



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ALÊNICON PEREIRA DE SOUZA

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO ASSOCIADO COM A
INOVAÇÃO: uma análise da formulação e de narrativas de atores envolvidos na
implementação do programa *Agentes Locais de Inovação – ALI* – em Campina Grande

CAMPINA GRANDE – PB
2015

ALÊNICON PEREIRA DE SOUZA

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO ASSOCIADO COM A
INOVAÇÃO: uma análise da formulação e de narrativas de atores envolvidos na
implementação do programa *Agentes Locais de Inovação – ALI* – em Campina Grande

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Desenvolvimento
Regional, da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito à obtenção do título
de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Área de Concentração: Desenvolvimento Regional
Linha de Pesquisa: Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais
Professor Orientador: Dr. Lemuel Dourado Guerra

CAMPINA GRANDE – PB
2015

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S729p Souza, Alênicon Pereira de.

Políticas públicas para o desenvolvimento associado com a inovação [manuscrito] : uma análise da formulação e de narrativas de atores envolvidos na implementação do Programa Agentes Locais de Inovação – ALI – em Campina Grande / Alênicon Pereira de Souza. - 2015.

103 p. : il. color.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2015.

"Orientação: Prof. Dr. Lemuel Dourado Guerra Sobrinho, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa".

1. Políticas públicas. 2. Programa Agentes Locais de Inovação. 3. Desenvolvimento regional. 4. Inovação. I. Título.

21. ed. CDD 338.92

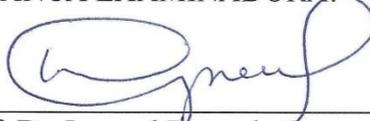
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO ASSOCIADO COM A
INOVAÇÃO: uma análise da formulação e de narrativas de atores envolvidos na
implementação do programa *Agentes Locais de Inovação* – ALI – em Campina Grande

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Desenvolvimento
Regional, da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito à obtenção do título
de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Área de Concentração: Desenvolvimento Regional
Linha de Pesquisa: Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais
Professor Orientador: Dr. Lemuel Dourado Guerra

Dissertação Aprovada em 09/12/2015

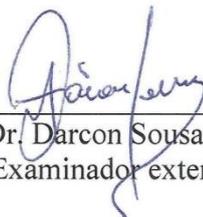
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Lemuel Dourado Guerra
Orientador – (UFCG/UEPB)



Profa. Dra. Ramonildes A. Gomes (UFCG/UEPB)
Examinadora interna



Prof. Dr. Darcon Sousa (UFCG)
Examinador externo

*Onde se recebe a **Renda per Capita**? Tem muito morto de fome querendo saber. Em nossas terras os numerinhos têm melhor sorte que as pessoas. Quantos vão bem quando a economia vai bem? Quantos se desenvolvem com o desenvolvimento?*

O outro é um competidor, um inimigo, um obstáculo a ser vencido ou uma coisa a ser usada. O sistema, que não dá de comer, tampouco dá de amar: condena muitos à fome de pão e muitos mais à fome de abraços.

Eduardo Galeano
in O Livro dos Abraços

AGRADECIMENTOS

À UEPB, PPGDR e Capes/CNPq.

Ao meu orientador Prof. Lemuel Guerra pela dedicação durante todas as etapas do trabalho.

Aos examinadores Profa. Ramonildes A. Gomes e Prof. Darcon Sousa pela criteriosa avaliação e preciosa contribuição.

Aos professores e colegas do MDR pelo aprendizado e convivência ao longo de todo esse tempo.

Aos entrevistados que interromperam suas atividades e prestaram informações tão valiosas, indispensáveis à elaboração deste trabalho.

Aos meus familiares e amigos pelo apoio e incentivo.

RESUMO

Nesta dissertação temos como **área temática** mais geral as políticas públicas de promoção de desenvolvimento associado com a inovação, sendo nosso **objetivo** focalizar o caso do programa *Agentes Locais para a Inovação* (ALI). Nossa **perspectiva teórica** combina o conceito de Políticas Públicas com o debate sobre aquelas que se direcionam a promover o desenvolvimento através da capacitação de empreendedores para o gerenciamento e para a inovação. A **metodologia** da nossa pesquisa consiste de uma análise de documentos em que se formalizam os objetivos e *modus operandis* do ALI, bem como a realização de entrevistas estruturadas com uma amostra não aleatória de atores envolvidos em sua implementação, selecionados pela acessibilidade, seguindo um critério de estratificação por setor da atividade econômica em Campina Grande - PB. Dentre as principais conclusões, destacamos as seguintes: (1) o ALI tem um caráter proativo, no sentido da prospecção das empresas em situação potencial de necessidade de assistência, o que representa uma maior protagonismo das instâncias governamentais e para governamentais envolvidas com as MPEs do que o observado anteriormente, quando se esperava que os micro/médios-empresários se dirigissem ao SEBRAE, solicitando assistência para investirem em seu potencial de sobrevivência e expansão. Com o ALI, muitas empresas foram atendidas pelo SEBRAE, recebendo consultorias, capacitações, diagnóstico, planos de inovação como um resultado de uma ação prospectiva e ativa da instituição; (2) Ainda que as ações implementadas não sejam necessariamente de inovação, no sentido mais estrito, ou que a implementação do ALI não gere desenvolvimento diretamente, pode-se interpretar que ele é potencialmente favorável ao desenvolvimento, na medida em que ele se constitui em uma preocupação, um olhar direcionado do Estado sobre a realidade das MPEs, o que pode se desdobrar em médio e longo prazo no delineamento de um cenário de crescimento econômico regional e de manutenção de postos de trabalho gerados, o que implica em melhoria da qualidade de vida de setores da população que são incluídos nas referidas empresas.

Palavras-chaves: Políticas públicas para o Desenvolvimento; Inovação; Programa *Agentes Locais para a Inovação*

ABSTRACT

In this dissertation we have as general subject area the Public Policies to promote development associated with innovation. Our main objective is analyzing the case of the **Local Agents for Innovation Program (LAIP)** in Campina Grande - Paraiba. As theoretical perspective we combine the debate on Development Public Policies focusing those that associate the entrepreneurs training for management and innovation as strategy to promote local development. The methodology of our research consists of an analysis of documents in which are formalized the objectives and **modus operandi** of the ALI, as well as conducting structured interviews with a non random sample of actors involved in that Project implementation, selected by accessibility, following a stratification criterion for economic activity sector in the cited city. As the main conclusions we point out: (1) Among the main conclusions, we highlight the following: (1) the ALI has a proactive character, towards the prospection of companies in potential need of assistance situation, which is a major role of governmental and **quasi** governmental agencies involved with MSEs than the noted earlier, when it was expected that the micro / medium entrepreneurs turned to SEBRAE, requesting assistance to invest in their potential for survival and expansion. With the ALI, many companies were met by SEBRAE, receiving consulting, training, diagnosis, innovation plans as a result of a prospective and active action of the institution; (2) Although the implemented actions are not necessarily of innovation, in the strictest sense, or that the implementation of the ALI does not generate development directly, it can be interpreted that it is potentially favorable to development, to the extent that it represents the constitution of SMEs a concern, a targeted look, which could unfold in medium and long term in the delineation of a scenario of regional economic growth and maintenance of jobs generated, which implies improving the quality of life of the individuals who are absorbed by those companies.

Keywords: Public Policies for Development; innovation; **Local Agents for the Innovation Program(LAIP)**

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ALI – Agentes Locais de Inovação
APLs – Arranjos Produtivos Locais
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEBRAE – Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONTEC – Consórcio de Capitalização da Empresa de Base
CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FAPESQ/PB – Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba
FAPs – Fundações de Apoio à Pesquisa
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FIPEME – Programa Financiamento à Pequena e Média Empresa
GEAMPE – Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa
MBC – Movimento Brasil Competitivo
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MEI – Micro Empreendedor Individual
MEI – Mobilização Empresarial da Inovação
MPes – Micro e Pequenas Empresas
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
PaqTcPB – Fundação Parque Tecnológico da Paraíba
PATME – Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas
PBDCT – Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PDP – Plano de Desenvolvimento Produtivo
PICE – Política Industrial e de Comércio Exterior
PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PMPE – Programa de Apoio à Micro e Pequena Empresa
PNI – Programa Nacional de Incubadoras de Empresas
PROMICRO – Programa de Apoio à Microempresa
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
SEBRAE – Serviço Nacional de Apoio a Micro e Pequena Empresa
SEBRAETEC – Serviço em Inovação e Tecnologia do SEBRAE
SIMPLES – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
SOFTEX – Programa Nacional de Software para Exportação

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do número de estabelecimento por porte no Brasil 2003-2013	37
Gráfico 2 - Participação relativa das MPEs no total de estabelecimentos, empregos e massa de remuneração paga aos empregados formais nas empresas privadas não agrícolas 2003-2013.....	38

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do trabalho do ALI.....	50
Figura 2 - Radar da inovação.....	51
Figura 3 - Dimensões do radar da inovação	52
Figura 4 - Interface do <i>SISTEMALI</i>	54
Figura 5 - <i>Folder</i> primeiro ciclo do ALI	57
Figura 6 - <i>Folder</i> do terceiro ciclo do ALI.....	59
Figura 7 - Portal do SEBRAE	60
Figura 8 - Portal do CNPq.....	63

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 - QUADRO CONCEITUAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, A INOVAÇÃO E AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL	19
1.1 Políticas públicas: bases conceituais.....	19
1.1.1 Tipologias das políticas públicas.....	21
1.1.2 Ciclo das políticas públicas	26
1.2 Políticas públicas de desenvolvimento associadas à gestão da inovação	33
1.2.1 As principais abordagens teóricas da inovação.....	33
1.2.2 As MPEs no contexto econômico e social brasileiro	35
1.2.3 Trajetória das Políticas Públicas de apoio às MPEs no Brasil	38
1.2.4 Políticas de Inovação.....	41
1.2.5 Políticas públicas de promoção e apoio às Pequenas e Médias Empresas.....	43
2 - O PROGRAMA <i>AGENTES LOCAIS DE INOVAÇÃO</i> - ALI	45
2.1 Estrutura de Trabalho do ALI	48
2.2 Gráfico Radar da Inovação	51
2.3 O <i>SISTEMALI</i>	52
2.4 O Programa ALI na Paraíba.....	54
3 - ANÁLISE DAS NARRATIVAS DOS ATORES ENVOLVIDOS COM O ALI EM CAMPINA GRANDE/PB	56
3.1 A análise documental.....	56
3.1.1 <i>Folder</i> de divulgação do primeiro ciclo	56
3.1.2 <i>Folder</i> de divulgação do terceiro ciclo.....	58
3.1.3 O Portal do SEBRAE.....	60
3.1.4 O Portal do CNPq.....	61
3.2 A análise das entrevistas	63
3.2.1 Os empresários	64
3.2.2 Os Agentes Locais de Inovação	79
3.2.3 A Consultora <i>Senior</i> do ALI	84
3.2.4 O Gestor do Programa ALI.....	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	100

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre o desenvolvimento regional têm sido de fundamental relevância para a compreensão do contexto social atual da região Nordeste do Brasil. As discussões sobre essa temática e os resultados das ações governamentais para o desenvolvimento ainda precisam ser ampliados, sendo essa dissertação uma contribuição nessa direção. Governos e iniciativa privada têm produzido significados variados e estratégias, direções e estilos de desenvolvimento, estando as questões envolvidas na expressão *desenvolvimento* em permanente construção.

Uma das visões mais difundidas considera o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. Desse modo, uma das formas de se identificar a sua possível existência é através da observação de indicadores econômicos como o Produto Interno Bruto ou a renda *per capita* (Cf. JONES, 2000; MANKIW, 2005).

Uma segunda posição compreende o desenvolvimento enquanto mito, uma ideia frequentemente utilizada com o propósito de desviar a atenção das reais necessidades da população e focar em temas mais abstratos como investimentos, crescimento econômico, balança de importações e exportações. A associação entre o progresso científico-tecnológico, crescimento econômico e desenvolvimento na sociedade contemporânea trazem em si, aspectos contraditórios. Em meio à ampliação incessante da capacidade produtiva, como a face mais nítida do progresso, obtém-se como resultado, consequências nefastas a exemplo da exclusão, da concentração de renda e do subdesenvolvimento (FURTADO, 1974; DUPAS, 2006).

O desenvolvimento pode ser compreendido como sendo as mudanças de ordem econômica que não são impostas de fora, mas que surgem de dentro, alavancadas pela própria iniciativa. Nesse caso, não são confundidas com o mero crescimento econômico, que pode ser estimulado levando em consideração o crescimento populacional ou os níveis de acumulação e distribuição de riquezas. Na visão de Schumpeter, o desenvolvimento é definido como “uma perturbação do equilíbrio que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente” (SCHUMPETER, 1939, *apud* BARBIERI, 2004, p. 14).

O desenvolvimento pode ainda estar relacionado a aspectos qualitativos que envolvem autonomia e disponibilidade de tempo a serem empregados em atividades não econômicas. Um ponto de equilíbrio pode ser considerado, quando a produção dos meios de vida não dependa de esforços excessivos e extenuantes, em atividades mal remuneradas e exercidas em

situações de insalubridade, pesados impostos, prestação inadequada de serviços públicos e condições desumanas de habitação. Em resumo, o desenvolvimento pode ser compreendido como a capacidade dos indivíduos de se manifestarem plenamente em suas capacidades e aptidões, de se auto realizarem em suas potencialidades e ideais de felicidade, através dos esforços individuais e coletivos (SEN, 2010; SACHS, 2008; VEIGA, 2005).

Para compreender os processos e dinâmicas do desenvolvimento, é necessário focalizar aspectos internos e externos às regiões ou áreas/escalas consideradas para efeito de estudo, assim como as suas potencialidades, as circunstâncias, os agentes envolvidos, além de elementos culturais e políticos sociais.

Nos processos e dinâmicas acima citadas é significativo o papel exercido pelo Estado, sendo nossa pesquisa relacionada com o campo das políticas públicas de desenvolvimento associadas com a promoção da capacitação gerencial e para a inovação na perspectiva das micro e pequenas empresas (MPEs).

Em termos de geração de emprego e renda, e seus efeitos sobre a inclusão social de diversos extratos da população, as MPEs, ao se instalarem nas localidades diversas, são vistas como elementos potencializadores de desenvolvimento, na medida em que passam a oferecer produtos e serviços essenciais à população, absorvem mão de obra, favorecendo assim, o aumento dos níveis de empregabilidade, o que em tese, pode resultar em melhoria da qualidade de vida dos indivíduos que compõem a escala em que atuam. Essa ideia pode ser corroborada por Chiavenato, que destaca que “as pequenas empresas constituem o cerne das dinâmicas da economia dos países, as impulsionadoras dos mercados, as geradoras de oportunidades, as proporcionadoras de empregos, mesmo em situação de recessão” (CHIAVENATO, 1995, p 3).

Para a compreensão da relação entre as MPEs e o desenvolvimento, considera-se como elemento central a ser avaliado a qualidade dos produtos e serviços oferecidos, regendo-se a mesma não apenas de acordo com a livre concorrência do mercado, mas obedecendo a padrões fixados por órgãos reguladores como ministério da saúde, vigilância sanitária, órgãos de defesa do consumidor e do meio ambiente. Seguindo essa ótica, é imprescindível que proporcionem aos seus funcionários, condições dignas de trabalho, apoio institucional, e que respeitem e garantam os direitos trabalhistas constitucionalmente conquistados, além de investirem na formação intelectual e cultural do seu quadro de recursos humanos.

Como contribuição à discussão sobre as políticas públicas para a promoção do desenvolvimento com base na capacitação gerencial e estímulo à inovação e direcionadas aos setores empresariais compreendidos pelas MPEs, analisamos aqui a formulação e

implementação do *Programa Agente Locais de Inovação – ALI* em Campina Grande – PB. Esse projeto faz parte de uma série relativamente recente de iniciativas governamentais e não governamentais de apoio às MPEs, sendo nossa intenção compreendê-lo em sua formulação documental bem como através das narrativas dos atores envolvidos na experiência de sua implementação.

É imprescindível destacar que o estudo conforma uma análise sistemática das contribuições teóricas sobre as temáticas das políticas públicas e da inovação como elementos que corroboram com o desenvolvimento regional na sociedade. Lançando mão de dados empíricos, assinalamos a relevância da intervenção dos atores sociais como organizações governamentais e entidades sociais de natureza mista na perspectiva da construção de um desenvolvimento social de uma região.

Contextualização da situação-problema

As MPEs desempenham um papel relevante para o contexto econômico e social brasileiro, representando em torno de 9 milhões de empreendimentos no país; respondem por mais da metade dos empregos formalmente constituídos e por 53,4% do PIB do comércio, 22,5% da indústria e 36,3% dos serviços, sendo um dos fatores a serem considerados para sua viabilidade no mercado, sua expansão e conquista de mais espaço, a cultura e condições de implementação da inovação (SEBRAE, 2014).

Embora estejamos de certo modo familiarizados com uma contínua alusão à inovação, feita pelos meios de comunicação, o que realmente a inovação significa, especialmente quando relacionada ao dia-a-dia desses empreendimentos de pequeno porte? Como as políticas governamentais para o desenvolvimento desses tipos de empresas têm incluído a inovação em sua formulação? Essas são duas questões que pretendemos focalizar neste trabalho.

A inovação entra em debate na primeira metade do século passado, especialmente com as contribuições de Joseph Schumpeter. Posteriormente, ganha significativo destaque a partir da década de 1980, quando relacionada sobretudo à sobrevivência das empresas no mercado e ao seu crescimento em médio e longo prazo. A abertura do mercado brasileiro ao capital estrangeiro ocorrida a partir dos anos 1980 ocasionou uma crescente competitividade entre as empresas, pondo em evidência a inovação como pré-requisito indispensável à obtenção de vantagens competitivas (ARBIX, 2010).

Desde então a inovação vem ganhando contornos cada vez mais amplos, especialmente nos últimos anos, dado o número de pesquisas realizadas e estudos publicados a respeito do tema. Governos, iniciativa privada e instituições de pesquisa incorporaram institucionalmente a inovação aos seus discursos de desenvolvimento, inclusive destinando recursos e investindo em capital humano e financeiro para viabilizar a sua implementação.

Ao mesmo tempo, as dinâmicas velozes que as economias apresentam coagem empresas, de portes diversos a se adequarem, construindo alternativas para manutenção das suas atividades. As MPEs, além da concorrência interna, em face da globalização passam a enfrentar de modo intenso a influência de concorrentes estrangeiras.

Com base no exposto, questiona-se:

1 . Como se tem formulado políticas públicas de desenvolvimento relacionado com a inovação no Brasil;

2 . Como os atores envolvidos na implementação do Programa Agentes Locais de Inovação - ALI narram os efeitos do referido programa em relação ao desenvolvimento no município de Campina Grande?

Objetivos

Geral

Analisar o caso do ALI, focalizando sua formulação institucional e as narrativas dos atores institucionais e não institucionais a respeito das tensões e resultados da sua implementação sobre o desenvolvimento na cidade de Campina Grande – PB.

Específicos

- Analisar os pressupostos da formulação do ALI;
- Averiguar os desafios postos à implementação do ALI, levando em consideração as narrativas de uma amostra não aleatória de atores institucionais;
- Observar narrativas de uma amostra aleatória de atores dos empreendimentos – alvo, estratificada por segmentos de atividades, a respeito da implementação do ALI, tanto em termos da relação com a dinâmica dos seus negócios bem como quanto à absorção da cultura do gerenciamento racional e da inovação;

- Focalizar a relevância atribuída pelos atores institucionais e não institucionais à cultura da inovação para o desenvolvimento regional e mais especificamente da Paraíba.

Em termos de metodologia, os procedimentos a serem adotados incluíram:

1. Uma análise dos documentos em que se encontra descrito o ALI;
2. A coleta de dados através de entrevistas semiestruturadas com uma amostra não aleatória de atores institucionais do ALI e gestores locais da área de desenvolvimento e inovação, selecionados por tipificação em termos de posicionamento no programa ALI;
3. A coleta de dados através de entrevistas com uma amostra aleatória de atores institucionais das empresas atingidas, estratificada por segmentos de atividades atendidos pelo ALI. Realizamos entrevistas semi estruturadas com uma amostra não aleatória de atores envolvidos na formulação e implementação do ALI, estratificada por posição no referido programa:
 - Gestores do ALI;
 - Consultores *Seniors*;
 - Agentes Locais de Inovação;
 - Empresários receptores do ALI.

Os dados e informações vitais ao desenvolvimento deste trabalho foram colhidos nas instituições que trabalham com o ALI e programas semelhantes, em *sites* oficiais do ALI e do SEBRAE e do CNPq, através da realização de entrevistas com sujeitos participantes do ALI, tanto referentes a sua formulação e implementação, quanto do grupo de MPEs receptoras do referido programa.

Foram realizadas entrevistas com os empresários atendidos, para identificar eventuais transformações na empresa, resultantes da execução dos planos de trabalhos/ações elaborados em conjunto com os agentes ALI, assim como a percepção dos empresários a respeito do programa, do SEBRAE e dos conceitos de desenvolvimento e inovação nele utilizados.

A medida em que entrevistamos os atores envolvidos no ALI, também realizamos uma pesquisa documental, com o objetivo de acessar informações sobre protocolos formais e procedimentos de atendimento dos agentes, a exemplo da realização de diagnósticos para aferição do grau de inovação tecnológica, bem como do diagnóstico empresarial e, a

construção dos planos de ação. A pesquisa documental constituiu-se em um parâmetro que serviu na interpretação das informações colhidas nas entrevistas.

Em relação às entrevistas, realizamos as transcrições, para permitir a prospecção das tendências observadas nas narrativas elicítadas. Nessa fase os dados foram catalogados e registrados sistematicamente de modo a permitir futuras consultas e a análise temática tendencial para elaboração do último capítulo da dissertação.

Realizamos um estudo sobre a instituição interventora, considerando os perfis, funções, objetivos e metas do ALI e analisamos o aperfeiçoamento dos instrumentos e procedimentos ganhos ao longo do processo de implementação e desenvolvimento do programa no estado.

A pesquisa tem uma abordagem exploratória e descritiva. Constitui-se enquanto exploratória pela busca de maiores informações sobre o assunto para a formulação de problemas e hipóteses para futuras pesquisas. O aspecto descritivo do estudo se dá pela importância de se construir conhecimento a respeito do cenário institucional do ALI e das empresas em que se processou a sua atuação.

Configura-se como qualitativa, destacando, segundo Bignardi (2003), a intenção de atingir a profundidade dos fenômenos estudados e de maneira compreensiva, considerando a complexidade e a particularidade sem promover a generalização, mas optando pelo entendimento das especificidades.

A perspectiva teórica adotada se baseia na discussão sobre as políticas públicas de promoção de desenvolvimento que envolvem a associação entre a capacitação dos empresários para o gerenciamento de seus negócios com ênfase na inovação.

Estruturação do trabalho

A dissertação está organizada em quatro partes: na introdução descrevemos a contextualização da situação problema, os objetivos que delineiam o estudo e a metodologia adotada.

No primeiro capítulo apresentamos uma discussão sobre a conceituação das políticas públicas e inovação afinando para as que associam a capacitação para a gestão e inovação como estratégia de desenvolvimento regional/local focadas nas MPES.

No segundo capítulo apresentamos uma descrição detalhada do ALI e dos seus pressupostos.

No terceiro capítulo analisamos as narrativas colhidas através das entrevistas e para finalizar, nas conclusões, discutiremos as tendências encontradas nas falas dos atores envolvidos com o ALI.

Seguem-se as conclusões finais e as referências utilizadas.

CAPÍTULO I

QUADRO CONCEITUAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, A INOVAÇÃO E AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL

Na medida em que nosso objeto empírico é o ALI, as visões dos sujeitos que nele atuam e dos que são o alvo de sua implementação e, sendo esse programa uma política pública, consideramos necessário trazer o debate conceitual sobre as políticas públicas em geral, para em seguida apresentar uma discussão teórica sobre políticas públicas de desenvolvimento associadas com a capacitação gerencial dos empresários das MPEs para a inovação.

1.1 Políticas públicas: bases conceituais

Quando se discute políticas públicas é comum o emprego de conceitos distintos para sua definição, não havendo um que seja considerado completo ou definitivo. O conceito elaborado por Laswell (1951) afirma que as políticas públicas compreendem decisões e análises sobre áreas e problemas da vida coletiva, as quais procuram responder, quando formuladas e avaliadas alternativas de ação governamental as seguintes questões: quem ganha o quê?, por que? e que diferença a alternativa considerada faz?

De acordo com Lynn (1980) as políticas públicas são um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Dye (1984) sintetiza a política pública como sendo o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Peters (1986) as vê como constituindo a soma das atividades dos governos, em suas diversas escalas, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. No entendimento de Mead (1995), as políticas públicas podem ser compreendidas enquanto um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Souza (2006) considera que as políticas públicas compreendem o campo do conhecimento que busca tanto colocar o governo em ação quanto analisar essa ação.

Para Secch,

uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade política e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o

estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCH, 2011, p. 2)

A elaboração e implementação das políticas públicas podem ser tanto de encargo do estado de direito, quanto da sociedade civil. Contudo, há estudiosos que defendem o protagonismo exclusivo do Estado no que diz respeito à elaboração e execução das políticas públicas. A abordagem estatal das políticas públicas (*state-centered policy-making*) considera de maneira analítica o monopólio da atuação do Estado, uma vez que o fator determinante para que essa política venha a ser de fato pública é a personalidade jurídica do protagonista. Nesse caso só será considerada pública a política que decorrer do setor estatal.

Há também a abordagem que defende o perfil multicêntrico das políticas públicas considerando também as iniciativas desenvolvidas pelas organizações privadas, não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas (*policy networks*). Desse modo, levando em consideração a visão estatal e a multicêntrica, o que para nós determina o caráter público da política é que o problema a ser enfrentado seja um problema público (*cf.* SECCH, 2011).

As definições de política pública em geral analisam o conjunto formado pelos indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses, embora haja entre os grupos em questão significativas diferenças. Apoiadas nas ações do governo as ações atendem aspectos conflituosos e limites impostos às ações governamentais. Do mesmo modo, incluem alguns fatores como as cooperações celebradas entre os governos, instituições e outros grupos sociais.

As definições de políticas públicas são remetidas de imediato à esfera governamental, pelo seu aspecto de disputas de interesses e embates ideológicos. Sob uma perspectiva teórico-conceitual as políticas públicas, de modo particular, as políticas sociais, trazem em seu caráter multidisciplinar, a necessidade de corroborar a natureza coletiva dos seus processos. Desse modo, construir uma teoria geral das políticas públicas implica observar uma síntese das teorias elaboradas por várias ciências humanas, a exemplo da sociologia, da ciência política, da antropologia, da história, geografia e da economia.

A integração dessas ciências resulta em um esforço realizado na esfera pública governamental e social, buscando explicar as inter-relações estabelecidas entre estado, política, economia e sociedade. Para Souza, isso traz duas principais consequências:

A primeira é que (...) a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a teorização sobre política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela carece de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários “olhares”. (SOUZA, 2006 p. 26)

Essencialmente e de modo bastante objetivo pode-se definir política pública enquanto um conjunto de medidas, estratégias, processos que “coloca o governo em ação”, analisa essa ação e quando pertinente, interfere na mesma, sugerindo mudanças no seu curso.

Nas sociedades democráticas as políticas públicas ganham forma quando os governos transformam suas intenções e plataformas eleitorais em ações e programas governamentais. A expectativa tanto do Estado quanto da sociedade civil é a de que quando as políticas públicas são colocadas em prática, seus efeitos acarretam significativas transformações no meio social, e portanto, na qualidade de vida dos beneficiados.

Dois momentos são importantes para entendermos as políticas públicas: um primeiro, no qual elas são pensadas e ganham forma; e um segundo, quando são postas em ação, implementadas. Neste, as políticas públicas são submetidas a sistemas de acompanhamento, avaliação e eventual reformulação.

1.1.1 Tipologias das políticas públicas

Há pelo menos quatro tipologias conhecidas para definir as políticas públicas: (1) a de Lowi; (2) a de Gormley; (3) a de Gustafsson; (4) a de Bozeman e Pandey. Passamos a apresentá-las a seguir:

Tipologia de Lowi

Elaborada na década de 1960, a Tipologia de Lowi está embasada no pressuposto de que “a política pública faz a política”. Ele compreendeu que cada tipo de política pública, certamente vai se defrontar com diferentes situações de apoio ou de rejeição, de modo que as disputas a respeito das decisões tomadas ocorrem em arenas políticas diferenciadas. Segundo Lowi (1964, p. 29 *apud* SECCHI, 2010), a sua tipologia baseia-se no critério de impacto esperado na sociedade e assume quatro formatos:

Políticas distributivas – nas quais as decisões do governo são tomadas em caráter individual e favorecedor; que somente pela junção de casos elas podem ser compreendidas e não leva em consideração a limitação de recursos. Essas políticas, por focar suas ações em determinados grupos e regiões, geram impactos individuais, em detrimento do todo.

Políticas regulatórias – estão relacionadas a padrões legais mais amplos, a decisões setoriais. Por envolver processos burocráticos, políticos e grupos de interesse, essas políticas são mais visibilizadas pelo público.

Políticas redistributivas – são em geral políticas sociais de caráter universal, por essa razão envolvem e beneficiam um grupo maior de indivíduos com consequências sociais, por isso são de mais difícil encaminhamento. Compulsoriamente impõem perdas concretas em curto prazo para determinados indivíduos, e em consequência, ganhos incertos para outros. Exemplos dessas políticas são o sistema tributário e o sistema previdenciário.

Políticas Constitutivas – dizem respeito a procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas gera pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

A tipologia de Lowi compreende a política pública como um ciclo deliberativo formado por vários estágios, constituindo um processo dinâmico e de aprendizado que inclui: a definição de uma agenda; a identificação de alternativas; a avaliação das opções; a seleção das opções; a implementação; e a avaliação. Lowi enfatiza a definição de uma agenda política e discute como ocorre a escolha das questões colocadas em pauta por ela, em detrimentos das que são ignoradas.

Algumas visões do ciclo da política pública consideram mais os participantes do processo decisório, na medida em que outras focalizam o processo de formulação. Cada participante e cada processo pode ter sua atuação considerada tanto como um incentivo ou como um ponto de veto. Ao responder à questão de como as agendas dos governos são definidas, Souza apresenta três tipos de respostas:

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema.(...) A

terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão *etc.* e os invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas. (SOUZA, 2006 p. 11)

A construção da consciência coletiva que a autora menciona na segunda resposta ocorreria através do processo eleitoral, por meio de mudanças nos partidos que estão à frente do governo ou por intermédio de mudanças nas ideologias vigentes. Estes fatores estariam intimamente relacionados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse em disputa em uma determinada arena política. De acordo com esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando a iniciativa da política pública é definida pela política, é comum que o consenso seja construído mais por meio da barganha do que pela persuasão. Quando ocorre do ponto de partida da política pública ser o problema a enfrentar, ocorre justamente o oposto, ou seja, o consenso é fruto da persuasão.

Tipologia de Gormley

Em sua tipologia, Gormley (1986) considera dois fatores enquanto base de distinção. O primeiro é o *nível de saliência*, que é a capacidade que tem uma política pública de afetar e chamar a atenção do público em geral e o segundo, é o *nível de complexidade* que é a necessidade de conhecimento necessário para a sua formulação e implementação.

Para Gormley, (1986, *apud* SECCHI, 2010) um assunto é considerado saliente quando é capaz de afetar um grande número de pessoas de maneira significativa e torna-se complexo se levantar questões factuais cujas respostas não podem ser obtidas por amadores ou generalistas. Da intersecção desses dois fatores, com níveis alto e baixo, resultam quatro tipos de políticas públicas:

Política de sala operatória – quando apresenta alta saliência e alta complexidade. Essas políticas dizem respeito a temas como regulamentação de organismos geneticamente modificados, qualidade do ar e da água, medicamentos. São questões amplamente divulgadas pelos veículos de comunicação que desenvolvem forte apelo popular gerando polêmica e ocasionando muitas dúvidas e incertezas à população. Em face disso, exige conhecimento técnico elevado para embasar a tomada de decisão.

Política de sala de reuniões – resultado da intersecção da complexidade com baixa saliência. As reformas administrativas, elaboração de regras para o setor bancário, regulações técnicas para o setor de construção civil, regras de competição das empresas de telefonia são algumas das políticas que se enquadram na categoria sala de reunião. Embora a capacidade de atrair a atenção da comunidade seja reduzida, existe a necessidade de conhecimento técnico para elaborar as políticas enquadradas nesse grupo.

Política de audiência – apresenta baixa complexidade e alta saliência. Do ponto de vista técnico e estrutural, no que diz respeito à elaboração, é uma política simples, porém, costuma chamar a atenção das pessoas, recebendo, na maioria das vezes ampla divulgação e repercutindo nos meios de comunicação e conseqüentemente dividindo a opinião dos partidos políticos. Um bom exemplo dessas políticas é a discussão a respeito de cotas raciais em universidades ou a descriminalização do aborto.

Política de baixo calão – quando combina baixa complexidade e baixa saliência. As políticas desse grupo são baixa complexidade de elaboração, bem como não atrai a curiosidade da população. São serviços de bastidores que compreendem as rotinas administrativas dos agentes públicos como os serviços de informação, fiscalização.

Tipologia de Gustafsson

A tipologia de Gustafsson (1983, *apud* SECCHI, 2010) faz uma intersecção entre “conhecimento para elaboração e implementação” e a “vontade de implementar”. Gustafsson (*idem*) compreende sua tipologia como ideal (no sentido weberiano de instrumento heurístico e não encontrável na realidade em forma *pura*) já que não raro as políticas públicas compreendem vários aspectos reais, simbólicos, efetivos e de incompetência. A classificação que esse autor elabora inclui os seguintes tipos:

Política Real – quando o conhecimento para elaboração e implementação está disponível e há a intenção de implementar a política pública. Nesse caso há a intenção do gestor de solucionar um problema público e há disponibilidade de conhecimento técnico para levar à frente a solução. Esta seria o tipo de política pública ideal para ser desenvolvida.

Pseudopolítica – o conhecimento para elaborar e implementar está indisponível, no entanto existe a intenção de implementá-la. Ainda que haja a intenção de colocá-la em prática, falta pessoal capacitado para desenvolvê-la.

Política Simbólica – nesse caso, a existência de conhecimento para elaboração e implementação, coincide com a falta de intenção de implementá-la.

Política sem sentido – quando não há conhecimento para sua elaboração e implementação nem tampouco a intenção efetiva de implementá-la.

Tipologia de Bozeman e Pandey

Bozeman e Pandey (2004 *apud* SECCHI, 2010) classificam as políticas públicas considerando os conteúdos enquanto *técnicos* e *políticos*. A política pública de conteúdo técnico apresenta ausência ou baixo nível de conflitos políticos em relação à definição dos seus objetivos, sendo a controvérsia delineada em termos de *expertise*. Por sua vez a política pública de origem política vai apresentar conflitos significantes quando da definição dos seus objetivos, sendo mais explícito o favorecimento e desfavorecimento de grupos sociais específicos, antes mesmo da implementação da política em questão.

Há uma importante deficiência identificada na tipologia de Bozeman e Pandey (*idem*), que é a imprecisão da classificação, em razão da possibilidade de alteração de uma política pública durante o seu ciclo. Embora pareça de caráter técnico durante a sua concepção, uma política pública, pode, na verdade se tornar fortemente política durante a sua implementação. As políticas públicas podem apresentar ao mesmo tempo, características tanto técnicas quanto políticas. Sendo que para os autores, em algumas vem a prevalecer as questões técnicas, como é o caso das políticas públicas de gestão financeira ou da informação. Por outro lado há políticas públicas que apresentam caráter eminentemente político, como é o caso das políticas que Lowi (*idem*) classifica como redistributivas ou que Wilson (1973) entende como *de interesse*.

Fernandes (2007, *apud* NAGEM & SILVA, 2011) chama atenção para o fato de que não se deve negligenciar o aspecto político em detrimento do aspecto administrativo e técnico das políticas públicas. Em outras palavras, mesmo que se trate de uma área técnico-administrativa, a dimensão política é também fundamental, uma vez que está relacionada a processos decisórios.

1.1.2 Ciclo das políticas públicas

Outro elemento importante do debate sobre as políticas públicas é o conceito de *ciclo de políticas públicas* (*public policy cycle*), expressão pela qual ficou conhecido o processo de elaboração das políticas públicas (*public policy-making process*). Em geral compreende sete etapas, indo desde a identificação do problema até a sua extinção, passando pelas etapas de formulação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Embora esse ciclo seja de grande importância pela organização das ideias que ele permite, convém lembrar que em geral não reflete realmente a dinâmica ou a vida das políticas públicas, ou seja, as fases não vão se alternar sempre na mesma sequência, ocorrendo no mundo *real* de modo misturado (*cf.* WILDAVSKY, 1979 *apud* SECCHI, 2010). Vejamos, portanto, as etapas que compõem o conceito de *ciclo das políticas públicas*:

Identificação do problema

Uma etapa fundamental do ciclo de elaboração das políticas públicas é necessariamente a identificação do problema. Para Secchi, (2010, p. 34), “um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e o que se gostaria que fosse a realidade pública”.

O aparecimento de tal problema pode se dá de várias maneiras. Uma catástrofe natural é o tipo de problema que surge de maneira repentina e afeta a vida das pessoas que habitam a região. De outro modo, determinado problema pode ocupar lugar nas preocupações de população e gestores, como o resultado de uma luta entre interesses de grupos e instituições, a exemplo do congestionamento das cidades ou a burocratização dos procedimentos nas repartições públicas.

Há problemas que podem perdurar por muito tempo sem que se façam investimentos sérios na busca de soluções. A população aprende de certo modo a conviver com eles, gerações inteiras vivem sob o mesmo problema, de modo que isso venha a provocar certa naturalidade. Um bom exemplo disso é a favelização das periferias das grandes cidades.

Nem sempre um problema é resultado da situação de degradação de uma conjuntura específica. A melhoria de uma situação em outro contexto pode vir a revelar o problema. A aquisição de um equipamento público em um município cria o problema de falta em outro vizinho. Sjöblom (1984 *apud* SECCHI, 2010), identifica três etapas da *identificação do problema*:

1. Percepção do problema: de caráter subjetivo, ou intersubjetivo, o problema público passa a ser identificado a partir do momento em que gera uma situação de insatisfação que afeta grande parte da população.
2. Definição ou delimitação do problema: a delimitação do problema é decisiva na elaboração de uma política pública. Nessa etapa, identificam-se os elementos e se criam os norteadores para a definição dos conjuntos de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações.
3. Avaliação da possibilidade de resolução: raramente um problema será socialmente identificado se não oferecer possibilidade de solução. O que ocorre em grande parte é que muitas políticas públicas serão elaboradas com a intenção de apenas amenizar a situação e não de solucioná-la por completo.

Formação da agenda

Compreende-se como agenda o conjunto de temas entendidos por uma coletividade ou por setores dos seus governos em suas várias escalas como relevantes. A agenda pode ser um programa de governo, o planejamento orçamentário, tomar como base o estatuto partidário ou uma lista dos assuntos considerados importantes pela população representada nas esferas parlamentares. Cobb e Elder (1983, *apud* SECCHI, 2010), definem dois tipos de agenda:

1. Agenda Política: compreende problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor da intervenção pública;
2. Agenda Formal/institucional: lista de problemas ou temas que o governo já decidiu enfrentar. Também chamada de agenda institucional.

Secchi (*idem*) lembra que também há a agenda midiática, formada pelos temas e assuntos que ganham destaque nos meios de comunicação. A influência que a mídia exerce sobre a população é deveras significativa, não raro, condicionando as agendas políticas institucionais. Há uma rotatividade de problemas entrando e saindo da agenda, ganhando e perdendo relevância. Subirats (1989, *apud* SECCHI, 2010) destaca alguns fatores como: a limitação de recursos humanos, a falta de pressão da sociedade, a ausência de recursos financeiros e humanos, bem como a falta de tempo e de vontade política, enquanto responsáveis pela retiradas dos problemas da agenda ou ainda a sua não inclusão.

Cobb e Edeer (1983, *apud* SECCHI, 2010) destacam três condições para a entrada de um problema na agenda política: que o problema mereça a atenção de gestores e população; que as ações possam ser consideráveis e factíveis; que seja de competência pública.

Formulação de alternativas

Nessa fase passa-se ao estabelecimento de objetivos e estratégias bem como ao estudo das potenciais consequências resultantes de cada solução adotada. A formulação de alternativas se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema. De acordo com Schattschneider (1960, *apud* SECCHI, 2010, p. 37): “a definição das alternativas é o instrumento supremo do poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”.

É durante o estabelecimento dos objetivos que os políticos, os analistas de políticas públicas e os atores envolvidos expressam suas expectativas sobre os resultados das políticas públicas. Na elaboração dos objetivos, estes podem ser amarrados de maneira mais livre ou de modo mais concreto. Secchi (2010, p.37) lembra que “quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública”.

Em muitas ocasiões, no entanto, há dificuldades em estabelecer metas, a exemplo dos casos em que os dados não oferecem suporte para uma análise qualitativa da política pública. O estabelecimento de metas também se torna um entrave quando as probabilidades de sucesso são baixas e isso trará prejuízos políticos e administrativos. Em todo caso, estabelecer objetivos é extremamente importante para nortear a construção de alternativas e oferecer suporte para as fases seguintes da tomada de decisão, implementação e avaliação.

Tomada de decisão

Na elaboração da política pública a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas. São apresentadas três formas de entender a dinâmica de escolha das alternativas de solução para os problemas públicos:

1. No primeiro caso, os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções. Como o problema já foi estudado e os objetivos já foram definidos, busca-se escolher qual a alternativa mais apropriada, considerando o custo, a rapidez, a sustentabilidade, a equidade ou outro critério.

2. Os tomadores de decisões ajustam os problemas às soluções e as soluções aos problemas, uma vez que o surgimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de soluções acontecem simultaneamente, provocando comparações e decisões mais conjunturais e menos estruturais.
3. Os tomadores de decisões têm soluções em mãos e vão em busca dos problemas.

Levando em consideração que os problemas nascem e só então as decisões são tomadas depois, há dois modelos de racionalidade:

1. Modelo de racionalidade absoluta: nesse modelo proposto por Tinbergen (1960, *apud* SECCHI 2010), a decisão é considerada puramente racional, em que os custos e benefícios das alternativas são calculados pelos atores políticos para encontrar a melhor solução possível.
2. Modelo de racionalidade limitada: proposto por Simon (1955, *apud* SECCHI, 2010) , reconhece que os tomadores de decisão sofrem limitações cognitivas e informativas, e que os atores não conseguem entender a complexidade com que estão lidando. Nesse modelo, a tomada de decisão torna-se um esforço para escolher opções satisfatórias, mas não necessariamente ótimas.

Em contraste com os modelos racionais de tomadas de decisões há outros modelos:

3. Modelo incremental: elaborado por Lindblom (1959), inspirado na forma mais corriqueira de tomada de decisões, o incrementalismo. Esse modelo se afasta do racionalismo ao acreditar que em situações de alta complexidade, a exemplo da elaboração das políticas públicas, o elemento político é mais levado em consideração do que o elemento técnico. Comporta três características principais:
 - a) Problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão;
 - b) As decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisões livre por parte do *polycemaker*.
 - c) As decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública, e muitas vezes a solução escolhida não é a melhor, mas a que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses.

Outra forma de entender a tomada de decisão é aquela em que os responsáveis formulam soluções possíveis para problemas posteriores.

4. Modelo dos fluxos múltiplos: Kingdon (1984, *apud* SECCHI, 2010) aperfeiçoou esse modelo, sob o argumento de que a o nascimento de uma política pública ocorre na confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis.

Implementação da política

Sucede à tomada de decisão e precede à avaliação. Nessa fase são produzidos os *resultados concretos*. Segundo Sebatier (1986, *apud* SECCHI, 2010), existem basicamente dois modelos de implementação de políticas públicas:

1. Modelo *top-down*: (de cima para baixo) é caracterizado pela superação clara entre a tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas.
2. Modelo *bottom-up*: (de baixo para cima) se caracteriza pela maior liberdade de burocratas e rede de atores em auto organizar e moldar a implementação de políticas públicas. Nesse modelo é reconhecida a limitação da decisão tecnológica. Os implementadores têm maior participação no detalhamento do problema e na prospecção de soluções durante a implementação. A implementação é avaliada pelos resultados alcançados a posteriores, em vez da avaliação baseada na obediência cega a prescrições.

Avaliação

Secchi define a avaliação como sendo:

a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes. (SECCHI 2010, p. 49)

Para se proceder à avaliação é preciso que se estabeleça a definição de alguns critérios de indicadores de padrão (*performances standards*). Para Secch, os critérios são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos e se fundamentam em

entendimentos valorativos da realidade. Os critérios conferem parâmetros para julgar o funcionamento de uma política pública. Os principais critérios utilizados para avaliar são:

1. Economicidade – se refere ao nível de utilização de recursos (*inputs*);
2. Eficiência econômica – se ocupa da relação entre recursos utilizados (*inputs*) e produtividade (*outputs*);
3. Eficiência administrativa – versa sobre o segmento de prescrições que vai do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.
4. Eficácia – considera o nível de alcance das metas ou objetivos preestabelecidos;
5. Equidade – leva em consideração a homogeneidade de distribuição dos benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Subiratis (1989, *apud* SECCHI, 2010) classifica as avaliações usando como parâmetro as suas conotações jurídica ou legal, conotação técnica ou gerencial ou conotação política.

- a) Conotação jurídica ou judicial – quando focaliza aspectos jurídicos e busca verificar se princípios como o da legalidade e eficiência administrativa foi atingido, como também os direitos básicos dos destinatários.
- b) Conotação técnica ou gerencial – nesse caso, o foco está no nível da consecução de metas, levando em consideração o princípio da eficácia, bem como a menor utilização dos recursos com o princípio da economicidade e eficiência econômica da política implementada.
- c) Conotação política – vai focar aspectos da percepção dos destinatários da política pública, assim como a legitimidade do processo de elaboração da política pública, a participação dos atores nas diversas etapas de construção e implementação de uma política pública, assim como os impactos gerados no microambiente.

Secchi (*idem*) destaca que os critérios são operacionalizados por meio de indicadores que são “artifícios (*proxies*) que podem ser criados para medir *input*, *output*, e *outcome*”.

- a) Os indicadores *input* (entradas de sistema) estão ligados a gastos financeiros, recursos humanos empregados ou recursos materiais.
- b) Os indicadores de *output* (saídas de sistema) correspondem a produtividade de produtos e serviços, a exemplo de quantidade de buracos nas estradas, quantidade de lixo coletado, quilômetros de estradas concluídas, número de pacientes atendidos no posto de saúde.

- c) Os indicadores de *outcome* (resultados) são relacionados ao efeito da política pública sobre os *policytakers* (os tomadores de decisões sobre políticas públicas) e à capacidade de solução ou melhoria do problema para a qual foi elaborada. Esses indicadores são operacionalizados através de médias ou percentuais de satisfação dos usuários/cidadãos, qualidade dos serviços prestados, acessibilidade das políticas públicas, número de reclamações destinadas, cumprimento das diretrizes pelos agentes, receitas geradas.

Os padrões oferecem possibilidades de comparação. Os principais tipos de padrão são os padrões absolutos, os padrões históricos e os padrões normativos:

- a) Padrões absolutos – metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas anteriormente a implementação da política pública;
- b) Padrões históricos – valores ou descrições já atingidas no passado e utilizadas para comparação periódica. Geram informações sobre declínio ou melhora da política pública.
- c) Padrões normativos – metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas com base em um *benchmark* ou *real standard*.

Com a avaliação amplia-se a sensibilidade e a percepção sobre as políticas públicas como também criam-se referências que vão permitir a realização de comparações espaciais e temporais do problema e da política pública. Com base na avaliação, os atores políticos podem tomar decisões a respeito do destino das políticas públicas optando por: (1) Manter a política pública como está quando as adversidades de implementação são consideradas pequenas. (2) Realizar uma reestruturação marginal dos aspectos práticos, quando as adversidades de implementação existem, mas não são suficientemente graves para comprometer a política pública. (3) Extinção da política pública se dá quando o problema foi resolvido, quando os desafios de implementação são insuperáveis ou quando a política pública se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema.

Extinção da política pública

As políticas públicas são extintas depois de certo período. Giuliani (2005 *apud* SECCHI, 2010) apresenta três prováveis causas para a extinção da política pública:

- a) O problema que a originou é percebido como resolvido;

- b) Os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes;
- c) O problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e sai das agendas e políticas públicas formais. Sendo essa, na opinião de Meny e Thoenig (1991 *apud* SECCHI, 2010), a causa mais comum.

Após a apresentação conceitual das políticas públicas acima apresentada, focalizaremos na seção seguinte o afunilamento que servirá mais especificamente para nosso estudo aqui proposto.

1.2 Políticas públicas de desenvolvimento associadas à gestão da inovação

1.2.1 As principais abordagens teóricas da inovação

Ao trazer para o debate as principais abordagens sobre a inovação, procuramos recuperar contribuições teóricas para a sistematização, sem perder de vista os esforços para a ampliação do conceito. Dessa forma destacam-se algumas pesquisas realizadas sobre o tema, como os estudos de Schumpeter, Barbieri, Machado.

Certamente o discurso da inovação está presente no cotidiano das pessoas na atualidade. Diariamente somos impactados por inúmeros anúncios veiculados nos mais diversos suportes midiáticos, nos quais a inovação é colocada continuamente em evidência. O mercado, através da publicidade apela para a inovação quando anuncia o mais novo produto revolucionário, recentemente desenvolvido, ou quando cria uma necessidade de um novo serviço que promete alterar o estilo de vida ou transformar a maneira como se realizava, até então, determinadas tarefas.

No campo da política, se explora intensamente o discurso da inovação quando os partidos políticos contratam marqueteiros para desenvolver estratégias, nas quais seus candidatos se apresentem como inovadores. Seja enfocando o discurso das chamadas novas formas de fazer política, repetidas exaustivamente à cada campanha deflagrada, ou ainda, com quando os governos adotam oficialmente o discurso da inovação como marcas registradas de suas gestões.

Adam Smith no século XVIII ao examinar questões como mudança tecnológica, competição e divisão do trabalho já tornava conhecido o conceito de inovação, ao relacionar a acumulação de capital com a tecnologia de manufatura. Mas quando se fala em inovação é ao

trabalho de Joseph Schumpeter que se costuma recorrer. Sobretudo, esse autor relaciona a prática da inovação ao conseqüente desenvolvimento econômico. Para Schumpeter (*idem*) a inovação é entendida como o conjunto de novas funções evolutivas que alteram os métodos de produção, criando novas formas de organização do trabalho e, ao produzir novas mercadorias, possibilita a abertura de novos mercados mediante a criação de novos usos e consumos (SCHUMPETER, 1997).

A palavra inovação tem sua origem em *innovazione* cujo significado é renovado ou tornado novo, derivado do latim *innovo*, *innovare*, que quer dizer renovar ou introduzir novidades. (BARBIERI *et al.* 2004; MACHADO, 2004).

Damanpour destaca que a inovação está sempre associada a algo novo, seja um produto ou um serviço, algo que surpreenda o consumidor, que atenda às suas expectativas, que responda positivamente às suas demandas e anseios de consumo (DAMANPOUR, 1996).

Para que seja considerada inovadora, uma ideia precisa ser comprada, ou seja, absorvida pelo mercado. Gundling (1999) remete aos trabalhos de Schumpeter quando destaca que uma inovação é o composto de novas ideias que quando implementadas gera uma melhoria lucrativa para a empresa.

Hargadon e Sutton (2000) apontam que a inovação não ocorre aquém do contexto de uma situação, surge de ideias que já existiam na organização e são novamente aplicadas e exige investimento de capital financeiro e humano na implementação.

A inovação tem sido objeto de estudo abarcado pela teoria do desenvolvimento econômico elaborado por Schumpeter como parte do modelo capitalista. Este autor procura diferenciar algo que grande parte das pessoas, mesmo na contemporaneidade, ainda costumam confundir: invenção e inovação. “A liderança econômica em particular deve, pois ser distinguida da ‘invenção’. Enquanto não forem levadas à prática, as invenções são economicamente irrelevantes” (SCHUMPETER, 1997 p.95).

A chamada teoria da destruição criativa de Schumpeter defende que o progresso do sistema capitalista ocorre mediante a constante revolução da sua estrutura, com a sistemática substituição dos produtos e tecnologias que estão no mercado. A inovação pode ser compreendida como a introdução de um novo bem, da qualidade nova de um bem, da introdução de um novo procedimento de produção.

Para Barbieri (2010), a inovação pode ser compreendida enquanto um novo processo produtivo ou modificação deste, mudanças em produtos ou substituição por outro com funções idênticas e/ou acrescidas de outras, geração de novos produtos resultantes de novas tecnologias.

Dougherty (1996), entende que a inovação pode significar novos clientes, novos usos, uma nova estrutura de manufatura, uma nova logística, uma nova tecnologia de produto ou ainda, qualquer combinação desses elementos. A inovação para Drucker (1998) é aplicação do conhecimento para a produção de novos conhecimentos. De acordo com Quandt (2009), a inovação representa a possibilidade de um desenvolvimento diferenciado e, especificamente, responde por aumentos na produtividade e pela oportunidade de novos patamares de vantagem competitiva, sendo a capacidade inovadora, portanto, um elemento crucial para a avaliação do potencial de um setor da economia.

O Manual de Oslo (OCDE, 2005), desenvolvido pelo Eurostat em conjunto com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, é uma importante referência em conceito de inovação para as MPEs, ao apresentar quatro tipos de inovações, os quais resumem conjuntos de mudanças nas atividades desenvolvidas por essas empresas: (1) inovações de produto, envolvendo significativas mudanças nas potencialidades de produtos e serviços, como bens e serviços totalmente novos e aperfeiçoamentos em produtos já existentes; (2) inovações em processos, com mudanças em métodos que contemplam produção e distribuição; (3) inovações organizacionais consideram implementação de novos métodos organizacionais, a exemplo de práticas de negócios, organização do local de trabalho, bem como relações externas da empresa; (4) inovações de *marketing* diz respeito a implementação de novos métodos de *marketing*, como é o caso de *design* de produto, embalagem, promoção do produto, método de determinação de preços de bens e serviços.

No parágrafo 146 destaca-se que “uma inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou novo método de *marketing*, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas” (OCDE, 2005).

1.2.2 As MPEs no contexto econômico e social brasileiro

Antes de nos determos nas políticas públicas direcionadas às MPEs, é necessário observar como esse tipo de empresa é definido pela legislação brasileira. O conceito de MPEs utilizado no Brasil leva em consideração dois indicadores: o número de pessoas ocupadas pelo tamanho da empresa e a receita bruta anual; e obedece a três critérios, os quais apresentamos a seguir.

O primeiro se dá através da Lei Complementar 123/2006, que ficou conhecida como Estatuto Nacional da Micro e Pequena Empresa e da Empresa de Pequeno Porte. A lei em questão classifica o tamanho da empresa considerando o seu faturamento anual. Para ser enquadrada na categoria de Microempresa, o estabelecimento deve atingir um faturamento anual de até R\$ 240.000,00. A categoria de Pequeno Porte está reservada às empresas com faturamento entre R\$ 240.000,00 e R\$ 400.000,00. Em 2008 a Lei Complementar 123/2006 foi alterada pela Lei 128/2008 o que resultou na criação do Microempreendedor Individual (MEI) contemplando o trabalhador autônomo cuja receita anual soma até R\$ 36.000,00 anuais.

O segundo critério de classificação obedece o método utilizado pelo SEBRAE que considera o número de empregos gerados por essas empresas, assim como a atividade que é desenvolvida¹. Esse critério recebe muitas críticas pela sua subjetividade, uma vez que uma empresa pode ter um faturamento muito alto com poucos empregados enquanto o inverso também pode acontecer. Por outro lado, poderia ocorrer um desestímulo à contratação, havendo uma política de estímulo às empresas com menor número de funcionários.

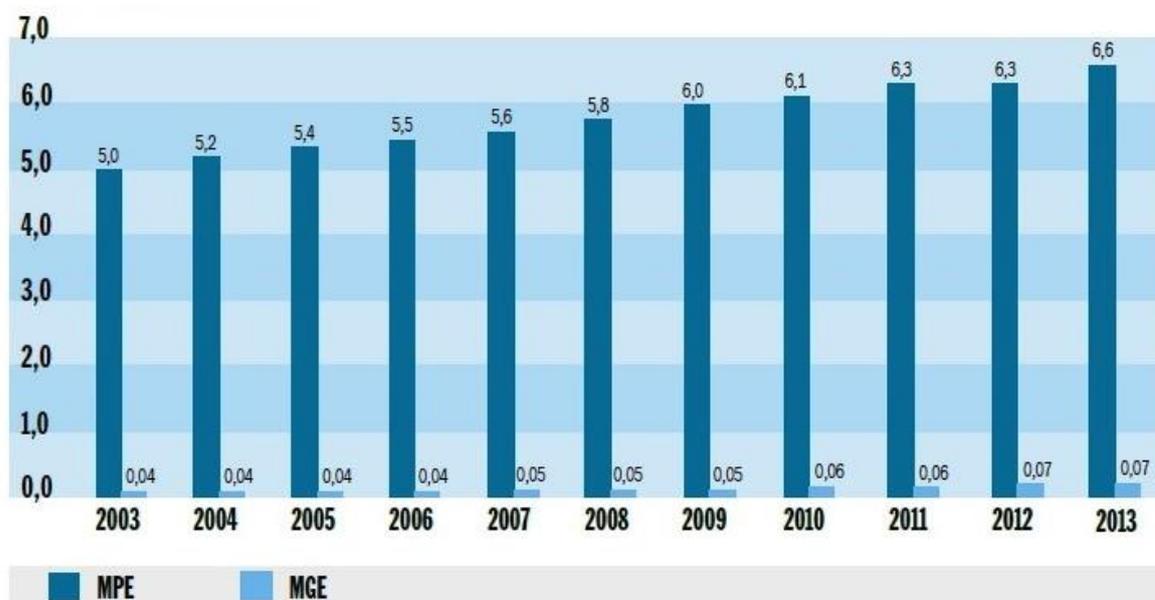
Um terceiro critério de classificação foi adotado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal fomentador financeiro para as MPEs. Nesse caso, os valores de faturamento estipulado, ultrapassam os da Lei Complementar. Por esse critério a Micro e Pequena Empresa deve ter faturamento anual de até R\$ 400.000,00 e o de Empresa de Pequeno Porte fica entre R\$ 2.400,00 e R\$ 16.000,00. Critérios distintos de classificação podem gerar conflito quando da comparação de dados oriundos de fontes diversas. Lorga e Opuszka, (2013, p. 4) destacam que:

Essa falta de uniformização pode trazer distorções quando comparados os números estatísticos de fontes diferentes, ensejando cautela ao pesquisador quando na consolidação de resultados, pois distintamente podemos classificar os critérios como legal ou tributário, estabelecido pela LC 123/2006, como de empresarial estabelecido pelo SEBRAE e como financeiro estabelecido pelo BNDES.

¹ De acordo com o critério adotado para classificação dos estabelecimento segundo o porte definido pelo SEBRAE por meio do texto “Nota Metodológica para Definição dos Números Básicos de MPE”, a Microempresa tem até 19 pessoas ocupadas na indústria e até 9 pessoas ocupadas no comércio e serviços. A Pequena Empresa comporta de 20 a 99 funcionários na indústria e de 10 a 49 no comércio e serviços. Já a Média Empresa admite de 100 a 499 pessoas na indústria e de 50 a 99 no comércio e serviços. Por fim, a Grande Empresa tem 500 ou mais empregados no setor industrial e 100 u mais no comércio e serviços. (SEBRAE/DIEESE, 2013 p. 17)

As MPEs destacam-se pela quantidade de empreendimentos existentes, assim como pelo número de pessoas envolvidas diretamente, uma participação efetiva na economia, principalmente no que diz respeito à geração de emprego e renda. No ano de 2013, no Brasil, de acordo com informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), com registro administrativo do Ministério do Trabalho, cerca de 6,3 milhões de estabelecimentos foram responsáveis por 16,2 milhões de empregos formais privados não agrícolas. Com base nos dados do DIEESE, divulgados em 2013, na última edição do Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa, as MPEs continuam se expandindo no país, impulsionadas pelo crescimento da renda e do crédito.

Gráfico 1 - Evolução do número de estabelecimento por porte no Brasil 2003-2013 (milhões)



Fonte: MTE/Rais/DIEESE (2015)

No ano de 2013, as MPEs somaram em média, 99% dos estabelecimentos no Brasil, respondendo por quase 52% dos empregos formais de estabelecimentos privados não agrícolas do país e aproximadamente 42% da massa de salários paga aos trabalhadores destes estabelecimentos.

Gráfico 2 - Participação relativa das MPEs no total de estabelecimentos, empregos e massa de remuneração paga aos empregados formais nas empresas privadas não agrícolas. (Brasil 2003-2013) (%)



Fonte: MTE/Rais/DIEESE (2015)

A grande empresa no Brasil e no mundo vive atualmente significativas transformações tecnológicas, as quais também abrangem os processos de trabalho. Por outro lado ocorre um aumento da demanda de bens de consumo e serviços, reflexo da mudança progressiva na dinâmica de distribuição e/ou redistribuição de renda que se vivencia no Brasil, o que tem corroborado para estimular o destaque das MPEs na criação de postos de trabalhos. Números divulgados pelo SEBRAE/DIEESE (2015) apontam que na última década, especificamente entre os anos de 2003 e 2013, as MPEs foram responsáveis pela geração de 6,6 milhões de empregos no Brasil.

1.2.3 Trajetória das Políticas Públicas de apoio às MPEs no Brasil

A preocupação em desenvolver políticas públicas direcionadas às empresas de pequeno porte teve início no Brasil há pouco mais de meio século, num momento em que no país se encontrava em curso um intenso processo de industrialização, direcionado para a substituição das importações. Nessa época, as estratégias de promoção do desenvolvimento estavam voltadas para a grande empresa. As políticas direcionadas as MPEs, apesar de tímidas, estavam atreladas a ideia da promoção do crescimento econômico. Esse modelo seria

mantido durante o pós-guerra e mais tarde quando o processo de industrialização brasileiro atingiu o seu ápice, entre as décadas 1960 e 1970, o que inevitavelmente resultava na indução da concentração econômica. Mais tarde, a década de 1980 foi marcada por uma profunda crise. O apoio ao setor produtivo deu prioridade às empresas que abrigavam um maior potencial de criar divisas. Desse modo, a política de apoio às MPEs se restringiu a elaboração de uma proposta de marco legal e tributário que sequer chegou a ser efetivado. Somente nas últimas décadas é que o estado desenvolveu políticas de desenvolvimento correspondentes a importância das MPEs (NARETTO *et al*, 2004).

Os anos 1990 foram marcados por importantes mudanças nas políticas de apoio às MPEs. A ação de maior destaque diz respeito à questão tributária, quando as empresas de menor porte passaram a ter um tratamento diferenciado, conforme se havia pensado na década anterior. Dentro dessa perspectiva, a política de maior destaque foi o estabelecimento do Simples Nacional, que é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributo aplicado às MPEs e empresas de pequeno porte, conforme previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. No entanto, é preciso destacar que com a adoção dessa medida ocorreu apenas uma amenização na carga de tributos destinada às MPEs, sendo uma forma de compensar as deficiências estruturais causadas em parte pela adoção de uma política macroeconômica de intensificação da carga tributária (GOMES, *et al*, 2013).

Com a abertura econômica, ocorrida sob a influência do neoliberalismo, o estado brasileiro adotou mudanças no caráter do apoio ao setor produtivo. A partir de então, houve uma predominância nas chamadas políticas de cunho horizontal em vez das políticas verticais e direcionadas a setores escolhidos. Com isso, o investimento em desenvolvimento de tecnologia passou a ser visto como detentores de resultados mais eficazes para estimular a geração de emprego e renda do que o protecionismo tarifário (MELCHERT, 2007).

Os investimentos do MCT e do BNDES priorizaram empresas de base tecnológica. Nessa época houve também a alteração de nome do Centro Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (CEBRAE), para Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) além da ampliação do montante dos recursos destinados. Com isso, as MPEs passaram a ter destaque nas ações do governo direcionadas ao fortalecimento do setor produtivo, uma vez que as políticas públicas anteriores, de cunho vertical, como eram direcionadas aos setores industriais mais tradicionais, não conseguiam atingir as MPEs (NARETTO *et al*. 2004).

Apesar do incentivo, não houve mudanças qualitativas na inclusão das MPEs na estrutura produtiva. Apenas uma parte teve acesso a esses instrumentos devido a limitações, destacadas por Naretto *et al.* nos seguintes termos:

a baixa efetividade das ações adveio sobretudo da problemática do acesso restrito: reduzida capilaridade e diretrizes operacionais inadequadas das agências públicas; lentidão, custo e extensão dos processos burocráticos; alto custo dos financiamentos, decorrente dos juros altos e do montante de garantias de crédito exigidas. Ademais, falta de informação, ceticismo e deficiências de gestão (administrativa, contábil e fiscal) das próprias empresas também implicaram subutilização dos instrumentos. (NARETTO *et al.*, 2004, p. 108)

No fim dos anos 1990 o atendimento que antes era realizado de maneira individual às empresas foi ampliado para grupo de empresas, os chamados Arranjos Produtivos Locais (APLs). A potencialidade de participação de um grupo de empresas na estrutura produtiva ganha mais destaque que a atuação individual.

Nos últimos anos pode-se verificar a ocorrência de diversos tipos de articulações entre as MPEs brasileiras constituindo aglomerações produtivas a exemplo das incubadoras empresariais e dos APLs. A ocorrência dessas organizações empresariais se dá com vistas a potencialização da eficiência coletiva. A proximidade entre os empreendimentos favorece não apenas uma estrutura logística, como também leva em consideração o quesito da comunicação, proporcionando uma rápida troca de conhecimento e acesso à informações estratégicas. Sobre isso, Naretto *et al.* afirmam que:

O conceito de eficiência coletiva destaca não só as externalidades positivas passivas e espontâneas decorrentes da aglomeração – tais como rápida difusão de informações sobre a produção local e acesso a equipamentos e matérias – primas –, mas sobretudo as possibilidades de ação conjunta entre empresas e entre estas e instituições públicas e privadas, que permitiriam às PME potencializar ganhos competitivos e à estrutura produtiva, no seu conjunto, melhorar sua inserção competitiva. (NARETTO *et al.*, 2004 p.62)

Naretto destaca ainda que as concentrações espaciais de PMEs, os APLs, constituem um fenômeno antigo no Brasil, datando do começo do século XX quando se deu início processo de industrialização. Em sua maioria, esses aglomerados se desenvolveram de maneira espontânea, por conveniência de acesso ao mercado, do suprimento de matérias-primas ou mão de obra especializada. No entanto “em quase totalidade dessas experiências, o desenvolvimento do arranjo produtivo e a continuidade do movimento de aglomeração, a

partir de um determinado momento, foi apoiado pela ação do estado, por vezes articulada por representantes do próprio arranjo” (NARETTO *et al.*, 2004 p.63)

Existem alguns aglomerados que surgiram a partir da iniciativa do estado. De acordo com Naretto *et al.* (2004), são experiências mais recentes que tiveram início entre as décadas de 1950 e 1970, quando ocorre um período de intensa intervenção do estado na economia, antes da abertura econômica e à desestatização e agravamento dos problemas fiscais brasileiras.

Naquela época, o estímulo estatal inicial à estruturação de arranjos produtivos combinou em doses diversas um incentivo à formação de uma massa crítica de conhecimento e capital humano, esforço de criação de empresas estatais, atração de grandes empresas estrangeiras para determinada região do país, instituição de mecanismos de reserva de mercado e ofertas de apoio financeiro. (NARETTO *et al.*, 2004 p. 64)

Embora esses arranjos produtivos apresentem estágios de desenvolvimento bastante diferentes, os estudos já realizados indicam que, em geral, não se constituíram arranjos que possam ser denominados de inovativos e que se assemelhem aos seus congêneres.

Na década de 1990 o processo de abertura da economia brasileira ocasiona uma profunda transformação do sistema econômico nacional. As empresas sentem a redução do subsídio estatal que recebiam por meio das tarifas comerciais, da proteção de patentes, quebra de monopólios e certificação de produtos. Ao mesmo tempo, a preocupação do governo e da política macroeconômica se volta para o combate à inflação juntamente com o aperto monetário e o ajuste fiscal que se tornam preocupações maiores.

Não há dúvida de que a abertura comercial lançou um desafio competitivo brutal às empresas brasileiras. O acesso às importações e à maciça penetração de empresas estrangeiras no mercado interno definiu um padrão de concorrência mais exigente em termos de qualidade, preço e atualização tecnológica. Porém, a difusão do novo paradigma tecnológico-produtivo deu-se mais fortemente em âmbito das grandes empresas de setores mais expostos à concorrência externa, as quais reduziram a gama de produtos ofertados e ampliaram o uso de insumos importados.

1.2.4 Políticas de Inovação

Embora o Brasil se apresente estrategicamente como uma nação com grande potencial criativo, a inovação foi ao longo do tempo, objeto de preocupação quase que exclusiva das

instituições de pesquisa, a exemplo das universidades. Por muitas décadas a inovação foi percebida como uma consequência do crescimento econômico e não como uma condição primordial para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Marzano (2011, p. 177) afirma que no Brasil persiste um “clima de falta de desconfiança entre a universidade e o meio empresarial, que nela busca apenas profissionais qualificados”. Desse modo, a implementação sistemática de políticas públicas de inovação e a consequente avaliação teve início a pouco mais de uma década.

Arbix (2010) argumenta que com a conjuntura deflagrada pela Segunda Guerra Mundial exigiu algumas medidas como estratégias desenvolvimentistas mais consistentes. Entre elas destacamos a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf) que se juntaram a Petrobrás e a Fábrica Nacional de Motores (FNM) como base da política de desenvolvimento brasileiro.

No período desenvolvimentista, geralmente compreendido entre 1940 e fim dos anos 1970 vigorou um estilo centralizado do planejamento estatal. No momento em que a sociedade brasileira estava se industrializando, por mais que fossem incluídas nas pautas pelos formuladores de políticas públicas, inovação e tecnologia ainda eram visualizadas como produtos do processo de industrialização, que se encaminhava para uma economia fortalecida, na qual as empresas seriam modernas, dinâmicas, e, por conseguinte, inovadoras.

Nessa época a ação do estado compreendia um conjunto de políticas prescritivas que incluía regulação monetária, níveis e segmentação de impostos, alocação de investimentos públicos, subsídios e incentivos. As políticas de cunho protecionista ocupavam lugar de destaque num estado que estava direcionado para apoiar a industrialização, considerada nesse momento capaz de conduzir o país à modernização.

A década de 1990 foi marcada por intensas transformações econômicas. No entanto, as empresas não foram colocadas em foco pelos programas e políticas de C&T, por serem compreendidas como pertencentes a um setor receptor de conhecimento produzido e que também se encarregava de absorver pessoal capacitado pela universidade. Arbix destaca que “ao longo de praticamente toda essa década, o avanço tecnológico substantivo esteve associado ao estabelecimento de um ambiente baseado nos bons fundamentos de uma economia orientada para os mercados” (ARBIX, 2010, p. 13).

A criação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), evidenciou a inovação formalmente nas políticas governamentais. Desse modo, passou a ser tratada de modo proativa pelo setor público, o que culmina com a elaboração do Plano Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Plano de CT&I, como comenta Arbix:

As mudanças institucionais, em especial as de C&T, são lentas principalmente por causa das dificuldades inerentes a todo processo de longa maturação. A fragmentação política do Estado para elaborar e consolidar diretrizes claras de políticas industriais e de inovação, assim como os conflitos no governo, a tensão entre ministérios e o imediatismo que muitas vezes marca o mundo empresarial persistem como obstáculos para a identificação das novas demandas e para a experimentação de novos modelos de fomento à inovação no setor privado. (ARBIX, 2010 p.15)

No âmbito dos planos acima mencionados o Sistema do 5S implementa políticas públicas de capacitação gerencial para empresários das MPEs com foco na inovação, inscrevendo-se nesse conjunto de ações o ALI, programa que focalizamos nesse trabalho e que passamos a descrever no próximo capítulo.

1.2.5 Políticas públicas de promoção e apoio às Pequenas e Médias Empresas

No início da década de 1960, registra-se um primeiro esforço institucional direcionado ao atendimento das pequenas empresas, a criação do Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa (Geampe). Essa iniciativa tinha como objetivo, proporcionar melhorias na produtividade e promover o fortalecimento da estrutura econômica e financeira das empresas industriais.

Na mesma época, mais precisamente em 1964, foi instituído o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE), que mesmo tendo suas ações estratégicas voltadas para projetos de infraestrutura e indústria, criou programas para financiamento das empresas de pequeno porte, como o Programa Financiamento à Pequena e Média Empresa (FIPEME), criado em 1964, para estruturar uma rede de agentes financeiros para apoiar essas empresas. Nos anos 1980 houve a implementação do Programa de Apoio a Microempresa (PROMICRO) que conferiu condições beneficiadas e um *spread* maior para os agentes financeiros. Em 1996 surgiu o Programa de Apoio à Micro e Pequena Empresa (PMPE) (BNDES, 2000).

Em 1970 a Caixa Econômica Federal disponibilizou o Financiamento de Capital de Giro para Empresas Líderes da Indústria (Progiro), beneficiando em grande medida as pequenas empresas. Pode-se destacar ainda dois ganhos importantes para as MPEs nos anos 60 foram a criação da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), em 1967, vinculada ao Ministério do Planejamento, e posteriormente, em 1969, com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico,

notadamente para implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT).

Com base nas experiências vivenciadas e resultados observados das políticas públicas de apoio às MPEs, é que em 1972, o BNDE, a Finep e a Associação dos Bancos de Desenvolvimento (ABDE), representando os bancos de desenvolvimento, propuseram a criação e elaboraram os estatutos do Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (CEBRAE).

Durante os anos 1980 podemos destacar o Programa de Apoio de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT) como um instrumento complementar à política de fomento à Ciência & Tecnologia (C&T). Resultado de três empréstimos realizado pelo governo brasileiro junto ao Banco Mundial (BIRD), tem três fases PADCT I (1985), PADCT II (1991), PADCT III (1998 – 2004) (PORTAL CNPq).

Um marco importante para as MPEs brasileiras é a aprovação do Estatuto da Microempresa, aprovado pelo Congresso Nacional em novembro de 1984. Dois anos depois lançava-se o I Plano Nacional de Informática e Automação e em 1988 aconteceu a promulgação da Constituição que reforçou a diretriz ao estabelecer tratamento jurídico, administrativo, tributário e creditício favorecido às empresas de pequeno porte.

A conversão do Cebrae em Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), pela Lei no 8.029, de 12 de abril de 1990, alterada pela Lei no 8.154, de 28 de dezembro de 1990, e regulamentada pelo Decreto no 99.570, de 9 de outubro de 1991, marcou o deslocamento da ação pública para a paraestatal no âmbito das PMEs. Com vistas a promover o desenvolvimento do setor industrial em 2004, o governo lançou a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). Em 1996, no governo Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples). Outros destaques da década de 1990 foram o Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas (PATME), o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe), o Programa de Capacitação de Recursos Humanos para Atividades Estratégicas (RHAE), o Programa Nacional de *Software* para Exportação (SOFTEX), criado pelo CNPq, e o Consórcio de Capitalização de Empresas de Base Tecnológica (CONTEC).

Na última década pode se considerar como marcos importantes das políticas de apoio às MPEs o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Empresas (PNI), a Lei de Inovação e o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

CAPÍTULO II

O PROGRAMA *AGENTES LOCAIS DE INOVAÇÃO* - ALI

As MPEs desempenham um papel significativo no contexto socioeconômico brasileiro tanto no que diz respeito a quantidade de empreendimentos existentes, como quando se leva em consideração os postos de trabalhos que são criados direto e indiretamente todos os anos. Estudos divulgados pelo SEBRAE e pelo DIEESE apontam que o número de empreendedores vem apresentando crescimento nos últimos anos, sendo essa expansão, responsável por uma expressiva geração de emprego. Entre os anos de 2003 e 2013 foram criadas aproximadamente 1,5 milhão de novas MPEs no Brasil, constituindo uma ampliação de 30,9% no total de empresas (SEBRAE/DIEESE, 2015).

A inovação é encarada como um importante fator de diferenciação e competitividade, considerada decisiva para a evidência e a afirmação desses empreendimentos no mercado, diante dos seus concorrentes. Estudos apontam que as empresas brasileiras apresentam uma baixa capacidade inovativa.

No Brasil, a inovação ainda é restrita como fator de estudo e divulgação de sua reprodução. Este fato se dá, principalmente, pelas características do meio organizacional, que visualiza a inovação como uma vantagem competitiva da organização, não devendo desta forma ser reproduzida; no caso, é um segredo da própria organização (MACHADO, 2008 p. 309).

Partindo desse pressuposto e observando a oportunidade de desmistificar o tema da inovação e compartilhar soluções com as empresas, o SEBRAE desenvolveu o ALI e colocou em atividade em todos os estados brasileiros de início em parceria com as Fundações de Apoio à Pesquisa (FAPs) dos estados, e posteriormente, a partir do segundo ciclo, juntamente com o CNPq. O programa em questão que começou como projeto, tem como proposta oferecer atendimento às MPEs de vários segmentos dos setores da indústria, comércio e serviços com mais de dois anos de atividade. O principal objetivo é disseminar uma cultura da inovação para as empresas de pequeno porte, fornecendo acompanhamento para os empresários e sensibilizando-os para a relevância da inovação enquanto fator indispensável para a expansão da empresa.

O programa visa fornecer orientação para os empresários das MPEs com relação a gestão da inovação em seus empreendimentos. Esse trabalho de campo é realizado pelos Agentes Locais de Inovação, fundando-se em diagnósticos que permitem observar, de modo criterioso, a situação dos empreendimentos. Com base nessas informações formaliza-se um plano de ação com vistas a obter um aperfeiçoamento contínuo da empresa. Procura-se atingir, por meio do programa de maneira mais ampla, imprimir um pensamento inovador no interior das MPEs, e os agentes tornam-se difusores e facilitadores desse processo.

A realidade das MPEs é quase sempre a da empresa familiar, que surge com a necessidade de empreender, de modo que o planejamento é em grande parte intuitivo e realizado de maneira informal. O ALI, para uma parte considerável dessas empresas, passa a ser o primeiro contato com uma consultoria empresarial e conseqüentemente com o conceito de inovação. Dessa forma, organizar e colocar em prática no cotidiano da empresa, um planejamento formal passa a ser para o empresário um exercício indispensável. Entre as dificuldades colocados à essa prática são apontados fatores como a falta de tempo, de pessoal capacitado, de recursos financeiros, além de dúvidas sobre a real necessidade do planejamento ou ainda resistências à mudanças na rotina da empresa.

O trabalho do ALI constitui um importante laboratório para a capacitação de profissionais ligados à consultoria de inovação para as empresas. Grande parte dos agentes torna-se consultores após o término do ciclo. Na medida em que o ALI avança, cadastrando empresas e aplicado diagnósticos, ocorre em paralelo ao atendimento, a realização de uma pesquisa que pode contribuir em longo prazo para a construção, de maneira mais detalhada, do perfil das MPEs e do empreendedor brasileiro.

[O ALI] É uma proposta que tem como objetivo levar, de forma continuada, a inovação e a sua gestão para as pequenas empresas. A ideia é sensibilizar empreendedores e empresários sobre a importância de inovar, rotineiramente, como uma estratégia para crescer. A gestão da inovação, levada por meio de Agentes Locais de Inovação, ajuda na sobrevivência dos negócios, num cenário cada vez mais competitivo e global. O Programa ensina que inovar nem sempre é sinônimo de grandes investimentos financeiros. (SEBRAE-PR, 2015)

A intervenção de instituições como o SEBRAE junto as MPEs tem como propósito criar e potencializar nesses estabelecimentos uma cultura da inovação, de modo a incentivá-las a tornarem-se mais produtivas e competitivas para o mercado. Antes de ser expandido para os estados, o projeto foi testado por meio de duas experiências piloto desenvolvidas no estado

do Paraná e no Distrito Federal. A concepção do projeto tomou como base algumas experiências desenvolvidas em outros países.

O Projeto Agentes Locais de Inovação – ALI, criado pelo SEBRAE/NA e já foi implantado em diversos estados brasileiros como o propósito de construir e consolidar um novo modelo de abordagem às MPEs em inovação e tecnologia, tendo, como referência, experiências de sucesso desenvolvidas em outros países do mundo tais como Índia, Espanha, Itália e Irlanda. (FAPESQ, 2012, p.2)

Os principais executores do ALI são os Agentes Locais de Inovação, profissionais recém-formados que são recrutados, selecionados e capacitados para atuarem com postura colaborativa. Como forma de aliar à extensão acadêmica e tecnológica, o papel principal do agente é orientar a empresa atendida na elaboração de projetos e na disseminação de conceitos de inovação. Desse modo, realizam pesquisas e procuram interagir com interlocutores do setor atendido, para incentivar, acompanhar e monitorar os resultados obtidos, de acordo com as necessidades e as características de cada empreendimento.

O agente pesquisa soluções e respostas às demandas do negócio no que se refere ao desenvolvimento econômico, estrutural, de produtos, de serviços e de processos produtivos. A implantação das práticas inovadoras compreende produtos (bens ou serviços), processos, *marketing* e organizacional. De maneira sistemática o trabalho do ALI compreende a realização de adesão, diagnóstico, orientação e acompanhamento, sem custos para a empresa. É tarefa do ALI “intervir, induzir, orientar e porver soluções à micro e pequenas empresas nos campos da inovação e tecnologia” (FAPESQ, 2012).

Os ALIs visitam as empresas atendidas para apresentar o programa, formalizar adesões, coletar dados, conhecer os gestores e a rotina de trabalho e realizar diagnósticos para avaliar o perfil dos empresários e o grau de inovação da empresa. Em consenso entre agentes e empresários elaboram-se “planos de ações inovadoras”, com ênfase em quatro eixos: produtos, processos, *marketing* e organizacional. Em seguida pesquisam as soluções consideradas mais adequadas a cada caso e aproximam as empresas atendidas dos parceiros do SEBRAE no programa, os chamados provedores de soluções, de acordo com as necessidades verificadas e por fim, acompanham a execução dessas ações (FAPESQ, 2010). O trabalho de campo é acompanhado por consultores *seniores* que oferecem suporte, orientam as atividades desenvolvidas e auxiliam a avaliação dos resultados atingidos.

2.1 Estrutura de Trabalho do ALI

O atendimento do ALI na empresa é realizado em uma série de visitas, que podem ser feitas em dupla ou individualmente. Na primeira visita é realizado o preenchimento da ficha de adesão, devidamente assinada pelo empresário. Na segunda realiza-se o diagnóstico. A devolutiva e a construção do plano de ação acontecem na terceira e quarta visitas, respectivamente. Vamos examinar cada uma dessas etapas.

Mapeamento – O mapeamento é a primeira etapa do trabalho do Agente Local de Inovação. Consiste em identificar e registrar as empresas existentes na região de atuação do agente, de acordo com o segmento. Para levantar essas primeiras informações recorrem a listas telefônicas, internet, banco de dados de associações empresariais.

Seleção – Após o mapeamento acontece a seleção daquelas empresas que melhor atendem aos pré-requisitos do ALI.

Sensibilização – Na etapa seguinte, a sensibilização, as empresas selecionadas são visitadas pelos ALIs para apresentação do projeto e cadastramento. É o momento em que se faz uma apresentação dos benefícios da inovação e do programa ALI, enquanto instrumento de apoio às empresas. Outra maneira de sensibilizar as empresas é por meio da realização de eventos que são promovidos pela coordenação e os consultores *seniors*, para os quais são convidados os empresários com o intuito de apresentar o programa de maneira formal.

Adesão – Durante a sensibilização, os empresários preenchem fichas de adesão, formalizando sua intenção de participar do programa. Esse é o momento propício para realizar o agendamento de data e horário para a visita à empresa para a aplicação dos diagnósticos.

Diagnóstico – O diagnóstico é composto de duas partes: o diagnóstico empresarial e o diagnóstico do grau de inovação. Combinados, permitem ao agente conhecer aspectos da gestão da empresa, bem como medir com o auxílio de um gráfico radar, as diversas áreas, onde a empresa atendida costuma inovar. Um ponto importante desse momento consiste em identificar a expectativa e resultados esperados pelo empresário com a sua participação no ALI.

Interpretação – Fazer a leitura das respostas obtidas nos formulários depois de aplicados os diagnósticos e observadas as evidências na empresa quando da visita. Por meio da análise

SWOT², identificar pontos fortes, pontos de melhoria, oportunidades e ameaças. Propor ações inovadoras que possam proporcionar à empresa os resultados esperados.

Devolutiva – O procedimento consiste na apresentação do relatório da avaliação da empresa baseado nas informações do diagnóstico. Na apresentação o agente e o responsável pela empresa discutirão as informações constantes em um relatório contendo a interpretação dos formulários aplicados.

Plano de Ações – O plano de ações inovadoras deve ser construído em conjunto com o empresário para atender as expectativas e obter resultados esperados pela empresa. Esse plano deve conter a assinatura do empresário.

Plano de Trabalho – O plano de trabalho contém as sugestões de inovação a serem implementadas na empresa, com estipulação de prazos e sugestões dos provedores de solução. É embasado nas informações colhidas através do diagnóstico e nas observações feitas pelo agente durante as visitas já realizadas. Deve ser elaborado com a participação do empresário.

Demanda – Para cada ação deve ser criada uma demanda que deverá ser encaminhada ao SEBRAE e posteriormente aos provedores de solução.

Provedores de Soluções – Empresas ou profissionais capazes de prover soluções inovadoras em conformidade com a necessidade da empresa.

Acompanhamento – Todas as ações realizadas pelo empresário ou pelos provedores devem ser acompanhadas pelo ALI e devidamente registradas.

Avaliação dos Resultados – No final das atividades o ALI deve fazer um relatório conclusivo dos seus impactos do programa na empresa.

A responsabilidade pela implementação das propostas pode ser da empresa atendida ou de algum provedor de soluções, parceiro do SEBRAE. No segundo caso, a proposta é

² A análise ou matriz SWOT foi desenvolvida na década de 1960 na Universidade de Stanford, tornando-se conhecida e aplicada atualmente em grande parte das empresas como método para a formulação de suas estratégias. A palavra SWOT, é uma sigla que significa *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças). Por essa razão, o exercício também é conhecido como análise/matriz FOFA, em português. Essas áreas são separadas entre análise interna (forças e fraquezas) e análise externa (oportunidades e ameaças). Há também a observação dos elementos que ajudam (forças e oportunidades) e os que atrapalham (ameaças e fraquezas). Desse modo, a matriz SWOT ou FOFA pode ser compreendido como um exercício completo de análise de ambiente que pode ser aplicado em qualquer processo de planejamento estratégico.

encaminhada ao SEBRAE através da criação de uma demanda. As propostas enviadas correspondem à quantidade de demandas criadas.



Figura 1 - Estrutura de trabalho do ALI | Fonte: SEBRAE (www.sebrae.com.br) (2015)

Faz parte do trabalho do agente, o acompanhamento das proposições de processos de inovação, desde o surgimento da ideia até sua implementação, bem como a avaliação dos resultados alcançados pelas empresas atendidas. Pressupõe-se que o processo de inovação seja contínuo, uma preocupação constante do empresário e de todos na empresa ao buscarem sempre novas estratégias. O trabalho não deve acabar com a implementação das inovações sugeridas, mas as empresas devem trabalhar a cultura da inovação o ambiente organizacional.

As etapas são acompanhadas pelo agente, por meio de um monitoramento sistemático dos resultados obtidos, o que auxilia a manutenção do foco na constante busca de alternativas. O agente deve incentivar e valorizar os resultados obtidos, ainda que possam parecer pequenos e insignificantes, mas que certamente aparecerão quando avaliados em conjunto, no resultado final.

No primeiro ciclo, todo o processo de atendimento era registrado através de uma ferramenta online denominada SIACWeb, o sistema utilizado pelo SEBRAE, para cadastrar e facilitar o acompanhamento pelos consultores *seniors*, pela gestão do programa e pelo SEBRAE em âmbito estadual e nacional. Os resultados também servem para consulta dos colegas agentes, em forma de troca de experiências. O trabalho do ALI também envolve a

elaboração de relatórios mensais e trimestrais, para prestação de contas e acompanhamento por parte da gestão do programa e da instituição de pesquisa parceira.

2.2 Gráfico Radar da Inovação

O trabalho desenvolvido pelo Agente Local de Inovação é baseado em um instrumento de análise denominado Radar da Inovação. Desenvolvido pela empresa Bachmann & Associados em parceria com o SEBRAE, o gráfico permite mensurar o *Grau de Inovação das MPEs*, por meio da observação de treze dimensões: Oferta, Marca, Clientes, Soluções, Relacionamento, Agregação de Valor, Processos, Organização, Cadeia de Fornecimento, Rede e Ambiência Inovadora. Em um segundo momento do atendimento, quando do fechamento das ações, a comparação dos gráficos iniciais e finais consegue demonstrar o avanço da empresa com a implementação das ações.

O gráfico Radar atribui uma pontuação de 1 a 5 para cada dimensão avaliada. O número 1 é atribuído quando é identificado o baixo grau de inovação, enquanto o número 5 determina um alto grau de inovação atingido pela empresa. Dessa forma, o diagnóstico é aplicado no início e no final do atendimento. Comparando-se o resultado T0 (inicial) e T1(final) avalia-se o progresso da empresa, obtido com o atendimento do ALI. (BACHMANN, 2011). Com a nova metodologia, o gráfico radar é aplicado mais três vezes.

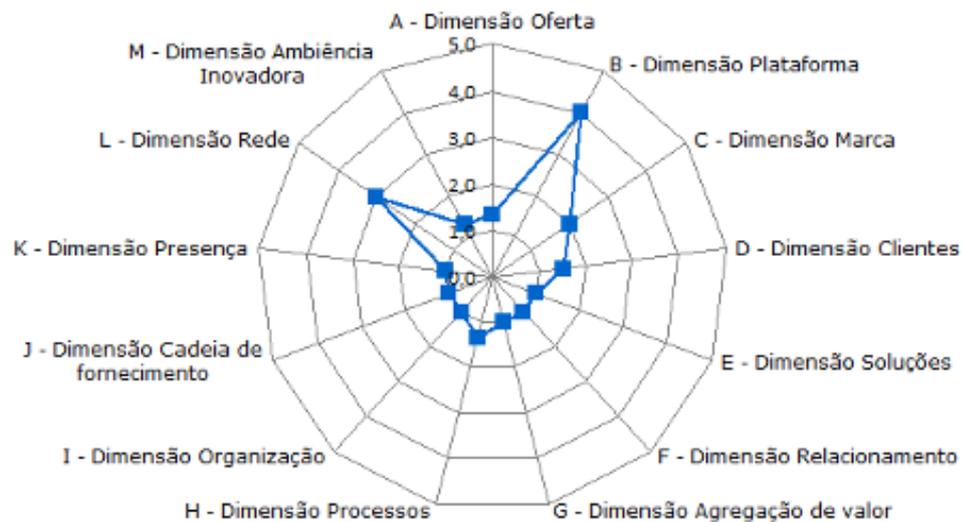


Figura 2 - Radar da inovação | Fonte: SEBRAE (2010)

Dimensões	Conceito
Oferta	Refere-se aos produtos oferecidos pela empresa ao mercado
Plataforma	Refere-se ao conjunto de componentes comuns, métodos de montagem ou tecnologias utilizados, analisando o modo de fazer e de prestar serviços
Marca	Refere-se à forma como a empresa transmite sua imagem ao cliente
Clientes	Refere-se às pessoas ou organizações que usam serviços ou consomem produtos, satisfazendo às suas necessidades
Soluções	Refere-se à combinação customizada de bens, serviços e informações capazes de solucionar o problema do cliente
Relacionamento	Refere-se à experiência do cliente, representando tudo que o consumidor vê, ouve, sente ou experimenta quando interage com a empresa
Agregação de valor	Refere-se à forma pela qual a empresa percebe novas formas de captar e transferir valor ao cliente
Processos	Refere-se às configurações das atividades usadas na condução das operações internas da empresa, a fim de produzir um produto ou prestar um serviço
Organização	Refere-se ao modo como a empresa está estruturada, relacionando as parcerias estabelecidas com o papel e a responsabilidade dos colaboradores
Cadeia de fornecimento	Refere-se à sequência de atividades que movem produtos, serviços e informações da origem à entrega, abrangendo os aspectos relacionados com a logística do negócio
Presença	Refere-se aos canais de distribuição que a empresa utiliza para colocar seus produtos no mercado, além dos locais onde esses itens podem ser adquiridos
Rede	Refere-se aos aspectos relacionados com a rede que conecta a empresa e seus produtos aos clientes, fazendo com que os recursos utilizados tragam uma comunicação ágil e eficaz entre empresa e clientes
Ambiência inovadora	Refere-se ao conjunto de ferramentas, processos e atitudes que promovem ou motivam os empregados a criar algo novo ou melhorias

Figura 3 - Dimensões do radar da inovação | Fonte: SEBRAE-PE (2011)

2.3 O SISTEMALI

Um dos aperfeiçoamentos mais importantes pelos quais o ALI passou foi o desenvolvimento e a posterior utilização de um sistema de gerenciamento exclusivo para o programa: o *Sistemali*. Esse sistema unifica todas as ferramentas utilizadas e facilita

sobremaneira o trabalho dos Agentes Locais de Inovação, dos consultores *seniors*, dos gestores além de possibilitar o monitoramento do andamento do programa nos estados.

No início do ALI os questionários diagnósticos empresariais e grau de inovação de cada empresa eram desenvolvidos em documentos *Word* e planilhas *Excel* respectivamente. Devolutivas, relatórios, planos de ação, demandas entre outros documentos produzidos eram todos enviados via *email* para os *seniors* que validava-os e encaminhava-os ao SEBRAE. Com o *Sistemali*, todos esses documentos são gerados no próprio sistema e podem ser visualizados, avaliados e validados pelos *seniors*.

O *Sistemali* permite acompanhar o desempenho semanal do agente, possibilitando monitorar o progresso das atividades contabilizando as visitas realizadas no decorrer da semana ou os documentos gerados no período. Comporta outras informações cadastrais como o registro do plano de saúde do agente, por exemplo. Algumas ferramentas também migraram para o sistema, como é o caso do questionário MPE que não era aplicado no primeiro ciclo, o gráfico radar e a análise *SWOT*.

Aperfeiçoou-se também o plano de ação que antes era composto de duas fases T0 (início do atendimento) e T1 (fechamento do atendimento) quando eram aplicados os diagnósticos e comparados entre si para avaliar o quanto a empresa progrediu e tornou-se inovadora. Com o *Sistemali*, conforme pode ser observado na figura abaixo, o atual plano de ações compreende quatro ciclos: 0, 1, 2, 3. Em cada ciclo são aplicados os diagnósticos, gerando um gráfico radar por ciclo e são elaborados três planos de ações: PA1, PA2 e PA3, que são implementados na empresa, acompanhados pelo agente e posteriormente, avaliados.

O *Sistemali* constitui uma importante ferramenta, minimizou a parte burocrática do ALI, constituindo o que Schumpeter considera uma *inovação de processo* no interior do próprio programa. Esse sistema substituiu o *SiacWeb*, sistema do SEBRAE, que acompanhava todas as fases do atendimento, mas que servia tão somente como cadastro, ao contrário do *Sistemali*, que é, por excelência, gerencial. Com esse aperfeiçoamento percebe-se uma importante correção no ciclo das políticas públicas que é o plano de ações em três ciclos, o que torna possível a inclusão de mais ações inovadoras, (pelo menos cinco por plano de ação), e que, pela dinâmica mais ampla de acompanhamento, ampliem as chances de que essas ações sejam implementadas.

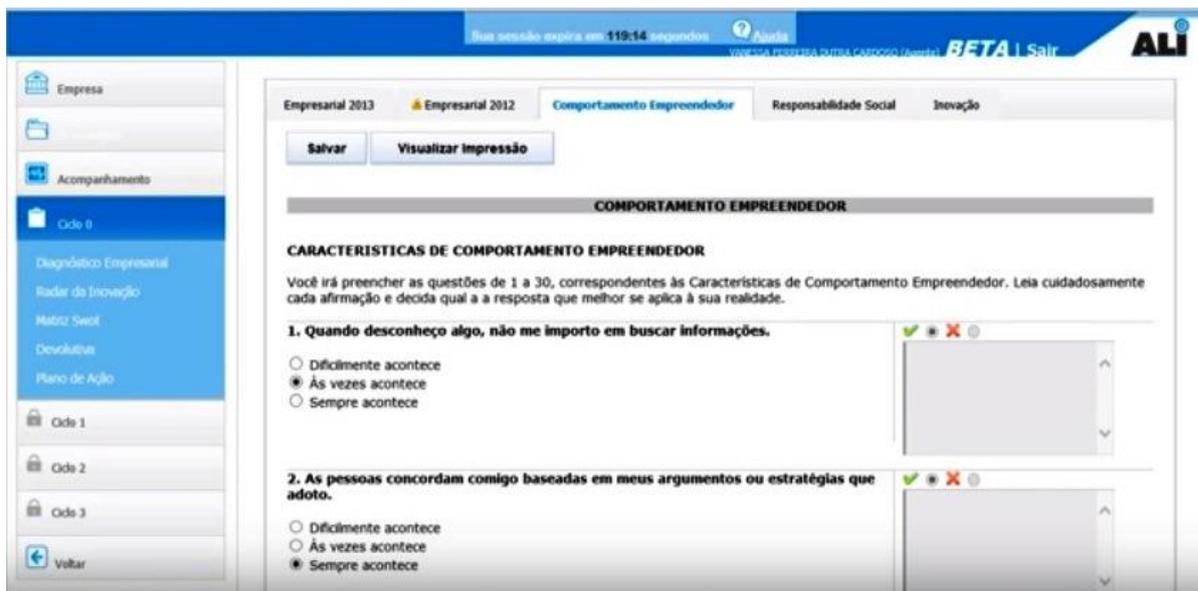


Figura 4 - Interface do SISTEMALI | Fonte: Sistemali (www.sistemali.sebrae.com.br) Acesso em 05/11/2015.

2.4 O Programa ALI na Paraíba

Na Paraíba, o primeiro ciclo do programa foi executado em parceria com a FAPESQ-PB. Desde o segundo ciclo, com o acordo firmado com o CNPq, esse trabalho passou a ser feito pela Fundação Parque Tecnológico da Paraíba (PaqTcPB).

Em mais de cinco anos de atuação no Estado, com dois ciclos finalizados e um terceiro em andamento, o ALI recrutou, capacitou e colocou em campo três turmas de Agentes Locais de Inovação. A turma atual iniciou as atividades em janeiro de 2015. Os agentes ALI são profissionais recém-graduados e capacitados para atuarem como bolsistas do CNPq. São selecionados entre profissionais com até dois anos de formados, em diversas áreas do conhecimento, através de um processo seletivo e em seguida recebem capacitação ministrada por consultores credenciados pelo SEBRAE, e compõem turmas com perfil multidisciplinar. Os agentes recebem formação específica na temática da inovação.

A primeira turma do ALI que atuou entre 2010 e 2011, composta por 28 profissionais, atendeu cerca 1,4 mil empresas de várias cidades das regiões Litoral, Borborema e Sertão. Oito segmentos foram priorizados nesse primeiro ciclo: alimentação (bares lanchonetes e restaurantes); farmácias; indústria da panificação; oficinas mecânicas (automóveis e motos); construção civil; têxtil (redes de dormir, mantas e afins); agências de viagens; e escolas do setor privado (FAPESQ, 2010).

A segunda turma atuou no período 2012 a 2014, contou com 20 agentes e desenvolveu atividades em João Pessoa, Campina Grande e Patos totalizando o atendimento a 1035 empresas. Foram incluídos no segundo ciclo os segmentos de varejo (vários subsegmentos), alimentação fora do lar, meios de hospedagem, serviços de saúde e indústria da confecção.

O terceiro ciclo do programa com previsão de execução entre 2015 e 2016 atenderá até o final a 1,5 mil empresas da Zona da Mata, Agreste, Curimataú e Sertão, dos setores de serviço, comércio e indústria nos segmentos de alimentação e bebidas; vestuário, calçados acessórios e afins; artigos e serviços do lar; saúde, estética e bem-estar; construção civil e negócios imobiliários; transporte e suprimentos; entretenimento, turismo, meios de hospedagens e afins; serviços de formato e apoio aos negócios; indústria criativa, educação e cultura; saúde estética e bem-estar para animais; e agronegócios (FAPESQ 2014, p. 23).

Em termos de formulação de políticas públicas, os subsídios a empreendimentos econômicos, como é o caso do ALI são classificados enquanto uma *política distributiva*, seguindo a tipologia de Lowi, cujo critério de “impacto esperado na sociedade” e que “a grande dificuldade no desenho de políticas distributivas é a delimitação do grupo beneficiário” (LOWI, 1964 *apud* SECCHI, 2010, p. 17). Embora o público do ALI seja MPEs, os segmentos variam por estado, e por regiões dentro do estado.

CAPÍTULO III

ANÁLISE DAS NARRATIVAS DOS ATORES ENVOLVIDOS COM O ALI EM CAMPINA GRANDE/PB

Neste capítulo apresentamos as narrativas de atores institucionais e não institucionais do ALI relativas aos seus impactos sobre o desenvolvimento na cidade de Campina Grande. Utilizaremos a análise documental para compreender a formulação do programa e as entrevistas para captarmos as tensões e resultados da implementação.

3.1 A análise documental

Largamente utilizada por profissionais de diversas áreas como forma complementar para analisar dados obtidos por meio de outras técnicas, a análise documental se configura como uma importante ferramenta para estudo de dados, sendo portanto, fundamental para desvendar novos aspectos presentes em um tema ou problema (LUDKE & ANDRÉ, 1986).

A análise documental consiste na identificação, na verificação e na apreciação de documentos com finalidade específica. É necessário que a pesquisa se utilize de fonte paralela e simultânea de informação que possa complementar os dados permitindo a contextualização das informações disponíveis nos documentos. É importante que a análise documental possa extrair um reflexo objetivo do conteúdo da fonte original, permitindo ainda a localização, a identificação e a avaliação das informações do documento original além da contextualização dos fatos em determinados momentos (MOREIRA, 2005).

Além do já apresentado no capítulo anterior, analisamos alguns outros documentos em que são descritos o programa, a exemplo dos *folders* de divulgação em âmbito estadual, nos quais estão contidos as definições do programa, além do conceito de inovação, elaborado especialmente para o público do ALI, as MPEs. Nos interessa também os discursos e recursos de divulgação do programa utilizados pelos portais das instituições responsáveis pela sua execução, no caso o SEBRAE e o CNPq.

3.1.1 Folder de divulgação do primeiro ciclo

Em 2010 o SEBRAE, em parceria com a FAPESQ-PB criou um *folder* para divulgação do então projeto junto as MPEs do estado. Esse material apresentava resumidamente o ALI, conceituando o programa, indicando razões para inovar, situando o público a que se destina e o funcionamento em linhas gerais. A diagramação utilizou fotos

ilustrativas dos oito segmentos econômicos em que o ALI selecionou para atuar e tem o azul, enquanto cor do SEBRAE e do ALI como predominante.



Figura 5 – Capa do *Folder* primeiro ciclo do ALI | Fonte: SEBRAE-PB (2010)

- **Quanto à definição do ALI** – o material agora analisado o apresenta como “*um programa gratuito do Sebrae Nacional, realizado pelo Sebrae Paraíba em parceria com a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba – Fapesq* (trecho do *Folder* cuja capa apresentamos acima), destacando ser ele um trabalho de consultorias especializadas com vistas a “ampliar os níveis de qualidade, competitividade e produtividade das empresas da Paraíba” (*idem*).
- **Quanto às razões para inovar** – procura desconstruir a visão que muitas empresas têm da inovação como sendo algo caro, de execução extremamente complicada. Ao mesmo tempo procura reforçar que a inovação é essencial para que a empresa consiga se destacar no mercado, fazendo frente à concorrência. Ao mesmo tempo, procura passar uma mensagem de que inovar é também estar atento à **sustentabilidade**.
- **Quanto à participação** – convite aos empresários a se engajarem em suas ações, observa-se a afirmação de que *participar é simples, basta ligar pro SEBRAE e agendar uma visita à empresa*.

- **Quanto ao público alvo** – exhibe a estimativa de promover o atendimento a 1400 empresas de oito segmentos definidos nos polos empresariais do estado.
- **Quanto ao funcionamento** – é citada a mobilização de 28 agentes, os quais construiriam diagnósticos e identificariam necessidades, mediando o repasse de novas tecnologias nos quatro eixos de inovação (processos, produtos, organização e *marketing*) e indicando “soluções que contribuam para o **desenvolvimento** da empresa”. Como vemos a alusão ao **desenvolvimento** se refere ao **âmbito da empresa**.

Durante o primeiro ciclo, uma segunda versão do material de divulgação impresso foi elaborado. Manteve-se os textos e optou-se por uma diagramação nas cores azul e preto. Anexou-se ao *folder* uma ficha de intenção de participação do programa que poderia ser preenchida pelos empresários e encaminhada ao SEBRAE. No segundo ciclo também foi produzido um material, ao qual não tivemos acesso. Escolhemos portanto, o primeiro e o último *folder* para ilustrar a nossa análise documental.

3.1.2 *Folder de divulgação do terceiro ciclo*

A divulgação do programa em seu terceiro ciclo foi feita através de um *folder* maior, com maior disponibilidade de informações do passo a passo do ALI do que o apresentado no *folder* do primeiro ciclo. Na capa já traz a frase imperativa da inovação: “Faça diferente! Abra as portas da sua empresa para a inovação”. Na primeira página é exibido o objetivo do programa: “garantir que a inovação seja a porta de entrada para o sucesso da sua empresa”. Para atingir esse objetivo os ALIs levam informações para as empresas sobre “inovação, tecnologia e aplicação de soluções de acordo com o seu negócio”. A diagramação manteve a cor azul, com ilustrações do cartunista Willian Medeiros.

- **Os agentes** – são apresentados como “profissionais selecionados no mercado para atuar na sensibilização e orientação de empresários na busca de soluções inovadoras para seus negócios”.
- **A Empresa Inovadora** – é definida como a que pratica a gestão da inovação de forma rotineira, ganhando com isso produtividade, atendendo as expectativas dos clientes e buscando a harmonia com os princípios da *sustentabilidade ambiental*.

- **Público Alvo** – *MPEs* dos setores da indústria, do comércio e serviços localizados na Mata Paraibana, Agreste e Sertão.
- **Resultados Esperados** – com a participação dessas empresas no ALI se espera que elas passem a praticar a *gestão da inovação, busquem soluções inovadoras* e tornem-se mais competitivas. Espera-se também uma maior presença de *instituições de ciências* e tecnologia envolvidas no **desenvolvimento** de soluções voltadas para as empresas.
- **Etapas do programa** – São resumidas aqui as sete etapas do **atendimento**: *Sensibilização/adesão; Diagnóstico; Mensuração do grau de inovação; identificação de oportunidades; Aproximação da empresa com o provedor de soluções; Acompanhamento; Encaminhamento das demandas.*
- **Razões para aderir** – **Subsídios**; Gestão da inovação nos quatro eixos; **Destaque da empresa** frente à concorrência; *Identificação de novas oportunidades*; **Crescimento e fortalecimento** da empresa; Apoio técnico dos consultores; Encaminhamento das *demandas de tecnologia* para instituições de **C&T ampliando** a possibilidade de sucesso no processo de inovação.

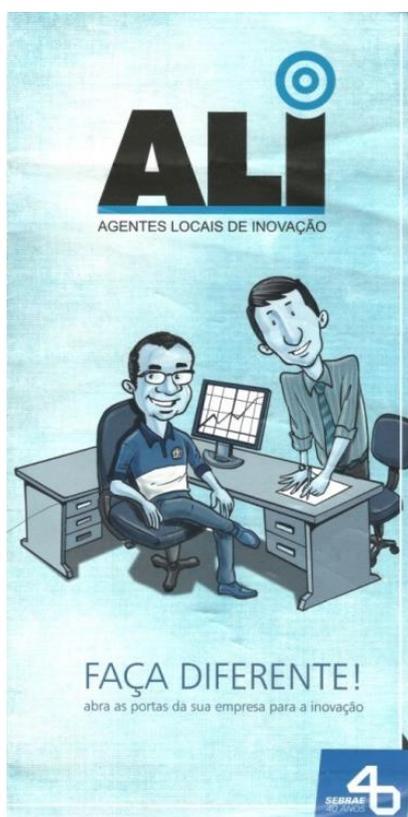


Figura 6 – Capa do *Folder* do terceiro ciclo do ALI | Fonte: SEBRAE-PB (2015)

Cabe destacar uma diferença significativa em relação à capa do *folder* do primeiro ciclo do ALI: nesta aparecem os atores sociais – representando as figuras do empresário (receptor) e do agente do programa, além de uma série de ilustrações em todo o material, o que o torna mais didático e graficamente interessante.

3.1.3 O Portal do SEBRAE

O portal do SEBRAE nacional constitui um importante documento a ser analisado, uma vez, que é por intermédio dele que a instituição é contactada, permitindo que o seu público possa manter vínculo institucional, conhecendo ideias e projetos. Contudo, a análise não contempla necessariamente a totalidade do conteúdo, mas foca apenas da seção em que o ALI é apresentado ao público do SEBRAE que acessa os conteúdos da rede.

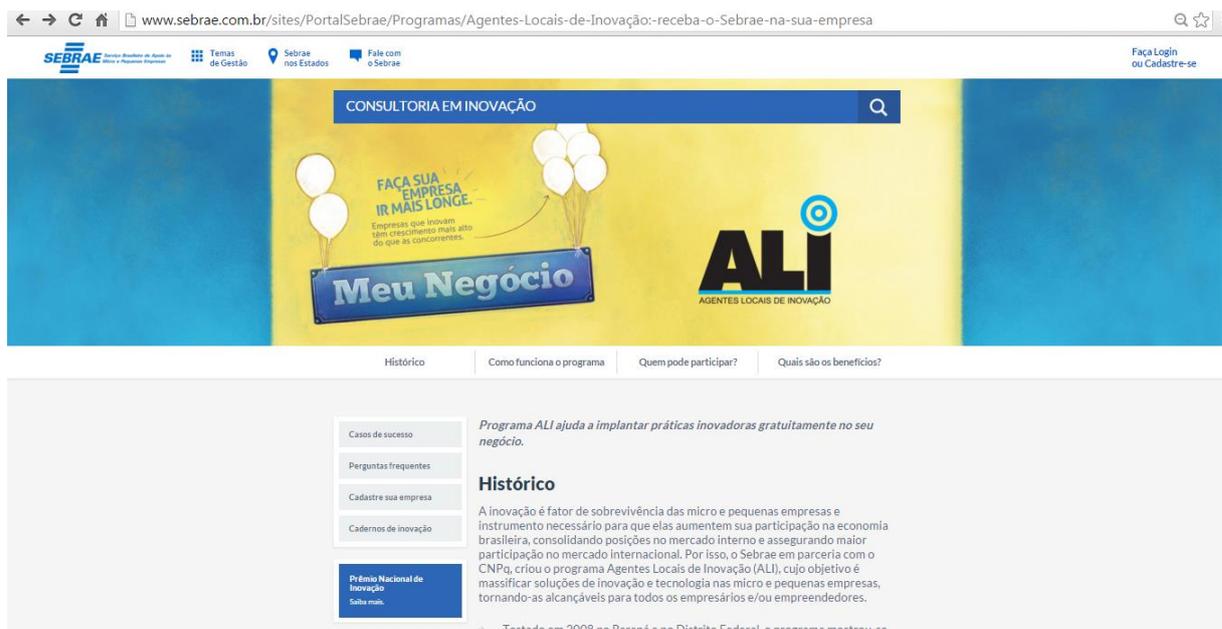


Figura 7 - Portal do SEBRAE | Fonte: SEBRAE (www.sebrae.com.br) Acesso em 25/10/2015.

Em relação ao *folder* do terceiro ciclo, não aparecem representações de atores, destacando-se o chamado à inovação e a ênfase nos seus efeitos. O *site* apresenta alguns elementos/*links* que consideramos importante destacar:

- **Casos de sucessos** – Disponibiliza vídeos com histórias de sucesso de empresas que teriam incrementado seus negócios a partir da experiência de participação no programa.
- **Perguntas frequentes** – Responde as dúvidas mais comuns feitas por empresários sobre o ALI, como por exemplo, se há algum custo, se pode desistir do atendimento, como participar ou quanto tempo dura o atendimento.
- **Cadastre sua empresa** – Nesse *link* foi disponibilizado um *email* para que os empresários possam se comunicar com o SEBRAE, demonstrando interesse em aderir ao programa. Os *emails* serão enviados aos gestores do programa em cada estado para serem avaliados e posteriormente respondidos.
- **Cadernos de inovação** – Disponibiliza em PDF a coletânea *Cadernos de Inovações*, com artigos escritos pelos Agentes Locais de Inovação relatando as experiências e analisando casos de sucesso a partir da implementação do ALI em empresas de todo o Brasil. As publicações são resultados de uma seleção interna anual dos melhores artigos para compor a publicação. Os *Cadernos de Inovação* são três volumes, abordando: (1) O Comércio e Serviços; (2) A Engenharia, Tecnologia e Energia; e (3) A Indústria. Foram lançadas três edições dos referidos *Cadernos* entre 2013 e 2015. As duas últimas edições focalizaram artigos produzidos pelos orientadores do ALI nos estados.
- **Prêmio Nacional de Inovação** – no qual são apresentadas as empresas que contribuíram com destaque para a competitividade, aprimoramento da gestão da inovação e projetos inovadores. O prêmio foi instituído pela Mobilização Empresarial da Inovação (MEI), e distribuído pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pelo SEBRAE, com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), do Movimento Brasil Competitivo (MBC) e do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

3.1.4 O Portal do CNPq

A nossa análise do portal do CNPq também se *restringe* a essa parte dedicada a apresentação do ALI. Seguiremos com a descrição das seções do menu, sendo que dois deles ainda estão em construção, e portanto, ainda não apresenta conteúdos:

- **Apresentação** – disponibilizam-se nesse *link*, de forma resumida, informações sobre o ALI, descrevendo-o como um programa que “procura de forma pró-ativa, promover a inovação no setor empresarial”. Pelo caráter mais acadêmico do CNPq, em relação ao SEBRAE, aqui os agentes são apresentados com *extensionistas*: “Com perfil multidisciplinar, estes agentes trabalham, com foco na inovação, como extensionistas”. E justifica a razão pela qual o CNPq resolveu fazer parceria com o SEBRAE para acompanhar o ALI, inclusive disponibilizando professores orientadores para acompanhar as atividades, nos seguintes termos:

Atividades de extensão costumam estar relacionadas à rotina acadêmica das universidades, as quais o CNPq apoia de longa data. Quando se pensa em inovação, no caráter mais abrangente, torna-se benéfico explorar a extensão com o objetivo de capacitar os egressos das universidades em atividades vinculadas ao incentivo à inovação nas empresas. Isto, além da aderência do programa ao seu papel no sistema nacional de CT & I, motivou a participação do CNPq. Esta participação se dá na operacionalização do programa, pela concessão de bolsas de Extensão no País (EXP). (CNPQ, 2015)

Essa seção também disponibiliza detalhes do acordo de cooperação entre CNPq e SEBRAE como os valores de investimentos, que chegaram a R\$ 202.770,00, com previsão de mais de R\$ 320 milhões, entre 2015 e 2020. O CNPq estima que mais de 90 mil empresas já foram acompanhadas.

- **Histórico** – De forma bastante resumida traz informações sobre o programa: a fase projeto piloto em 2008, passando a programa nacional em 2010, a parceria com o CNPq em 2012 e a renovação da parceria até 2020.
- **Chamadas Públicas** – com *links* para editais de seleção dos agentes de cada estado.
- **Publicações** – Há um *link* para os *Cadernos de Inovação* e algumas publicações dos ALIs estaduais: Bahia, Paraíba, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Os links *Eventos* e *Estatísticas* são apresentados como em construção.



Figura 8 - Portal do CNPq | Fonte: CNPq (www.cnpq.br) Acesso em 25/10/2015

3.2 A análise das entrevistas

Utilizamos como ferramenta de coleta de dados a técnica de entrevista semiestruturada, notadamente marcada pelo seu caráter semiaberto, em que o entrevistado responde as perguntas padronizadas, abrindo-se espaços para que o entrevistador direcione os questionamentos também em referências às dinâmicas do encontro/entrevista (BONI e QUARESMA, 2005).

Buscamos captar por meio dos relatos acerca da experiência de implementação do Programa ALI na Paraíba, especificamente na cidade de Campina Grande, recorte da nossa pesquisa, narrativas sobre as concepções dos executores e implementadores do ALI a respeito dos limites e possibilidades de sua execução, na interface com associações, alusões ao desenvolvimento. Entrevistamos uma amostra não aleatória constituída por: Agentes Locais de Inovação; Consultor *Senior*; e o Gestor, além de indivíduos do seu público receptor, no caso, cinco empresários das MPEs de vários segmentos que foram atendidos pelo referido programa na cidade.

A escolha dos entrevistados seguiu o critério da acessibilidade. De uma lista de empresas participantes do Programa ALI, entrevistamos os empresários que atenderam o contato telefônico e se disponibilizaram para relatar suas experiências. Procurou-se que cada empresa visitada e empresário entrevistado fosse de um segmento atendido diferente para podermos captar de modo mais amplo os aspectos da implementação do ALI em Campina

Grande. Sobre a ordem das entrevistas, procuramos seguir o caminho inverso ao trilhado pelo fluxo de informações dos documentos do programa. Começamos ouvindo os receptores, que são os empresários, seguidos pelos agentes, depois ouvimos o *senior* e por último conversamos com o gestor. Dessa forma pudemos obter um painel das maneiras pelas quais os diversos atores/atrizes envolvidos falam sobre o ALI. Ao todo, foram entrevistados cinco empresários, dois agentes, um consultor sênior e o gestor do ALI. As entrevistas foram gravadas em áudio MP3 e transcritas na íntegra. Em seguida procedemos à análise.

3.2.1 Os empresários

Circunstâncias das entrevistas e impressões das observações *in loco*

Agência de viagem – A entrevista foi previamente agendada por telefone e aplicada uma semana depois, na sede da empresa, localizada em um bairro próximo ao centro de Campina Grande. O ambiente da empresa pareceu amplo, e aconchegante, com adequado aproveitamento do espaço. Bem iluminado e climatizado, o interior da loja é decorado com quadros e adesivos que remetem às paisagens urbanas europeias, pontos turísticos internacionais famosos, cartões postais consagrados, como estratégias de anunciar e vender roteiros de viagens, preparados sob medida para os clientes. A parte exterior pareceu bem apresentável, disponibilizando estacionamento para os clientes. Ao todo, na empresa há quatro pessoas em atividades, o empresário, a esposa e dois funcionários.

O empresário mostrou-se disponível e respondeu com atenção a todas as perguntas formuladas apresentando conhecimento sobre o programa e recordando detalhes do atendimento realizado pelo agente. Demonstrou interesse ao falar do programa, inclusive confirmando participação da empresa no terceiro ciclo do ALI. Recuperou as ações previstas no plano de ação elaborado por ocasião em parceria com o agente, o qual previa mudanças na identidade visual, compreendendo um projeto de reforma da fachada. Com relação a novos produtos, o empresário destacou a venda de pacotes para roteiros nacionais, ainda não explorados anteriormente pela agência. Uma ação destacada, diz respeito ao planejamento da programação das excursões que agora é elaborada com maior antecedência e outra é o atendimento ao cliente, que segundo destaca, foi aprimorado com realização de cursos.

Após a participação no ALI, o empresário relata ter tido a oportunidade de transferir a empresa para um novo endereço, e com isso, colocar em prática as ações planejadas. Ele

informou que há uma última ação que ainda não foi implementada, o atendimento receptivo. Para tanto, pretende investir em veículos, a exemplo de uma *Van*, para realizar o traslado dos turistas.

Como foi a primeira entrevista realizada, as perguntas foram feitas de modo linear e respondidas de forma pontual, porém resumida, levantando a possibilidade de na próxima entrevista tentar estimular a espontaneidade a partir da exploração da história da empresa, para posteriormente, com o empresário mais à vontade colocar as questões do roteiro.

Farmácia – A entrevista também foi agendada por telefone, para a manhã do dia seguinte. A empresa está localizada em uma esquina da avenida principal de um bairro populoso, distante do centro, não havendo sido identificada concorrência nas proximidades do estabelecimento. A fachada está identificada com cores fortes e o ambiente interno pareceu pequeno e com um número reduzido de produtos. As paredes internas na cor branca necessitavam de restauro e pintura e o teto com forro de gesso exibia infiltrações. As gondolas do lado de fora do balcão acumulavam uma discreta camada de poeira.

A interação aconteceu no próprio balcão da loja, onde o empresário, que se identificou como farmacêutico, trajava um jaleco branco. Aceitou prontamente conversar, porém se recusou a gravar a entrevista, mesmo informado que o registro do áudio não seria veiculado e serviria, portanto, apenas para a construção da análise da nossa pesquisa.

A empresa é administrada pelo casal de empresários, que trabalham no local e contam com mais dois atendentes, mantendo, portanto, quatro pessoas ocupadas. Como diferencial, o empresário destacou o atendimento, que em grande parte é feito por ele próprio. Segundo destacou, é importante o cliente ser atendido pelo próprio empresário, que pode, dessa forma, manter um contato mais pessoal com o público, olhar nos olhos dos clientes, saber o nome *etc.*

Quanto ao ALI ele afirmou que o programa não contribuiu em absolutamente nada para a sua empresa. A imagem do SEBRAE, como promotor do programa é vista com certa reserva, estando em sua opinião, ligada ao Governo e tendo como prioridade, coletar informações para o Estado para aperfeiçoar a tributação, inclusive detectando entre os empresários, possíveis sonegadores de impostos.

Informou que a empresa funciona há 25 anos, no mesmo bairro, inicialmente em outro ponto na mesma rua e há mais de uma década no endereço atual. O empresário destacou como os maiores desafios impostos ao seu negócio, em seu juízo, um número considerável de tributos, a concorrência desleal e acirrada, sobretudo protagonizada pelas grandes redes de

farmácia, o que geraria enriquecimento ilícito e desonesto de muitos empresários, cujos reflexos são diretamente sentidos pelas pequenas empresas.

Não recorda muitos detalhes do atendimento do ALI, apenas que lhe foi dado por uma agente, um “relatório” que continha coisas que ele já fazia na empresa. Alegou falta de experiência das agentes que o atendeu, descritas como “umas estudantes” que não entendiam de empresa. Na sua visão os cursos sugeridos, que no caso seria uma oficina gerencial, ainda que subsidiada pelo programa, estava muito cara. Por fim destacou que o crescimento e o sucesso das empresas estão relacionados unicamente com o esforço individual do empresário que se empenha diariamente para crescer, e não do apoio de empresas como o SEBRAE, que funcionam, em sua opinião, apenas como “empresas de fachadas a serviço do governo para coletar informações das pequenas empresas”, conhecimentos que não seria possível obtê-los com outras estratégias.

A fala desse empresário coloca uma possível variável para futuras pesquisas, a qualidade da preparação dos agentes executores das políticas públicas, em seus níveis mais práticos, de contato mais direto com o público-alvo delas.

Panificadora – A entrevista com a empresária de panificadora foi realizada na empresa, uma semana depois de agendada por telefone. A panificadora está localizada em um bairro distante do centro da cidade de Campina Grande, ao lado da linha férrea, próximo a um grande condomínio residencial, habitado em grande parte por estudantes universitários, que compõem a clientela da empresa.

A empresária recorda o plano de ação elaborado para a empresa durante a participação no programa, contemplando ações dos eixos de *marketing* como mudanças na fachada da empresa, organizacional com o redesenho do *layout* interno da loja com a aquisição de novos balcões, instalação de mesas, aparelho de televisão, painéis, móveis planejados com temática rústica para compor o ambiente da panificadora. Investiu também em novos produtos ao servir sopas, lasanhas e panquecas. A empresária também relatou ter participado de cursos e oficinas promovidos pelo SEBRAE para o público do ALI.

O investimento conseguiu atrair mais clientes e o resultado, segundo a empresária foi sentido na elevação do lucro da empresa. No entanto, a falta de segurança e os frequentes assaltos relatados por ela foram decisivos para o recuo do negócio. Desanimada, diminuiu a produção, demitiu funcionários, transferiu a panificadora para um ambiente anexo, e alugou o espaço principal para um comércio de bolos. No auge, a empresa chegou a empregar seis

pessoas, porém atualmente só conta com dois funcionários, tendo sido demitidos três dos anteriores, durante o ano de 2015.

Uma leitura breve do clima de insegurança narrado pela empresária pode levar a crer que a localização da empresa, ao lado do terreno da companhia ferroviária, a uma considerável distância das residências, avizinhada ao muro alto do condomínio venha a contribuir para exposição a uma situação de vulnerabilidade. Como medida para conter os assaltos ao estabelecimento e aos clientes em atendimento, a empresária instalou câmeras de segurança e chegou a contratar uma empresa de segurança privada. No entanto, pela necessidade do segurança trabalhar armado, houve uma elevação de custos, que segundo a empresária, não compensava financeiramente.

A panificadora fabricava biscoito e distribuía para os mercados dos bairros, com entrega realizada por um motoboy, funcionário da panificadora. No entanto, a empresária alegou que com a crise, houve aumento nos preços dos produtos, da energia elétrica, aperto no seu orçamento, que somado ao salário do entregador, não compensava, o que motivou o cancelamento das vendas.

Restaurante – Após algumas tentativas de agendar entrevistas com empresários do segmento de restaurantes atendidos pelo ALI, conseguimos marcar para a manhã do dia seguinte, com a representante de um restaurante natural, localizado no centro de Campina Grande. A empresária nos recebeu às nove horas, em uma das mesas, enquanto a sua assistente cuidava dos preparativos para o almoço. Ela se apresentou como nutricionista e proprietária da empresa que já está em atividade há 27 anos.

Logo quando veio morar em Campina Grande, antes de abrir o restaurante, a empresária trabalhava como nutricionista em um hospital, onde era responsável pela parte de dieta terapia hospitalar, o que confessa ainda desempenhar de certo modo, ao atender os clientes, conversar, contribuir para o equilíbrio das dietas deles. O restaurante tem uma clientela fiel, composta por pessoas que há anos frequentam o local e já desenvolveram laços de amizade. Amigos que convidam ou indicam o restaurante para os amigos. Como o ambiente não concentrou uma grande rotatividade de clientes ou alta demanda, a empresária considera que o que é atualmente produzido é suficiente pra essa “comunidade”, formada, sobretudo, por profissionais da área de saúde, professores universitários, funcionários da justiça e comerciários. A relação entre os clientes ao longo dos anos, segundo a empresária, ultrapassou o momento das refeições e se tornaram laços comunitários. Chegaram a frequentar a casa um dos outros, se encontrarem em outros locais, comemorar aniversários,

formarem grupos de poesia, música, estabelecendo uma realidade maior do que vir comer e ir embora.

Quando tentamos recuperar as memórias do atendimento do ALI, a empresária mencionou a entrega de um relatório (a devolutiva), mas que já havia descartado esse documento. Disse que lembrava vagamente que uma das ações se referia a melhorias na fachada, porém não havia colocado nada em prática. Em sua opinião, o ALI não se enquadrava na realidade do restaurante, que era muito pequeno e que não havia interesse em expansão. Que ao longo dos anos nunca fez grandes alterações na fachada, mantendo apenas uma simples plaquinha com o nome do restaurante pintado de maneira artesanal. Mais à frente, quando questionada novamente sobre o processo de elaboração e implementação das inovações, confessa ter sido resistente e bloqueado o andamento do processo.

O restaurante emprega atualmente três funcionários e a empresária sustenta que poderia funcionar de modo satisfatório com dois, considerando a experiência e profissionalismo deles, pois já estão na empresa há mais de 20 anos. Recentemente a empresa aposentou um cozinheiro. A empresária relatou que prefere contratar profissionais sem experiência, a um *chef*, para que possa pessoalmente ensinar os valores de higienização, da conservação dos alimentos. E eles aprendem e dão valor ao tempo de cocção, à maneira de cortar, a composição e a harmonia do prato.

Escola – A escola visitada está próxima do centro de Campina Grande e já tem 20 anos de atividades, metade desse tempo no endereço atual. Atualmente tem matriculados 198 alunos do maternal ao quinto ano e conta com 12 funcionários. A empresária destaca que a maior dificuldade enfrentada pela escola é a inadimplência de alguns pais e a concorrência desleal de algumas escolas que formalizam novas matrículas, sem que a situação na escola anterior tenha ainda sido legalizada. De acordo com as normas do sindicato e dos acordos firmados entre as escolas, uma criança só deve se matricular mediante apresentação de uma certidão negativa de débito, o que nem sempre é respeitado.

A administradora lembra-se dos detalhes da elaboração do plano de ação, que contemplava atualizações na logomarca, controle de pagamentos, mudanças na fachada da escola e capacitação para a empresária e para a equipe de professores. Ela aponta significativas mudanças na empresa, sobretudo na questão gerencial. Após a qualificação promovida pelo ALI, ela relata que passou a ter uma visão mais ampla da questão financeira e administrativa, o que contribuiu para um *amadurecimento* da empreendedora. Antes a preocupação com a pedagogia se sobressaía, deixando o lado empresarial a desejar.

Conhecimento e adesão ao programa

Na Paraíba, a divulgação do ALI se deu basicamente de duas formas. Em um primeiro momento entre as empresas e instituições que já conheciam as ações do SEBRAE, ou já faziam parte de associações e sindicatos. No início das atividades de cada ciclo, foram promovidas *sensibilizações* coletivas, com a participação das entidades de classes. Em um segundo momento, o contato com as empresas para adesão foi realizado pelos próprios agentes, de porta em porta. Por meio de listas telefônicas, catálogos, anúncios na internet, entre outros recursos, os agentes realizaram um mapeamento das empresas existentes na cidade ou região em que poderiam atuar e passaram a visitar essas empresas para apresentarem o programa e expor as vantagens da participação, além de discorrer sobre a necessidade de inovar. Entre os empresários entrevistados para a nossa pesquisa, ouvimos os relatos dos que conheceram o ALI em sensibilizações coletivas, como o caso da proprietária de uma panificadora:

Eu fiz a inscrição lá, dei meus dados lá e eles vieram aqui, viram quais eram as minhas necessidades.(empresária de panificadora)³

Também ouvimos de representantes de empresas que aderiram ao ALI através da visita à empresa, a exemplo do relato de uma administradora escolar:

Eles vieram até a mim, visitaram a escola e fizeram todo o levantamento né? Pegaram todos os dados da escola, quantidade de alunos, tempo de trabalho, que a escola oferece, aí eles vieram com a proposta para mim. (empresária de escola)⁴

Aspectos do atendimento do ALI observados na fala dos empresários

O cenário empresarial é um ambiente dinâmico e muito suscetível a mudanças. Em quatro anos, desde que se iniciou os primeiros atendimentos do ALI, a configuração sofreu mudanças significantes. Algumas empresas fecharam as portas e encerraram suas atividades, outras mudaram de endereço e outras ainda, foram vendidas. Mesmo naquelas que não sofreram essas mudanças, as memórias sobre a participação não estão claramente acessíveis em um primeiro momento. Percebe-se o esforço de alguns empresários para recordar etapas

³ Entrevista concedida em 07/10/2015.

⁴ Entrevista concedida em 14/10/2015.

do atendimento ou lembrar quais sugestões foram colocadas no plano de ações da empresa, elaborado por ocasião de participação no ALI.

A empresária do segmento da panificação destacou a atenção recebida dos agentes durante o atendimento: *Foi boa, eles tentam ajudar o máximo, né, o que tiver ao alcance deles, foi bom. O que deu para mim fazer, fiz [sic].* Impressão semelhante foi compartilhada por uma gestora escolar, sobre a participação no programa: *Muito boa. Muito boa a atenção deles, a questão também da aparência, deles de mostrar o trabalho como era pra ser feito, então, toda a orientação foi muito boa.*

As políticas públicas geralmente apresentam um ciclo de sete etapas, que vai desde a identificação à extinção do problema. No caso desse programa, cabe destacar que a fase da *extinção do problema* não se observa, por que isso significaria que no cenário corporativo definido como alvo a cultura e práticas da Inovação estariam arraigados de modo a tornar desnecessária a ação prevista no programa formulado pelas instâncias governamentais. No caso do ALI não encontramos na prática o que se estabelece na teoria, refletindo-se dinâmicas nas quais as fases não vão se alternar sempre na mesma sequência, misturando essas fases nas experiências reais (*cf. WILDAVSKY, 1979 apud SECCHI, 2010*).

O ALI, assim como toda política pública, tem uma duração determinada, que nesse caso é de dois anos para cada ciclo e obedece a uma série de etapas, a qual tem início com a adesão, seguida pelo diagnóstico, devolutivas e pela elaboração e execução de planos de ação de trabalho e finaliza com a avaliação, como fechamento do atendimento. No encerramento desse processo, as informações são comparadas para que se possa mensurar o progresso da empresa na implementação das ações inovadoras sugeridas pelo ALI e conseqüentemente no seu grau de inovação.

O diagnóstico é uma etapa que exige maior atenção do agente em identificar os pontos fortes e os pontos de melhoria da empresa, assim como as ameaças e as oportunidades. Essas informações obtidas com base na análise *SWOT*, são importantes para que se possa construir, com a participação do empresário, o plano de ações.

Trata-se um de um momento crítico, em que um profissional, embora capacitado e contando com o apoio de um consultor experiente e o respaldo de uma instituição como o SEBRAE, está prestes a interferir na realidade de um negócio, ao propor mudanças na rotina de trabalho e no *modus operandi* da empresa. Essas mudanças sugeridas, quer sejam algo simples ou até mais elaborado, podem ser adotadas ou não pela empresa.

Nessa perspectiva, os melhores resultados são sempre identificados quando durante o processo se estabeleceu uma relação de confiança entre o agente do ALI e o empresário,

devido à identificação satisfatória das necessidades da empresa, aliada ao que a sua realidade socioeconômica permite executar e principalmente, com os próprios anseios do empresário, resultando nesse caso, numa maior possibilidade de realização das ações inovadoras sugeridas, em sua totalidade.

Por ser um momento caracterizado por certa tensão, em que se colocam em xeque a experiência do agente, as necessidades da empresa e as vontades do empresário, é na execução do plano de ações que ocorrem grande parte das desistências da participação no programa. E isso pode acontecer por uma série de motivos. Em alguns casos pode ser que as sugestões demandem recursos financeiros além dos disponíveis ao empresário, ou ainda que as sugestões do plano não venham a calhar com os desejos do empresário, como pode ser percebido na fala da empresária de um restaurante:

Tudo bem, eles atenderam, fizeram uma avaliação, que por sinal, eu acho que eu nem tenho mais, e nada se aprofundou, porque ela [a agente] não voltou, nem a gente, como aqui é um restaurante pequenininho, entendeu? (empresária de restaurante)⁵

Quando mais à frente na entrevista, indagada se durante o atendimento havia sido construído o plano de ações, a empresária foi enfática quanto ao seu interesse em participar do ALI, mas ao mesmo tempo a considerar que o oferecido não correspondia às suas expectativas e condições: *Sim. Sim. Mas não é o meu tema. Entendeu, não é o que acolhe aqui. Eu acho que eu fui resistente.*

A motivação para desistência ou para a não implementação das ações pode ser a incompreensão do que venha a ser o programa e das suas propostas com relação à empresa, ou mesmo da missão das instituições que o executam. Na visão de um empresário de farmácia entrevistado, o objetivo do ALI seria meramente coletar informações sobre as empresas para repassá-las ao governo:

Eles vêm pegar informação, dão uma de quem tá querendo lhe ajudar, que é um serviço de apoio à pequena e micro empresa, pois se não fizerem isso, eles não vão levantar informação não. Se você chegar aqui e disser eu sou do governo, eu tou querendo saber quanto você ganha, você pode me dizer aqui? Você vai dizer? Agora se você disser assim: “não, rapaz eu sou do governo! Eu quero lhe ajudar! Vai ter um empréstimo aqui. Eu quero lhe ajudar a crescer e inovar”, aí eu digo: “chegue, você quer saber o que?”

⁵ Entrevista concedida em 09/10/2015.

Porque eu tou doido pra crescer. Aí eles pegam todos os dados, vão *simbora*, se mandam, você que se vire [sic]. (empresário de farmácia)⁶

Quando questionado sobre o atendimento, elaboração do plano de ações e a sua posterior execução, o empresário revelou:

Me deram aqui um relatório dizendo que eu tinha que fazer isso, isso e aquilo outro. Eu fiz, mas eu pensei que era com a orientação do SEBRAE. Agora eles disseram o que eu já sabia que tinha que fazer, o que eu já sei. É tanto que mandaram fazer esse curso pra eu pagar seiscentos reais, aí eu disse não, assim eu não quero não. Parou nisso aí. (empresário de farmácia)

O sucesso na implementação de uma política pública requer o cumprimento de todas as suas etapas para que se possa, inclusive avaliá-la posteriormente. Quando não há sucesso e o problema não foi solucionado, pode-se avaliar em que etapa não funcionou se for acompanhada cada fase. No último caso relatado houve uma discrepância entre as expectativas do membro do público-alvo e mesmo uma ruptura do ciclo antes mesmo da implementação do plano de ações, o que concorreu para o desengajamento do empresário atendido pelos agentes do ALI.

Impacto das ações do ALI na empresa a partir da visão do empresário

A pretensão de analisar possíveis impactos nas empresas em Campina Grande a partir da sua participação no programa ALI pode imediatamente remeter à ideia de lançar mão de métodos estatísticos que permitam quantificar as ações inovativas implementadas. Ou ainda, comparativos que proporcionem debruçar-se sobre os gráficos do tipo radar, gerados a partir dos diagnósticos aplicados pelos agentes durante o atendimento. No entanto, optamos por ouvir os relatos dos próprios empresários e ao mesmo tempo, observar *in loco*, de forma a comparar as visões dos indivíduos dos vários grupos dos atores envolvidos.

A empresária da escola destaca em sua fala que o ALI ocasionou mudanças na sua empresa, sobretudo no que diz respeito à gestão empresarial, nos seguintes termos:

A gente mudou na questão dessas políticas, principalmente de qualificação, cursos de orientação administrativa para mim. Foi muito bom. Mudou, com certeza. Muitas coisas que eu não tinha uma visão, passei a ter, tanto a visão

⁶ Entrevista concedida em 01/09/2015.

financeira, a visão administrativa, empreendedora, mudou muito. (empresária de escola)

A proprietária da panificadora também atestou que a sua participação no ALI resultou em mudanças para o seu empreendimento, mas seu relato foi bastante resumido: *Mudou. Foi pra melhor, a mudança.* Demonstrando certo desapontamento, a empresária, logo em seguida, acrescentou que as mudanças foram perceptíveis em um primeiro momento, no aumento dos clientes e na ampliação do lucro. No entanto, por motivo da falta de segurança no local, foi obrigada a reduzir a oferta dos seus produtos, inclusive chegando a alugar parte do espaço original para outra empresa, e instalar de forma improvisada a panificadora em um local que não chega à metade daquele:

Aumentou. Ficou melhor. Foi melhor. Só que aí desisti porque era muito assalto, aí eu terminei desistindo. Era o pessoal lanchando, comendo ali, os ladrão em cima, aí terminei desistindo do que eu tinha feito. (empresária de panificadora)

O empresário de uma agência de viagem observa que a partir da sua participação no ALI houve uma maior conscientização no sentido de profissionalizar a gestão, especialmente alguns aspectos gerenciais que até então eram renegados a segundo plano:

Eu gostei. Tinha muita coisa que a gente fazia, mas não era da maneira profissional. O que tinha importância, a gente achava que não tinha, então começou a visualizar mais como uma empresa, de fazer os controles, então abriu muito a visão da gente, participando do projeto. Melhorou muito muita coisa. (empresário de agência de viagem)⁷

Indagado sobre o que mudou com a participação no ALI, o empresário de uma farmácia destacou que o ALI não causou impactos: *Não. Não mudou nada. Mudou algumas coisas, mas por minhas próprias ações mesmo.* O empresário chegou a responder o diagnóstico e, junto com o agente, a elaborar o plano. Porém as ações não foram colocadas em prática, pois o empresário considerou que não havia novidades. Em sua opinião tratava-se apenas de coisas que já faziam parte da rotina empresarial: *Chegou a entregar um relatório e fazer um plano de ação, coisas que eu já fazia.*

⁷ Entrevista concedida em 31/08/2015.

Uma capacitação, que segundo o empresário seria realizada via SEBRAE, foi sugerida pelo agente, quando da elaboração do plano de ação, mas não aconteceu por ser considerada muito cara para a empresa, mesmo com o subsídio:

O projeto ALI não serviu para mim porque prometeram e não cumpriram. Era uma estagiária que não sabia de nada. Deixaram uns papéis, se o começo foi assim, imagine se eu pagasse seiscentos reais só pra ouvir blá, blá, blá. (empresário de farmácia)

Essa fala é representativa de um elemento que exige pesquisa posterior e que, a nosso ver, constitui um indicativo de uma área obscura da avaliação de políticas públicas em geral e particularmente no ALI: os processos de escolha e capacitação dos agentes de sua implementação. A avaliação de que a agente enviada era *uma estagiária*, bem como a declaração de que ela *não sabia de nada*, e o uso da expressão *blá, blá, blá*, apontam para a detecção da incapacidade do implementador – na ponta – do ALI.

Também é importante salientar o indicativo de discrepância na etapa crucial do processo de implementação da política pública, que diz respeito à tomada de decisões, ou mais precisamente no caso do ALI da implementação das ações para a eventual correção dos problemas detectados no diagnóstico da situação da empresa atendida. É imprescindível que os tomadores de decisões ajustem os problemas às soluções e por seu expediente, as soluções aos problemas. O levantamento do problema, assim como o estabelecimento de objetivos e posteriormente a busca de soluções ocorrem de modo interligado. No caso da fala do empresário acima citado, o não atendimento da expectativa gerada em relação à gratuidade do serviço proposto na política anunciada nos *folders* e *sites* oficiais (sendo esta mesma já relativa, já que o financiamento do programa é feito pela alocação advinda do pagamento de impostos pelos cidadãos) provocou o desengajamento do empresário atendido, revelando um elemento para a avaliação e eventual possível reformulação do ALI.

Compreensão do conceito de Inovação

O SEBRAE é um importante disseminador atual do imaginário, da cultura da necessidade da inovação. Como esse discurso foi apresentado pelos ALI e conseqüentemente absorvido e apropriado pelos empresários? Uma das perguntas feitas aos empresários consiste exatamente em saber, enquanto participante do programa, qual o conceito que tinham e que passaram a ter da inovação, ou o que entendiam por inovação, sem que precisasse estar diretamente relacionada à empresa. As respostas, no entanto, na maioria estão prontamente

ligadas à atividade empresarial e ao trabalho desenvolvido pelo SEBRAE. A empresária de escola relaciona inovação à mudança, procurando dar exemplos que ilustram a sua experiência com o ALI:

De inovação o que eu entendo de imediato é mudança, né? Eu acredito que você só inova se você mudar. Não adianta você querer inovar e ficar na mesma. Então assim, tem que haver essa mudança. Essa mudança tem que ser não tão radical, o pouco que muda aqui, como eu mudei, a questão das qualificações, dos cursos de administração, de gestão, gerenciamento o que eu vi no SEBRAE, então mudou. Inovação é isso, é você querer estar sempre inovando, buscando um diferente, porque no mundo da nossa concorrência, se a gente não inovar, a gente fica, né? (empresária de escola)

A percepção da empresária de escola entrevistada se aproxima do conceito de Hargadon e Sutton (2000), que aponta a inovação como não ocorrendo aquém do contexto de uma situação, dependendo da combinação de ideias que já existiam na organização e reaplicação diferenciada através da mediação de investimento de capital financeiro e humano na sua implementação.

No caso da empresária de restaurante que entrevistamos, observamos certa resistência à ideia de associar a prática da inovação ao seu negócio: *Inovação em quê? Se for no ramo da alimentação, a gente está voltando a se alimentar como nossos pais, nossos avós. A gente tá querendo o que? A origem.*

Gundling (1999) destaca que uma inovação é o composto de novas ideias que quando implementadas gera uma melhoria lucrativa para a empresa. Para a empresária de panificadora, a inovação não consiste necessariamente em implementar novidades, mas em realizar melhorias em algo já existente. Para reforçar a sua ideia, ela lançou mão do próprio exemplo, enquanto participante do ALI, ao *incrementar o próprio negócio*. A empresária compartilha da opinião de que embora algumas inovações dependam de recursos para sua implementação, com empenho e compromisso é possível realizar:

Inovação para mim, eu acho assim no meu ponto de vista que é eu inovar naquilo que eu já tenho. Tipo, eu tinha padaria, mas era aquele negócio morrendo, morrendo, e depois que eles vieram, conversaram, aí foi dando ideia, juntou com as ideias que eu tinha, né? Aí faltava isso, né? [Dinheiro] Mas eu fui daqui, dali, consegui fazer. Pra mim, eu inovei. Pra mim, isso foi inovação. Então, eu acho que inovação é isso. Ajudou. (empresária da panificadora)

Para não perder o contexto da entrevista da qual o trecho acima foi retirado, lembramos que a empresária entrevistada apontou para o espaço do extra política pública, ao mencionar que não tinha continuado investindo e implementando o plano sugerido pelo agente do ALI pelas dificuldades na área da segurança na região em que se localiza seu estabelecimento. Isso aponta para a necessidade de integração das políticas públicas – no caso as de promoção de desenvolvimento e as de segurança pública – sob pena de que o Estado invista capital financeiro e humano sem atingir a eficácia em termos de promoção da melhoria da qualidade de vida da população – o que pode ser definido como a promoção do desenvolvimento.

A falta de segurança nesse caso, sob a ótica da análise *SWOT* pode ser considerada como uma ameaça, ou seja, um fator externo à empresa, que não poder ser controlada pela empresária. Ainda que tenha desenvolvido ações para solucionar esse problema, a exemplo da contratação de seguranças particulares, ou instalação de câmeras de vigilância, não foram eficazes, em médio e longo prazo.

O empresário da agência de viagem destaca o aspecto do pioneirismo e se utiliza dos exemplos relacionados à sua área de atuação, em especial do seu negócio:

A inovação é você fazer algo que ninguém fez, e você vai ser o pioneiro. Criar alguma coisa nova, tipo o que a gente tenta fazer, grupos de excursões, idas a locais que não foram ainda explorados, tipo de excursões que nunca ninguém fez, seria eu acho, parte de inovação. (empresário de agência de viagem)

O conceito de inovação desenvolvido pelo empresário de farmácia, se aproxima do disseminado pelo SEBRAE e pelo ALI, ao compreender que inovação é um fator importante para o mundo empresarial: *Inovação é essencial. Quem faz a diferença é quem inova. Quem consegue sair de uma coisa, fazer uma coisa nova.*

No entanto, se por um lado se limita em explorar as possibilidades da sua área de atuação, também acredita que ela não oferece muitas possibilidades: *O problema tá nisso aí, em criar e no que criar. Farmácia mesmo não tem muito o que inovar.* A ideia de inovação que tem o empresário corrobora com o que propõe Damanpour, para quem a inovação está sempre associada a algo novo, um produto ou um serviço, algo que surpreenda o consumidor, atendendo às suas expectativas (DAMANPOUR, 1996).

Compreensão do conceito de desenvolvimento

Assim como a questão formulada anteriormente, sobre inovação, o questionamento sobre desenvolvimento foi feito de forma livre, para que a resposta pudesse contemplar diversas perspectivas. A visão do entrevistado do ramo das agências de viagem indica uma compreensão intrinsicamente atrelada ao desempenho da empresa. É o que vemos no trecho a seguir:

O desenvolvimento, eu acho que deve ser aquela parte que você bota em prática, alguma coisa que seja do projeto que você vai começar a botar em prática. A partir do projeto. Então você tem a concepção, então ali você vai executando. Então a partir do que vai sendo executado então é o desenvolvimento que vai se dando na empresa. Mais ou menos eu entendo dessa forma. (empresário de agência de viagem)

Entendimento semelhante tem a empresária de panificadora, que *o desenvolvimento está relacionado ao andamento* da sua empresa e que a execução do plano *trouxe desenvolvimento*. No entanto, a falta de segurança, e as situações enfrentadas como os assaltos ao estabelecimento, desestimularam o andamento do negócio.

É aquilo que foi dado, foi passado pra mim, para eu desenvolver. Do que tava, eu ampliar mais, mas aí, pelo contrário, mas eu não quis. Desanimei, desanimei legal mesmo. Eu acho que se eu tivesse continuado, eu teria desenvolvido bem melhor o projeto que eu coloquei em prática, né? Mas aí, devido a tudo o que aconteceu, eu parei. Tanto que eu diminuí o espaço, fui perdendo o gosto, sabe? Desanimando, desanimando... (empresária de panificadora)

Desenvolvimento para a empresária de escola passa pela sua iniciativa de realizar investimentos que possam resultar em melhorias para seu empreendimento, a exemplo do ensino de uma disciplina nova ou da aquisição de novo material didático, ou ainda da contínua capacitação dos professores, em que os resultados obtidos com esses investimentos geraram desenvolvimento.

A questão do desenvolvimento é que cada vez mais tá aumentando. A gente vendo aí a crise abatendo todo mundo e às vezes a gente quer investir numa coisa melhor (...) Eu não posso investir tão alto nem querer desenvolver. Mas desenvolvo. Todo ano ensino uma disciplina diferente, invisto no material didático. Meu desenvolvimento vem através disso, através de

capacitação dos meus funcionários, né? Preparar eles de um modo melhor, mas a questão financeira deixa um pouco a desejar. (empresária da escola)

Quando indagada sobre o que pensa sobre o desenvolvimento, a empresária de restaurante, se limita a pensá-lo dentro da própria empresa: *Se for aqui dentro, eu sou satisfeita*. Desenvolver para ela está relacionado com a criação e venda de um novo produto, e consequentemente, com a ampliação do lucro da empresa:

A gente já desenvolveu para outras áreas de massa. A gente trabalhou uns seis anos com massa integrais, que a gente colocou em supermercado, com a nossa logo. Teve uma grande demanda, a gente trabalhou com um grupo maior, trabalhou à noite, depois eu limitei a atividade. (empresária de restaurante)

Depois de seis anos, por conta da necessidade de trabalhar à noite para atender a demanda, a empresária decidiu focar apenas no restaurante, priorizando a qualidade em vez da quantidade. Por outro lado, revela um desencanto com a dinâmica da concorrência comercial acirrada: *Tem muitas agressões. O comércio agride muito. A concorrência é uma coisa muito desumana, desonesta, e a gente começou a entrar no esquema e sofrer. Não é por aí. Não preciso disso para estar bem.*

Para o empresário de farmácia, o desenvolvimento tem a ver com o desejo de ação do empreendedor: *Desenvolvimento é você agir, trabalhar. É você planejar e realizar. Se você quer crescer, você tem que agir, tem que ter plano, meta. Agora tudo isso precisa de que? De investimento*. Em seguida, destaca como principal dificuldade das MPEs, em meio a um cenário de crise, a falta de suportes financeiros para ampliar o negócio: *Hoje em dia, o pequeno quer fazer as coisas, mas não consegue porque não tem recurso. Compreende? Impede o crescimento.*

Aliada à falta de recursos, o empresário lembra o peso da carga tributária brasileira sobre as pequenas empresas. Ao mesmo tempo, lança crítica ao atendimento do ALI: *É muito fácil, você chegar aqui, do SEBRAE e dizer: “você faça isso, faça isso, faça aquilo”, mas cadê o dinheiro? O que eu vejo por aí muita gente crescendo, mas ilicitamente, tá entendendo? Tem os impostos, as obrigações fiscais.*

Quando o desenvolvimento é abordado, durante a entrevista, numa perspectiva muito além da empresa, ou ainda quando colocado o desafio de pensar a empresa como agente promotora desse desenvolvimento, as opiniões expressas pelos empresários tomaram direcionamentos opostos. Para o empreendedor da agência de viagem, cuja parte das ações

está voltada para fora do país, especialmente no que diz respeito ao turismo internacional, o empresário considera que a presença da sua empresa no mercado não faz diferença quanto ao desenvolvimento: *O desenvolvimento da cidade, a gente não tem muita interferência, né? É mais órgão público. Na nossa função de agência, uma boa parte é externa, então, a gente não tem gestão sobre essa parte externa. Boa parte não tem.*

O empresário também acredita que a promoção do desenvolvimento é competência do Estado e da gestão pública.

Então se a gente precisa de alguma coisa, vai depender sempre de órgão público pra ser executado. Pra facilitar, questão da acessibilidade, então tudo isso aí, não depende da gente. Depende do órgão público. A gente diz que tá faltando, mas o órgão público tem que executar. Gestão pública. Porque da gente mesmo, desenvolvimento, eu acho que mais é a gestão pública. (empresário de agência de viagem)

Já na opinião do empreendedor da farmácia, as MPEs têm um papel primordial na promoção do desenvolvimento:

Claro, a empresa não gera, ela não produz? Então se tá produzindo, ela tá gerando. Na medida que a empresa gera trabalho, o procedimento é o mesmo. Ela não gera algum produto? No que ela tá produzindo ela tá gerando desenvolvimento. (empresário de farmácia)

3.2.2 Os Agentes Locais de Inovação

Em Campina Grande o ALI realizou atendimento em 319 empresas, compreendendo sete, dos oito segmentos trabalhados durante o primeiro ciclo do programa: agências de viagem; escolas do setor privado; bares, restaurantes e lanchonetes; farmácia; indústria da panificação; oficinas mecânicas; construção civil. Um total de 10 agentes estiveram em campo, ao longo do primeiro ciclo, se dividindo entre os segmentos acima citados. A ideia inicial era que cada ALI se encarregasse de apenas um segmento, no entanto, como não havia 50 empresas que se enquadrassem no perfil atendido, com disponibilidade para participar do programa, para que atingisse a meta, os agentes inseriram um segundo ou um terceiro segmento, e ainda, precisaram realizar atendimento em empresas do segmento principal, em cidades vizinhas da microrregião de Campina Grande.

Uma das peculiaridades do ALI em relação a outros projetos e programas do SEBRAE é justamente o seu caráter proativo. Os empresários da MPEs estavam habituados a recorrer ao SEBRAE quando necessitavam de consultorias, planos de negócios,

acompanhamento e apoio técnico. Com esse programa, são os agentes que vão até as empresas de forma itinerante, identificando suas necessidades e deficiências, aplicando diagnósticos e elaborando planos de ação através dos quais disseminam a cultura da inovação, porta a porta. Para grande parte das empresas paraibanas participantes do ALI, esse foi o primeiro contato formal com consultorias empresariais. O agente que atendeu ao segmento das agências de viagem em Campina Grande discorre sobre esse aspecto do programa e das reações que causou nos empresários, percebidas por ele num primeiro momento do atendimento:

No princípio as pessoas ficavam um pouco desconfiadas, porque assim, primeira edição do projeto aqui na Paraíba, era um projeto piloto, e o empresariado estava muito acostumado a ir até o SEBRAE, e esse projeto começou, que era o SEBRAE indo até às empresas. Então, um projeto gratuito, que um agente vai até a empresa, a maioria dos agentes novos, que eram recém-formados, de início causava um pouco de desconfiança, até porque os agentes não eram efetivos do SEBRAE. Então tinha sempre um pouco de “o que é esse projeto mesmo? O que é que vai trazer? A que é que está ligada essa ação”? Era mais isso no início, depois dessa questão de confiança, de troca de respostas, mesmo, ficava mais fácil, mas eu acho que era só um pouquinho mais isso mesmo. (agente ALI - agências de viagem)⁸

No decorrer do processo de implementação do ALI na Paraíba, em especial em Campina Grande, alguns desafios enfrentados e limites impostos foram destacados pelos agentes, que enquanto executores dessa política pública, podem narrar com propriedade, pois vivenciaram de perto essas experiências.

Em grande parte, o empreendedor das MPEs está pessoalmente à frente dos seus negócios, lidando diretamente com o seu público, seja atendendo ao balcão, ou no dia a dia do chão de fábrica, participando efetivamente do processo de produção. Muitas vezes, ele mesmo, executando as principais tarefas da empresa. Com efeito, uma das dificuldades em comum destacada pelos entrevistados é a falta de tempo disponível para se reunir com o empresário. O desafio foi justamente *você ter o horário disponível, por conta do funcionamento das empresas a serem atendidas. Então eu tinha que atender sábado de tarde, fim de semana à noite por causa dos restaurantes. No setor de Panificação, eles só ficavam até nove horas da manhã e voltavam no fim da tarde, tinha esse conflito de hora*, conforme destaca a agente que atendeu o segmento de indústria de panificação, bares, lanchonetes e restaurantes.

⁸ Entrevista concedida em 13/10/2015.

Na medida em que se avança no processo de atendimento à empresa, os agentes perceberam se elevar o grau de dificuldades enfrentadas. O agente que atendeu ao segmento de agências de viagem, lembra que:

a sensibilização não foi tão difícil e o diagnóstico também não. As maiores dificuldades era tempo do empresário para conciliar sua agenda pro nosso atendimento, e a efetivação do plano de ação. Até o diagnóstico era mais fácil a questão. (agente ALI - agências de viagem)

Uma das dificuldades destacadas com relação à execução do plano de ações diz respeito à busca de provedores de soluções para executar as informações acordadas, como destaca a agente do segmento de panificação: *a parte dos provedores aqui eu acho muito carente. As ações foram mais em torno de identidade visual, que aí tem um leque maior de provedores. Quando era uma coisa mais técnica, tinha mais dificuldade.*

Outra questão colocada durante a execução do plano de ação de grande parte das empresas participantes foi no que se refere aos procedimentos de envios de demandas para o SEBRAE. O ALI havia sido executado experimentalmente por meio de duas turmas piloto, em Curitiba e Brasília e estava se expandindo nacionalmente, estando, portanto, em sua primeira edição. Apesar de todo o planejamento, havia muitos aspectos que ainda necessitavam de aprimoramentos como ampliação de parcerias, adaptação de instrumentos, entre outros. Com isso, registrou-se atraso nas respostas às empresas.

Era a questão do SEBRAETEC⁹, né? As empresas que eram atendidas pelo SEBRAETEC que geraram uma demanda grande e a gestão que era em João Pessoa era um pouco lenta pra ir até o provedor tanto que aquela empresa (...) tinha uma demanda encaminhada e quando eles ligaram pra atender, seis, sete meses depois, o empresário tinha morrido. (agente do seguimento de agências de viagem)

Enquanto política pública, gratuita para a empresa, o ALI e as ações executadas recebem subsídio do SEBRAE. As empresas executoras das ações, os chamados provedores de solução devem estar devidamente credenciados junto ao SEBRAE e a solução a ser implementada deve constar no plano, para ser incluída numa demanda gerada pelo agente e

⁹ Instrumento do Sistema SEBRAE que permite às empresas demandantes, acesso a conhecimentos tecnológicos existentes na infraestrutura de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I); que as habilitem a prestar serviços às empresas demandantes que necessitem corrigir, inovar, e/ou desenvolver produtos ou processos produtivos adequando-os tecnologicamente, visando a melhoria de seus processos e produtos e/ou a introdução de inovações nas empresas ou no mercado. http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Edital_de_Cadastramento_SEBRAEtec_012013.pdf

enviada ao SEBRAE. Com o andamento do processo do programa, um volume considerável de demandas foi gerado pelos agentes, somando-se as que já vinham sendo acumuladas através de outros projetos e programas do SEBRAE, gerando atrasos: *A dificuldade aqui, nesses segmentos, acho que foi maior em termos de burocracia do SEBRAE, sabe? A burocracia do SEBRAE foi maior, de ter que firmar contrato. Essa burocracia foi mais complicada do que as ações em si* (agente do segmento de panificação).

Apesar dos desafios colocados, os agentes, em suas falas demonstram satisfação com os resultados obtidos na implementação das inovações. Como parte do trabalho do ALI, da sua proposta proativa e discurso de inovação, cabia aos agentes estudar alternativas, buscar, juntamente com o empresário, encontrar maneiras criativas, estabelecimento de parcerias como forma de atingir os resultados propostos. Os agentes relatam como conseguiram formular saídas criativas para driblar as dificuldades e facilitar a implementação dos planos de ações: *Tinha um pouco de entrave. Na época eu consegui fazer o seguinte: como eu tenho uma parceria muito boa com a gestora de turismo da agência de Campina Grande, a maioria das ações eu alinhava com ela e atendia pelo projeto dela.*

De acordo com a agente de panificação, a organização do segmento de panificação que já conta com realização de eventos, facilitou o processo: *Como a panificação já era mais organizada, conseguia trazer provedores de fora, subsidiado pelo SEBRAE. Eles têm feira todo ano. Também isso ajuda bastante.*

No entanto, apesar de toda a competência, capacitação, empenho ou criatividade do agente, ainda é o empresário quem desempenha o papel fundamental, quando não engaveta o plano, mas se compromete a realizar as ações acordadas e procura meio de executá-las, o que pode indicar o nível de correspondência entre a formulação/execução da política/programa de ação pública e as necessidades e condições do público-alvo: *Alguns empresários foram comprometidos mesmo, e seguiram as orientações do plano de ações e tiveram condições de efetivar as ações. Outros engavetaram o plano e daí não teve nenhuma finalização, digamos assim, com o êxito do programa* (agente do segmento de agências de viagem).

A eficácia de uma política pública presume a observação criteriosa das etapas de sua implementação, incluindo a avaliação, que permite verificar possíveis deficiências e buscar meio de corrigi-las por ocasião da próxima etapa. Desse modo, os agentes não identificaram em seus atendimentos casos de desistências do programa, mas tão somente empresas que engavetaram o plano de ação ou que os cumpriram parcialmente, interpretados como por causa de desinteresse do empresário, ou falta de recursos para investir. Foram acompanhados até o fechamento do ciclo. Cabe levantar dados sobre os modos de interpretar os casos de

desengajamento, para verificar se as etapas de avaliação e de eventuais correções previstas na teorização sobre políticas públicas foram executadas em relação ao ALI.

Um dos pontos a ser analisado em futuras pesquisas é a preparação dos agentes, que precisam muitas vezes lidar com léxicos e exercitar práticas de consultoria sem serem formados devidamente. Vejamos exemplo de trechos de entrevistas em que agentes do ALI falam sobre as dificuldade com o conceito de inovação, central no programa:

Eu nunca usei aquilo ali [conceitos] nas minhas explicações, porque eu acho que a maioria ficava olhando para a minha cara. Então eu explicava exatamente dessa forma: que o que é inovação pra você não é exatamente para mim. Porque vai depender da minha empresa, dos meus recursos, do meu foco, da minha visão, do que eu quero para o futuro, então vai variar muito. (agente do segmento de panificação)¹⁰

Na verdade o conceito de inovação para os empresários, eu via muito que se confundia muito com a questão de criatividade, de novo produto, basicamente um produto que não trazia inovação, mas que pra eles esse conceito não era exatamente muito claro. E eu acho até que nos nossos atendimentos nós não deixávamos também esse conceito muito fixado. Nós estávamos muito mais preocupados em atender o cliente, propor algumas coisas, mas não fixar conceito. (agente do segmento de agências de viagem)

Quanto à avaliação da execução do ALI feita pelos agentes, destacamos abaixo algumas falas ilustrativas:

Era um projeto piloto e a gente tava acertando as coisas, digamos que assim, a porcentagem de êxito e atendimento não foi 100%. Por que também dependia muito do empresário. Não só do agente, mas do empresário para efetivar as ações propostas. (agente do segmento de agências de viagem)

Sobre esse ponto, um dos agentes do segmento de panificadoras foi bem enfático: *Acho que o ALI não foi muito eficaz. Muito difícil. Muitas das empresas que eu atendi depois fecharam, mudaram de ramo.* Uma fala como essa indica a necessidade de avaliação e redesenho do programa executado, o que é muitas vezes evitado pela simples responsabilização das MPEs, ou das dificuldades da conjuntura econômica.

¹⁰ Entrevista concedida em 12/10/2015.

3.2.3 A Consultora *Senior* do ALI

A consultora *senior* entrevistada participa do ALI desde a sua implementação e acompanhou os trabalhos desenvolvidos pelos agentes que realizaram atendimentos na cidade de Campina Grande durante os dois primeiros ciclos finalizados. Atualmente está orientando o terceiro ciclo, cujas atividades já se estendem pelo décimo mês.

Ela destaca algumas características que diferenciam os dois primeiros ciclos do ALI, em Campina Grande, no que diz respeito ao perfil e do desempenho dos agentes. No primeiro ciclo, os agentes se destacaram na opinião da *senior*, pelo fato de haverem “se encontrado” no que estavam fazendo. Por essa razão, após esse ciclo, surgiu um número considerável de consultores dentre os agentes, que, logo após o término das atividades do programa, receberam muitas propostas de trabalho, tendo inclusive alguns aberto as próprias empresas de consultoria. Ela comentou que eles *atualmente estão inseridos no mercado, contribuindo para o desenvolvimento da economia do estado*.

Sobre o segundo ciclo, ela destacou que o perfil dos agentes era em geral composto por jovens. Para ela, muitos estavam preocupados com outras prioridades, como retornar à universidade para cursar uma segunda graduação. A gestão dos agentes aumentou o grau de dificuldades do ALI consideravelmente, sendo às vezes, segundo a entrevistada, necessário chamar a atenção deles para as atividades do programa.

As características são completamente diferentes. A primeira coisa que muda é que são pessoas diferentes, universo e épocas diferentes, tudo isso tem uma influência direta nos resultados. Eu diria que o primeiro grupo teve muito mais uma construção efetiva de “eu quero ser alguma coisa”, “eu quero ganhar alguma coisa com isso”. Não só no ponto de vista financeiro, mas no ponto de vista de oportunidades. Eles conseguiam ver uma oportunidade de médio e longo prazo. Tanto que foi o maior número de consultores que emergiu do corpo de agentes. (consultora *senior* do ALI)¹¹

A *senior* aponta os aprimoramentos percebidos desde o primeiro ciclo, quando a metodologia a ser trabalhada estava ainda em construção e acredita que esse processo criativo tenha contribuído para o amadurecimento das relações interpessoais, com a construção de um diálogo entre agentes e consultores. A formatação do programa no segundo ciclo atendia em parte às expectativas detectadas na etapa de avaliação do primeiro ciclo. Nesse momento,

¹¹ Entrevista concedida em 25/10/2015.

entrou em cena o *SISTEMALI* que contribuiu muito para o processo quando unificou as ferramentas e dinamizou o trabalho do programa.

No terceiro ciclo, ainda em curso, com o sistema atualizado, facilitou-se a observação do trabalho de campo e contribuiu para melhores resultados *Hoje, a gente vive com o resultado na frente da gente. São 50 empresas, nós sabemos quantos documentos o ALI botou, quantos ele não botou, quanto trabalhou durante a semana, porque pelo sistema dá pra acompanhar totalmente* (consultora sênior do ALI).

No terceiro ciclo, durante os primeiros seis meses, decidiu-se trabalhar somente com adesões das empresas, para posteriormente desenvolver as outras atividades paulatinamente. Se isso de certo modo, aliviou a tensão quanto às adesões, por outro lado desencadeou outras variáveis, como o atraso em outras atividades. A *senior* assim comenta esse ponto: *Quando você fecha o ciclo, você não deixa ninguém desacompanhado. Então, nem que você passe mais tempo depois pra voltar, mas você tem o ciclo fechado. Então, ele sabe que houve uma sequência.*

Além dos impactos sobre as empresas, o ALI tem se configurado uma ótima oportunidade para formação de consultores em todo o país. Um laboratório que permite vivenciar situações que oferecem uma análise efetiva das evidências a partir do diagnóstico, que possibilita redesenhar modelos de gestão, apresentando algo novo, dentro do que o empresário já dispunha. As dimensões contidas no gráfico radar mostram as possibilidades que poderão ser desenvolvidas conforme o perfil e a cultura da empresa, e contribuir para a inovação.

Quando o agente consegue realizar uma boa construção de conceitos e um domínio maior da metodologia do ALI, as respostas são mais satisfatórias. A forma como consegue traduzir para o empresário, acaba fazendo com que se reconheça no processo. Outros têm autoridade, em termos de conhecimento, porém a construção não é convincente, de modo que quando se alinha o conhecimento à aplicabilidade, ao reconhecimento da necessidade do cliente, nem sempre de imediato consegue-se convencer e obter respostas esperadas. De acordo com a *senior*:

Quando você parte apenas do princípio do conhecimento, “olha nós vamos ver o grau de inovação”, isso não funciona. Mas se você abrir o grau de inovação, numa dimensão dessas, o senhor tem isso, esses problemas, tal e tal, por exemplo, o senhor pode enxergar, tirou uma nota assim, então, você consegue abalar um pouco aquela sensação de “eu conheço tudo, e você está aqui fazendo o quê?” Aí você quebra um pouquinho isso, ele entra na abordagem. É tanto que com as palestras que a gente faz eles ficam empolgados, querendo saber, “eu quero saber mais sobre isso”. Exatamente

por isso. No fundo, são diversas as dimensões do processo. Elas realmente, dão uma ambiência fantástica, em termos de possibilidades de desenvolvimento. (consultora *senior* do ALI)

Ainda segundo a gestora entrevistada, simplificar, ao ponto que o empresário se sinta incluído no processo e responsável pela inovação, seria um dos objetivos gerais do ALI. Em suas palavras:

Que ele próprio possa identificar as obviedades do seu ambiente de trabalho, como o *layout* da loja ou a disposição dos objetos na vitrine. Que possa se perguntar o que não tem mudado no seu empreendimento nos últimos anos. A partir do seu envolvimento, o empresário adquire consciência de que precisa inovar. Eu tenho uma definição de inovação que eu achei o máximo: “Inovação é transformar o óbvio, atrativo ao mercado”. Então, quando você trata dessa forma, você simplesmente modifica. (consultora *senior* do ALI)

O gerenciamento de redes sociais pode ser destacado como exemplo de soluções simples, mas que fazem diferença, que contribuem para que o empresário possa se perceber no processo. *Mas qual é o ganho de gerenciamento de redes sociais? Então ele se percebe na mídia, e se percebe porque alguém liga porque houve aquela informação, ou porque alguém manteve contato.*

Isso contribui para que se consiga visualizar e explorar outras possibilidades, dentro da dinâmica das redes sociais. Uma delas é o *e-commerce*, que permite oferecer os produtos e realizar vendas através das páginas eletrônicas da empresa, as quais, quando já existentes, às vezes têm um caráter apenas institucional. Quando o empresário percebem os impactos, contratam consultorias, se interessam e buscam mais informações. Essas medidas são caminhos importantes que favorecem o redesenho do negócio e conduzem a pontos mais importantes como registro de marcas e patentes. *Quando a gente passa a fazer esse tipo de busca, transformar o óbvio atrativo ao mercado. Ele sente que pode, que ele é capaz. Então começa realmente a se perceber nisso, então vai poder dar sugestões e melhorar* (consultora *senior* do ALI).

O número de empresas que participaram desses dois ciclos, que terminaram o processo, realizaram as ações do plano e deram prosseguimento a ações inovadoras, e se dispões a participar de uma segunda versão do programa, segundo a sênior, ainda é pequeno. Nas MPEs a abertura do negócio, a resposta financeira da empresa tornam-se grandes responsabilidades e absorvem a atenção do empresário que se desdobra nesse processo. O perfil de administrador hegemônico é o do tipo *centralizador*, que toma para si a maior parte

das tarefas da empresa que o mantém constantemente ocupado. Na opinião da consultora *senior* do ALI,

...isso contribui para que o empresário não consiga tomar consciência dos avanços que a empresa pode obter partir da intervenção do ALI e conseqüentemente não dê a devida importância ao atendimento. Com isso, perde-se a oportunidade de avaliar a empresa e a si próprio com a ajuda de um profissional com um olhar crítico a partir de fora da realidade da empresa. Ao mesmo tempo também deixa de usar ferramentas e metodologias, a exemplo do próprio diagnóstico da inovação, que tomado como uma estratégia competitiva permite isolar diferenciais do negócio frente aos concorrentes. (consultora *senior* do ALI)

Outro ponto a ser destacado na avaliação da eficácia do ALI pela consultora *senior* é a relação da compreensão dos papéis, tanto por parte do agente do ALI, como do empresário. Ela destaca que quando isso não fica suficientemente claro, não se configurará o estabelecimento de uma relação sólida e conseqüentemente haverá desmotivação durante o processo e o resultado será muito diferente do que se esperava inicialmente. Se não há por parte do empresário o interesse de acompanhar ponto a ponto as dimensões, não conseguirá entender. O processo de acompanhamento que se segue à adesão é consequência do que se consegue construir no plano de ações em parceria entre agente e empresário. Se essa construção não conseguiu atingir seu objetivo, pode ser redesenhada nos planos PA1, PA2 e PA3 quando há possibilidades de se questionar quais valores o empresário poderia adquirir a partir dali. Como elemento importante do imaginário dos empresários de MPEs atendidos pelo ALI, a consultora *senior* destaca sua ênfase nos aspectos quantitativos e o papel da vaidade deles, representando as empresas que dirigem espelhos, modos de afirmação de sua reputação. Nas palavras dela:

O empresário, principalmente de pequenos negócios, ele vê números, e ele além de números, ele vê outra coisa: vaidade. Geralmente é um empresário vaidoso. Então, são duas coisas fortes. Como lidar com a vaidade e os números. Isso também é uma construção. (consultora *senior* ALI)

De modo geral a *senior* compreende que os agentes não têm dimensão da representatividade quando constroem o plano de ação, de modo mecânico. E aí há a necessidade de melhorias por parte do/da *senior* em oferecer uma nova leitura sobre o processo e isso esbarra em uma série de limitações como o tempo disponível, o número de empresas, as metas.

Para cada empresa participante do ALI são construídos dois diagnósticos: uma análise *SWOT* e uma devolutiva. Com base nestes, é desenhado um *plano de ações*. Com isso, cada empresa tem pelo menos cinco documentos para serem analisados e acompanhados. Então são pelo menos dois mil documentos a serem analisados por um *senior* que acompanha 400 empresas. Deve-se levar em consideração também que pela nova metodologia adotada com o *Sistemali* o plano de ações se dividiu em quatro: PA0, PA1, PA2 e PA3 e conseqüentemente o diagnóstico empresarial deve ser aplicado em todas essas etapas. Isso pode apontar para uma sobrecarga que pode produzir níveis indesejados de ineficiência do ALI.

As limitações dos processos de construção do plano são ainda agravadas pelas dificuldades com os provedores de soluções, que é um problema presente desde o primeiro ciclo, e que persiste apesar das melhorias. Embora haja mais de 300 consultores atualmente credenciados, o volume de soluções é sempre maior que a capacidade do quadro de consultores, de forma a cumprir satisfatoriamente os prazos de execução da intervenção/interlocução entre os agentes ALI e os empresários atendidos. No entanto, muitas ações podem ser feitas pela própria iniciativa do empresário, sendo o incremento desta, inclusive, uma parte do seu processo de assimilação da inovação. Os níveis de proatividade dependem da cultura da empresa e dos cenários em que atuam.

Em algumas empresas as mudanças são perceptíveis, inclusive para os empresários, que manifestam interesse em participar do próximo ciclo do programa quando do fechamento do atendimento. Isso ocorre sobretudo, quando o empresário se viu apoiado e conseguiu realizar algo diferente, inclusive discutir novos instrumentos de trabalho. Para outras empresas, embora reconheçam mudanças, o mais importante foi o estabelecimento de contato com o SEBRAE, o retorno dos gestores, a possibilidade de ser reconhecida pelo nome e ter feito parte de alguma APL, de modo que coletivamente têm força para solicitar algo, sabendo a quem buscar.

A participação em feiras e eventos pode ser destacada como algo que ainda não era comum na rotina de muitas empresas. A influência pode ser de médio e longo prazo, mas a tem a percepção de que algo é diferente do que era antes. A busca de financiamento ainda é algo que os empresários, ainda que com incentivos por meio da Lei da Inovação ou da Lei do Bem, consideram complexo, mas que parecem estar mais informados. No atual ciclo, parcerias têm sido firmadas com o BNDES, o Banco do Nordeste, o Banco do Brasil, enquanto provedores e alguns empresários já direcionam as fontes de onde desejam receber apoio:

Eles começaram entender que não é o SEBRAE que dá dinheiro, o SEBRAE não é um banco. Hoje já tem uma interpretação diferente, e quando o

SEBRAE entra, eles já sabem qual é a solução e podem dizer “olha, eu quero isso, mas quero pelo SEBRAETEC”. Eles já sabem qual o benefício que podem obter, qual é o ganho, né? Então isso é bem interessante. (consultora *senior* do ALI)

3.2.4 Gestor do Programa ALI

As atividades do ALI na Paraíba foram iniciadas em 2009 com o recrutamento e capacitação dos agentes e a definição dos segmentos em que se daria a sua atuação. Naquele momento, o SEBRAE estava expandindo a experiência para os estados, com base nos resultados obtidos com os pilotos desenvolvidos no Paraná e no Distrito Federal. Na ocasião, o ALI tinha formato de projeto e a parceria da implementação havia sido celebrada entre o SEBRAE e as fundações de apoio à pesquisa nos estados. Na Paraíba, um acordo foi firmado com a Fundação de Apoio à Pesquisa (FAPESQ-PB) que entre outras funções, regularizava o pagamento das bolsas dos agentes.

A partir do segundo ciclo, iniciado em 2013, o ALI passa a ser um programa e a sua realização fica a cargo do SEBRAE, com a parceria do CNPq. Ao tornar-se um programa, o ALI ganha uniformidade, bem como uma expectativa de tempo maior de sua execução, como destaca o gestor do programa na Paraíba:

Quando ele passa a ser um programa, a visão passa a ser de médio e longo prazo, passando a ter uma sustentabilidade maior e a ter processos e instrumentos mais bem definidos. Então por exemplo, naquela primeira versão, a gente estava construindo outras ferramentas de aplicação de diagnóstico, de aplicação de plano de ação, elaboração de documentos, e hoje, aqueles documentos subsidiaram pra hoje ser um documento padrão. (gestor do ALI)¹²

Como forma de padronização dos processos do ALI, foi criado e disponibilizado o *SISTEMALI*, uma ferramenta de monitoramento e acompanhamento, utilizada em campo por mais 1500 agentes em todo o país, para armazenar de dados das empresas durante cada fase do processo. Além disso, esse sistema do próprio ALI permite rastrear visitas realizadas nas empresas, ou comportar informações como plano de saúde dos agentes, diferente do *SIACWEB*, que era apenas uma ferramenta de cadastro. A funcionalidade do novo sistema é assim descrita pelo gestor entrevistado:

¹² Entrevista concedida em 22/10/2015.

Qual é a grande mudança aí? É justamente nessa questão dos processos. Passou a ser um processo sistêmico, padronizado, que é constituição normativa, com regras, com parceiros, mais bem definidos, por exemplo, antes cada estado fazia seu convenio com as FAPs¹³. Hoje é um programa que é constituído com o CNPq. Então é um convênio nacional, que tem uma bolsa, com um valor padrão nacional, e tem um regulamento que tem hoje critérios de contratação e de demissão do bolsista. (gestor do ALI)

Com o CNPq, as regras de contratação, remuneração e demissão dos agentes ficaram mais bem definidas e também mais rígidas, conforme o regulamento disponível no *site* da instituição. O não cumprimento das etapas pelo agente pode resultar em advertências e até no desligamento do agente do programa.

As ferramentas utilizadas pelos agentes sofreram adaptações e ajustes com vistas a aperfeiçoar. Atualmente compõem o conjunto de documentos, a ficha de adesão, o diagnóstico empresarial, o diagnóstico MPE Brasil, um diagnóstico específico para cada um dos setores: indústria, comércio e serviço, devolutivas e o plano de ação. O diagnóstico empresarial utiliza análise *SWOT*. O gestor do ALI resume que *o que teve de mudança foi padronização das ferramentas, critério de contratação, a questão dos provedores continua ainda, provedores como o SEBRAETEC*.

Os segmentos escolhidos para trabalhar em cada ciclo é uma estratégia do território, sendo incumbência da equipe de gestores do programa em cada estado definir quais setores e seus respectivos segmentos são mais interessantes para serem trabalhados em cada ciclo.

A gente já atendeu diversos setores e segmentos. Hoje a gente vê que tem região que aposta só no comércio, serviço, mas geralmente a gente trabalha com os três setores: indústria, comércio e serviço, não atua em agronegócio, e dentro desses setores a gente pega os segmentos que são mais adensados, digamos assim. Que tem mais densidade empresarial. (gestor do ALI)

O primeiro ciclo do ALI na Paraíba atendeu a oito segmentos dos setores de comércio e serviços. Para o segundo mapeou-se novos segmentos e nesse terceiro ciclo, algumas empresas atendidas no primeiro, foram novamente visitadas. Ao avaliar as dificuldades do ALI, considerando a abrangência do programa tanto em âmbito nacional, como local, o gestor do ALI procura destacar três aspectos considerados importantes. O primeiro está no próprio SEBRAE, enquanto o segundo diz respeito ao agente e o terceiro concentra-se nas empresas.

¹³ Fundações de Apoio à Pesquisa.

O desafio do SEBRAE, na implementação de cada ciclo do programa, de acordo com o gestor, tem início com a leitura dos setores e dos segmentos em cada região, para que se possa identificar se há segmentos com possível abertura ao enfoque da inovação. Isso ele classificou como *um processo muito complicado você querer trazer uma perspectiva de investimento e a empresa não reconhecer, porque a gente aporta um volume de dinheiro alto nas fases todas que resultam na proposição do plano de ação/inovação.*

Para a execução do programa, há um investimento considerável feito pelo sistema SEBRAE, utilizando recursos públicos, que são aplicados na remuneração dos agentes, consultores *seniors*, orientadores do CNPq, equipes de gestão, logística, além de subsidiar a implementação das soluções dos planos de ações, a exemplo das capacitações e consultorias executadas via SEBRAETEC.

Por outro lado, ainda que o mapeamento aponte a existência dos segmentos e a possibilidade da ação do programa, o desafio se volta para a melhor distribuição dos agentes em campo, para que se possa oferecer da melhor maneira, uma resposta satisfatória à expectativa gerada nas empresas. A superação das metas, a resposta às demandas criadas, como cursos, capacitações, consultorias, em tempo hábil, exige uma alocação de capital e um esforço humano do SEBRAE. Converte-se inclusive num teste de credibilidade do discurso e da imagem da instituição perante as MPEs, conforme comenta o gestor entrevistado:

A gente joga uma expectativa muito grande na empresa que vai levar instrumento pra empresa, que vai transformar e modificar aquele conceito de inovação na empresa e muitas vezes a gente não consegue atender essas demandas todas. Por uma questão de estrutura, que ainda é muito daquela característica dos provedores. (gestor do ALI)

Desde a primeira edição, há, segundo o gestor, um processo contínuo de melhorias e aperfeiçoamento, que abrange as onze agências do SEBRAE na Paraíba¹⁴. Essas melhorias compreendem planejamento contínuo, avaliação constante e ampliação da rede de parceiros, provedores de solução.

A segunda dificuldade apontada está relacionada com o desempenho do Agente Local de Inovação, mas especificamente da visão que tem do seu papel frente às empresas e principalmente da forma que encara sua interlocução e interação com os empresários:

¹⁴ João Pessoa, Zona Sul (João Pessoa), Guarabira, Araruna, Campina Grande, Monteiro, Patos, Pombal, Sousa, Cajazeiras e Itaporanga.

Outro aspecto é o do agente local. Às vezes quando o agente entra num processo seletivo, ele não consegue perceber, entender o que é o programa, o que ele representa para a sociedade e para ele como pessoa, que tá saindo de uma universidade, jovem, passa por um processo de aprendizado maravilhoso. E se ele souber fazer uso disso, ele pode dar voos extraordinários na carreira dele. Mas são poucos que fazem isso. (gestor do ALI)

O perfil multidisciplinar do ALI admite participação de profissionais de diversas áreas em seu processo seletivo. Um dos problemas, na opinião do gestor, está exatamente quando o candidato compreende o processo pela lógica do concurso público, muito comum na atualidade. Essa visão não permitiria o agente pensar a importância do seu papel, nem perceber o quanto poderia crescer profissionalmente.

O perfil do agente influencia bastante os resultados esperados pelo programa. Há por exemplo, aqueles que se identificam mais com o trabalho de campo, ao exercício da consultoria, do mesmo modo, alguns se especializam mais na elaboração dos relatórios, na construção de documentos. O gestor destaca que quando o agente alega não se adaptar e se desliga do programa, ocorre a quebra dos ciclos da política pública, o que traz prejuízos incalculáveis à execução, comprometendo inclusive a avaliação e a eventual correção das estratégias e linhas de ação adotadas:

Parece que não teve começo meio e fim. Quando não tem esse final, vamos dizer assim, a “acabativa” da coisa, é ruim pra todos os lados. É ruim pra gente porque a gente apostou recurso nisso, investiu nisso, né? Tinha um processo, aí, que eu acho de extrema importância, esse processo de querer mudar a economia do país né? Querer mudar as pessoas, com a questão do empreendedor e da inovação, e aí, é uma frustração também pra gente, investir, investir e não ver esse retorno quando há essa quebra de ciclo. (gestor do ALI)

No entanto, o gestor destaca que o ALI se tornou referência para o SEBRAE, construindo uma identidade e apresentando, ao longo dos anos, resultados considerados positivos, levando em consideração o volume de atendimento e um nível de aceitação de imagem, segundo pesquisa que supera 85% de satisfação.

Por fim, a terceira dificuldade destacada pelo gestor do ALI diz respeito à forma como parte das empresas vem assimilando o programa. A percepção que o empresário tem, o processo de validação, a resposta enquanto receptor é muito importante para garantir a sua continuidade. A formulação do ALI envolveu estudos e se inspirou em exemplos de

experiências bem sucedidas, testadas em outros países e aperfeiçoadas para a realidade brasileira. A maior dificuldade encontrada é o fato de que

ele [o empresário] não consegue enxergar esse investimento que está sendo feito, ele não consegue entender que aquelas críticas, aquelas inovações que parecem ser simples, são extremamente importantes como ferramentas que tem validade em âmbito nacional, hoje, testadas. (gestor do ALI, colchetes do autor)

O empresário às vezes não percebe a importância do ALI para a sua empresa e não se compromete com o proposto e, portanto não coloca em prática o plano de ações, guardando-o na gaveta. Por mais simples que possam parecer, as ações podem ser o caminho para a transformação da empresa, com relação à questão da inovação. Essas ações podem ser transformadas em modelos de negócio. Há ainda um débito considerável com relação à aceitação e a percepção do empresário no tocante à inovação. Segundo o gestor do ALI, o número de desistências das empresas chega a 20% em cada edição do programa.

Além da dificuldade das empresas comprarem a ideia da inovação, outro ponto, segundo o gestor, estaria ligado ao processo, ou mais precisamente com as instituições que criam ou promovem a inovação, como é o caso das instituições de ensino que ainda não estão suficientemente ligadas às empresas. Seria necessário, em sua opinião, estabelecer uma relação mais estreita, para os pesquisadores desenvolverem tecnologias que fossem adotadas pelas empresas. Vejamos como ele coloca a questão:

A universidade, por exemplo, parece que tem uma distância enorme, entre o que os caras estudam e o que o mercado precisa. Elas necessitariam investir na criação de elos, parcerias que sejam mais estreitas, para poder, por exemplo, pegar a tecnologia que a universidade tem, e por meio de um programa como esse, levar para as empresas. (gestor do ALI)

Com a parceria celebrada com o CNPq houve uma aproximação entre o SEBRAE e a academia, no entanto ainda ficou no ambiente da orientação e da produção de artigos. A transferência de tecnologia ocorre, mas ainda em um volume muito incipiente, pontualmente e sem muita rapidez, o que desfavorece a consolidação de uma cultura e de cenários propícios à inovação, que ele defende como sendo um conceito *básico*, nos seguintes termos:

Inovação é um conceito básico, no sentido de poder ser generalizado pra qualquer negócio. Mas ele é uma ferramenta, um modelo extremamente importante, tanto que se ele for aplicado de forma organizada, estruturada, sistematicamente, ele vai desenvolver processo grande de melhoria dos negócios. (gestor do ALI)

O gestor destaca que a princípio, a elaboração do plano de ação pode ser muito simples, mas que no contexto do ALI, pode ser aperfeiçoado. Pela metodologia atual são elaborados três planos de ação para a empresa. No primeiro, coloca-se o mais simples, mais óbvio, mais fácil de realizar, de modo que consiga perceber os efeitos no contexto do empreendimento. No segundo plano tenta-se incluir uma inovação que cause certa ruptura, enquanto que no terceiro já se investe em algo radical, que demande recursos em equipamentos e tecnologia. Investimentos consideráveis em inovação ainda não são realidade no contexto do ALI, uma vez que se trabalha com MPEs, em seu contexto de empresa familiar. Para o gestor, a existência da inovação é possível, quando o empresário consegue promover alterações na realidade da sua empresa, a partir da participação no programa.

O desenvolvimento é perceptível quando o programa consegue articular uma série de empresas como participantes e também como provedores de solução. Foram credenciadas no portfólio do SEBRAETEC mais de 180 empresas de diversas áreas. Parte dessas empresas tinha dificuldade de acesso ao mercado, ao mesmo tempo tinha um pequeno número de clientes. Com a participação no ALI, passaram a se especializar, capacitar e empregar mais profissionais para atender as demandas. Segundo o gestor entrevistado, *o resultado da inovação pode também ser observado quando as empresas começam a trabalhar em redes, construindo relações que contribuam para o fortalecimento dos segmentos.*

A tese subjacente a esse efeito da inovação enunciado na fala do gestor do ALI com quem conversamos é a de que a estruturação e consolidação dos segmentos de negócios contribuem para o fortalecimento da economia local, quando permitem que os empresários possam discutir problemas comuns em eventos e buscar soluções através das empresas ou instituições locais. Vejamos como o gestor alude aos efeitos disso sobre o desenvolvimento:

A partir daí eles podem trabalhar num olhar coletivo, então isso passa a ter um desenvolvimento. Desenvolvimento da cadeia daquele segmento na região, de um território, de trabalhar na questão da sustentabilidade, gerando emprego, gerando renda, gerando melhoria social, ou seja, é você olhar o território como um todo, não só aquela empresa de forma isolada. Não é só uma panificadora que faz pão. É uma panificadora que está numa região, que emprega pessoas, que gera renda, então a gente começa a perceber esse

fenômeno multiplicador. Então, assim, há um impacto. A gente não pode dizer que é uma coisa muito direta, mas é uma coisa que de alguma forma, acaba indiretamente mostrando e criando essa ambiência. (gestor do ALI)

Os documentos e entrevistas realizadas apontam para visões sobre o ALI que indicam a relevância de que se reveste esse programa. Evidentemente as descrições institucionais tendem a apresentar o programa em seu caráter idealizado, enquanto as falas dos empresários nele envolvidos indicam, junto com suas potencialidades, alguns limites do ALI. Nossa pesquisa termina aqui, mas alguns aspectos levantados no trabalho de campo podem gerar novas análises, como indicamos a seguir, nas considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As MPEs desempenham um papel importante na economia nacional, na medida que se fazem presentes em todo o território, abarcando os setores da indústria, comércio, serviços e agronegócio, distribuídos por uma infinidade de atividades ou segmentos. Elas compõem a maior parte dos estabelecimentos e empregam direto e indiretamente um grande número de pessoas, todos os anos. Diariamente, ao menos uma vez, fazemos uso de produtos ou serviços dessas empresas, quando compramos o pão para o café da manhã, quando vamos a um restaurante ou frequentamos um bar, quando fazemos compras no mercadinho de bairro, levamos o animal de estimação à clínica veterinária ou deixamos o carro na oficina para o conserto, cortamos o cabelo, ou ainda quando compramos pipoca no carrinho, dentre outros produtos e serviços consumidos.

O ALI tem um caráter proativo, no sentido buscar as empresas, o que representa uma maior protagonismo das instâncias governamentais e paragovernamentais envolvidas do que observado anteriormente, quando se esperava que os empresários se dirigissem ao SEBRAE, solicitando assistência para investirem em seu potencial de sobrevivência e expansão dos seus negócios. Com o ALI, muitas empresas foram atendidas pelo SEBRAE, recebendo consultorias, capacitações, diagnósticos, planos de inovação como um resultado de uma ação prospectiva e ativa da instituição.

O programa, que no Brasil começou como projeto, foi inspirado em experiências realizadas em outros países como Índia, China e Itália. Antes de ser estendido para os estados, teve experiências piloto em Curitiba e Brasília. O primeiro ciclo nos estados foi realizado pelo SEBRAE, em parceria com as agências de apoio à pesquisa estaduais, no caso da Paraíba, a FAPESQ-PB. Desde o segundo ciclo, foi firmada parceria entre o SEBRAE e o CNPq, o que resultou num aprimoramento do programa ao aperfeiçoar ferramentas e procedimentos e redefinir regras para contratação de agentes. Ao mesmo tempo em que estabeleceu uma ponte com a academia, facilitando a divulgação das experiências exitosas.

Se encaramos a temática do desenvolvimento da perspectiva do crescimento econômico, podemos considerar que o Programa ALI, enquanto política pública tem uma importante contribuição ao desenvolvimento, na medida em que foi implementado em nível nacional, estando atualmente em atividade em todos os estados, no decorrer do seu terceiro ciclo.

Em seis anos de existência, o ALI conseguiu atingir um número considerável de empreendimentos na Paraíba – quase 5000. Ao mesmo tempo, há um denso aporte de recursos investidos na operacionalização desse programa, o que inclui o pagamento de bolsas aos agentes, remuneração dos consultores *seniors* e gestores, além dos subsídios oferecidos às empresas, quando da implementação das soluções via provedores credenciados pelo SEBRAE.

Só na Paraíba, 180 empresas de consultoria foram contratadas para atender as demandas criadas pelo programa. Além disso, o ALI tem se configurado um importante laboratório para profissionais recém formados de diversas áreas que desejam seguir carreira como consultor empresarial, havendo portanto, muitos ALIs, que obtiveram sucesso nessa empreitada e já estão inseridos no mercado. Se na análise isolada de uma empresa ou de um conjunto específico de empreendimentos de uma mesma cidade ou região, as evidências desse desenvolvimento não sejam tão visíveis, quando considerado o conjunto, os números podem contribuir para a observação mais palpável dessa dimensão.

Quando o desenvolvimento é observado da perspectiva preconizada por Veiga, Sachs ou Sen, das liberdades individuais, da qualidade de vida dos indivíduos ou dos ideais de felicidade, a avaliação dessa potencialidade requer mais pesquisas. O empresário da pequena empresa, é geralmente um ator muito ocupado, que acaba concentrando em si próprio uma grande carga de atividades e conseqüentemente, de preocupações relacionadas à empresa. Há ainda certa dificuldade em grande parte das MPEs, do empresário estabelecer um vínculo de confiança com o funcionário, que lhe permita delegar tarefas consideradas estratégicas, sendo obrigado, o próprio empreendedor, a assumir pessoalmente essas atividades, o que consome parte do tempo que ele poderia gastar na gestão informada e mais profissionalizada de sua empresa.

Isso fica bem claro nas falas dos agentes, que por sua vez, para que pudessem efetuar os atendimentos, precisaram utilizar horários alternativos, se reunindo com o empresário durante períodos noturnos (extra-expedientes) e nos fins de semana. A falta de tempo é um dos fatores aludido enquanto razão para comprometer um maior interesse dos empresários com relação ao programa.

De acordo com os relatos dos agentes ALIs, coletados nas entrevistas, alguns empresários transferem a responsabilidade de interagir com o agente para um parente próximo, o que lhe tira a possibilidade de conhecer e se capacitar mais adequadamente com o programa. Isso minimiza sobremaneira as chances de se obter sucesso com a implementação

do plano de ações e necessariamente, diminuindo as possibilidades de transformação da realidade da empresa.

Outros agravantes ainda são a falta de compreensão da proposta do programa pelos empresários, o desconhecimento do real papel do SEBRAE frente às empresas assistidas, a falta de capital, ou o próprio interesse da empresário de colocar em práticas as ações acordadas. Diante disso, pode-se perceber que as possibilidades de desenvolvimento da empresa, ou do desenvolvimento como um todo, impulsionado pela implementação do ALI, são prejudicadas.

Se o desenvolvimento a partir da intervenção do ALI, do ponto de vista do empresário parece hipotético, percebê-lo na realidade do funcionário, soa ainda menos plausível. Embora a nossa pesquisa não tenha se comprometido a entrevistar formalmente nenhum funcionário das empresas pesquisadas, podemos depreender isso a partir das falas de outros entrevistados, bem como da observação em campo. O funcionário da MPE, em grande parte, não vislumbra a possibilidade de construir uma carreira profissional naquela empresa, estando mais preocupado em obter um resultado mais imediato, como uma remuneração que lhe permita pagar suas contas, em alguns casos apenas enquanto não consiga algo que lhe pareça mais vantajoso. Ele está geralmente de passagem, e isso pode ser comprovado pelo número elevado de informalidade, associado com a alta rotatividade, questões que são diagnosticadas e questionadas durante o atendimento do ALI. Esse funcionário que precisa se adequar às exigências, muitas vezes questionáveis, do ponto de vista da legalidade não está em condições de reivindicar para si, melhores condições de trabalho que lhe proporcionem eventuais melhorias na qualidade de vida, afinal, há um *exército de reserva* que pressiona para fora os que não apresentam os desempenhos considerados satisfatórios.

Um dos pré-requisitos do ALI para o sucesso da implementação do plano de ação diz respeito ao envolvimento de todo o pessoal em todo o processo. Da sensibilidade dos formuladores dos diagnósticos e planos de ação, bem como dos níveis de adesão dos empresários – alvos, as ações inovadoras propostas, frequentemente direcionadas ao eixo da gestão da empresa, o que compreende o investimento na formação de recursos humanos, especificamente na capacitação dos funcionários e mudanças nos estilos e estratégias de gestão dos negócios, terão maiores ou menores probabilidades de êxito.

Quando o funcionário das MPEs é capacitado, houve em tese uma contribuição para a sua educação formal, para o correto desempenho do seu trabalho, o que pode refletir na sua segurança pessoal, na ampliação do seu salário, nas melhores condições de trabalho e consequentemente na sua qualidade de vida. No entanto, eis aí alguns desafios que são

colocados: o primeiro é uma certa resistência por parte de alguns empresários em capacitar seus funcionários por temer que estes, em pouco tempo se desliguem da empresa, sendo absorvidos por uma concorrente, ou ainda pior, possam eles próprios abrir um negócio e se tornarem concorrentes. O segundo configura-se na resistência, em alguns casos, de participar da capacitação por parte do próprio funcionário, que somente se compromete, se encarar o *curso* ou *oficina* como parte do expediente. Se a capacitação não estiver dentro do horário de trabalho, certamente haverá objeções. Depois de um dia de atividades exaustivas, obviamente, esse funcionário vai preferir está em casa, com a família do que em sala de aula. Em alguns casos, a empresa está participando do ALI, porém o funcionário não chega a tomar conhecimento desse fato, de modo que, na prática, os reflexos do desenvolvimento raramente impactam diretamente na qualidade de vida do funcionário, ou de sua família.

O discurso da inovação ganhou destaque na mídia e hoje faz parte do cotidiano das pessoas, tornando a sua adoção imperativa e indispensável às empresas. O ALI busca incutir nas MPEs, uma cultura da inovação, discutindo conceitos, sugerindo ações, ainda que de maneira rápida e de modo simples, sendo seus resultados também uma conjunção das ações previstas no programa estudado e das condições dos empreendedores atingidos. O ALI apresenta as vantagens de inovação, colocando-as em contraposição ao comodismo, ao descuido gerencial, tudo dentro de uma visão de que inovar, para o mercado, significa destacar-se, superar-se, ganhar destaque na competição crescentemente aguçada.

Um ponto destacado que merece pesquisas posteriores é o referente à capacitação dos agentes, sendo importante na medida em que são eles os executores principais do ALI.

Ainda que as ações implementadas não sejam necessariamente de inovação, no sentido mais estrito, ou que a implementação do ALI não gere desenvolvimento diretamente, pode-se interpretar que ele é potencialmente favorável ao desenvolvimento, na medida em que ele se constitui em uma preocupação, um olhar direcionado do Estado sobre a realidade das MPEs, o que pode se desdobrar em médio e longo prazo no delineamento de um cenário de crescimento econômico regional e de manutenção de postos de trabalho gerados, o que implica em melhoria da qualidade de vida de setores da população que são incluídos nas referidas empresas.

REFERÊNCIAS

- ARBIX, G. Caminhos Cruzados: Rumo a uma estratégia de desenvolvimento baseada na inovação. *In Novos Estudos*. São Paulo, 87, p. 16-33, julho 2010.
- BACHMANN, D. L; DESTEFANI, J. H. Metodologia para Estimar o Grau de Inovação nas MPE - Cultura do Empreendedorismo e Inovação. Curitiba, 2008. Disponível em <http://www.bachmann.com.br/website/documents/ArtigoGraudeInovacaonasMPE.pdf> Acesso em 19 de agosto de 2015.
- BARBIERI, J. C; VASCONCELOS, I. F. G; ANDREASSI T; VASCONCELOS, F. C. Inovação e sustentabilidade: novos modelos e proposições. *In Rev. Adm. Empres.* vol.50 no.2 São Paulo Abril/Junho de 2010.
- BARBIERI, J.C; ÁLVARES, A.C.T. Inovações nas organizações empresariais. *In:* BARBIERI, J. C. (org). **Organizações inovadoras: estudos e casos brasileiros**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- BIGNARDI, F. A. C. **Reflexões sobre a pesquisa qualitativa & quantitativa: maneiras complementares de apreender a realidade**. São Paulo: Comitê Paulista para a Década da Cultura de Paz - um programa da UNESCO, Outono, 2003.
- BONI, V; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *In Tese*. Florianópolis, Vol. 2 n° 1 (3), jan/jul, 2005.
- CHIAVENATO, I. **Administração: teoria, processo e prática**. São Paulo, Atlas, 1995.
- CORSETTI, B. Análise documental no contexto da metodologia qualitativa. *In UNirevista*, vol. 1, n° 1: 32-46, jan 2006. Disponível em: http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/ART%2005%20BCorsetti.pdf. Acesso em 24 de agosto de 2015.
- COSTA, M. S; OLAVE, M. E. L. Inovação em Micro e Pequenas Empresas: Uma Visão dos Agentes Locais de Inovação do Sebrae em Aracaju - SE. *In Anais do VIII Encontro de Estudos em Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas-EGEPE*. Goiania: 2014.
- DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise das políticas públicas. *In HEIDEMANN, G. Francisco. Políticas Públicas e Desenvolvimento: base epistemológica e modelo de análise*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.
- DUPAS, G. **O mito do progresso: ou progresso como ideologia**. São Paulo: UNESP, 2006.
- FAPESQ-PB **Programa irá aumentar competitividade de 1,5 mil empresas paraibanas**. *In FAPESQ 20 anos*. Campina Grande: Fapesq, 2014. p 23.
- FAPESQ-PB. **Relatório Operacional do Projeto ALI – Agente Local de Inovação – FAPESQ/PB**, Campina Grande, Julho de 2010.
- FURTADO, C. O desafio da nova geração. *In Jornal dos economistas*. Rio de Janeiro, v. 179 jun. 2004. p 3.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, M.V. P; ALVES, M. A; FERNANDES R. J. R (org). **Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo e às Micro e Pequenas Empresas**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2013.

IBGE. Indicadores IBGE: Pesquisa Mensal de Emprego. Janeiro de 2014. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2014/pme_201408pubCompleta.pdf Acesso em 22 de outubro de 2014.

JONES, C. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. Rio de Janeiro: CAMPUS, 2000.

LA ROVERE, R. L; SHEHATA, L. D. Políticas de apoio a micro e pequena empresa e desenvolvimento local: alguns pontos de reflexão *In Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, vol.11 n. 3, p 9-24, set/dez 2006.

LEONE, N. M. A dimensão física das pequenas e médias empresas: a procura de um critério homogeneizador. *In Revista de Administração*, v. 34, n.2, p. 91-94, abril/junho 1999.

LINDBLOM, C. E. The Science of "Muddling Through". *In Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/973677> Acesso em 12 de junho de 2014.

LORGA, M. A; OPUSZKA, P. R. Políticas públicas para micro e pequenas empresas no Brasil: uma vertente para perspectivas. *In Anais do Encontro Nacional do CONPEDI / UNICURITIBA*, 22. 2013.

LÜDKE, M; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, D. D. N. Organizações inovadoras: estudo dos principais fatores que compõem um ambiente inovador. *In Revista Alcance*, v. 15, nº 03, UNIVALI, p. 306 – 321, set/dez. 2008.

MANKIW, N. G. **Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia**. São Paulo: Cengage Learning, 2005.

Manual de Oslo: Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica. OECD, 1997.

MARZANO, F. M. **Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade: oportunidades para a ação diplomática**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

- MELCHERT, R. R. **Uma análise das Políticas Públicas de apoio às micros e pequenas empresas na América Latina: casos do Brasil e do Chile.** 2007. 183F. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) Prolam, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2007.
- MOREIRA, S. V. Análise documental como método e como técnica. *In*: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org). **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação.** São Paulo: Atlas, 2005.
- NARETTO, N; BOTELHO, M. R; MENDONÇA, M. A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais. *In* **Ipea Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 27, jun/dez. 2004.
- PLEIN, C; FILIPPI, E. E. Do mito do desenvolvimento econômico ao mito do progresso: uma homenagem a Celso Furtado e Gilberto Dupas. *In* **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, vol. 8, N. 1, p. 13-23, jan/jun 2012.
- SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SANTOS, A R. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento.** 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condição de sociedades complexas. *In* **Civitas, Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5 n. 1 jan/jun 2005.
- SCHUMPETER, J. A. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico.** São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- SEBRAE. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa 2014.** 7. ed. Brasília: DIEESE, 2015.
- SEBRAE. **Desenvolvimento tecnológico e inovação nas MPes.** Disponível em <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/Desenvolvimento-tecnol%C3%B3gico-e-inova%C3%A7%C3%A3o-nas-MPEs> Acesso em 14 de Agosto de 2015.
- SEBRAE. **Sobrevivência das Empresas no Brasil.** Brasília: SEBRAE, 2013.
- SEBRAE. **Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira.** Brasília, 2014.
- SEBRAE. **Um caminho para a inovação empresarial.** v. 1 e 2. Recife: SEBRAE, 2011.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas, Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *In* **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, nº 16, p. 20-45 jul/dez 2006.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005

WILSON, J. Q. **Political Organizations**. New York: Basic Books, 1973.

WORLD BANK; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprise. Disponível em <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-Mini-Report.pdf>
Acesso em 21 de outubro de 2015.

Sites visitados:

Associação Brasileira das Sociedades de Microcrédito, Apoio do Sistema BNDES às Micro, Pequenas e Médias Empresas. Disponível em: http://www.abscm.com.br/download/publicacoes/Apoio%20do%20sistema%20BNDES%20a%20micro,%20pequenas%20e%20medias%20empresas_Estudos%20Especiais.pdf. Acesso em 21 de Outubro de 2015.

CNPq, Programa ALI - SEBRAE/CNPq (RN-050/2014). Disponível em: http://cnpq.br/web/guest/view//journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/2357382?COM_PANY_ID=10132. Acesso em 21 de Agosto de 2015.

CNPq, Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT) Disponível em: <http://www.cnpq.br/web/guest/padct> . Acesso em 29 de Agosto de 2015.

Concepção Consultoria, O Sistema Sebrae. Disponível em: http://www.concepcaoconsultoria.com.br/images/upload/file/SEBRAE_SE%202015%20-%20T_I/Documentos%20para%20Consulta/HIST%C3%93RICO%20SEBRAE.pdf. Acesso em 24 de outubro de 2015.

FINEP, Histórico. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/historico>. Acesso em 18 de Agosto de 2015.

SEBRAE-SP, Programa ALI - Agente Local de Inovação. Disponível em: <http://www.sebraesp.com.br/index.php/130-uncategorised/paginas-especiais/13443-programa-ali-agente-local-de-inovacao>. Acesso em 12 de Julho de 2015.

SEBRAE-PR, ALI. Disponível em: <http://app.pr.sebrae.com.br/ali/>. Acesso em 24 de Julho de 2015.

SEBRAE, Edital de Cadastramento SEBRAETEC N° 01/2013. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Edital_de_Cadastramento_SEBRAETec_012013.pdf. Acesso em 12 de Agosto de 2015.

SISTEMALI. Disponível em: <http://www.sistemali.sebrae.com.br/>. Acesso em 14 de Outubro de 2015.