

Estrutura de governança e política pública de apoio a arranjos produtivos: um estudo no setor de tecnologia da informação da Bahia

Governance structure and public policy supporting productive arrangements: a study in the Bahia information technology sector

Estructura de gobernanza y política pública que apoyan acuerdos productivos: um estudio em el sector de la tecnología de la información de Bahia

Recebido: 11/07/2020 | Revisado: 13/07/2020 | Aceito: 14/07/2020 | Publicado: 20/07/2020

Murilo Barreto Santana

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4982-1403>

Universidade Estadual de Santa Cruz, Brasil.

E-mail: mbsantana@uesc.br

Resumo

Este artigo visa compreender como a estrutura de governança escolhida pelos empresários de Tecnologia da Informação (TI) na Bahia é capaz de influenciar determinadas características da política pública de apoio a arranjos produtivos no estado. Como forma de chegar ao objetivo proposto desenvolveu-se os seguintes passos: i) Caracterização das estruturas de governanças das empresas no arranjo de TI da Bahia; ii) Exame da bibliografia e documentos da política pública que revelem o estímulo a qualquer uma das estruturas de governança; iii) Análise da influência da estrutura de governança dos empresários de TI sobre as características do apoio concedido pela política pública. A pesquisa contou com o apoio do arcabouço teórico da Nova Economia Institucional (NEI), especificamente na Economia dos Custos de Transação (ECT), nos estudos de Oliver Williamson (1985, 1990, 1996). Por meio de pesquisa bibliográfica, documental e análise de questionários foi possível chegar aos resultados previstos. Como resultados é possível afirmar que a política pública baiana estimulou, em especial, transações desenvolvidas por meio de contratos (híbridas) e mecanismos de preço (mercado). Concluiu-se que a estrutura de governança dos empresários de TI foi capaz de estimular a política pública de apoio a arranjos produtivos na Bahia.

Palavras-chave: Governança de empresas; Política pública; Arranjos e sistemas produtivos locais.

Abstract

This article aims to understand how the governance structure avoids the entrepreneurial skills of Information Technology (IT) in Bahia and is able to influence certain characteristics of public policy in support of non-state productive explorations. As a way to confirm the objective, the proposal is followed by the following steps: i) Characterization of the governance structures of companies that did not start from IT in Bahia; ii) Review of bibliography and public policy documents that reveal or encourage any governance structure; iii) Analyze the influence of the governance structure of two IT entrepreneurs on the characteristics of the support provided by public policies. In search of theoretical support from the Nova Institutional Economics (NEI), specifically in Transaction Cost Economics (ECT), we studied Oliver Williamson (1985, 1990, 1996). Through bibliographic, documentary research and analysis of questionnaires it was possible to arrive at the expected results. As a result, it is possible to affirm that Bahian public policy stimulated, in particular, transactions developed through contracts (hybrids) and price mechanisms (market). It was concluded that the governance structure of IT entrepreneurs was able to stimulate public policy to support productive arrangements in Bahia.

Keywords: Corporate governance; Public policy; Local productive arrangements and systems.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo comprender cómo la estructura de gobernanza evita las habilidades empresariales de la Tecnología de la Información (TI) en Bahía y es capaz de influir en ciertas características de las políticas públicas en apoyo de las exploraciones productivas no estatales. Como una forma de confirmar el objetivo, la propuesta es seguida por los siguientes pasos: i) Caracterización de las estructuras de gobierno de las empresas que no partieron de TI en Bahía; ii) Revisión de bibliografía y documentos de política pública que revelen o alienten cualquier estructura de gobierno; iii) Analizar la influencia de la estructura de gobernanza de dos empresarios de TI sobre las características del soporte brindado por las políticas públicas. En busca del apoyo teórico de la Nova Institutional Economics (NIE), específicamente en Transaction Cost Economics (TCE), estudiamos a Oliver Williamson (1985, 1990, 1996). A través de la investigación bibliográfica, documental y el análisis de cuestionarios fue posible llegar a los resultados esperados. Como resultado, es posible afirmar que la política pública bahiana estimuló, en particular, las transacciones desarrolladas a través de contratos (híbridos) y mecanismos de precios (mercado). Se concluyó que la estructura de

governança de los empresarios de TI fue capaz de estimular la política pública para apoyar los arreglos productivos en Bahía.

Palabras clave: Gobierno corporativo; Política pública; Arreglos y sistemas productivos locales.

1. Introdução

As governanças têm sido pesquisadas em diversos estudos por intermédio da Teoria Institucional em abordagens da Nova Economia Institucional (NEI), em especial no sub-ramo da Economia dos Custos de Transação (ECT), quem tem como principal expoente Oliver Williamson (1985, 1990, 1996). O autor caracteriza as governanças como mecanismos de coordenação utilizados pelas organizações para reduzir custos de transação *ex-ante* ou *ex-post* e despesas de operação.

Williamson (1990) define ainda três tipos de estruturas de governança: mercados, hierarquias e híbridas (esta última formada por aspectos da governança de mercado e da hierarquia). As três estruturas de governança mencionadas se distinguem por conta da coordenação e controle empregados, e dependem de três características das transações: a incerteza do ambiente transacional, o grau de especificidade dos ativos imersos nas negociações, e a frequência com que ocorrem as transações.

Por meio desse arcabouço teórico neoinstitucionalista este artigo visa desenvolver um estudo a respeito das governanças de empresários em Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (ASPLs). No Brasil, a discussão sobre os ASPLs e a coordenação das atividades dos microempresários (governanças) dentro dos arranjos, aos poucos tem conquistado graus de importância. A partir desse contexto constituíram-se formas de apoio público em diversos estados por meio de políticas públicas de suporte a arranjos que envolvem federação, estados e municípios. (Naretto, Botelho, Mendonça, 2004).

A NEI nos ilumina quanto ao fato de que as instituições são capazes de influenciar as características de políticas públicas. Sob essa consideração, as instituições possuem o poder de definir escolhas políticas e mudar a posição dos atores tornando o curso de algumas políticas mais fáceis. (Souza, 2006). As políticas teriam suas características influenciadas por meio de um curso de ações delimitado pelas instituições e atores que compõem as governanças. Souza (2006, p. 39) considera que uma das grandes contribuições do neoinstitucionalismo para a área de políticas públicas refere-se ao fato de que “instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores”.

Diversas pesquisas têm se concentrado na relação entre instituições e políticas públicas (Souza, 2006). Alguns exemplos são os trabalhos de Shugart, Haggard (2001), e Roller (2005). Contudo, não é possível encontrar estudos que tenham se preocupado com o mesmo foco de análise deste estudo, considerando a possível influência das estruturas de governança sobre as políticas públicas.

Ponderando o exposto, as investigações propostas para este estudo buscam responder o seguinte questionamento: Como as características da estrutura de governança escolhida pelos empresários no ASPL de TI podem ser capazes de influenciar, juntamente com grupos e instituições, as características/forma de apoio da política pública PROGREDIR? O grande desafio explicativo deste artigo é compreender como as governanças (por meio das características das transações dos empresários) podem influenciar/explicar determinadas características da política de apoio aos arranjos baianos.

Este artigo, além dessa introdução, apresenta ainda mais quatro seções. A segunda apresenta o referencial teórico que serviu de base para o desenvolvimento desta pesquisa. Em seguida, os procedimentos metodológicos são demonstrados. A quarta seção apresenta então os resultados do estudo por meio de três subtópicos. A quinta seção demonstra as considerações finais com as sugestões de trabalhos futuros, além das referências.

2. Referencial Teórico

2.1 NEI: O estudo da governança por meio da ECT

A Nova Economia Institucional (NEI) se preocupa com os estudos da governança por meio da Economia dos Custos de Transação (ECT) e da Economia dos Custos de Mensuração (ECM). Por conta do pouco impacto empírico da ECM, este artigo se utilizará da ECT como forma de analisar suas governanças. De acordo com a ECT, proposta por Williamson (1985), os custos de transação são diminuídos de acordo com a melhor escolha da estrutura de governança, considerando as características da transação.

Na visão de Williamson (1985, 1996) inexistente uma estrutura mais eficiente (minimizadora de custos) de governança que as demais. A eficiência estaria atrelada a adequação da estrutura de governança aos aspectos que caracterizam determinada transação. O autor descreve as características das transações por meio da especificidade dos ativos envolvidos, frequência de ocorrência e incerteza que envolve o ambiente. Essas características são responsáveis por determinar a estrutura de governança adotada pelas organizações.

A incerteza determina a obrigação de um controle mais intenso das transações. O controle, assim, está ligado à diminuição da condição de incerteza. Por sua vez, a frequência diz respeito ao número de ocorrências das transações. Quanto mais frequente uma transação é executada, mais dependentes tornam-se as suas partes. Por fim, a especificidade dos ativos, na visão de Williamson, refere-se à perda de valor dos ativos envolvidos em uma determinada transação, caso não se concretize. Quanto maior a especificidade do ativo envolvido, especialmente em ambientes de incerteza, maior a necessidade de uma governança especializada, ou seja, de um controle mais hierárquico das transações. Quando existe baixa especificidade de ativos o mercado é a melhor estrutura de governança a ser adotada. (Williamson, 1985, 1996).

A partir das considerações do autor existiriam basicamente três tipos de estruturas de governança: mercado, hierarquias e híbrida. (Williamson, 1985, 1996). Os pesquisadores da nova economia institucional examinam as transações como forma de entender se estas se dão por intermédio de mecanismos de preço (mercado), por meio de hierarquias conferidas pelos atores do processo (hierarquias), ou se são o resultado de uma construção mista de governança, em que ocorre colaboração e contratos firmados (formas híbridas).

Em estruturas de governança via mercado, segundo a visão de Williamson (1985, 1996), existe pouca especificidade de ativos, o que gera menores custos de transação e operação. Os atores que transacionam entre si normalmente possuem conhecimento a respeito do produto, a incerteza e a frequência nas transações são pouco relevantes, e, em geral, não se faz necessário o desenvolvimento da reputação entre as partes. A estrutura de governança e mercado possui, portanto, um baixo controle sobre o comportamento dos agentes. O sistema básico de ajuste é via preço.

As governanças de mercado são baseadas em experiências anteriores dos atores de uma transação. Considerando que existem muitos vendedores e compradores no mercado, possíveis distúrbios serão corrigidos por meio de preços competitivos, gerando estímulos a redução dos custos de transação. Os custos com burocracia quase inexistem. Para Williamson (1985), a estrutura de governança de mercado é a mais adequada quando as transações se dão com ativos de baixa especificidade – o que não demanda uma estrutura hierárquica ou especializada, pois não se faz necessário utilizar regras características para a transação, somente regras mais gerais que podem ser aplicadas em qualquer transação.

A hierarquia, ao contrário do mercado, é utilizada por conta da possibilidade de comportamento oportunista, considerando que existe um alto nível de incerteza do ambiente, frequência das transações e de especificidade dos ativos. Costumeiramente a estrutura

hierárquica ocorre quando existe a internalização total das atividades em uma única organização (Williamson, 1985).

Neste tipo de governança a decisão ocorre por autoridade. Williamson (1985, 1996) considera que existe uma alta utilização de controles administrativos por se tratar de uma transação que envolve ativos específicos. Nessas relações existe certa interdependência mútua entre as partes havendo a necessidade de soluções corporativas que regulem as transações. Deve-se considerar que, em estruturas de governança hierárquica há altos custos com burocracias, além de perdas de economias de escala, ao contrário do que ocorre em governanças de mercado.

Para Williamson (1985), a hierarquia e as formas híbridas são consideradas como mecanismos alternativos ao mercado, e buscam minimizar o oportunismo em situações em que estão presentes os elementos que definem a natureza das transações. Não havendo nenhum dos elementos presentes, as transações podem ser realizadas com eficiência no mercado.

Por sua vez, os contratos ou formas híbridas, de acordo com Williamson (1985), referem-se às estruturas de governança intermediárias a mercados e hierarquias, sendo caracterizada tanto por aspectos da estrutura de governança mercado quanto pela hierarquia. Em seus estudos, o autor realça o modo essencialmente residual das relações sociais na construção dessa estrutura de governança destacando as outras duas composições. Nessa visão, o mercado é entendido como algo natural, mas que possui falhas. Como forma de resolver essas falhas é que surgem as organizações - mantidas unicamente com o intuito de alcançar eficiência. As formas híbridas representariam, portanto, alternativas intermediárias ou combinadas de recursos dos mercados e hierarquias (Williamson, 1985; Boris, Jeminson, 1989).

As formas híbridas são utilizadas quando os mercados e hierarquias não atendem as necessidades de eficiência, sendo apontadas como meio ideal de coordenação. Isso significa dizer que a opção entre os meios de coordenação se dão pela natureza das transações a serem cultivadas. Como visto, a natureza das transações é definida por conta da especificidade dos ativos abarcados nos acordos, a constância dessas transações e a incerteza presente no ambiente. Assim, de acordo com o ativo negociado, da frequência e da incerteza presente as transações e relações podem ser dar mais por contratos ou por confiança e reputação, por exemplo. (Williamson, 1985, 1996).

Borys e Jemison (1989) complementam o pensamento de Williamson a respeito das formas híbridas. Os autores exaltam que existem algumas causas para as redes merecerem

destaque. As causas estariam ligadas ao fato de serem capazes de representar uma maneira de melhorar os resultados ou a capacidade de uma organização e gerar novas estratégias comerciais, bem como pelo fato das formas híbridas possuírem aspectos específicos que tornam difícil serem explicadas por teorias ou explicar seus modos de operação e causas. Os autores explicam as formas híbridas como arranjos entre organizações que podem se valer de recursos e/ou de estruturas de governança de mais de uma organização, encontrando-se entre os dois extremos de mercado e hierarquia. As formas híbridas, sob a perspectiva de Borys e Jeminson, podem ainda ser vistas como espaços de relacionamento de poder e confiança pelos quais as organizações intermediam recursos e chegam a vantagens de eficiência econômica. São consideradas como “redes de relacionamento de poder e confiança” pelas quais as organizações trocam influência e recursos, conseguindo benefícios de efeito econômico.

2.2 ASPLs de Tecnologia da Informação e as políticas de apoio

A partir das vantagens observáveis em aglomerações, uma abordagem em especial de aglomeração ganha destaque no país: os Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (ASPLs). A REDESIST, uma rede de pesquisa interdisciplinar, formalizada desde 1997, sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, é a principal responsável pela discussão e disseminação dos arranjos e sistemas produtivos locais, com foco no desenvolvimento industrial e tecnológico brasileiro.

Inicialmente conhecidos como Arranjos Produtivos Locais (APLs), os arranjos ganham nova denominação de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (ASPLs) por meio do trabalho de Lastres e Cassiolato (2003) junto a REDESIST. Segundo os autores, os Arranjos Produtivos Locais (APLs) se caracterizam por “representarem aglomerações territoriais de agentes políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes”. (Lastres & Cassiolato, 2003, p. 3). Os APLs comumente contam ainda com a participação de empresas, formas de representação, associações, além de organizações públicas de apoio. Um importante aspecto que distingue o APL do ASPL é o fato de que nos APLs podem existir vínculos incipientes entre os membros. Por sua vez, os ASPLs se caracterizam por representar arranjos em que “interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, com potencial de gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local”. (Lastres & Cassioalato, 2003, p. 4).

Os arranjos produtivos brasileiros são constituídos em territórios e concebem um processo histórico, sociocultural e econômico. Por meio da formação histórica do ASPL a comunidade incorporaria também todo processo da cultura local, reforçando assim, por meio das relações, a construção social. (Lastres & Cassiolato, 2003). Os processos que envolvem esses arranjos são criados, a partir da cooperação entre empresários e órgãos de apoio, a exemplo do SEBRAE e IEL, e do poder público (Lastres & Cassiolato, 2003). O apoio público, por sua vez, é demandado a subsidiar as atividades do ASPL por meio de incentivos financeiros, estímulo a aproximação e articulação de apoiadores, etc.

O apoio público, no Brasil, torna-se mais visível apenas ao fim dos anos 1990, quando as estratégias de apoio a MPEs no Brasil passam a contemplar uma visão mais ampla das organizações. Os arranjos e sistemas produtivos locais geograficamente concentrados começam a receber atenção do Estado. Diversas ações de identificação de possíveis arranjos foram desenvolvidas em todo o país com o intuito inicial de diminuir as diferenças regionais. As empresas passam também a contar com outros modos de apoio, para além de mudanças nas regras de inclusão no Simples ou ações pontuais. (Santana, 2012).

No estado da Bahia, o apoio a ASPLs se deu por meio do Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial - O PROGREDIR, que, segundo o sítio da SECTI (2016), durante certo tempo, foi o programa com o estágio mais avançado de apoio aos Arranjos Produtivos Locais do país, conforme a avaliação realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O programa foi coordenado pela SECTI (Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Bahia) em parceria com o BID, SEBRAE e IEL e beneficiou 11 ASPLs de diversos setores de atuação (SECTI, 2010).

Como forma de desenvolver seu ideal inicial - minimizar as desigualdades regionais e fortalecer a competitividade dos empresários- a política pública de apoio a APLs denominada de “Programa PROGREDIR” surge, em especial, considerando o trabalho cooperado (por meio de grupos formais e informais de membros dos ASPLs). Visou, em sua formulação, apoiar e fortalecer a presença de associações civis, sindicatos e grupos informais que atuavam de forma coletiva como forma de desenvolver a governança dos arranjos. (Secti, 2010).

3. Procedimentos Metodológicos

Essa pesquisa é qualificada como analítica, aplicada, qualitativa, exploratória e, bibliográfica e documental, de estudo de caso.

Optando pelo número reduzido de casos, no primeiro momento o recolhimento de dados deste artigo foi realizado por meio de pesquisas bibliográficas e documentais. A respeito da pesquisa de dados documental e bibliográfica, pode-se afirmar que estas constituem técnicas importantes na pesquisa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema. (Ludke e André, 1986). A busca se centrou em documentos da política estadual da Bahia, como: documentos de apresentação; atas de reuniões de pessoal responsável; atas de reuniões de empresários ligados a um ASPL.

Em um segundo momento foram coletados os dados por meio de questionários. A aplicação dos questionários foi desenvolvida junto aos empresários participantes do ASPL de TI. O questionário contém 21 questões em que os empresários deveriam indicar a frequência das principais transações desenvolvidas pelos empresários de TI como modo de identificar qual o tipo de estrutura de governança é mais comum nas organizações. Foi desenvolvida uma escala likert de 5 pontos em que o “1” correspondia ao “nunca”, o “2” a “pouca frequência”, o “3” a “frequência moderada”, o “4” a “quase sempre, e o “5” ao “sempre”. Para o 1 foi dado peso 0, para o 2 peso 0,25, para o 3 peso 0,5, para o 4 peso 0,75 e para o 5 peso 1. Por meio dos pesos foi possível chegar a média das respostas dos empresários e entender em qual nível de frequência encontra-se determinado tipo de transação no arranjo produtivo.

Os empresários foram escolhidos ao obedecer alguns critérios de participação. Deveriam obrigatoriamente ter participado de todas as ações da última fase do suporte, o Projeto Estruturante. No total, 22 empresários foram consultados de um total de 27 indivíduos aptos à pesquisa. O número de empresários consultados foi finalizado por meio do entendimento da técnica conhecida como saturação. Após verificação de que a partir do 19º empresário consultado os resultados tenderiam a ser bastante semelhantes, cessou-se a pesquisa.

Por meio das técnicas *snow-ball* e saturação foi possível chegar ao número da amostra pesquisada. Foram consultados inicialmente os empresários que desenvolveram além de todo o Projeto Estruturante, os Planos de Negócio. Os contatos foram fornecidos por um ex-agente do PROGREDIR na SECTI, em Salvador-BA. Os primeiros respondentes ficaram responsáveis por indicar colegas e participantes da política. Foi preciso entrar em contato via telefone, e-mail, e presencialmente com os indicados como forma de entender se estavam aptos a responder a pesquisa, considerando o critério de obrigatória participação em todas as partes do processo de apoio.

Os questionários foram validados por meio do alfa de cronbach, buscando maior confiabilidade em seus resultados. O alfa de Cronbach representa um instrumento estatístico que quantifica, numa escala de 0 a 1, a confiabilidade de determinado questionário. Para esta pesquisa obteve-se alfa de cronbach de 0,8, índice aceitável e bem avaliado, conforme descrito por estudiosos da técnica. Autores, a exemplo de Cortina (1993), afirmam que o coeficiente alfa se revelou como uma das mais relevantes ferramentas estatísticas que consideram a construção de testes e sua aplicação.

Os resultados dos questionários serviram para auxiliar o pesquisador a construir as estruturas de governança mais utilizadas pelos empresários (por meio das características das transações: grau de incerteza, frequência e especificidade dos ativos). Foram realizadas ainda entrevistas exploratórias, como forma de esclarecer dúvidas do pesquisador, junto aos membros responsáveis pelas políticas na secretaria estadual e representantes de entidades de apoio. A consulta aos parceiros envolvidos (IEL, SEBRAE) foi realizada considerando a necessidade de acesso a documentos de exclusividade desses atores.

A análise dos dados coletados se deu, além da observância dos dados quantitativos, bem como por meio de análise bibliográfica e documental. A análise documental e bibliográfica se propôs a desenvolver novas formas de compreensão dos fenômenos pesquisados. O investigador analisou e interpretou os dados à luz do referencial teórico adotado, sintetizando as informações e determinando tendências.

Foi desenvolvida uma base documental, que acompanhada dos procedimentos de análise, permitiu a criação das unidades de categorização de dados brutos. A documentação foi dividida de acordo com as unidades de análise, em subgrupos correspondentes aos componentes descritos no modelo de análise da pesquisa.

4. Resultados e Discussões

4.1 Estrutura de governança dos empresários do ASPL de TI

Como forma de entender qual a estrutura de governança mais comum aos empresários ligados ao arranjo de TI torna-se necessário, conforme determina a Economia dos Custos de Transação, deve-se estudar as características das transações. Foram consideradas quatro principais tipos de transação: as que envolvem compra de material e equipamentos; de venda de produtos e serviços; estão ligadas ao desenvolvimento de produtos e processos; e

relacionadas ao design e estilo de produtos. Foram avaliadas a frequência, especificidade de ativos e a incerteza presente nessas transações.

A frequência mensura basicamente o número de ocorrências das transações. Os resultados demonstram que apenas as transações que envolvem design e estilo de produtos possuem pouca frequência. Esse aspecto pode ser explicado por conta de os produtos e serviços oferecidos pelos empresários não demandarem design e estilo característicos. Por outro lado, todas as outras transações (que envolvem compra de material e equipamentos, venda de produtos e serviços, e desenvolvimento de produtos e processos) tiveram relativa ocorrência, tendo resultados fluando entre a “frequência moderada” e o “quase sempre”. A característica da alta frequência das transações aumenta os custos de transação dos empresários, segundo Williamson (1985, 1990, 1996).

Por sua vez, com relação à especificidade considerou-se as transações que se relacionam com a possibilidade de um ativo ser utilizado em outra operação que não lhe é específica. Caracterizaram-se assim ativos específicos não reempregáveis ou com perda de valor. A especificidade foi pesquisada considerando os riscos e problemas de adequação que geram custos de transação mais expressivos.

Williamson (1985, 1996) descreve seis tipos de especificidade que foram mensurados na pesquisa. Quatro deles não obtiveram grande expressividade, no entanto a especificidade de ativos humanos e a especificidade de marca tiveram grande destaque pelos altos índices. Segundo os empresários consultados, diversas transações realizadas por eles envolvem pessoal capacitado e com conhecimento específico do produto ou serviço e, em muitos casos, são materializados por conta de a empresa ter uma marca forte. A expressividade desses dois ativos se devem basicamente a dois aspectos: i) os produtos desenvolvidos por empresas de TI normalmente exigem capacitação especializada de seus profissionais; ii) costumeiramente os serviços de TI demandam assistência técnica e os clientes costumam negociar com empresas conhecidas pelo público em geral, de boa reputação. Ademais, as especificidades dos ativos encontradas nas transações são características do ramo de atuação de empresários, a tecnologia da informação.

Dos que obtiveram índices pouco expressivos citam-se as transações de produtos e/ou serviços que se tornam difíceis de serem negociados com outros clientes: por conta da localização da empresa; por serem feitos sob encomenda e com características peculiares dos clientes; por envolverem compra de material/matéria-prima como forma de atender a uma demanda do cliente; que envolvem perda de valor ao longo do tempo. Essas peculiaridades demonstram também algumas características dos negócios realizados pelos empresários de TI:

A localização das empresas no nordeste do país não é necessariamente um problema para as negociações; Poucas negociações são realizadas com produtos/serviços exclusivo para clientes; Os produtos/serviços das empresas não possuem “prazo de validade curto” ou pode ser produzidos e comercializados por um bom período de tempo.

Por fim, de modo geral, as transações que envolvem incerteza, riscos, imprecisões contratuais, e etc., pouco ocorrem junto aos empresários de TI pesquisados. Não houve nenhum indicador com índices com boa expressividade. Essa característica pode ser explicada pelo fato de geralmente existir conhecimento a respeito dos negociantes e reputação nas transações estabelecidas. Ademais, os contratos, além do bom nome e a força da marca das empresas negociadoras, diminuem as incertezas presentes.

Considerando as transações estudadas, pôde-se concluir que nas transações de compra de material e equipamentos e design e estilo de produtos (Quadro 1) prevaleceram as governanças do tipo mercado. No que se referem às duas outras transações (venda de produtos e serviços, e desenvolvimento de produtos e processos) prevaleceram as governanças híbridas.

Quadro 1: As transações de empresários no ASPL da Bahia.

Tipo de transação	Características das transações	Estrutura de governança empregada
Compra de material e equipamentos;	Frequência moderada para alta	Predominantemente mercado (por meio de transações regidas por mecanismo de preços e acompanhadas por nota fiscal); e também híbrida (por meio de redes e subcontratação)
	Especificidade de ativos baixa	
	Incerteza baixa	
Venda de produtos e serviços	Frequência moderada para alta	Predominante híbrida (por meio de redes); e também Mercado (por meio de transações regidas por mecanismo de preços e acompanhadas por nota fiscal)
	Especificidade de ativos moderada	
	Incerteza baixa	
Desenvolvimento de produtos e processos;	Frequência moderada para alta	Predominantemente híbrida (por meio de redes e subcontratação); mas também mercado (mecanismo de preço, acompanhadas por nota fiscal), e hierarquia.
	Especificidade de ativos moderada	
	Incerteza baixa	
Design e estilo de produtos	Frequência baixa	Predominantemente mercado (mecanismo de preço, acompanhadas por nota fiscal), mas também híbrida (por meio de redes e subcontratação).
	Especificidade de ativos baixa para moderada	
	Incerteza baixa	

Fonte: Elaborado pelo autor.

O quadro demonstra que, basicamente, as transações pouco são desenvolvidas por meio de estruturas hierárquicas, ou seja, não existiu a internalização total das atividades em uma única organização. Na imensa maioria dos casos os empresários recorrem a mecanismos

de preço (mercado) ou pelo resultado de uma construção mista de governança, em que ocorre colaboração e contratos firmados (formas híbridas).

4.2 A política pública de apoio a ASPLs na Bahia- PROGREDIR

No estado da Bahia, o aparato institucional foi constituído em 2003 juntamente com a lei de criação da Rede de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia (RedeAPL), que era coordenada pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI). A secretaria e suas ações passam a ser regulamentadas por meio do Decreto n. 8427 de 29/01/2003. Em seguida, o Decreto Estadual n. 9.266/2004 aprova regulamento sobre a celebração de convênios com o Governo da Bahia ou instrumentos congêneres.

A partir de 2005, por meio da RedeAPL, os esforços se concentraram no Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial (Progredir), com a continuidade dos trabalhos anteriormente iniciados. Como forma de operacionalizar o Programa, no ano seguinte, o governo da Bahia estabeleceu vários convênios com entidades parceiras, tais como o Convênio 159/2005, entre IEL/BA, FAPESB e SECTI e Convênio 161/2005, entre IEL/BA, SECTI e SEBRAE/BA.

Em 2006 o Progredir passa a ser financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A partir de então, todas as ações de apoio e regulamentações se deram por meio do Progredir, com o apoio do núcleo estadual. A política baiana de apoio a ASPLs foi iniciada pelo governador Paulo Souto (antigo PFL) e continuada, sem grandes mudanças em sua concepção, pelo governo do PT de Jacques Wagner. Diante de evidências encontradas nos decretos e leis que formataram a política de apoio a regulamentação aos ASPLS na Bahia, foram também encontradas ações de regulação e estímulo às transações que caracterizam governanças de mercado, com destaque para as transações que envolvem contratos e parceiras, as formas híbridas.

Na política de apoio aos ASPLs na Bahia é possível encontrar ações de estímulo às governanças de mercado, com características ligadas a preços competitivos, por exemplo. Ressalta-se o “fortalecimento das capacidades competitivas das empresas”, o que inclui melhorias do preço por economias de escala; “apoiar o desenvolvimento e a elaboração dos Planos de Melhoria da Competitividade“, com empenho nos aspectos relacionados à precificação; “articular diversos instrumentos de apoio empresarial para a promoção de práticas competitivas”, a exemplo de compra conjugada e economia de escala com ganhos no preço.

As formas híbridas, conforme exame do PROGREDIR, possuem certo destaque com relação às demais. Essas estruturas de governança estão costumeiramente associadas a ações cooperadas e aos contratos desenvolvidos pelas empresas que recebem suporte da política. Algumas passagens dos documentos relacionados ao PROGREDIR revelam a preocupação da política no estímulo às essas estrutura, a exemplo de citar a importância de “ações de cooperação interfirmas”, da “articulação entre empresas” e do estímulo ao “estabelecimento de contratos de cooperação”.

O estado possui a indicação de regulação e estímulo às transações, privilegiando as formas híbridas e o mercado. Não foram encontrados ações de estímulo às governanças do tipo hierárquicas. As formas híbridas são as estruturas de governança mais reguladas e também mais estimuladas pelas legislações estaduais. Ademais, as razões pelas quais o estado da Bahia privilegia a regulação dessas estruturas de governança são por conta de: instigar a cooperação; a importância de estimular as ações que demandam maior controle dos agentes; e visando desenvolvimento e maior arrecadação.

4.3 Influência das governanças sobre o PROGREDIR

A teoria neoinstitucional nos auxilia na compreensão de que não apenas os membros ou grupos possuem o poder de influenciar as políticas públicas, como também as instituições. A literatura que associa as instituições às políticas públicas, portanto, é esclarecedora ao afirmar a força dessas instituições - juntamente com os grupos e indivíduos que formam as governanças – sobre a forma como se apresenta determinada política pública.

Deve-se salientar, no entanto, que apesar de existirem estudos a respeito da força das instituições sobre as políticas públicas, permanece uma importante lacuna na literatura. Considerando que as governanças em ASPLs são formadas por indivíduos e grupos que representam as organizações, bem como estruturas (mercado, hierarquia e híbrida), torna-se oportuno estudar, para além da influência dos membros e instituições que compõem a governança, a influência das estruturas escolhidas pelos empresários sobre a trajetória/características da política.

A respeito das transações examinadas nesta pesquisa, foi possível verificar que as transações que se referem à compra de material e equipamentos e ao design e estilo de produtos se desenvolve, na maioria das vezes, por intermédio de uma estrutura de mercado. Demandando assim, pouca necessidade de controle dos atores no que se referem às essas

transações. A limitada necessidade de controle demonstra também uma menor incerteza nessas transações, com menos especificidade de ativos e custos de transação diminuídos.

Por sua vez, as demais transações de vendas de produtos e serviços, e desenvolvimento de produtos e processos, em muitos casos, necessitam de uma maior atenção dos agentes envolvidos nessas transações. É possível que sejam encontradas condições de oportunismo, além de moderada incerteza e ativos específicos. Nesse sentido, governanças estruturadas de forma híbrida são utilizadas demandando maiores custos de transação. Ressalta-se então as duas últimas transações aqui descritas apresentam-se como grandes oportunidades de ganhos para o setor, no entanto, possuem também condições que exigem maior controle dos agentes envolvidos. Essa maior necessidade de controle construiu a necessidade de governanças predominantemente híbridas.

Já no que se refere à maneira como a política pública baiana incentiva as governanças de empresários de tecnologia da informação foram identificadas apoio a duas principais estruturas: as transações de mercado, mas em especial as transações desenvolvidas por meio de formas híbridas (redes, franchising, subcontratação). A política demonstra assim incitar a transações que se desenvolvam por intermédio de contratos, parcerias e da realização de negócios conjuntos. Nesse sentido, o PROGREDIR traz apoio a aspectos como desenvolvimento do capital social, estímulo a confiança entre agentes negociantes, associativismo, etc. Notadamente as transações híbridas se revelam assim como os negócios de maior interesse do estado da Bahia. Essas transações representariam um incremento na economia da região metropolitana de Salvador, capital da Bahia, por conta de lavar importantes valores de arrecadação os cofres do estado.

Após considerar as características das governanças e as características do suporte concedido aos empresários de TI foi possível verificar a influência objetivada por este artigo. Ficou evidenciado que as principais estruturas de governança utilizadas pelos empresários (mercado e híbridas) foram também as mais estimuladas pela política de apoio.

5. Considerações Finais

O modelo de análise previsto para este estudo buscou: i) caracterizar os aspectos relativos às transações das empresas de TI como forma de identificar as formas mais comuns de governança; ii) examinar as formas de apoio do PROGREDIR ao ASPL de TI avultando as principais características do suporte; iii) estabelecer a relação entre as estruturas de governança e a política pública.

No decorrer do trabalho foi possível observar que as estruturas de governança mais comuns utilizadas pelos empresários de TI são as híbridas e mercado. Identificadas as características das transações e governanças dos empresários era preciso analisar o estímulo, por parte da política pública, a essas estruturas de governança. Avaliou-se que o PROGREDIR buscou estimular, em especial, as transações que demandavam baixo ou médio controle, ou seja, que poderiam ser desenvolvidas por meio de estruturas de mercado ou híbridas. Com destaque para as transações que exigiam contratos firmados entre os agentes econômicos.

Diante do exposto, é possível considerar a influência das estruturas de governanças utilizadas pelos empresários de tecnologia da informação sobre as políticas públicas. Essa influência estaria contida, em especial, na necessidade do controle dos agentes transacionais, em especial no que se referem às transações de vendas de produtos e serviços, desenvolvimento de produtos e processos, e design e estilo de produtos. Dessa forma, as características das transações e as consequentes estruturas de governanças escolhidas servem de estímulo para que a política de apoio preocupe-se, em especial, com o estímulo de formas mais contratuais.

Como sugestões de trabalho futuro, e visando novas e complementares contribuições a esse estudo, recomenda-se pesquisas teóricas e empíricas que visem diferenciar os tipos de governanças dos tipos de influências percebidos. Espera-se ainda que esses futuros estudos sejam capazes de verificar como especificamente cada uma das estruturas de governança é capaz de influenciar as políticas. Desse modo, contribuir para o desenvolvimento da literatura a respeito do tema e visando melhor operacionalizar as políticas públicas de apoio de modo geral, não apenas as políticas de apoio a ASPLs.

Referências

Borys, B., & Jemison, D. B. (1989). Hybrid arrangements as strategic alliances: Theoretical issues in organizational combinations. *The Academy of Management Review*, 14(2), 234–249.

Cortina, J. M. (1993). What is coefficient alpha? An examination of theory and applications. *Journal of Applied Psychology*, 78(1), 98–104.

Fachin, O. (2006). *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: Saraiva, 5ª edição.

Lastres, H. M. M., & Cassiolato, J. E. (2003). *Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais*. Recuperado em 20/01/2020 de: <http://www.ie.ufrj.br/redesist>.

Ludke, M., & André, M. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.

Naretto, N., Botelho, M. R., Mendonça, M. (2004). A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais. *Planejamento e políticas públicas*, (27), jun./dez.

Oliveira, S. L. (2002). *Tratado de Metodologia Científica*. 2ª edição. São Paulo: Ed. Pioneira Thomson Learning.

Roller, E. (2005). *The performance of democracies: Political institutions and public policies*. Oxford: Oxford University Press.

Santana, M. B. (2012). *Políticas Públicas Estaduais de Apoio a Arranjos Produtivos Locais: o que podemos aprender com o Progredir?* Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, UFBA.SECTI. Governo da Bahia. Programas e Projetos. (2010). *Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial – PROGREDIR*. Recuperado em 20/03/2020 de <http://www.secti.ba.gov.br/programas-projetos/progredir-3>

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, 16(16), 20-45, jul/dez.

Shugart, M., Haggard, S. (2001). *Institutions and public policy in Presidential Systems*. Cambridge University Press, 64-102.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: The Free Press.

Williamson, O. E. (1990). Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*. 36, 269-296.

Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York, Oxford University Press. 1996.

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

Murilo Barreto Santana – 100%