



Governança nas aglomerações produtivas: proposição de um modelo teórico de análise da trajetória de formação e desenvolvimento da coordenação

**Isabel Cristina Silva¹
Cleber Carvalho de Castro²
Luiz Marcelo Antonialli³**

Resumo

O objetivo deste estudo é discutir a governança nas aglomerações produtivas e propor um modelo teórico de análise da trajetória de formação e desenvolvimento da coordenação. Essa trajetória está relacionada com um conjunto de condições que devem ser atendidas, como a presença de um contexto favorável; setores de apoio; forte interação, parcerias, dentre outros. A partir do modelo teórico, desenvolveram-se as tipologias de governança que caracterizam o estágio de desenvolvimento/maturidade da coordenação. Desse modo, tal modelo pode ser usado para analisar a trajetória de governança de diferentes aglomerações, pois permite fazer um levantamento da situação de coordenação/interação na aglomeração.

Palavras-chave: Aglomeração Produtiva; Governança; Coordenação

Recebimento: 29/11/2012 • Aceite: 14/12/2012

¹ Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Lavras. E-mail: isabel.admpuc@yahoo.com.br

² Doutorado em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente da Universidade Federal de Lavras. End: Departamento de Administração e Economia, Lavras, MG - Brasil. E-mail: clebercastrouai@gmail.com

³ Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - USP. Docente da Universidade Federal de Lavras. E-mail: lmantonialli@uol.com.br

Governance in productive clusters: a theoretical analysis model proposition of the formation path and coordination's development

Abstract

The aim of this study is to discuss the governance in the productive clusters and propose a theoretical analysis model of the formation path and coordination's development. This trend is related to a set of conditions that must be met, such as the presence of a favorable context; support sectors, strong interaction, partnerships, among others. Typologies of governance were developed from the theoretical model whose characterize the stage of development / maturity of coordination. Thus, such model can be used to analyze the governance's trajectory of different clusters, since it allows surveying the situation of coordination / interaction in the agglomeration.

Keywords: Productive Agglomeration; Governance; Coordination

Introdução

Conceitualmente, a terminologia governança tem sua aplicabilidade em diferentes esferas científicas, pois conforme observado na literatura, muitos são os estudos que se utilizam desse conceito. Verifica-se que são adotadas nomenclaturas variadas para tratar a governança, e especificamente no campo dos estudos organizacionais, destacam-se os conceitos de governança corporativa, governança de TI, governança de mercado, governança pública, governança eletrônica, governança estratégica, governança territorial, governança de redes, APLs e aglomerados, dentre outras denominações. Essa multiplicidade de enfoque teórico-analítico do conceito de governança pode ser explicada pelo fato de essa ser uma temática discutida em todo o mundo (LEBESSIS; PATERSON, 1997).

Conforme destacam Pieranti, Rodrigues e Peci (2007), a governança assume uma importância cada vez maior e se refere às relações complexas entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil organizada. Para os referidos autores, trabalhar com o conceito de governança é ideológica e conceitualmente desafiador, pois, nas palavras de Kissler e Heidemann (2006), muitos utilizam essa expressão sem saber exatamente o seu real significado. Entretanto, a mesma tornou-se parte inevitável das reflexões sobre a gestão organizacional (RUANO-BORBALAN; WEMAERE, 2004 apud CRUZ, 2006).

Assim, parte-se da premissa que a governança é um conceito essencialmente democrático, com foco interorganizacional, uma vez que viabiliza e estimula as práticas cooperativas entre empresas. Ademais, sustenta-se em bases ideológicas diferenciadas, pois é maleável em diferentes contextos socioculturais, haja vista que não pretende ser um formato organizativo e funcional de validade universal, pois é plural e multifacetado, e exige eficiência adaptativa.

Especificamente neste estudo, o foco recai sobre a governança em aglomerações produtivas, buscando compreender melhor os elementos da governança aplicados ao contexto das aglomerações e suas interrelações para a promoção de uma coordenação organizada. Destaca-se, pois, que a governança em aglomerado é descrita como uma estrutura processual, envolvida por forças organizacionais e institucionais que condicionam o comportamento dos agentes na cadeia produtiva em âmbito local (SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2002). É, pois, um processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições de apoio, com vista ao alcance de propósitos discutidos e definidos coletivamente.

Assim, este ensaio teórico tem como objetivo discutir a governança nas aglomerações produtivas e propor um modelo teórico de análise da trajetória de formação e desenvolvimento da coordenação no âmbito das aglomerações. Essa trajetória está relacionada com um conjunto de condições que devem ser atendidas, tais como a presença de um contexto social, político e cultural; setores de apoio à indústria local; participação de diversos agentes na coordenação; forte interação, parcerias diversas, dentre outros requisitos. Adicionalmente, sugerem-se as tipologias de governança que caracterizam o estágio de desenvolvimento/maturidade da coordenação.

Para tanto, inicialmente discute-se os conceitos essenciais da governança, e em seguida, mais detalhadamente, a governança nas aglomerações produtivas e seus desdobramentos teóricos e aplicações práticas. Após referenciar teoricamente a noção de governança no âmbito das aglomerações, apresenta-se um esboço de alguns estudos empíricos sobre governança em aglomerações produtivas no Brasil. Posteriormente propõe-se o modelo teórico de análise da governança, precedido da tipologia de classificação do estágio de desenvolvimento/maturidade da coordenação, e por fim as considerações finais e contribuições do estudo.

Aspectos conceituais sobre governança

Em termos conceituais a governança foi descrita por Le Gáles (2004) como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições e entidades diversas, para alcançar objetivos e metas coletivas em ambientes fragmentados, incertos e instáveis. Esse conceito se engendra em um contexto de descentralização e é uma tentativa de se exercitar a corresponsabilidade na gestão de um grupo social, estabelecido em um território e capaz de representar interesses coletivos.

Procopiuck e Frey (2008) reiteram que o termo indica a criação de uma estrutura ou de uma ordem que não pode ser externamente imposta, mas é resultado da interação de uma multiplicidade de agentes que se autoinfluenciam na condução de esforços, buscando objetivos sociais. Também, a adoção de uma estrutura de governança provoca mudanças nas organizações, tornando-as menos hierárquicas, estimulando o sentido de responsabilidade e a tendência ao debate, além de fortalecer o papel de diferentes atores (CRUZ, 2006).

Outra grande contribuição para o entendimento deste construto advém do trabalho de Bernier, Bouchard e Lévesque (2003), uma vez

que os autores avançam consideravelmente nessa discussão, partindo do pressuposto de que a governança não se constitui em um mecanismo único, aplicado a toda realidade. Para eles, cada relação de governança existente possui características próprias, considerando as particularidades de cada ambiente onde se instala. Corroborando com essa perspectiva, Pieranti, Rodrigues e Peci (2007) chamam a atenção para o fato de que os desenhos institucionais da governança são diferentes, dependendo do contexto onde são aplicados. Desse modo, tem-se que as ações de governança se diferem dependendo do nível e da forma de relacionamento entre os atores e organizações, dos processos de gestão interna, das estruturas de tomada de decisões, do relacionamento com o território, entre outros aspectos (BERNIER; BOUCHARD; LÉVESQUE, 2003; CRUZ, 2006).

Tais particularidades locais moldam determinadas estruturas nas quais a governança se desenvolve, estruturas essas que, segundo Bernier, Bouchard e Lévesque (2003), podem ser agregadas de modo a descrever a governança em quatro tipos ideais, a saber: (i) governança pública, (ii) governança corporativa, (iii) governança comunitária e (iv) governança em parceria, descritas no quadro teórico desenvolvido por Bernier, Bouchard e Lévesque (2003) e apresentado por Cruz (2006, p. 75) no Quadro 1.

Quadro 1: Tipos de governança

Categories	Governança pública	Governança corporativa	Governança comunitária	Governança em parceria
Princípios	Autoridade	Oportunismo	Confiança	Deliberação
Estado	Intervencionista, regulador e produtor	Estado é fraco e Minimalista	Comunidade do bem-estar	Parceiro, regulador, distribuidor.
Mercado	Mercado é fraco (limitador, socializador)	Autorregulação	Barganha	Instrumentos superiores de coordenação
Sociedade civil	A sociedade civil é fraca e vista como um custo.	Caridade, benevolência e filantropia	Solidariedade	Associação que garante os interesses sociais; é vista como importante.
Governança	Centralizada Hierarquicamente	Corporativa e Mercantil	Baseada em comunidades locais	Distribuída, parceria.
Relações entre as organizações	Propriedade estatal	Externalização, Outsourcing	Distritos industriais	Networking, clusters, redes de associados.
Relação com o território	Hierarquia	Tecnocracia e Dualismo	Comunidade	Democracia e sistemas locais de inovação
Interesse geral	Benefício público, uniformidade dos interesses individuais.	Benefício privado, soma dos interesses Individuais	Benefício conjunto, interesse coletivo	Pluralidade de interesses. Acordos entre interesses individuais.
Elaboração de políticas	Tecnocráticas (simplista e informal)	Corporativista (simplista e formal)	Redes políticas (pluralista e informal)	Parceria institucionalizada (pluralista e formal)
Implementação de políticas	Governo direto (direta e não competitiva)	Vouchers e incentivos fiscais (indireta e competitiva)	Regulação social e organizações sem fins lucrativos (indireta e não competitiva)	Regulação (normas e leis) e contratos (direta e competitiva).

Fonte: Adaptado de CRUZ, P. R. A. F. Governança e gestão de redes na esfera pública municipal: o caso da rede de proteção à criança e ao adolescente em situação de risco para a violência em Curitiba. 2006. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Estratégica) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

Desta discussão, apreende-se que o termo governança é utilizado de forma multifacetada, mas que envolve fundamentos comuns, sendo, pois, um mecanismo que articula a coordenação de ações entre atores diversos, acomodando interesses conflitantes para a realização de ações cooperativas. Com efeito, outras contribuições

podem ser elencadas na compreensão da governança. Contudo, o direcionamento deste estudo consiste em focalizar esse construto na realidade das aglomerações produtivas.

Governança em aglomerações produtivas

A produção científica a respeito da governança nas aglomerações produtivas ainda é relativamente pequena, principalmente no Brasil. No entanto, o interesse por essa temática é cada vez maior, tanto em termos teóricos quanto empíricos e, dessa forma, a produção tende a crescer e se consolidar.

Joaquim Filho, Ventura e Marucci (2007) afirmam que as pesquisas científicas sobre governança nas aglomerações produtivas têm sido orientadas para propor soluções a questões mais abrangentes, resultantes das interações entre os agentes de influência da organização – proprietários, gestores, conselhos, instituições de apoio e outros. Segundo os autores, os estudos buscam viabilizar a forma como o poder é compartilhado e as decisões são tomadas nos arranjos de empresa, inclusive quanto aos aspectos de prestação de contas, transparência, representatividade, direitos e equidade dos agentes envolvidos.

No arcabouço teórico desenvolvido por Jones, Hesterly e Borgatti (1997) é destacada a “teoria geral de governança de redes”, que trata a governança como uma espécie de coordenação interorganizacional, caracterizada, predominantemente, por mecanismos sociais informais. Esse construto possui diversas definições, que estão ancoradas em dois conceitos básicos: padrões de interações nas trocas e nos relacionamentos, e fluxos de recursos entre unidades independentes (JONES; HESTERLY; BORGATTI, 1997).

Destarte, a governança em redes se apresenta como uma forma alternativa de organização/coordenação, mais bem adaptada do que os métodos tradicionais fundados em regras burocráticas, conforme acrescentam Tureta, Lima e Paço-Cunha (2006). Não obstante, Cruz (2006) advoga que, quando se trata de governança de redes, é necessário ignorar uma parceria hierarquicamente imposta. Desse modo, esse conceito demonstra ser adequado no contexto das aglomerações de empresas, assim como a tipologia de governança comunitária e governança em parceria sugerida por Bernier, Bouchard e Lévesque (2003), mencionada anteriormente.

Para fins de conceituação, não serão aqui estabelecidas estas diferenciações teóricas, visto que discutir a governança nas aglomerações envolve buscar a compreensão dessa temática na

realidade dos arranjos produtivos, das redes de empresa, dos *clusters*, das alianças estratégicas e demais formatos organizacionais. A respeito desse aspecto, Suzigan, Garcia e Furtado (2007) argumentam que:

[...] 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 [...] (SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2007, p. 425).

Complementando o conceito, Cruz (2006) enfatiza que a governança nesse tipo de estrutura é definida como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições de apoio, com vista ao alcance de propósitos discutidos e definidos coletivamente. Silva (2001) reitera que se trata de um mecanismo útil na constituição e na consolidação das redes, por ser um processo contínuo em que se determina o que é feito, como e por quem, estabelecendo-se relacionamentos com diferentes graus de responsabilidade, influência e autoridade. Assim, a governança ajuda na composição de forças e incentiva a legitimidade da tomada de decisões de forma participativa e compartilhada (CRUZ, 2006; SOUZA, 2004; STORPER; HARRISON, 1994; SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2002).

Oxley (1997), ao preconizar sobre a governança em aglomerações, acrescentou que esse sistema envolve, basicamente, duas dimensões: estrutural e instrumental. A dimensão estrutural da governança diz respeito à forma de organização da rede de empresas, incluindo a sistemática dos acordos cooperativos, as regras formais sobre como a rede ou aliança será gerida, organizada e sedimentada. Refere-se à centralização, à formalização e à especialização da governança. Por sua vez, a dimensão instrumental encarrega-se do processo de operacionalização da gestão, organização, regulação e controle da rede, de modo a assegurar que as firmas participantes do arranjo se comportem de maneira desejada, para alcançar os objetivos almejados (OXLEY, 1997).

Governança em aglomerados é também entendida como a prática de uma gestão compartilhada de processos decisórios, pautada no consenso estabelecido entre os agentes, que tem como objetivo articular e facilitar ações do projeto de desenvolvimento traçado pelos próprios participantes (VILLELA; PINTO, 2009). Na concepção de Souza (2004), pode ser ainda descrita como um mecanismo de flexibilização das relações entre os atores envolvidos, capaz de potencializar o compartilhamento de informação e contribuir para a geração de conhecimento e inovações tecnológicas.

Ademais, a estrutura de governança refere-se às relações de poder dentro da aglomeração e à simetria entre as organizações (ERBER, 2008; SCHMITZ, 1997; STORPER, 1997) e, os principais aspectos que a influenciam são: a presença de “empresa âncora”, a presença e as finalidades das relações interorganizacionais existentes na aglomeração, a diferença de porte entre as empresas e a orientação das relações entre as empresas (se horizontais ou verticais), conforme menciona Erber (2008).

Avançando nessa discussão, Suzigan, Garcia e Furtado (2007) explicitam que a governança em APL pode se distinguir em termos de estrutura, tipos e formas, e que essa distinção precisa levar em consideração alguns fatores, tais como: (a) quantidade de empresas envolvidas e o porte das mesmas; (b) forma de organização da produção e o tipo do produto ou de atividade econômica local; (c) forma de inserção nos diversos mercados; (d) domínio de competências tecnológicas, comerciais, produtivas e financeiras; (e) representatividade política e presença de instituições de apoio e (f) contexto social/cultural/político.

De acordo com Lastres e Cassiolato (2003), um dos papéis essenciais da governança nas aglomerações produtivas é fortalecer e estimular políticas de cooperação, visando à competitividade e, sobretudo, garantir a sustentabilidade local ou regional. Sobre esse aspecto, Suzigan et al. (2004) explicam que:

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 em 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 externo ao APL são obviamente menos relevantes do ponto de vista dos objetivos de coordenar ações coletivas e cooperação em APLs (SUZIGAN et al., 2004, p. 2).

Considerando-se essas observações, é pertinente destacar que a estruturação de um arranjo sustentável de governança demanda o desenvolvimento de mecanismos que permitam um mínimo de direção das ações conduzidas conjuntamente pelos agentes envolvidos. Desse modo, quando se pretende estruturar tais mecanismos, há que se prover a agregação de regras formais e informais para que se constitua, propriamente, um arranjo de governança que seja capaz de permitir coordenação global rumo aos objetivos da ação coletiva (ROSENAU, 2003).

Reafirmando essa premissa, Cruz (2006) informa que, para determinar qual o grau de governança existente em uma rede, deve-se analisar um conjunto de características que possibilitem fornecer indícios sobre a organização interna da rede. Tais informações devem indicar em quais os pontos da rede se observa uma interação ou forma de atuação particular (CRUZ, 2006). Por isso, é comum encontrar na literatura sobre governança em redes e aglomerações a ideia do desenvolvimento da cooperação e da confiança, para assegurar a ação coletiva.

Resumindo, postula-se que, em se tratando de aglomerações produtivas, APLs, *clusters*, redes e alianças, a governança envolve diferentes modos de coordenação, intervenção e participação nos processos de decisão local dos diferentes agentes, bem como o processo de geração, disseminação e uso de conhecimentos, visando estabelecer o ajuste adequado aos desequilíbrios decorrentes de possíveis conflitos. Para enfatizar essa assertiva, faz-se necessário apresentar alguns estudos empíricos sobre governança em aglomerações no Brasil, como meio de fornecer uma compreensão de sua aplicação na realidade organizacional.

Estudos empíricos sobre governança em aglomerações produtivas no Brasil

Nos últimos anos, em muitos estudos brasileiros abordou-se a questão da governança nas aglomerações produtivas, dentre eles, podem ser citados os trabalhos de Suzigan et al. (2003, 2004, 2005), Tureta, Lima e Paço-Cunha (2006), Baptista e Alvarez (2007), Suzigan, Garcia e Furtado (2007), Patias (2008), Teixeira et al. (2008), Campos, Trintin e Vigidal (2009), Villela e Pinto (2009), Silva (2011), dentre outros.

Postula-se que os estudos pioneiros sobre governança em APLs e sistemas produtivos locais (SPLs) no Brasil foram introduzidos por Suzigan, Garcia e Furtado (2002). Inicialmente eles realizaram um estudo comparativo entre as cadeias produtivas globais e as cadeias produtivas locais da indústria de calçados masculinos de couro do município de Franca (SP), do polo moveleiro do município de Votuporanga (SP) e da indústria de calçados de Birigui (SP). Nesses estudos introdutórios, os autores chamam a atenção para a pouca ênfase que é dada, na literatura, sobre as formas de governança local, pública ou privada, e para a sua importância em abrir espaço e oferecer oportunidades à iniciativas coletivas.

Outras pesquisas foram empreendidas por outros autores nessa mesma lógica, porém, cada qual com um conjunto diferente de objetivos para tratar a governança nas aglomerações produtivas. Especificamente na abordagem desenvolvida por Teixeira et al. (2008) é destacada a necessidade de aprofundar os referenciais teóricos e os modelos de análise de governança para permitir uma compreensão mais orgânica e sistêmica dos relacionamentos interorganizacionais.

Villela e Pinto (2009), na tentativa de demonstrar como se dão os processos de tomada de decisão e de gestão coletiva na governança de redes empresariais, realizaram um estudo empírico em três APLs do ramo de confecção, sediados nos municípios de Petrópolis, Nova Friburgo e Cabo Frio, no estado do Rio de Janeiro. Eles buscaram entender quais as dificuldades encontradas para a condução da governança e de que forma são organizados os processos decisórios deliberativos e suas inter-relações. Os resultados demonstraram que os três arranjos surgiram de forma espontânea e que as estruturas de governança são recentes nas três localidades, possuindo diferentes níveis de maturidade. Foram identificados problemas relativos a pouca capacidade de gestão dos empresários dos APLs, extrema heterogeneidade dos *stakeholders* e um grau de confiança ainda

incipiente entre os envolvidos. Além disso, percebeu-se que há fortes indícios de que a cooperação existe, bem como um centralismo nos órgãos que formatam suas respectivas governanças.

Campos, Trintin e Vigidal (2009) empreenderam um estudo similar a respeito do APL de confecção de Maringá (PR), com o objetivo de analisar as condições estruturais do setor de confecção nesse município, buscando identificar e avaliar os elementos que compõem a estrutura de governança local. Por meio de uma pesquisa de campo junto às empresas locais, os autores perceberam que o Sindicato do Vestuário de Maringá (SINDVEST) coordena a maior parte das ações do arranjo. Tal sindicato também é responsável por organizar reuniões com a participação de representantes das instituições de ensino superior, dentre elas a Universidade Estadual de Maringá, e também órgãos como o SEBRAE e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Adicionalmente, observou-se que as propostas de ações conjuntas são, na maioria das vezes, estimuladas pelos editais específicos destinados aos APLs, juntamente à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Paraná (SEPL) e ao Sistema Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP). Entretanto, apesar das ações em prol do setor, visualizou-se a necessidade de maior participação das empresas no processo de tomada de decisões do arranjo.

Nessa perspectiva, Baptista e Alvarez (2007) analisaram a estrutura de governança do APL de Vestuário de Cianorte (PR), a partir do mapeamento das relações socioeconômicas que conformam a governança local. Eles identificaram que a governança mais efetiva estabelecida neste APL é de cunho privado e, mais precisamente, aquela exercida pela família pioneira que introduziu as atividades do arranjo, pois esta foi capaz de se manter, ao longo do tempo, no centro do processo de tomada de decisões. Tal posição de liderança revela-se, justamente, na sua capacidade de traduzir os interesses dos principais atores participantes da rede local. Garcia (2008) também realizou uma pesquisa nesse âmbito ao buscar compreender o processo de governança do APL moveleiro da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), o que permitiu a identificação de oportunidades de melhoria no processo de governança deste arranjo.

Silva (2011) empreendeu um estudo com o objetivo de analisar o papel das instituições de apoio e do poder público na governança e no desenvolvimento da aglomeração produtiva de vestuário de Divinópolis (MG), por meio de uma investigação junto aos principais agentes da aglomeração: (i) os empresários das empresas de confecção

e facção, (ii) os representantes das instituições de apoio e (iii) os representantes do poder público. Os resultados demonstraram um grau reduzido de desenvolvimento da coordenação e reduzida interação produtiva entre os agentes, pois se observou que não existe liderança forte do poder público e nem das instituições de apoio. Portanto, o papel que esses agentes desempenham na governança e no desenvolvimento da aglomeração ainda é rudimentar, pois não se articulam para prover uma coordenação integrada, eficiente e competitiva.

Em um estudo sobre a estrutura de governança de uma rede interorganizacional de PMEs do setor de supermercado, Tureta, Lima e Paço-Cunha (2006) constataram que é utilizado, como mecanismo de governança, a prática de controles sociais, tais como reputação dos membros, sanções aplicadas àqueles que cometem desvios, dentre outras formas de controle. Já Patias (2008), ao analisar a governança do arranjo produtivo metalmecânico da indústria automotiva da Serra Gaúcha, percebeu que a coordenação é exercida por representantes de seis entidades locais e regionais, que procuram planejar ações conjuntas em prol do APL.

Por sua vez, Ferreira, Waquil e Gonçalves (2007) verificaram os efeitos da adoção de estruturas de governança na cadeia do café, no sul de Minas Gerais, e perceberam que a forma de governança instalada no contexto da pesquisa é do tipo “híbrida”, conforme a classificação de Williamson (1985). Eles concluíram que um dos efeitos dessa estrutura é a redução dos custos de transação, incentivo ao aumento da produção regional de cafés especiais, relacionamento continuado com os produtores de café, bem como a ampliação da participação da empresa exportadora nesse segmento crescente de mercado.

No que tange ao estudo de Teixeira et al. (2008), que focaliza a governança como elemento emergente na configuração do APL de petróleo, gás e energia, localizado no município de Duque de Caxias (RJ), revelou-se a importância de construir a confiança institucional, além da confiança interpessoal, para facilitar a coordenação e a organização do arranjo. Já Suzigan, Garcia e Furtado (2007), em estudos relacionados à organização de APLs, concluíram que as estruturas de governança em arranjos organizacionais são efetivamente condicionadas por características específicas de cada setor ou localidade em termos de: estrutura produtiva, natureza do produto, base tecnológica, organização da produção, presença de

empresas dominantes, existência de instituições locais atuantes e contexto social, político e cultural.

Outro caso pesquisado é o da indústria de calçados esportivos de Nova Serrana (MG), em que se verificou que a implementação de uma estrutura de governança local vem tendo resultados expressivos na evolução do arranjo (SUZIGAN et al., 2005). Nagamatsu, Hatakeyama e Marcal (2009) estudaram a governança do aglomerado produtivo de confecção de bonés da cidade de Apucarana (PR) e identificaram que a estrutura de coordenação deste arranjo é bastante consolidada, com elevado índice de confiança entre seus membros.

Por fim, Edson Filho e Ribeiro (2011), ao pesquisarem a aglomeração produtiva de cerâmica de Campos dos Goytacazes (RJ), perceberam que o modelo de governança adotado efetivamente contribui para o desenvolvimento da referida aglomeração. Isso permitiu que os autores concluíssem que a governança é um mecanismo fundamental para que os arranjos produtivos consigam se desenvolver e atingir os níveis de sucesso desejados. Acredita-se que tal conclusão tenha motivado a realização de outras pesquisas para tratar a governança no âmbito das aglomerações.

Modelo teórico de formação e desenvolvimento da governança em aglomerações produtivas

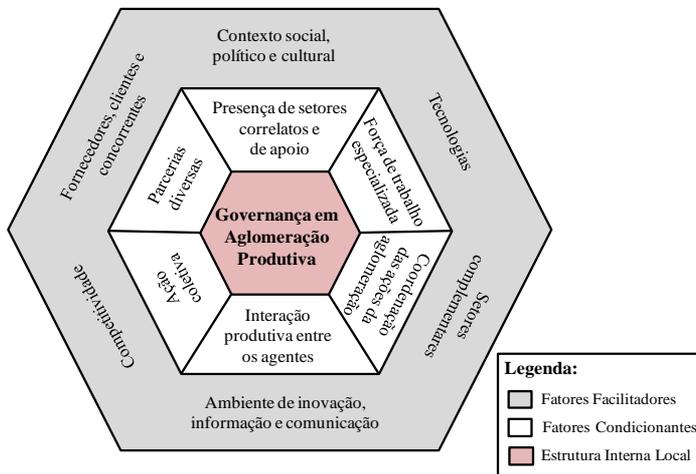
Após referenciar várias contribuições de diversos autores que estudaram a governança, sentiu-se a necessidade de aprofundar-se nessa discussão. Tendo compreendido que a governança é utilizada para se referir aos processos de coordenação dos agentes de um determinado sistema produtivo, em suas várias esferas de relacionamentos e em vários âmbitos – público, privado, em âmbito local, regional ou global –, se torna necessário entender sobre a trajetória dessa coordenação para analisar sua forma de funcionamento e identificar possíveis conflitos e necessidades de melhoria.

Grosso modo, pode-se afirmar que a trajetória de formação e desenvolvimento de mecanismos de governança em aglomerações produtivas está relacionada com um conjunto de condições que devem ser atendidas no âmbito da aglomeração, tais como a presença de um contexto social, político e cultural favorável ao estabelecimento de relações cooperativas; setores correlatos e de apoio à indústria local; participação de diversos agentes na coordenação das ações da aglomeração; existência de uma força de trabalho especializada; forte

interação entre os agentes, parcerias diversas, ação coletiva, objetivos compartilhados, dentre outros requisitos.

Por meio do estudo bibliográfico e do levantamento de aspectos relacionados ao construto governança, desenvolveu-se um modelo teórico de formação e desenvolvimento da governança em aglomerações produtivas (apresentado na Figura 1), no intuito de facilitar o entendimento deste construto, e avançar nesse campo do conhecimento. Destaca-se que tal modelo pode ser usado para analisar a trajetória de governança de diferentes aglomerações produtivas, pois permite fazer um levantamento de quantos desses fatores existem na estrutura e o quão articulados e coordenados eles se encontram.

Figura1: Modelo de formação e desenvolvimento da governança em aglomerações produtivas

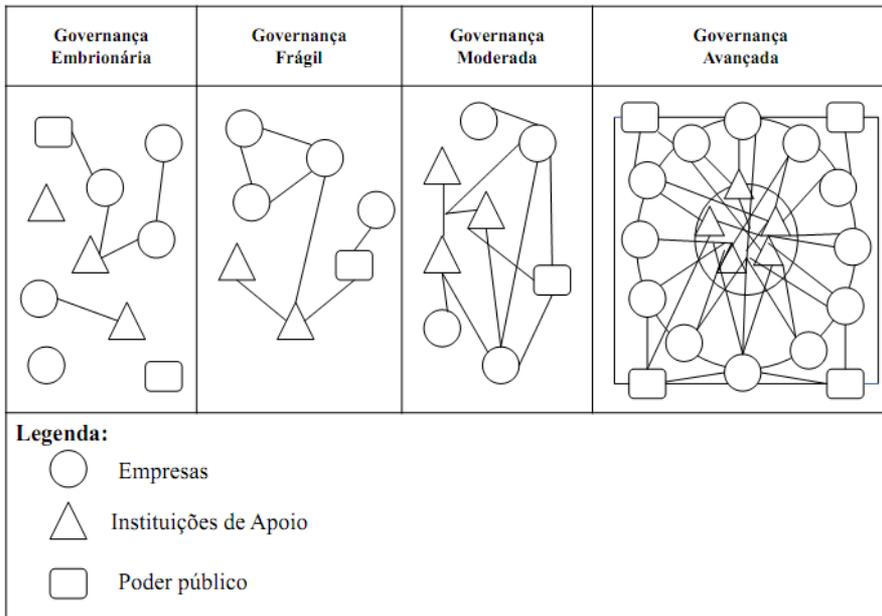


Teoricamente, tem-se que a governança é um aspecto inerente às aglomerações produtivas, sendo permeada por um conjunto de elementos que influenciam a estrutura interna local: os fatores condicionantes da governança e os fatores facilitadores. Destaca-se que a formação dessa governança vai depender de tais elementos, e o seu desenvolvimento está atrelado ao funcionamento coordenado dos mesmos e à efetividade das interações que se firmam entre os agentes que compõem a estrutura. Paralelo a esse modelo teórico, têm-se as tipologias de governança que caracterizam o estágio de desenvolvimento/maturidade da coordenação da aglomeração, conforme esquematizado Quadro 2.

Quadro 2: Tipologia de governança em aglomerações produtivas

Tipologia de governança em aglomerações produtivas		Grau de desenvolvimento/maturidade da coordenação	
		Reduzida	Elevada
Intensidade da interação produtiva entre empresas, instituições de apoio e poder público	Elevada	Governança frágil	Governança avançada
	Reduzida	Governança embrionária	Governança moderada

Ao correlacionar o grau de desenvolvimento e maturidade da coordenação com a intensidade da interação produtiva entre os agentes da aglomeração (especialmente as empresas, as instituições de apoio e o poder público), tem-se a classificação da governança em: (i) **governança embrionária** – que se caracteriza por um reduzido grau de desenvolvimento da coordenação da aglomeração e uma reduzida interação entre os agentes. O papel que as instituições de apoio e o poder público desempenham é incipiente para promover uma coordenação organizada da aglomeração como um todo; (ii) **governança frágil** – que representa elevada interação entre os agentes da aglomeração, porém, com reduzido grau de desenvolvimento da coordenação, pois as instituições de apoio e o poder público desempenham um papel ainda tímido nessa articulação; (iii) **governança moderada** – que envolve um elevado grau de desenvolvimento e maturidade da coordenação, pois o poder público e as instituições de apoio desempenham um papel articulador e promotor da coordenação. Em contrapartida, a interação produtiva é reduzida entre os agentes; e (iv) **governança avançada** – que apresenta um estágio elevado de desenvolvimento e de maturidade da coordenação da aglomeração e elevado grau de interação produtiva entre os agentes que a compõem. Nesse estágio as instituições de apoio e o poder público desempenham um papel efetivo nas ações e projetos da aglomeração, promovendo uma coordenação integrada, eficiente e competitiva. Para melhor ilustrar tais tipologias, na Figura 2 apresenta-se uma representação esquemática.

Figura 2: Representação esquemática dos tipos de governança

É importante destacar que a análise da tipologia de governança auxilia no entendimento e na identificação dos padrões de coordenação dos atores, seu nível de influência na aglomeração e os impactos no desenvolvimento local/regional (GEREFFI, 1994; HUMPHREY; SCHMITZ, 2000; STORPER; HARRISON, 1994). Também permite identificar as restrições e as dificuldades de coordenação e propor mecanismos de governança eficazes.

Portanto, o modelo teórico aqui proposto auxilia no mapeamento da situação da governança, permitindo analisar a trajetória e o desenvolvimento da coordenação, bem como sua forma de funcionamento, desenvolvimento e maturidade. Cabe mencionar que tal modelo não é estático, mas dinâmico, podendo ser aplicado em diferentes aglomerações e trazer contribuições para o desenvolvimento regional.

Considerações finais e contribuições do estudo

Por acreditar que o estabelecimento de uma estrutura de governança é fundamental para o desenvolvimento das aglomerações produtivas, o presente estudo fez um esforço teórico rumo à

compreensão da governança, vislumbrando discuti-la no âmbito das aglomerações produtivas e propor um modelo teórico de análise da trajetória de formação e desenvolvimento da coordenação.

Ao longo do estudo, observou-se que muitas pesquisas científicas vêm sendo desenvolvidas para estudar a governança, contudo na abordagem das aglomerações produtivas a produção científica ainda é relativamente pequena, principalmente no Brasil. No entanto, o interesse por essa temática é cada vez maior, tanto em termos teóricos quanto empíricos e a produção tende a crescer e se consolidar.

Infere-se aqui que a governança assume uma importância cada vez maior e exerce um papel importante para melhorar a competitividade das empresas aglomeradas. Por isso o foco de análise deste estudo recaiu sobre a governança no âmbito das aglomerações produtivas, por ser este um dos elementos fundamentais e de maior complexidade para a consolidação e sucesso desse formato de organização de empresas (SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2007).

Observou-se que a governança em aglomerado se apresenta como uma forma de organização/coordenação, estabelecendo os pilares de tomada de decisão e a forma de coordenação das esferas sociais, organizacionais e governamentais. É, pois, entendida como uma prática de gestão compartilhada, que ajuda na composição de forças e incentiva a legitimidade da tomada de decisões de forma participativa e compartilhada (CRUZ, 2006; SOUZA, 2004; STORPER; HARRISON, 1994; SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2002).

Após referenciar as várias contribuições teóricas sobre governança, sentiu-se a necessidade de aprofundar-se nessa discussão e propor um modelo teórico para análise da formação e desenvolvimento da coordenação. Assim foram levantados os elementos essenciais da governança classificados em fatores condicionantes (presença de setores correlatos e de apoio, força de trabalho especializada, coordenação das ações, interação produtiva entre os agentes, ação coletiva, e parcerias diversas) e fatores facilitadores (presença de um contexto social, político e cultural, tecnologias, ambiente de inovação e comunicação, fornecedores, clientes e concorrentes, setores complementares e competitividade). Depois de reconhecidos esses elementos é possível verificar quais deles existem na estrutura e o quão articulados e coordenados eles se encontram. Paralelamente a esse modelo teórico, desenvolveu-se também a tipologia de governança das aglomerações produtivas, classificadas em embrionária, frágil, moderada e avançada.

O referido modelo, por possibilitar conhecer a trajetória de governança das aglomerações a partir da identificação dos fatores condicionantes e facilitadores da governança, permite classificar a estrutura em estudo conforme as tipologias propostas e examinar as restrições ao desenvolvimento. Salienta-se, ainda, que os modelos encontrados na literatura são pouco específicos para o contexto das aglomerações produtivas brasileiras, sendo esta uma das contribuições originais deste trabalho. De tal forma, o modelo proposto poderá ser utilizado, inclusive, para estudar aglomerações de diversas naturezas. Ademais, com este trabalho buscou-se a consolidação do conceito de governança em aglomerações produtivas, seus estágios e formatos de crescimento e desenvolvimento.

Referências

BAPTISTA, J. R. V.; ALVAREZ, V. M. P. Relações socioeconômicas em rede: a governança no arranjo produtivo de vestuário de Cianorte no estado do Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 113, p. 59-81, jul./dez. 2007.

BERNIER, L.; BOUCHARD, M.; LÉVESQUE, B. Attending to the general interest: new mechanisms for mediating between the individual collective and interest in Québec. **Annals of Public and Cooperative Economics**, New York, v. 74, n. 3, p. 321-348, Sept. 2003.

CAMPOS, A. C.; TRINTIN, J. G.; VIGIDAL, V. G. Estrutura de governança: o caso do Arranjo Produtivo Local (APL) do setor de confecção de Maringá (PR). **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 134-155, jan./jun. 2009.

CRUZ, P. R. A. F. **Governança e gestão de redes na esfera pública municipal**: o caso da rede de proteção à criança e ao adolescente em situação de risco para a violência em Curitiba. 2006. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Estratégica) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

EDSON FILHO, T. A.; RIBEIRO, A. C. A governança em aglomerações produtivas: uma análise sobre o setor cerâmico de Campos dos Goytacazes. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 7, n. 1, p. 96-129, jan./abr. 2011.

ERBER, F. S. Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 11-32, jan./abr. 2008.

FERREIRA, G. M. V.; WAQUIL, P. D.; GONÇALVES, W. M. Governança na cadeia do café: o caso do consórcio agrícola de fazendas especializadas no sul de Minas Gerais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. p. 1-16.

GEREFFI, G. The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. retailers shape overseas production networks. In: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. **Commodity chains and global capitalism**. Westport: Praeger, 1994. p. 9-122.

HUMPRHEY, J.; SCHMITZ, H. **Governance and upgrading: linking industrial cluster and global value chain research**. Brighton: Institute of Development Studies/University of Sussex, 2000. 37 p. (IDS. Working paper, 120).

JOAQUIM FILHO, R. F.; VENTURA, E. C.; MARUCCI, J. C. Governança cooperativa e o papel do conselho de administração em cooperativas de crédito no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro, 2007. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. p. 1-16.

JONES, C.; HESTERLY, W. S.; BORGATTI, S. P. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. **Academy of Management Journal**, Champaign, v. 22, n. 4, p. 911-945, Oct.1997.

KISLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais. In: REDE DE PESQUISA EM SISTEMAS PRODUTIVOS E INOVATIVOS LOCAIS. **Relatório de atividades do referencial conceitual, metodológico, analítico e propositivo**. 3. ed. Rio de Janeiro: UFRJ/SEBRAE, 2003. p. 6-35.

LE GALÈS, P. **À chaque ville sa gouvernance**. Auxerre: Sciences Humaines, 2004. p. 34-40. (Hora-série, n. 44).

LEBESSIS, N.; PATERSON, J. **Evolution in governance: what lessons for the comission? A first assessment**. [S.l.]: Forward Studies Unit,

1997. Disponível em: <europa.eu.int/comm/cdp/working-paper/index_en.htm>. Acesso em: 7 maio de 2011.

NAGAMATSU, R. N.; HATAKEYAMA, K.; MARCAL, R. F. M. Governança em arranjo produtivo local: o caso do APL de bonés de Apucarana. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE CABO VERDE, 15., 2009, Cabo verde. *Anais...* Cabo Verde: APDR, 2009. p. 4108-4127.

OXLEY, J. E. Appropriability hazards and governance in strategic alliances: a transaction cost approach. *Journal of Law, Economics & Organization*, New Haven, v. 13, n. 2, p. 387-409, Oct. 1997.

PATIAS, T. Z. **A governança no arranjo produtivo local metal-mecânico automotivo da serra gaúcha**. 2008. 110 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2008.

PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S.; PECI, A. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. p. 1-16.

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. Governança e redes em políticas de caráter público. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2008, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPAD, 2008. p. 1-15.

ROSENAU, J. N. **Globalization and governance**: bleak prospects for sustainability. Bonn: F. E. Stiftung, 2003. p. 11-29.

SCHMITZ, H. Collective efficiency and increasing returns. *Cambridge Journal of Economics*, Oxford, v. 23, n. 4, p. 465-483, July 1997.

SILVA, A. L. P. **Governança institucional**: um estudo do papel e da operação dos conselhos das organizações da sociedade civil no contexto brasileiro. 2001. 240 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Agronomia Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

SILVA, I. C. Governança nas aglomerações produtivas: um estudo no setor de vestuário de Divinópolis – Minas Gerais. 2011. 155 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

SOUZA, Q. R. **Governo de redes interorganizacionais no terceiro setor: níveis de controle formal em atividades operacionais de gestão do conhecimento: o caso do COEP Paraná 2000- 2003.** 2004. 186 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2004.

STORPER, M. Regional economies as relational assets. In: _____. **The regional world: territorial development in a global economy.** New York: The Guilford, 1997. chap. 2, p. 26-52.

STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibilidade, hierarquia e desenvolvimento regional: as mudanças de estrutura dos sistemas produtivos industriais e os seus novos modos de governança nos anos 90. In: BENKO, G.; LIPIETS, A. (Org.). **As regiões ganhadoras: distritos e redes, paradigmas da geografia econômica.** Oeiras: Celta, 1994. cap. 10, p. 171-188.

SUZIGAN, W. et al. A indústria de calçados de Nova Serrana (MG). **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 97-116, set./dez. 2005.

SUZIGAN, W. et al. *Clusters* ou sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 543-562, out./dez. 2004.

SUZIGAN, W. et al. Coeficientes de Gini locais – GL: aplicação à indústria de calçados do estado de São Paulo. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 39-60, jul./dez. 2003.

SUZIGAN, W. **Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de arranjos produtivos locais no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2006. 59 p. Relatório Consolidado.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. **Revista Gestão & Produção**, São Carlos, v. 14, n. 2, p. 425-439, maio/ago. 2007.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. **Governança de sistemas de MPME em Clusters industriais.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2002. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

TEIXEIRA, M. G. C. et al. Governança local emergente no arranjo produtivo de petróleo, gás e energia do município de Duque de Caxias: para uma compreensão dos fatores condicionantes à sua configuração. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

EM ADMINISTRAÇÃO, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008. p. 1-16.

TURETA, C.; LIMA, J. B.; PAÇO-CUNHA, E. Governança e mecanismos de controle social em redes organizacionais. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 8, n. 1, p. 58-70, jan./abr. 2006.

v. 43, n. 5, p.1067-1089, set./out. 2009.

VILLELA, L. E.; PINTO, M. C. S. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro.