Malerba e McKelvey, 2010)

<sup>31</sup> Conceito utilizado para análise de mérito de projetos em PPP, abordado na obra “Parceria Público-Privada (PPP): Análise do Mérito de Projetos de PPP no Brasil” (Grilo;Alves, 2012)

Os argumentos apresentados no item anterior foram enfáticos na defesa do potencial do uso das compras governamentais para além de suas funções ordinárias, tais argumentos foram embasados em princípios revisitados na literatura disponível e contextualizados dentro de um conceito de sustentabilidade onde mais vale o melhor preço do que o menor preço, dentro de uma visão mais holística dos desafios que se apresentam a administração pública.

Esta perspectiva nos remete a análise que a decisão das compras governamentais baseada unicamente no menor preço, não, necessariamente, se reverte no melhor para a sociedade, isso porque negligencia em muitas das vezes, o efeito multiplicador de tais demandas, a exemplo do fomento a atividade local, a economia solidária<sup>32</sup>, o incentivo a inovação e competitividade, a preservação do meio ambiente, dentre outros.

Contudo tal potencial só poderá ser revelado se o arcabouço legal sobre o tema assim o permitir. O regramento no qual está consolidado o processo sobre compras governamentais está na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas posteriores alterações, neste ponto irá ser demonstrado de forma sucinta, apresentando algumas considerações sobre a atual legislação seus avanços e limitações quanto ao uso mais estratégico das compras governamentais.

A Lei nº 8.666 estabelece o regramento sobre o processo de licitações e contratos, celebrados pelas diversas esferas do poder público, também estão submetidos a estes regramentos autarquias, fundos de pensão, fundações, sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Dada a necessidade de estabelecer um padrão para os ritos licitatórios e a despeito de toda diversidade de demandantes e de demandas a lei em questão acaba por estabelecer ritos comuns a todos estes níveis e bastante formais, eliminado qualquer flexibilidade ao gestor público, considerada desta forma como um arcabouço legal rigoroso (FIUZA, 2009).

Com tal regramento pretendia-se principalmente, identificar qual proposta seria a mais vantajosa, contudo esta estava traduzida basicamente no menor preço. O primeiro indício de que outros valores poderiam ser inseridos nesta busca pela melhor proposta veio através da MP nº 495/2010 e que posteriormente foi convertida na Lei nº 12.349, de 21 de junho de 2010, com a incorporação da “promoção do desenvolvimento

---

<sup>32</sup> A Economia solidária são atividades econômicas sustentáveis e geridas com base na cooperação de seus partícipes, são por assim dizer auto gerenciáveis. Possuem forte potencial para impactar o ambiente social no qual estão inseridas. São exemplos de modelos de economias solidárias as cooperativas e associações de trabalhadores.

nacional sustentável” aos objetivos principais da licitação, para tanto foi estabelecido, principalmente, um diferencial de 25% no preço de bens e serviços produzidos no Brasil. Este foi, portanto, o primeiro cenário onde se percebe o uso das compras públicas como instrumento para realização de políticas públicas mais amplo (SQUEFF, 2014).

A Lei nº 12.349, prevê que a cada cinco anos sejam revistas as margens de preferência, onde seus níveis estarão condicionados ao volume de geração de emprego e renda, aos efeitos na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais, ao desenvolvimento e ao incentivo de inovações tecnológicas e ao custo adicional dos produtos e serviços. Esta lei ainda prevê que as margens adicionais sejam concedidas quando os produtos ou serviços nacionais sejam resultantes de inovação tecnológica, contudo que o total destes benefícios não ultrapassem o teto de 25% de benefício. Devido a pluralidade de situações com as quais esta lei em particular tem que tratar para que possa ser definida a margem de preferência, diversos decretos regulamentares foram publicados como forma de atribuir valores a concessão das referidas margens para alguns produtos.<sup>33</sup>

Outro benefício previsto na Lei nº 12.349/2010, foi a possibilidade de contratação exclusiva de produtos nacionais, quanto se trata de implantação, manutenção ou aperfeiçoamento de sistemas de tecnologia da informação, desde que os mesmos sejam produzidos de acordo com preconizado na Lei nº 10.176 de 11 de janeiro de 2001.

Em setembro de 2011 foi criada a Comissão Interministerial de Compras Públicas (CI-CP), através do Decreto nº 7.546, como parte das medidas previstas no Plano Brasil Maior. Foi através do referido decreto também que foram regulamentados os benefícios previsto na Lei nº 12.349/2010. Esta comissão tem caráter temporário e dentre outras atribuições acompanhar a aplicação dos dispositivos legais previstos referentes as margens de preferência e políticas de compensação previstas na Lei nº 12.349/2010. Compõem a CI-CP ministro e suplentes, representando os seguintes ministérios: Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Ciência, Tecnologia e Inovação; Relações Exteriores; Fazenda; Planejamento e Orçamento e Gestão. Dada a natureza das atribuições desta comissão e as exigências legais, os níveis de margens de preferências e demais benefícios são definido com base em estudos técnicos, promovidos pela comissão e que envolvem não só os técnicos dos ministérios envolvidos, como também

---

<sup>33</sup> Lista atualizada de decretos disponível para consulta no endereço:<<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/compras-eletronicas/legislacao>>.

diversos outros profissionais, como pesquisadores e representantes de órgãos da iniciativa pública e privada ligadas ao setor em análise. Segue breve resumo de alguns desses decretos:

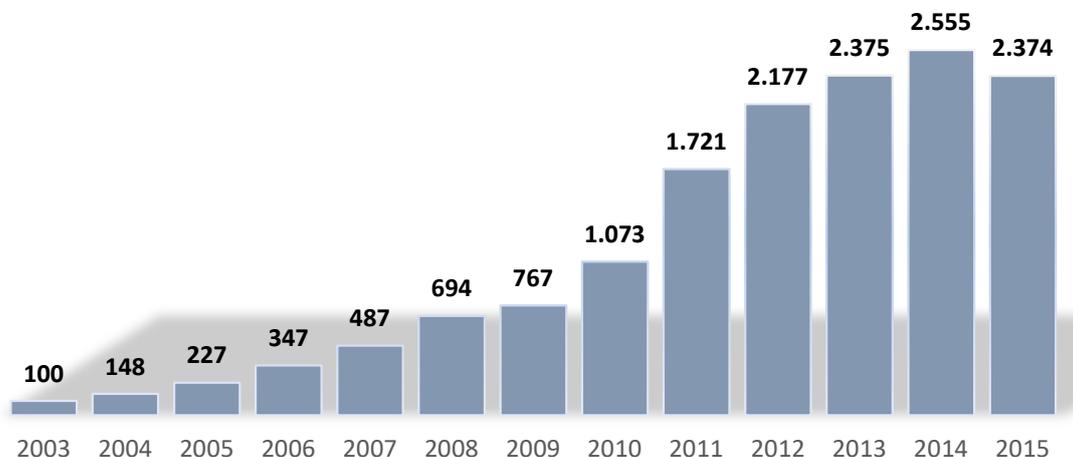
Tabela 5.1 - Tabela de Decretos de Margem de Preferência

<b>Decretos</b>	<b>Objeto da Margem de preferência</b>
Decreto nº 7.709, de 3 de abril de 2012	Moto niveladoras e retroscavadeiras
Decreto nº 7.713, de 3 de abril de 2012	Fármacos e medicamentos
Decreto nº 7.756, de 14 de junho de 2012	Confecções e calçados
Decreto nº 7.767, de 27 de junho de 2012	Equipamentos médico-hospitalares
Decreto nº 7.810, de 20 de setembro de 2012	Papel-moeda
Decreto nº 7.812, de 20 de setembro de 2012	Veículos para vias férreas
Decreto nº 7.816, de 28 de setembro de 2012	Caminhões, furgões e implementos rodoviários
Decreto nº 7.834, de 13 de novembro de 2012	Disco para moeda
Decreto nº 7.840, de 13 de novembro de 2012	Perfuratriz e patrulha mecanizada
Decreto nº 7.903, de 4 de fevereiro de 2013	Equipamentos de tecnologia e comunicação
Decreto nº 8.002, de 14 de maio de 2013	Pás carregadoras, tratores de lagarta e produtos afins

Fonte: IPEA, 2014

Como pode ser visto na Tabela 5.1, um dos setores que possuem margens de preferência previstas por lei é o setor de confecções, de fato este é um setor que sofre fortemente a concorrência crescente de produtos importados, conforme Gráfico 5.1

**Gráfico 5.1 - Evolução da Importação de Confeccionados  
(em milhões US\$)**



Fonte: MDIC – Elaboração própria

Já em 5 de junho de 2012, foi publicado o decreto nº 7.746, que trata de forma específica a questão da sustentabilidade nas contratações, neste decreto tal sustentabilidade está traduzida em forma de especificações técnicas dos produtos ou como uma obrigação da contratada.

Outro movimento executado pelo governo federal no sentido de potencializar o uso das compras governamentais veio com o advento do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), criado através da Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011 e suas posteriores alterações. Cabe ressaltar o objetivo principal desta lei estava em promover a troca de experiências e tecnologias como forma de incentivar a inovação, com foco nos eventos dos Jogos Olímpicos de 2016 e Paraolímpicos de 2016; Copa das confederações 2013; Copa do Mundo Fifa 2014; obras de infraestrutura em aeroportos das capitais dos estados distantes em até 350 km das cidades-sedes dos mundiais; obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e as obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Apesar dos avanços experimentados pelas iniciativas anteriormente citadas, ao tratarmos das empresas foco do estudo aqui proposto, destaca-se os efeitos da Lei Geral

das Micro e Pequenas Empresas<sup>34</sup>, também conhecida como Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Esta lei apresenta um tratamento diferenciado as Micro e Pequenas Empresas (MPes) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs). O texto da lei orienta ao poder público que preferencialmente adquira produtos e serviços de empresas deste grupo. O favorecimento a este grupo de empresa ocorre quando uma vez iniciado o certame, ao comparar os preços dos licitantes as empresas que não pertençam ao grupo das MPes e/ou EPPs tenham seus preços majorados em até 10% quando comparados as propostas do grupo prioritário. Estes percentuais variam conforme a modalidade de contratação, no caso da modalidade pregão este percentual cai para 5%.

Ainda no escopo da Lei Geral das Micro e Pequenas empresas, a mesma prevê a possibilidade de a administração pública promover processos licitatórios com a participação exclusiva de MPes e EPPs, condicionada a um valor teto de R\$ 80 mil. Outra possibilidade é exigir dos licitantes a subcontratação de MPes e EPPs em até 30% do valor contratado. Existe ainda a possibilidade de criação de cotas de até 25% para as MPes e EPPs em casos de grandes volumes contratados.

Outro benefício criado a partir desta lei, trata da questão da habilitação das empresas licitantes, sendo permitido as MPes e EPPs a apresentação da documentação que comprove a regularidade fiscal da mesma, em momento posterior ao certame, ou seja, uma vez vencido o processo, quando da contratação. Importante notar que todas as demais empresas deverão antes mesmo de colocar seus lances apresentar todo o rol de documentos exigidos no edital. Isto significa substancial economia de recursos e de tempo para os pequenos empresários.

Deve-se ainda destacar outro instrumento relevante as MPes e EPPs descrito na Lei Geral, trata-se da Cédula de Crédito Micro empresarial, esta cédula ampara o pequeno empresário caso ocorra atrasos no pagamento por parte da administração pública. Nestes casos o microempresário poderá lançar mão deste instrumento e negociar seus créditos vencidos a mais de 30 dias com instituições bancárias.

Em Pernambuco o decreto que regulamentou o tratamento preferencial as MPes e EPPs quando das compras governamentais foi o Decreto nº 38.493, de 06 de agosto de 2012, em seu decreto o então governador de Pernambuco, o sr. Eduardo Campos

---

<sup>34</sup> O endereço indicado trata do Observatório da Lei geral, neste endereço pode-se acessar o texto completo da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, suas alterações e regulamentações estaduais: <http://www.leigeral.com.br/portal/main.jsp?lumChannelId=FF8081812658D379012665B8E055206B>

destaca como razões a sua iniciativa a importância da promoção do desenvolvimento econômico e social; a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo a inovação tecnológica.

O referido decreto orienta os agentes públicos estaduais a promover ações que possibilitem uma maior participação das MPEs e EPPs nos processos licitatórios, neste sentido iremos destacar as seguintes determinações: a necessidade da padronização e divulgação das especificações dos bens e serviços a serem contratados; estabelecer e divulgar canais de divulgação das contratações públicas, promovendo ainda um planejamento anual destas contratações. Cabe aqui um especial destaque ao seu artigo 2º, parágrafo 5º. Neste, dispomos do seguinte texto:

*“V – descentralizar territorialmente as compras públicas, observando as potencialidades econômicas e a capacidade produtiva locais, permitindo ampliar a competitividade e fomentar o desenvolvimento local e regional.”* (decreto estadual nº 38.493, 2012)

A análise do que foi exposto neste capítulo nos permite concluir que existe para as compras governamentais outras possibilidades, além de suas funções ordinárias, possibilidades estas ligadas ao seu potencial como uma ferramenta de desenvolvimento regional, esta percepção tem refletido nos últimos anos em mudanças no arcabouço jurídico que rege este tema, mas que ainda está marcado por ser um sistema inflexível e bastante formal.

No próximo capítulo, serão apresentados os números das compras governamentais no estado de Pernambuco especificamente as aquisições ligadas ao setor de confecções e o que estes números representam para a economia do setor no estado.

## **6. AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DE PERNAMBUCO NO SETOR DE CONFECÇÕES**

Uma vez vencida a argumentação sobre a importância do uso das compras governamentais como ferramenta de política de desenvolvimento econômico, este trabalho passa a detalhar com maior propriedade os volumes demandados pela administração pública do Estado de Pernambuco no que tange ao setor de confecção e a percepção do empresariado do APL de Confecções sobre estas demandas.

### **6.1 Metodologia de Estudo**

Como caracterizado em capítulo anterior, Pernambuco sedia importante polo de produção de confecções no país, com capacidade produtiva elevada e com uma variedade de produtos bastante representativa que permeia desde artigos mais populares e de baixo valor agregado à produtos com relevantes investimentos em design, considerados como artigos de moda; sua produção vai também desde produtos de consumo usual, a roupas profissionais que atendem a toda uma regulação técnica exigida por órgãos de controle e certificação. Toda esta amplitude de produtos, credencia o APL de Confecções de Pernambuco a atender a diversas demandas de produtos.

Por outro lado, o Governo do Estado de Pernambuco, demanda anualmente uma série de produtos na área têxtil e de confeccionados que, certamente, podem ser adquiridos as empresas pernambucanas pertencentes ao APL. Neste sentido este trabalho se propôs a realizar pesquisa com o objetivo de contabilizar todas as compras de produtos têxteis e confeccionados pelo governo do Estado de Pernambuco e utilizou-se para tanto da consulta no portal de compras do governo no site Redecompras<sup>35</sup>, no período de 2013 a 2015.

A pesquisa realizada compreendeu a varredura de todos os processos licitatórios publicados no sistema Redecompras e no painel de licitações<sup>36</sup> da Agência Estadual da Tecnologia da Informação, também para o mesmo período.

---

<sup>35</sup>O sistema Redecompras é utilizado pelas empresas que concorrem em licitações públicas do governo do estado de Pernambuco, para tanto, as mesmas devem se credenciar como fornecedoras do estado e participar de pregões eletrônicos através do site: <http://www.compras.pe.gov.br/default.aspx>

<sup>36</sup><http://www.licitacoes.pe.gov.br/web/Listalicitacao.aspx>

A pesquisa buscou não só mensurar os quantitativos físicos e financeiros, como também identificar a participação de MPEs nos referidos processos licitatórios, para tanto buscou-se através da análise do CNPJ<sup>37</sup> das empresas vencedoras de cada pleito, identificar se a mesma estava classificada na Receita Federal como microempresa ou empresa de pequeno porte. Além disso, foram identificados, no corpo do seu edital, os processos que continham tratamento diferenciado para MPEs, como forma de estimular a participação das mesmas no certame.

Outra análise promovida na pesquisa, foi a segmentação das demandas de confeccionados por órgãos licitantes. Pretende-se com esta segmentação identificar órgãos da administração pública que possam ter maior potencial para utilização em possíveis programas que contemplem a utilização de tais demandas em uma política de desenvolvimento do APL de confecções. Uma vez identificadas possíveis concentrações de demandas, faz-se uma análise das principais características dos produtos demandados por tais órgãos, como forma de buscar uma maior aderência destes produtos com o parque industrial instalado no estado e/ou experiência dos empresários pernambucanos com o produto demandado. Esta análise é importante no sentido de identificar possíveis pontos de resistência ou estrangulamento, entre as demandas apresentadas e a oferta de produção pernambucana.

Por fim foi realizada uma segunda pesquisa, com dados primários obtidos através da entrevista com 70 empresários do APL de Pernambuco, o questionário aplicado utiliza-se de variáveis categóricas e tem como principal objetivo identificar a percepção por parte do empresário do APL de confecções de Pernambuco sobre as oportunidades e dificuldades em atuar neste segmento das compras governamentais.

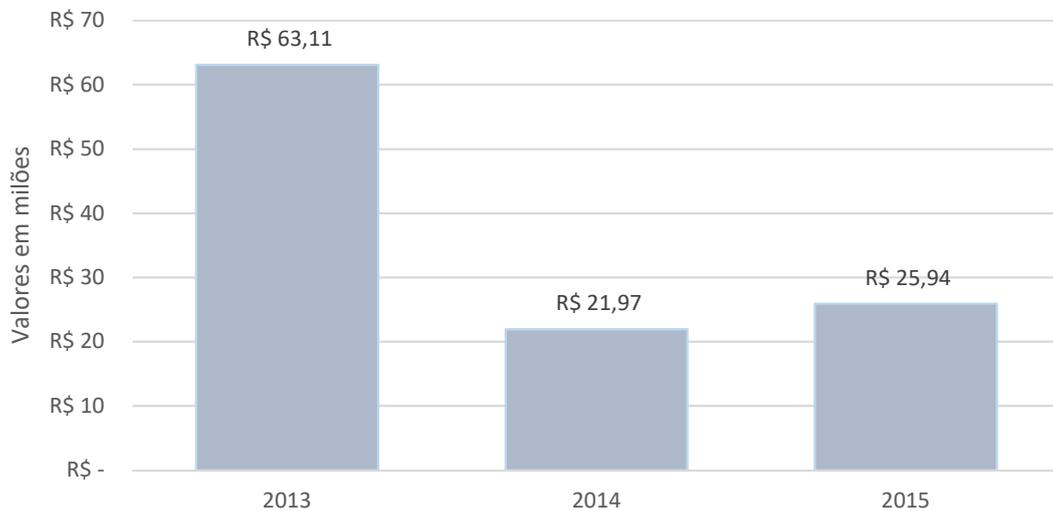
## **6.2 Os Resultados da Pesquisa que aponta os Volumes Demandados pelo Estado de Pernambuco de Confeccionados no Período de 2013 a 2015**

Como resultado inicial os números demandados de confeccionados pelo governo do estado de Pernambuco estão apresentados no Gráfico 6.1, como pode ser observado o governo do Estado de Pernambuco demandou aproximadamente R\$ 111 milhões em confecções nos anos de 2013 a 2015, com forte concentração no ano de 2013.

---

<sup>37</sup> CNPJ é a sigla de **Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica**. Este cadastro registra todas as pessoas jurídicas e as equiparadas.

**Gráfico 6.1 - Totais Anuais Demandados pelo Governo de Pernambuco em Confeccionados**



Fonte: RedeCompras e Painel Licitações – valores corrigidos pelo IPCA – Elaboração Própria

Uma análise nos dados analíticos da pesquisa, permite identificar que a concentração no ano de 2013 deve-se a uma compra com valores atípicos identificados na Secretaria de Educação do Estado, a referida secretaria foi responsável por um ademanda de R\$ 26,3 milhões neste ano, enquanto que nos demais anos da análise foram demandados, pela mesma secretaria, apenas R\$ 0,1 milhões. Em uma análise mais detalhada identificou-se que parte das compras realizadas em 2013, na verdade se devem à demandas de 2012 e que foram contingenciadas e somente realizadas no ano seguinte e que essa grande redução nos volumes adquiridos pela Secretaria de Educação os anos de 2014 e 2015 deveu-se ao fato de que a aquisição do fardamento passou a ser realizada por edital de licitação realizado pela Secretaria de Administração.

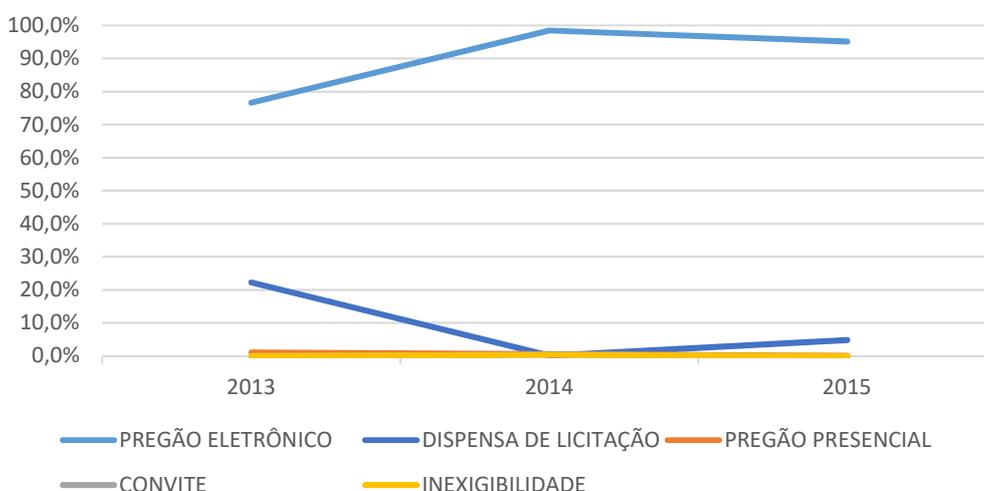
A título de comparação, importante notar que o valor médio de 36 milhões em demandas governamentais, corresponde a cerca de 4,2% da média do Valor Bruto da produção industrial do setor em Pernambuco<sup>38</sup> de 2007 a 2013.

Outro ponto importante para a análise proposta neste trabalho se refere a escolha do modelo de contratação, isto porque dado ao modelo adotado teremos diferentes níveis de publicidade do pleito ao mercado, além da amplitude de concorrência. Pleitos, aqui

<sup>38</sup> Para efeito de comparação os valores brutos da produção industrial do setor de confecções em Pernambuco foram atualizados pelo IPCA

representados pelas demandas governamentais, direcionados para o modelo de pregões eletrônicos, permitem uma maior facilidade de participação das empresas, dada ao acesso na identificação do mesmo. Como pode ser visto no Gráfico 6.2 e na Tabela 6.1 este tem, de fato, sido a principal modalidade de contratação utilizada pelo governo de Pernambuco quando da aquisição de confeccionados, representando cerca de 95% de todo o volume adquirido no ano de 2015.

**Gráfico 6.2 - Modalidade Utilizada para Compras Governamentais de Confeccões**



Fonte: RedeCompras e Painel Licitações – valores corrigidos pelo IPCA - Elaboração Própria

Na Tabela 6.1, pode-se observar um panorama geral dos modelos de contratação de produtos têxteis e confeccionados utilizado pelo governo estadual, ficando evidenciado que no período analisado houve um claro avanço do modelo de contratação através de pregão eletrônico em relação aos demais modelos.

**Tabela 6.1 - Mapeamento dos Volumes Financeiros Adquiridos pelo Governo de Pernambuco em Confeccionados**

	<b>MODALIDADE</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>TOTAL</b>
<b>SIMPLES</b>	PREGÃO ELETRÔNICO	R\$ 14.281.207,90	R\$ 11.490.597,09	R\$ 5.562.841,76	<b>R\$ 31.334.646,75</b>
	PREGÃO PRESENCIAL	R\$ 253.466,27	-	-	<b>R\$ 253.466,27</b>
	CONVITE	-	-	-	<b>-</b>
	INEXIGIBILIDADE	-	-	-	<b>-</b>

	DE	-	-	-	-
	DISPENSA DE LICITAÇÃO	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 14.534.674,17</b>	<b>R\$ 11.490.597,09</b>	<b>R\$ 5.562.841,76</b>	<b>R\$ 31.588.113,02</b>
<b>NORMAL</b>	PREGÃO ELETRÔNICO	R\$ 32.090.996,71	R\$ 9.852.974,58	R\$ 16.059.891,29	<b>R\$ 58.003.862,58</b>
	PREGÃO PRESENCIAL	R\$ 437.209,76	R\$ 135.291,30	R\$ -	<b>R\$ 572.501,06</b>
	CONVITE	R\$ 7.856,82	R\$ 103.663,62	R\$ 4.452,03	<b>R\$ 115.972,47</b>
	INEXIGIBILIDADE	R\$ -	R\$ 73.130,44	R\$ -	<b>R\$ 73.130,44</b>
	DISPENSA DE LICITAÇÃO	R\$ 14.051.276,14	R\$ 20.511,58	R\$ 1.239.201,04	<b>R\$ 15.310.988,76</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 46.587.339,43</b>	<b>R\$ 10.185.571,52</b>	<b>R\$ 17.303.544,36</b>	<b>R\$ 74.076.455,30</b>
<b>NÃO IDENTIFICADO</b>	PREGÃO ELETRÔNICO	1.989.520,70	289.233,82	3.071.296,46	<b>R\$ 5.350.050,98</b>
	PREGÃO PRESENCIAL	R\$ -	R\$ -	R\$ -	<b>R\$ -</b>
	CONVITE	R\$ -	R\$ -	R\$ -	<b>R\$ -</b>
	INEXIGIBILIDADE	R\$ -	R\$ -	R\$ -	<b>R\$ -</b>
	DISPENSA DE LICITAÇÃO	R\$ -	R\$ -	R\$ -	<b>R\$ -</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.989.520,70</b>	<b>R\$ 289.233,82</b>	<b>R\$ 3.071.296,46</b>	<b>R\$ 5.350.050,98</b>
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>R\$ 63.111.534,30</b>	<b>R\$ 21.965.402,43</b>	<b>R\$ 25.937.682,58</b>	<b>R\$ 111.014.619,31</b>	

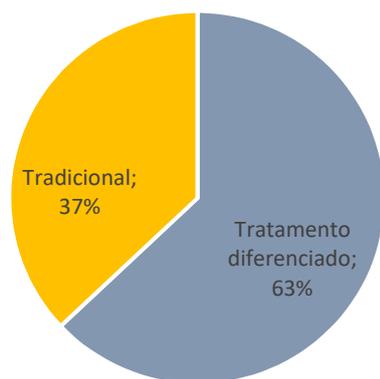
Fonte: RedeCompras e Painel Licitações – valores corrigidos pelo IPCA - Elaboração Própria

Contudo o acesso das MPEs não está apenas ligada a modalidade de contratação utilizada, como visto em capítulo anterior, faz-se necessário a utilização de um ferramentário jurídico que promova uma maior participação das MPEs nos certames, inclusive criando condições diferenciadas de concorrência como forma de mitigar possíveis discrepâncias nas condições de competição entre MPEs e empresas de maior porte no certame.

Neste sentido foi realizada um análise que compara a existência ou não de um tratamento diferenciados para MPEs. Na amostra utilizada pelo estudo, e como pode ser

observado no Gráfico 6.3, cerca de 63% dos processos de aquisição do governo do Estado de PE nos anos de 2013 a 2015 possuem um tratamento diferenciado para as MPEs

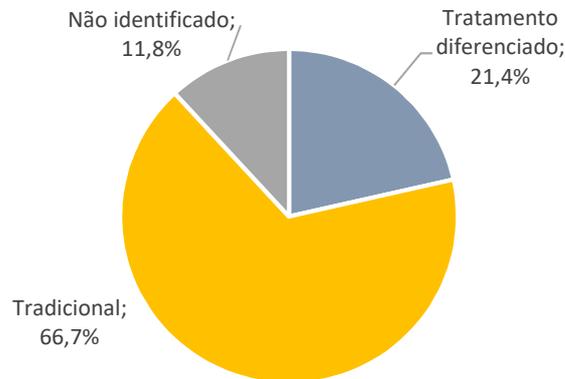
**Gráfico 6.3 - Participação dos Certames de Confeccionados com Tratamento Diferenciado para as MPEs em PE (2013-2015)**



Fonte: RedeCompras e Painel Licitações – valores corrigidos pelo IPCA – Elaboração Própria

No entanto, quando considerado apenas os valores financeiros contratados, a participação das MPEs conforme o Gráfico 6.4 cai para 21,4% indicando que grandes pleitos são acessados em menor proporção pelas MPEs, esta conclusão guarda certa lógica ao considerar-se que os maiores pleitos se referem a grandes volumes e como observado em capítulo anterior, predomina no APL de confecções de Pernambuco as MPEs, tornando difícil que individualmente tais empresas sejam contratadas para grandes demandas.

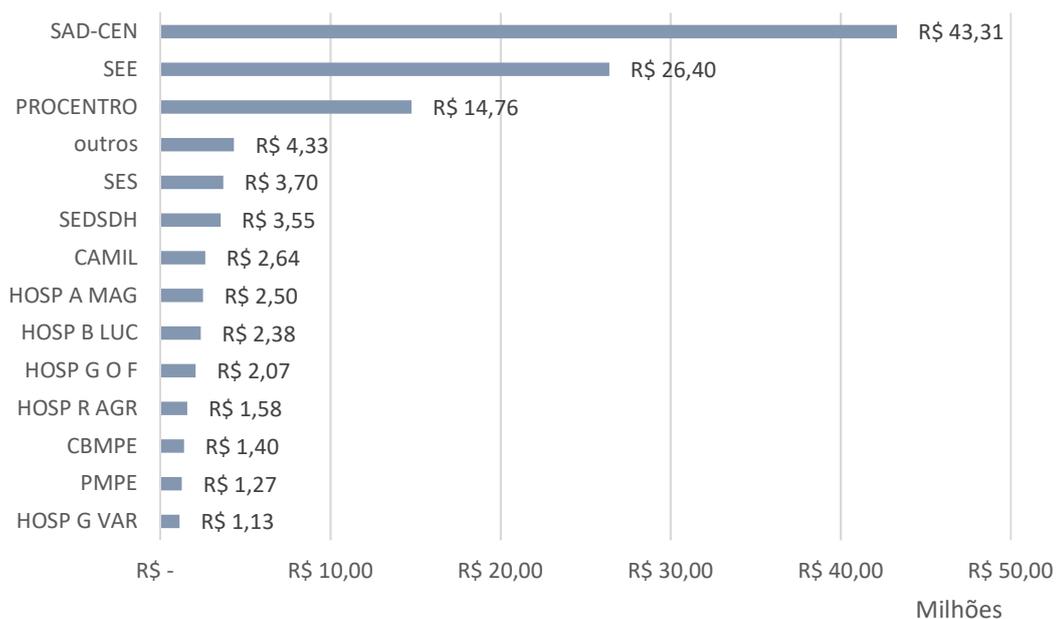
**Gráfico 6.4 - Percentual de participação no volume financeiro das compras governamentais de PE em confeccionados no período de 2013 a 2015**



Fonte: RedeCompras e Painel Licitações – valores corrigidos pelo IPCA – Elaboração Própria

Na busca por identificar que órgãos do governo estadual demandam mais confeccionados, estratificou-se as demandas e identificou-se uma forte concentração em três órgãos, em ordem decrescente a Secretaria de Administração, Secretaria de Educação e o Procentro. Conforme o Gráfico 6.5 se considerarmos apenas estes três demandantes teríamos um volume de R\$ 84,5 milhões o equivalente a aproximadamente 76% de toda a demanda do período do governo do estado.

**Gráfico 6.5 - Demonstrativo das compras governamentais de confeccionados estratificados por órgão demandante (2013 a 2015)**



Como demonstrado pelo Gráfico 6.5 a Secretaria de Administração (SAD) foi o órgão do governo estadual que mais demandou confeccionados no período analisado de 2013 a 2015, através da desagregação destes valores foi possível identificar que no tocante as compras governamentais esta secretaria comporta-se como uma secretaria meio, já que grande parte do volume demandado na verdade tem como objetivo outras secretarias que não a SAD, dentre estas destaca-se a Secretaria de Educação, que apesar de gerar suas próprias licitações, também as faz através da SAD.

Ainda na perspectiva da desagregação dos valores acima apresentados, pôde-se identificar uma forte concentração em fardamentos, R\$ 72,3 milhões no período, estes por sua vez confeccionados em sua grande maioria em tecido de malha. Acontece que este é um produto de altíssima aderência com a planta fabril instalada no APL de Confeções de Pernambuco (SINDIVEST/2016)

Considerando-se os quantitativos, em volume físico, demandados pelo estado em confeccionados, estes totalizam cerca de 10,3 milhões de peças no período analisado, apenas como base de comparação utilizando os parâmetros preconizados pelo NTCPE quando estabelece uma relação entre volume de peças de confecção e postos de trabalho gerado na indústria, equivaleria dizer que o volume demandado pelo estado de Pernambuco teria potencial, caso utilizado como política de desenvolvimento econômico, de gerar no estado cerca de 1,86 mil empregos diretos no setor, o que representa 7,8% do total de empregos gerados no setor no estado.

### **6.3 Resultados da Pesquisa que aponta a Percepção dos Empresários do APL quanto as Dificuldades e Oportunidades Geradas pelas Compras Governamentais**

Concluída a pesquisa sobre as demandas governamentais, este estudo passou a realizar uma pesquisa qualitativa através de entrevistas com empresários do setor de confecções com o objetivo de identificar a percepção dos mesmos sobre o tema das compras governamentais. As perguntas utilizadas no questionário, abrangiam questões que quantificavam sua experiência comercial nesta área, sua percepção sobre as

dificuldades e oportunidades, a pertinência de envolver as empresas do APL de confecções neste mercado, além de identificar seu interesse pessoal em participar.

A amostra da pesquisa foi calculada, considerando que as análises aqui propostas se dão em variáveis categóricas, ou seja, medidas em escala nominal. Desta forma, a partir do número de empresas cadastradas no Cadastro Industrial de Pernambuco, utilizando-se este valor como a população de empresas formais do setor no estado de Pernambuco, utilizou-se da seguinte fórmula para calcular o valor da amostra:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{Z^2 \cdot p \cdot (1 - p) + e^2 \cdot (N - 1)}$$

Onde:

n – amostra calculada

N – população

Z – variável normal padronizada associada ao nível de segurança

p – verdadeira probabilidade do vento

e – erro amostral

Desta feita, foi realizada entrevistas com 70 empresas do setor, esta amostra confere a pesquisa um grau de confiança de 90% com um erro amostral de 10%. Quando da aplicação do questionário, o mesmo foi dirigido preferencialmente ao sócio dirigente da empresa, ou ao seu principal executivo, este direcionamento foi necessário pois as informações coletadas dizem respeito a áreas estratégicas da empresa, exigindo conhecimento nas áreas fiscal, de produção e comercial. Neste sentido 82,9% dos entrevistados eram os sócios diretores das empresas, sendo os demais o seu principal executivo.

Utilizando-se de uma análise descritiva dos dados, obteve-se inicialmente a comprovação do baixo envolvimento do setor produtivo com as demandas governamentais, tendo 91,4% das empresas declarado nunca ter realizado vendas para órgãos da administração pública. Mesmo aquelas que declararam já haver comercializados produtos para o governo em qualquer de seus níveis, federal, estadual ou municipal, possuem baixa efetividade já que apenas 1,4% das empresas afirmam atuar neste mercado com uma frequência regular.

Na busca por entender essa baixa aderência do setor produtivo ao mercado, que como demonstrado anteriormente, possui um grande potencial econômico, tratou-se de identificar quais as principais dificuldades apontadas pelas empresas para se inserir neste mercado.

A primeira questão levantada identifica se o empresário do setor tem consciência de que a legislação atual confere ao micro e pequeno empresário tratamento diferenciado nos processos licitatórios, 67% dos entrevistados declararam ter conhecimento deste tratamento, contudo não sabem precisar quais são estas prerrogativas. O quadro 6.1 apresenta em ordem decrescente os principais entraves apontados pelos empresários do setor de confecções. Como pode-se observar as empresas do setor tem grandes dificuldades obter informações a respeito das atuais demandas solicitadas pelos órgãos governamentais, apesar de todo os expedientes utilizados pelo governo em dar publicidade a estas demandas. Também de forma expressiva os empresários entrevistados apontaram ter grandes dificuldades em compreender os editais e suas exigências.

Tabela 6.2 - Quadro de avaliação das dificuldades encontradas pelos empresários na inserção no mercado governamental

<b>Questão levantada</b>	<b>Muito difícil</b>	<b>Difícil</b>	<b>Razoável</b>	<b>Fácil</b>	<b>Muito fácil</b>
Obter informações sobre as demandas do governo e/ou cotações de produtos	72,5%	8,7%	10,1%	1,4%	7,2%
Compreender o processo licitatório, suas exigências e burocracia	69,6%	5,8%	13,0%	2,9%	8,7%
Conhecer as modalidades de contratação	61,8%	16,2%	11,8%	1,5%	8,8%
Manter-se atualizado do processo licitatório	59,4%	11,6%	18,8%	0,0%	10,1%
Manter cadastro ativo como fornecedor	55,1%	13,0%	17,4%	2,9%	11,6%
Cumprir as exigências do edital (certidões negativas, capacidade técnica)	51,4%	12,9%	17,1%	5,7%	12,9%

Elaboração Própria

Estas dificuldades devem, por certo, desestimular o setor produtivo em participar das licitações, mas ainda é preciso identificar qual a percepção dos empresários quanto a atratividade comercial desta relação. Neste sentido, foi solicitado aos entrevistados que classificasse sua percepção quanto a atratividade das questões levantadas na tabela 6.3.

Pode-se identificar, através da tabela 6.3, que na percepção do setor, o mercado das compras governamentais, de forma geral, não é um mercado considerado atrativo e as principais razões estão em sua dimensão e condições comerciais em especial no quesito prazo de pagamento. Importante notar que tais argumentos estão lastreados em percepções e não em experiências comerciais. Como levantado anteriormente a grande dificuldade dos empresários em obter informações sobre as demandas governamentais e em acompanhar o desfecho dos processos licitatórios poderia explicar, pelo menos em parte, a percepção empresarial de pouca atratividade com relação ao tamanho do mercado.

Tabela 6.3 - Quadro de classificação de interesse do empresariado quanto ao ambiente de negócio

<b>Questão levantada</b>	<b>Baixíssima atratividade</b>	<b>Baixa atratividade</b>	<b>Razoável</b>	<b>Atrativo</b>	<b>Muito atrativo</b>
Quanto ao tamanho do mercado	46,4%	4,3%	27,5%	14,5%	7,2%
Quanto ao prazo de pagamento	39,1%	11,6%	42,0%	2,9%	4,3%
Quanto a segurança no cumprimento dos prazos de pagamento	38,2%	13,2%	26,5%	14,7%	7,4%
Quanto aos níveis de preço e lucratividade praticados	35,3%	11,8%	33,8%	8,8%	10,3%

Elaboração Própria

Em uma outra dimensão analisada na pesquisa junto ao empresariado do setor, avaliou-se as questões operacionais da produção. Para tanto, foram apresentadas algumas demandas solicitadas pelo governo do estado de Pernambuco no período de 2013 a 2015, frente a estas demandas o setor comportou-se no ponto de vista operacional da produção, conforme o quadro 6.4.

Como pode ser observado, na percepção do empresariado, de forma geral não existem grandes dificuldades técnicas operacionais, isto pode ser em parte justificado pela grande aderência dos produtos demandados pelo governo do estado ao parque industrial instalado no APL de confecções do estado, a exemplo da malharia.

Tabela 6.4 - Quadro de avaliação das dificuldades operacionais

Questão levantada	Muito fácil	Fácil	Razoável	Difícil	Muito difícil
Quanto a exigências de qualidade e conformidade do produto	50,0%	8,9%	28,6%	7,1%	5,4%
Quanto ao prazo de entrega	35,8%	16,1%	32,1%	7,1%	8,9%
Quanto aos volumes solicitados	35,7%	3,6%	42,9%	10,7%	7,1%

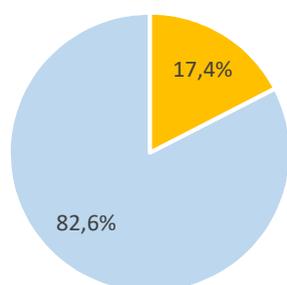
Elaboração Própria

Ainda no ambiente desta pesquisa, foram levantados alguns julgamentos feitos pelos empresários com relação as demandas governamentais e sua relevância comercial com o APL de confecções.

Neste sentido, quando arguidos, dentre duas questões, qual considera ser de maior dificuldade na relação comercial entre governo e empresas do setor, o empresariado respondeu conforme o gráfico 6.6. Apontando que as condições contratuais, compreendendo a burocracia e as exigências documentais compõem o principal entrave.

Já quando consultados quanto a pertinência do APL de confecções, participar do fornecimento das demandas governamentais, cerca de 87,1% consideraram importante que as empresas do APL se apresente como fornecedoras, não somente na esfera estadual, como também nas esferas municipais e federal, conforme gráfico 6.7.

Gráfico 6.6 - Entraves a relação comercial

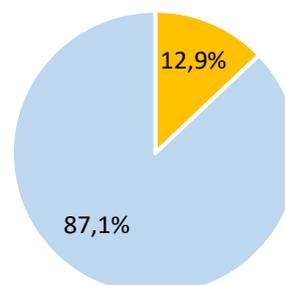


■ As condições comerciais (Preços, prazo, produto)

■ As condições contratuais (Burocracia, exigências documentais)

Elaboração Própria

Gráfico 6.7 - Considera importante as empresas do APL participarem deste mercado?



■ Não ■ Sim

Por fim, foi dirigida duas questões finais, uma busca identificar o nível de utilização da capacidade instalada atualmente nas empresas e a segunda questão aborda o interesse do empresário em participar deste mercado de compras governamentais. Os resultados obtidos apontam que as empresas utilizam cerca de 66,5% da capacidade produtiva instalada atualmente, demonstrando que há capacidade de se absorver as demandas governamentais sem a necessidade de grandes investimentos na produção, sendo necessária basicamente a contratação de novos postos de mão de obra. Já em relação ao interesse em participar deste mercado 64% declaram ter interesse e para tanto em média estariam dispostas a disponibilizar cerca de 15% de sua capacidade produtiva para este fim.

Considerando os resultados obtidos nesta pesquisa junto aos empresários do setor, fica claro que uma parcela importante da produção pernambucana poderia ser destinada as compras governamentais, assim como é possível concluir que este direcionamento se daria sem grandes dificuldades, considerando o alto nível de aderência dos produtos demandados, o interesse demonstrado por parcela significativa dos empresários e por fim pela capacidade industrial instalada ociosa e atualmente disponível.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como principal objetivo identificar se é possível utilizar-se das chamadas compras governamentais, em especial as demandas por confeccionados do governo do estado de Pernambuco, como vetor do desenvolvimento do Polo de confecções de Pernambuco.

Como resultado do resgate teórico sobre o papel do estado no desenvolvimento econômico, sob a perspectiva dos APLs, bem como da existência de novos espaços produtivos, chamados de aglomerados ou arranjos produtivos locais, pode-se através deste estudo chegar a conclusões importantes. A luz da teoria do desenvolvimento endógeno e de outros pensamentos, ficou evidenciado a importância do protagonismo local no desenvolvimento econômico, a necessidade de uma ampla articulação entre as instituições a fim de produzir melhores resultados na economia e a influência de variáveis culturais e sociais locais no modelo de desenvolvimento econômico.

Neste cenário, cabe ao Estado o papel de articulador e incentivador destes agentes e instituições, de propiciar um ambiente adequado no ponto de vista da infraestrutura econômica e social.

Pode-se ainda comprovar que os aglomerados ou arranjos produtivos locais (APL) por sua vez, não são necessariamente um fenômeno recente, mas que possuem grande potencial no desenvolvimento regional, os ganhos obtidos pela proximidade de um grande número de empresas com alto nível de especificidades produtivas, podem e devem ser potencializados por políticas que estimulem o emprego de novas tecnologias, da disseminação da informação, da capacitação da mão de obra e de modelos colaborativos de produção, respeitando-se sempre as características locais nos quais estão inseridas.

Neste sentido, a ação do Estado junto aos APLs deve estar centrada no fortalecimento das competências dos agentes locais e esta atuação será eficiente ao ponto que promover melhorias na capacidade produtiva deste aglomerado.

Este estudo tratou também de fundamentar a pertinência e o potencial do uso das compras governamentais para além de suas atribuições ordinárias, colocando-as como importante instrumento de incentivo ao desenvolvimento econômico. Pode-se através das demandas governamentais atingir objetivos sociais, ambientais e econômicos sem

grandes impactos sobre os cofres públicos é o que convencionou-se chamar de melhor preço em detrimento do menor preço.

No ponto de vista da atividade econômica, os efeitos positivos do uso das compras governamentais têm especial impacto nas MPEs, promovendo a formalização, estímulo à inovação e disseminação tecnológica.

Como resultados obtidos pela pesquisa promovida neste estudo, quando da contabilização e classificação dos volumes demandados pelo governo do estado de Pernambuco por confeccionados, pôde-se evidenciar um significativo volume de confeccionados adquiridos pelo governo do estado de Pernambuco anualmente, tendo desta forma, o montante necessário para causar de fato resultados positivos efetivos no setor, resultantes do uso destas demandas no APL de confecções de Pernambuco.

Ainda na perspectiva da referida pesquisa, pode-se concentrar a atuação nas secretarias de administração e de educação a fim de promover uma maior integração com o setor produtivo. O alto nível de aderência do produto demandado pelo estado com o parque industrial instalado no estado permite que essa integração seja feita de forma mais veloz, sem grandes investimentos por parte do setor produtivo.

Neste sentido, pode-se comprovar a existência de um arcabouço jurídico federal e estadual, que já permite priorizar as MPEs nas demandas governamentais, sendo necessário, contudo uma maior evolução nesta matéria.

Dentre as vantagens tangíveis, sob a perspectiva do poder público, do uso de tais demandas dirigidas ao APL de confecções de Pernambuco pode-se destacar a geração de um expressivo número de empregos na região agreste do estado, aumento na arrecadação de impostos, estímulo a diminuição da informalidade do setor, fortalecendo uma atividade que está entre as mais importantes indústrias de transformação do estado.

Do ponto de vista do APL de confecções do estado, as vantagens tangíveis são muitas, dentre elas pode-se destacar: o aumento do encadeamento da atividade entre as empresas, disseminação de práticas e tecnologias produtivas, incentivo a inovação, incentivo a capacitação da mão de obra, redução da sazonalidade do setor, incentivo a modelos comerciais mais estruturados e incentivo a melhoria na gestão.

Este estudo, contudo, conseguiu comprovar através de pesquisa a baixa integração do setor produtivo com o ambiente das compras governamentais, ficou evidenciado que a

burocracia, o desconhecimento e ainda a baixa compreensão quanto ao rito do processo licitatório estão dentre os principais entraves, causando muitas vezes percepções distorcidas quanto a atratividade do negócio.

Por outro lado, o empresariado, em sua maioria, afirma ter interesse em participar deste mercado e ainda diz possuir capacidade técnica e produtiva para atendê-lo. De fato, o empresariado considera não só interessante no ponto de vista empresarial, ou seja, como estratégia comercial de sua empresa participar deste mercado, como também considera importante que estrategicamente o APL de confecções de Pernambuco se faça presente neste mercado.

Como forma de promover uma maior atratividade ao setor produtivo, fica claro a necessidade da promoção de um maior conhecimento à classe empresarial sobre o processo de aquisição destes produtos, facilitar a interpretação dos editais licitatórios e promover maior segurança quanto ao cumprimento dos parâmetros comerciais pactuados.

A utilização da interlocução de instituições locais como sindicatos, associações podem ser de grande valia neste processo, disseminando maior conhecimento e assessorando as pequenas empresas na participação dos certames.

Modelos consorciados de produção devem ser estimulados pelo poder público, dada as características estruturais do setor em Pernambuco que conta essencialmente com microempresas, pode-se através deste modelo atender maiores demandas, disseminar de forma mais intensa novas tecnologias de produção e de gestão. Pode-se ainda através desta prática promover melhores resultados nas áreas financeiras e de qualidade, através dos ganhos de escala, do encadeamento das atividades, ganhos na logística e da aquisição de matéria prima de forma conjunta.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AREND, M., CARIO, S. A., & ENDERLE, R. A. (2012). *Instituições, Inovações e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Pesquisa & Debate, numero 1 (41) pp. 110-133.
- BARQUERO, A. (2001). *Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.
- BARROSO, J. A., & SOARES, A. A. (2009). O impacto das políticas públicas no desenvolvimento de arranjos produtivos locais: o caso do APL de ovinocaprinocultura em Quixadá, Ceará. *Revista de Administração Pública*, 1435-1457.
- BECATTINI, G. (1991). *Italian Industrial Districts: Problems and Perspectives*. International Studies of Management & Organisation, Vol. 21 n.1, pp 83-90.
- BIDERMAN, R. e. (2008). *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: FGV.
- CARVALHO, F. J., SOUZA, F. E., SICSÚ, J., PAULA, L. F., & STUDART, R. (2006). *Economia Monetária Financeira: Teoria e Política*. Rio de Janeiro: Campus.
- CASTELLS, M., & HALL, P. (1993). *Las tecnópolis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madri e Londres: Alianza Editorial.
- CONAMPE. (2014). *CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E DOS EMPREENDEDORES INDIVIDUAIS*. Fonte: <http://conampe.org.br/2014/02/14/pequenos-negocios-comandam-geracao-de-empregos-em-2013/>
- COSTA, E. J. (2010). *Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional*. Brasília: Mais Gráfica Editora.
- CROCCO, M. A.; GALINARI, R.; SANTOS, F.; LEMOS, M.B.; SIMÕES, R. (maio/agosto de 2006). Metodologia de identificação de aglomerações produtivas locais. *Nova Economia*, p. v.16 n.2.
- EDQUIST, C., HOMMEN, L., & TSIPOURI, L. (s.d.). (Eds.). *Public technology procurement and innovation*. Estados Unidos: Kluwer Academic Publishers, 2000. (Economics of Science, Technology and Innovation, v. 16).
- FEITOSA, C. O. (08 de 06 de 2016). *eumed.net*. Fonte: eumed: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009a/521/Teoria%20do%20Desenvolvimento%20Regional%20Endogeno.htm>
- FIUZA, E. (s.d.). *Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas*. In: *SALGADO, L. H.; FIUZA, E. P. S. (Orgs.). Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras? Brasília: Ipea, 2009. v. 2. p. 239-274. Disponível em: <<http://goo.gl/GZP4HS>>*.

- FREEMAN, C. (1994). *The economics of technical change*. Cambridge Journal of Economics. Cambridge: vol 18, pp. 463-514.
- FURTADO, C. (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de cultura S. A.
- GENRO, T. (2000). Entrevista concedida à Revista Eletrônica de Administração — Read, v. 6, n. 3, 15.
- GEROSKI, P. (1990). *Procurement policy as a tool of industrial policy*. International review of applied economics, v. 4, n. 2, p. 182-198.
- Gil, A. C. (2012). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- GREMAUD, A. P., VASCONCELLOS, M. A., & TONETO JUNIOR, R. (2002). *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: 2002.
- GRILO, L. M., & ALVES, R. T. (2011). *Guia Prático de Análise do Value for Money em Projetos de PPP*. São Paulo.
- HUMBERT, M. (2005). Globalização e glocalização: problemas para países em desenvolvimento e implicações para políticas supranacionais, nacionais e subnacionais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL CONHECIMENTO, SISTEMAS DE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. Rio de Janeiro: Anais... Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 18 a 19 de agosto.
- IPEA. (jun./dez. de 2004/2005). Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Planejamento e políticas públicas, n. 27.
- KANDIR, A. (1989). *A dinâmica da inflação: uma análise das relações entre inflação, fragilidade financeira do setor público, expectativas e margens de lucro*. São Paulo: Nobel.
- LUNDVALL, B., & BORRÁS, S. (s.d.). *Science, technology and innovation policy*. The Oxford handbook of innovation, p. 599-631, 2005.
- MALERBA, F., & MCKELVEY, M. (2010). *Conceptualizing knowledge-intensive entrepreneurship: concepts and models*. Athens, Apr. 2010. Fonte: <<http://goo.gl/KfmPaG>>
- Marshall, A. (1920). *Principles of Economics*. Londres: Macmillan and Co., Ltd.
- MATOS, M. P., & ARROIO, A. (2011). *Políticas de apoio a micro e pequenas empresas no Brasil: Avanços no período recente e perspectivas futuras*. Fonte: repositorio.cepal.org: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/3947>
- MELO, A. I. (Janeiro de 2006). *Distritos Industriais Marshallianos: O caso de Águeda*. Fonte: ResearchGate: [https://www.researchgate.net/publication/265786018\\_Distritos\\_Industriais\\_Marshallianos\\_o\\_Caso\\_de\\_Agueda](https://www.researchgate.net/publication/265786018_Distritos_Industriais_Marshallianos_o_Caso_de_Agueda)
- MELO, J. (1995). A Região da Marinha Grande: um Distrito Industrial? *Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica*. Coimbra.
- MOURA, A. M. (11 de 05 de 2016). *Repositório do Conhecimento do IPEA*. Fonte: repositorio.ipea.gov.br: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5584/1/BRU\\_n07\\_compras.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5584/1/BRU_n07_compras.pdf)
- MYTELKA, L., & FARINELLI, F. (2000). *Local clusters, innovation systems and sustained competitiveness*. In: SEMINÁRIO ARRANJOS E SISTEMAS

- PRODUTIVOS LOCAIS E AS NOVAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E TECNOLÓGICO*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ.
- NUNES, P. (19 de 12 de 2015). *Knoow.net*. Fonte:  
<http://knoow.net/cienceconempr/economia/laissez-faire/>
- PORTER, M. E. (1993). *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro: Campus.
- PUTNAN, R. (1999). *Comunidade e Democracia – A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- ROSSA, C. G. (11 de 05 de 2016). *RED CIDIR*. Fonte:  
[http://redcidir.org/nueva2014/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=510:\\_Artigo%20Catia&id=28:iii-simposio-2010&Itemid=546&start=20&lang=es](http://redcidir.org/nueva2014/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=510:_Artigo%20Catia&id=28:iii-simposio-2010&Itemid=546&start=20&lang=es)
- ROSSATO, J., & BELLEN, H. M. (4 a 7 de setembro de 2011). *Licitações Sustentáveis: um Levantamento das Iniciativas Adotadas na Administração Pública*. Fonte: ANPAD: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ESO2131.pdf>
- SCHMITZ, H., & NADVI, K. (1999). *Clustering and Industrialization: Introduction*. *World Development*, 27(9), 1503-1514.
- SCHUMPETER, J. A. (1982). *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural.
- SEBRAE. (2014). *SEBRAE*. Fonte: Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira:  
<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>
- SEBRAE/PE. (2012). *ESTUDO ECONÔMICO DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE CONFECÇÕES DO AGRESTE PERNAMBUCANO, 2012*. RECIFE.
- SQUEFF, F. d. (2014). *O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento Tecnológico: Análise do Caso Brasileiro*. Brasília, DF: IPEA.
- SUZIGAN, W., FURTADO, J., & GARCIA, R. (2002). *Clusters ou Sistemas Locais de Produção e Inovação: Identificação, Caracterização e Medidas de Apoio*. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento das Políticas Industrial e Tecnológica.
- TELES, J. A., FILHO, J. L., ZYLBERMAN, M., & ANDRADE, G. (2016). *RESULTADOS DO USO DO PODER DE COMPRA DO GOVERNO DE SERGIPE A FAVOR DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: LEI DE LICITAÇÕES 6206/07*. Fonte: Escola de Gestão:  
[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/painéis\\_II\\_congresso\\_consad/painel\\_33/resultados\\_do\\_uso\\_do\\_poder\\_de\\_compra\\_do\\_governo\\_de\\_sergipe.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/painéis_II_congresso_consad/painel_33/resultados_do_uso_do_poder_de_compra_do_governo_de_sergipe.pdf)
- VEIGA, J. E. (2006). *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond.
- WIESNER, E. (1996). *La Economía Neoinstitucional, La Descentralización y la Gobernabilidad Local. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Proyecto Regional Cepal-GTZ: Descentralización Fiscal en América Latina*. Bogotá.