

## **A GOVERNANÇA NOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS – METALMECÂNICO PÓS-COLHEITA E AGRICULTURA FAMILIAR CELEIRO/RS**

Romualdo Kohler  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul –UNIJUI  
Nelson Jose Thesing  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul –UNIJUI

### **RESUMO**

O trabalho abarca uma reflexão diante de temas centrais na organização e ampliação da capacidade de cooperação, tanto no processo tecnológico/produtivo, como na formação cidadã, na área da Governança dos Arranjos Produtivos Locais - Metalmeccânico Pós-Colheita – Panambi/Condor e Agricultura Familiar Celeiro – Três Passos/RS. Nos dois arranjos os interessados na solução de seus problemas compartilham desafios, apresentam seus pontos de vista e, conjuntamente, procuram encontrar alternativas entre as empresas e a governança, que visem o bem comum, de forma associativa, em busca do desenvolvimento no ambiente empresarial e territorial. Nesta direção, o trabalho busca apresentar o debate em torno de conceitos sobre os Arranjos Produtivos Locais, para depois explorar a questão da Governança, referenciando a trajetória dos APL's sem deixar de olhar a natureza da gestão empresarial, onde as competências e habilidades no processo administrativo são requisitadas diariamente, diante da complexidade de variáveis que interagem no ambiente empresarial. Assim, se descortina o palco dos APL's referenciados, mediante um olhar sistêmico, para verificar, além do mundo empresarial, o desenvolvimento da região, tendo como delineamento, um estudo descritivo-qualitativo, onde se utilizou como método a pesquisa documental, caracterizando meta-estudo e análise de conteúdo para tratamento dos dados coletados nos APL's.

Palavras Chave – Governança, Cooperação, Arranjos Produtivos Locais.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva uma reflexão sobre a Governança dos Arranjos Produtivos Locais Metalmeccânico Pós-Colheita Panambi/Condor e Agricultura Familiar Celeiro Três Passos/RS, à luz das vivências e experiências que configuram o estágio de desenvolvimento de cada arranjo e que pavimentam os desafios para dinamizar o processo de organização e cooperação.

Trata-se de um recorte do planejamento estratégico constante do Plano de Desenvolvimento do APL Metalmeccânico Pós-Colheita – Panambi/Condor e do APL Celeiro - Três Passos, integrantes do Programa de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos, promovido pela AGDI - Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento do Governo, do Estado do Rio Grande do Sul e elaborado por uma equipe de docentes e técnicos da UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

Para explorar estes conteúdos, primeiro se resgatou o debate em torno do conceito de Arranjo Produtivo Local, para depois avançar na questão da Governança, alicerçado na trajetória e no atual estágio de desenvolvimento do APL's referenciados.

## 1- A DEFINIÇÃO DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL - APL

De pronto, necessariamente se deve buscar um entendimento de alguns conceitos em torno do agrupamento ou aglomeração de empresas, já que se constatam algumas indefinições no tocante ao enquadramento dessas formas de associação. De forma mais genérica, alguns autores tratam todo agrupamento de empresas em determinado território como sendo um cluster:

A literatura tem contemplado com intensidade crescente as questões pertinentes à formação de cluster. O mesmo entendido como todo e qualquer tipo de agrupamento ou aglomeração de empresas de um mesmo setor, em uma mesma região geográfica. Alguns utilizam o termo tanto para referir-se ao agrupamento de empresas comerciais – cluster comercial – como ao agrupamento de empresas industriais – clusters industriais. (SZAFIR-GOLDSTEIN, 2004, p.2).

Em contrapartida, a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento - AGDI, enquanto braço operacional da Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, adota a definição elaborada pela RedeSist/UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro e adotada pelo GTP-APL/MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que conceitua os Arranjos Produtivos Locais como:

*“aglomerações de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino, pesquisa e outras” (AGDI, 2012, p.6).*

Para ampliar e clarificar os conceitos frente aos Arranjos Produtivos vale resgatar outros conceitos de organizações, conforme síntese trabalhada por Aquino (2005) e apresentada no quadro abaixo. Nessa diferenciação, se distingue quatro abordagens de organização produtiva: distrito industrial, cadeia produtiva, clusters e arranjo produtivo local, caracterizadas por concentração geográfica, especialização setorial, integração entre atores e cooperação entre empresas.

Quadro 1 - Caracterização de distintas abordagens de organizações produtivas

Conceito	Distrito Industrial	Cadeia Produtiva	Clustes	APL
Concentração Geográfica	Existente	Pode existir	Pode existir	Existente
Especialização Setorial	Pode existir	Existente	Existente	Existente
Integração entre atores	Pode existir	Pode existir	Fundamental	Fundamental
Cooperação entre empresas	Pode existir	Pode existir	Fundamental	Fundamental

Fonte: AQUINO, A. L. e BRESCIANI, L. P. (Organizações em contexto, 2005).

No entender de Becattini (1999, p. 14, apud AQUINO, A. L. e BRESCIANI, L. P., 2005, 157) o distrito industrial é uma “entidade sócio-territorial caracterizada pela presença

ativa de uma comunidade de pessoas e de uma população de empresas num determinado espaço geográfico e histórico”. Busca alcançar ganhos em escala de produção para as empresas de pequeno porte estabelecidas no espaço territorial delimitado, podendo existir ou não especialização setorial, integração entre atores e cooperação entre empresas. Ainda, segundo o autor, pode-se associar o conceito de distrito industrial às obras do economista inglês Alfred Marshall, que demonstrava que as vantagens da produção em grande escala podem ser obtidas através da concentração territorial de empresas de pequeno porte, desde que essas tenham especialização nas fases dos processos de produção e que recorram a um único mercado de trabalho local.

Para Farina e Zylbersztajn (1992, p. 190 apud AQUINO, A. L. e BRESCIANI, L. P., 2005), o conceito de cadeia produtiva passa a ser “operações organizadas de forma vertical e percorridas pelo produto desde sua produção até sua distribuição, e podem ser coordenadas via mercado ou através da intervenção dos diferentes agentes que participam da cadeia”. Desta forma a cadeia produtiva requer especialização setorial, contudo dispensa concentração geográfica, integração entre atores e cooperação entre empresas. Vale referenciar pela especificidade a integração produtiva como um processo segmentado na cadeia produtiva, em que uma empresa âncora opera em cooperação com seus fornecedores.

Por sua vez, o conceito de clusters é trabalhado por Porter (1998, p. 78 apud AQUINO, A. L. e BRESCIANI, L. P., 2005) que define “como uma concentração geográfica de empresas interconectadas e instituições de um mesmo segmento entre si, incluindo desenvolvedores de tecnologias específicas para o segmento, associações de comércio, governo local e universidades”. Em uma dimensão mais ampla, o cluster agrega empresas, em integração horizontal e vertical, em torno do paradoxo entre a competição e a cooperação, os quais coexistem ao mesmo tempo, através da integração entre atores e cooperação entre empresas, sem, necessariamente, requerer concentração geográfica.

Por fim, o Arranjo Produtivo Local é definido por Lastres e Cassiolato (2003, p. 3-4 apud AQUINO, A. L. e BRESCIANI, L. P., 2005, 162-163) como aglomerações locais que contam com o envolvimento de agentes econômicos, políticos e sociais, que com foco em atividades de um segmento econômico específico, apresentam vínculos entre si, mesmo que insipientes. Essas aglomerações locais apresentam a participação e a interação entre

empresas produtoras de bens de capital, serviços, fornecedoras de insumos e comercializadoras para os produtos da aglomeração. Contam ainda com outras organizações, públicas ou privadas, de apoio às atividades da aglomeração, tais como: empresas financeiras, entidades políticas, entidades de promoção, pesquisa e desenvolvimento, universidades e outras entidades para a formação e capacitação dos funcionários.

Neste contexto, os Arranjos Produtivos Locais requerem fundamentalmente, para além da concentração geográfica e especialização produtiva, integração entre atores e cooperação entre empresas. Assim, parafraseando o argumento da GTP-APL/MDIC a:

“ideia chave é a de que a aglomeração espacial de empresas em torno de uma atividade produtiva, com divisão e especialização do trabalho entre elas, produz ganhos de competitividade às empresas através da eficiência coletiva, derivada da conjunção entre as economias externas e as de cooperação entre os agentes locais” (AGDI, 2012, p. 6).

Na mesma direção ainda indicam que “economias de aglomeração são definidas como o conjunto de externalidades positivas que surgem pela concentração espacial de empresas vinculadas a uma mesma cadeia produtiva” (AGDI, p.6). Elas incluem, dentre outros:

- Amplo contingente de mão- de -obra especializada e com habilidades específicas ao sistema local;
- Presença e atração de fornecedores especializados;
- Disseminação de conhecimentos, habilidades e informações: contatos interpessoais, interações frequentes entre empresas, mobilidade da força de trabalho entre as empresas, operações em rede, novos negócios, universidades, centros de pesquisa e demais instituições locais, devido à proximidade geográfica entre os participantes do aglomerado;
- Criação de um ambiente favorável ao surgimento de inovações, ao desenvolvimento tecnológico e à melhora da dinâmica econômica de empresas e da região como um todo;

- Maior viabilidade para a instalação de instituições que ofereçam serviços específicos à atividade produtiva local: ensino, treinamento e capacitação; pesquisa e desenvolvimento tecnológico; propaganda e marketing; metrologia e certificação;
- Maior viabilidade para a realização de investimentos em infraestrutura;
- Significativo número de fatores geradores de externalidades positivas é específico ao território. Tratam-se não somente de recursos naturais, mas, também, as relações estabelecidas entre os atores, gerando confiança que se traduz na redução de custos de transação, transmissão de conhecimentos tácitos e em aumento da cooperação.

Portanto, com essas orientações busca-se contribuir na definição do Plano de Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais - APL Metalmecânico Pós-Colheita – Panambi /Condor e Agricultura Familiar Celeiro em Três Passos, em especial, no trato da Governança.

## **2- A GOVERNANÇA EM ARRANJOS PRODUTIVOS**

Ao buscar a compreensão diante da Governança nos APL's, faz-se necessário,

antes de qualquer outra consideração, é preciso deixar claro que a questão da governança em APL's 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, apud SUZIGAN et al, p.426-427).

Esse entendimento possibilita observar diferentes formas de Governança em um sistema produtivo local, embora se centralize o objetivo de estimular ações conjuntas na direção de incrementar a competitividade do conjunto dos produtores. Portanto, como primeira observação, se pode defender que a Governança de APL não está definida em uma “receita de bolo”, pelo contrário, é fruto de um processo de gestão permanente.

Entretanto, alguns elementos devem ser considerados na definição do modo de intervenção. SUZIGAN defende que 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 se destacam:

- o número e a distribuição por tamanho das empresas locais;
- o tipo de produto ou atividade econômica local e a respectiva base tecnológica;
- a forma como se organiza a produção local;
- a forma como as empresas locais se inserem nos mercados;
- 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;
- a presença de instituições locais com representatividade política, econômica e social, interagindo com o setor produtivo;
- o contexto social-cultural e político local.

Vale epígrafe que o autor defende que este último tópico, o do contexto social - cultural e político local, talvez seja o condicionante mais importante da possibilidade e da forma de Governança em APL's. Faz-se essa referência para simplesmente pontuar, mais uma vez, a complexidade da gestão de um Arranjo Produtivo Local, o que implica, por outro lado, na necessidade de uma equipe técnica e diretiva com competências específicas para atuar na Governança do APL.

No caso específico do APL Agricultura Familiar Celeiro o processo de organização do arranjo está em estágio inicial, embrionário, entretanto no APL Metalmeccânico - Pós-Colheita - Panambi /Condor, cuja especialidade é Armazenagem, Secagem, Limpeza, Movimentação e Controle de Cereais, já se verifica uma importante trajetória, visto que possui diversas experiências de cooperação entre empresas na direção da consolidação do arranjo, entre elas: troca na prestação de serviços (utilização de máquinas), prospecção de mercado, visita e exposição em feiras nacionais e internacionais, desenvolvimento de produtos (via FINEP), cursos de formação e capacitação, central de compras, entre outros.

Todavia, se observa nitidamente em contato com os agentes integrantes do APL a necessidade de ampliar ações de integração e cooperação, quer por avançar na parceria entre empresas, na formação e capacitação dos trabalhadores, na consolidação de uma central de negócios e projetos financeiros e tecnológicos, quer por novas ações tipo Cooperativa Garantidora de Créditos, melhoria da infraestrutura local, dinamização da ação política e desenvolvimento e/ou adoção coletiva de tecnologia, entre outros.

Neste cenário, se faz necessário também avançar na direção da Governança. Em sua linha de tempo, o APL Pós-Colheita Metalmecânico - Panambi-Condor criou, em 2003, seu Comitê Gestor, integrado pelas Prefeituras Municipais – Panambi e Condor, Associações de Classe – ACI-Panambi e ACI-Condor, Associação Centro de Inovação Tecnológica – ACITEC e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE-RS, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI, Colégio Evangélico de Panambi – CEP, Serviço Nacional de Aprendizagem Técnica - SENAI e o Instituto Federal Farroupilha de Panambi. Semelhante processo é identificado no APL – Celeiro que integra a agricultura familiar, as associações/cooperativas, tendo como seu principal produto, a produção de leite, sua industrialização e comercialização.

O que se observa, até pela retração das atividades do SEBRAE em Panambi, é a falta de capacidade instalada em condições plenas para gestar o Arranjo Produtivo, seja para a pesquisa e promoção de ações microeconômicas (voltada aos agentes), seja pela produção de indicadores de desenvolvimento macroeconômico (do conjunto do APL).

Neste ponto, talvez seja importante entender a diferença da análise particular para a análise de conjunto. Na realidade são duas formas distintas de observação, visto que as partes, embora sejam integrantes, não são justapostas e, portanto, por si só não explicam o todo. Não se pode, a partir de uma visão segmentada das empresas generalizar o comportamento dos APL's.

Exemplificando com uma metáfora: o comportamento das vendas de tomate não explica o faturamento de um supermercado, assim como, o desempenho do faturamento total não é espelho ao desempenho de um produto em particular. Em números, o crescimento de 10% na venda do tomate não implica em 10% de incremento nas vendas do

supermercado, da mesma forma que o crescimento total de 2% não indica que todos os produtos vendidos tiveram esse mesmo desempenho.

Esta reflexão aponta para a necessidade de se produzir indicadores agregados do comportamento dos APL's, visto que, simplesmente inexitem dados disponíveis. Qual o produto interno gerado pelo Arranjo? Os fatores de produção disponíveis estão sendo utilizados em seu pleno emprego? Qual a evolução em relação ao período anterior?

O ambiente de negócios contemporâneo tem revelado um cenário de competição e complexidade crescentes. Nesse contexto, para que obtenham êxito, é imperativo para as empresas analisar e decidir considerando todo o sistema e a respectiva cadeia de valor das empresas concorrentes. Dessa forma, a competição deve ser concebida não mais como uma empresa competindo com outra, mas como todo o sistema de que ela faz parte competindo com os sistemas dos concorrentes (SZAFIR-GOLDSTEIN, apud SZAFIR-GOLDSTEIN, 2004, p.2).

A visão de conjunto possibilita uma forma particular e privilegiada para diagnosticar o comportamento dos Arranjos Produtivos Locais. Isso não nega a importância do acompanhamento das variáveis microeconômicas, para gestão e intervenção nesse ambiente, pelo contrário, o que se está reforçando é que, para além do olhar dos agentes, necessário também se faz uma visão de conjunto.

Com este enfoque, se aponta que talvez esse seja o momento de avançar na profissionalização da Governança, quer por ampliação das funções da Instituições/Organizações que integram a Governança, quer pela implantação de outra estrutura específica. Em qualquer das alternativas, podemos indicar que, para dar maior consistência à Governança, necessária se faz a articulação de recursos financeiros internos para custear a implantação de uma permanente equipe de profissionais especializados em promover estudos técnicos, que permitam diagnosticar e intervir na gestão e desenvolvimento dos APL's - Metalmeccânico Pós-Colheita – Panambi/Condor e Agricultura Familiar Celeiro em Três Passos.

Por fim, vale epigrafar que o Arranjo Produtivo somente se justifica quando consegue contribuir à maior eficiência na produção, propiciar um ambiente favorável à inovação e facilitar a comercialização de produtos e serviços.

### **3- VALORIZAÇÃO DA GOVERNANÇA NA FORMAÇÃO TECNOLÓGICA E HUMANA**

Os dois arranjos aqui referenciados são completamente diferenciados estruturalmente, o que requer reflexões também específicas, que permitam expressar suas especificidades. A Região Celeira apresenta um desenvolvimento endógeno, que almeja a desconstrução da monocultura, da agricultura tradicional, alimentada pelos grandes monopólios econômicos que visa atender à balança de pagamentos do comércio internacional. Essa desconstrução objetiva criar possibilidades em um processo de diversificação de culturas mediante a articulação da Governança do APL-Agricultura Familiar Celeiro.

Nas atuais experiências da agricultura familiar, na região Celeira, identifica-se um movimento que permite registrar uma maior atenção para com as questões tecnológicas, no setor produtivo, mediante a presença de relações estreitas com a assistência técnica. Isso permite entender que a organização da Governança, enquanto ente político de organização e estruturação do APL-Celeiro privilegia cada vez mais o campo técnico, facilitando as ações econômicas que estão voltadas para o mercado, o que leva a um enfraquecimento das ações associativas e políticas frente à agroindústria e ou indústrias de laticínios, ocasionando o enfraquecimento da vida democrática na gestão da Governança.

Podemos afirmar que a agricultura familiar no APL-Celeiro diversificou suas matrizes produtivas, profissionalizou em boa parte as atividades agropecuárias, modernizou de certa forma sua infraestrutura, as máquinas e os implementos agrícolas. A viabilização econômica é, por seu turno, uma questão central na administração de uma propriedade agrícola, condicionada pela racionalidade do próprio agricultor. Isto é: ninguém permanece na agricultura familiar pelo simples prazer de cultivar a terra. Existem objetivos e necessidades, práticas orientadas pelo conhecimento tecnológico, porém, o grande risco é a instrumentalização só para o mercado, pelas relações operacionais, técnicas e funcionais oportunizadas pela assistência técnica.

As práticas tecnológicas promovidas pelos técnicos e incorporadas pelos agricultores são alimentadas tão somente por conhecimentos técnicos, até porque os agricultores

esperam essas respostas as suas perguntas. Essa caminhada passa a ser alimentada pela racionalidade instrumental, um ciclo vicioso ao qual estão habituados. Afinal, a agricultura familiar não pode ser entendida só como um empreendimento rural, nem apenas através da razão técnica, instrumental, mas, sim, pela ação de seus atores, em um processo formação humana no qual se reconhece a pedagogia da prática educativa, para fortalecer as organizações sociais e, de forma especial, a gestão da Governança do APL–Celeiro.

Já o processo de desenvolvimento da força produtiva no APL- Pós-Colheita - Panambi/Condor, apresenta entre outros desafios, a desqualificação dos trabalhadores. Em outros períodos, essa demanda foi encaminhada pelos empresários e suas organizações, pelo poder público local, em conjunto com representantes das instituições de ensino da região. Em 1980, a criação de cursos técnicos no CEP (Colégio Evangélico Panambi) e a presença do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial). Mais tarde, em 1992, a instalação da UNIJUI (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul) - Câmpus Panambi, em 2008 o Instituto Federal Farroupilha em Panambi.

As organizações e instituições da Governança do APL-Panambi/Condor passam a estabelecer parcerias para qualificar os trabalhadores, inaugurando novas perspectivas nos processos educativos e formativos, o que exige a capacidade de pensar, de decidir, de ter iniciativa, de fabricar e consertar, de administrar a produção e a qualidade. O profissional é ao mesmo tempo, operário de produção e de manutenção, inspetor de qualidade e engenheiro.

Nesse cenário, os empreendedores e trabalhadores necessitam adquirir competências nos campos cognitivos, técnicos, de gestão e atitudes para se tornarem competitivos e empregáveis, onde a empresa deixa de ser apenas um local de produção de bens ou de serviços materiais e culturais e passa a ser um ambiente de aprendizagem, em um processo de educação continuada, tendo a Governança como gestora deste novo olhar.

Para tanto, em todo processo educativo, como em toda razão instrumental, um novo paradigma não substitui o outro no todo. Existe um processo altamente complexo e doloroso nessa passagem, na qual um conceito e uma prática se articulam a outro. Além do mais, esse processo de aprendizagem ao construir novas práticas e novos saberes não elimina

por completo os saberes populares e científicos incorporados ao longo da história, tanto na agricultura familiar, como em suas organizações, como é da Governança.

A questão central é a manutenção dos agricultores no processo produtivo, os postos de trabalho dos trabalhadores nas indústrias e os devidos retornos nos investimentos produtivos, seja rural ou urbano. Isso está confirmado pelo diagnóstico na região, pela presença significativa das famílias na agricultura, pelo mundo empresarial, em documentos primários, informações e impressões recolhidas nas reuniões e encontros. As dificuldades residem nas relações de trabalho, onde os agricultores são orientados com vistas a alcançar a efetivação de resultados econômicos no processo produtivo, operacionalmente, isso também se confirma nas empresas de Panambi/Condor.

Diante do processo de instrumentalização e operacionalização, questiona-se: como poderá ser a gestão participativa na Governança, enquanto processo associativo, educativo, comunitário? Essa instrumentalização manifesta riscos e, em consequência, a agricultura familiar e o mundo empresarial, para os trabalhadores/empresários. Assim, se aponta a necessidade de um processo de educação crítica, para qualificar e capacitar a gestão e cooperação na Governança, minimizando o movimento em uma direção, praticamente única, instrumental, ou seja, um saber tecnológico de produção. A não-harmonia entre os dois pólos educativo e instrumental é, por sua vez, uma razão mais do que suficiente para refletir sobre o sentido e significado dessa prática. O processo de educação e formação humana desenvolve o espírito de organização, ao tirar o indivíduo de seu mundo particular, estabelecendo uma relação com os outros, pelos laços sociais e pela reciprocidade.

Por isso, pode-se afirmar que as práticas agrícolas, da passagem do período de colonização para a modernização, não foram experiências suficientemente refletidas e instigam investigações:

As práticas cooperativas dos colonos não podem, por isso, ser reduzidas, simplesmente, a um conteúdo apenas econômico, isto é, de compra e venda de produtos. Elas contêm, certamente, conteúdos culturais, políticos, sociais e até psicológicos, com raízes na história da colonização. Por isso, sem a compreensão histórica da colonização, é difícil o entendimento do comportamento e das expectativas dos associados, frente às práticas cooperativas, nas regiões das Colônias, do Rio Grande do Sul (FRANTZ, 2002-a, p. 4).

Nas investigações sobre a região do APL-Celeiro, constata-se que os agricultores e técnicos, tem presente, em seus trabalhos, as questões técnicas, ou seja, as orientações no fomento da produção, não contemplando a gestão e organização da Governança, o que permite identificar somente a presença do espírito associativista na organização da produção, ao fazerem a silagem de forma conjunta, entre os vizinhos, na presença de grupos comunitários de ajuda mútua.

Sem dúvida, a assistência técnica, agrônômica e veterinária transformou profundamente a unidade produtiva dos agricultores na Região Celeiro. Mas essa transformação só foi possível porque os agricultores assim o queriam; de certa forma, cobravam isso da assistência técnica. Mas se não houvesse uma decisão política de ingressar na diversificação de culturas, opção feita pelos próprios agricultores, pouco aconteceria em nível de mudança nas matrizes produtivas da agricultura familiar.

Poderíamos dizer que no espaço social da dinâmica do desenvolvimento, os homens se encontram com suas necessidades, desejos, interesses, conhecimentos, suas razões e emoções, suas limitações e contradições, e deles fazem a base para as políticas e as práticas de desenvolvimento. No mundo contemporâneo, isso se reforça com a própria crise da modernidade, isto é, com a crise das certezas, das verdades, das ciências, dos modelos, dos grandes sistemas políticos, econômicos (FRANTZ, 2003-a, p. 12).

Portanto, faz-se necessário buscar novos conhecimentos, novos caminhos e novas práticas para contemplar a vivência na Governança. Um processo com possibilidade de crítica, de debate, porque não existe mais um processo de respostas prontas ou certezas. A argumentação, o diálogo, é imprescindível em um processo de desenvolvimento, cuja democratização permite o reexame da lógica capitalista e a atuação voraz do mercado. Esse processo conduz a um olhar de questionamentos em relação ao futuro. O caminho da concorrência, da competição sob o comando da lógica capitalista, apresenta um espaço seletivo, que sofre grandes transformações tecnológicas, em um mercado cada vez mais competitivo.

Se os agricultores criam o APL- Celeiro, tendo na governança o seu instrumento de organização, se os empresários criaram seu APL – Pós-Colheita, para melhorar sua situação econômica e social, parece lógico que a estrutura e a identidade dos donos e usuários lhes devessem fornecer as ferramentas para impor sua vontade, tanto no processo

produtivo, como de organização política, a Governança, que é uma associação de pessoas que necessita implementar uma organização política, de poder para buscar resultados que, por vezes, podem ultrapassar as fronteiras do conhecimento e da expectativa dos agricultores e dos empresários integrantes dos Arranjos Produtivos Locais. Assim, a Governança, mediante um processo de educação permanente, poderá se tornar um bem público a serviço do desenvolvimento da região.

#### **4- DESAFIOS À GOVERNANÇA EM AMBIENTE DE COMPETIÇÃO E COOPERAÇÃO**

O atual processo de desenvolvimento nos ambientes dos APL's – Celeiro (Três Passos) e Pós-Colheita (Panambi/Condor) é alimentado, em boa parte, pela competição, em um mercado que busca a produção em larga escala, que incentiva a atividade individual, desafiando alternativas, tanto para as empresas urbanas, como rurais, alimentadas pela agricultura familiar, bem como, desafiando o próprio papel do Estado no dimensionamento da equidade social. Nesta direção merece atenção especial a articulação da Governança nos APL's no processo de construção de mercados socialmente controlados.

O desenvolvimento produtivo não é tarefa unicamente de responsabilidade do mercado globalizado, mas do próprio Estado e, de forma mais específica, dos poderes instituídos para o desenvolvimento da região. Por vezes, parece que o Estado não tem força suficiente para proteger os direitos dos cidadãos e regular agentes e dinâmicas socioeconômicas que tendem a escapar às fronteiras nacionais (GONÇALVES, 2002, p. 346). Portanto, é prudente a construção de ambientes democráticos que permitam a participação dos empresários e trabalhadores rurais na Governança dos APL's.

Dois conceitos centrais despontam na reflexão do ambiente na Governança: os conceitos de mercado e de democracia. Ambos têm como substrato comum o primado da liberdade. Na democracia, a liberdade motiva o processo educacional, a busca do estatuto da equidade social, através de novas relações políticas, econômicas, sociais e culturais entre os homens, que nesse estudo, passa pelo processo de Governança do APL. No

mercado, a liberdade serve como instrumento tecnológico que fundamenta o estatuto da racionalidade econômica do capital.

A liberdade de mercado e a liberdade democrática apresentam graus diferenciados de desenvolvimento. O mercado trabalha dentro de padrões de racionalidade, delimitando as fronteiras da competitividade econômica e estabelecendo novas modalidades de protecionismo intra-regionais, que se apresentam através da globalização, com o fim de concentrar os investimentos de capitais e rendas e potencializar a horizontalização da divisão internacional do trabalho.

Dessa constatação podem nascer novas perspectivas, além de se recolocar a questão da cooperação, enquanto mecanismo prático que pode fortalecer a democracia, e, conseqüentemente, a gestão da Governança e essa ser capaz de fortalecer o movimento associativista, ao devolver a participação, como um processo prospectivo, formando circuitos virtuosos entre agricultura familiar, empresas, instituições e organizações locais, sociedade e o Estado.

A cooperação é, em seu princípio constituinte, um acordo racional de sujeitos sobre algo, isto é, a economia. O acordo de cooperação diz respeito aos interesses e necessidades frente à produção e distribuição de bens e riquezas. No entanto, contém elementos sociais, culturais e políticos incorporados ao seu sentido econômico. Destes elementos decorre uma natureza local que permite reconhecer uma relação entre a organização e o funcionamento de uma cooperativa e o processo de desenvolvimento (FRANTZ, 2002).

Entende-se que existe uma experiência em construção de um novo espaço público a ser efetivado através da Governança dos APL's onde poderá surgir uma estrutura descentralizada, onde a ordem é oriunda dos consensos das diferentes partes envolvidas. Apesar das frustrações havidas na participação, ainda subsiste a esperança de que seja esse horizonte que contenha os mecanismos que levam os agricultores e seus familiares, os empresários e trabalhadores a superar as profundas contradições e carências que caracterizam as atividades produtivas.

Talvez as expectativas, em determinado momento na história, frustram o processo participativo, que atualmente parece que estar mais a serviço da área tecnológica, liderada

pelo mercado, em que o movimento se concentra na produção, em detrimento da organização social. Mesmo assim, continua a esperança na multiplicação da equação social, cujas variáveis são o movimento associativista e o mercado e cujo resultado esperado é a conscientização do desenvolvimento da gestão Governança.

No entender de Mario Osório Marques (1988, p. 106), “a consciência estrutura-se à medida que o indivíduo relaciona-se com os outros pela mediação dos procedimentos e formas elaboradas.” Essa relação com os outros, debatendo o movimento associativo, produz uma nova consciência, a base de uma nova cultura, na formação do capital social. Por isso, a construção da democracia ou sua regeneração é um dos maiores desafios na gestão da Governança nos APL's.

A democracia supõe e nutre a diversidade dos interesses, assim como a diversidade de idéias (...). A democracia necessita ao mesmo tempo de conflitos de idéias e de opiniões, que lhe conferem sua vitalidade e produtividade. Mas a vitalidade e a produtividade dos conflitos só podem se expandir em obediência às regras democráticas que regulam os antagonismos. (...) A democracia é um sistema complexo de organização e de civilização políticas que nutre e se nutre da autonomia de espírito dos indivíduos, da sua liberdade de opinião e de expressão (MORIN, 2000, p. 108).

A natureza que fundamenta a organização da Governança exige de seus sujeitos e atores uma comunicação fundamentada na democracia participativa (TOURAINÉ, 1996), como um espaço de poder. Como consequência e, no entender de Bobbio (1995), uma sociedade mais organizada é uma sociedade mais democrática, ao que, complementa Touraine ao afirmar que uma sociedade mais democrática é uma sociedade muito mais desenvolvida. Portanto, a base da organização coletiva está mais na economia que no campo político.

Portanto, a construção da democracia poderá encontrar um ambiente favorável na gestão da Governança. Esse processo deverá ser organizado nas associações, nas instituições, nas equipes técnicas, em suas localidades, em conselhos, na busca de seus direitos e deveres, reduzindo os espaços do mundo burocrático, da força do mercado, do processo de competição, do espírito individualista, através de caminhos concretos, ainda que inacabados e imperfeitos, para assim alcançar o desenvolvimento local e regional.

Desenvolver condições, ambientes e métodos para desacostumar os trabalhadores/empresários a pensarem em si mesmos, para criar uma Governança participativa nos APL's é um desafio permanente. A administração dialógica, no entender de Tenório (2013), poderá ser um caminho para criar condições e ampliar as alternativas para os interessados em problemas comuns compartilhem suas propostas.

A organização social, através da Governança nos APL's, poderá oportunizar a constituição do capital social, ao lado do capital físico e do capital humano, que contribuem no desenvolvimento, facilitando as ações coordenadas (PUNTNAM, 1996, p. 177).

Entende-se que capital social é constituído por um conjunto de características, como confiança, normas, sistemas, traços culturais, que auxiliam os trabalhadores/empresários de uma localidade ou região a se tornarem propensos a colaborar para a solução de seus problemas mais comuns. Em outros períodos da história, os agricultores de economia familiar desenvolveram o associativismo/cooperativismo como instrumento de organização e poder em defesa de suas necessidades e interesses. A relação associativa dos agricultores entre si, através da cooperação, de alguma maneira, sempre apareceu como elemento importante de organização de sua economia (FRANTZ, 2003-a, p. 25).

Erros e fracassos, embora atrapalhem, não invalidam a rica experiência que a região desenvolveu ao longo da história, ao organizar e buscar alternativas na agricultura familiar, porém, o que ora está em pauta é a implementação da Governança dos APL's. Para tanto, há que se levar em conta, que a Governança ainda é um projeto ser efetivado, para tanto busca-se nas palavras de Paulo Freire, seu legado na seguinte riqueza literária:

O sonho de um mundo melhor das entranhas de seu contrário. Por isso corremos o risco de tanto idealizarmos o mundo melhor, desgarrando-nos do nosso concreto, quanto o de aderidos ao mundo concreto, submergirmo-nos no imobilismo fatalista. [...] Não importa em que sociedade estejamos e a que sociedade pertencemos, urge lutar com esperança e denodo(2000, p. 133-134)

Portanto, na região o movimento associativista através dos APL's está em busca de seu sonho, do desenvolvimento da região, onde não se pode perder a noção do sentido mais amplo de sua organização, onde a Governança não pode ser mero instrumento para mercado, e sim, um novo espaço social, para aprendizagem e de articulação para o desenvolvimento da região.

A Governança poderá trabalhar toda a riqueza cultural e todo capital social armazenado ao longo da história, para o processo de desenvolvimento da região, ao fazer da Governança uma administração dialógica, participativa, incorporando a histórica experiência comunitária e empresarial. Nestas organizações, os trabalhadores/empresários e os demais atores regionais que integram os APL's podem construir espaços para a aprendizagem coletiva que reconhece os resultados alcançados ao longo da história e ao mesmo tempo busca uma nova visão de desenvolvimento.

Pensar em desenvolvimento local requer o envolvimento de diversas dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológico. Implica considerar os diferentes aspectos de inter-relacionamento ativo dos diversos atores da sociedade. Neste sentido importa, necessariamente, uma profunda transformação das relações sociais – não apenas dos processos gerenciais e técnicos de produção – incluindo também a preservação ambiental, já que a incorporação dessa dimensão às estratégias, programas e projetos de desenvolvimento tem como objetivo assegurar melhores condições materiais e a sustentabilidade do território, segundo as suas condições e vocações (TENÓRIO E SARAIVA 2006, p. 2)

Faz-se necessário buscar novos conhecimentos, novos caminhos e novas práticas para contemplar o desenvolvimento da região. É aceitável, para Frantz (2003-a,p.12), dizer que no espaço social na dinâmica do desenvolvimento os homens se encontram com suas necessidades, desejos, interesses, conhecimentos, suas razões e emoções, suas limitações e contradições, e deles fazem a base para as políticas e as práticas de desenvolvimento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Investigar e refletir os cenários dos Arranjos Produtivos Locais é um desafio ininterrupto. Sim, ininterrupto como é a gestão de uma empresa qualquer, em que as competências e habilidades no processo administrativo são requisitadas a todo o momento, visto a complexidade de variáveis que interagem no ambiente empresarial. A diferenciação entre os dois arranjos destacados também permite corroborar essas afirmativas.

A visão sistêmica é fundamental para o entendimento de que as unidades produtivas/empresas, sejam elas rurais ou urbanas, possuem papel fundamental na

consolidação dos APL's, pois somente assim a questão da Governança é descortinada no palco para cumprir o seu papel.

Mesmo em tempos de comunicação instantânea, de qualquer parte do mundo, a proximidade das empresas pode gerar externalidades positivas, desde que a informação básica, de conjunto, possa fluir livremente entre os vários parceiros. Nos casos em epígrafe, para além de avançar na cooperação entre as empresas, boa parte dessa informação ainda precisa ser produzida, daí a premência de se profissionalizar a Governança.

Governar interesses de um conjunto de empresas, seja em ambientes rurais ou urbanos, sem dúvidas, é desafiador.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGDI, **Plano de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs) do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: AGDI, Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, Estado do Rio Grande do Sul, 2012.

AQUINO, A. L. e BRESCIANI, L. P., **Arranjos produtivos locais: uma abordagem conceitual**, São Paulo: Organizações em contexto, Ano 1, n. 2, dezembro de 2005, p. 153-167.

BECATTINI, G. **Os distritos industriais na Itália. In: Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BOBBIO, N. **Direita e esquerda**. São Paulo: UNESP, 1995.

BEDÊ, M. A. **Subsídios para Identificação de Clusters no Brasil: atividades da indústria**. São Paulo: SEBRAE, 2002.

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.

FRANTZ, Walter. **Desenvolvimento local e associativismo**. Conferência apresentada no Simpósio Internacional de Gestão Pública e Cidadania. Ijuí/RS, em 13 de novembro de 2002.

FRANTZ, Walter. **Caminhos para o desenvolvimento pelo cooperativismo**. Ijuí: UNIJUÍ, (Cadernos Unijuí) 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Indignação**. São Paulo: UNESP, 2000.

GONÇALVES, Maria Eduarda. Europeização e direitos dos cidadãos. In: SANTOS, Boaventura de Souza. **A globalização e as ciências sociais**. (Org.) São Paulo: Cortez, 2002.

KOHLER, Romualdo. **Simulações acerca da relação entre ofertas de moeda e crescimento de pequenas economias locais abertas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

KOHLER, Romualdo. **Os fundamentos da macroeconomia local**. Taubaté: Revista de Gestão e Desenvolvimento Regional - G&DR, n.3, v.7, p.186-211, set./dez. 2011.

MARQUES, Mario Osorio. **Conhecimento e educação**. Ijuí: UNIJUÍ, 1988.

MARSHALL, A., **Princípios de Economia**, São Paulo: Abril Cultural (Os Economistas), 1982.

MORIN, Edegar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez; Brasília/DF, UNESCO, 2000

PORTER, M.E., **Competição: estratégias competitivas essenciais**, Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PORTER, M.E., **Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**, Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PUTNAM, R.D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.



SZAFIR-GOLDSTEIN, Cláudia, TOLEDO, Geraldo Luciano, **Competição e cooperação em clusters industriais: estágios e políticas**, VII SEMEAD, USP, 2004, disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/7semead/>

SUZIGAN, et al. **Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção**, São Carlos: Revista Gestão & Produção, v. 14, n. 2, p. 425-439, maio-ago. 2007.

TOURAINÉ, A. **O que é democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

TENÓRIO; SARAIVA. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS; PIERANTI. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2.ed.Rio de Janeiro:FGV,2006.

TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.