

Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção

Wilson Suzigan

Renato Garcia

João Furtado



Resumo

O artigo busca fundamentar a discussão sobre governança em arranjos ou sistemas locais de produção elaborando, primeiro, um conjunto de fatores que condicionam a existência e a forma da governança, e segundo, uma síntese das principais abordagens analíticas sobre o tema. Em seguida, com base nesse referencial analítico e levando em conta os fatores condicionantes da governança, apresentam-se dois casos ilustrativos, um de fracasso e outro de sucesso na implementação de uma estrutura de governança do arranjo ou sistema local de produção. Conclui-se que estruturas de governança nessas formas de organização da produção no território são efetivamente condicionadas por características específicas a cada caso em termos de: estrutura produtiva, natureza do produto e sua base tecnológica, forma de organização da produção, forma de inserção no mercado, existência de empresas dominantes, existência de instituições locais atuantes, e contexto social, político e cultural. A conclusão mais geral é que estruturas de governança local são superiores, e que as políticas públicas podem ter papel relevante no desenvolvimento do sistema local.

Palavras-chave: Sistemas locais de produção. Estruturas de governança. Cooperação.

1 Introdução

Este trabalho discute formas ou estruturas de governança em arranjos ou sistemas produtivos locais, seus condicionantes, fundamentos analíticos, e evidências a partir de alguns estudos de casos. Por governança em arranjos ou sistemas produtivos locais (doravante APLs, como vêm sendo denominados) entende-se a capacidade de comando ou coordenação que certos agentes (empresas, instituições, ou mesmo um agente coordenador) exercem sobre as inter-relações produtivas, comerciais, tecnológicas e outras, influenciando decisivamente o desenvolvimento do sistema ou arranjo local.

Assim entendida, a governança é um dos aspectos mais complexos dentre os que caracterizam a dimensão espacial das atividades produtivas e inovativas. A complexidade decorre, por um lado, do difícil equilíbrio que a forma de governança deve manter entre cooperação e competição no âmbito do APL e, por outro lado, da miríade de fatores que condicionam a governança. Implica em dizer que não há modelos de aplicação genérica para a governança de APLs. A forma e a própria existência da governança vão depender de um conjunto de características específicas a cada sistema ou arranjo. Implica também em considerar que a governança deve ser local. Formas de

governança cujo comando ou coordenação é externa ao APL são obviamente menos relevantes do ponto de vista dos objetivos de coordenar ações coletivas e cooperação em APLs.

O trabalho se desenvolve procurando inicialmente mostrar, de forma bastante sucinta, quais são os fatores ou características específicas que condicionam a governança em APLs (seção 1) e as principais abordagens teóricas que fundamentam estudos sobre governança em sistemas ou arranjos produtivos locais (seção 2). Posteriormente, na seção 3, esses condicionantes e modelos de análise são empregados para discutir dois casos que apresentam características e resultados, em termos de governança, bastante distintos. Por último, na seção 4, são apresentadas algumas observações conclusivas e sugestões de políticas.

2 Condicionantes da estrutura de governança em APLs

Antes de qualquer outra consideração, é preciso deixar claro que a questão da governança em APLs só se coloca

quando os agentes locais procuram ir além do aproveitamento das vantagens competitivas locais decorrentes de economias externas de aglomeração e tentam tomar iniciativas coletivas ou desenvolver ações conjuntas, estreitando suas interdependências no sentido de alcançar a eficiência coletiva (SCHMITZ; NADVI, 1999). Essas iniciativas ou ações conjuntas podem ter vários objetivos, mas de modo geral visam a formação de, entre outras coisas, centrais de compras de matérias-primas, consórcios de exportação, centros tecnológicos de uso coletivo, criação de instituições de ensino e formação profissional, criação de marca de denominação local, desenvolvimento de redes ou sistemas próprios de distribuição.

Quando este é o caso, é essencial que haja uma estrutura de governança local. Entretanto, a existência de uma estrutura de governança e a forma que ela pode assumir vai depender de um complexo conjunto de fatores, dentre os quais:

- a) o número e a distribuição por tamanho das empresas locais. Estruturas de produção em que predominam pequenas empresas costumam ser mais favoráveis a iniciativas coletivas e ações conjuntas, ao passo que a presença de grandes empresas ou empresas que dominem elos importantes da cadeia produtiva pode dificultar a governança;
- b) o tipo de produto ou atividade econômica local e a respectiva base tecnológica, dos quais depende a possibilidade ou não de haver divisão de trabalho, interdependências entre as empresas locais, formação de redes de fornecedores especializados, ou mesmo a constituição de uma cadeia produtiva. Condicionam também a possibilidade de cooperação em atividades estratégicas como P&D. Produtos ou atividades mais intensivos em conhecimento são menos propícios à cooperação em P&D, ao passo que produtos com base tecnológica madura são mais favoráveis a esse tipo de cooperação, pelo menos em etapas pré-competitivas;
- c) a forma como se organiza a produção local também pode ser um importante determinante da forma de governança. Quando prevalece a integração vertical, o comando é da própria grande empresa verticalizada e, portanto, a questão da governança nem se coloca. Formas de organização em que algumas empresas coordenam redes de produtores subcontratados ou terceirizados, assim como aquelas em que uma empresa-líder comanda uma cadeia de produção com fornecedores especializados, deixam pouco espaço para governança que não aquela exercida pela própria empresa coordenadora ou empresa-líder. Por outro lado, formas de organização em que predominam pequenas e médias empresas autônomas, sem grandes assimetrias, são mais propícias a iniciativas coletivas sob alguma forma de governança local;
- d) de maneira semelhante, a forma como as empresas locais se inserem nos mercados tem implicações sobre a forma de governança. Quando as empresas locais estão subordinadas a grandes redes varejistas, nacionais ou internacionais, a redes modulares de produção ou cadeias globais de suprimento, sua autonomia é bastante limitada e o comando pertence às redes ou empresas líderes detentoras de marcas ou controladoras de cadeias globais. No outro extremo, quando as empresas locais desenvolvem canais próprios de comercialização, com marcas e produtos próprios, a governança local é muito mais viável. Saliente-se, entretanto, que entre esses dois extremos há uma variedade de formas híbridas de inserção e, em consequência, distintas formas de governança, como já apontaram Humphrey e Schmitz (2000);
- e) a existência de empresas que dominem capacidades e ativos estratégicos de natureza tecnológica, comercial, produtiva ou financeira dificulta a organização dos produtores locais no sentido de coordenar iniciativas coletivas ou cooperar em ações conjuntas. Essas empresas comandam os fluxos de informações no sistema local, hierarquizando-as e repassando aos produtores locais apenas as informações parametrizadas consideradas não estratégicas (LOMBARDI, 2003);
- f) a presença de instituições locais com representatividade política, econômica e social, interagindo com o setor produtivo, também é importante para determinar a possibilidade e a forma de governança. Em geral um tecido institucional denso, com forte representatividade e sintonizado com as atividades do arranjo ou sistema local, constitui um elemento indispensável em estruturas de governança local em que predominam pequenas e médias empresas; e
- g) o contexto social-cultural e político local. Este talvez seja o condicionante mais importante da possibilidade e da forma de governança em APLs. É desse contexto multifacetado e geralmente específico a cada local que provém alguns dos mais importantes elementos básicos das formas de governança possíveis em APLs: a existência de solidariedade, a tendência à coesão social, a confiança conquistada por meio de freqüentes interações¹, e a emergência de lideranças locais. Essas são características que, quando existem, estão fortemente arraigadas e fazem parte da história e do ideário local. Portanto, dificilmente podem ser transplantadas ou imaginadas como atributos genéricos de arranjos ou sistemas locais de produção.

3 Fundamentos analíticos da governança em APLs

Os fatores que condicionam a forma de governança em APLs encontram respaldo em vários tipos de abordagens analíticas. Boa parte dessas abordagens trata especificamente de governança em sistemas de produção organizados em redes ou cadeias de produção comandadas por empresas líderes, que são frequentemente, externas ao sistema local. Dentre os autores dessa linha de análise destacam-se: Gereffi (1994), Markusen (1995), e Sturgeon (1997; 2002). Humphrey e Schmitz (2000) também tratam de cadeias globais de produção, mas enfatizam a discussão de formas de governança local para promover o *upgrading* do sistema produtivo, ainda que inserido em cadeias globais de produção. Em contraste com essas abordagens, Lombardi (2003) analisa o comando exercido por agentes estratégicos sobre sistemas locais de produção por meio do controle dos fluxos de informação e conhecimentos a respeito de características da demanda, tipologia de produtos e tendências de mercados. Por fim, Scott (1998) demonstra a importância da construção social de ativos político-culturais localizados como base para ações coletivas.

Tendo em vista os propósitos do trabalho, e também limitações de espaço, algumas dessas abordagens não serão discutidas, e outras serão apenas brevemente mencionadas no texto, que se concentra na abordagem mais abrangente de Storper e Harrison (1991) e nas contribuições de Gereffi (1994) e Humphrey e Schmitz (2000).

Com base nas contribuições originais de Williamson (1985), Storper e Harrison (1991) abordam o tema da governança por meio da análise das hierarquias que são formadas dentro das cadeias de produção e distribuição de mercadorias. Utilizam o conceito de sistema de produção, que definem como a estrutura de coordenação que se forma a partir das interações que se dão ao longo das cadeias de suprimento, em que se verificam relações verticais e horizontais entre as firmas, relações essas que podem ser governadas por mecanismos puramente de mercado ou resultar de processos interativos entre os agentes, mesmo que com a conformação de fortes hierarquias.

A partir desse conceito, procuram analisar a estrutura de governança presente nessas relações, ou seja, o grau de hierarquia, liderança e comando (ou, alternativamente, colaboração e cooperação) entre as empresas participantes do sistema. A estrutura de governança é conformada pelas relações de poder (ou de cooperação) ao longo das cadeias de produção e distribuição de mercadorias. Por isso, os autores procuram verificar se, e em que extensão, as relações dentro do sistema de produção são governadas por mecanismos de preços ou se, em

outro extremo, resultam de hierarquias impostas por agentes participantes do processo, ou ainda se prevalece alguma estrutura intermediária de coordenação, em que o mercado e as hierarquias são substituídos por interações mais frequentes entre os agentes envolvidos, resultando em maior grau de colaboração e cooperação nas relações entre as empresas. Isto não significa que as interações entre os agentes se dão na ausência de assimetrias entre as empresas. Pelo contrário, em muitos casos as interações são caracterizadas por fortes hierarquias, decorrentes do diferenciado poder de barganha que é verificado entre as firmas participantes do processo produtivo.

Storper e Harrison (1991) incorporam na análise a dimensão territorial da atividade produtiva e a conformação de aglomerações de empresas. A presença concentrada de empresas de um mesmo setor ou segmento industrial, que por sua vez atraem fornecedores e prestadores de serviços, faz com que se desenvolvam intensas interações entre as empresas locais. Essas interações podem ser comandadas por uma grande empresa-líder ou por mais de uma grande empresa coordenadora, ou pode não haver grandes empresas coordenadoras. A elevada frequência de interações decorre da divisão do trabalho entre produtores e fornecedores especializados, resultando em ganhos competitivos para as firmas participantes do sistema de produção².

Em seguida, os autores apresentam uma taxonomia de sistemas de produção com três dimensões complementares:

- a) as características da cadeia produtiva (sistema insumo-produto);
- b) a existência de aglomeração de empresas; e
- c) a estrutura de governança da rede de empresas.

A partir dessas três dimensões de análise, os autores elaboram uma matriz na qual são classificados quatro diferentes tipos de sistemas de produção, de acordo com as suas respectivas características³.

No primeiro, chamado de *all ring, no core*⁴, o sistema produtivo não tem líderes contínuos, configurando-se em uma relação entre iguais e sem qualquer espécie de hierarquia entre os agentes. O exemplo apontado pelos autores é o dos antigos distritos industriais italianos, que tinham essas características. Ressalvam, porém, que a definição de distrito industrial que utilizam não se restringe a casos em que há apenas pequenas empresas. Pode haver colaboração entre duas empresas de tamanhos bastante diferentes, desde que cada uma tenha algum tipo de ativo ou conhecimento específico que a outra necessite.

O segundo tipo é chamado *core-ring, with coordinating firm*. Nessa estrutura existe algum grau de hierarquia, dado pela presença de assimetrias entre os agentes participantes da cadeia. Essas assimetrias decorrem da existência de algum tipo de influência sistemática que uma (ou algumas) das firmas exercem sobre as outras firmas que

compõem o sistema. Tal poder, todavia, é limitado e não é determinante da sobrevivência das outras empresas. A existência desses limites se dá em razão da incapacidade da firma coordenadora assumir internamente as tarefas que são realizadas pelos outros participantes do processo. Os exemplos dados pelos autores são redes como as coordenadas por empresas como Benetton, Bosch e outras.

O terceiro tipo é o que foi chamado por Storper e Harrison (1991) de *core-ring, with lead firm*. Semelhante ao anterior, neste caso também há assimetrias entre os agentes, que se traduzem em relações hierarquizadas entre eles. A grande diferença em relação à estrutura anterior é que a firma líder neste caso é dominante, de modo que a participação das outras empresas no sistema, e portanto sua própria sobrevivência, depende das estratégias da firma líder. Implica dizer que a firma líder, neste caso, é completamente independente de seus fornecedores, distribuidores e firmas subcontratadas. Os autores mencionam como exemplos dessa estrutura de governança as cadeias comandadas por grandes empresas como: General Electric, Westinghouse, Sony e Philips.

O quarto e último tipo, de menor interesse para este trabalho, é o que Storper e Harrison (1991) chamam de *all core, no ring*. Nessa estrutura as tarefas de produção e distribuição de mercadorias são assumidas pela grande empresa verticalizada. Corresponde, portanto, a uma estrutura em que, como apontado por Williamson (1985), a firma opta pela integração dos recursos produtivos.

Essa taxonomia de tipos de sistemas de produção e respectivas estruturas de governança desenvolvida por Storper e Harrison atende perfeitamente aos propósitos enunciados pelos autores, de permitir “[...] entender quais atores têm o poder de afetar o desenvolvimento de tais sistemas” e, incorporando a dimensão territorial, “[...] entender onde se situa o poder de influenciar o desenvolvimento industrial, se na localidade ou fora dela” (STORPER; HARRISON, 1991, p. 408). Argumentam, entretanto, que esse instrumento de análise deve ser complementado por outros elementos analíticos como:

- a) a indispensável visão a partir da região, indicando a extensão em que a cadeia produtiva e a divisão de trabalho estão presentes no local ou na região; o grau de hierarquia entre as empresas locais; e se as interações são locais ou não locais; e
- b) o contexto local, especialmente o mercado de trabalho e as capacitações locais; as formas de governança externas às firmas, exercidas por instituições locais ou regionais; e os aspectos qualitativos das interações das empresas, ou seja, aqueles que são explicados por processos culturais que não são captados pela taxonomia de estruturas de governança que propuseram (STORPER; HARRISON, 1991).

Essa abordagem deve ser qualificada levando em conta o avanço do processo de reestruturação industrial desde os anos 90, no sentido da desverticalização das grandes estruturas corporativas mundiais, formando as chamadas empresas-rede (CHESNAIS, 1996), especializadas em funções estratégicas que lhes conferem a capacidade de coordenar amplas redes mundiais de fornecedores e distribuidores. Em várias indústrias, tais como: vestuário, calçados e eletrônica, essas empresas descentralizaram as atividades produtivas e se especializaram no desenvolvimento de produtos, na administração de ativos comerciais e na gestão da rede de produtores, o que lhes permite impor seus interesses aos participantes da rede ou cadeia de produção. Isto, ao mesmo tempo em que reduz a importância atribuída por Storper e Harrison à dimensão territorial e ao contexto local, ressalta a necessidade de considerar, na discussão da governança em sistemas produtivos locais, a forma de inserção dos produtores locais nos mercados⁵.

A abordagem de Gereffi (1994) também contribui para demonstrar que cadeias produtivas globais são comandadas por estruturas de governança coordenadas por empresas que controlam ativos estratégicos. Empresas de aglomerações locais inseridas nessas cadeias globais são geralmente subordinadas às estratégias das empresas coordenadoras. O autor investiga as hierarquias e as formas de governança presentes ao longo da cadeia, sob o pressuposto de que a apropriação de valor pelos agentes participantes da cadeia produtiva não se dá de modo simétrico, já que são verificadas importantes hierarquias ao longo do sistema.

Uma cadeia produtiva global caracteriza-se pela produção e comercialização de mercadorias envolvendo a tomada de decisões estratégicas e a formação de redes internacionais de suprimentos. Envolve quatro dimensões:

- a) uma cadeia de valor agregado de produtos, serviços e recursos em um ou mais setores industriais;
- b) dispersão geográfica das redes de produção e marketing nos âmbitos nacional, regional e global;
- c) uma estrutura de comando (governança) nas relações de autoridade e poder entre as firmas que determina a alocação de recursos financeiros, materiais e humanos ao longo da cadeia de valor; e
- d) arcabouço institucional que identifica como as condições e as políticas locais, nacionais e internacionais agem em cada estágio da cadeia.

Com base nessas quatro dimensões, Gereffi (1994) assinala a existência de dois formatos básicos das cadeias produtivas globais: as cadeias dirigidas pelo produtor (*producer-driven*), verificadas em indústrias como metal-mecânica, eletrônica e química, e as dirigidas pelo comprador (*buyer-driven*), encontradas nas indústrias têxteis, confecções, calçados, móveis e alimentos.

A esses diferentes formatos correspondem distintas estruturas de governança. Porém, em ambos a estrutura de governança é determinada pela capacidade da firma coordenadora em deter ativos estratégicos que, pelo seu caráter tácito e específico, não são reproduzidos pelos outros agentes que participam da cadeia. Nas cadeias dirigidas pelo produtor, os ativos-chave são produtivos, sustentados por atividades fundamentais de desenvolvimento de produto e gestão de ativos comerciais. Nas cadeias dirigidas pelo comprador, as empresas coordenadoras geralmente não possuem atividades produtivas e seu poder decorre da posse de ativos comerciais, como marca ou canais de comercialização e distribuição. São grandes compradores internacionais, sejam lojas de departamento, supermercados ou empresas detentoras de marcas mundiais, que exercem papel central na coordenação de redes produtivas descentralizadas espalhadas por diversos países (GEREFFI, 1999).

Os processos produtivos são de responsabilidade de extensas redes de empresas subcontratadas, geralmente de países em desenvolvimento, que fabricam o produto acabado de acordo com as especificações de seus compradores externos, responsáveis pelo desenvolvimento do produto e/ou pela sua comercialização⁶. O resultado disso é que os grandes compradores acabam exercendo forte influência sobre a dinâmica de todas as empresas subcontratadas, e são capazes de se apropriar assimetricamente dos benefícios dessas interações, dada sua capacidade de comandar as atividades que são desenvolvidas ao longo da cadeia. Essa capacidade de comando, por seu turno, está associada à posse de capacitações e ativos estratégicos, e às funções corporativas superiores de natureza tecnológica, comercial, produtiva ou financeira⁷.

Uma questão das mais relevantes do ponto de vista de sistemas produtivos locais inseridos em cadeias globais, segundo Humphrey e Schmitz (2000) é a de como promover o aprimoramento (*upgrading*) dos produtores locais. Os autores argumentam ainda, que o comando dos grandes compradores e suas relações com seus fornecedores têm caráter contraditório. Por um lado, os grandes compradores assumem um papel importante na transmissão dos conhecimentos aos produtores ao exigir garantia da qualidade e cumprimento das especificações do produto, fazendo com que os produtores desenvolvam habilidades específicas, muitas vezes em colaboração com os próprios compradores⁸.

Por outro lado, o desenvolvimento que é proporcionado pelas interações com os grandes compradores raramente ultrapassa a esfera da produção. Ou seja, os produtores desenvolvem capacitações no que se refere aos processos de produção das mercadorias, em termos da qualidade dos produtos, do cumprimento das especificações e até do desenvolvimento de inovações de processo. Porém, não conseguem avançar sobre outros ativos que conferem

valor às mercadorias, como o desenvolvimento de produto e o estabelecimento de ativos comerciais próprios (marca, canais de comercialização e distribuição).

Essa incapacidade de avançar em direção a ativos-chave significa que utilizando os termos de Furtado (2003), os produtores não conseguem atingir funções corporativas superiores, limitando-se a atividades operacionais. Isso prejudica sobremaneira a capacidade das firmas locais em apropriar-se de maior fatia do valor gerado ao longo da cadeia produtiva e, ao mesmo tempo, garante a capacidade de comando da cadeia produtiva como um todo pelos grandes compradores internacionais.

Portanto, boa parte dos benefícios que são gerados pela aglomeração dos produtores, benefícios esses resultantes de economias externas de aglomeração e de possíveis ações conjuntas, não são apropriados pelas empresas locais. A capacidade de governar e comandar a rede de empresas faz com que o valor gerado ao longo dos processos de produção e distribuição de mercadorias seja apropriado, em sua maior parte, pelos grandes compradores internacionais.

Nesse sentido, Humphrey e Schmitz (2000) apontam que existem formas de governança local, pública e privada, que podem exercer papel importante para melhorar a competitividade dos produtores aglomerados. O argumento principal dos autores é o de que os benefícios da aglomeração de empresas não se restringem às economias externas de aglomeração, mas podem incluir também economias externas geradas por ações deliberadas dos agentes locais no fomento a atividades produtivas e no estímulo à rápida difusão do conhecimento. Essas ações podem ser coordenadas pelo setor público, por meio de políticas públicas, ou por agentes privados, como associações de classe ou uma firma-líder.

No caso de governança local exercida pelo setor público, destacam-se ações visando a criação e a manutenção de organismos voltados à promoção do desenvolvimento dos produtores locais, como centros de formação profissional e treinamento de mão-de-obra, centros de prestação de serviços tecnológicos, e agências governamentais de desenvolvimento. Diversos estudos de casos ressaltaram a importância desse tipo de apoio do setor público às atividades do setor produtivo local⁹.

Em contraste, nos casos em que há governança local privada destaca-se o papel das associações de classe e de agências locais privadas de desenvolvimento. Essas instituições atuam como elementos catalisadores do processo de desenvolvimento local por meio de ações de fomento à competitividade e de promoção do conjunto das empresas. O papel importante dessas instituições já foi comprovado por vários estudos¹⁰.

Entretanto, quando se observa a presença de firmas-líderes que governam o sistema local, essas formas de governança local podem fracassar. Se os líderes, que

são capazes de coordenar diversos outros agentes que compõem o sistema, estabelecem estratégias conservadoras, eles podem dificultar a governança local e impedir o desenvolvimento das outras firmas que compõem o sistema local de produção. Humphrey e Schmitz (2000) referem-se a esses casos como quase-hierarquia. Em geral, nas aglomerações de empresas em que predomina a quase-hierarquia na governança do sistema local, o poder das empresas líderes decorre de relações de subcontratação, de forma semelhante a dos sistemas do tipo *hub-and-spoke*, analisados por Markusen (1995).

A experiência do Vale do Rio dos Sinos, maior região produtora de calçados do Brasil, mostra que o surgimento de assimetrias acentuadas dentro do sistema local pode representar um obstáculo ao desenvolvimento e ao incremento da competitividade dos produtores (SCHMITZ, 1999). Nesse caso, o desenvolvimento do sistema local, especialmente a partir da década de 90, gerou elevadas assimetrias dentro da estrutura produtiva, já que emergiram dentro do sistema algumas grandes empresas que são capazes de influenciar as estratégias de diversos produtores que o compõem. Essa estrutura assimétrica tem inibido o estabelecimento e a manutenção de ações conjuntas entre as empresas, ações essas que poderiam colaborar para a superação de dificuldades, particularmente na área da comercialização dos produtos no mercado internacional.

Portanto, as possibilidades de desenvolvimento do sistema local dependem, em grande parte, das formas de governança local, pública ou privada. A extração de outros benefícios, além das economias externas de aglomeração, depende da existência de formas de governança do sistema produtivo local que estimulem a manutenção de relações cooperativas entre os agentes, levando ao estabelecimento de ações conjuntas entre eles e ao incremento da competitividade do conjunto dos produtores.

4 Dois casos ilustrativos: calçados de Franca (SP) e móveis de Votuporanga (SP)

Com base no referencial teórico apresentado e tendo em vista os fatores que condicionam a forma de governança em arranjos ou sistemas locais de produção, esta seção resume os resultados de dois estudos que ilustram, respectivamente, um caso de fracasso e outro de sucesso¹¹. O primeiro é o da indústria de calçados masculinos de couro de Franca (SP), cujos condicionantes se mostram desfavoráveis a qualquer forma de governança local, e o segundo é o da indústria de móveis de Votuporanga (SP), em que uma estrutura de governança local foi implementada após a contratação, por um grupo de empresas locais, de um agente coordenador. Observe que a discussão de

cada um dos casos é necessariamente sumária e focalizada nos aspectos relacionados à governança.

4.1 A indústria de calçados masculinos de couro de Franca (SP): assimetrias e inserção comercial subordinada dificultam a governança local¹²

A região de Franca constitui-se no segundo maior pólo da indústria de calçados do país, com uma característica distintiva: a forte especialização em calçados masculinos de couro. Sua origem remonta a meados do século XIX, quando na esteira do desenvolvimento da atividade de criação de gado de corte na região, surgiu o primeiro curtume e foi iniciada a produção de artefatos de couro e sapatos. Essa produção cresceu, mas manteve-se como atividade artesanal até a década de 20, quando surgiu a primeira empresa equipada com máquinas para produção manufatureira de calçados. Daí por diante novas empresas foram fundadas, a produção se expandiu, e já na década de 50, Franca era um importante pólo da indústria brasileira de calçados. Sua evolução, entretanto, acelerou-se a partir de fins da década de 60 e início dos anos 70, quando aproveitando-se da senda aberta pelos fabricantes de calçados femininos do Vale do Rio dos Sinos (RS), as empresas de Franca passaram a produzir para grandes compradores internacionais que representavam redes varejistas, sobretudo dos EUA. Este é um evento importante não só do ponto de vista da evolução do pólo de Franca, mas também, e principalmente, pelo impacto que teve sobre a estrutura produtiva, com aumento da concentração, e sobre a forma de inserção nos mercados, dando origem a segmentos distintos de empresas e às assimetrias que têm levado ao fracasso as iniciativas voltadas à criação de uma estrutura de governança local.

Isto resulta do conjunto de fatores condicionantes da governança que, no caso de Franca, se mostram bastante desfavoráveis. De fato, verifica-se que, embora haja um grande número de empresas, existe um segmento de grandes empresas que dominam o sistema produtivo local. Esse domínio é exercido não só pelo poder econômico, mas também por meio do controle político do Sindicato da Indústria de Calçados de Franca – Sindifranca. Além disso, verifica-se que esse papel dominante das grandes empresas ocorre em vários dos elos da cadeia produtiva. Como o produto – calçados de couro – favorece a internalização da cadeia produtiva, nota-se em Franca a presença da cadeia produtiva completa, desde o curtume e preparação de couro até o fabricante de calçados, passando por produtores de adesivos e selantes, componentes, solados, máquinas e equipamentos para calçados. Embora este seja um dos aspectos positivos mais importantes do sistema produtivo de Franca, pelas interações produtivas e tecnológicas que proporciona, é também um fator de atrito que dificulta a governança, já que grandes

empresas fornecedoras de insumos estratégicos, como por exemplo: solados, adesivos e selantes, também estão presentes em Franca e exercem seu poder de mercado ao impedirem iniciativas coletivas de compras conjuntas por pequenas empresas fabricantes de calçados.

A estrutura produtiva apresenta fortes assimetrias também sob outros pontos de vista, além de tamanho e poder das empresas. Algumas das grandes empresas são quase integradas verticalmente, do ponto de vista do processo produtivo, limitando a divisão de trabalho no sistema produtivo local, enquanto outras, e principalmente médias e pequenas empresas, utilizam a ampla rede de prestadores de serviços (bancas de pesponto). Grandes empresas exportadoras, inseridas de forma subordinada no mercado internacional como fornecedoras de grandes redes varejistas ou de cadeias globais de suprimentos, contrapõem-se a outro segmento de empresas (grandes/médias/pequenas) que desenvolveram canais de comercialização e marcas próprias, tanto no mercado internacional quanto no mercado interno. As primeiras são comandadas pela estrutura de governança das próprias redes ou cadeias globais, que procuram capacitá-las apenas na esfera da produção, especialmente em tecnologias de processo, qualidade e prazos de entrega, e limitam sua capacitação em comercialização e desenvolvimento de produtos. O segundo grupo de empresas, em contraste, tem autonomia em termos de comercialização e distribuição, realiza atividades mais significativas no desenvolvimento de produtos e comanda sua própria rede de fornecedores e prestadores de serviços. Algumas das empresas desse grupo dominam capacitações e ativos estratégicos e sua atuação tem forte impacto dinamizador no sistema local de produção, sobretudo no desenvolvimento de produtos.

Outro aspecto desfavorável a formas de governança local em Franca é o que se refere ao insuficiente desenvolvimento e à ineficiência de instituições locais, tanto as de caráter associativo quanto as de prestação de serviços às empresas, com exceção da unidade do SENAI instalada na cidade. O Sindifranca não tem um papel ativo junto ao setor produtivo, nem na interação com outras instituições locais ou externas. Limita-se a prestar alguns serviços de natureza geral, tais como: assessoria jurídica, informações comerciais, e fornecimento de dados e informações sobre a indústria de calçados. Dentre as instituições de serviços, o Centro de Tecnologia de Couro e Calçados (CTCC), mantido pelo IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas, órgão do governo estadual, está aparelhado para prestar serviços às empresas nas áreas de testes em calçados e componentes, certificação da qualidade dos produtos, treinamento e ensaios laboratoriais. Entretanto, os equipamentos e instalações do CTCC apresentam grande ociosidade, o que se deve, segundo empresas usuárias, ao alto preço cobrado pelos serviços,

especialmente para pequenas empresas, assim como ao fato de que muitas empresas mantêm suas próprias instalações de testes e laboratórios. A unidade local do SENAI, por outro lado, é uma das maiores do país na área de calçados e presta importantes serviços de treinamento da mão-de-obra e na formação de técnicos em calçados e profissionais especializados. Seu papel no apoio a atividades tecnológicas das empresas, no entanto, é bastante limitado.

Por fim, quanto aos fatores condicionantes da governança local, o contexto social/cultural/político de Franca também evoluiu de forma negativa. Como lembra Schmitz (1999), para que haja uma efetiva divisão de trabalho e cooperação entre empresas é essencial que haja confiança. Em Franca, tal como no Vale do Rio dos Sinos, laços sócio-culturais e relações pessoais garantiam no início a existência de confiança entre as empresas. Porém, a partir de fins da década de 60 e início dos anos 70, quando um grupo de empresas locais, principalmente as de maior porte, passaram a disputar os pedidos de compras das grandes redes varejistas internacionais, instalou-se o cisma e quebrou-se a confiança. Isto foi sendo acentuado à medida que se cristalizava a segmentação da estrutura produtiva: de um lado grandes empresas exportadoras, fornecedoras de redes internacionais; e de outro, empresas de portes variados com canais próprios de comercialização tanto no mercado interno quanto no mercado internacional. Não houve, depois disso, um processo de construção de outro tipo de confiança, que Schmitz (1999) chama de *earned trust*¹³, como ocorreu no Vale do Rio dos Sinos. Por isso, prevalece em Franca um ambiente marcado por rivalidade, muito mais que por qualquer espírito associativo ou de cooperação entre as empresas, e o domínio político de grandes empresas.

Tudo isso resultou em sérias dificuldades para definir qualquer forma de governança local e levou ao fracasso várias iniciativas coletivas. Três dessas iniciativas fracassadas são freqüentemente lembradas por empresários locais, sobretudo pequenos empresários. A primeira ocorreu em meados da década de 90, quando um grupo de empresas coordenado pelo Sindifranca tentou fixar uma marca local no mercado interno. Essa iniciativa, entretanto, não frutificou devido à falta de adesão e apoio das grandes empresas. A segunda iniciativa foi a formação de um grupo de 30 pequenas empresas visando criar um consórcio para compra de insumos estratégicos, tais como solados e cola. Esse grupo ficou registrado no simbolismo local como G30. O propósito era contrabalançar o elevado poder de barganha dos fornecedores locais desses insumos, que impedia os pequenos fabricantes de calçados de comprarem tais insumos nas mesmas condições que seus concorrentes de grande porte. Entretanto, essa iniciativa coletiva das pequenas empresas teve curta duração, já que a grande empresa local fornecedora de

cola desestruturou o consórcio por meio de uma estratégia simples: passou a procurar cada uma das pequenas empresas do G30 oferecendo preços mais baixos do que o negociado com o consórcio. Com isso, os pequenos produtores de calçados abandonaram o consórcio, inviabilizando-o rapidamente. Por último, a terceira iniciativa foi a de implementar, com apoio da FIESP, um “Projeto Cluster” em Franca. Para isso foi realizado, em julho de 1999, um evento para lançamento do projeto, contando com a participação de políticos, membros dos governos federal, estadual e municipal, profissionais acadêmicos e empresários locais¹⁴. A grandiosidade do evento não foi seguida de ações da mesma magnitude nem de medidas efetivas, levando ao fracasso do projeto, que só serviu para incutir na cultura empresarial local uma forte rejeição a qualquer iniciativa semelhante e, em particular, à palavra *cluster*.

Para confirmar essa característica do sistema produtivo de Franca, vale a pena relatar uma experiência pessoal dos autores deste trabalho. Em novembro de 2000, após o término de um estudo sobre a indústria de calçados de Franca patrocinado pelo IPEA, posteriormente publicado em coletânea editada pelo próprio IPEA (SUZIGAN et al., 2001a), realizamos um seminário no Sindifranca com a presença de aproximadamente 50 empresários, inclusive o presidente do sindicato, e do diretor do IPEA que havia contratado o estudo. Pelo número de participantes e por sua representatividade, pode-se dizer que o seminário despertou interesse. Na medida em que os resultados do estudo iam sendo expostos, no entanto, uma pessoa da platéia fazia freqüentes interrupções, tentando desautorizar os resultados e demonstrar ceticismo quanto às propostas apresentadas. Esse comportamento inusitado destoou dos outros participantes e chamou nossa atenção. Algum tempo depois, soubemos por fonte local, que tal pessoa havia sido designada pela diretoria do sindicato para desempenhar aquele papel. Ou seja, não havia interesse, por parte das empresas dominantes, em discutir problemas ou apoiar ações coletivas que incluíssem outras empresas, sobretudo pequenas empresas.

Não surpreende, portanto, que não haja em Franca qualquer estrutura de governança local, nem interesse em criar tal estrutura. As grandes empresas exportadoras são coordenadas por compradores internacionais. Essas empresas, juntamente com outras grandes empresas fabricantes de calçados que operam no mercado interno, e fornecedores de insumos estratégicos, detêm o controle político da entidade de classe e têm poder político e econômico para impedir ações que não sejam de seu interesse. Os outros segmentos têm autonomia, mas não têm suficiente organização nem poder econômico ou político. Tudo indica, que as vantagens competitivas proporcionadas por economias de aglomeração são tão fortes em Franca, que dispensam ações conjuntas ou iniciativas

coletivas que visem maior eficiência do sistema produtivo local, que ademais, tem apresentado vigoroso desempenho em termos de crescimento e razoável dinamismo tecnológico.

4.2 A indústria de móveis de Votuporanga (SP): governança local com agente coordenador¹⁵

Diferente do caso anterior, a indústria de móveis de Votuporanga apresenta algumas características favoráveis e outras desfavoráveis à governança local. Em casos como este, como se procurará demonstrar, o papel de um agente coordenador pode ser o melhor caminho para estruturar um modelo de governança.

A fabricação em série de móveis no município de Votuporanga teve início na década de 60, mas só teve impulso depois que, em reação à forte crise que atingiu a indústria local no início da década de 90, foi implementado em 1992/93 pelo SEBRAE/SP, com apoio da associação empresarial local (AIRVO – Associação Industrial da Região de Votuporanga), um projeto denominado Pólo de Modernização do Setor Moveleiro de Votuporanga, também conhecido como Interior Paulista Design. Esse projeto, que tentava criar uma marca local e um estilo próprio (móveis *country*) fracassou, mas mostrou a importância de iniciativas coletivas para promover o desenvolvimento local. Com isso, ainda em 1993 um grupo de empresas tomou uma decisão que iria mudar a trajetória de evolução da indústria moveleira de Votuporanga: a contratação de um profissional para atuar como coordenador de ações e iniciativas coletivas locais. Este profissional revelou-se um elemento de reforço de diversas características importantes da indústria local, sobretudo os seus vínculos de cooperação e as economias de aglomeração passíveis de aproveitamento, reforço e desenvolvimento. As medidas adotadas a partir de então impulsionaram o crescimento, melhoraram a qualidade dos produtos, e introduziram o elemento tecnológico e a qualificação da mão-de-obra na estratégia competitiva das empresas.

Essa trajetória de sucesso só foi possível porque o agente coordenador conseguiu aglutinar os fatores favoráveis à coordenação ou governança, presentes no sistema produtivo local, contrabalançando características negativas do ponto de vista da governança local. O conjunto de condicionantes da governança local, no caso de Votuporanga, ajuda a entender a relevância do papel que um agente coordenador pode desempenhar em casos como esse.

Verifica-se que embora o pólo moveleiro de Votuporanga contenha grande número de empresas¹⁶, o universo de empresas é bastante heterogêneo em termos de tamanho e graus de processamento manufatureiro. Há desde grandes empresas com produção bastante meca-

nizada e automatizada, até micro e pequenas empresas com processos semi-artesanais de produção. Embora não haja evidências de domínio das grandes empresas, por exemplo, na AIRVO, nem de comportamentos que gerem conflitos ou hostilidade com as pequenas empresas, essa heterogeneidade poderia ser, em princípio, um fator desfavorável à criação de formas de governança local, dados os diferentes interesses e as desproporções de poder.

A natureza do produto também apresenta certa dificuldade para ações coordenadas. À heterogeneidade por tamanho das empresas junta-se o fato de que os produtos são diferenciados conforme o uso preponderante (ou exclusivo) de uma das três matérias-primas básicas: madeira, metal e plástico, dividindo a indústria em três segmentos principais de produtos, com distintas bases tecnológicas, diferentes processos, diferentes capacitações da mão-de-obra, diferentes concepções de modelos e *design*, e em certos casos com seus próprios fornecedores especializados. Além desse tipo de diferenciação, há também especialização por segmento: profissional, sobretudo escritório, e doméstico; por destino específico (dormitório, sala, cozinha), e por nível de renda (que vão desde os produtos de marca, elaborados com matérias-primas nobres e diferenciados pelo *design*, até os produtos de preço inferior, padronizados e copiados).

Tudo isso dificulta uma divisão de trabalho extensiva e a formação de uma cadeia produtiva, que se revela muito pouco integrada no sistema produtivo local. Isto não significa, no entanto, que não haja fornecedores especializados de partes, componentes, módulos e insumos. As grandes empresas tendem a ser integradas, mas essa integração vertical é limitada pela natureza dos principais insumos (placas de MDF – *medium density fiberboard*, estruturas metálicas, espumas, tecidos para estofados, adesivos e corantes), dificilmente integráveis, e em alguns casos produzidos e comercializados por grandes empresas com poder de mercado.

A forma de inserção dos fabricantes de móveis nos mercados, por outro lado, parece ter favorecido a forma de governança desenvolvida. De modo geral, poucas empresas exportam regularmente. Nas vendas ao mercado interno predominam produtos populares, padronizados, de baixo preço e com alguma diferenciação por *design*. Em geral, nesse tipo de produto, há empresas, sobretudo de grande porte, que são fornecedoras de grandes redes varejistas (magazines). Mas a maior parte das empresas, neste e principalmente nos demais segmentos de produtos, tem certa autonomia em termos comerciais. Essas empresas trabalham com representantes comerciais que intermediam a venda a lojas, ou vendem diretamente a lojistas. Tanto os representantes quanto os lojistas, pelo *feedback* que trazem dos mercados, desempenham papel relevante na concepção, no *design*, e até na determinação do preço do produto. Finalmente, há um grupo mais

restrito de empresas que têm marcas e canais próprios de comercialização. Essas são mais criativas e disputam faixas de mercado com níveis mais elevados de renda. Não há, no entanto, empresas que dominem capacitações e ativos estratégicos, e que por isso, possam exercer um papel de coordenação no sistema produtivo de móveis de Votuporanga.

Mas o ponto forte do pólo moveleiro de Votuporanga que, juntamente com o papel do agente coordenador, explica em boa parte o sucesso do modelo de governança local, é a sua organização institucional. Desde meados da década de 70 as empresas contam com uma associação de classe muito atuante, a AIRVO – Associação Industrial da Região de Votuporanga, que nos anos 90 teve papel preponderante na implementação do projeto Pólo de Modernização do Setor Moveleiro de Votuporanga e medidas posteriores. No final da década de 80 foi fundado o Sindimob – Sindicato das Indústrias do Móvel de Votuporanga, que posteriormente fundiu-se com a AIRVO e da qual é atualmente um departamento¹⁷. São também muito importantes as instituições criadas no final da década de 90 na área educacional, as quais participaram ativamente na criação do modelo de governança local. Tratam-se da FUVEC – Fundação Votuporanguense de Educação e Cultura, mantida pela Prefeitura Municipal, e do CEUV – Centro Universitário de Votuporanga, que abriga um curso superior de tecnologia moveleira. Por fim, mas não menos importante, foi criada em 1998 a Cooperbems – Cooperativa de Trabalho Geral e Bem Social, que no final da década congregava cerca de 450 cooperados que prestavam serviços às empresas. Como se vê, a organização institucional é abrangente e funcional do ponto de vista da interação com o setor produtivo.

Além do forte espírito associativo, que transparece da AIRVO/Sindimob e das interações de empresas e instituições, há também em Votuporanga traços sócio-culturais que emergem de práticas historicamente enraizadas de cooperação informal entre empresas. São comuns as práticas de empréstimos de matérias-primas ou máquinas, e um episódio emblemático do processo de construção de vínculos entre empresários está ligado, na memória coletiva, e possivelmente com força redobrada no plano simbólico, ao incêndio que destruiu uma empresa. Vários empresários se mobilizaram rapidamente, cedendo espaço físico, emprestando máquinas e fornecendo matérias-primas, o que permitiu que a empresa retomasse suas atividades em prazo muito curto, mesmo que de forma provisória. Eventos como este resultam de circunstâncias específicas, podem ter na origem um elemento fortuito, como o apreço que aquele empresário em particular desfrutava entre um bom número dos seus pares, mas ajudam a reforçar um sentimento coletivo que facilita outros vínculos de cooperação e multiplica as oportuni-

dades de aproveitamento econômico de comportamentos não-opportunistas.

Foi esse espírito de cooperação e de ação coletiva que alicerçou a iniciativa de, em reação ao fracasso comercial dos móveis da linha *country*, contratar um agente coordenador em 1993, o que mudou a história do pólo e conduziu-o a uma trajetória de crescimento, dinamismo tecnológico e aprendizado coletivo. A presença de um agente coordenador, com liderança reconhecida por empresas e instituições locais, permitiu superar as desvantagens representadas pela natureza do produto, pela segmentação da estrutura produtiva e respectiva forma de organização, e pela heterogeneidade patrimonial, e permitiu aglutinar fatores que atribuem vantagens competitivas e facilitam a governança local.

Várias ações coletivas, idealizadas e executadas pelo coordenador, reforçaram a tendência à associação e cooperação de empresas e instituições públicas e privadas locais. As mais importantes foram¹⁸: a contratação de consultores especializados em gestão empresarial (custos, *layout*, processos de produção, marketing); a implantação de um programa da qualidade total, no qual operavam técnicos especialmente treinados para funcionar como “multiplicadores de conhecimento” junto às empresas; a criação de um curso superior de tecnologia de produção moveleira na FUVVEC; e uma estratégia permanente de formação de mão-de-obra especializada e de incorporação de tecnologias de processo e de produto que culminou com a inauguração em 2001 do CEMAD – Centro Tecnológico de Formação Profissional da Madeira e do Mobiliário de Votuporanga. Além de oferecer cursos técnicos e profissionalizantes, o CEMAD possibilita que as empresas locais tenham acesso a uma infra-estrutura especializada para P&D e *design* em produção moveleira, bem como

a serviços de assessoria técnica e tecnológica, gestão da produção, informação tecnológica e ensaios laboratoriais (Figura 1).

A criação do CEMAD foi nitidamente um processo coletivo, comandado pelo agente coordenador, com apoio da AIRVO/Sindimob, e a parceria da FUVVEC e da Prefeitura Municipal. O projeto foi concebido pelo SENAI/São Paulo com base no moderno congênere de Bento Gonçalves (RS), o CETEMO – Centro de Tecnologia do Mobiliário. Além da participação do próprio SENAI, o agente coordenador mobilizou recursos de vários órgãos públicos e de agências públicas de fomento e financiamento, entre os quais o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, o Ministério da Educação/PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional, e o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Os resultados foram extraordinariamente rápidos e expressivos. Já em 2000, das 14 empresas fabricantes de móveis com certificação ISO 9002 no Brasil, 6 eram de Votuporanga, e outras 15 empresas locais estavam em processo de certificação¹⁹. Empresas inovadoras passaram a dar mais atenção ao *design* e ao desenvolvimento de produtos, à prospecção de mercados, à diferenciação de produtos buscando nichos de mercado voltados para classes de renda mais elevada e exportação, e assim, o pólo moveleiro de Votuporanga tornou-se um dos quatro mais importantes do país, junto com Bento Gonçalves (RS), São Bento do Sul (SC) e Apucarana (PR).

O sucesso do modelo de governança local liderado por agente coordenador, implementado no pólo moveleiro de Votuporanga, pode ser aquilatado pelo fato de que recentemente Votuporanga “exportou” esse modelo, incluindo

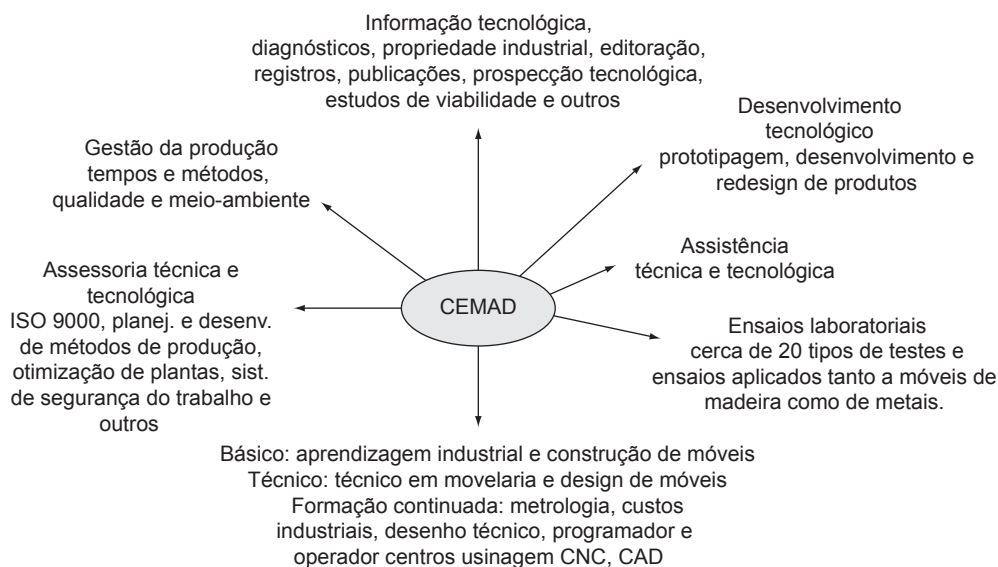


Figura 1. CEMAD. Fonte: Elaboração própria, a partir de informações diretas do CEMAD.

o agente coordenador, para o vizinho pólo moveleiro de Mirassol e para o distante pólo de Macapá. Isto comprova que arranjos ou sistemas produtivos locais desse tipo poderão desenvolver-se a partir do reforço daquela que é a sua característica principal, a existência de vínculos de cooperação formais e informais entre empresas e instituições, pelos quais problemas vão sendo resolvidos e superados, redefinindo a agenda de questões relevantes e a necessidade de novos mecanismos para o seu enfrentamento. E que o papel de um agente coordenador pode ser o meio de alcançar esses resultados.

5 Conclusão e sugestões de políticas

Com base em enfoques analíticos consagrados e nas evidências produzidas por estudos de casos, este trabalho procurou mostrar que a governança em APLs está condicionada por características ou fatores específicos a cada sistema ou arranjo produtivo local. Procurou mostrar também, que são as formas de governança local, e não aquelas cujo comando é exercido por redes internacionais ou empresas líderes externas ao APL, as que são relevantes do ponto de vista da coordenação de ações coletivas e atividades cooperativas em APLs. Portanto, iniciativas de instituições privadas ou de órgãos públicos visando a governança em APLs devem ser precedidas de caracterização do APL em termos dos fatores que condicionam a governança local. Esses condicionantes, como foi visto, incluem:

- a) a estrutura de produção, especialmente quanto ao número de empresas e sua distribuição por tamanhos;
- b) a natureza do produto ou da atividade econômica e sua base tecnológica;
- c) a forma de organização da produção e divisão do trabalho na cadeia produtiva;
- d) a forma de inserção comercial das empresas locais nos mercados;
- e) a existência ou não de empresas que dominem capacidades e ativos estratégicos;
- f) as instituições locais, seu grau de desenvolvimento e de interação com o setor produtivo; e
- g) o contexto social/cultural/político e suas características quanto a associativismo, solidariedade, coesão social, confiança e capacidade de gerar lideranças locais.

A conclusão geral é a de que APLs compostos predominantemente por grandes empresas dominantes, inseridas em cadeias globais de produção/suprimento ou comercialmente subordinadas a grandes redes varejistas, deixam pouco espaço para formas de governança local, a menos que haja decisão política e um sério propósito das grandes empresas locais e suas empresas coordenadoras ou líderes, bem como de atores coletivos privados e

públicos locais, no sentido de redirecionar o desenvolvimento do APL. Este tipo de situação é bem ilustrada pelo caso da indústria de calçados de Franca. Em contraposição, em APLs com predominância de micro/pequenas e médias empresas ou com estruturas produtivas sem grandes assimetrias, com produto que favorece a divisão do trabalho e a formação de cadeia produtiva, menos subordinados em termos de inserção comercial, com tecido institucional denso e contexto social/cultural/político que valoriza o associativismo, a solidariedade e a confiança, e gera lideranças locais, são mais propícios a formas bem sucedidas de governança local. Esta pode assumir a forma de um modelo associativo-cooperativo²⁰, ou do modelo de governança local privada e pública com agente coordenador, como no caso da indústria de móveis de Votuporanga.

Uma vez constatada a possibilidade de estruturar uma forma de governança local, cabe fazer a mediação para as políticas propriamente ditas, ou seja, quais são os objetivos que a governança local deve perseguir, e como as políticas para arranjos ou sistemas produtivos locais podem ser mobilizadas para atingir esses objetivos. Uma primeira consideração necessária é a de que há diferentes tipos de APLs, desde embriões até vetores avançados²¹, e em cada tipo há diferentes graus de desenvolvimento. Nesse sentido, uma premissa básica para as políticas deve ser a de que existem prioridades e momentos adequados para cada tipo de intervenção, o que deve gerar um “modelo de intervenção” cujo desenvolvimento tecnológico, por exemplo, não pode ocorrer sem que tenha havido antes um esforço aplicado à qualidade.

De modo geral, as políticas para arranjos ou sistemas produtivos locais deveriam estimular a governança local privada e pública, com iniciativas coletivas de protagonistas locais direcionadas a introjetar no sistema ou arranjo local formas mais avançadas de capacitação técnica e industrial e o elemento tecnológico como estratégia competitiva. Entende-se que num ambiente que combina elementos de competição e cooperação, a dimensão tecnológica é aquela que, por excelência, propicia vantagens provisórias que estimulam as demais empresas a buscarem instrumentos para imitar e superar as posições dos rivais. Neste sentido, o reforço da posição das empresas e dos ambientes mais direcionados para as dimensões tecnológicas deve estimular uma gradual adesão dos demais agentes a esse padrão competitivo. Iniciativas públicas de fomento à inovação e à capacitação tecnológica em APLs podem assim assegurar níveis superiores de eficiência, pois poderiam estimular iniciativas mais avançadas e, com elas, contagiar o ambiente coletivo por efeito dos mecanismos de competição e cooperação.

Existem pelo menos três dimensões prioritárias de atuação da política pública de fomento a sistemas ou

arranjos produtivos locais. A primeira é formada por externalidades positivas, sobretudo de cunho técnico e tecnológico. A maioria dos APLs possui níveis relativamente baixos de tecnificação e nem sempre eles estão em consonância com os padrões requeridos pelos mercados – sobretudo os externos. Portanto, uma primeira ação refere-se à disseminação de tecnologia industrial básica (TIB) nos APLs. Este processo poderia ser ajustado a cada um dos tipos de arranjos – dos embriões mais incipientes aos que constituem núcleos de desenvolvimento setorial-regional. Nos primeiros, bolsas que possibilitassem extensionismo tecnológico seriam de grande valia, ao lado da difusão de ferramentas, técnicas e procedimentos de qualidade, incluindo a sua certificação. Nos últimos, o extensionismo tecnológico e as TIBs desempenham ainda papéis relevantes, mas existem espaços mais importantes para laboratórios tecnológicos e centros de desenvolvimento de produtos e processos. Por mais que os diferentes APLs de um mesmo setor tenham perfis diferenciados, eles partilham uma mesma base industrial e, portanto, podem beneficiar-se de um mesmo conjunto de externalidades. A otimização dos recursos públicos e privados alocados a estas externalidades coletivas não pode ignorar que a proximidade com os usuários constitui um ingrediente indispensável do processo de aprendizagem e desenvolvimento local. É vital que a própria governança, com relação ao equipamento público de caráter coletivo, seja estabelecida de forma a impedir que o acesso diferenciado aos seus recursos se torne uma vantagem diferenciada de uns e uma barreira para os demais.

A segunda dimensão diz respeito ao acesso ao crédito. A maioria dos APLs possui os seus próprios mecanismos de financiamento, de natureza parcialmente coletiva. Uma vez que os ciclos de investimento das empresas não são inteiramente coincidentes, os mecanismos de crédito entre pessoas físicas acabam por constituir a base do sistema de crédito e financiamento, ao lado dos recursos próprios, muitas vezes imobilizados em formas

personais de “poupança” e “investimento”. O crédito e o financiamento combinam elementos de natureza pessoal e familiar com ingredientes de compensação local de liquidez. Embora represente um paliativo funcional para a escassez e a inadequação dos recursos de crédito e financiamento, este modelo apresenta deficiências e fragilidades, a principal delas associada à incapacidade deste sistema de suprir os recursos para uma expansão sincronizada das empresas. Ora, é isto precisamente o que as empresas deverão precisar sempre que o crescimento econômico ou das exportações ensejar oportunidades significativas. Por isso, deve haver uma preocupação com a criação de mecanismos de crédito e financiamento para lastrear esforços mais significativos de crescimento destas empresas localizadas em APLs. Isto poderia ser feito, no âmbito da política industrial para bens de capital, por meio de programas que articulassem simultaneamente as dimensões de qualidade e padrões técnicos com o acesso a financiamento para a aquisição de equipamentos nacionais, juntando as duas pontas – demanda e oferta – e criando mecanismos para a horizontalização da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.

A terceira dimensão se refere à criação de capacidades exportadoras coletivas, o que vai muito além dos esforços – importantes e louváveis – que o Sebrae e a Apex puderam empreender até aqui. Este processo poderia originar-se de uma entidade exportadora dotada, sobretudo, de capacidade comercial. O capital para a sua formação e operação inicial viria de empresas locais, e seus principais fornecedores seriam os poderes públicos (Banco do Brasil, BNDES, bancos regionais, agências de desenvolvimento local) e os fundos de investimento (públicos, privados, mistos). Desenvolvida a capacidade comercial, a empresa de comercialização-exportação passaria a atuar como contratante de produção. A demanda qualificada pelos mercados mais exigentes demandaria, necessariamente, esforços correspondentes de qualificação industrial (produtiva) por parte das empresas locais, subcontratadas.

Governance structures in local productive systems

Abstract

The aim of this paper is to discuss the issue of governance in local production systems. First, a set of factors that condition the existence and the structure of governance are developed, and then the main analytical approaches are summarized. On the basis of these analytical approaches, and taking into account the factors that influence governance, the paper presents two illustrative cases as examples of success and failure in the establishment of governance structures in local production systems. It concludes that governance structures in local production systems are effectively conditioned, in each case, by specific characteristics such as: production structure, kind of product and its technological base, form of production organization, form of market insertion, existence of lead firms and active local institutions, and the social, cultural and political context. The overall conclusion is that local private and public governance structures are superior and that public policies can play a relevant role in the development of local production systems.

Keywords: Local production systems. Governance. Cooperation.

Notas

- 1 Schmitz (1999) enfatiza a importância dessa forma de confiança, construída a partir de bases sócio-culturais e conscientemente desenvolvida por meio de relações entre empresas locais.
- 2 Tais benefícios podem ser apropriados assimetricamente pelos agentes, dependendo da capacidade de cada uma das firmas de comandar as relações produtivas.
- 3 Os resultados (STORPER; HARRISON, 1991) mostram que alguns dos tipos de sistema de produção e respectivas formas de governança são logicamente impossíveis, enquanto outros, embora teoricamente possíveis, não foram objeto de verificação empírica. Esses tipos foram desconsiderados pelos autores.
- 4 Core define uma situação em que o poder é assimétrico e em que as decisões de uma ou mais firmas dominantes podem determinar a própria existência de outras firmas. Ring, em contraste, define uma situação em que não há assimetria de poder nem empresas dominantes (STORPER; HARRISON, 1991).
- 5 Markussen (1995) procurou avançar no sentido de apresentar uma morfologia de redes locais. A autora partiu do pressuposto de que a análise dos distritos industriais italianos não é suficiente para abarcar um extenso e variado conjunto de experiências em que a aglomeração de empresas exerce papel importante. Uma das formas apontadas pela autora é o sistema centro-radial (*hub-and-spoke*), em que o sistema produtivo local articula-se em torno de uma grande empresa coordenadora da rede. Nesse sistema, fica clara a conformação de relações hierarquizadas entre as firmas, em que a empresa líder impõe seus interesses a todos participantes da rede. Nesse caso, as relações de cooperação tendem a se dar nos termos definidos pelas firmas mais importantes, já que as interações das empresas se organizam em função de suas demandas, seus contratos e compromissos de longo prazo. Alianças estratégicas geralmente são estabelecidas entre a empresa-líder e parceiros de fora da região.
- 6 Em alguns casos, como no mercado de calçados sociais e de passeio, os grandes compradores “apenas” comercializam os produtos, que são desenvolvidos pelos produtores (neste caso pela indústria italiana). Em outros, como nos calçados esportivos, as empresas (como Nike, Reebok e Adidas) se responsabilizam tanto pela comercialização como pela gestão da marca e pelo desenvolvimento do produto.
- 7 Lombardi (2003) analisa a capacidade de comando do ponto de vista da posse e controle, por parte de empresas dominantes, de informações estratégicas sobre mercados e produtos, que não repassam aos produtores locais subordinados, criando o que chama de “*informational divide*”.
- 8 Não raro os grandes compradores estabelecem anexos aos escritórios de comercialização, estruturas de assistência tecnológica e organizacional em países e regiões produtoras, contribuindo para o fomento de um processo de aprendizado pela interação junto aos seus fornecedores. Casos como os do mercado internacional de calçados (SCHMITZ; KNORRINGA, 2000), de vestuário (GEREFFI, 1999), e de vegetais frescos (DOLAN; HUMPHREY, 2000), entre outros, fornecem evidências nesse sentido.

- ⁹ Os mais lembrados na literatura internacional são os distritos industriais italianos, em que se destaca o importante papel exercido pelos governos locais no apoio e suporte aos produtores (LAZERSON; LORENZONI, 1999).
- ¹⁰ Dentre os quais: a) Scott (1994) sobre a aglomeração de produtores de jóias de Bangkok, na Tailândia. Nesse caso, o elevado dinamismo das empresas locais esteve associado à atuação da associação de classe por meio da provisão de infra-estrutura e serviços aos produtores, da criação de programas de treinamento de mão-de-obra e de uma agência provedora de informações tecnológicas e de mercado; e b) Almeida et al. (2001), sobre as empresas produtoras de óculos da pequena cidade francesa de Morez, na região do Jura. Nessa experiência, a associação de classe, além da tradicional provisão de infra-estrutura e serviços às empresas, teve papel fundamental na mobilização dos produtores acerca da importância e dos benefícios da manutenção de relações de cooperação entre os agentes. A partir do estímulo do sindicato local, as empresas passaram a estabelecer relações mais amistosas entre si, o que teve efeitos significativos sobre a competitividade do sistema como um todo. Nos dois casos, porém, o apoio do setor público local foi de fundamental importância para que tais iniciativas privadas alcançassem os resultados planejados.
- ¹¹ Outro caso de sucesso, estudado pelos autores, mas não apresentado aqui por falta de espaço, é o da indústria de calçados esportivos de Nova Serrana (MG), em que os condicionantes são favoráveis e cuja implementação de uma estrutura de governança local vem tendo resultados expressivos na evolução do arranjo (SUZIGAN et al., 2005).
- ¹² Todas as informações utilizadas nesta seção são provenientes de coletas de dados e informações, entrevistas e visitas a empresas e instituições, realizadas em várias oportunidades ao longo do período 2000-2005 no âmbito de estudos e projetos de pesquisa conduzidos pelos autores. Ver, entre outros, Garcia (2001) e Suzigan et al. (2001a; 2003a).
- ¹³ Schmitz (1999) estabelece um importante contraste entre o tipo de confiança que tem raízes sócio-culturais, que chama de *ascribed* (atribuída), e a confiança que é adquirida por merecimento (*earned*) nas relações com outras empresas.
- ¹⁴ Cf. “Cluster em Franca – Conta de somar e multiplicar ou uma proposta que soma e multiplica”. Notícia do dia 29 de julho de 1999 no website da FIESP (www.fiesp.org.br).
- ¹⁵ As informações utilizadas nesta seção foram colhidas durante visitas e entrevistas a empresas e instituições de Votuporanga, em 2001, no âmbito de projeto de pesquisa cujos resultados encontram-se divulgados em Suzigan et al. (2001b), atualizadas por meio de informações diretas de empresas e instituições locais fornecidas em 2004 por intermédio do Eng. João Araújo Pinto Neto, então Diretor do CEMAD – Centro Tecnológico de Formação Profissional da Madeira e do Mobiliário de Votuporanga.
- ¹⁶ Segundo os dados da RAIS/MTE – 2004, havia um total de 160 empresas fabricantes de móveis na microrregião, considerando apenas as três classes CNAE 36110 (móveis de madeira), 36129 (móveis de metal) e 36137 (móveis de outros materiais).
- ¹⁷ Cf. informações sobre essas e outras instituições locais em Pavam e Abe (1999).
- ¹⁸ Dados e informações provenientes de pesquisa de campo dos autores e, em parte, incorporadas em Suzigan et al. (2003b).
- ¹⁹ Cf. informações diretas da FUVEC – Fundação Votuporanguesa de Educação e Cultura, entidade à qual está vinculado o CEMAD.
- ²⁰ Como no caso da indústria de calçados esportivos de Nova Serrana (MG), também estudada pelos autores (SUZIGAN et al., 2005).
- ²¹ Ver tipologia em Suzigan et al. (2004). Segundo essa tipologia, são quatro os tipos básicos: vetores de desenvolvimento local, núcleos de desenvolvimento setorial/regional, vetores avançados, e embriões de sistemas locais de produção.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, F.; GARCIA, R.; GEINDRE, S.; BRAGA, H. (2001). A comparative analysis of the role of firms unions in two experiences in industrial clusters: the spectacles district of Jura, France and the footwear industry in Franca, Brazil. In: BALAS CONFERENCE, VI., 2001, Tampa. **Proceedings...** BALAS, 2001.
- CHESSNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- DOLAN, C.; HUMPHREY, J. Governance and trade in fresh vegetables: the impact of UK supermarkets on the African horticulture industry. **Journal of Development Studies**, v. 37, n. 2, 2000.

- FURTADO, J. Cadeias produtivas globalizadas: a emergência de um sistema de produção integrado hierarquicamente no plano internacional. In: FURTADO, J. (org.) **Globalização das cadeias produtivas do Brasil**. São Carlos: EduFSCar, 2003, p. 15-37.
- GARCIA, R. **Vantagens competitivas de empresas em aglomerações industriais**: um estudo aplicado à indústria brasileira de calçados e sua inserção nas cadeias produtivas globais. Tese (Doutorado) – IE/UNICAMP, Campinas, 2001.
- GEREFFI, G. The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. retailers shape overseas production networks. In: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (1994). **Commodity chains and global capitalism**. Westport: Praeger, 1994.
- _____. International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. **Journal of International Economics**, v. 48, p. 31-70, 1999.
- HUMPRHEY, J.; SCHMITZ, H. Governance and upgrading: linking industrial cluster and global value chain research. **IDS Working Paper**, n. 120, 2000. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex
- LAZERSON, M.; LORENZONI, G. The firms that feed industrial districts: a return to the Italian source. **Industrial and Corporate Change**, v. 8, n. 2, June 1999.
- LOMBARDI, M. The evolution of local production systems: the emergence of the “invisible mind” and the evolutionary pressures towards more visible “minds”. **Research Policy**, v. 32, n. 8, p. 1443-1462, 2003.
- MARKUSEN, A. Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, dez 1995.
- PAVAM, J.L.; ABE, S. H. **Transformações da Indústria Moveleira de Votuporanga**. Votuporanga: Gráfica Universitária/CEUV, 1999.
- SCHMITZ, H. From ascribed to earned trust in exporting clusters. **Journal of International Economics**, v. 48, n. 1, p. 139-150, 1999.
- SCHMITZ, H.; KNORRINGA, P. Learning from global buyers. Learning from global buyers. **Journal of Development Studies**, v. 37, n. 2, 2000.
- SCHMITZ, H.; NADVI, K. Clustering and industrialization: Introduction. **World Development**, v. 27, n. 9, 1999.
- SCOTT, A. Variations on the theme of agglomeration and growth: the gem and jewellery industry in Los Angeles and Bangkok. **Geoforum**, v. 25, n. 3, p. 249-263, 1994.
- _____. The geographic foundations of industrial performance. In: CHANDLER, A.; HAGSTRON, P.; SOLVELL, O., (eds.) **The dynamic firm: the role of technology, strategy, organization, and regions**. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibility, hierarchy and regional developments: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. **Research Policy**, North-Holland, v. 20, n. 5, 1991.
- STURGEON, T. Does manufacturing still matter? The organizational delinking of production from innovation, **BRIE Working Paper**, n. 92b, aug 1997.
- _____. Modular production networks: a new American model of industrial organization. **Industrial and Corporate Change**, v. 11, n. 3, pág. 451-496, June 2002.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J.; GARCIA, R. **Inovação e difusão tecnológica em sistemas produtivos locais**: evidências e sugestões de políticas. Relatório de pesquisa do projeto “Perspectivas de Reestruturação das Políticas de Financiamento do Desenvolvimento Tecnológico no Brasil”. Convênio FINEP/FUNDAP no. 64-00-0284-00. Campinas, ago 2001b.
- _____. Governança em sistemas de MPMEs em clusters industriais. In: LASTRES, H.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (orgs.) **Pequena Empresa**: cooperação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003b.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J.; GARCIA, R.; SAMPAIO, S. Clusters ou Sistemas Locais de Produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, out.-dez. 2004.
- _____. A indústria de calçados de Nova Serrana (MG). **Nova Economia**, v. 15, n. 3, p. 97-116, set./dez. 2005.
- _____. Coeficientes de Gini locais (GL): aplicação à indústria de calçados do Estado de São Paulo. **Nova Economia**, v. 13, n. 2, p. 39-60, jul.-dez. 2003a.
- _____. Sistemas produtivos locais no estado de São Paulo: o caso da indústria de calçados de Franca. In: TIRONI, L. F. (coord.). **Industrialização Descentralizada**: sistemas industriais locais. Brasília: IPEA, 2001a.
- WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

Sobre os autores

Wilson Suzigan

Departamento de Política Científica e Tecnológica – DPCT, Instituto de Geociências – IG, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Cidade Universitária Zeferino Vaz, CP 6152, CEP 13083-970, Campinas, SP, Brasil, e-mail: wsuzigan@ige.unicamp.br

Renato Garcia

João Furtado

Departamento de Engenharia de Produção, Escola Politécnica da USP, Av. Prof. Almeida Prado, 128, Cidade Universitária, CEP 05508970, São Paulo, SP, Brasil, e-mails: renato.garcia@poli.usp.br, jfurt@uol.com.br

Recebido em 07/8/2006

Aceito em 25/5/2007

