

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE

TESE DE DOUTORADO

**ENCONTRO PRODUTIVO E ANCORAGEM TERRITORIAL:
COORDENAÇÃO E RELAÇÕES FIRMA-TERRITÓRIO EM
ARRANJOS PRODUTIVOS AGROINDUSTRIAIS**

Tasso de Sousa Leite

2004



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE.**

**ENCONTRO PRODUTIVO E ANCORAGEM TERRITORIAL:
COORDENAÇÃO E RELAÇÕES FIRMA-TERRITÓRIO EM
ARRANJOS PRODUTIVOS AGROINDUSTRIAIS**

TASSO DE SOUSA LEITE

Sob orientação da

Profa. Dra. Ana Célia Castro

Tese submetida como requisito parcial
para a obtenção do grau **Philosophiae
Doctor** em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade, área de
concentração Desenvolvimento e
Agricultura.

Seropédica, RJ
Agosto de 2004

SUMÁRIO

RESUMO.....	I
ABSTRCT.....	ii
INTRODUÇÃO.....	01
 CAPÍTULO I - REPENSANDO E REMARCANDO OS TERRITÓRIOS DA TEORIA.....	 04
1.1- Planejamento Regional e Desenvolvimento Polarizado.....	07
1.1.1 Teoria dos pólos de crescimento.....	09
1.2- Industrialização Difusa, Distritos Industriais e Sistemas Produtivos Locais.....	12
1.2.1 Os novos distritos industriais e o papel das economias externas.....	14
1.2.2 A economia geográfica de Paul Krugman.....	16
1.2.3 A Escola Californiana: externalidades e convenções.....	18
1.2.4 Nova Geografia Econômica X Nova Economia Geográfica.....	21
1.3 - Ação Coletiva e a Promoção de <i>Clusters</i>	23
1.3.1 Eficiência Coletiva: construção coletiva das externalidades.....	23
1.3.2 Ação coletiva e promoção de clusters.....	24
1.3.3 Ação coletiva e projeto de desenvolvimento.....	26
1.4 - Aprendizagem Coletiva, Inovação e Competências Localizadas.....	27
1.4.1 Capacidades localizadas.....	28
1.4.2 Aprendizagem coletiva: redes e meio local.....	29
1.5 - Flexibilização, Distritos e Grande Empresa.....	30
1.5.1 Clusters e distritos industriais.....	32
1.5.2 Tipologias de clusters e distritos industriais.....	32
1.6 - Diferenciação Territorial do Desenvolvimento.....	35
1.7 - Dinâmicas de Proximidade.....	37
1.8 – Conclusão: Encontro de Gerações.....	39

CAPÍTULO II - CLUSTERS, ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL.....	43
2.1 - Fatores Locacionais e a Dinâmica Regional Brasileira.....	43
2.1.1 Desenvolvimento poligonal e os novos requisitos locacionais.....	44
2.1.2 Áreas dinâmicas e a Fragmentação da Nação.....	47
2.2 - Políticas de Atração de Empresas.....	49
2.2.1 Política regional da renúncia e a renúncia da política regional.....	50
2.2.2 Aprendizagem de guerra.....	51
2.3- Arranjos e Sistemas Produtivos Locais.....	53
2.3.1 Tipologias de ASPLs.....	55
2.3.2 Governança em ASPLs.....	56
2.3.3 Territorialização.....	59
2.4 – Clusters e Agronegócio.....	60
2.4.1 <i>Cluster</i> e desenvolvimento regional: a abordagem de Paulo Haddad.....	61
2.4.2 Agriclusters: a abordagem de Ivan Wedekin.....	63
2.5 – Conclusão: Arranjos Produtivos Agroindustriais.....	64
CAPÍTULO III - COORDENAÇÃO E RELAÇÕES FIRMAS-TERRITÓRIOS....	67
3.1 - Relações Interfirmas e Coordenação.....	67
3.1.1 Economia dos Custos de Transação.....	67
3.1.2 Especificidade dos ativos e coordenação.....	71
3.1.3 A Perspectiva Baseada em Recursos.....	72
3.1.4 Cooperação interfirmas: a contribuição pioneira de Richardson.....	75
3.1.5 Estruturas de governança e mecanismos de coordenação.....	77
3.1.6 Autoridade, incentivo e confiança.....	78
3.2 - Relações Firma-Território.....	84
3.2.1 Relação firma-território: da localização à territorialização.....	86
3.2.2 Grande empresa e território: convergência de estratégias?.....	87
3.2.3 Efeitos de <i>spillovers</i> e atração fatal.....	89
3.2.4 Encontro produtivo e ancoragem territorial.....	91
3.3-Conclusão: Especificidade dos Ativos, Proximidade e Coordenação.....	95

CAPITULO IV - ARRANJOS PRODUTIVOS AGROINDUSTRIAIS DE AVES E SUÍNOS.....	97
4.1 - Panorama Geral da Agroindústria de Aves e Suínos.....	98
4.1.1 A estruturação dos frigoríficos de suínos.....	98
4.1.2 A estruturação do segmento de aves.....	99
4.1.3 O início do processo de mudanças nos anos 80.....	101
4.1.4 Estratégias das empresas líderes nos anos 70 e 80.....	102
4.1.5 Reestruturação da agroindústria de aves e suínos nos anos 90.....	107
4.1.6 As estratégias das empresas líderes nos anos 90.....	115
4.2 – A Questão da Coordenação das Cadeias de Aves e Suínos.....	120
4.2.1 A ECT e a coordenação dos sistemas agroindustriais.....	121
4.2.2 Estruturas de governança da cadeia de aves e suínos: o caso da Perdigão.....	124
4.2.3 Estruturas de governança e mecanismos de coordenação.....	128
4.3 – A Geografia das Cadeias de Aves e Suínos.....	131
4.3.1 Distribuição regional da produção, economias de escala e custos de transação..	133
4.3.2 Localização, coordenação e APAs.....	134
4.4 - Arranjo Produtivo Agroindustrial do Oeste Catarinense.....	135
4.4.1 A conformação do APA de suínos e aves.....	136
4.4.2 A construção das formas de coordenação.....	137
4.4.3 Perdigão: Autoridade Incentivo e Confiança.....	140
4.4.4 Reestruturação agroindustrial e ‘amadurecimento’ do <i>cluster</i>	143
4.5 –O Processo de Implantação da Perdigão e a Emergência do Arranjo Produtivo Agroindustrial de Rio Verde-GO.....	147
4.5.1 O Estado de Goiás e a Região Sudoeste.....	149
4.5.2 O protagonismo da Comigo e a tecedura da rede.....	154
4.5.3 A decisão locacional da Perdigão.....	159
4.5.4 Ancoragem: a operacionalização da localização da Perdigão.....	164
4.5.5 A formação de recursos humanos e a Granja-escola.....	169
4.5.6 A Construção da parceria.....	172
4.6 – Conclusão: Estratégias Competitivas das Empresas e Arranjos Produtivos Agroindustriais.....	179
CONCLUSÃO.....	181
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	187
ANEXOS.....	203

RESUMO

LEITE, Tasso de Sousa. **Encontro produtivo e ancoragem territorial: coordenação e relações firma-território em arranjos produtivos agroindustriais**. Seropédica: UFRRJ, 2004. 280Pp. Tese de Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

O tema do desenvolvimento local e regional vem ocupando um lugar cada vez mais central na agenda de pesquisadores e formuladores de políticas. O ressurgimento deste tema no Brasil tem se expressado, por exemplo, no crescente uso das noções de *cluster* e arranjos e sistemas produtivos locais. Uma característica comum a estas noções é a idéia de que a aglomeração geográfica de atividades econômicas de um mesmo setor, ou de setores correlatos, é capaz de produzir efeitos bastante dinâmicos para as economias regionais. Ao influenciar a localização de novas empresas ou atividades, a aglomeração se converte, portanto, em um importante fator para o crescimento econômico. Assim, o estudo do tema da localização das atividades econômicas adquire um interesse renovado na literatura sobre desenvolvimento regional, que se expressa principalmente em uma retomada da discussão sobre a importância das economias externas e em uma crescente preocupação com as questões relacionadas com a coordenação das atividades econômicas em um dado território. A proposta desta tese consiste em focalizar estes temas a partir de dois aspectos fundamentais: as relações entre empresas e território e as formas de coordenação das relações entre os atores. As referências empíricas para a discussão destes temas são os arranjos produtivos agroindustriais (APAs) do Oeste Catarinense e do Sudoeste Goiano. Para a construção do referencial teórico da tese buscou-se um diálogo entre as abordagens da economia territorial e entre estas e as teorias da firma, resultando em uma análise dos APAs a partir das noções de encontro produtivo e ancoragem territorial. A partir deste diálogo, filtrado pelo referencial teórico da economia da proximidade, procedeu-se a uma análise da constituição dos APAs como resultado de um encontro produtivo entre firma e território. Este encontro produtivo é mediado pela ação coordenada dos atores, que funciona como mecanismos de ativação dos recursos do território. A análise da constituição do APA do Sudoeste Goiano, a partir da noção de ancoragem territorial, permitiu compreender que a expansão territorial das firmas agroindustriais não se caracteriza como um processo de desterritorialização, ao contrário, trata-se da implementação de uma estratégia competitiva fundada na busca de uma múltipla territorialização.

Palavras chave: Economia regional, arranjos produtivos, agroindústria.

ABSTRACT

LEITE, TASSO de SOUSA. **Productive encounter and territorial Anchorage: coordination and the relationship between firms and territory.** Seropédica: UFRRJ, 2004. 280Pp. Tese de Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

The concern about regional and local development have occupied a central place in the political and research agenda, leading to an widespread use of the concepts of clusters and local productive systems in Brazil. One common feature of these concepts is the idea that geographical agglomeration of economic activities of the same sector function as a source of great economic dynamism for the regions. As it has a great influence in the location of new economic activities it turns into an important factor for the economic growth of the regions. For this reason, the interest for the theme of the location of economic activities has been renewed in the regional development literature, leading to an increasing concern with the importance of external economies e and with the questions related with the coordination of economics activities in a given territory. The purpose of the this work is to deal with these themes by taking two basics aspects: the relations between firms and territory and the forms of coordination among the actors. The empirical references for the discussion of these themes are the agroindustrial productive systems productive systems (APSs) of the West Region of Santa Catarina and the Southwest Region of Goiás. The theoretical framework of the thesis has been built by seeking a dialogue among the territorial economics and between it and the theories of the firms, leading to the use of the concepts of productive encounter and territorial Anchorage for the analysis of the APSs. From this dialogue, mediated by the proximity economics, it has been analyzed the configuration of the APSs as a result of the productive encounter between firma and territory. This productive encounter is mediated by the coordinates action of the actors, that function as a mechanism of activation of the territorial resources. The analyze of the configuration of the APS of the Southwest of Goiás, by using the concepts of territorial anchorage, has allowed to comprehend that the territorial expansion of agroindustrials firms can not be characterized as a process of deterritorialization, on the contrary, it is the case of implementation of a competitive strategy based on the search for a multiple territorialization.

Key words: Regional economics, productive systems, agroindustry.

INTRODUÇÃO

O tema do desenvolvimento local e regional, após mais de três décadas do declínio das políticas regionais implementadas pelo Estado brasileiro, vem ocupando um lugar cada vez mais central na agenda de pesquisadores, formuladores de políticas, administradores públicos e organizações não governamentais. Este fato pode ser creditado à combinação de um conjunto de fatores, especialmente: crescente percepção das dificuldades e incapacidade do Estado brasileiro em equacionar o histórico problema das desigualdades regionais; maior difusão e visibilidade das experiências internacionais bem sucedidas, especialmente os distritos industriais da chamada Terceira Itália; e a emergência, não planejada, de economias regionais dinâmicas em vários pontos do território nacional.

A retomada ou ressurgimento deste tema no Brasil tem se expressado, por exemplo, no crescente uso das noções de *cluster*, arranjos e sistemas produtivos locais, pólos de desenvolvimento de base local, agropolos etc. Uma característica comum a estas noções é a idéia de que a aglomeração geográfica de atividades econômicas de um mesmo setor, ou de setores correlatos, é capaz de produzir efeitos bastante dinâmicos para as economias regionais. Ao influenciar a localização de novas empresas ou atividades, a aglomeração se converte, portanto, em um importante fator para o crescimento econômico.

Do ponto de vista da empresa, a questão colocada é a possibilidade de implementar estratégias capazes de conciliar a utilização das vantagens de determinadas localidades sem comprometer a sua flexibilidade. Neste sentido, um dos componentes das estratégias competitivas das empresas consiste na busca de um equilíbrio entre engajamento territorial e flexibilidade organizacional.

Por outro lado, cresce a percepção de que o crescimento econômico de uma região (estados ou municípios) depende igualmente da sua capacidade de utilizar os recursos locais de forma adequada e de captar e internalizar recursos externos (capital e conhecimento). Com base nesta compreensão, a competitividade territorial se assenta em dois aspectos complementares básicos: competitividade externa dos produtos e serviços do território e competitividade para atrair investimentos externos e assegurar-los no território.

Assim, o estudo do tema da localização das atividades econômicas adquire um interesse renovado na literatura sobre desenvolvimento regional, que se expressa principalmente em uma retomada da discussão sobre a importância das economias externas e em uma crescente preocupação com as questões relacionadas com a coordenação das atividades econômicas em um dado território. Em linhas gerais, a vasta produção teórica sobre o tema se caracteriza pela busca de uma maior compreensão da

natureza das vantagens produzidas pela aglomeração e as estratégias locais das empresas.

A proposta desta tese consiste em focalizar estes temas a partir de dois aspectos fundamentais: as relações entre empresas e território e as formas de coordenação das relações entre os atores. As referências empíricas para a discussão destes temas são os arranjos produtivos agroindustriais (APAs) do Oeste Catarinense e do Sudoeste Goiano. Em relação ao primeiro caso, a pesquisa se restringiu a uma revisão bibliográfica e a uma tentativa de releitura desta produção teórica a partir da abordagem proposta nesta tese.

O trabalho de campo no município de Rio Verde foi realizado da seguinte forma. A coleta de dados e informações, ao longo do segundo semestre de 2003, foi realizada por meio de questionários fechados (formulários preenchidos pelos informantes), entrevistas semi-estruturadas e abertas e observação (participante) de campo. Os entrevistados foram: Perdígão, Cooperativa Mista dos Produtores Rurais do Sudoeste Goiano - Comigo, Fundação de Ensino Superior de Rio Verde – Fesurv, Associação dos Granjeiros Integrados da Perdígão –AGINTERP, Associação dos Granjeiros Integrados do Estado de Goiás – AGIGO, Associação Comercial e Industrial de Rio Verde – ACIRV, Prefeitura Municipal de Rio Verde e Secretaria de Ciência e Tecnologia do Governo do Estado de Goiás. A “observação participante” ocorreu, principalmente, por ocasião das reuniões do Conselho Gestor da Plataforma Tecnológica, do qual eu participei como ouvinte.

A motivação inicial da tese consistia em compreender as recentes transformações sócio-econômicas no sudoeste goiano, desencadeadas pela implantação na região de uma das empresas líderes da agroindústria de carnes, a Perdígão. A necessidade de maior focalização levou a um recorte temático centrado na análise do processo de implantação desta empresa no município de Rio Verde e a configuração de um Arranjo Produtivo Agroindustrial (APA) de carne de aves e suínos.

A delimitação do tema da tese colocou a necessidade de se examinar a produção teórica da economia regional e a literatura sobre coordenação e estratégias das empresas agroindustriais. A abordagem das questões presentes no interior destes dois campos teóricos se desdobra nos quatro capítulos que compõem a tese, além desta introdução e da conclusão.

O Capítulo I é dedicado à discussão das várias abordagens presentes na literatura internacional sobre economia e desenvolvimento regional. Na primeira seção discute-se as teorias do desenvolvimento desequilibrado e polos de crescimento, denominadas aqui de ‘primeira geração’ de desenvolvimento regional. As outras seções, dedicadas ao exame da produção teórica das ‘novas gerações’, procuram discutir os seguintes temas: industrialização difusa, economias externas, ação coletiva e o papel da grande empresa nos *clusters* ou distritos industriais. A exposição dos temas ao longo do Capítulo foi organizada buscando enfatizar mais os aspectos complementares do que as divergências das distintas teorias. Na seção final conclui-se com a sugestão da possibilidade de se combinar elementos das distintas gerações de desenvolvimento regional.

No Capítulo II estes temas são retomados a partir de um exame da produção teórica brasileira. O capítulo se inicia com a consideração das possíveis influências dos chamados novos fatores locais para a configuração da dinâmica macrorregional. A

principal referência para este ponto é o debate sobre os processos de desconcentração e reconcentração das atividades econômicas no país. Em seguida, o foco da discussão é centrado nas políticas de atração de investimentos externos dos governos estaduais, outro importante fator para a configuração da dinâmica regional brasileira. A terceira seção é dedicada à apresentação de alguns estudos que vem sendo realizados pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais – RedeSist no Brasil. O objetivo desta seção é sedimentar as bases conceituais para a abordagem do objeto da tese. Na seleção dos trabalhos discutidos nesta seção priorizou-se aqueles que possibilitam uma discussão dos temas relacionados às questões da territorialização e governança nos arranjos produtivos locais. A análise dos trabalhos sobre os *clusters* de agronegócio na seção seguinte visa estabelecer uma ponte para a abordagem dos Arranjos Produtivos Agroindustriais proposta nesta tese.

O objetivo do Capítulo III é aprofundar a discussão sobre as duas questões mencionadas acima. Na primeira seção, a partir de um exame da literatura sobre as teorias da firma, o foco será a questão da governança ou da coordenação das relações interfirmas. Em seguida, a abordagem da economia da proximidade, introduzida no primeiro capítulo, será examinada mais detidamente. O objetivo é fundamentar uma perspectiva das relações firma-território em arranjos produtivos agroindustriais a partir das noções de encontro produtivo e ancoragem territorial.

O Capítulo IV é dedicado à abordagem dos Arranjos Produtivos Agroindustriais. A revisão da literatura sobre as estratégias das empresas agroindustriais visou, inicialmente, compreender o lugar ocupado pela implantação da unidade industrial da Perdigão em Rio Verde-GO nas estratégias competitivas da empresa. A discussão sobre a coordenação nos sistemas agroindustriais, especialmente nas cadeias de aves e suínos, se colocou como um elemento essencial para se tentar identificar as particularidades das (novas?) formas de coordenação adotadas pela empresa.

Estes se constituíam, enfim, em importantes aspectos para se compreender o processo de implantação da Perdigão em Rio Verde e a configuração, em torno deste município, de um arranjo produtivo agroindustrial de aves e suínos. O exame destas questões na literatura - tendo como pano de fundo uma concepção particular das relações entre empresas e território e uma preocupação em se tratar a dimensão espacial como elemento constitutivo da análise da coordenação - conduziu à necessidade de se incorporar também na tese a análise do APA do Oeste Catarinense.

A Seção 4.5, dedicada ao APA de Rio Verde, inicia-se com um breve panorama da economia do Estado de Goiás, procurando também situar o papel dos atores locais para a configuração da atual estrutura produtiva da Região Sudoeste do Estado. As seções seguintes se dedicam à análise do processo de implantação da Perdigão em Rio Verde, desde o início das negociações da empresa com o Governo Estadual até a conclusão da primeira fase de funcionamento com a inauguração oficial da empresa em 2003.

Na seção final de cada capítulo procura-se sintetizar e delinear algumas conclusões sobre os temas discutidos. A conclusão final, em um primeiro momento, retoma e discute as principais questões surgidas ao longo do trabalho e, em seguida, procura-se delinear os principais elementos de uma análise das relações entre firma e território e das formas de coordenação dos atores nos arranjos produtivos agroindustriais.

CAPÍTULO I

REPENSANDO E REMARCANDO OS TERRITÓRIOS DA TEORIA

O declínio das políticas regionais, há quase três décadas em todos os países do 'terceiro mundo', se dá de forma quase simultânea à emergência do desenvolvimento econômico local "como prática" nos países desenvolvidos. No primeiro caso, está se referindo ao planejamento interregional, levado a cabo em nível nacional, caracterizado, geralmente, pela (re) alocação de determinados recursos entre as várias regiões. O segundo caso se refere basicamente às políticas de desenvolvimento baseadas na utilização de recursos físicos, humanos e institucionais do próprio local; trata-se de um processo de planejamento (intra-regional) da organização econômica e social de determinado espaço geográfico (Guimarães, 1997:283).

As experiências de desenvolvimento regional da chamada Terceira Itália nos anos 70 e 80, e os novos distritos industriais de forma geral, tem sido apontadas pela quase totalidade dos estudiosos do tema senão como um paradigma, pelo menos como importante referências tanto para o debate teórico como para discussão e elaboração de políticas de desenvolvimento regional. Na literatura sobre o tema, diversos termos, com significados semelhantes, são empregados para designar estas experiências (ou modelos) de desenvolvimento, como por exemplo: 'distritos industriais', 'clusters' 'industrialização difusa', 'desenvolvimento pela base', 'desenvolvimento endógeno' e 'sistemas produtivos locais' (Ferguene, 1997).

Segundo Helmsing (1999), as mudanças de perspectivas sobre desenvolvimento regional, no plano da teoria e da formulação de políticas, podem ser melhor captadas a partir da identificação de 'três gerações' de perspectivas de políticas regionais. Além das duas perspectivas já mencionadas - a 'primeira geração' (anos 50 e 60), cuja perspectiva centrava-se na 'redistribuição' do crescimento e na importância de fatores exógenos e a 'segunda geração', centrada nos fatores endógenos locais - o autor se refere a uma mudança, em curso, no sentido de se buscar uma 'terceira geração' de políticas regionais. Esta nova geração tem como base a reconsideração do papel da grande empresa e a superação da divisão entre políticas de desenvolvimento endógeno e exógeno (p.1-3).

A distinção entre a 'primeira geração' e as novas perspectivas de políticas regionais se expressa, inclusive, em uma notável mudança conceitual ou terminológica. Em uma análise das políticas regionais da EU e da OCDE, Veiga (2000) mostra que é cada vez mais corrente o uso dos conceitos "desenvolvimento espacial" e, principalmente de "desenvolvimento territorial". O uso das palavras "espaço" e "território" possui a vantagem de poder exprimir as várias dimensões ('local', 'regional', 'nacional'). Mas segundo o autor, a mudança mais significativa foi o "progressivo uso do substantivo 'desenvolvimento' para substituir os fora de moda 'planejamento' e 'ordenamento'" (ibid, p.11).

A utilização de 'espaço' e 'território' é também, talvez principalmente, para se demarcar do viés setorial e urbano das políticas regionais 'clássicas'. Tomar o território, em qualquer de suas dimensões, como referência não implica em eliminar os 'setores' econômicos ou abolir as diferenças urbano-rural. Uma das vantagens da abordagem territorial é, por exemplo, sua capacidade de propiciar um "terreno" para a integração das várias políticas setoriais. Em relação às áreas caracteristicamente rurais, tem se enfatizado muito que a abordagem territorial possui a vantagem de evitar sua identificação automática e exclusiva com o setor agrícola ou com determinada cadeia produtiva, o que é mais redutor ainda. Por outro lado, o uso de 'desenvolvimento' denota algo que é "desejado, partilhado e produtor de riqueza", em contraste com 'planejamento' ou 'ordenamento', que seria algo que é "consentido, outorgado e redistributivo" (Veiga, 2000:12).

A ênfase nestas características logo levou à generalização do uso de mais um adjetivo: endógeno. Assim 'desenvolvimento territorial endógeno' refere-se não somente ao uso adequado dos ativos e recursos internos à determinado espaço, mas principalmente à gestão e controle do próprio processo de desenvolvimento pelos atores locais (que obviamente inclui políticos e governos locais). Ao invés de se priorizar uma estratégia de atração de empresas e investimentos externos, como fazia a 'primeira geração' de políticas, a ênfase maior é na capacidade empreendedora local de fazer uso de seus próprios recursos. Ao invés de centrar-se em uma abordagem de políticas padronizadas, impostas 'de cima para baixo' (administração central e suas agências de planejamento), as estratégias de desenvolvimento são articuladas de 'baixo para cima'. Ganha relevo, portanto, os aspectos relacionados à organização social e ação coletiva, tão importantes para o desenvolvimento quanto os aspectos técnicos e econômicos. Vale ressaltar que em grande parte da literatura sobre desenvolvimento territorial, a economia não é vista separada da sociedade. Não há uma dicotomia entre 'aspectos sociais' e 'aspectos econômicos', o próprio mercado é visto como resultado de processos sociais.

De acordo com o esquema de classificação de Helmsing, uma 'terceira geração' de políticas regionais estaria surgindo em virtude de algumas modificações nas concepções de desenvolvimento endógeno. Esta 'nova geração' tem apresentado três características básicas:

1. O reconhecimento de que com a globalização não somente as empresas, mas os territórios também competem entre si. Isto significa que, por um lado, não se deve olhar apenas para dentro; os sistemas produtivos territoriais devem buscar se posicionar nos contextos nacionais e, inclusive, internacionais. Por outro lado, as políticas não podem "ser tão locais ou regionais" a ponto de excluir ou ignorar políticas e intervenções nacionais setoriais;
2. Devido ao crescente fluxo de capitais privados não se pode deixar de reconhecer o papel de investimentos e empresas externas, especialmente as grandes; e
3. Reconhecimento de que cooperação não é essencial somente entre as firmas, mas também entre as instituições, ou seja, a coordenação horizontal entre os atores locais deve ser complementada pela coordenação vertical entre os diferentes níveis (ibid, p.44).

Estas modificações resultam, pelo menos em parte, de um rico processo de estudo e avaliação das políticas regionais de algumas organizações supranacionais. Ao avaliar os resultados de algumas experiências, especialmente a austríaca, a OCDE concluiu que o desenvolvimento local não deve ter como base uma mera agregação de ações ou programas isolados. De acordo com a nova orientação (OCDE, apud, Veiga, 2000:15):

"a estratégia de desenvolvimento local é particularmente válida como um complemento do desenvolvimento regional no âmbito de uma estratégia maior baseada no conceito de 'desenvolvimento local' - a combinação de políticas governamentais descendentes como iniciativas de desenvolvimento endógeno".

Vale ressaltar algumas 'lições' resumidas nesta citação: 1) A promoção do desenvolvimento local não deve ser apenas 'contraponto' da ausência de uma política regional de cunho nacional; 2) a experiência internacional mostra que apesar de um certo 'relaxamento' do conceito de 'desenvolvimento endógeno', preserva-se a abordagem de 'baixo para cima' e o papel central dos atores locais no controle do processo de desenvolvimento. Isto implica necessariamente em uma "estratégia maior" que se expresse em um projeto de desenvolvimento construído e amplamente compartilhado pelos diversos atores locais. Portanto o fato de uma política possuir uma dimensão nacional não implica, obviamente, no retorno de uma abordagem de 'cima para baixo', típica da 'primeira geração'.

Esta questão da delimitação da dimensão endógena do desenvolvimento já foi tratada em uma época e em um contexto bastante diferente. Boisier (1997) abordou recentemente esta questão com base em uma formulação feita por ele em fins dos anos 70. Para ele a questão 'endógeno/exógeno' adquire maior significado se abordada nos termos da 'clássica' diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento. O primeiro processo depende principalmente da capacidade da região para atrair recursos (públicos e privados) e dos impactos das políticas macroeconômicas e setoriais sobre a região. É difícil, portanto, se falar em crescimento econômico endógeno (ao território), especialmente nas regiões menos desenvolvidas. Mais complexo, o segundo processo pressupõe que a região possua uma "capacidade de organização social" capaz de promover um crescente processo de: a) autonomia decisória; b) capacidade de captação e reinversão do excedente econômico; c) inclusão social; d) consciência e ação ambientalista; e) sincronia intersetorial e territorial do crescimento; e f) percepção coletiva de pertencer à região. A organização social, componente endógeno por excelência, é que transforma impulsos (externos) ou processos (gerados internamente) de crescimento em desenvolvimento. Portanto, nesta concepção, desenvolvimento regional é por definição um processo endógeno.

Com algumas modificações utilizarei este esquema de classificação para ordenar a discussão de diversas abordagens e experiências de desenvolvimento regional, contidas neste capítulo. A Seção 1.1 é dedicada à discussão da 'primeira geração', destacando as teorias e políticas de pólos de crescimento. As seções seguintes se dedicam à apresentação e discussão do novo paradigma, ou nova geração de desenvolvimento regional, centrando a exposição nas experiências dos novos distritos industriais. Na Seção 1.5, procura-se destacar a discussão sobre o papel da grande empresa na literatura sobre os distritos industriais. Procura-se mostrar que a industrialização flexível, que está na origem dos distritos industriais, não é incompatível

com existência de empresas de grande porte. Em seguida procura-se delinear os elementos centrais da abordagem desenvolvida por um grupo de pesquisadores franceses que se articulam em torno do Grupo Dinâmicas de Proximidade e conclui-se o capítulo enfatizando alguns elementos que sugerem a possibilidade de encontro entre as três gerações de desenvolvimento regional.

1.1 - Planejamento Regional e Desenvolvimento Polarizado

A primeira geração de políticas de desenvolvimento regional foi fortemente inspirada pelas concepções de Myrdal, Hirschman e Perroux, elaboradas nos anos 50¹. Apesar de terem sido elaboradas de forma paralela e quase simultânea, estas concepções possuem muitos pontos em comum, especialmente a preocupação com as causas das desigualdades no ritmo e no nível de desenvolvimento entre as regiões.

Myrdal (1960) se notabilizou pela sua teoria da causação circular cumulativa, segundo a qual a aglomeração das atividades econômicas, uma vez estabelecida, tende a se reforçar ‘circularmente’ por meio das economias de escala e das externalidades². Embora se reconheça que pode ocorrer efeitos de espraiamento do desenvolvimento, os mecanismos de causação circular, em situações de livre operação das forças de mercado, tendem a reproduzir e reforçar as posições das regiões mais ricas (círculo virtuoso) e das mais pobres (círculo vicioso).

Para Hirschman (1961) também, o crescimento econômico é um processo essencialmente desequilibrado. Entre as regiões com diferentes níveis de desenvolvimento podem ocorrer os efeitos (positivos) de ‘fluência’ ou ‘gotejamento’, produzidos de acordo com a complementaridade e capacidade de encadeamento (para frente e para trás) das atividades, mas podem ocorrer também os efeitos (negativos) de ‘polarização’. De forma semelhante, o ponto de partida de Perroux (1967) é a constatação de que o crescimento econômico não ocorre de forma simultânea em todas as regiões. Um dos elementos centrais da teoria de Perroux é o conceito de indústria motriz, que possui a capacidade de gerar efeitos multiplicadores em outras indústrias e atividades e de conferir o dinamismo característico dos pólos de crescimento.

Como observou Jiménez (2001:16), pode-se dizer que todas estas teorias são de estirpe keynesiana, na medida em que questionam a validade dos mecanismos de correção automática das desigualdades (inter-regionais) e postulam a intervenção de uma força externa (estatal) para evitar a sua intensificação. Portanto, o entusiasmo pela teoria do desenvolvimento polarizado se deve, em grande medida, pelo seu componente keynesiano, que facilitava a sua integração aos objetivos do planejamento estatal. Como afirmou Friedmann (citado por Meardon, 2001:09): *“O apelo pela aplicação dos pólos de crescimento se verificou em todo o mundo – graças ao suporte teórico que fornecia ao planejamento estatal, que seria levado a cabo de uma forma ou de outra”*.

¹ Para uma discussão mais aprofundada do pensamento destes autores consultar: Prado (1981), Kuklinski (1977), Andrade (1977), Fürst et. al. (1982), Hilhorst (1973) e Richardson (1975).

² Como se verá a seguir esta concepção continua bastante presente no debate sobre aglomerações, especialmente por meio das contribuições de Paul Krugman.

Assim, a incorporação das teorias do desenvolvimento desequilibrado ou desbalanceado ao planejamento regional se materializou por meio das políticas de pólos de crescimento. Daí a maior visibilidade dos nomes de Perroux e Boudeville.

Partindo da constatação de que o crescimento não ocorre de forma espontânea e simultânea em todas as regiões, cabia ao Estado o papel de 'redistribuir' o crescimento, dotando as regiões mais 'atrasadas' de condições, principalmente infraestrutura, semelhantes às das regiões mais 'avançadas'. Com base nesta concepção, as políticas regionais passaram a prescrever largamente a criação de pólos de desenvolvimento, através da industrialização das regiões periféricas. Os governos nacionais são considerados, portanto, os atores centrais e o planejamento (nacional) o instrumento chave para atenuar os desequilíbrios territoriais do desenvolvimento. De maneira geral, estas políticas consistiam em pesados investimentos públicos, ênfase na urbanização e grande indústria e atração de capital estrangeiro.

Após algumas décadas de vigência, a decepção com os resultados destas políticas parece ter sido proporcional ao entusiasmo inicial de seus formuladores. Hoje, há um generalizado consenso na literatura sobre o fracasso das políticas 'clássicas' de desenvolvimento regional. Apesar da riqueza e diversidade das abordagens, é possível apontar alguns elementos comuns em sua avaliação. Além da insustentabilidade financeira, aponta-se para a sua ineficiência em reduzir as desigualdades inter e intra-regionais. O crescimento, concentrado em poucas áreas urbanas, se restringiu às poucas indústrias incentivadas, não gerando efeitos de encadeamento com o restante da economia local. Ao invés de pólos de desenvolvimento regional produziu-se, na melhor das hipóteses, enclaves econômicos regionais, ou as famosas 'catedrais do deserto'. Em resumo, as políticas clássicas, baseadas em uma abordagem de desenvolvimento 'pelo alto', podem ter beneficiado algumas empresas ou indústrias, mas não favoreceu o desenvolvimento do território.

Mas o que realmente fracassou? As políticas 'clássicas' de desenvolvimento, as teorias que as embasaram ou ambas? Por mais extemporâneas que estas questões possam parecer, creio que ainda guardam certa relevância no momento atual. Longe de querer aprofundar aqui estas questões, limita-se a levantar algumas observações.

Já no início dos anos 80 um grupo de autores debatia se as políticas regionais na América Latina tinham realmente falhado ou se não haviam sido testadas de fato (Helmsing, 1999:01). Segundo Guimarães (1988:282), os "modestos resultados" das políticas de planejamento regional devem ser avaliados considerando, entre outros critérios, o grau de prioridade que assumiam no conjunto das políticas governamentais. Em muitas situações não passaram de retórica, e mesmo quando foram levadas à sério, não receberam os recursos suficientes para contrabalançar os efeitos dos mecanismos de mercado e das políticas de maior prioridade. Não se poderia, portanto, "culpar o planejamento regional por ser inefetivo quando este era utilizado puramente como instrumento de legitimação das políticas governamentais". Apesar destas observações, o autor argumenta que os "modestos resultados" estão associados também às deficiências das teorias e dos modelos que contribuíram para inflar as expectativas, especialmente dos profissionais do planejamento, com os resultados das políticas regionais. Estes acreditavam que possuíam a

"chave para corrigir os desequilíbrios regionais nos países desenvolvidos e em desenvolvimento e, através desta correção

melhorar os processos de desenvolvimento nacional, tornando-os mais justos, mais balanceados e possivelmente mais eficientes" (Ibid, 282).

Segundo Carlos Vainer, nas análises sobre os impactos dos grandes projetos de investimento (GPI), ou pólos de desenvolvimento, no Brasil, tem predominado a tentativa de contrapor as experiências concretas à promessas "contidas nos planos que se inspiravam, ou simplesmente buscavam legitimação, nas teorias do desenvolvimento polarizado". A análise dos casos concretos não apresenta novidades em relação às experiências de outros países, especialmente da América Latina. De forma geral, a população local arca com boa parte dos custos e recebe poucos benefícios dos GPI. No entanto, o autor observa, citando Thery [1978], que a referência fundadora da teoria do desenvolvimento polarizado (Perroux e Boudeville) nem sempre foi adequadamente utilizada: "muitas vezes o conceito de *pólo de crescimento* ou *pólo de desenvolvimento* tem [tenha] sido apropriado e instrumentalizado pelos planejadores e decisores de maneira simplificada" (Vainer, 1990:181).

Considerando que os resultados das políticas de pólos de desenvolvimento já foram extensivamente analisados e que não são objetos de grande controvérsia, e por razões que se tornarão mais claras a seguir, acredito ser mais relevante examinar mais detalhadamente alguns aspectos da teoria dos pólos.

1.1.1 Teoria dos pólos de crescimento

Uma característica central da teoria do desenvolvimento polarizado é sua base empírico-indutiva. Diferente das chamadas teorias da localização, como a teoria do lugar central de Christaller-Lösch, que partem de um marco analítico abstrato, o seu ponto de partida é a observação dos processos reais de crescimento econômico (Hermansen, 1977).

A observação destes processos, levou Perroux (1967) a formular o conceito de pólos de desenvolvimento da seguinte forma:

"O crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia" (1967:164).

Conceber o crescimento como um processo essencialmente polarizado implica reconhecer que os mecanismos de crescimento impulsionam a aglomeração das atividades econômicas e, ao mesmo tempo em que se nutre destas aglomerações, geram desequilíbrios entre indústrias, setores e regiões.

No entanto, não se deve confundir o conceito de Pólo com o de agrupamento de indústrias. O elemento diferenciador é que em um pólo deve-se observar a presença de uma (ou mais) empresa motriz, que se caracteriza pelo seu tamanho relativamente grande, por sua capacidade de inovar e de gerar importantes impulsos de crescimento em seu ambiente³. A empresa motriz se caracteriza, portanto, por sua capacidade de, ao se expandir, gerar oportunidades de lucros em outras empresas. Para Perroux, diferentemente do que ocorre nas teorias de equilíbrio geral, em que toda a

³ As concepções de Perroux sobre o papel das grandes empresas são nitidamente inspiradas no pensamento de Schumpeter (cf. Hermansen, 1977).

“interdependência das empresas é função dos preços”, a ação da empresa motriz remete a uma situação em que:

“...o lucro de uma empresa é função do seu volume de produção, do seu volume de compra de serviços, do volume de produção e compra de serviços de outra empresa. Nesta situação as duas empresas não se encontram ligadas entre si apenas pelo preço, mas também pelo volume da sua produção e de compra de serviços, isto é... pela técnica praticada pelas empresas e suas modificações. É esta uma das definições recentes de economia externa” (destaque meu ibid. 167).

Como se observa, o conceito de economias externas de Scitovsky (1969) é utilizado de forma explícita e cumpre um papel central na definição do conceito de empresa motriz. Por esta razão, é importante retomar a distinção entre os dois tipos de economias externas identificadas por este autor: 1) externalidades tecnológicas se referem a situações em que o produto de uma firma é utilizado na função produtiva de outra firma; 2) externalidades pecuniárias ocorrem quando o produto e os fatores utilizados por uma firma afeta os lucros de outra firma mas não entra em sua função de produção. Segundo Meardon (2001), apesar de não dizer explicitamente, Perroux parece se referir mais especificamente ao segundo tipo de economia externa:

“Perroux's language immediately before his citation of Scitovsky, describing a relationship between one firm's profit and other firm's output or inputs, but not necessarily a direct functional link between one firm's output and another firm's output or inputs, indicates that he was thinking of pecuniary externalities in particular. A growth pole, then, could be defined alternatively as a center in economic space from which growth is spread among industries through pecuniary externalities” (pp.09).

É importante destacar que o conceito de pólo de crescimento foi inicialmente elaborado pensando mais no ‘espaço econômico’ do que no ‘espaço geográfico’; o pólo de crescimento localizado (ou aglomeração) seria somente uma variante do conceito mais geral. Portanto, as economias externas geradas pela empresa motriz poderiam ou não se circunscrever ao espaço geográfico.

Sem sombra de dúvidas coube aos “seguidores” de Perroux, especialmente Boudeville, a extensão do conceito para o âmbito geográfico e sua popularização como instrumento de planejamento regional. A teoria dos pólos passa a ser uma teoria do crescimento desequilibrado (polarizado) aplicada tanto ao espaço econômico quanto ao espaço geográfico.

No entanto, o próprio Perroux passa a se interessar mais pela aplicação de suas idéias ao plano regional. Em um importante artigo de 1988, publicado pouco antes de sua morte, Perroux sintetiza suas idéias sobre a aplicação de sua teoria ao âmbito geográfico⁴. Este artigo é importante, sobretudo, porque ajuda a esclarecer algumas confusões relacionadas às críticas da teoria e da aplicação (e resultados) das políticas de pólos de crescimento.

⁴ Este artigo (citado em Meardon, 2001:09) foi publicado em 1988 em uma coletânea organizada por Higgins & Savoie em sua homenagem.

Perroux estabelece uma nítida distinção entre um tipo de “*desenvolvimento que beneficia somente a grande empresa e a aglomeração e um desenvolvimento que beneficia toda a população*”. Como a grande empresa tende a ter relações mais extensivas e intensivas com o exterior, deve-se procurar definir e implementar canais de ‘troca’ no interior, visando “*desenvolver o conjunto da população em toda a extensão do território*” (apub. Meardon, 2001:10). O papel do planejamento e da ação governamental é fundamental para transformar:

“...the "growth pole" that the multinational firm represents, and the territorial agglomeration of selected individuals and commercial units that interact with it, into a "development pole" that benefits units not initially included in its itineraries. The action may be as simple as the creation or improvement of lines of transportation and communication. It may be implemented in a number of different ways, including "the spontaneous agreement of the big firm," "the rational consent of the big firm to direction by the authorities," "methodical negotiation between the firm and the authorities," or "constraining pressure" applied to the big firm by the political authorities” (Meardon, 2001:10).

Como foi dito acima, não se pode confundir uma aglomeração com um pólo de crescimento. Mas não se deve também confundir o conceito de pólo com o de grande empresa. Como afirma Aydalot, uma grande empresa pode impulsionar a formação de um pólo, mas somente na medida em que seja “*capaz de generar un proceso de difusión de innovaciones y de dinámica sectorial a su alrededor, de tal forma que surja un conjunto de pequeñas empresas vinculadas a la gran empresa*” (apub. Barquero 1997:02).

Alguns limites da teoria

Não se tem aqui a pretensão de apresentar um exame mais detalhado das críticas feitas à teoria dos pólos, mas apenas destacar alguns aspectos relevantes para o objetivo da tese⁵. Em primeiro lugar cabe destacar uma crítica dirigida a uma certa indefinição do conceito. Alguns autores, Fürst et al (1982), por exemplo, argumentam que o conceito carece de “uma interpretação operacional quanto ao desenvolvimento dinâmico dos pólos de crescimento” e de não se ter “estatuído o sistema de condições sob os quais os pólos de desenvolvimento funcionam” (pp.119).

No entanto, qualquer observação quanto a estas limitações deve levar em conta que a teoria dos pólos nunca foi, ou pretendeu ser, uma “teoria das aglomerações”. Fazendo jus à sua inspiração schumpeteriana, a teoria dos pólos é uma teoria dinâmica do desenvolvimento industrial, voltada para a compreensão das transformações estruturais e da inovação. O desenvolvimento é concebido como a aparição e desaparecimento de produtos, empresas e indústrias, como resultado do impacto setorial e espacial da introdução de inovações de produtos, processos e organizações. Por isto, é amplamente reconhecido, mesmo entre os autores da ‘primeira geração’, que a teoria do desenvolvimento polarizado é mais adequada para explicar a incidência geográfica do desenvolvimento entre as aglomerações do que as aglomerações geográficas *per se* (Hermansen, 1977:52).

⁵ Para maiores detalhes ver Prado (1981).

Em contraste com esta base dinâmica, a necessidade de se compreender as relações e interdependências industriais levou à adoção de um referencial teórico essencialmente estático – como o quadro de insumo-produto do tipo Leontief. O recurso à formalização das interdependências industriais nos termos dos quadros de insumo-produto, se manifestou mais acentuadamente entre aqueles voltados mais diretamente às tarefas do planejamento regional. Embora se registre na literatura um amplo acordo sobre a necessidade deste tipo de complemento, alguns autores no final dos anos 70, como Lasuén, já alertavam que a necessidade de tornar ‘operativa’ a teoria dos pólos, havia conduzido a um exagerado uso da matriz de insumo-produto. Este fato, segundo Lasuén, teria:

“despojado o conceito de ‘pólo de crescimento’ de seu significado original, temporal e dinâmico, sobrecarregado o seu conteúdo estático... o uso intenso da técnica de insumo-produto tem afastado a escola (francesa) da tradução original feita por Perroux do desenvolvimento schumpeteriano” (apub. Hermansen, 1977:36)

Sobre este ponto Prado (1981) apresenta uma concepção distinta. Prado está de acordo com a afirmação de Lasuén de que os dados de insumo-produto não são capazes por si mesmos de explicar o processo de desenvolvimento econômico. No entanto, argumenta que a crítica de Lasuén é injusta porque não se trata de uma escolha mutuamente excludente, ou seja,

“A opção pelo critério de intensidade de fluxos de bens e serviços não exclui o critério de dinamismo tecnológico; ao contrário, complementa-o, já que é justo ver o primeiro como pré-condição para a importância do segundo” (Prado, 1981:48).

A discussão sobre a teoria dos pólos será retomada mais adiante, após a exposição sobre industrialização difusa e distritos industriais.

1.2 - Industrialização Difusa, Distritos Industriais e Sistemas Produtivos Locais

Na virada dos anos 70, enquanto o debate sobre as políticas regionais clássicas (ou convencionais) girava em torno de sua eficiência e dos compromissos governamentais com sua implementação, ocorreram importantes mudanças tanto no plano da teoria como da reestruturação da economia. No final dos anos 70 surgem importantes contribuições para o desenvolvimento de alternativas ao paradigma dominante de políticas de desenvolvimento regional. Dentre estas contribuições, Helmsing destaca os trabalhos de Walter Stohr & Fraser Taylor [1981] e John Friedmann [1978]. Apesar de algumas diferenças, estas abordagens possuem em comum, além das controvérsias levantadas pelos dois trabalhos, a "busca por alternativas de desenvolvimento endógeno baseadas nos atores, recursos e capacidades locais" (1999:02).

Durante os anos 80 mudanças significativas na economia, como a abertura das economias nacionais e reestruturação dos processos produtivos, produziram importantes modificações na geografia das economias regionais. Enquanto este processo afeta negativamente algumas regiões, cujos processos de industrialização pareciam bastante consolidados, emergem no cenário mundial novos centros de crescimento (as 'regiões ganhadoras'), que chamam a atenção por apresentar uma indústria de alta competitividade e com características bastante diferentes dos padrões clássicos. Esta

nova perspectiva (ou "modelo") de industrialização regional, captadas na literatura através das noções de especialização flexível, industrialização difusa, Distritos Industriais (DIs) e sistemas produtivos locais (SPL), terá profundas influências no desenvolvimento das segunda e terceira gerações de desenvolvimento regional.

O caso mais paradigmático é, sem dúvida, o da região nordeste da Itália. Ao analisar a experiência desta região, que passou a ser conhecida como Terceira Itália, os pesquisadores italianos (especialmente Beccattini, Brusco, Bagnasco, Garofoli) procuraram identificar as características que as tornaram distintas das experiências clássicas de industrialização.

Em primeiro lugar, este processo de industrialização não resultou de políticas públicas explícitas; ao contrário, resultou de um processo de crescimento ‘espontâneo’. Segundo, o seu padrão de localização não foi concentrado nos grandes centros urbanos, mas difuso territorialmente, destacadamente em regiões relativamente rurais. Terceiro, o processo se verificou predominantemente nos setores da indústria considerados ‘leves’ ou ‘maduros’ (confeções, calçados, mobiliário, cerâmica etc.). Por fim, os principais agentes deste processo foram as PMEs (Saraceno, 2000a:07). Portanto, o adjetivo ‘difuso’ pode ser apreendido em contraposição a ‘concentrado’ (ou polarizado) tanto no aspecto territorial como social.

Há um generalizado consenso entre os estudiosos sobre a idéia de que a experiência de industrialização da Terceira Itália foi produto de uma especial conjugação de fatores endógenos e exógenos. Os fatores externos são basicamente aqueles relacionados com os paradigmas da especialização flexível, especialmente a diversificação ou segmentação da demanda e a flexibilização e descentralização produtiva. É evidente que por si só estes fatores são insuficientes, o que nos leva desde já a descartar qualquer confusão entre descentralização produtiva ou desconcentração industrial e industrialização difusa (ou descentralizada).

Ressaltar os fatores endógenos tem, portanto, uma dupla implicação: a existência prévia de uma ‘economia’ difusa (grande número de pequenos empreendimentos agrícolas e artesanais) e condições sócio-culturais (capital social) que permitiram a um grande número de (novos) empreendedores tirar proveito das condições externas favoráveis. Isto implica afirmar que, em que pese o papel dos ‘impulsos externos’ através da descentralização produtiva, a industrialização difusa é caracterizada mais por continuidades em relação às estruturas sócio-econômicas locais do que por rupturas – como ocorre nas políticas clássicas de ‘transplantes’ de indústrias. Por isto a ênfase de vários autores no adjetivo ‘endógeno’ para caracterizar esta forma de desenvolvimento.

A ênfase no caráter endógeno do desenvolvimento não se traduz somente na utilização dos recursos locais, mas sobretudo na capacidade dos atores locais de controlar o processo de acumulação, de internalizar as informações e conhecimento externos e de reagir à pressões externas (Courlet & Pecqueur, 1996: 93). Isto se reflete na própria noção de ‘território’, que não é mais concebido de forma passiva, como “simples espaço delimitado de recursos”. Perrin [1992], sintetiza as concepções que atribuem uma dimensão ativa ao território, que passa a ser compreendido como “*o modo de estabelecimento de um grupo, no ambiente natural, que na organização da localização das atividades, instaura e faz prevalecer as condições da comunicação-linguagem e da aprendizagem coletiva*” (apub. Gilly & Pecqueur 1995:304).

Esta concepção de território permite por em relevo as três dimensões básicas dos ‘efeitos de proximidade’ que propiciam o surgimento de processos de aprendizagem coletiva: proximidade geográfica; proximidade organizacional, cuja base são as complementaridades técnico-produtivas; e proximidade institucional. A ‘proximidade institucional’ é de particular importância para a coesão social dos SPLs na medida em que se fundamenta nas “*lógicas das ações coletivas fundadas em convenções e instituições locais criadas, adaptadas e/ou partilhadas pelos atores*” (Gilly & Pecqueur 1995:307)⁶.

Na literatura sobre o tema, os termos/conceitos ‘industrialização difusa’, ‘distritos industriais’ e ‘sistemas produtivos locais/localizados’ são às vezes usados como sinônimos. Convém esclarecer melhor esta confusão. Pode-se definir sistemas produtivos locais como as formas particulares, ou a delimitação geográfica, que o processo ou modelo mais geral de industrialização difusa pode assumir⁷. Como veremos em seguida, o conceito marshalliano de DI foi reativado para estudar o ‘funcionamento interno’ de algumas formas particulares de organização industrial e territorial. Portanto, um DI, que será abordado na próxima seção, pode ser considerado como um tipo especial de SPL.

Segundo Courlet & Pecqueur (1996), SPL é uma espécie de conceito síntese que visa apreender as relações entre as dinâmicas econômicas e o território. Para estes autores, mais importante do que proceder a uma tipologia exaustiva dos SPLs é reconhecer a sua diversidade. Isto implica em um afastamento das concepções normativas que prescrevem e apostam em uma via única de desenvolvimento. O desenvolvimento deve ser entendido como um processo social, e não meramente técnico, cuja determinação depende da conjugação de fatores históricos, culturais, políticos e econômicos.

Mais recentemente tem se difundido no Brasil a utilização da noção de ‘arranjos produtivos locais’. A substituição de ‘sistemas’ por ‘arranjos’, certamente, visa atribuir maior generalidade e flexibilidade ao conceito.

1.2.1 Os Novos Distritos Industriais e o papel das economia externa

O debate em torno dos distritos industriais é marcado por uma série de estudos realizados de forma quase simultânea em diferentes países. Inicialmente restrita aos trabalhos da “Escola Italiana”, a discussão em torno dos DIs adquiriram maior abrangência e relevância com o trabalho de Pior & Sabel publicado em 1983. Utilizando uma expressão de Georges Benko (1996), o “golpe de gênio” destes autores foi interpretar os DIs italianos, juntamente com algumas outras experiências similares, como casos particulares de uma tendência mais geral (1996:57). Segundo Storper (1997:05), a originalidade do trabalho de Pior & Sabel está na apreensão da experiência dos DIs sob a forma de um modelo, especialização flexível. Utilizando-se da abordagem regulacionista, pelo menos de alguns de seus conceitos, estes autores interpretaram os DIs como um marco divisor (*second industrial divide*, como sugere o título de seu livro) entre uma era baseada em uma rígida estrutura de produção de massa, a era fordista, e

⁶ Este ponto será discutido mais adiante na abordagem da “Escola Californiana”.

⁷ Utilizando uma analogia pode-se dizer que os SPLs e DIs estão para a industrialização difusa assim como os pólos estão para o desenvolvimento polarizado.

uma estrutura marcada pela combinação de especialização e flexibilização da produção. Os DIs seriam, portanto, o desdobramento espacial deste modelo de especialização flexível.

O funcionamento deste tipo particular de organização industrial foi explicado através da utilização do antigo conceito de “distrito industrial (DI), de Alfred Marshall. Os DIs se caracterizam pela aglomeração territorial de pequenas e médias empresas especializadas em determinada etapa do processo produtivo, o que permite uma certa divisão social do trabalho entre as firmas. A proximidade geográfica e a complementaridade permite um tipo de coordenação econômica baseado na reciprocidade e cooperação, sem contudo eliminar a concorrência entre as empresas (Bagnasco, 1999; Becattini, 1999; Benko, 1996).

Enquanto no "fordismo", a estrutura da grande fábrica permite a captação de economias (internas) de escala, a dinâmica interna dos DIs possibilita a captação de 'economias de aglomeração' (escala e escopo), que são externas à empresas, mas internas à aglomeração de PMEs.

Como veremos a seguir, a compreensão do papel das economias externas passa a assumir uma centralidade cada vez maior no debate sobre a formação e funcionamento dos NDIs ou das aglomerações.

O papel das economias externas

Parece haver na literatura sobre desenvolvimento regional, especialmente nos autores que abordam o tema das aglomerações industriais, uma crescente preocupação com o papel das economias externas (ou de aglomeração). No entanto parece também haver pouca preocupação em explicitar estes conceitos – às vezes há mesmo uma confusão dos termos.

Em primeiro lugar é preciso distinguir entre economias de aglomeração/externas e economias de urbanização. Em termos gerais, o primeiro conceito se refere às vantagens auferidas por uma indústria, não vinculadas diretamente com sua atividade, devido à sua localização em determinada ‘aglomeração’. O último conceito se refere aos ‘benefícios’ oferecidos pelas cidades a todas as empresas que ali se instalam. Tratam-se geralmente de: infraestrutura adequada (energia, água, transporte, habitação etc.); serviços especializados (bancos, escolas etc.) (cf. Manzagol, 1985:82). Note-se que, necessariamente, a existência de economias de urbanização não implica na existência de economias externas, e vice-versa.

Devido à sua importância vamos detalhar melhor o conceito de externalidades. As abordagens das economias externas partem geralmente do trabalho de Marshall [1920] sobre os ‘distritos industriais’ (Schmitz & Nadvi, 1999; Helmsing, 2000). As externalidades marshallianas são de 3 tipos: mercado de trabalho desenvolvido, ou seja, existência de um ‘pool’ de mão-de-obra qualificada/especializada; fácil acesso a insumos e serviços especializados; e fluxo de informação e conhecimento. Uma outra forma de classificar os tipos de externalidades é encontrada em Scitovski (1969)⁸:

⁸ Cf. Perrat (2000), Meardon (2001) e Martin & Sunley (1996).

- Externalidades pecuniárias: exprimem-se através do mercado e influenciam os preços dos fatores. Ou seja, trata-se da internalização pela firma, via mercado, de fatores que propiciarão uma redução de custos; e
- Externalidades tecnológicas: referem-se a relações não comerciais e influenciam a eficácia dos fatores. Tratam-se dos ‘spillovers’ (de conhecimento) da função de produção de uma firma para outra.

As externalidades pecuniárias (EP) correspondem aos dois primeiros tipos marshallianos, enquanto que as externalidades tecnológicas (ET) correspondem ao terceiro. Entre os autores mais recentes que enfatizam a importância das economias externas para o estudo das aglomerações e dos (novos) padrões/vantagens locais, pode-se identificar duas linhas de pensamento. Uma trabalha com uma definição mais reduzida do conceito de economias externas, enfatizando a importância das EP; a outra, ao contrário, procura ampliar as referências teóricas, apontando as limitações do conceito (EP+ET). A primeira pode ser exemplificada pela (nova) economia geográfica de Paul Krugman e segunda por um conjunto de autores que estudam os novos distritos industriais. Entre estes últimos pode-se distinguir os pesquisadores da (nova) geografia econômica (Escola Californiana de Economias Externas), cujo maior expoente é Michael Storper.

1.2.2 A Economia Geográfica de Paul Krugman

A economia geográfica descende diretamente da Nova Teoria do Comércio Internacional⁹. Alguns elementos desta teoria têm propiciado a incorporação da dimensão espacial na análise econômica. Em primeiro lugar destaca-se o papel dos rendimentos de escala crescentes, em lugar da dotação natural de fatores, para a explicação do padrão de especialização e do comércio interindustrial entre países. Ao contrário da teoria tradicional, que supunha a existência de retornos constantes e competição perfeita como base das vantagens comparativas, para a nova teoria, competição imperfeita e retornos crescentes são características amplamente presentes nas economias industriais contemporâneas. Em segundo lugar, o padrão de especialização é, em grande medida, determinado por acidentes históricos. No entanto, uma vez estabelecido, não importa por qual razão, este padrão é reforçado (*locked in*) por ganhos cumulativos produzidos pelo comércio. A especialização passa, portanto, a ser fortemente determinada por sua trajetória histórica (*path dependence*). Segundo Martin & Sunley (1996:263), estes são os elementos que, somados às teorias locais, formam o cerne da Economia Geográfica de Paul Krugman¹⁰.

A concentração geográfica da produção se explicaria, portanto, pela possibilidade de retornos crescentes à escala, que se refletem na presença de economias externas. O argumento se estrutura da seguinte maneira. Cada produtor procura atender um mercado (mais amplo possível) a partir de um único ponto. Visando minimizar os

⁹ Para uma detalhada exposição desta teoria ver Rainelli (1998).

¹⁰ Neste sentido a economia geográfica pode ser considerada, segundo Martin & Sunley (1996), como um “híbrido” da NTCI e da teoria local. No entanto, em comparação com a geografia econômica, que é um campo eminentemente interdisciplinar, a economia geográfica se inscreve mais apropriadamente no campo da teoria econômica (cf. Meardon, 2001).

custos de transporte, a preferência é, portanto, pela localização onde há farta disponibilidade de insumos e ampla demanda para seus produtos. As aglomerações são iniciadas por ‘acidentes históricos (pelo menos os EUA), mas uma vez instaladas refletem uma lógica de ‘causação circular cumulativa’ - aglomeração ocorre onde há amplo mercado e o mercado é maior onde há aglomeração – que reforçam e prolongam os efeitos acidentais. (Krugman, 1994:465).

Em trabalhos mais recentes Krugman (1998) expõe estes argumentos de forma mais sistemática. A configuração espacial de uma economia é apresentada pelo autor no quadro abaixo como o resultado de forças centrípetas e forças centrífugas.

Quadro 1. Forces Affecting Geographical Concentration

<i>Centripetal forces</i>	<i>Centrifugal forces</i>
Market size effects (linkages)	Immobile factors
Thick labor markets	Land rents
Pure external economies	Pure external diseconomies

Fonte: Krugman (1998).

A coluna esquerda apresenta as três fontes das clássicas economias externas marshallianas. Um amplo mercado local propicia a criação de efeitos de encadeamento para frente e para trás; uma concentração industrial e um amplo (denso) mercado de trabalho se reforçam mutuamente: empregados encontram empregadores mais facilmente e vice-versa; e, por fim, a concentração da atividade econômica em um local pode criar, por meio dos *spillovers* de conhecimento, economias externas (“mais ou menos”) puras. Do outro lado, as forças que atuam contra a concentração: fatores fixos ou imobilizados (terra, recursos naturais); aumento de alguns custos, como aluguéis, causados pela própria concentração; e as deseconomias externas, como congestionamento e poluição (ibid. pp. 03)

É importante enfatizar que Krugman reconhece que em todas as aglomerações se encontram uma combinação de todos estes fatores: “*In the real world not only agglomeration in general, but any particular example of agglomeration, typically reflects all items on the menu*”. No entanto, por razões ditadas pela “estratégia de modelização”, mais do que por julgamentos de ordem empírica, o autor opta pela simplificação destes fatores: “*To conduct analytical work on economic geography, however, it is necessary to cut through the complexities of the real world and focus on a more limited set of forces*” (1998:04).

Vale ressaltar, portanto, que o autor considera apenas os dois primeiros tipos de externalidades marshallianas (EP) e exclui de seu modelo o terceiro tipo (as ET). Em Krugman (1994:565), o argumento para a não consideração das externalidades tecnológicas se desdobra em razões teóricas, de ‘princípios’ e empíricas¹¹:

¹¹ Em Krugman (1995) o argumento é exposto de forma diferente. O autor questiona, para alguns casos, a distinção entre externalidades pecuniárias e tecnológicas, introduzida por alguns economistas nos anos 40 e 50, com um sentido distinto daquele utilizado por Marshall – que nunca teria feito tal distinção (p.50).

- 1) Segundo o autor, por uma “questão de princípio” o foco dos estudos sobre as aglomerações não pode ser as economias externas **puramente tecnológicas**, devido à sua dificuldade ou impossibilidade de modelização. Os ‘spillovers’ de **conhecimento tecnológico**, por serem invisíveis, não deixam pistas registradas em papel e não podem ser mensurados e ‘rastreados’;
- 2) Embora pouco mencionado pelos autores que discutem a sua contribuição, Krugman também apresenta uma razão de ordem empírica. A partir de alguns ‘exercícios estatísticos, ele conclui que nos EUA, muitas das indústrias altamente localizadas (no passado e presente) não pertencem ao setor de alta tecnologia. Ao contrário, aquelas com maior grau de concentração são as relacionadas com o setor têxtil, em Piedmont (Carolinhas e Geórgia).

Pode-se, portanto, resumir os argumentos de Krugman da seguinte forma: retornos crescentes e mercados ‘desenvolvidos’ se refletem na forte presença de economias externas nas aglomerações.

1.2.3 A Escola Californiana: Externalidades e Convenções

O desenvolvimento do debate sobre os distritos industriais levou a uma proliferação do uso dos conceitos de flexibilização e DIs, que às vezes assumem conotações distintas das originais. Helmsing (1999), apresenta uma classificação destas abordagens de acordo com dois planos teóricos distintos. De um lado, em um nível macro, as teorias de industrialização e desenvolvimento regional, com ênfase nas questões da especialização flexível e constituições das aglomerações. De outro, em um nível ‘meso’, as perspectivas teóricas que se concentram menos nos aspectos macro regionais e espaciais e mais nas PMEs e suas interações dentro das aglomerações (ibid, p.18).

Autores como Storper, Scott e Walker são apontados como importantes representantes da primeira perspectiva teórica. Já na metade dos anos 80, “Escola Californiana” de geografia econômica também se ocupava da problemática em torno do surgimento de um novo paradigma produtivo¹². Um bom resumo do percurso teórico percorrido por esta escola encontra-se em Storper (1997). A partir dos estudos empíricos realizados em seu estado no início dos 80, já ecoando o trabalho de Pior & Sabel, emergiu uma concepção que vinculava a flexibilização com a divisão do trabalho na produção e, via análise de custos de transação, com a aglomeração. Assumia-se que em condições de incerteza, devido às mudanças na tecnologia e no mercado, as empresas optam pela externalização (desintegração vertical) a fim de minimizar os riscos e maximizar os benefícios da especialização. A desintegração da produção, por sua vez, aumenta os custos de transação das relações insumo-produto, especialmente nos casos em que as distâncias geográficas são consideráveis. Desta forma a aglomeração é vista como resultado das tentativas de minimização dos custos de transação¹³.

¹² Para um resumo das concepções desta escola ver Klink (2001).

¹³ Embora com perspectivas diferentes, esta abordagem se aproxima em alguns pontos da nova geografia econômica de Paul Krugman, que explica a concentração geográfica de atividades produtivas pelas possibilidades de retornos de escala (Storper, 1997:13).

Benko (1996:96), com uma boa pitada de ironia, faz a seguinte crítica desta opção teórica de Storper e da escola californiana: “embora conhecendo a abordagem regulacionista da qual tomavam parte da terminologia, apoiaram-se essencialmente em análises, neomarxistas ou neoclássicas (as de Coase, 1937, e de Williamson, 1975), da dinâmica da divisão do trabalho e dos efeitos externos da aglomeração” (1996:96). No entanto é o próprio Storper, em um trabalho mais recente, que reconhece os limites da economia dos custos de transação para a abordagem da problemática da aglomeração. Segundo este autor, já no final dos 80 os maiores expoentes da escola californiana haviam se tornado “mais sensíveis para a possibilidade de que a aglomeração era em si mesma uma *fonte* da dinâmica industrial” (Grifo no original) (Storper, 1997:11). As aglomerações, ao se constituírem como comunidades industriais, possuem uma dinâmica endógena de desenvolvimento.

Paralelamente a este distanciamento da economia dos custos de transação, ocorre uma maior aproximação desta escola com a tradição institucionalista. Ganha corpo a concepção de que o mercado, e mesmo os vários tipos de contratos, são insuficientes para a coordenação das transações em uma aglomeração industrial, daí a importância de instituições apropriadas. Mas vale ressaltar que também em relação às instituições, Storper se distancia da chamada Nova Economia Institucional: “nós tentamos ir além do quadro teórico Williamsoniano para argumentar que os ‘arranjos institucionais’ das aglomerações [...] eram, eles mesmos, produtos de um ambiente institucional mais abrangente e, ao mesmo tempo, geradores de futuras escolhas de caminhos de desenvolvimento” (1997:11). Aqui a trajetória da escola californiana se reencontra com as abordagens originais sobre os DIs: “depois de um giro de 360 graus nos reencontramos com os autores iniciais das teses da especialização flexível (e o tema Marshalliano da ‘atmosfera’), embora com uma perspectiva diferente sobre o papel das instituições no processo de desenvolvimento” (Storper, 1997:11). Nos termos do esquema de classificação adotado, poderia-se dizer que ocorreu uma aproximação destes autores com a perspectiva ‘meso’ dos DIs. Esta nova perspectiva, como veremos, foi fortemente influenciada pela Teoria Evolucionária (TE).

A ‘Santíssima Trindade’ e as duas trajetórias do desenvolvimento

Segundo Storper, de forma semelhante aos recentes desenvolvimentos ocorridos na teoria econômica, na economia regional (e geografia econômica) também tem ganhado força um paradigma heterodoxo¹⁴. Este paradigma envolve o que ele chama de nova “santíssima trindade”: tecnologia, organizações e territórios.

Tem ocorrido considerável avanço teórico relacionado com cada elemento da Trindade. Assim, por exemplo, já está relativamente difundida a distinção entre tecnologias padronizadas, dependentes de escala e não padronizadas, que possibilitam variedade e flexibilidade na produção; os trabalhos de Williamson, entre outros, avançaram muito na compreensão das organizações; os estudos em economia do território foram significativamente enriquecidos com a incorporação das contribuições sobre tecnologia e organizações. No entanto, para Storper ainda há uma grande lacuna neste paradigma. Apesar de ter captado corretamente a Trindade, a análise de seu conteúdo é ainda parcial. Isto se deve ao fato de que “a economia regional heterodoxa,

¹⁴ Para uma discussão detalhada sobre a convergência entre as várias correntes heterodoxas e a emergência de um novo paradigma na teoria econômica ver Wilkinson (1997).

como a economia em geral, continuam a ser controladas pela metáfora do sistema econômico como máquinas, com insumo-produtos de tipo *hard*” (1997:28).

Esta “mecânica do desenvolvimento econômico” deve ser complementada por outra abordagem, cuja “metáfora guia seja a *economia como relações*, o *processo econômico como conversação e coordenação* e os sujeitos do processo não sejam fatores mas *atores humanos reflexivos*”. Há, portanto, uma mudança de concepção sobre a natureza do processo econômico, a ênfase muda da acumulação de ‘ativos materiais’ para os ‘ativos relacionais’ (*relational assets*). Isto implica também em redefinir as economias regionais como “estoques de ativos relacionais” (p.28)

Esta abordagem é assumidamente influenciada pela TE, desenvolvida inicialmente por Nelson & Winter e refinada posteriormente, entre outros, por Dosi e Arthur. Embora o foco principal da TE não seja a questão da territorialidade ou das regiões, Storper argumenta que, adequadamente adaptado, seu instrumental teórico - especialmente as noções de ‘dependência de caminho’ e ‘interdependências não-comerciais’ - permite identificar e analisar os aspectos intangíveis de determinada aglomeração ou economia regional.

Em contraste com a tradição neoclássica, para a TE a tecnologia se desenvolve por trajetórias que envolvem um conjunto de escolhas caracterizado por fortes irreversibilidades e incertezas quanto ao resultado final. Isto implica que determinadas escolhas feitas no presente, além de excluir outro conjunto de possibilidades, não conduzem necessariamente a um resultado ótimo. Em outros termos, o menu de escolhas do presente depende das escolhas feitas no passado. Para a TE tudo o que “fazemos é dependente do caminho, isto é, verdadeiramente histórico” (1997:18)¹⁵.

Para Storper não é uma surpresa que, trabalhando com o tema da mudança tecnológica, a TE ‘descobriu’ o território. Devido ao caráter não completamente codificável de certas modalidades de conhecimentos e práticas, os intercâmbios entre organizações, freqüentemente, ocorrem fora das relações ‘insumo-produto’, isto é, os transbordamentos tecnológicos ocorrem por meio de interdependências não-comerciais. Especialmente nos casos em que as trajetórias tecnológicas ainda estão abertas, e portanto conhecimentos e práticas não estão codificados, a aglomeração apresenta vantagens para o intercâmbio e aprendizado das empresas e organizações¹⁶. Há nestes casos uma nítida tendência para se desenvolver a ‘dependência de lugar’, ou a territorialização das inter dependências não-comerciais. Aqui a influência da Teoria das Convenções (TC) é também nítida. Interdependências não-comerciais devem ser captadas sob as formas de “convenções, regras informais e hábitos que coordenam os atores econômicos sob condições de incerteza” (1997).

Em uma publicação anterior, Storper (1994) argumenta que a dificuldade das abordagens tradicionais em lidar com a questão das aglomerações no mundo contemporâneo, é que estas estão focadas apenas nas relações insumo-produto, o que por sua vez traz grandes limitações ao conceito de externalidades. Nas abordagens tradicionais os temas da aglomeração e territorialização, são tratados com a noção de externalidades *hard* diretas, produzidas pelas relações comerciais entre as firmas.

¹⁵ Dosi & Salvatore (1992:179) se diferenciam também em relação às concepções de Williamson: “a noção de Dependências de caminho vai mais além das noções de irreversibilidades da economia dos custos de transação. Ela reconhece que a ‘história conta’”.

¹⁶ Para maiores detalhes cf. Dosi & Salvatore (1992).

Deixa-se, portanto, de apreender a importância das cadeias comerciais indiretas¹⁷. No entanto, mesmo ampliada, a noção de externalidades *hard* é “insuficiente para dar conta do que sabemos sobre o aprendizado tecnológico e organizacional” (1994:40).

Dá a necessidade de se introduzir a noção de externalidades *soft*, ou seja, as relações de interdependências não-comerciais entre os atores em uma economia local. Trata-se das convenções, regras e acordos formais e informais, que os atores constroem para coordenar suas relações comerciais diretas e indiretas. Longe de possuírem importância secundária, as convenções são cruciais tanto para o funcionamento e competitividade das cadeias comerciais como para a produção de aprendizado tecnológico e organizacional. Na verdade, as convenções funcionam como uma ‘cola’ “por trás das cadeias comerciais” (p.41).

O enfoque das convenções como interdependências não-comerciais possui grande relevância para o desenvolvimento regional. Em primeiro lugar, porque as interações promovidas entre os atores pelas convenções tendem a ser territorializadas. Em segundo, as convenções são geradas pelas práticas dos atores em determinada economia local, sendo portanto, “por definição, formas de coordenação altamente endógenas” (p.42). A principal implicação deste enfoque, que coloca em um mesmo patamar de importância os vínculos comerciais e não-comerciais, o *hard* e o *soft*, é que o desenvolvimento passa a ser visto em termos, não de uma, mas de duas trajetórias: tecnologia e convenções. É precisamente a “trajetória das convenções ou interdependências não-comerciais que geram a necessária coordenação entre atores para o cumprimento da trajetória tecnológica” (p.46)

1.2.4 Nova Geografia Econômica X Nova Economia Geográfica

Como procurou-se mostrar, a ‘Nova Geografia Econômica’, assim como boa parte da literatura sobre os distritos industriais, e a ‘Economia Geográfica’ de Paul Krugman constituem abordagens bastante diferentes, cada qual com origem, objetivos e metodologias distintas¹⁸. A NGE possui características marcadamente interdisciplinares, enquanto a EG é estritamente vinculada à teoria econômica, se caracterizando como um híbrido da teoria neoclássica da localização com a Nova Teoria do Comércio Internacional. No entanto, devido à importância assumida por estas ‘escolas’, um crescente número de estudos tem procurado destacar não só as suas diferenças, mas também os pontos de contato. Alguns estudos buscam a comparação visando explorar as possibilidades de fertilização cruzada entre as duas abordagens (Helmsing, 2000; Martin & Sunley, 1996). Outros enfatizam as possibilidades e limites destas abordagens para a análise de processos de desenvolvimento regional (Perrons, 2001). Destaca-se a seguir algumas particularidades de cada abordagem:

A EG focaliza mais os efeitos de mercado, o balanço entre forças centrípetas e centrífugas, enquanto a NGE enfatiza os aspectos contextuais e relacionais (sociais) do

¹⁷Para exemplificar Storper (1994:40) cita o caso de duas indústrias que não comercializam entre si mas dependem de tipos similares de conhecimento tecnológico, relacionam com fornecedores de insumos similares e recorrem ao mesmo mercado de trabalho e instituições de treinamento. Note-se que embora não haja relação de compra-e-venda entre as firmas aglomeradas, trata-se de cadeias comerciais e o “transbordamento tecnológico e as economias externas correspondentes são muito importantes, tanto para as companhias engajadas nesse nexo tecnológico como para a região”.

¹⁸ Para uma ampla revisão das diversas correntes da geografia econômica ver Scott (2000).

comportamento econômico. A EG reconhece a importância dos *spillovers* de conhecimento, mas não os incorporam na análise porque seu caráter intangível não possibilita seu enquadramento em modelos formais. Em contraste, são exatamente os fatores intangíveis ou *softs* que a NGE enfatiza: convenções, formas de coordenação, atmosfera, *spillovers* tecnológicos, processos de aprendizagem. O contraste das opções metodológicas é óbvio. A EG privilegia, de maneira exclusiva, as técnicas de modelagem formal, baseadas na dedução e obtenção de ‘provas matemáticas’. A NGE se apóia mais extensamente em métodos indutivos, estudos de caso, e privilegia o trabalho mais descritivo.

Para Martin & Sunley (1996:273), ressaltar este contraste entre as duas abordagens serve como um alerta sobre os limites de cada uma:

“On the one hand, Krugman’s contrary emphasis on pecuniary relations is a reminder to geographers not to lose sight of market effects. But on the other hand, Krugman’s neglect of externalities that are intangible and leave no paper trail appears too restrictive”

As duas abordagens compartilham o reconhecimento de que o desenvolvimento das regiões depende de sua trajetória histórica (*path dependence*) e está sujeito a processo de *lock in*. No entanto, vale ressaltar uma particularidade da concepção da EG, particularmente de Krugman. A história ‘conta’ tanto para o estabelecimento das condições (acidentais) iniciais como para o subsequente processo de auto-reforço destas condições, que podem ser *locked in* em determinado padrão de especialização e desenvolvimento. Neste ponto, Krugman expressamente reconhece, pelo menos no aspecto formal do argumento, a influência dos pioneiros da economia do desenvolvimento; especialmente no que diz respeito aos mecanismos de causação cumulativa que tendem a reforçar padrões de desenvolvimento regional desigual.

Neste aspecto a NGE se baseia mais extensamente nos trabalhos de Paul David e Brian Arthur. No entanto, mais do que a herança teórica, importa ressaltar o ‘conteúdo’ de cada abordagem. Para Krugman, *path dependence* e *lock in* estão estritamente relacionados com a existência de retornos crescentes e de externalidades (pecuniárias), associadas com o fenômeno da aglomeração industrial. Não se considera, portanto, a influência de fatores institucionais e das estruturas sócio-culturais no sentido de facilitar ou dificultar processos de desenvolvimento local. Em contraste, vários estudos da NGE procuram demonstrar que a ‘densidade’ e a natureza das ‘externalidades’ sócio-institucionais desempenham um papel fundamental na determinação das trajetórias das economias regionais (Martin & Sunley (1996:286).

Apesar das diferenças apontadas acima, existem também algumas semelhanças entre as duas abordagens. Segundo Perrons (2001:16), são exatamente estes pontos em comum que limitam a contribuição de ambas para o estudo dos processos de desenvolvimento regional. Em primeiro lugar, o foco ou a unidade de análise recai exclusivamente sobre as firmas (isoladas ou agrupadas), ou seja, a preocupação é com o desenvolvimento “*within regions rather than the development of the region as a whole*”. Este viés limita também a consideração do contexto nacional e, por consequência, deixa-se de considerar o papel que as instituições estatais poderia jogar no sentido de mediar os ‘processos globais’, visando produzir resultados mais equitativos para as pessoas e as regiões. Por fim, há pouca consideração sobre o ‘desenvolvimento dentro

das firmas'. Este processo é fundamental não só para a determinação da renda, mas para a configuração do conjunto de oportunidades disponíveis para as pessoas da região.

1.3 Ação Coletiva e Promoção de *Clusters*

Entre a vasta literatura sobre os NDI ou *clusters*, começa a se destacar, especialmente nos anos 90, um grupo de estudos voltados mais diretamente à formulação e implementação de políticas públicas. Diferente de alguns estudos da década anterior que procuravam ressaltar as particularidades e aspectos não replicáveis das experiências de industrialização localizada¹⁹, estes estudos buscam extrair destas experiências concretas as lições para políticas de promoção de *clusters*. Uma das questões mais presentes nos estudos orientados para formulação de políticas é o papel desempenhado pela ação coletiva, especialmente para o fortalecimento de *clusters* de PMEs. Apresenta-se a seguir, em um plano mais teórico, a contribuição da 'abordagem' da Eficiência Coletiva sobre o papel da ação coletiva, e uma perspectiva voltada diretamente para a política de promoção de *clusters*.

1.3.1 Eficiência Coletiva: construção coletiva das externalidades

Há hoje um grupo de pesquisadores, formalmente estruturado, que utilizam a 'abordagem' da Eficiência Coletiva na investigação dos *clusters*, especialmente os casos 'bem sucedidos'. Esta seção se limita, no entanto, a discutir os aspectos mais relevantes deste conceito, que foi cunhado e popularizado por Hubert Schmitz (1997 e 1999).

Para este autor, uma séria limitação de grande parte dos estudos sobre localização industrial e funcionamento das aglomerações é que estes se baseiam exclusivamente no papel das economias externas. O argumento é de que as externalidades marshallianas são importantes, mas insuficientes para explicar o vigor das aglomerações industriais²⁰.

Segundo Schmitz (1997), as economias externas não podem captar todos os efeitos da aglomeração porque se referem somente aos subprodutos das decisões de outras firmas: *It is involuntary, it is incidental and herein lies the limitation of a theory which rests entirely on external economies* (pp. 07). Para ele uma das mais importantes contribuições das pesquisas sobre o fortalecimento dos *clusters*, é a constatação de que além das (incidentais) economias externas há frequentemente a presença de uma "força deliberada", que é uma consciente e deliberada busca de ações conjuntas, que por sua vez são facilitadas pela proximidade²¹.

A junção dos aspectos, ou efeitos, incidentais e deliberados originaram o conceito de Eficiência Coletiva, definido como: "vantagens competitivas derivadas das economias externas e ação conjunta". As primeiras podem ser chamadas de EC passiva e a segunda EC ativa. A incorporação da ação coletiva permite distinguir duas

¹⁹ Para mais detalhes sobre esta discussão cf. Garofoli (1996)

²⁰ A referência mais explícita é a Krugman. A crítica de Schmitz é que, apesar de toda a discussão que este autor levanta a respeito do conceito de economias externas, as análises por ele desenvolvidas "ainda permanecem essencialmente marshallianas".

²¹ O autor se refere explicitamente a autores como Pyke & Sengenberger, Brusco, Tandler e Amorim, discutidos na próxima seção.

vantagens da aglomeração: “aquelas que caem no colo do produtor e aquelas que requerem a conjugação de esforços”.

Normalmente se relaciona a existência de concentração/aglomeração e a presença de serviços especializados coletivos, mas esta não deve ser vista como uma relação automática. As aglomerações favorecem a organização das empresas não só para a ‘obtenção’ mas também para a geração, em bases não comerciais, de serviços coletivos. Ou seja, as externalidades são também geradas/construídas pela ação coletiva deliberada.

1.3.2 Ação Coletiva e promoção de *clusters*

Para a discussão deste item, focado na dinâmica interna dos DIs e papel das PMEs, será utilizada, de forma extensiva, o trabalho de Mônica Amorim (1998). A autora utiliza como referência os principais autores desta linha teórica (Pyke & Sengenberger; Brusco; Becattini; Saxenian), além de ‘visitas de campo’ a alguns DIs. A principal característica deste trabalho é o seu foco na formulação de políticas públicas e, devido às próprias exigências de sua formulação²², possui um caráter altamente prescritivo. O objetivo principal é propor a institucionalização dos *clusters* de PME como política para promover o desenvolvimento local.

Partindo da idéia de que o maior problema das PMEs não é o tamanho, a reduzida escala de produção, mas o seu isolamento, a autora foi buscar nas experiências dos *clusters* “bem-sucedidos”, especialmente as experiências da chamada Terceira Itália e do Vale do Silício na Califórnia,

os ingredientes para formulação de sua proposta. Com base neste referencial, a autora define *cluster*²³ como um conjunto numeroso de empresas, em geral pequenas e médias, que se concentram em uma certa área geográfica e opera “em regime de intensa cooperação, onde cada uma das firmas executa um estágio do processo de produção” (1998:24). Para que um *cluster* opere de forma dinâmica, devem se manifestar, tanto nas firmas como no ambiente físico e social que as cercam, as seguintes características: concentração setorial e geográfica de empresas; atividade principal compartilhada por expressivo número de firmas; especialização e divisão do trabalho entre firmas; interação contínua entre firmas, combinando aspectos de competição e cooperação; existência de laços de identidade e confiança entre os proprietários; redes de instituições de apoio, públicas e privadas.

Na origem deste conceito está a concepção Marshalliana de que nos ‘distritos industriais’ as firmas estão “imersas em uma atmosfera tão estimulante e tão propícia à industrialização que é como se o ‘segredo da indústria se encontrasse no ar’” (Amorim, 1998:28). Citando Becattini, a autora sustenta que a aplicação deste conceito implica em um deslocamento da unidade de análise nos estudos sobre organização industrial. Devido à organização das PME em forma de rede, a unidade de análise mais adequada passa a ser todo o *cluster* e não as firmas isoladas.

²² O trabalho foi elaborado dentro das normas do Concurso “Prêmio Novas Idéias para um Novo Nordeste”. O trabalho foi classificado em primeiro lugar.

²³ Segundo a autora os termos ‘*cluster*’, ‘distritos industriais’ e ‘*networks*’ de PME são utilizados na literatura alternativamente. Sua opção (que mantemos nesta exposição) é pelo uso do primeiro termo.

Além dos casos da Terceira Itália e Vale do Silício, são analisadas algumas experiências de sucesso nos países em desenvolvimento. Entre estas vale destacar os *clusters* da indústria moveleira no Ceará (Tendler & Amorim, 1996) e o da indústria de calçados no Vale dos Sinos, Rio Grande do Sul (Schmitz, 1995).

O principal ensinamento destas experiências é que a promoção de PME deve ser vista como foco de uma estratégia de desenvolvimento econômico, e não apenas como instrumento de políticas sociais. Esta concepção baseia-se menos nos argumentos da escassez de recursos para impulsionar grandes empresas (GE) do que no impacto das PME para a economia local. Os impactos gerados pelas GE, geralmente, não atingem uniformemente toda a região, tendendo a produzir um estilo de desenvolvimento “excludente e concentrador”. Em contraste, as estratégias focadas na promoção de *clusters*, além de resolver os problemas de isolamento, escala e competitividade das PME, tendem a gerar a um estilo de “desenvolvimento mais integrador, economicamente mais justo e socialmente mais desejável” (Amorim, 1998:13/14).

Segundo Amorim, as experiências estudadas mostram que as políticas públicas mais bem sucedidas se caracterizaram pelo apoio à atividades produtivas já existentes, em vez de tentar introduzir indústrias, ou outras atividades, desconhecidas pela comunidade. Não se recomenda, portanto, a criação de um *cluster* a partir do nada; as ações devem voltar-se, em primeiro lugar, para identificar nos ‘embriões’ de *cluster* os elementos que obstaculizam o seu desenvolvimento e, somente depois, definir e implementar as medidas de fomento. As políticas de intervenção devem ter um caráter limitado, visando apenas complementar o que faltar, adicionar a “gota d’água”. Citando Tendler, a autora denomina de ‘minimalista’ este tipo de ação (1998:47).

Considerando que uma das principais características de um *cluster* bem sucedido é a coesão do grupo de firmas que o integram, torna-se imperativo a consideração das questões relativas à ‘ação coletiva’. As práticas de cooperação se estabelecem com mais facilidade e solidez quando as partes envolvidas possuem um mínimo de ‘história comum’, quando compartilham valores, cultura, religião, preferências políticas. O fato de compartilhar valores e princípios, estimula a confiança entre as partes, que é o principal ingrediente de uma ação coletiva eficaz. Este tipo de relações sociais, tão importante para o funcionamento de um *cluster* quanto os aspectos econômicos, também não se produz artificialmente a partir de um vazio. Portanto, as situações mais propícias para a promoção de *clusters* de PME, são aquelas em que os produtores possuem um mínimo de experiência produtiva comum e “já ensaiam, por sua própria iniciativa, algumas práticas de cooperação” (p.43).

No entanto, isto não significa que nada se possa fazer para facilitar, estimular e até criar as condições necessárias para a construção desta ação coletiva. Uma das primeiras recomendações da autora para as instituições que se propõe a apoiar ou promover os *clusters* de PMEs, é a necessidade de se “investir tempo” em um trabalho de socialização dos produtores. Isto implica a realização de eventos mais ‘formais’ como reuniões, seminários e debates, visando a construção de objetivos comuns; mas também eventos sociais, culturais e esportivos, onde as relações interpessoais possam fluir mais naturalmente e outros tipos de afinidades possam se estabelecer. Uma base comum de princípios e valores fortalece a confiança entre as partes, o que facilita o desenvolvimento da ação coletiva (p. 42/43).

A importância da ‘socialização’ dos produtores não se esgota nas fases iniciais, é antes de tudo um trabalho permanente. É através destes encontros e reuniões (formais e informais) que muitos problemas relacionados, por exemplo, com equipamentos, mão-de-obra, processos produtivos e comercialização são equacionados. A discussão de problemas comuns, troca de informações e experiências práticas, facilitados pela proximidade territorial, constituem elementos decisivos para o surgimento de inovações e construção do aprendizado. Além disto, é por meio destas situações que os produtores podem acompanhar e discutir o desempenho dos seus pares, criando condições para o surgimento de um tipo de aprendizado baseado no monitoramento mútuo (*learning by monitoring*) (p.45).

O fortalecimento da cooperação em um *cluster* se reveste de uma importância ainda maior se considerarmos que, devido à sua forma de organização (especialização e divisão do trabalho), é ‘natural’ que haja competição entre as firmas. É muito frequente, por exemplo, que embora sejam concorrentes, as firmas tenham que compartilhar cotas de contratos de produção ou se associar para adquirir matéria-prima a preços mais vantajosos. O ideal é que se desenvolva entre as firmas uma relação de ‘cooperação competitiva’.

Este tipo de relação, obviamente, nem sempre é harmonioso. Pelo contrário, é normal, e decorre da própria natureza de suas relações, que ocorram tensões e conflitos em um *cluster*. Para garantir que as relações entre os produtores/firmas se desenvolvam de forma mais fluida, é necessária a existência de um conjunto de instituições permeando o tecido social em que os *clusters* operam. Estas instituições podem funcionar “como colchões de amortecimento de tensões”. Em outros termos, “o entrelaçamento das firmas (*networks*) que compõem um *cluster* deve ser ‘costurado’ e ‘calcificado’ pelas instituições que o cercam e permeiam” (p. 51).

Amorim recorre aos trabalhos de Putnam e de Locke, dois estudiosos da economia italiana, para reforçar a importância das instituições. Com base no primeiro autor, argumenta que mais do que a mera existência de instituições, o que importa é sua natureza. Nas situações (regiões) em que a atuação do conjunto de instituições fortalece a “sociabilidade cívica”, não somente há maior facilidade para o surgimento de ações coletivas, mas também há maiores possibilidades de que estas ações se orientem para a promoção do desenvolvimento. Para Locke, o que mais importa não é o número de instituições ou associações existentes em determinado sistema sócio-político, mas a forma como estas se relacionam. A mediação dos conflitos é mais problemática nos sistemas políticos polarizados, onde os grupos de associações se ‘isolam’ em dois campos opostos. Em contraste, nos sistemas policêntricos, caracterizados por uma densa rede de instituições ‘abertas’ e interligadas por vínculos horizontais, as chances de mediação são maiores devido a uma eventual interferência de terceiros que possuam afinidades com ambas as partes em conflito. Quanto maior for o número de canais de comunicação, de ‘pontes’ (interlocutores) entre as associações, maior a chance de mediação dos conflitos.

1.3.3 Ação coletiva e projeto de desenvolvimento

Conforme mostrado anteriormente, o reconhecimento das limitações do conceito de economias externas levou à elaboração e difusão do conceito de eficiência coletiva. No entanto, apesar das amplas possibilidades deste conceito para análise e formulação de políticas regionais, este ainda permanece restrito ao ‘mundo’ das empresas. O objeto

das ações postuladas se circunscreve à coordenação das relações interfirmas. Conscientes desta limitação, alguns autores propõem a extensão do conceito de governança interfirmas para o âmbito territorial.

A adoção de uma perspectiva de ‘governança territorial’ possui duas implicações básicas: 1) exige um quadro de referências sociais mais amplo para se pensar o problema da coordenação econômica interfirmas; e 2) amplia o foco das atenções, como apropriadamente postula Perrons (2001), do desenvolvimento (das firmas) no interior das regiões para o desenvolvimento das regiões como um todo. Nesta perspectiva o equacionamento dos problemas da ação coletiva ganha uma complexidade maior na medida em que se amplia o leque dos atores sociais e das instituições (organizações) envolvidos. Neste ponto é importante retomar um dos ensinamentos mais importantes das experiências internacionais: o papel desempenhado pelos Fóruns e Agências de desenvolvimento local na alavancagem das economias regionais (cf. Llorens 2001, Casarotto Filho e Pires 1999, Barquero 1997).

Segundo Casarotto Filho e Pires (1999:98), para que tenha maior eficácia, esta ‘nova institucionalidade’ do desenvolvimento local deve se expressar na construção de um “pacto territorial de desenvolvimento” que promova o encontro *“dos diversos atores atuantes no território, com o objetivo de tornar mais eficazes as políticas de desenvolvimento”*. Embora seja um pouco óbvio, é importante destacar também o papel de um ‘projeto de desenvolvimento territorial’, elaborado pelos atores locais, como principal elemento catalisador deste processo (Brusco, apud Veiga 2000:10).

É curioso observar que quase todos estes elementos já estavam presentes nas críticas às políticas tradicionais de desenvolvimento regional e nas formulações sobre desenvolvimento ‘endógeno’ e ‘de baixo para cima’, elaboradas por um importante, embora esquecido, grupo de autores no final dos anos 70, especialmente Friedmann, Weaver e Stöhr. No tanto, como bem observou Veiga (2000:10), é somente com a

“...tortuosa evolução do debate internacional desencadeado pelos estudos sobre os distritos industriais marshallianos, [que] ganhou respaldo científico uma perspectiva contrária à que predominou durante muito tempo nas esferas governamentais e nas organizações internacionais que procuram influenciar os rumos das políticas nacionais” (destaque meu).

1.4- Aprendizagem Coletiva, Inovação e Competências Localizadas

Além de suas aplicações em estudos intra e inter firmas, a abordagem evolucionária, como se viu no caso da Escola Californiana, tem sido utilizada como referência em importantes estudos sobre desenvolvimento local. Alguns estudos partem da perspectiva das firmas; outros enfatizam a importância da proximidade territorial para os sistemas nacionais e locais de inovação; outros empregam a noção de ‘meio inovador’ (*innovative milieu*) na investigação das distintas dinâmicas territoriais; e um crescente corpo de trabalhos começa a difundir a noção de ‘região do aprendizado’ (*learning region*)²⁴. Apesar dos diferentes pontos de entrada, estes estudos compartilham o reconhecimento da importância do ‘contexto territorial’ tanto para os processos de aprendizagem e criação de conhecimento como para o intercâmbio de conhecimentos tácitos. De acordo com Bert Helmsing (2000:20), a convergência destas

²⁴ Para uma discussão mais aprofundada deste conceito ver Morgan (1997).

abordagens tem se materializado na crescente utilização do conceito de “aprendizagem coletiva”, que se constitui em uma espécie de ‘conceito guia’ para uma multiplicidade de estudos com ênfase e pontos de partida variados. Desta-se a seguir alguns aspectos desta literatura.

1.4.1- Capacidades localizadas

De acordo com Foss (citado por Helmsing) o meio local pode oferecer as “capacidades locais” (*local capabilities*) necessárias para se obter, e manter ao longo do tempo, vantagens competitivas. Dois requisitos são necessários para que isto ocorra: 1) as capacidades locais devem ser específicas à região, ou seja, não podem ser compradas ou transferidas de outro lugar; 2) devem ser de difícil replicação (imitação imperfeita). Ao contrário das capacidades específicas a uma pessoa ou firma, as capacidades enraizadas em conexões interpessoais ou em redes localizadas de empresas não podem ser facilmente compradas (ibid, p.25).

O conceito de capacidades locais (ou localizadas) é desenvolvido também por Maskell & Malmberg [1999]. O argumento destes autores centra-se nas mudanças produzidas pela globalização nos padrões de produção e transferência e conhecimento. Na medida em que aumentam as facilidades de acesso ao conhecimento codificado, diminui as potencialidades de utilização deste tipo de conhecimento como base das capacidades locais, já que ele pode ser ‘comprado’ ou facilmente imitável. No entanto, os processos de internacionalização dos mercados e crescente aumento da codificação do conhecimento, não eliminam as diferenças entre localidades baseadas em conhecimentos tácitos. Ao contrário, estes processos aumentam a importância das capacidades (heterogêneas) localizadas para a construção de competências específicas às firmas e, portanto, para o diferencial de competitividade interfirmas. Em resumo, com o “aumento da ubiquidade do conhecimento codificado o conhecimento tácito enraizado localmente se torna uma fonte crucial de capacidades localizadas” (apud Helmsing, 2000:33).

Os autores identificam quatro fontes para o desenvolvimento de capacidades localizadas: infraestrutura e meio ambiente modificado; recursos naturais; conhecimentos e habilidades disponíveis no local; e a dotação institucional específica. Os quatro fatores são fortemente condicionados pela história da região, mas o último desempenha um papel determinante. A dotação institucional pode ser “criada, transformada, erodida e recriada ao longo da história econômica da região, mas em cada ponto do tempo ela tem um efeito direcional sobre os esforços das firmas e outros atores locais, na medida em que pode propiciar a criação de alguns de tipos de conhecimento e dificultar ou impedir a desenvolvimento de outros tipos” (ibid, p.35).

Lawson (1999) em seu artigo “*Towards a competence theory of the region*”, argumenta de forma mais sistematizada pela extensão da “perspectiva da competência”, geralmente aplicada à firma, aos estudos da região. Para o autor as competências de uma região (ou meio local), adquiridas ao longo do tempo, são propriedades emergentes da atividade social, ou seja, são frutos da interação entre indivíduos e organizações. Sob esta perspectiva, as particularidades das regiões ou sistemas produtivos podem ser pensadas a partir de suas “coleções de competências” que se estendem pelo espaço e perpassam as organizações. Na verdade o ‘projeto’ de Lawson é um pouco mais ambicioso. Ele justifica a extensão do conceito de ‘competências’ para os estudos

regionais com o argumento de que este poderia sintetizar melhor alguns pontos de convergência das distintas abordagens.

Segundo o autor há uma clara tendência, entre uma vasta gama de abordagens (Escola Californiana, distritualistas italianos, GREMI)²⁵, para se focalizar mais as relações ‘intangíveis’, e mais duradouras, do que as relações mais aparentes (input-output) entre as unidades produtivas. Estes aspectos intangíveis aparecem na literatura sob as mais diversas denominações, como: ‘relações não comercializáveis’, ‘convenções’, ‘cultura cívica’, ‘atmosfera industrial’ etc. O que há em comum, é que todos estes aspectos emergem da interação social e se situam em nível diferente de alguns eventos, como práticas e produtos. Para Lawson são estes fatores intangíveis que constituem e sustentam as capacidades ou competências regionais. Isto, no entanto, implica reconhecer que não se trata simplesmente de coisas que ‘estão no ar’ ou que não são ‘comercializáveis’, eles são “...*real factors which emerge from, and are reproduced through, the interaction of agents where some systems of interaction are better, more competent, at facilitating some kinds of outcomes than others*” (ibid. pp.160).

A extensão da noção de competência para a região pode ser ilustrada da seguinte forma: 1) As competências são mais estáveis e evoluem mais lentamente do que os produtos e as firmas, portanto tanto os produtos como as firmas podem ser apenas expressão temporária das competências de determinada região²⁶; 2) a performance relativa tanto de firmas como de regiões é uma expressão mais profunda da competição sobre competências. Isto implica que da mesma forma que uma firma pode manter sua posição competitiva e ao mesmo tempo mudar significativamente a natureza de seu produto, as regiões podem manter suas posições, ao mesmo que tempo em que firmas ou setores podem chegar ou partir ((ibid. pp. 161).

1.4.2- Aprendizagem coletiva: redes e meio local

Segundo Camagni [1991], um dos principais expoentes do grupo de pesquisadores europeus GREMI, o meio local (*milieu*) e as redes funcionam como importantes mecanismos de aprendizagem e redução de incertezas. Estes dois mecanismos apresentam características distintas, mas ambos complementam os mecanismos internos às firmas (práticas, procedimentos e rotinas) para lidar com as incertezas. O meio local favorece o aprendizado coletivo através de: maior interação entre fornecedores e clientes, a mobilidade de mão-de-obra especializada, imitação de tecnologias de aplicação genéricas, intercâmbio informal de conhecimento (efeito cafeteria), informações complementares e serviços especializados. Além disto, o meio local pode desencorajar os comportamentos oportunistas e funcionar como fonte de sinalização da imagem e reputação da empresa e da qualidade do produto (apud Helmsing 2000:23).

Ao invés de explorar as sinergias locais e os mecanismos de aprendizagem coletiva, as firmas podem se engajar em redes como forma de lidar com a questão do aprendizado e da incerteza²⁷. As redes, na definição de Camagni, são um conjunto de

²⁵ Conforme analisado anteriormente, a trajetória da Escola Californiana pode ser considerado o exemplo mais revelador desta tendência.

²⁶ Segundo o autor isto não implica que, em alguns casos, um sistema produtivo regional não seja, também, apenas a expressão temporária das competências de determinada firma (ibid. Pp.160).

²⁷ Uma discussão mais aprofundada sobre redes e desenvolvimento regional pode ser encontrada em Cooke 1997.

ligações explícitas com parceiros preferenciais que podem ter uma base trans-regional ou trans-nacional. O recurso à organização em rede permite à empresa obter acesso a ativos complementares, mercados e tecnologias sem ter que incorrer em *“custos organizacionais e locacionais e também se liberam dos limites das competências (internas) localizadas”* (Helmsing 2000:24).

Vale ressaltar que em boa parte da literatura, em geral influenciada pelo paradigma da especialização flexível, as redes são concebidas exclusivamente como formas de relações horizontais entre PMEs independentes. Mas as redes podem também ser verticalizadas, conformadas pela subcontratação. Com base em várias pesquisas empíricas, Helmsing (1999:24) argumenta que as pequenas empresas, mesmo quando se conectam em redes assimétricas, podem manter sua independência e ainda tirar vantagens de sua relação com uma grande empresa. Em contraste com a forma dependente de subcontratação, uma forma interdependente pode ser alcançada quando suas relações não se concentram em poucas grandes empresas.

A escolha ou reforço de um dos mecanismos depende, entre outros, de fatores como condições do local e estrutura e tamanho das firmas. Pode-se argumentar, em termos genéricos, que os padrões de aprendizado se diferenciam de acordo com o tamanho da firma. Pequenas e médias empresas, ao contrário das grandes, não possuem os recursos suficientes para criar e manter capacidades dinâmicas por conta própria. Daí a necessidade de recursos externos, que podem vir de fontes públicas ou de suas relações com outras empresas (pequenas ou grandes), facilitadas pela proximidade territorial. Portanto, o meio local é um importante mecanismo de aprendizagem para as PMEs. Por ser ‘aberto’ e sem restrições o meio local gera um “tipo puro” de externalidades, que por natureza é um bem coletivo, enquanto as redes por serem seletivas e fechadas transformam as externalidades em bens de clube.

Pode-se inferir, então, que redes e meio local apresentam diferentes possibilidades e limites. Por envolver maior número de participantes o meio local apresenta vantagens no que diz respeito ao monitoramento, avaliação e transcodificação de informações, enquanto as redes, devido à sua composição mais seletiva, são mais efetivas em relação aos problemas de decisão e controle. Em resumo, o processo de aprendizagem coletiva potencializa a capacidade das firmas locais para aprender a se adaptar e a inovar.

De forma similar ao que ocorre ao nível da firma, o aprendizado coletivo também é fundamental para a superação dos problemas de coordenação em uma determinada região. De acordo com a definição de Lorenz [1999], aprendizado coletivo regional refere-se à emergência, em uma dada localidade, de “conhecimentos básicos em comum e de procedimentos que perpassam um conjunto de firmas e facilitam a cooperação e solução de problemas comuns” (apud Helmsing, p.25).

1.5 - Flexibilização, Distritos e Grande Empresa

Como foi visto anteriormente, o trabalho de Pior & Sabel, e da 'escola' da especialização flexível, serviu de referência para importantes estudos sobre os DIs e desenvolvimento regional. No entanto, este referencial teórico tem sido objeto de muitas críticas e controvérsias. Longe de querer aprofundar algumas questões como

'especialização flexível versus produção em massa' ou 'fordismo versus pós-fordismo', levantaremos apenas alguns aspectos desta discussão que nos interessam mais de perto²⁸.

Em primeiro lugar, hoje é amplamente criticado o argumento de uma oposição polar entre especialização flexível e produção de massa. Se há de fato um amplo processo de reestruturação produtiva, este certamente atinge também a produção em grande escala. Por exemplo, através da concepção de produtos em módulos, pode-se combinar flexibilidade com produção em massa para se obter produtos diferenciados (Williams et al., apud Helmsing, 1999:11). Por outro lado, pode se obter em estrutura flexível uma produção em massa altamente padronizada. Um exemplo deste caso pode ser encontrado nos estudos de Friedland sobre o setor de frutas e vegetais da Holanda: *"A produção artesanal é realizada em pequenas unidades, ao mesmo tempo em que é padronizada por um complexo sistema de inspeção baseado em requisitos explicitamente detalhados"* (apud, Bonano, 1999:77)²⁹.

Em relação às PME's é importante observar dois aspectos. Alguns estudos mostram que há uma nítida tendência de diminuição do tamanho médio das firmas e estabelecimentos produtivos e crescimento da proporção de pequenas firmas em muitos países³⁰. Mas como observa Helmsing (1999:12) este processo pode ter sido gerado pelas grandes firmas de forma 'direta', através da descentralização (subdivisão com manutenção da propriedade e controle) e da concessão de licença e 'franchising' ou de forma 'indireta', através da desintegração horizontal e vertical (externalização da produção). O fato importante a assinalar é que uma conjunção de fatores, seja de ordem econômica (que leva as grandes firmas a redimensionarem seu tamanho) ou tecnológica (que permite a flexibilização dos processos produtivos), tem gerado em muitos países um ambiente mais favorável às PME's. No entanto é igualmente importante reconhecer que uma maior flexibilização da produção pode ocorrer sem o desaparecimento das economias internas de escala, fora, portanto, dos moldes do 'modelo canônico' da especialização flexível. Mesmo em um ambiente amplamente favorável às PME's e supondo que a "especialização flexível colocasse um fim no 'fordismo' como uma particular forma de organização da produção em grande escala, isto não implicaria no desaparecimento da grande firma" (ibid, p.13).

Esta controvérsia se estende também às empresas no interior dos próprios DIs. Na maioria dos estudos, principalmente aqueles que os consideram um novo modelo de industrialização (ou de acumulação), praticamente não há referências às grandes empresas (GE). Alguns autores argumentam que o poder das grandes corporações na conformação dos distritos italianos tem sido subestimado (Harrison [1994] apud Makusen, 1996:301). Críticos mais contundentes destes estudos (Azais et al., 1999 e Azais, 2000), atribuem este fato ao referencial teórico e aos próprios critérios utilizados para a delimitação da área dos DIs. Segundo estes autores, os "*distritualista* italianos", munidos de um modelo teórico de DI, baseado em relações de simetria entre as empresas e de harmonia entre empresários e trabalhadores, são levados a excluir de seu estudo os espaços onde coexistem um grande número de PME's e uma ou várias grandes

²⁸ Para uma argumentação contra o que seria uma unicidade do pós-fordismo, consultar Leborgne & Lipeitz; para outros aspectos desta discussão ver Scott & Storper, Jessop e Hirst & Zeitlin, ambos em Storper & Scott (1992).

²⁹ Uma interessante problematização dos conceitos fordismo/pós-fordismo e sua extensão para análises do sistema agroalimentar, pode ser encontrada em Goodman & Watts (1994).

³⁰ Para o caso dos países europeus cf. Sendenberger & Pike (1999).

empresas. Nestes espaços a estrutura social é permeada por conflitos de classe e relação assimétrica entre as empresas, devido à prática da subcontratação. A realidade destas áreas estaria, portanto, longe do aclamado modelo de "paz social, de harmonia da coletividade local e de desenvolvimento localizado" (Azais et al., 1999:101).

1.5.1 *Clusters* e distritos industriais

Sem questionar a 'atratividade' do modelo Marshalliano de DIs, um conjunto de estudos tem procurado demonstrar que este não é o único paradigma de industrialização e desenvolvimento regional. Embora se reconheça suas virtudes econômicas e sociais, por equalizar melhor competitividade e equidade, uma série de pesquisas em vários países, desenvolvidos e em desenvolvimento, tem identificado outras formas de aglomeração industrial (Markusen, 1996; Hilhorst, 1998; Schmitz & Nadvi, 1998)³¹.

Em um sentido bastante amplo, *cluster* (ou aglomeração) pode ser definido como uma concentração espacial de atividades econômicas. Diante da dificuldade de formular uma definição precisa, Altenburg & Meyer-Stamer [1999] (apub. Crocco et. al. 2001:05) utilizam uma "definição operacional" de *clusters*³²:

"A cluster is a sizable agglomeration of firms in a spatially delimited area which has a distinctive specialization profile and in which interfirm specialization and trade is substantial".

De forma similar, Schmitz & Nadvi (1999) sintetiza o conceito: "*cluster* é uma concentração setorial e espacial de firmas". Estas definições, devido ao alto grau de generalização, contemplam praticamente todos os tipos de aglomeração. Apesar deste 'acordo geral' em torno do significado do termo, há uma grande diversidade de abordagens e definições, refinadas de acordo com a situação empírica em foco, cujas especificidades seriam difíceis de serem retratadas adequadamente por um esquema de classificação.

No entanto, pode-se destacar dois grupos de temas a partir dos quais se estrutura uma grande variedade de enfoques utilizados nos estudos sobre as aglomerações. Tratam-se basicamente de questões relacionadas (1) aos setores e ao nível tecnológico (*clusters* de setores tradicionais e de alta tecnologia) e (2) ao tamanho das empresas e forma de governança.

Estas questões serão melhor detalhadas na discussão a seguir. Primeiro, apresenta-se uma breve discussão conceitual sobre distritos industriais e *clusters* e em seguida apresenta-se duas tipologias elaboradas com base na experiência internacional.

1.5.2 Tipologias de clusters e distritos industriais

Conforme mostrado anteriormente o conceito de DI contempla várias dimensões. Vale ressaltar algumas delas: aglomeração (setorial e geográfica); especialização e divisão do trabalho interfirmas; coordenação econômica baseada na combinação de cooperação e competição; e forte identidade e confiança entre os agentes. A proximidade territorial e segmentação do processo produtivo são essenciais

³¹ Para o Brasil o estudo mais comentado na literatura internacional é o de Schmitz (1995) sobre o *cluster* de calçados no Vale dos Sinos.

³² Para maiores detalhes cf. também Suzigan (2002).

para a geração e captação de economias externas e de escala, sem que as empresas percam em flexibilidade e adaptabilidade frente aos riscos e incertezas do mercado (cf. Becattini, 1999).

Além das dimensões setorial e espacial, alguns autores, mais identificados com os DI marshallianos, enfatizam a escala como elemento central do conceito de distrito. Becattini (1999:50), por exemplo, argumenta que as “*áreas industriais de pequenas empresas regidas por uma ou várias grandes empresas*” não podem ser classificadas como DI, pois “*nestas áreas, a estrutura produtiva é polarizada pela presença de grandes empresas, de modo que a estrutura social é caracterizada por nítidos conflitos de classes*”.

Para outros autores este conceito, discutido acima, refere-se a apenas uma das modalidades de DI. Portanto, sem questionar a validade da concepção marshalliana de DI, estes autores apresentam outras modalidades de *clusters* ou aglomerações industriais que, entre outros aspectos, contemplam a presença de grandes empresas. Apresenta-se a seguir duas tipologias que oferecem um interessante leque de possibilidades para se analisar as aglomerações nas diversas regiões brasileiras.

A tipologia proposta por Markusen (1996:296) mantém a uso do conceito de distrito mas contempla três formas de DIs, além do tipo 'canônico' Marshalliano/italiano: 1) distrito *hub-and-spoke*³³, onde toda uma estrutura regional gira em torno de uma (ou de um reduzido número de) grande(s) empresa(s); 2) distrito 'plataforma satélite', constituído principalmente de filiais de grandes corporações e 3) 'distrito estatal', onde a âncora da economia regional é o Estado ou entidade sem fins lucrativos. O tipo 'centro-radial (*hub-and-spoke*) é de especial interesse para os objetivos da tese, visto que se mostra bastante adequado para a situação brasileira, especialmente para o caso das aglomerações de base agroindustrial, cujas atividades são predominantemente articuladas por grandes empresas.

A dinâmica dos DIs tipo *hub-and-spoke* é descrita pela autora da seguinte maneira: algumas empresas chave, que comprem de fornecedores localizados dentro e fora da área e vendem principalmente para clientes externos, atuam como uma espécie de âncora para a economia regional. Estes distritos são, portanto, dominados por uma, ou poucas, grandes empresas rodeadas por fornecedores de pequeno porte, cujos laços com a empresa âncora podem ser muito estreitos, configurando uma relação de alta dependência, ou mais tênues, adquirindo uma estrutura organizacional mais nucleada. Em geral, além das interações diretas com as grandes empresas, as pequenas empresas também podem ser beneficiadas de forma 'indireta', através da captação de externalidades. Neste caso, as “*firmas pequenas desfrutariam das externalidades da aglomeração produzidas pela presença das grandes empresas, sem necessariamente comerciar com elas*” (Markusen, 1996:302).

Caso semelhante pode ocorrer mesmo onde há nítida predominância das PMEs. Segundo Corò (1999:190) em alguns DIs italianos algumas grandes e médias empresas desempenham um importante papel. Além da função de *meta-organizadores* da produção atuam como provedores de bens e serviços de tipo coletivo, como pesquisas e criação de infraestrutura econômicas, cujos benefícios podem ser captados também pelas pequenas empresas, que neste caso assume um comportamento típico de *free rider*.

³³ Roda com raios, como de uma bicicleta, por exemplo.

A outra tipologia foi desenvolvida por Mytelka & Farinelli (2000)³⁴. Em primeiro lugar é feita uma distinção entre *clusters* que se originam da aglomeração espontânea de empresas e outros atores provedores de serviços correlatos e os *clusters* gerados ou induzidos por políticas públicas, como as tecnópolis, incubadoras de empresas e Zonas de Processamento e Exportações. A tipologia proposta refere-se exclusivamente aos *clusters* espontâneos e foi desenvolvida a partir da perspectiva do aprendizado e da inovação, presente na literatura sobre ‘sistemas de inovação’. Antes de apresentar a tipologia, vale destacar alguns aspectos básicos desta perspectiva.

Primeiro é preciso ter presente que a perspectiva adotada rompe com a tradicional visão da inovação como um processo de mudança radical, gerado nos limites da pesquisa formal, que só ocorre nas indústrias de ponta. A abordagem dos ‘sistemas de inovação’ concebe a inovação como processo contínuo de melhoramento de produtos, mudanças organizacionais e gerenciais e modificações de processos de produção. A partir destas observações Mytelka & Farinelli (2000:03) utiliza a seguinte definição de inovação:

“... the process by which firms master and implement the design and production of goods and services that are new to them, irrespective of whether or not they are new to their competitors —domestic or foreign.” [Ernst, Mytelka & Ganiatsos:1998, pp.12-13].

Os autores alertam que o sentido desta definição não é negar o papel da P&D para a geração de novos conhecimentos, mas “encorajar” uma perspectiva mais ampla sobre as “oportunidades para o aprendizado e inovação nas PMEs e nas chamadas industriais tradicionais”. Partindo, então, de uma perspectiva da inovação e do aprendizado, os *clusters* são analisados com base em um conjunto de variáveis que buscam ressaltar o potencial de “mudança dinâmica” interna. A partir destas variáveis, os autores classificam os casos pesquisados em *clusters* informais, organizados e inovadores. O quadro apresentado abaixo sintetiza os componentes principais desta tipologia.

O estudo privilegiou as aglomerações em setores tradicionais da indústria. Os autores observam que, de acordo com os casos estudados, nos países em desenvolvimento as formas predominantes de ‘aglomeração’ são os *clusters* informais e organizados, enquanto que os inovativos são predominantes nos países desenvolvidos.

A própria escolha da terminologia (informais, organizados e inovativos) indica que em relação à praticamente todas as variáveis há uma gradação crescente na direção dos *clusters* inovativos. A utilização desta tipologia como referência para novos estudos empíricos deve levar em conta uma ressalva pontual. Não há nenhuma justificativa, dentro da perspectiva adotada pelos autores, para não se ‘esperar’, especialmente em relação ao caso das aglomerações de base agroindustrial, a presença de grandes empresas nos *clusters* informais e organizados. A discussão sobre a literatura brasileira, que privilegia os conceitos de *clusters* e Arranjos e Sistemas Produtivos Locais, será feita no Capítulo II.

³⁴ Este trabalho foi utilizado como referencial teórico-metodológico em uma série de estudos sobre os “Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico” coordenados pelo IE/UFRRJ. Cabe ressaltar que Mytelka & Farinelli utilizam somente o termo *cluster*; enquanto que nestes estudos às vezes se utiliza ‘arranjos’ em substituição a *clusters* no original e às vezes se refere a *clusters* como uma forma particular de arranjos produtivos locais.

Quadro 2 – Tipologia de *Clusters*

	Clusters informais	Clusters organizados	Clusters inovativos
Existência de Liderança	Baixo	Baixo a Médio	Alto
Tamanho das Firms	Micro e Pequena	PME's	PME's e Grandes
Capacidade Inovativa	Pequena	Alguma	Contínua
Confiança Interna	Pequena	Alta	Alta
Nível de Tecnologia	Pequena	Média	Média
Linkages	Algum	Algum	Difundido
Cooperação	Pequena	Alguma a Alta	Alta
Competição	Alta	Alta	Média a Alta
Novos Produtos	Poucos; Nenhum	Alguns	Continuamente
Exportação	Pouca; Nenhuma	Média a Alta	Alta

Fonte: adaptado de Mytelka & Farinelli (2000) por Crocco et.al. (2001).

1.6 - Diferenciação Territorial do Desenvolvimento

Alguns autores, apesar de reconhecerem a fecundidade da experiência italiana, e sua importância como referência tanto para a teoria como para políticas de desenvolvimento, argumentam que o conceito de DIs é inadequado para a abordagem de regiões marcadamente rurais e, de forma mais ampla, de economias não especializadas. Para Saraceno (2000:03), por exemplo, enquanto ainda há muito para se discutir em relação aos DIs, os "pesquisadores italianos tem muito pouco a dizer sobre os sistemas não especializados".

Saraceno argumenta que há uma grande rigidez na leitura dos processos de desenvolvimento local por alguns pesquisadores italianos. Em primeiro lugar porque a experiência da Itália oferece exemplos de economias locais especializadas baseadas na busca de economias de escala tanto na indústria quanto na agricultura. Em segundo porque oferece também exemplos de economias locais diversificadas. Mas apesar disto, a referência analítica de boa parte da literatura, até mesmo quando se advoga uma abordagem territorial, é a busca de economias de escala na indústria, seja através da grande empresa ou dos DIs. (ibid p.17). Tanto a agricultura como, de forma mais ampla, as economias locais diversificadas tiveram tratamento secundário. Cabe ressaltar que esta distinção de forma polarizada entre economias de escopo e de escala tem o objetivo de tornar o argumento mais claro. A autora esclarece que se tratam de duas alternativas de desenvolvimento não necessariamente conflitantes ou excludentes, não havendo portanto necessidade de estabelecer uma hierarquia entre elas: "Uma estratégia não é

necessariamente melhor ou mais eficiente que a outra e, evidentemente, na realidade há formas intermediárias ou mistas das duas" (p.03).

No entanto, a autora lembra que, sob forte influência dos países do norte europeu, a abordagem das políticas de desenvolvimento local adotadas pela União Europeia - EU enfatiza, não a especialização industrial, mas a "diversificação das economias locais como forma de prover uma solução alternativa ao declínio do setor agrícola" (ibid p.18).

Na verdade a diversificação das áreas rurais, sob a forma de pluriatividade, é um processo bastante antigo que pode ser esquematicamente resumido da seguinte maneira. As suas origens remontam ao período pós-guerra, quando se registra uma queda da população rural proporcionalmente bastante inferior à queda no número de agricultores. Com as mudanças no panorama econômico a partir dos anos 70, este primeiro tipo de diversificação, "endógeno" e "invisível", ganhou grande impulso e intensidade, adquirindo novas dimensões. O surgimento de deseconomias de aglomeração em alguns centros urbanos somado à crescente preocupação com o meio ambiente e formas sustentáveis de desenvolvimento, propiciam a criação de novas oportunidades para o meio rural. Cresce significativamente a demanda externa pelo espaço rural, seja para finalidades de lazer, moradia ou investimento e trabalho. Este processo criou "novas oportunidades e novas formas de integração entre a economia local e as economias externas, que por sua vez contribuiu para aumentar a diversificação interna" (ibid, p.24).

Devido à identificação de modernização com especialização produtiva e o mito da redutibilidade do rural ao agrícola, este longo e gradual processo de diversificação não foi corretamente percebido e foi, portanto, ignorado como relevante para fins de políticas públicas. De acordo com Saraceno (idem), somente em fins dos anos 80 a Comissão Europeia "reconheceu esta tendência e a sua utilidade para o desenvolvimento rural". Mais à frente ela afirma que provavelmente o "o processo de diversificação se converterá na "real" modernização das áreas rurais, interagindo, em formas ainda não exploradas, com a "velha" modernização do setor agrícola" (p.25).

Um dos elementos centrais na argumentação de Saraceno é o papel desempenhado pela agricultura, especialmente de porte familiar, nas experiências de desenvolvimento italiano. O sucesso tanto das estratégias baseadas na especialização quanto das economias locais diversificadas são amplamente dependentes da persistência no decorrer do tempo, não apenas nos estágios iniciais do desenvolvimento, de uma estrutura formada por pequenos agricultores e artesãos. Cabe ressaltar, no entanto, que a ênfase do argumento não é em um sistema de agricultura familiar visto de forma isolada, mas em 'estrutura agrícola articulada', que consiste na convivência de um significativo número de pequenas e médias unidades com as unidades comerciais de grande escala. O caso italiano mostra que a evolução e organização de um sistema de agricultura familiar, antes e depois da modernização, se deram em uma relação marcada mais pela complementaridade do que pelo conflito, seja com unidades agrícolas de grande escala ou com empresa agroindustriais (ibid, p.12)³⁵. Em relação às 'funções' desempenhadas pela agricultura familiar na experiência italiana, vale destacar dois aspectos: 1) seu papel como fonte de diversificação das atividades dentro do setor agrícola e, devido ao seu caráter pluriativo, e como base para a diversificação da

³⁵ Guardadas as devidas proporções, pode-se sugerir uma analogia entre este argumento de complementaridade e sinergia entre a agricultura familiar e de grande escala e os argumentos discutidos anteriormente sobre as relações entre pequenas e grandes empresas.

economia rural (p.13); e 2) embora seja menos enfatizado na literatura, a agricultura familiar pode desempenhar o importante papel de estabelecer conexões entre os diferentes setores da economia local (p.14).

A discussão nas seções anteriores procurou mostrar, pelo menos de forma parcial, a evolução mais recente do conceito de DIs. Pode-se afirmar que um certo relaxamento de sua variante marshalliana/italiana tem servido como instrumental analítico, gerando um bom número de estudos de caso, e referência para formulação de políticas de desenvolvimento. Esta ampliação do conceito tem dois aspectos importantes. De um lado há uma maior atenção ao papel da grande empresa, ao invés de se ignorar, ao apenas admitir a sua presença (incômoda e ameaçadora), passa-se a considerar a sua importância, inclusive, para o fortalecimento dos sistemas de PMEs. Ocorre também um relaxamento dos requisitos de especialização e divisão do trabalho entre as empresas. Esta 'flexibilização' do conceito permite captar melhor tanto a realidade de regiões mais urbanizadas e diversificadas quanto daquelas com características mais acentuadamente agrícolas e rurais (com níveis maiores ou menores de especialização/diversificação), principalmente onde há forte presença de grandes agroindústrias. O conceito ampliado de DIs possui portanto um inegável potencial para análise e formulação de políticas de desenvolvimento para estas regiões.

Mas convém lembrar que mesmo com o relaxamento da forte ênfase na especialização (em determinados produtos) a abordagem dos DIs possui ainda um forte viés 'setorial' e 'industrialista' (Veiga, 1999:09). A necessidade de se lidar com a complexidade e diversidade das economias locais impõe a utilização de uma terminologia mais abrangente. Por isto, têm se registrado uma crescente utilização das noções de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais.

1.7 - Dinâmicas de Proximidade

A noção de 'proximidade', de forma mais ou menos explícita, perpassa todas as abordagens sobre desenvolvimento regional apresentadas nas seções anteriores. Nesta seção será apresentada a abordagem de um grupo de pesquisadores franceses, que também conta com a participação de Michael Storper, denominado 'Grupo Dinâmicas de Proximidade' (GDP). As publicações do Grupo começaram em 1993, com a organização de um número especial da revista de *Economie Régionale et Urbaine*, onde se lançou um 'manifesto sobre a Economia da Proximidade'. Desde então já foram publicadas algumas obras coletivas, destacando-se o livro-coletânea *Dynamiques de proximité* (Gilly & Torre, 2000), e o grupo realiza de forma sistemática as chamadas Jornadas de Proximidade.

Estes autores se definem como economistas industriais que se interessam pela dimensão espacial e economistas espaciais que se preocupam com as questões da organização empresarial. A utilização da noção de 'proximidade' de forma explícita, tem o propósito de demarcar a abordagem do grupo em relação a outras abordagens territoriais, como as relacionadas aos Distritos, *Clusters* e *Milieus*. Algumas destas abordagens pressupõem a existência do território como base da dinâmica produtiva, mas apresentam o risco de uma excessiva generalização. Ao atribuir um papel ativo ao território, acabam, em alguns casos, por transformá-lo em um "*actor in development in the same way as productive organization*" (Colletis-Wahl & Pecqueur, 2001:01).

A principal crítica dos autores às abordagens que postulam a existência de uma espécie de “ator-território”, se refere ao seu caráter normativo, visto que a proximidade não é necessária nem suficiente para a emergência de dinâmicas industriais. Primeiro, porque em alguns casos a interação dos atores pode se dar por meio de redes de cooperação, com resultados similares aos obtidos em situações de proximidade espacial. Além disto, deve-se considerar que, ao contrário do que supõe uma visão ‘localista’, o local pode igualmente ser fonte de dinamismo mas também de “*blocage ou de défiance*” (Gilly & Torre, 2000:11).

Um dos elementos centrais da economia da proximidade, na proposição de uma abordagem alternativa das configurações produtivas locais, é a recusa tanto das visões **sub-territorializadas** (como as teorias clássicas da localização) quanto das visões **super-territorializadas** (mais comuns no período de emergência da ‘2ª geração’ de desenvolvimento local). De acordo com o Manifesto de 1993, a economia da proximidade, situada entre a economia espacial e industrial, centra-se nas dinâmicas industriais de forma a privilegiar “*os mecanismos de criação de recursos e suas repercussões na organização espacial dos modos de coordenação da produção*” (Colletis-Wahl & Pecqueur, 2001:07).

Formas de proximidade

Para teoria tradicional da localização industrial, a noção central é a ‘distância’, e de forma implícita a proximidade, que pode ser expressa em termos de custos de transporte. A partir de uma concepção dual de proximidade, o GDP busca se diferenciar tanto da economia tradicional quanto das abordagens ‘localistas’ (em que o local é sempre “virtuoso” e única fonte de dinamismo). A abordagem proposta se fundamenta em duas dimensões básicas: proximidade organizacional e proximidade geográfica. É o encontro destas duas formas que configura uma dinâmica produtiva territorial (Gilly & Torre, 2000; Rallet, 1999).

A proximidade organizacional funda-se sobre duas lógicas: pertença (*appartenance*) e similitude (*similitude*). No primeiro caso, considera-se próximos em termos organizacionais, os atores que pertencem ao mesmo espaço de relações, como redes e firmas. No segundo, a proximidade organizacional se refere aos atores que se ‘parecem’ ou que possuem o mesmo espaço de referência e partilham os mesmos saberes e valores. Apesar de não serem contraditórias, não se pode confundir estas duas lógicas de proximidade, pois pertencer a uma mesma organização não implica em partilhar o mesmo sistema de representações e vice-versa. No entanto, as duas lógicas aparecerem freqüentemente mescladas, originando o que alguns autores denominam de ‘proximidade institucional’.

A proximidade geográfica corresponde à inscrição espacial dos processos produtivos. Enquanto a proximidade organizacional trata da separação econômica e das relações em termos da organização da produção, a proximidade geográfica trata da separação no espaço e das relações em termos de distância (Gilly & Torre, 2000:12). Segundo Rallet (1999), a proximidade geográfica traduz uma espécie de “materialidade do espaço”, na medida em que atua como uma “condição permissiva” para o desenvolvimento de interações entre os agentes.

A partir desta concepção polissêmica da proximidade, o Grupo Dinâmicas de Proximidade tem realizado uma série de pesquisas que envolvem uma grande

diversidade de temas. Entre estes destacam-se os estudos desenvolvidos a partir de uma determinada concepção da “natureza dos fatores de produção” e da “relação firma-território”, temas que serão discutidos detalhadamente no terceiro capítulo.

1.8 – Conclusão: O Encontro de Gerações

Em primeiro lugar é importante destacar os aspectos comuns entre as teorias do desenvolvimento polarizado e da industrialização difusa. A primeira parte da observação de que o crescimento primeiro ocorre concentrado em alguns pontos para depois se difundir para outros pontos do ‘espaço’ econômico e geográfico. A tônica das políticas de pólos de crescimento é a reprodução, através do planejamento e intervenção estatal, deste mecanismo de crescimento. As teorias da industrialização difusa também partem da observação de ‘experiências concretas’, que apresentam características particulares quanto ao componente setorial e territorial, até então não verificadas. Embora a recomendações de políticas baseadas nestas experiências ainda seja um tema controverso, pode-se afirmar que, especialmente os distritos industriais italianos, tiveram grande papel na popularização das políticas de apoio às pequenas e média empresas (PMEs).

A fase de afirmação do novo paradigma de desenvolvimento regional, caracterizada por uma forte ênfase em seu caráter endógeno, foi marcada por uma disseminada postura de negação, muitas vezes contundente, de certos aspectos das políticas e, às vezes por extensão, das teorias da primeira geração. Os alvos mais comuns dos ataques (não sem razão) foram as estratégias baseadas no ‘transplante’ de estruturas industriais inteiras e a falta de encadeamento destas com a economia local, com a agravante que estas políticas foram implantadas de “cima para baixo”.

Cabe ressaltar que pelo menos parte da crítica não se aplica à teoria. Qualquer exame rápido da literatura sobre a teoria dos pólos ou do desenvolvimento desequilibrado indicaria que o principal critério para se ‘implantar’ determinada indústria é o seu potencial para gerar efeitos de multiplicação. Parece evidente que aspectos cruciais das teorias da primeira geração foram mal assimiladas ou deturpadas. No entanto, ao se jogar pela janela a água da bacia juntamente com o bebê (ao se confundir a teoria e políticas derivadas delas), imputou-se inadequadamente à teoria algumas falhas, mas deixou-se de identificar legitimamente outras limitações.

Um bom exemplo é o conceito de economias externas. Como foi mostrado anteriormente, a preocupação com o papel das externalidades já estava presente nos trabalhos dos teóricos da primeira geração. Neste sentido vale enfatizar que apesar de ser uma teoria da ‘dinâmica de crescimento’ e não propriamente uma teoria de ‘funcionamento’ de uma aglomeração, os pólos podem ser classificados como tipos de aglomerações centradas nas economias externas pecuniárias. A ênfase toda é, portanto, na importância dos encadeamentos técnico-produtivos e nas externalidades de tipo pecuniário. Este aspecto é ignorado em boa parte da literatura crítica à teoria dos pólos, que talvez por isso, continua utilizando o mesmo conceito, sem qualquer avaliação crítica³⁶.

³⁶ Como se mostrou anteriormente, o caso de Krugman, que ‘reivindica’ a herança de alguns dos pioneiros da economia do desenvolvimento, é um pouco diferente; o uso de um conceito restringido de externalidades deriva de uma ‘escolha’ teórico-metodológica assumida.

A discussão das contribuições da ‘escola californiana’ e da abordagem da ‘eficiência coletiva’ mostrou que o reconhecimento das limitações deste conceito e a conseqüente introdução de novos elementos na análise é fundamental para a compreensão do funcionamento das economias regionais. Isto implica em reconhecer, por exemplo, que mesmo em situações em que há baixo encadeamento técnico-produtivo, a presença de fatores intangíveis (convenções, capital social etc) podem facilitar a ação coletiva e potencializar as relações de sinergia entre as atividades.

No entanto, esta constatação não justifica a fixação no extremo oposto: a desconsideração da importância das relações insumo-produto e dos efeitos de encadeamento que determinada atividade pode produzir nas economias regionais. Neste sentido vale ressaltar o argumento de Martin & Sunley (cf. Seção 1.2.4) de que, apesar de limitadas, as abordagens que enfatizam as externalidades pecuniárias, como a de Krugman, é um alerta para não se perder de vista a importância dos efeitos produzidos pelas relações de mercado.

Da mesma forma, reconhecer que o referencial teórico da primeira geração, obviamente, não explica esta nova realidade, especialização flexível e industrialização difusa, não implica em dizer que ele não explica nenhum aspecto das economias regionais contemporâneas. O questão central neste debate, como identificou Arnaldo Bagnasco, não é procurar edificar uma “teoria geral de desenvolvimento” e postular que ela é sempre verdadeira e válida em todos os contextos e para todas as ocasiões. A orientação teórico-cognitiva mais fecunda é procurar

“...enriquecer o máximo possível nossa caixa de ferramentas... pode ser que uma teoria não sirva para explicar nenhuma aspecto de uma situação nova, pode ser que necessitemos combinar modelos distintos para compreender um caso ou construir outros novos”
(Bagnasco,1998:32).

Neste sentido, uma das características mais marcantes das abordagens que estão sendo chamadas aqui de terceira geração de desenvolvimento regional é o reconhecimento de que não há uma única via, mas várias trajetórias de desenvolvimento possíveis. As trajetórias de desenvolvimento (tecnológico, econômico, territorial) expressam um conjunto de escolhas feitas por uma diversidade de atores e possuem um forte componente de irreversibilidade e incerteza quanto ao resultado final. Isto implica que o ‘menu’ de escolhas do presente depende das escolhas feitas no passado, elas são portanto eminentemente históricas, “dependentes do caminho” (*path dependent*). Não há portanto uma “trajetória ótima”, uma *best practice*, a ser imitada. Não se trata portanto de estabelecer uma hierarquia entre distritos de PMEs, distritos tipo *hub-and-spoke*, economias locais especializadas e economias locais diversificadas.

Na verdade, a grande diversidade de experiências de desenvolvimento devem ser vistas como possíveis trajetórias a serem consideradas na formulação de políticas regionais e não como confinadas a épocas ou lugares rigidamente delimitados. A pluralidade das trajetórias de desenvolvimento regional passa despercebida em alguns estudos devido à rigidez do quadro conceitual utilizado. A questão da diferenciação territorial do desenvolvimento, como ensina Saraceno, não termina com a classificação centro-periferia ou identificação de um ‘posto’ na divisão regional do trabalho. Não se trata, portanto, de identificar, com base em um quadro de referências padronizado, o tipo de atividades econômicas que cada território está ‘destinado’ a atrair em função,

por exemplo, de sua posição na divisão do trabalho. Esta visão leva a interpretações estereotipadas das experiências de desenvolvimento e a uma avaliação inadequada das potencialidades dos vários territórios.

É interessante observar que depois de um longo período de esquecimento, marcado pela identificação quase automática de suas teorias com o fracasso de algumas políticas, os 'clássicos' da economia do desenvolvimento, especialmente Perroux, Myrdal e Hirschman, começam a ser relidos à luz de novas experiências. No entanto, é preciso ter em conta que na literatura francesa a influência de Perroux parece ter sido sempre admitida de forma mais aberta. Na literatura mais recente, particularmente no caso do Grupo Dinâmicas de Proximidade³⁷, a sua influência se expressa na semelhança ou correspondência das duas formas de proximidade com os conceitos de espaço geográfico e espaço econômico³⁷, que parecem ser a 'fonte' de inspiração para se contornar os extremos tanto da 'sub' quanto da 'super' territorialização.

Em Barquero (1997) esta reaproximação com a primeira geração começa pela 'reconsideração' do papel da grande empresa, com suas implicações do ponto de vista teórico e da formulação de políticas públicas. Segundo Barquero, a convergência de estratégias das GEs e dos territórios podem conduzir ao fortalecimento de processos de desenvolvimento local, calcados em uma relação sinérgica entre as empresas e entres estas e os territórios, que se aproxima muito das concepções de Perroux. Neste contexto, as empresas inovadoras seriam chamadas a *"liderar a dinâmica do tecido produtivo, gerar a difusão das inovações e fomentar a cooperação e a concorrência entre as empresas"* (ibid, pp. 08). Esta convergência de estratégias permitiria, portanto, recuperar *"os elementos mais sofisticados da teoria dos pólos de crescimento que as políticas regionais dos anos 60 e 70 foram incapazes de executar"* (pp.10).

Em outros autores, o ponto de partida para a releitura da teoria dos pólos é a discussão sobre a importância da inovação para os processos de desenvolvimento regional. A recente difusão dos conceitos de 'economia do aprendizado' e 'regiões que aprendem' (*learning regions*), contribuíram para ampliar o reconhecimento de que há fortes sinergias entre as dinâmicas territoriais e os processos de inovação. Diniz (2001:11), citando Asheim & Cooke [1997], argumenta que esta concepção

"... nos permite resgatar o papel da região ou da aglomeração como base para a inovação e competição nos permite ao mesmo tempo resgatar e articular os conceitos de pólo de crescimento ou desenvolvimento, distrito industrial, "cluster", complexo produtivo, aglomeração industrial, economias externas, suporte urbano como forma organizacional e condição para o processo de inovação e ganho de competitividade". (Destaque meu)

É interessante observar que em sua 'fase de afirmação', os conceitos de distritos industriais ou *clusters*, pelo menos em parte da literatura, foram sempre contrapostos ao conceito de pólos. A contraposição dos conceitos no plano teórico se estendeu também para o campo das políticas públicas: pólos de crescimento versus estratégias de industrialização difusa. No entanto, parece ter sido a própria 'evolução' dos conceitos de distritos e *clusters*, já analisada anteriormente, que conduziu à retomada do conceito de pólos. Deve-se considerar que no decorrer do debate novos elementos foram sendo incorporados às concepções sobre os distritos. Isto, talvez, tenha diluído a contraposição como 'estratégia' de afirmação dos novos conceitos.

³⁷ Estas semelhanças são apontadas também em Bouba-Olga & Carrincazeaux (2001).

A partir destas observações, torna-se legítimo recuperar alguns elementos da teoria dos pólos de desenvolvimento. Mas para tal deve-se atentar para duas condições. Primeiro, não se trata de uma simples volta aos pioneiros da economia do desenvolvimento, como se tudo que é relevante já estivesse ‘lá’. Segundo, em nome da coerência, a articulação dos conceitos de pólos com o de distrito deve ser mediada pela reconsideração das críticas feitas ao primeiro.

A citação abaixo de Higgins & Savoie [1995], embora não tenha sido elaborada com esta intenção, sintetiza bem a tentativa de releitura do conceito de pólos:

“La empresa motriz, las empresas dependientes y las empresas subcontratistas tienden a localizarse en un espacio próximo, lo que favorece el surgimiento y la expansión de economías externas de escala. El polo se convierte, así, en un conjunto de empresas vinculadas entre sí, entre las que se difunde el conocimiento y se realizan intercambios bajo la influencia de las decisiones de la empresa motriz. El polo es un mecanismo que facilita la difusión de las innovaciones, favorece el crecimiento económico y explica la concentración de la actividad productiva” (apub. Barquero, 1997:02).

Colocado nestes termos, as semelhanças dos distritos tipo *hub-and-spoke*, embora não explicitado por Markusen, com os pólos ficam ainda mais flagrante. No entanto, é importante enfatizar que empresa motriz e empresa âncora (*hub*) não são conceitos idênticos na medida em que pressupõem, pelo menos implicitamente, concepções distintas sobre a questão da relação firma-território. O conceito perrouxiano enfatiza o papel ativo e transformador da grande empresa mas não considera a possibilidade de que a ‘organização territorial’, por ser também fonte de dinamismo econômico, também possa influenciar as formas de organização e as estratégias das empresas. Como será mostrado no Capítulo III, a abordagem do Grupo Dinâmicas da Proximidade permite considerar a tema da relação firma-território a partir da possibilidade de um encontro produtivo ou convergência das estratégias das grandes empresas e dos territórios.

CAPÍTULO II

CLUSTERS, ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL

2.1 - Fatores Locacionais e a Dinâmica Regional Brasileira

A partir da década de 40/50 começou a ocorrer no Brasil um movimento de desconcentração geográfica da produção. Inicialmente ocorreu a expansão da fronteira agropecuária no sentido da Região Sul e, mais recentemente, em direção às regiões Centro-Oeste e Norte e às faixas de cerrados do Nordeste. A partir dos anos 70 começou também a ser caracterizado um movimento de desconcentração industrial a partir do Estado de São Paulo.

A ênfase do debate sobre a problemática regional brasileira nas últimas décadas esteve centrada nas tentativas de compreender os determinantes destes processos de desconcentração econômica (especialmente a industrial) e, a partir dos anos 90, as possibilidades de reconcentração, devido ao surgimento de "novos requisitos locacionais" da especialização flexível. Entre os estudiosos desta temática destacam-se atualmente Clélio Campolina Diniz, Wilson Cano, Tânia Bacelar e Carlos A. Pacheco.

Segundo Pacheco (1988), pode-se identificar dois percursos analíticos nas tentativas de interpretação do processo de desconcentração industrial no Brasil:

O primeiro, fortemente referenciado nos estudos da geografia econômica³⁸, busca identificar o caso brasileiro com os processos de 'reversão da polarização' observados nos países desenvolvidos. Os principais expoentes deste debate são Townroe & Keen [1984] e Carlos Azzoni. Os primeiros autores defendiam a tese de que o Brasil era o primeiro país em desenvolvimento a passar por um processo de reversão da polarização. Esta tese é contestada por Azzoni. Ele argumenta que há sim uma desconcentração da indústria da Área Metropolitana de São Paulo para o interior do próprio estado, mas sem a criação de pólos independentes. Com base na idéia de que as economias de aglomeração não são somente urbanas mas regionais, o autor argumenta que a descentralização se verificou nos limites do campo aglomerativo, que se estende em um raio de 150 Km de São Paulo. (p.213).

O instrumental analítico utilizado se resume basicamente aos conceitos de economias/deseconomias de aglomeração. De forma simplificada, o argumento é assim estruturado: a concentração da indústria em São Paulo se justifica pela existência de economias de aglomeração; a partir de um certo ponto surgem as deseconomias de aglomeração que tem como consequência a desconcentração; a partir daí podem se desenvolver economias de aglomeração em outros espaços e levar a uma nova polarização (ibid, p.209-211).

³⁸ Não se trata aqui da 'nova geografia econômica', mas principalmente do trabalho de Richardson [1980].

O segundo percurso aponta para a utilização de um referencial analítico mais abrangente. Apesar de ser importante, a existência de economias/deseconomias de aglomeração possui uma dimensão microlocacional e é limitada regionalmente, sendo portanto insuficiente para explicar o fenômeno da desconcentração ocorrida no país (p. 215). Pacheco identifica as contribuições de Cano, Diniz e Guimarães entre as mais relevantes deste conjunto de abordagens. Estas abordagens possuem em comum a incorporação de vários outros determinantes à análise da desconcentração, tais como: políticas públicas (macroeconômica e setoriais), incentivos fiscais, gastos em infraestrutura e distribuição dos recursos naturais. No entanto há importantes divergências, como se mostrará a seguir.

Os estudos sobre a desconcentração/reconcentração industrial, geralmente, dividem este processo em duas fases. Para alguns (Pacheco e Cano) a primeira fase vai de 1970 a 1985; para outros (Diniz) esta fase vai da segunda metade dos anos 60 até fins dos 70. No entanto há um consenso de que neste período houve uma ampla desconcentração, atingindo praticamente todos os setores da indústria, mas manifestado-se com mais intensidade no setor de bens de consumo leves. Há também uma concordância de que o processo atingiu todas as regiões, inclusive, e especialmente, o interior de SP.

Em relação à segunda fase as divergências sobre a periodização se estendem também à caracterização deste período: Wilson Cano (1998) se refere a 70/85 como o “auge da descontração” e a 85/95 como uma “inflexão no processo de desconcentração”; de forma similar Diniz (1995, 2000) identifica um processo de reconcentração em direção à (partes) da Região Centro-Sul e desconcentração no seu interior. Para Pacheco (1998, 1999) há mais continuidade do que ruptura no processo de desconcentração. No entanto, os dois últimos autores convergem sobre a necessidade de se realizar uma análise desagregada da indústria, visando identificar padrões locais específicos. O restante desta seção se dedica à análise dos trabalhos de Diniz e Pacheco.

2.1.1- Desenvolvimento poligonal e os novos requisitos locais

A tese do desenvolvimento poligonal, formulada e difundida por Clélio Campolina Diniz, sustenta que o processo de desconcentração não ocorre de forma linear e pode-se identificar duas fases claramente distintas.

Na primeira fase ocorreu um “processo de reversão da polarização”, caracterizado pelo espraiamento da indústria para quase todos os estados brasileiros. Alguns fatores foram determinantes neste processo: 1) deseconomias de aglomeração na AMSP e surgimento de economias de aglomeração em outros centros; 2) expansão das fronteiras agrícola e mineral; 3) maior unificação do mercado nacional; e 4) forte ação do estado no sentido de promover investimento direto, construir infra-estrutura adequada e conceder incentivos fiscais em outras regiões do país (Diniz, 1995:07).

Na segunda fase há uma inflexão neste processo e evidencia-se uma tendência a uma reconcentração industrial em partes da região Centro-Sul; mais precisamente nas áreas do polígono definido por Belo Horizonte – Uberlândia – Londrina/Maringá – Porto Alegre – Florianópolis – São José dos Campos – Belo Horizonte. A partir desta fase, as tendências de conformação do espaço industrial brasileiro apontam para um processo de reconcentração rumo ao polígono e de desconcentração limitada ao interior do polígono. Entre os fatores determinantes deste processo pode-se elencar as mudanças

no papel do Estado, por razões político-ideológicas e econômicas, que resultaram no enfraquecimento ou fim das políticas de cunho regional e a abertura externa da economia. Mas segundo Diniz (1995:10), a recente reconcentração industrial está relacionada, sobretudo, com *“as mudanças tecnológicas e com a reestruturação produtiva, as quais tendem a alterar os requisitos locais, especialmente daquelas atividades mais intensivas em conhecimento”*.

Diniz argumenta que a identificação destes fatores, especialmente os últimos, é importante porque *“Permite conciliar a idéia de reversão da polarização da Área Metropolitana de São Paulo, que de fato ocorreu, com a idéia de uma aglomeração neste grande polígono... Este não é um verdadeiro caso de desconcentração...”* [1991:57-58]. Em um trabalho mais recente, Diniz (2000) aprofunda e requalifica a sua tese de “desenvolvimento poligonal”. Os argumentos centrais sobre o processo de concentração e desconcentração são articulados a partir de dois eixos básicos: 1) características dos distintos setores industriais e seus respectivos padrões locais; e 2) novos polos industriais dinâmicos. Considerando a capacidade de integração interindustrial a indústria é dividida em dois grandes grupos: 1) metal-mecânica, eletroeletrônica e química e 2) os outros segmentos (minerais não metálicos, têxtil, confecções, alimentos...).

As indústrias do primeiro grupo possuem grande capacidade de integração interindustrial e impõe um *“padrão locacional fortemente influenciado pela proximidade ou vizinhança com outras indústrias e com centros urbanos dotados de serviços modernos, os quais geram economias externas e de aglomeração”* (ibid. pp.16). Historicamente estas indústrias sempre estiveram concentradas no Centro-Sul. Em 1970 a região do polígono detinha 96% do total do VTI e em 1997 91% do emprego nas indústrias deste “complexo”. O ‘novo padrão locacional’ confirma a tendência de reaglomeração nesta área, mas introduz uma nova característica. Há uma tendência de se combinar *“o crescimento das metrópoles de segundo nível e suas periferias (Curitiba, BH, Porto Alegre, Campinas) e cidades médias, com predominância daquelas localizadas na Região Centro-Sul”* (pp.18).

Ao contrário do primeiro grupo, as indústrias produtoras de bens não duráveis de consumo final ou insumos de uso generalizado, possuem menor capacidade de produzir encadeamentos interindustriais e, portanto, podem ser localizadas de forma dispersa ou menos concentrada. Isto implica que o seu padrão locacional pode ser determinado tanto pela disponibilidade de matéria prima e mão-de-obra barata como pela densidade do mercado regional (ibid p.16). O autor restringe a discussão sobre as características locais, e efeitos sobre o desenvolvimento, deste grupo às indústrias têxteis, confecções e calçados, com algumas referências à indústria de alimentos, e à Região Nordeste.

Constata-se que no geral a Região Centro-Sul diminui a sua participação em todos estes setores enquanto que o peso dos estados do Nordeste (e em menor grau do C.O) aumentou. Restringindo ainda mais a análise para os setores têxteis, confecções e calçados, conclui-se que, devido ao baixo poder de encadeamento, os “impactos locais se resumem aos empregos criados e seu efeito multiplicador através da renda gerada”. Com o ‘agravante’ de que os empregos são de baixa qualificação e, portanto, baixos salários (p.25/26).

Os novos pólos industriais dinâmicos

O autor já havia analisado as “aglomerações industriais relevantes” (AIR), com mais de 10.000 pessoas ocupadas na indústria (1970-91), em um trabalho anterior [Diniz e Crocco, 1996]. O total destas aglomerações no país aumentou de 33 para 90 no período; no polígono o aumento foi de 24 para 64 AIR.

Em Diniz (2000) a análise foi ampliada para as AIR com mais de 5.000 pessoas ocupadas na indústria, em 1997. Constatou-se no país a existência de 150 AIR, classificadas de acordo com o número de pessoas ocupadas e com as seguintes características:

- 5.000 a 10.000: Do total de 61, 36 tiveram com crescimento do emprego industrial (86-97), com destaque para as regiões agrícolas dinâmicas. Devido a esta base agrícola a maioria não tem “grandes potencialidades de se transformarem em centros industriais diversificados” (p.21).
- 10.000 – 20.000: Do total de 44, somente 4 se destacaram. Montes Claros e Chapecó, por estarem vinculadas à indústria têxtil e agroindústria, não possuem “grandes perspectivas de diversificação industrial”. Florianópolis e Uberlândia possuem melhores perspectivas. Vale destacar as observações do autor sobre Uberlândia: “...importante alternativa locacional como interface entre os grandes mercados... e a fronteira agropecuária do C.O. Possui boa infraestrutura urbana e de suporte ao setor produtivo e como fornecedora de serviços modernos...” (p.22).
- 20.000 - 50.000: Do total de 31, apenas 10 se destacam. Entre estas vale destacar Goiânia. Segundo o autor o crescimento desta capital está relacionado à vinculação com a fronteira agropecuária, à sua proximidade a Brasília e aos incentivos fiscais goianos. No entanto conclui-se que esta “tem sido uma das capitais brasileiras que mais cresce, **embora talvez seja difícil pensar em uma diversificação e sofisticação industrial**” (destaque meu. p. 23).
- 50.000 acima: Do total de 16 apenas 2 tiveram crescimento do emprego, Belo Horizonte e Fortaleza.

Com base na análise destes novos pólos industriais dinâmicos o autor identifica 13 ‘meso-espacos integrados’ com grande potencial de expansão industrial. Deste total dez (10) estão no polígono, dois (2) no Nordeste e um (1) no Centro Oeste (Goiânia-Anápolis). Vale ressaltar que embora o autor não vincule, neste estudo, explicitamente as AIR mais dinâmicas ao polígono, parece claro que isto ocorre em alguns casos. O ‘tom’ do discurso sobre as possibilidades de desenvolvimento parece mudar conforme este se refira às regiões no interior ou fora do polígono, ainda que as situações sejam iguais ou até ‘melhores’ nas regiões de fora. A ambigüidade (ou contradição?) parece derivar do seguinte:

- 1- A única via relevante para o desenvolvimento parece ser a das indústrias do primeiro grupo. A ‘recusa teórica’ em analisar/compreender situações e experiências ligadas a uma ‘via inferior’ de desenvolvimento é reforçada pela vinculação destas com estratégias espúrias, como a guerra fiscal;

2 - Há dificuldade, inerente à própria tese do desenvolvimento poligonal, em compreender o que se passa do 'lado de fora' e, ao mesmo tempo, um relaxamento do postulado da 'via relevante' para contemplar o que se passa dentro.

A título de exemplo, observe-se: as possibilidades de desenvolvimento de algumas regiões do lado de fora (como Chapecó e Goiânia) são limitadas pela baixa diversificação e sofisticação industrial; enquanto as possibilidades de outras regiões do lado de dentro (como Uberlândia) são consideradas de acordo com outros requisitos.

2.1.2 Áreas dinâmicas e a Fragmentação da Nação

Em um trabalho de 1999, Pacheco já chamava a atenção para a necessidade de se considerar a existência de distintos padrões locais, associados aos diferentes grupos da indústria brasileira. Neste ponto, as análises de Diniz e Pacheco são bastante semelhantes.

Em relação à desconcentração industrial, como se viu anteriormente, as controvérsias se referem mais à caracterização da segunda fase deste processo. Para Pacheco (1999), há mais continuidade do que ruptura no processo de desconcentração, não se justificando, portanto, as teses de que haveria uma inflexão no processo de desconcentração industrial. A partir de uma análise desagregada da indústria brasileira, identificando padrões locais específicos, o autor argumenta que *“houve continuidade da desconcentração econômica da década anterior, ainda que de forma menos intensa... Em paralelo essa trajetória mostrou crescente heterogeneidade no desenvolvimento interno das regiões brasileira, com o surgimento de ilhas de produtividade em quase todas as regiões”* (Ibid. p.36).

No entanto, a contribuição mais importante de Pacheco ao debate sobre a dinâmica espacial da economia brasileira é a forma em que ele qualifica este processo. Segundo Pacheco (1998) é bastante compreensível que a questão da desconcentração econômica tenha assumido uma tal importância no contexto brasileiro, pois aqui a 'questão regional' sempre girou em torno dos desequilíbrios regionais, expressos principalmente na concentração das atividades econômicas no Sudeste, especialmente São Paulo. A desconcentração espacial sempre foi considerada, de forma mais ou menos explícita, como condição para um desenvolvimento regional mais equilibrado. Daí a também compreensível preocupação mais recente com as possibilidades de reconcentração.

A contribuição de Pacheco reside em abordar estas questões (des/reconcentração) sob uma perspectiva pouco presente neste debate. Em que pese a importância de se compreender, por exemplo, os determinantes microeconômicos da desconcentração econômica, é fundamental para problemática regional brasileira a compreensão de que este processo se deu de forma fragmentada e espacialmente heterogênea. Antes de entrar em maiores detalhes vejamos como o autor estrutura este argumento.

Para o autor o abandono da "elegante explicação per si dos fatores aglomerativos" (típica da primeira fase do debate), não deve levar ao extremo oposto de uma explicação calcada em um "cipoal de causas". Entre a multiplicidade de determinantes, apontados pelos vários estudiosos do tema, o fio condutor que confere unidade à análise são a política econômica e o perfil setorial do investimento, que por

sua vez são determinados pela natureza da inserção internacional da economia brasileira (ibid, p.229).

São estes aspectos que permitem mais do que descrever ou qualificar, compreender a natureza deste processo. Com a ênfase nos determinantes da desconcentração, característica da maioria das análises produzida nos 80, deixou-se de perceber aspectos fundamentais da dinâmica regional brasileira. O papel do Estado na determinação do ritmo e da natureza do processo de desconcentração fica evidente quando se compara o que ocorreu nas décadas de 70 e de 80, quando há, por exemplo, uma paralisação dos investimentos industriais e esgotamento dos incentivos regionais. Portanto a explicação para a natureza acanhada da desconcentração nos anos 80 se encontra em grande medida na "falência do Estado Nacional e das políticas que amparavam a construção do mercado interno (ibid, p.229). Portanto, a desconcentração econômica ocorre em um período que

"já estavam em curso processos cujos determinantes não se atinham mais à constituição do mercado interno e à montagem de uma estrutura produtiva integrada, marcada por fortes nexos de complementaridade inter-regional e que, em conjunto com as políticas de desenvolvimento regional e seus mecanismos de incentivos, patrocinavam o crescimento solidário das diversas regiões brasileiras" (ibid, p.20).

Outro aspecto que traz importantes implicações para compreensão da nova dinâmica regional é o reconhecimento de que este período também é marcado pela transição para um outro tipo de inserção no mundo, baseado em 'engajamentos autônomos' ao mercado externo. Esta forma de inserção internacional da economia brasileira, calcada em alguns 'focos dinâmicos', possui dois aspectos importantes. Por um lado, devido ao seu impacto nas diversas regiões, favorece a desconcentração macrorregional, reforçando a 'especialização' das regiões³⁹, e por outro lado aumenta a heterogeneidade intra-regional. Aumenta-se os 'bolsões de pobreza' nas áreas de industrialização mais antiga, ao passo que surgem algumas 'ilhas de prosperidade' nas regiões mais atrasadas.

Voltando ao argumento central de Pacheco, vale ressaltar dois pontos importantes. A desconcentração econômica é um processo 'real', é importante compreender os fatores que o determinam, mas é fundamental reconhecer que ela se *"manifesta mais sob a forma de uma flagrante fragmentação da economia nacional, do que no crescimento solidário das regiões..."* (ibid, p.226. Grifos no original). É preciso também reconhecer que devido à forte concentração espacial da economia brasileira, a desconcentração macrorregional é por si só um fator de grande importância, mas deve-se dar igual ou maior atenção às desigualdades internas às regiões.

A ênfase que Pacheco coloca na necessidade de se pensar o país, não como um 'mosaico de regiões', mas como 'nação' fornece um interessante contraponto às abordagens sobre desenvolvimento local/regional. Em boa parte da literatura internacional enfatiza-se muito a dialética 'global/local'. O esforço teórico maior se dirige em mostrar como o 'local' e o 'global', identificado basicamente com o mercado internacional, se reforçam mutuamente. Pouca ênfase é dada à dimensão nacional e as

³⁹ Guimarães Neto argumenta que a articulação das regiões menos industrializadas com as mais industrializadas tende a se dar através de um reforço de sua 'especialização' econômica, sendo que onde "mais recentemente vêm sendo desenvolvidas certas 'especializações', as articulações tendem a ocorrer mais fortemente com o comércio internacional" (apud Pacheco, p.231).

relações local/local são tratadas basicamente sob o prisma da competição. Não se trata de questionar estas abordagens em suas dimensões analíticas, talvez não haja grandes problemas aqui. O problema é quando elas adquirem um caráter normativo e até mesmo ideológico, sendo usadas para justificar determinadas políticas (ou a ausência delas).

É neste sentido que Pacheco afirma que a semelhança do discurso (sobre políticas regionais) que se faz aqui com o de outras partes do mundo, é ao mesmo tempo correta e perversa. Não se pode negar tanto a ineficiência dos instrumentos clássicos de incentivos como a necessidade de descentralização das políticas regionais e as "eventuais" vantagens de vincular-se aos novos fluxos de comércio e investimento internacionais. Mas a descentralização assume uma conotação perversa por dois motivos. Primeiro, por sua motivação é meramente fiscalista, ou seja, redução de gastos e segundo, por ser apenas o contraponto da ausência de políticas nacionais. A experiência internacional, especialmente as políticas regionais da UE e OCDE, têm demonstrado que o enfrentamento das desigualdades regionais, ao contrário de dispensar, requer uma ação pública ainda mais ativa, especialmente em um contexto de globalização. Vale ressaltar que um dos componentes essenciais destas políticas é contrabalançar os efeitos 'desarticuladores' da globalização em algumas regiões, longe portanto de só reforçar as áreas mais dinâmicas.

Os trabalhos de Diniz e Pacheco representam, inegavelmente, contribuições importantes para o debate sobre a “questão regional”, tornado-se referências obrigatórias para a compreensão da recente dinâmica macrorregional do País. No geral há mais pontos em comum do que divergências entre as postulações de “desconcentração concentrada” de Diniz e a especificidade dos padrões locacionais (continuidade da desconcentração) de Pacheco.

A tese do desenvolvimento poligonal oferece um interessante referencial para se compreender o novo desenho da geografia econômica do país. Deve-se atentar, no entanto, para um possível engessamento da análise, (1) por não considerar devidamente o que ocorre fora dos limites do polígono e (2) por estabelecer ligação meio automática entre “sofisticação” industrial e desenvolvimento.

A abordagem de Pacheco representa uma importante contribuição para se pensar não só a Nação, mas também os Estado e Regiões. Especialmente no atual contexto de globalização e abertura externa da economia, a preocupação com os perigos da fragmentação, ou a manutenção e até o agravamento dos desequilíbrios regionais, deve estar presente não importa com qual escala territorial se esteja trabalhando. Esta preocupação deve permear todas as políticas, e não somente as de cunho especificamente regional, em todos os níveis da federação, especialmente a União e os Estados. No entanto, isto não pode implicar em uma desconconsideração da importância de se compreender o funcionamento dos ‘focos’ de dinamismo econômico.

2.2 Políticas de Atração de Empresas

Com o esgotamento da política regional conduzida pelo Governo Federal e a descentralização promovida pela Constituição de 1988, os Governos Estaduais, e em menor medida os municipais, passam a desempenhar um novo papel no processo de desenvolvimento regional. De maneira geral, os Governos Estaduais passam a jogar um

importante papel na indução de investimentos produtivos. As políticas estaduais (ativas) de atração e captação de investimentos, especialmente industriais, possuem em comum a utilização dos “incentivos/renúncias” fiscais como instrumento principal – daí a generalização da expressão “Guerra Fiscal”.

As opiniões sobre esta questão geralmente se cristalizam em fortes posições contra e a favor. Grosso modo, os políticos e técnicos de planejamento, normalmente dos estados menos industrializados, defendem e economistas e acadêmicos condenam esta forma de captação/indução de investimentos.

Os argumentos contrários se dedicam a mostrar as perdas para o conjunto da federação enquanto os favoráveis centram na necessidade de compensar a histórica desvantagem dos estados menos industrializados.

Ricardo Varsano (1997:14) sintetiza os argumentos contra:

“A guerra fiscal transforma os incentivos em meras renúncias de arrecadação, que não têm qualquer efeito estimulador.... as empresas passam a escolher sua localização em função da qualidade da infra-estrutura oferecida. Evidentemente, a guerra fiscal é inimiga tanto da política de desenvolvimento regional quanto da desconcentração industrial.

O autor prossegue:

“Nenhum governador é desinformado e, entre eles, é raríssimo um caso de miopia econômica. Todos sabem que, no limite, o desfecho da guerra fiscal do ICMS será o relatado nos parágrafos anteriores. Mas sabem também que, enquanto o limite não for atingido, há ganhos a serem obtidos fazendo a guerra fiscal”.

Os argumentos a favor, menos explícitos e estruturados, tendem a (sobre) valorizar o papel transformador das grandes empresas, especialmente as externas e defendem os incentivos como a via mais rápida para geração de empregos. Argumenta-se também que o resultado da GF não é necessariamente a perda ou a renúncia de receita. Em alguns estados, como medida compensatória, os governos procuram outras fontes, conseguindo até aumentar a arrecadação (Tendler 2000)⁴⁰.

2.2.1 - Política regional da renúncia e a renúncia da política regional

Alguns autores procuram ver a política de atração de investimentos (GF) como um tipo de “política regional”. Para Amaral Filho (1995:597) a GF se inscreve em uma: *“...tendência de formação e generalização de uma política de desenvolvimento regional de tipo ‘federalista’ comandada, ainda que de maneira embrionária e desajustada, pelos estados federados”.*

Brito & Bonelli (1997), argumentam que em comparação com a bem-sucedida experiência de desenvolvimento regional, notadamente no que se refere à política industrial, dos diversos países europeus, pode-se dizer que o Brasil está apenas engatinhando. A política regional européia enfatiza a criação de um ambiente propício à

⁴⁰ Segundo Tendler, estas conclusões se baseiam nos estudos de Montero [2000] e Affonso [1997:18].

geração e difusão de inovações tecnológicas, o apoio às pequenas e médias empresas, o desenvolvimento de serviços de apoio à produção e a maior responsabilização dos governos regionais e locais sobre os problemas territoriais. Em contraste, no Brasil

*“... a principal preocupação da política de incentivos praticada pelos diferentes estados no Brasil é a de atrair empresas (especialmente estrangeiras) a qualquer custo. Trata-se, portanto, muito mais de uma tentativa de oferecer vantagens com a finalidade de **deslocar** o fluxo de investimento do que efetivamente criar condições para melhorar a competitividade das empresas já existentes”*(ibid, p.34).

Não se pode, portanto, confundir política de atração e incentivos ao investimento com políticas de desenvolvimento regional. No caso do Brasil pode-se dizer que os governos estaduais adotam uma política de atração agressiva e uma política de desenvolvimento regional passiva. De forma geral, os incentivos oferecidos não são acompanhados de exigências quanto ao desempenho das empresas beneficiadas. Na maioria dos casos não há qualquer tentativa de condicionar as vantagens oferecidas a contrapartidas relacionadas às *“necessidades e potencialidades da região em questão, como a promoção dos processos de aprendizado e capacitação inovativa e o fortalecimento de redes e vínculos que incluam agentes locais”* (Lastres et. al. (2001:18)

No entanto, o debate em torno das políticas de incentivos estaduais, com algumas exceções, tem se restringido ao problema fiscal. Para Tendler (2000:48), chama a atenção o fato de que, apesar da importância conferida pelos governos estaduais ao recrutamento de firmas e da pesada crítica de sua utilização como instrumento de política de desenvolvimento, há poucos estudos dedicados a analisar os impactos destas firmas recrutadas nas economias locais.

Tendler argumenta que além de haver poucas tentativas “empiricamente fundadas” de avaliar o seu impacto nas economias regionais/locais, algumas análises começam com fortes premissas sobre os seus resultados (positivos ou negativos), que devem ser comprovadas pelo trabalho de campo. Isto acaba por não conduzir à geração de dados que propiciem uma perspectiva comparativa nem a uma compreensão do que pode ou não ter dado certo.

Deve-se ressaltar que a pouca atenção dada às experiências de industrialização dos estados se devem também ao fato de que as estratégias de atração de investimentos não possuem o status de uma “verdadeira” política industrial. Comparativamente às políticas industriais ativas do passado, somente em um sentido implícito estas podem ser chamadas de políticas industriais.

2.2.2 Aprendizagem de guerra

Uma avaliação empiricamente fundada dos efeitos regionais/territoriais da GF se justifica pelas seguintes razões: 1) é difícil de prever a sua duração. Ela pode durar mais tempo do que se imagina para atingir seus limites e anular seus efeitos e não se sabe quando haverá uma reforma tributária nem que rumo esta tomará; 2) as lições destas experiências podem servir para melhorar a eficácia das políticas de atração na medida em que ‘outros fatores’, que também pesam nas estratégias locais das empresas, forem enfatizados; e 3) De acordo com Tendler (2000:52), *“mesmo que se continue denunciando a GF como uma política, não se deve negar a contribuição das*

experiências para a compreensão da questão mais ampla do desenvolvimento econômico”.

Seguindo Tendler, mais do que se deter nos argumentos (também importantes) sobre os prós e contras da GF, é importante assumir uma postura de aprendizagem com as experiências dos estados. Isto implica em considerar as experiências de recrutamento como ponto de partida privilegiado para a abordagem de questões mais amplas do desenvolvimento regional.

Segundo Tendler, com base em alguns ensinamentos da experiência dos Estados Unidos, pode-se afirmar que a Guerra Fiscal pode contribuir para melhorar a qualidade da administração pública, incluindo um pensamento mais estratégico sobre as políticas de desenvolvimento e a capacidade de se tornar pró-ativo nesta área.

Uma visão semelhante é defendida por Rodrigues (2001). Segundo o autor, muitas vezes se confunde o comportamento pró-ativo dos governos estaduais como mera “guerra fiscal”. Com esta postura deixa de se perceber que o *“determinante locacional de um empreendimento está fortemente associado à capacidade de um estado organizar suas instituições, de forma a constituir um ambiente favorável a novos e, também, antigos empreendimentos”*. (ibid, p. 08).

No entanto, após analisar algumas experiências de políticas de atração de investimentos no Nordeste, a conclusão de Tendler não é das mais otimistas. Apesar de não haver ainda uma avaliação sistemática que permita uma comparação das experiências dos estados, a autora avalia que somente em alguns casos pôde-se perceber alguns sinais de *“a more strategic approach to recruitment that tries to build on existing local firms”* (ibid. p. 20).

Para Tendler o pior cenário da disputa dos Estados por investimentos externos se configura nas seguintes situações: i) quando a política de atração não foca estrategicamente as firmas com potencial para criar sinergias com a economia local. Ou seja, quando se lança uma enorme rede sem saber que tipo de ‘peixe’ deseja-se pescar; ii) quando se procura ‘vender’ o Estado enfatizado somente as qualidades genéricas (possuídas também por outros Estados); e ii) quando não se negocia com as empresas recrutadas algumas condições que poderiam contribuir para estender seus potenciais benefícios da forma mais ampla possível. A autora conclui: *“These worst-scenario recruitment efforts can be characterized as passive—“come one, come all”—compared to the more highly strategic, focused, and demanding role of state governments in more successful and sustained efforts* (ibid. p. 26).

De forma semelhante, Lastres et. al. (2001) argumentam que há fortes evidências de que as políticas de incentivos, desvinculadas das necessidades e potencialidades das regiões, não “atraem o tipo de investimentos que gera aprendizado e inovação”. Além disso, a própria ‘passividade’ das políticas estaduais em promover *“processos de aprendizado e capacitação tecnológica e [do] fortalecimento de redes e vínculos que incluam agentes locais”*, acaba influenciando o comportamento ‘passivo’ e ‘desinteressado’ das empresas receptoras dos subsídios que *“encontram poucas razões para se enraizar nas regiões hospedeiras”* (ibid. p. 18).

Aprendendo a Negociar

Uma das maiores dificuldades em fazer com que as políticas de atração contribuam efetivamente com o desenvolvimento dos estados, é que os governos estaduais não demandam nada temendo afugentar as empresas externas. Este ‘temor’ acaba levando os governos a oferecer mais do que o “necessário”. Este problema está relacionado com as condições de acesso a informações sobre “o que” demandar. Em parte isto tem a ver com o “clima” confidencial que caracteriza estes processos de ‘atração’, dificultando o processo de aprendizagem com casos em que os governos jogar um papel mais ativo.

Mas a falta de informações se deve também às concepções sobre o papel das (grandes) empresas externas. De um lado, as agências governamentais, organizações financeiras internacionais etc. não se preocupam em gerar estas informações porque ‘acreditam’ no papel transformador das empresas externas, especialmente as de grande porte. Por outro lado, os críticos das políticas de recrutamento, geralmente, focalizam a atenção somente nos efeitos negativos de tais firmas na economia local.

Segundo Tendler, o predomínio destas posições polares tem contribuído para deixar uma importante lacuna no conhecimento empírico básico sobre o tipo de questões que poderia e deveria ser negociado com as firmas recrutadas. Por fim, vale destacar que um dos ensinamentos mais importantes dos casos de negociação bem sucedidos aponta para a necessidade de se abrir e ampliar o processo de planejamento das políticas de recrutamento. A consolidação de um pensamento mais estratégico sobre a atração de empresas externas, depende de dois fatores básicos: maior participação dos atores locais na definição e planejamento das políticas e disposição para se aprender com outras experiências.

2.3 - Arranjos e sistemas produtivos locais

Começa a ganhar terreno no Brasil o uso de ‘aglomerações’ tanto como referencial para uma série de estudos, teóricos e empíricos, como para a formulação de políticas públicas. Entre as várias iniciativas de pesquisas, a de maior fôlego e importância é a desenvolvida pela “Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais”, que já realizou desde 1998 estudos de 26 arranjos e sistemas produtivos locais no Brasil⁴¹.

Em um trabalho recente Cassiolato & Szapiro (2002), propõe uma tipologia para o estudo dos ASPLs brasileiros com base nas evidências empíricas fornecidas pelos casos estudados pela Rede. Tendo como referencial a abordagem evolucionista, os autores consideram que o papel do processo inovativo para a competitividade é de importância central na definição e caracterização dos ASPLs. Sem pretender reproduzir toda a discussão sobre inovação e mudança tecnológica, basta aqui ressaltar alguns aspectos chaves para a definição do conceito de ASPLs.

Segundo os autores, a perspectiva evolucionista permite conceber a inovação como um processo “*fundado no aprendizado interativo e localizado, dado que ele é -*

⁴¹ As análises destes casos e um bom número de estudos teóricos estão disponibilizados em <http://www.ie.ufrj.br/redesist>.

por definição - uma criação nas capacitações e conhecimentos tácitos e codificados que permitem o desenvolvimento de uma dada tecnologia". Esta afirmação possui, pelo menos, duas implicações importantes. Primeiro, a natureza da interação exigida para a criação de conhecimentos, especialmente do tipo tácito, pressupõe a existência de determinado "contexto cultural" capaz de produzir relações de confiança entre os atores – não se trata, portanto, de interações puramente comerciais. Segundo, concebidos desta forma conhecimento e tecnologia não são "passíveis de transferência", na medida que são resultados de processos interativos e localizados. A partir destas afirmações os autores lançam mão do conceito de inovação utilizado por Mytelka & Farinelli (2000): *"o processo pelo qual as empresas dominam e implementam o desenvolvimento e a produção de bens e serviços, que sejam novos para elas, independentemente do fato de serem novos para seus concorrentes – domésticos ou internacionais"* (apub. Cassiolato & Szapiro 2002:10).

Com base neste referencial teórico, os pesquisadores da RedeSist fazem uma distinção entre arranjos e sistemas produtivos. O conceito de Arranjos Produtivos Locais refere-se às

"aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes".

Sistemas Produtivos e Inovativos Locais referem-se em a um tipo especial de arranjos produtivos em que

"interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, com potencial de gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local" (Lastres & Cassiolato, 2003:12).

Vale ressaltar dois aspectos destas definições. Primeiro, note-se que além dos agentes econômicos, procura-se contemplar a multiplicidade de atores presentes no mesmo território. Segundo, a distinção entre SPL e APL parece um pouco fluida, mas está claro, pela própria utilização dos termos 'sistemas' e 'arranjos', que se trata de uma distinção mais qualitativa e se refere, mais do que ao número de agentes, à qualidade e intensidade das relações entre eles. Além disto, vale observar que nas duas definições privilegia-se a análise das interações entre os agentes, mas no caso dos 'sistemas' coloca-se maior ênfase nas interações que possibilitam a geração de inovação.

Utilizando uma formulação de Amaral Filho et. al. (2002:03), essa distinção pode ser pensada em termos de um *"estado de organização social e institucional necessária para a realização da produção social e estabilidade do núcleo"*. Este 'estado de organização' dever ser avaliado pela presença dos seguintes elementos: capital social, organização produtiva e articulação político-institucional⁴².

⁴² Vale ressaltar que esta formulação objetiva caracterizar o que os autores chamam de Núcleo Produtivo Local, que se refere às aglomerações de MPE, e Arranjos Produtivos Locais, que seria o núcleo produtivo e a sua organização social.

2.3.1 - Tipologia de ASPLs

Para Cassiolato & Szapiro (2002:22), a elaboração de uma tipologia adequada aos países em desenvolvimento deve ter como elemento central a compreensão do processo de transformação de ‘simples’ aglomerados geográficos em ASPLs dinâmicos. Apesar da diversidade e riqueza dos estudos empíricos, a literatura internacional apresenta algumas limitações para a concretização desta tarefa.

Primeiro, os estudos realizados nos países desenvolvidos não se ocupam deste ‘processo de transição’, pois o foco principal das análises é os ingredientes de sucesso dos sistemas produtivos mais dinâmicos. Segundo, mesmo nos estudos sobre os países em desenvolvimento as possibilidades de transformação das aglomerações são vistas de forma muito reducionista. Em geral, estes estudos terminam por restringir as possibilidades de desenvolvimento (a constituição de ASPLs dinâmicos) à participação, via exportação, em cadeias globais – coordenadas geralmente por agentes (produtores ou consumidores) localizados no exterior.

Esta concepção pode ser exemplificada pelos trabalhos da ‘escola’ do Institute of Development Studies - IDS (Universidade de Sussex), que analisam as aglomerações a partir de sua posição nas cadeias globais de valor⁴³. Apesar desta limitação, Cassiolato & Szapiro reconhecem que uma interessante contribuição destes autores, Humphrey & Schmitz por exemplo, é a concepção de que o desenvolvimento das aglomerações depende também da sua dinâmica interna. A principal implicação disto é que a elaboração de uma tipologia para os aglomerados deve ter como ponto de partida um “*entendimento sobre os processos de governança ao longo da cadeia*” (ibid, p. 19)

Uma terceira limitação se refere à incorreta compreensão do papel da mudança tecnológica e das capacitações locais, o que leva a um sub-dimensionamento da importância dos processos locais de aprendizado e das relações entre os agentes locais. Portanto, a abordagem das aglomerações a partir do conceito de ASPLs proposto deve levar em conta duas questões básicas. Primeiro, as visões de “aglomerações” baseada em “setores” são bastante limitadas e inadequadas, devido à dificuldade em captar “situações em que as ‘fronteiras das indústrias’ estão desaparecendo”. Segundo, o foco da análise das aglomerações não pode se limitar à “configuração dos atores do sistema”. Para os autores (ibi. p. 22):

“Dentro de uma perspectiva que enfatiza a importância da inovação na competitividade é necessário que se introduza uma análise sobre a natureza e intensidade das interações entre os agentes locais. Tais interações entre empresas e demais organizações são fundamentalmente constituídas de relações”.

É a partir da identificação destas limitações que Cassiolato & Szapiro (2002) buscam, também na literatura internacional, os elementos para a discussão de um “novo conceito de aglomeração produtiva”. A tipologia proposta pelos autores envolve três dimensões básicas: governança, grau de territorialização e mercado para os produtos do arranjo. A última dimensão assume uma importância crucial no caso brasileiro, pois a grande disparidade nos níveis de renda conforma padrões de demanda que se articulam com outras especificidades locais. Segundo os autores, especialmente nas regiões mais

⁴³ A Principal referência para estes estudos é a concepção de Gereffi segundo a qual as cadeias globais de *commodities* podem ser governadas pelos produtores (*producer driven chain*) ou pelos compradores (*buyer driven chain*). Os autores como Humphrey & Schmitz (2000) e Kaplinsky (2000), mantêm esta distinção mas preferem a noção de cadeias de valor ao invés de cadeia de *commodities*.

pobres, “*ocorre que a produção de um arranjo só satisfaz a um padrão de demanda, específico de determinada região*”.

Além deste aspecto, o destino da produção é importante porque possibilita “*compreender a lógica de funcionamento das relações entre empresas e instituições... [e] propor alternativas que visem a transformação de aglomerações em efetivos arranjos e sistemas produtivos locais*” (ibid. p.25).

Devido à importância para os objetivos desta tese, a governança e a territorialização serão consideradas separadamente em seguida.

2.3.2 Governança em ASPLs

A ênfase nas interações dos agentes no interior das aglomerações produtivas evidencia a centralidade das formas de governança ou de coordenação para a compreensão das dinâmicas produtivas aí desenvolvidas. Em primeiro lugar é preciso considerar que nos estudos da RedeSist, assim como nos estudos sobre aglomeração em geral, utiliza-se um conceito bastante amplo de governança e praticamente não há referência à sua utilização pelas teorias da firma.

Em Albagli & Brito (2002:14) a governança em ASPL se refere tanto aos diferentes “modos de coordenação, intervenção e participação” dos diversos agentes (Estado, empresas, cidadãos e trabalhadores, organizações não-governamentais etc.) nos processos de decisão locais quanto nas atividades de produção, de geração, disseminação e uso de conhecimentos. Para Cassiolato & Szapiro (2002), o conceito de governança deve ter como princípio geral o estabelecimento de práticas democráticas, asseguradas pela participação das diferentes categorias de atores nos processos de decisão locais. No entanto, o conceito deve contemplar também os casos em que atores de grande peso econômico, como as grandes empresas, podem exercer ‘de fato’ o papel de governança (ibid. p. 22).

Os autores se apóiam no trabalho de Markusen (1996), discutido no primeiro capítulo, como passo inicial para construção de uma tipologia das formas de governança. Assim, uma questão inicial para a caracterização dos ASPLs seria a identificação da presença/ausência de “*pelo menos uma grande empresa que funcione como ponto central ou eixo (hub) baseado localmente no arranjo*” (ibid. p. 23). Isto permite identificar, genericamente, duas formas básicas de governança: redes ou formas hierárquicas.

As características das aglomerações de PMEs, sem grandes empresas instaladas no local, com governança local do tipo rede estão sintetizadas no quadro do Anexo I. Um dos casos se refere às aglomerações, ‘tipo’ distrito industrial italiano, estruturadas em torno de setores, como vestuário e calçados. O outro caso se refere a situações em que as MPME surgem e se estruturam em torno de instituições científico-tecnológicas. Nestas situações a especialização das empresas – biotecnologia, tecnologias de informação e comunicações etc. – é determinada mais pelas áreas de conhecimento específicas do que pelos setores. Vale destacar também que neste caso “a governança local é realizada através de uma combinação de estímulos público-privado” (p.23).

As características das formas de governança de tipo hierárquicas, baseadas na tipologia elaborada por Markusen (1996), estão sintetizadas no quadro do Anexo II. O

primeiro caso retrata a forma de governança dos distritos tipo *hub-and-spoke*, cujas características foram apresentadas anteriormente. O segundo se refere aos distritos ‘plataforma industrial satélite’. Em contraste com o primeiro caso, em que a grande empresa funciona como uma âncora da economia local, nos distritos tipo ‘plataforma satélite’ as sedes das empresas se localizam fora do aglomerado e suas plantas industriais possuem pouco vínculo com a economia local. As decisões de investimentos e a coordenação econômica tendem a se dar fora da aglomeração e as possibilidades de transformação do arranjo produtivo são limitadas, especialmente pelas “ameaças” de realocação das atividades (ibid. p. 24).

É importante observar que estas tipologias, baseadas nas duas formas básicas de governança, se referem ao arranjo produtivo como um todo. Em outro trabalho da RedeSist, Campos & Vargas (2003) apresentam um esquema analítico que acrescenta algumas nuances nesta divisão dual das formas de governança. Para os autores, a análise das características institucionais e organizacionais dos ASPLs deve considerar duas dimensões: a forma de governança predominante e a divisão do trabalho no interior da cadeia produtiva local. A tipologia proposta considera duas situações polares de intensidade da divisão do trabalho (alta e baixa) associadas às duas formas básicas de governança (rede ou hierarquia).

A análise de cada um dos quatro tipos contempla tanto a forma de governança predominante, que caracteriza todo o ASPL, quanto as formas que podem ser específicas a determinados grupos de firmas em seu interior. A lógica deste esquema reside em uma associação entre a complexidade da divisão do trabalho, que determina o grau de complementaridade das atividades ao longo da cadeia produtiva, e a diversidade das formas de governança. Assim, a configuração produtiva e organizacional mais complexa é aquela caracterizada por uma elevada divisão do trabalho e predominância da forma de governança hierárquica para todo o ASPL, combinada com uma variedade de formas de governança específicas aos grupos de firmas (redes de subcontratados etc.)

Vale ressaltar que, além do trabalho de Markusen, outras referências têm sido utilizadas, de forma mais ou menos explícita, no estudo das formas de governança nos ASPL, especialmente os trabalhos de Storper & Harrison e Humphrey & Schmitz⁴⁴. As contribuições destes autores estão resumidas no Quadro 3 abaixo. Em primeiro lugar, é preciso observar que, de forma geral, nos estudos dedicados às aglomerações produtivas praticamente não se menciona a literatura que trata especificamente do tema da coordenação ou governança, como a Economia dos Custos de Transação. Uma das exceções é Humphrey & Schmitz (2000 e 2001). Visando explicitamente se demarcar da visão de Williamson, os autores restringem o conceito de governança à coordenação extra-mercado das atividades econômicas e propõem uma diferenciação entre “coordenação de mercado” e “coordenação através de mecanismos de governança” (2001:16)..

Esta distinção, segundo os autores, se justifica pela necessidade de se captar a essência do conceito de governança. Em primeiro lugar, o conceito transmite a idéia de que as atividades econômicas são de certa forma ‘conduzidas’ (governadas). Portanto, governança expressa o fato de que algumas empresas *“estabelecem e/ou aplicam os parâmetros nos termos das quais operam outras empresas dentro da cadeia. Uma*

⁴⁴ Uma discussão da contribuição destes autores pode ser encontrada em dos estudos de caso da RedeSist, realizado por Suzigan et al (2002).

cadeia sem governança seria simplesmente uma corrente de relações de mercado” (2001:02).

Quadro 3 – Tipos de governança interfirmas em aglomerações industriais

Humphrey & Schmitz (2000)	Storper & Harrison (1991)	Markusen (1996)
Rede	<i>All ring, no core</i>	Distritos marshallianos
Quase-hierarquia	<i>Core-ring, com firma coordenadora</i>	Distritos <i>hub-and-spoke</i>
		Distritos plataformas
	<i>Core-ring, com firma líder</i>	Satélite
		Distritos ancorados pelo Estado

A segunda idéia relacionada ao conceito de governança, é que a ‘condução’ das atividades pode se dar de várias formas. A partir destas observações são identificados três “tipos” de governança: a hierarquia (a empresa), redes e a quase-hierarquia. A redes se referem às relações entre empresas que possuem poder mais ou menos igual, enquanto que a quase-hierarquia caracteriza um tipo de relação em que uma firma é claramente subordinada à outra, como nos casos típicos de sub-contratação. Além destas formas, os autores identificam as situações em que a governança é exercida por agências governamentais ou por formas híbridas de governança público-privadas (2000:04).

A tipologia de “estrutura de governança” proposta por Storper & Harrison (1991: 412) se baseia nas noções de *core* (núcleo), que caracteriza as situações em que as relações de poder entre as firmas são assimétricas, e *ring* (anel), que se refere às relações mais ou menos simétricas entre as firmas. Segundo os autores, estas relações, em princípio, não se associam automaticamente ao tamanho das empresas: “*one could imagine bilateral power between two firms of very different size, if each brought to the relationship something the other needed (e.g., asset or knowledge/skill specificity)*” (ibid).

Além da hierarquia ou firma verticalmente integrada (*all core, no ring*), os autores identificam três tipos de estruturas de governança. Com se vê no Quadro 3, o primeiro tipo se assemelha à governança em rede que é típica dos distritos industriais marshallianos. Os outros dois tipos, que se assemelham aos distritos tipo *hub-and-spoke*, implicam na existência de diferentes graus de hierarquia e assimetria. O segundo

tipo, *core-ring* com uma “firma coordenadora”, se refere às estruturas em que uma firma exerce algum tipo de coordenação sistemática das atividades produtivas mas possui poderes limitados (*weak hierarchy*). Neste caso a firma-núcleo não pode funcionar sem as outras firmas e nem determinar a sua sobrevivência. Em contraste, no terceiro caso, *core-ring* com uma “firma líder”, se verifica um elevado grau de hierarquia e assimetria de poder. A firma-núcleo é claramente dominante e pode influenciar a existência ou sobrevivência das outras firmas (*ring*)

2.3.3 Territorialização

A territorialização é uma dimensão crucial para a construção da tipologia proposta porque é a que está mais diretamente vinculada às especificidades do conceito de ASPL: a consideração da importância da inovação para a competitividade e da importância da dimensão local para o processo de inovação.

Para a abordagem da questão da territorialização, Cassiolato & Szapiro apóiam-se em Storper (1997). Conforme discutido anteriormente, as concepções de Storper se constituem em um referencial privilegiado para a abordagem dos aspectos ‘intangíveis’ (externalidades tecnológicas, interdependências não-comerciais, convenções) do funcionamento das aglomerações econômicas.

Neste referencial, a territorialização não é pensada simplesmente como uma questão de localização da atividade econômica, mas como decorrente de “interdependências específicas da vida econômica”. Trata-se da dependência em relação a ‘recursos’ específicos a determinado território. Vale lembrar que ‘recursos’, de acordo com a concepção de Storper, se referem não somente aos ‘ativos materiais’ mas principalmente aos ‘ativos relacionais’⁴⁵. Assim, a proximidade geográfica e as relações de interdependência entre os agentes devem ser consideradas como “*ativos específicos valiosos na medida em que são necessárias para a geração de spillovers e externalidades positivas num sistema econômico*” (Cassiolato & Szapiro, 2002:20)⁴⁶.

Em resumo, esta dimensão da tipologia de ASPLs baseia-se na seguinte definição:

“Uma atividade é totalmente territorializada quando sua viabilidade econômica está enraizada em ativos (incluindo práticas e relações) que não estão disponíveis em outros lugares e que não podem ser facilmente ou rapidamente criadas ou imitadas em lugares que não as têm” (idem).

A tipologia proposta pelos autores procura relacionar o tipo de mercado, destino da produção, o tipo de relações de governança e o grau de territorialização. O quadro do Anexo III classifica os casos de APLs estudados pela Rede a estas três dimensões. Pode-se concluir que os APLs com maior grau de territorialização são aqueles cuja

⁴⁵ Partindo desta concepção, os ‘recursos’ devem abranger “*desde ativos específicos disponíveis somente num determinado local, ativos disponíveis somente no contexto de determinadas relações inter-organizacionais ou entre firmas e mercados que envolvem a proximidade geográfica, até relações de proximidade que são mais eficientes do que outras formas de gerar tais ativos específicos*” (Cassiolato & Szapiro, 2002:20, Nota 8).

⁴⁶ É importante ter presente que para Storper (1997:44), “*the status of the region is now not merely as locus of true pecuniary externalities but – for the lucky regions – as a site of important stocks of relational assets*”.

produção se destina ao mercado nacional e possuem uma coordenação no local onde as atividades são desenvolvidas. A coordenação local é determinante para o grau de territorialização mesmo nos casos em que a produção se destina ao mercado internacional. Cabe destacar ainda que a alta territorialização, especialmente dos APLs com sistema de governança em forma de rede, pode-se explicar também pela *“inerente alta intensidade em conhecimento das atividades locais ou o aprofundamento da industrialização local”* (p.27).

2.4 – Clusters e Agronegócio

A produção teórica sobre os temas relacionados às aglomerações das atividades econômicas, que dominam o debate mais amplo sobre teorias e políticas regionais, tem dedicado pouca ou nenhuma atenção aos processos rurais e agroindustriais. Por um lado, considera-se que devido à menor complexidade dos encadeamentos interindustriais, a constituição, a densidade e dinamismo destas aglomerações dependem basicamente dos fatores clássicos de localização (matéria-prima e mão-de-obra de baixo custo). Por outro lado, os estudos sobre Clusters, SPL e APL praticamente não incluem casos de ‘concentrações’ agroindustriais.

Em contraste, os estudos sobre o agrícola e o agroindustrial, curiosamente, não tem privilegiado a dimensão espacial ou territorial. Na literatura que trata dos processos agroindustriais predominam as abordagens relacionadas à organização, competitividade e coordenação das cadeias produtivas (SAGs etc.), com pouca ou nenhuma consideração sobre a importância da localização das atividades.

A utilização da noção de “aglomeração geográfica” em estudos sobre atividades agroindustriais, ou agronegócio, no Brasil está associada aos nomes de Paulo Haddad e Ivan Wedekin. O estudo coordenado por Paulo Haddad, a partir de um convênio entre Embrapa e CNPq, tinha como objetivo a capacitação de pesquisadores da Embrapa para trabalhar com a abordagem de clusters. Este trabalho consistiu basicamente na elaboração de quatro estudos de casos, entre eles o caso do cluster de grãos de Rio Verde-Go, publicados em 1999. O trabalho de Wedekin, apresentado no Congresso da ABAG em 2002, propõe uma metodologia para o estudo de “agriclusters” (Wedekin, 2002) e apresenta um estudo de caso baseado no agricluster de Rio Verde-Go (Brum & Wedekin, 2002).

2.4.1 *Cluster* e desenvolvimento regional: a abordagem de Paulo Haddad

Uma importante característica do trabalho de Haddad (1999) é a subordinação da discussão sobre *cluster* ao debate mais geral sobre desenvolvimento regional⁴⁷. Antes de delinear a metodologia para o estudo de *clusters*, o autor explicita a sua concepção sobre este tema. Em primeiro lugar é feita uma diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento. O primeiro processo depende principalmente da capacidade da região para atrair recursos (públicos e privados) e dos impactos das políticas macroeconômicas e setoriais sobre a região. Mais complexo, o segundo processo pressupõe a região possua uma “capacidade de organização social” capaz de promover um crescente processo de: autonomia decisória; capacidade de captação e reinversão do excedente econômico; inclusão social; consciência e ação ambientalista; sincronia intersetorial e territorial do crescimento e percepção coletiva de pertencer à região (p.10).

Qualquer discussão sobre a questão regional no Brasil hoje deve levar em consideração pelo menos dois fatores: o crescente processo de integração nacional que vem estimulando a concorrência interregional, desde os anos 50; e o processo mais amplo de ‘integração global’, que aumenta a concorrência internacional. Isto significa que é difícil pensar as regiões sem levar em conta a questão das vantagens competitivas. No entanto, esta questão deve ser pensada em relação a critérios que não sejam exclusivamente técnico-produtivos. Para que se sustente no longo prazo, o desenvolvimento de uma região não deve basear-se na exploração das chamadas “vantagens competitivas espúrias”, centradas principalmente na degradação ambiental, na sobre-exploração da mão-de-obra e incentivos fiscais e financeiros permanentes.

O desenvolvimento de uma região, apesar de não se limitar a este processo, pressupõe o seu crescimento econômico. Mas para que haja uma expansão econômica mais duradoura é necessário que ocorra o que Haddad denomina de “sincronia intersetorial e territorial do crescimento econômico”. Para que não ocorra simplesmente o que se denomina de “enclave econômico”, as atividades produtivas (implantadas ou que se deseja implantar) devem possuir a capacidade de produzir efeitos de multiplicação e difusão, não somente em termos setoriais mas também geográficos. Trata-se dos conhecidos efeitos multiplicadores ou de encadeamentos para frente e para trás de determinada atividade, dos efeitos induzidos (aumento da demanda final em função da elevação da renda regional) e dos efeitos fiscais. Os ‘multiplicadores regionais’ que esta série de impactos pode provocar em uma região depende não só da natureza das atividades produtivas, mas também das estruturas da produção e da demanda final, da legislação tributária e “do grau de ‘vazamentos’ nos fluxos de produção e de renda da região para outras regiões” (P.15).

A difícil compatibilização entre questões como crescimento econômico, eficiência e competitividade e questão da equidade social, não pode ser resolvida somente com arranjos de ordem técnico-produtiva. Ao contrário, como mostra a experiência histórica, a simples mobilização dos fatores de produção tende a reproduzir as condições sociais iniciais. O poder indutor do crescimento econômico não gera mais equidade, pois os seus efeitos genuínos “estão estruturalmente vinculados aos imperativos da acumulação da acumulação e à lógica da diferenciação social”. A

⁴⁷ O trabalho se inscreve nas tradições da economia do desenvolvimento e da economia regional. No entanto as referências mais específicas não estão explicitadas.

questão da equidade dever se colocada em termos da formulação de uma estratégia de desenvolvimento regional que procure articular o crescimento econômico com a distribuição de renda e riqueza na região. Isto implica em uma política de qualificação da força de trabalho, que pode refletir na eficiência da economia, e no aproveitamento dos efeitos fiscais gerados pela expansão econômica para o financiamento de “políticas sociais compensatórias para os grupos dos excluídos da região” (p.20).

Segundo o Haddad, esta diferenciação entre projetos (e gastos) de caráter distributivo e de eficiência, é mais pronunciada se vista em um horizonte de curto prazo. A distribuição de renda pode ser afetada não só pelos projetos produtivos, através de benefícios derivados dos salários e dos rendimentos privados, mas também pelos projetos sociais não diretamente produtivos, como saúde e educação. Os efeitos distributivos destes projetos se tornam mais evidentes quando se introduz uma dimensão temporal, no longo prazo, “eficiência e distribuição estão bastante interligadas, quase sempre” (p.21).

Apoiando-se no trabalho de Boisier, o autor argumenta que diferentemente dos processos de crescimento, que geralmente podem ser explicados por fatores exógenos, os processos de desenvolvimento se explicam mais por fatores endógenos, que são predominantemente de ordem sócio-política. Estes fatores se referem à “capacidade de organização social da região [que] é o fator endógeno por excelência para transformar o crescimento em desenvolvimento, através de complexa malha de instituições e agentes de desenvolvimento, articulados por uma cultura regional e por um projeto político regional” (1999:10).

Conceito e metodologia para o estudo de *clusters*

Tendo como pano de fundo a sua concepção de desenvolvimento regional, Haddad expõe o conceito e proposta de metodologia para a análise de *clusters*. O conceito se refere a um conjunto de “indústrias e instituições que tem fortes ligações entre si, tanto horizontal quanto verticalmente”. Geralmente, incluem-se aí, as empresas de produção especializada, empresas fornecedoras e prestadoras de serviço, instituições de pesquisa e instituições (públicas e privadas) de apoio (p.24).

O primeiro passo do roteiro metodológico proposto é delimitação da área geográfica de cada *cluster*, que pode ser feita de acordo com os seguintes critérios de regionalização: a) Área homogênea: refere-se a um espaço caracterizado pela homogeneidade física, econômica, social etc.; b) Área polarizada: caracterizada por um núcleo de atividades que polariza uma área de influência; e c) Área programa: espaço definido por uma política de intervenção programática.

Após delimitada a área, sugere-se o levantamento dos seguintes indicadores para a região: indicadores de performance setorial (produção, produtividade, qualidade); indicadores de desenvolvimento social da região, além do IDH e do ICV, recomenda-se um levantamento da quantidade e qualidade dos empregos gerados pelo *cluster*; e os indicadores ambientais. Sugere-se também um mapeamento das estruturas e dos serviços de suporte à atividades do *cluster*, da cultura organizacional, e das demandas e necessidades de insumos de conhecimento. Com base neste roteiro, pesquisadores da Embrapa e CNPq realizaram estudos de quatro *clusters*: grãos no Sudoeste goiano (área homogênea); suínos no oeste de Santa Catarina (área polarizada); cacau no sul da Bahia e fruticultura no pólo Petrolino-Juazeiro (áreas-programa).

A avaliação de Haddad sobre estes estudos, é que estes desempenharam uma importante função de formação metodológica dos pesquisadores, que estavam “acostumados a avaliar a competitividade do agronegócio através dos ganhos de eficiência microeconômica”. Uma importante característica da análise de *cluster* é o seu enfoque sistêmico, que permite considerar : “ a) o que ocorre ao nível da unidade produtiva, b) o que ocorre ao nível da cadeia produtiva; c) e, principalmente, o que ocorre ao nível das condições de desenvolvimento da região em que se insere o agronegócio” (p.263).

2.4.2 Agriclusters: a abordagem de Ivan Wedekin

A abordagem de Wedekin (2002), focada na questão da competitividade, tem como referência teórica o trabalho de Michael Porter. Seguindo este referencial, são identificadas três estratégias genéricas de competitividade, que se aplicam tanto às empresas quanto às nações e regiões.

A estratégia de liderança em custos é fundamental para o agronegócio, visto que importante parte dos produtos é classificada como *commodities*, e deve ser adotada em todos os elos das cadeias. De forma complementar deve-se adotar uma estratégia de diferenciação de produtos e serviços, possibilitando maior agregação de valor aos produtos do agronegócio e abrindo novas oportunidades de negócio. Por último, o “tripé da competitividade” deve-se ser completado com uma estratégia de enfoque (das empresas e localidades), visando definir o escopo das atividades em que se quer atuar. Garantir a competitividade nos mercados agroalimentares, implica em reduzir a distância econômica (produzir mais barato) e temporal (produzir mais rápido) entre o produtor e consumidor. Isto exige maior planejamento e coordenação dos atores, visando a constituição de “Parcerias para Agregação de Valor” ao longo das cadeias produtivas (ibid, p. 48).

O conceito de agricluster lançado pelo autor é uma proposta de combinação da metodologia de agribusiness, definido como a organização da cadeia produtiva em torno da agricultura, com a abordagem porteriana de clusters. De acordo com Porter, o conceito de cluster se refere “*concentrações geográficas de empresas, de determinado setor de atividade e companhias correlatas, como os fornecedores de insumos especiais ou provedores de infra-estrutura especializada*”⁴⁸. Segundo Wedekin, os agricluster podem incluir também as relações “laterais” com fabricantes de produtos complementares e setores afins, bem como instituições de apoio (governamentais ou não). No entanto, o “elemento central é a cadeia produtiva”, em torno da qual se organizam todas as outras atividades (p.49).

A partir deste conceito, Wedekin identifica três estágios, ou “ondas”, de desenvolvimento do agronegócio, que coexistem nas diversas regiões brasileiras. A “primeira onda” é definida como um modelo de produção com características extrativistas, baseado na exploração dos fatores de produção tradicionais: terra e mão-de-obra. A “segunda onda” se refere à agroindustrialização, desenvolvida com base em uma agricultura tecnificada e empresarial. A este estágio de desenvolvimento corresponde o conceito de *agribusiness*, cuja aplicação é suficiente para responder aos desafios relacionados à implementação de estratégias de “adensamento das cadeias produtivas”, típicos desta fase de desenvolvimento.

⁴⁸ Este conceito pode ser encontrado em Porter (1998).

Por fim, para se atingir o estágio de agricluster, a “terceira onda” de desenvolvimento, é necessário que ocorra a combinação sinérgica das três dimensões que caracterizam os clusters. A primeira se refere à verticalização das atividades, uma forma superior de organização da cadeia produtiva que exige uma “coordenação rigorosa” dos atores, incluindo compromissos contratuais formais e informais visando a agregação de valor. O dinamismo do agricluster depende também da intensidade dos relacionamentos horizontais, constituídos pelas interações dos setores que “partilham ou fornecem produtos e serviços” complementares às atividades da (s) empresa (s) que funcionam como núcleo da aglomeração. As diversas organizações e instituições cumprem também um importante papel, especialmente no que diz respeito às ações de geração de tecnologias, de informações e capacitação de recursos humanos (ibid, p. 51-2).

Vale destacar que a abordagem de Wedekin confere um peso especial à ação coletiva visando a organização e coordenação dos agentes no âmbito do agricluster. Segundo o autor, na década de 90 o grande desafio foi a difusão da visão sistêmica de *agribusiness*, enquanto que os desafios relacionados à implantação da “terceira onda” remetem à necessidade de organização e coordenação dos agentes econômicos no plano local e regional. A articulação dos agentes deve se dar no sentido de “*desenvolver ações de planejamento, organização e coordenação das cadeias produtivas locais e regionais na direção dos agriclusters*” (p. 54).

O foco destas ações deve ser a construção e o reforço da competitividade local ou regional. A proposta de Wedekin para se analisar a posição competitiva de um agricluster também se referencia no trabalho de Porter. Com base no modelo “diamante”, a análise sobre a competitividade deve contemplar cinco elementos: a) identificação da matriz produtiva da região; b) levantamento das condições dos fatores de produção; c) análise das condições da demanda; d) identificação da concorrência e o contexto de rivalidade; e e) avaliação da contribuição dos setores correlatos e de apoio (p.54).

2.5 – Conclusão: Arranjos Produtivos Agroindustriais

Em relação à discussão sobre a dinâmica macrorregional brasileira e a questão locacional, pode-se destacar pelos menos dois aspectos relevantes para o objetivo desta tese. De um lado, enfatiza-se que os novos requisitos locacionais podem jogar um papel no sentido de promover uma inflexão no processo de desconcentração regional e reforçar o dinamismo das áreas do centro-sul que constituem o polígono.

De outro lado, ressalta-se que a desconcentração dos setores “tradicionais” para fora do polígono, cuja lógica se assenta nos fatores de localização clássicos, possui efeitos bastante limitados. Isto leva a uma desconsideração da importância (‘real’ e teórica) de algumas experiências de desenvolvimento fora do centro-sul. Apesar de se reconhecer que as chamadas áreas ou focos dinâmicos, especialmente aqueles baseados nos “setores tradicionais”, possuem alguma importância para o desenvolvimento regional, a ênfase maior é na sua pouca (ou nenhuma) capacidade de impactar a economia nacional (Pacheco) ou modificar o padrão industrial da sua região (Diniz).

A incorporação dos novos requisitos locacionais, relacionados ao paradigma da especialização flexível, enriquece a compreensão da dinâmica macro-regional brasileira, mas é importante ressaltar que ainda persistem algumas ambigüidades nestas análises. Apesar de uma certa imprecisão na definição dos conceitos, pode-se inferir que os chamados “novos requisitos locacionais” seriam associados às externalidades tecnológicas, enquanto que os fatores de localização clássicos ou tradicionais seriam correspondentes às economias externas de tipo pecuniário. No entanto, mesmo com esta maior sofisticação da análise, os fatores locacionais considerados pelas empresas, ou as vantagens locacionais oferecidas pelo território, continuam, sendo vistos como algo dado, preexistente, prontos para serem acessados pelos agentes econômicos. Neste aspecto não há nenhum avanço em relação à clássica teoria da localização.

Alguns destes problemas se devem, pelo menos em parte, à escala adotada na análise da dinâmica territorial da economia brasileira. Em contraste, conforme mostrado nas seções anteriores, as abordagens centradas nas experiências nos distritos industriais, clusters e sistemas/arranjos produtivos locais fornecem um referencial bastante fecundo para a compreensão das dinâmicas de desenvolvimento em nível micro e meso regional. Não há, no entanto, nenhuma incompatibilidade entre estas abordagens e a análise da dinâmica macro espacial da economia brasileira. Ao contrário, elas podem e devem se complementar. A compreensão da dinâmica territorial brasileira pode ser bastante enriquecida a partir de uma combinação da abordagem dos padrões de localização e dinâmicas macroespaciais e dos processos locais de desenvolvimento.

No entanto, para uma maior compreensão das dinâmicas locais de desenvolvimento, é necessária uma ampliação das referências teóricas utilizadas nos estudos sobre localização industrial. Isto é de fundamental importância para o objetivo desta tese: compreender o processo de implantação de uma empresa agroindustrial (a Perdigão) e a emergência de um APA de carnes.

A simples identificação de distintos determinantes locacionais é insuficiente neste caso. Se fosse seguida a mesma linha de argumentação dos autores mencionados, este processo, que envolve um setor “tradicional” da industrial e é localizado fora do polígono, seria analisado a partir da aplicação do ‘antigo’ modelo locacional. Como se verá mais adiante, a aplicação das concepções tradicionais da localização industrial tem apresentado resultados muito limitados para compreender um processo complexo como este.

Portanto, o primeiro passo para se ampliar o quadro de referências teóricas deve ser a adoção de uma nova concepção da natureza dos fatores de produção e das relações entre empresas e território. Como se viu anteriormente, a abordagem das dinâmicas dos ASPLs confere um destaque especial aos seguintes aspectos: inovação, formas de governança e territorialização das atividades econômicas. Devido à sua importância para o referencial da tese, a discussão sobre a territorialização, localização industrial e formas de coordenação será retomada no próximo capítulo. O objetivo é tratar estas questões, concebidas como aspectos das interações entre empresas e território, a partir do referencial teórico da economia da proximidade.

Como foi mostrado anteriormente, a questão da governança ou da coordenação dos atores também assume um lugar importante nas abordagens que utilizam a noção de *cluster*. No entanto, este tema assume contornos bastante distintos nas abordagens consideradas.

No caso da proposta de Haddad, a perspectiva adotada é semelhante à idéia de “governança territorial”. De forma análoga ao que postula Perrons (2001), a questão central é o desenvolvimento da região e não apenas das firmas em seu interior. Por isto Haddad fala em “organização social da região” para garantir o desenvolvimento não somente da unidade produtiva ou da cadeia mas principalmente da região em que se inserem. Aqui vale uma ressalva. O que está implícito nestas colocações, é que mesmo a delimitação de ‘aglomerações geográficas’ de atividades econômicas pode não ser suficiente para dar conta da complexidade dos processos de desenvolvimento de uma determinada região. Isto implica em admitir, por exemplo, que a eficiência e o dinamismo de determinado conjunto de atividades pode, e frequentemente o faz, excluir ou simplesmente ‘deixar para trás’ importantes parcelas da sociedade local. No entanto, a complexidade envolvida neste conjunto de questões ultrapassa o limite deste trabalho.

No trabalho de Wedekin, a ênfase nas ações de organização e coordenação se refere especificamente aos “agentes econômicos do agronegócio local”. O objeto da coordenação é também bastante preciso: eficiência e competitividade das cadeias produtivas. Apesar de postular um papel central para a coordenação dos agentes, na metodologia proposta para análise e desenvolvimento de agriclusters, não há qualquer indicação do referencial que poderia ser utilizado para lidar com esta questão. No estudo (piloto) de caso do agricluster de aves e suínos de Rio Verde-Go, predomina uma descrição dos agentes econômicos locais e a questão da coordenação praticamente não é mencionada.

Conforme mostrado anteriormente, as abordagens sobre a questão da governança a partir do referencial teórico utilizado pela RedeSist privilegiam um nível mesoanalítico e procuram fornecer uma base territorial para as formas de coordenação ou governança. As análises da governança do conjunto das aglomerações produtivas procuram contrapor as formas de coordenação hierárquicas às formas de coordenação em rede. No entanto, praticamente não há qualquer forma de diálogo com a literatura que trata mais especificamente da questão da coordenação interfirmas. Por outro lado, na literatura que trata especificamente da coordenação interfirmas, centrada basicamente nas relações verticais, adota-se uma perspectiva microanalítica e a dimensão espacial das atividades não é sequer considerada.

Desta forma, a perspectiva a-espacial da coordenação, que é típica da literatura focada na análise das cadeias produtivas, deixa de fora de seu modelo teórico um elemento essencial para compreender as diversas dinâmicas produtivas. Por outro lado, se há ganhos em abrangência obtidos nos estudos da coordenação nas aglomerações industriais, também corre-se o risco de ‘deixar de fora’ aspectos importantes da coordenação interfirmas no interior das aglomerações. A proposta do próximo capítulo é estabelecer uma base teórica para o estudo da coordenação em APAs a partir de uma discussão da literatura das relações interfirmas e da literatura da economia territorial.

CAPÍTULO III

COORDENAÇÃO E RELAÇÕES FIRMAS-TERRITÓRIOS

3.1 - Relações Interfirmas e Coordenação

O objetivo desta seção é discutir algumas abordagens teóricas que tem sido utilizadas nos estudos sobre coordenação econômica do sistema agroalimentar ou agroindustrial. A parte inicial é dedicada à discussão da abordagem da Economia dos Custos de Transação (ECT), que se constitui, sem dúvidas, uma das mais influentes referências teóricas para o estudo do tema da coordenação econômica. A ‘popularidade’ desta abordagem no Brasil tem aumentado consideravelmente nos últimos anos, devido especialmente a um forte e estruturado trabalho de pesquisa e divulgação desenvolvido pelo Pensa – Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroalimentar da USP. A discussão da ECT procura destacar os seus princípios básicos e, em seguida, procede-se a uma avaliação crítica de suas possibilidades para a abordagem das questões deste trabalho.

Em seguida discute-se algumas abordagens alternativas para a questão da coordenação interfirmas. Inicia-se com uma breve discussão da perspectiva (ou visão) baseada em recursos (VBR), destacando em seguida a contribuição pioneira de Richardson. No restante da seção procura-se fazer uma discussão mais detalhada sobre as ‘formas’ e os ‘mecanismos’ de coordenação.

3.1.1 Economia dos custos de transação⁴⁹

O artigo de Ronald Coase “A Natureza da Firma”, publicado em 1937, é considerado a primeira e principal inspiração da Nova Economia Institucional. A contribuição de Coase pode ser resumida em dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, diferentemente da teoria neoclássica padrão que se ocupava exclusivamente da análise dos mercados, Coase abre as portas da economia para a compreensão do surgimento da firma. O ponto central de sua crítica é que a firma não pode ser considerada como uma função de produção. Mais do que um lugar para a transformação do produto, a firma é vista como um espaço para a coordenação, através de contratos explícitos ou implícitos, das ações dos agentes econômicos. Na visão coasiana, a execução da função produtiva se dá através de um conjunto de contratos; neste sentido é que se diz que a firma é um “complexo de contratos”.

O segundo aspecto da crítica de Coase é que o mecanismo de preços funciona, mas possui um custo, que ele denomina de “custo de funcionamento do mercado”. Possuindo uma natureza distinta dos custos de produção, os custos de transação se referem basicamente aos custos de coleta de informações e de negociação e

⁴⁹ A primeira parte desta seção, sobre o trabalho de Coase, se baseia em Zylberstajn (2000), as seções subsequentes, sobre o trabalho de Williamson, se baseiam em Azevedo (1996). Os dois autores são pesquisadores do Pensa.

estabelecimento de contratos. Devido à existência destes custos, deve-se procurar identificar as condições em que o mercado, ou alternativamente a firma, é o melhor mecanismo para a alocação dos recursos. Estas questões levantadas por Coase estão diretamente ligadas à discussão sobre os limites, ou o tamanho ótimo, das empresas e sobre a questão da integração vertical.

Segundo Bernard Baudry (1995), a principal característica da contribuição de Coase é o estabelecimento de uma dicotomia entre mercado e firma. Esta dicotomia se revela na existência de dois lugares de regulação econômica (firma e mercado) aos quais se associam dois mecanismos de coordenação excludentes. No primeiro caso, a coordenação é feita através dos mecanismos de preço; no segundo, através da autoridade.

Características das transações

Partindo do princípio que a escolha da forma organizacional é determinada pelos custos de transação, a caracterização das transações passa a ser crucial para ECT. Segundo Williamson, as transações podem ser classificadas de acordo com três atributos básicos: frequência, incerteza e especificidade dos ativos. A frequência é uma característica importante na medida em que a repetição das transações pode conferir um caráter mais ‘pessoal’ às relações e contribuir para o surgimento da reputação, diminuindo assim os riscos advindos de comportamentos oportunistas. A incerteza, associada a efeitos não previsíveis, pode levar ao surgimento (ou aumento) de custos de transação e ao rompimento não oportunístico dos contratos. Devido à sua maior importância para a definição das formas organizacionais, a especificidade dos ativos será explorada com mais detalhes.

Especificidade dos ativos

Considera-se que um ativo é específico quando a magnitude de seu valor depende da continuidade da transação à qual ele se vincula, o que implica que a sua reutilização em outro contexto só ocorre com significativa perda de valor. Segundo Williamson a especificidade dos ativos se refere basicamente aos seguintes atributos: a) especificidade locacional, associada à perda de valor em casos de deslocamentos; b) especificidade temporal, associada à perda de valor quando a transação não se efetua em determinado período de tempo; c) especificidade de ativos humanos, associada ao capital humano, cuja aplicação em atividades diferentes daquelas em que foi gerado/acumulado é bastante limitada; e d) ativos dedicados, associados a um montante de investimentos cujo retorno depende de uma transação com um agente particular.

Por possuírem maior valor no contexto da transação à qual estão vinculados, os ativos específicos adquirem a propriedade de produzir uma ‘quase renda’. Nos casos em que somente uma das partes possui investimentos específicos, poderá haver incentivos, de um lado, para a quebra do contrato e, de outro lado, para se proteger através de salvaguardas contratuais. Nos casos em que ambas as partes possuem investimentos em ativos específicos, haverá grande incentivo para a continuação do contrato e a repartição da quase-renda gerada se torna objeto de barganha entre as partes.

A existência de ativos específicos conduz ao que Williamson denomina de “transformação fundamental”. Ao contrário do que preconiza o modelo neoclássico, a eficiência econômica não depende sempre de um grande número de concorrentes, ou de

potenciais ‘transacionistas’. Há que se diferenciar o momento anterior e posterior à realização de investimentos específicos. Devido às vantagens dos primeiros fornecedores selecionados (*first mover advantage*), a concorrência *ex ante* de um grande número de potenciais ‘transacionistas’ dá lugar a uma relação de dependência (ou de monopólio) bilateral. Esta transformação fundamental ocorre devido aos investimentos específicos realizados no transcorrer da relação contratual. Na medida em que ambos perderiam com a ruptura da transação, a eficiência passa a depender da relação construída entre as partes, que é bilateral.

Formas organizacionais

As distintas formas de governança são o resultado da interação da especificidade das transações com os pressupostos comportamentais, oportunismo e racionalidade limitada. Estes por sua vez adquirem sentido se o princípio da economia ortodoxa de informação perfeita for abandonado em função da adoção do conceito de “assimetria de informações”. O fato de não haver em determinadas situações uma distribuição simétrica de informações entre os agentes não seria problemático se não houvesse divergência de interesses e uma tendência ao comportamento oportunista. Assim, a posse de informações privilegiadas, por indivíduos que buscam satisfazer seu auto interesse “com avidez”⁵⁰, pode gerar comportamentos oportunistas antes e após o estabelecimento do contrato. O oportunismo pré-contratual, que pode ser melhor captado pelo conceito de *adverse selection* de Akerlof, está associado a situações em que só uma das partes detém informações seguras sobre o bem a ser transacionado, o que pode levar a outra parte a refluir da transação, tendo em vista a incerteza quanto à qualidade do bem. O oportunismo pós-contratual, ou *moral hazard*, ocorre nas situações em que uma das partes (Agente) tira proveito de uma informação privilegiada, obtida antes ou no decorrer do contrato, prejudicando assim a outra parte (Principal).

O conceito de racionalidade limitada é o outro pilar de sustentação da ECT. Assumir o pressuposto de que a racionalidade é limitada implica reconhecer que os contratos elaborados pelos indivíduos são intrinsecamente incompletos. Assim, racionalidade limitada e oportunismos são os pressupostos comportamentais que conferem importância à especificidade dos ativos, que por sua vez se constituem na variável chave para a determinação da melhor forma organizacional, que é, portanto, a variável dependente.

Segundo Azevedo (1996), apesar de todos os ativos possuírem um determinado grau de especificidade, este tema não havia ainda ganhado relevância devido aos pressupostos comportamentais presentes na teoria econômica tradicional. Portanto, foi somente com o estabelecimento do quadro analítico da NEI que a especificidade dos ativos ganha importância na teoria econômica. Esta “relação umbilical” foi expressa por Williamson da seguinte forma:

“a especificidade somente tem importância em conjunto com racionalidade limitada/oportunismo e na presença de incerteza. Não há dúvida, no entanto, que a especificidade de ativos é a grande locomotiva que o economia dos custos de transação possui para seu conteúdo preditivo”(1985:56, apud Azevedo 1996:53)

⁵⁰ De acordo com Zylbersztajn (2000:30), a definição de Williamson de oportunismo como a “busca do auto interesse com avidez” (ou malícia), é um contraponto às análises tradicionais dos mecanismos de mercado que, ao ignorar esta característica comportamental, estão “assumindo que os agentes são *benignos*, ignorando um importante aspecto presente no mundo real” (grifo adicionado).

O quadro abaixo sintetiza os principais argumentos da ECT sobre a relação entre as características das transações e as formas mais adequadas de governança.

Quadro 4. Arranjos institucionais para diversos níveis de incerteza e especificidade de ativos

		Incerteza		
		Baixo	Médio	Alto
Especificidade de ativos	Baixo	Transação de mercado	Transação de mercado	Transação de mercado
	Médio	Contrato	Contrato ou integração vertical	Contrato ou integração vertical
	Alto	Contrato	Contrato ou integração vertical	Integração vertical

Fonte: Brickley, Smith e Zimmerman, 1997 (apud Zylbersztajn, 2000:34).

Observa-se que à medida que aumenta a especificidade dos ativos e a frequência das relações, o mercado deixa de ser a estrutura de governança mais eficiente. Como já se disse, os ativos com alta especificidade, devido à geração de quase rendas, estão associados a significativas perdas em caso de interrupção da transação. Considerando que os contratos são por natureza incompletos e os agentes tendem a agir de forma oportunista, a condução destas transações através dos mecanismos puros de preços fica praticamente inviabilizada. Nestas situações a integração vertical é a forma de governança mais eficiente porque o recurso à autoridade hierárquica reduz, ou elimina, as incertezas e o oportunismo.

Mercado e firma (hierarquia) tratam-se, portanto, de formas polares de organização. É importante ressaltar que ao tomar a transação como unidade de análise, a ECT compartilha a concepção da firma como um complexo de contratos, mas diferentemente de outras visões distingue entre os contratos internos e os externos. O mercado, devido à estreita relação entre esforço e remuneração, se caracteriza pela forte presença de incentivos e pouco controle, enquanto a firma compensa os fracos incentivos com maior controle das transações. As alternativas mercado e hierarquia implicam, portanto, em um *trade-off* entre incentivo e controle, que é balizado pelas características das transações, especialmente pelo grau de especificidade dos ativos.

A análise das formas intermediárias (formas híbridas, governança contratual ou quase integração vertical) deve ter como referência este modelo polarizado. As formas contratuais situam-se, portanto, em um contínuo entre os dois extremos. Associadas a um grau médio de especificidade dos ativos, as formas intermediárias possuem a vantagem de minimizar as desvantagens das formas extremas e combinar as vantagens da autonomia e da autoridade. Mas à medida que aumenta a especificidade dos ativos caminha-se em direção à hierarquia; perdem-se os incentivos típicos dos mecanismos de mercado em função de maior controle das incertezas e do oportunismo.

3.1.2 Especificidade dos ativos e coordenação

Conforme mostrado anteriormente, alguns autores acreditam que foi somente com o estabelecimento do quadro analítico da NEI que a especificidade dos ativos ganhou importância na teoria econômica. Vale retomar a frase de Williamson que expressa esta convicção: *“a especificidade somente tem importância em conjunto com racionalidade limitada/oportunismo e na presença de incerteza. Não há dúvida, no entanto, que a especificidade de ativos é a grande locomotiva que o economia dos custos de transação possui para seu conteúdo preditivo”* (apud Azevedo 1996:53).

Este postulado só tem validade, evidentemente, para aqueles comprometidos com o programa de pesquisa deste campo teórico. Na verdade, as abordagens mais fecundas sobre a importância da especificidade dos ativos têm surgido a partir da desvinculação dos termos deste postulado, portanto fora do campo da NEI ou da ECT. Vale ressaltar que, em geral, tratam-se de abordagens que se pautam pela crítica à ECT, mas não se trata de uma postura de negação total da teoria, a partir da ‘destruição’ de seus fundamentos. Em alguns casos, assume-se abertamente uma intenção de enriquecer ou apresentar uma formulação alternativa das proposições da ECT.

A discussão nesta seção vai se restringir à relação entre especificidade dos ativos e formas de coordenação⁵¹. As referências teóricas serão os trabalhos de Britto (2001) e Boissin (1999), que discutem esta questão no âmbito das relações interfirmas. Nas duas seções seguintes este tema será retomado a partir de uma perspectiva das relações firma-território.

Em termos gerais, não há importantes questionamentos sobre a relação entre especificidade dos ativos e as formas de coordenação. O que os autores colocam em questão é basicamente o sentido da causalidade entre o grau de especificidade dos ativos e a arbitragem das formas organizacionais. Segundo Britto (2001), a exposição dos argumentos de Williamson [1991] sustenta que para os diferentes níveis de especificidade dos ativos (H), sempre supostos como dados, a escolha de uma particular forma de organização (O) conduz a uma redução dos custos de transação. O que Britto contesta, dado o seu irrealismo, é a hipótese de que não ocorre uma mútua determinação entre a especificidade dos ativos e as formas organizacionais selecionadas. A opção entre a integração vertical ou o recurso a parcerias, por exemplo, implica em adaptações de caráter produtivo que afetam a natureza dos ativos empregados. Além disto, estas escolhas assumem um caráter cumulativo em função da operação dos mecanismos de aprendizagem.

Pode-se ressaltar três aspectos da dinâmica deste processo: a) adaptação dos ativos utilizados pode ocorrer em função de novas necessidades e do aprendizado decorrentes do próprio processo de interação; b) a interação sistemática produz interdependências produtivas e organizacionais que pode afetar a “racionalidade” das decisões dos agentes; e c) pode ocorrer ao longo do tempo um processo que Langlois & Robertson denomina de “auto-reforço” das formas organizacionais, que produz, ao mesmo tempo uma capacidade endógena de adaptação e uma inércia organizacional (ibid, p. 38).

⁵¹ Para uma interessante discussão da relação entre a “incerteza comportamental” e problema da coordenação, consultar Pondé (2000).

O sentido unidirecional da causalidade especificidade dos ativos-formas organizacionais é fundamental para afirmação do conteúdo preditivo da ECT. Mas este é também outro ponto fraco da teoria, na medida em que para se afirmar o poder de predição é necessário tomar a especificidade dos ativos como dada ou preexistente. Uma maneira de se contornar este problema, apresentada por Boissin (1999), é por meio da distinção de duas formas de especificidade:

- i) Especificidade preexistente e exógena à organização. Como exemplo, pode-se mencionar máquinas, equipamentos e tecnologias que possuem usos bastante específicos mas podem ser adquiridos no mercado, além de alguns ativos específicos localizados como os minérios;
- ii) Especificidade construída pela organização. Este pode ser o caso da concepção e desenvolvimento por uma ou mais empresas de um equipamento para uma finalidade específica. Em termos gerais, a especificidade é endógena quando dois agentes que possuem recursos complementares se associam para ‘realizar’ um ativo comum.

No primeiro caso, em que a especificidade é dada ou independente da relação em questão, o modelo de Williamson mantém a sua robustez. Neste caso, o controle ou a apropriação de um ativo específico pode exigir a integração vertical ou o recurso às formas contratuais. No entanto, a questão ganha maior complexidade quando se analisa a segunda forma de especificidade. Neste caso, o modelo da ECT possui pouco poder preditivo ou mesmo explicativo, pois, na verdade, a escolha da forma organizacional e a construção da especificidade são processos estreitamente relacionados. De acordo com Boissin, no plano empírico,

“le choix de la configuration organisationnelle est déterminé en vue de construire un actif spécifique particulier et non pas l'inverse. C'est la nature de l'actif à créer qui dicte l'arbitrage organisationnel efficace. Cela signifie qu'une compréhension des arbitrages visant la construction des actifs est mal appréhendée par la théorie des coûts de transaction (ibid, p. 15).

Segundo o autor a identificação das duas formas de especificidade pode enriquecer a análise das dimensões das transações e, portanto, propiciar uma compreensão mais adequada das relações de interdependência entre especificidade dos ativos e formas organizacionais. No entanto não se trata de opor uma problemática de criação (ativos construídos) àquela de alocação/minimização dos custos de transação, mas de explicitar duas lógicas que estão presentes nas relações interempresariais. Em um caso a ECT mantém seu poder explicativo, em outro é necessário inverter a lógica do paradigma transacional (ibid, p.22).

3.1.3 A Visão Baseada em Recursos (VBR)

A concepção inovadora da firma desenvolvida por Edith Penrose ([1959] 1997), centrada na original capacidade da empresa de produzir e utilizar recursos, é a principal referência de George Richardson para a análise da relação interfirmas. Assim como a contribuição de Penrose foi decisiva para se atribuir um novo conteúdo analítico à firma, o trabalho de Richardson é uma referência fundamental para se pensar a cooperação interfirmas. Apresenta-se em seguida uma síntese das principais contribuições da VBR e na seção seguinte

Esta perspectiva oferece uma contribuição bastante original para a análise do fenômeno da produção e para se compreender a especificidade das firmas. As suas referências fundadoras remontam a alguns trabalhos clássicos sobre firmas e estratégias, especialmente Selznick, Penrose, Chandler e Richardson. Entre os autores mais recentes destacam-se Nelson, Winter, Dosi, Teece, Peteraf. Mas sem dúvida, entre estes últimos, o trabalho de Nelson & Winter de 1982 sobre a perspectiva evolucionária da mudança econômica foi o que causou o mais amplo e profundo impacto.

Em relação ao estudo das firmas, a contribuição fundamental dos autores se expressa no argumento de que as firmas são entidades “essencialmente” heterogêneas. Esta especificidade (intrínseca) das firmas reside menos em aspectos relacionados ao seu tamanho do que em sua base de recursos, criados e desenvolvidos ao longo do tempo. O caráter único e histórico das firmas se expressa em suas “rotinas organizacionais”, que podem se basear em conhecimentos tácitos e/ou codificados. Quanto menor for a codificação das rotinas, maior a dificuldade de sua replicação pela própria empresa. A compreensão das rotinas organizacionais é fundamental para a análise do comportamento das firmas, na medida em que elas impõem restrições à sua capacidade de conhecimento e às possibilidades de mudança em sua forma de funcionamento. Em outros termos, a noção de ‘rotinas’, juntamente com a de ‘aprendizagem’, conduzem a outra noção chave para o pensamento evolucionário: dependência de caminho (*path dependence*). “As rotinas de hoje são baseadas nas de ontem, assim como as rotinas de amanhã estão relacionadas às rotinas de hoje” (Nelson & Winter [1982], apud Helmsing, 2000:19).

A visão de que as firmas se diferenciam pela especificidade de sua base de recursos, representa uma alternativa não só à teoria neoclássica (a firma como função de produção), mas também à ECT, que concebe a firma como nexos de contratos. De acordo com Teece et al. (1998) a visão ‘contratual’ sugere uma concepção da firma como “quase-mercado”, enquanto a VBR enfatiza que as firmas se distinguem precisamente pela sua capacidade de organizar atividades a partir de uma lógica própria, diferente daquela dos mercados. Para os autores, a especificidade das firmas reside em suas competências/capacidades, que são suas formas próprias de organizar e executar as atividades que não são passíveis de coordenação pelos mecanismos de preços. Portanto, devido à sua natureza (e por definição) as competências/capacidades não podem ser obtidas ou agrupadas através de mecanismos contratuais ou de mercado.

Os autores acrescentam ainda que contratos sugerem uma série de relações bilaterais com um coordenador central. A visão da firma que eles defendem supõem que “organização ocorre de forma multilateral, com padrões de comportamento e aprendizado sendo orquestrados de uma forma muito mais descentralizada” (Teece et al., 1998:269).

Recursos, competência, capacidades e renda

De acordo com Nicolai Foss, por se tratar de uma perspectiva emergente, a VBR ainda é marcada por uma certa “confusão terminológica” que se expressa principalmente na caracterização do que seria os ‘fatores’ mais importantes ou os ‘recursos’ das firmas. Para alguns autores, recursos é tudo que possa ser referido como a força ou a fraqueza de uma firma (Wernerfelt) ou aquilo que habilita a firma a conceber e implementar estratégias (Barney). Outros autores, como Prahalad & Hamel, concentram a atenção em um tipo específico de recurso, as “competências nucleares”

(*core competence*), que se referem ao aprendizado coletivo relacionado à coordenação das diversas habilidades produtivas no interior da organização. Há ainda os autores, como David Teece, que preferem o termo “capacidades” (*capabilities*) ou “capacidades dinâmicas” (Foss, 1997:08).

Segundo Foss, a utilização dos conceitos ‘capacidades’ e ‘competências’ se explica por dois motivos. Primeiro, estes conceitos captam a crucial distinção, feita por Penrose, entre estoques e fluxos, ou mais precisamente, entre recursos e os serviços que podem ser obtidos destes recursos. Segundo, eles permitem distinguir, entre os diversos ativos, aqueles que possuem importância estratégica, ou seja, que podem conferir à firma alguma vantagem competitiva. Para aqueles que usam os conceitos competências ou capacidades é o “ativo conhecimento” que possui este componente estratégico para a firma. Embora esta seja uma generalização amplamente aceita, não se deve descartar que em um grande número de casos certos ‘ativos físicos’ podem conferir vantagens competitivas duradouras para as firmas.

Isto indica que mais importante do que determinar a categoria à qual determinado ativo pertence, são os critérios para se julgar a importância dos ativos para a estratégia competitiva das firmas. Com base nos ensinamentos da economia, a PBR define como recursos estratégicos aqueles que, por serem raros e valiosos, proporcionam um retorno diferenciado, uma renda. Quanto maior for a dificuldade para se imitar ou substituir o recurso, maior a sua capacidade de produzir uma renda sustentável ao longo do tempo. A análise deste tipo de recursos é a base da concepção da PBR sobre vantagens competitivas (ibid, p. 09).

Coerência estratégica e as fronteiras da firma

A teoria evolucionária oferece uma rica perspectiva para a compreensão das fronteiras da grande empresa a partir do princípio da “coerência estratégica” (*corporate coherence*). Os conceitos de ‘competências nucleares’ e ‘ativos complementares’ são fundamentais para captar a lógica desta abordagem. Na base da constituição das competências está a habilidade da empresa em aprender através da atividade econômica (*learning by doing*). Vale ressaltar que este conhecimento é cumulativo e se refere mais às ‘habilidades organizacionais’ do que individuais. Competências nucleares são, portanto, definidas como “um conjunto de habilidades tecnológicas diferenciadas e de rotinas organizacionais que constituem a fonte de vantagem competitiva da empresa em um ou mais ramos de negócio” (Dosi et al. [1992], apud Costa & Mazzali, 1997:131). O desenvolvimento e a consolidação das competências nucleares é fruto de um processo histórico de sedimentação de experiências que configura a “trajetória” de evolução da empresa. Isto implica que as competências nucleares passam a ser marcadas por “irreversibilidades”, o que impõe estabilidade e coerência às estratégias das empresas.

Os ‘ativos complementares’, que envolvem todas as atividades (para frente e para trás) de suporte das competências nucleares na cadeia de produção, completam o contorno da trajetória evolucionária da empresa. Vale ressaltar que esta trajetória não é delimitada exclusivamente por paradigmas e trajetórias tecnológicas. Os ativos complementares, adquiridos ou desenvolvidos ao longo do tempo, possuem um papel fundamental na medida em que representam um ‘restrição adicional’ para a escolha de novas atividades.

Portanto, as firmas na visão evolucionária são pensadas como um *cluster* integrado pelas competências nucleares e os ativos complementares que as sustentam. O “grau de coerência” que se pode observar em um determinado momento depende da “relação entre aprendizado, dependência de caminho, oportunidades, ativos complementares herdados e seleção” (Dosi et al. [1994], apud Sauvée 1998:41). Com base na interação destes fatores os autores identificam seis formas de coerência estratégicas (*corporate coherence*): firmas especializadas, integração vertical, diversificação coerente, conglomerados, empresa-rede e ‘empresas ocas’ (*hollow corporations*).

Como observa Sauvée, embora não seja o foco de sua análise, a abordagem evolucionária pode ser uma importante referência para explicação da lógica da integração vertical. Mais do que isto, ela permite colocar esta forma particular de coordenação econômica em perspectiva, na medida em que a integração vertical é vista apenas como um entre os vários modelos de coerência estratégica.

Ativos complementares e Inovação

Os ativos complementares, de acordo com Teece ([1986], apud Costa & Mazzali, 1997), desempenham importante papel para efetivação da introdução de inovações. A escolha entre as estratégias de integração ou o recurso a outras empresas para obtenção destes ativos depende de dois fatores: a) do “regime de apropriabilidade”, que se refere às possibilidades de criar e manter os direitos de propriedade das inovações; e b) do “grau de complementaridade dos ativos”, ou seja, da relação entre o ativo e a inovação. Esta relação pode ser unilateral, quando se trata dos ativos especializados, ou de dependência mútua, no caso dos ativos co-especializados.

Assim, nos regimes de alta apropriabilidade, a necessidade de integração dos ativos complementares é determinada pela presença de ativos especializados ou co-especializados. Nestes casos a opção pela relação contratual é altamente arriscada, devido ao caráter irreversível dos investimentos realizados. Nos regimes de apropriabilidade baixa, a integração dos ativos complementares possui outra motivação, que é a necessidade de se garantir a apropriação dos lucros gerados pela inovação. Vale ressaltar que ao se considerar o problema da inovação, a questão da escolha entre as estratégias de integração ou de recurso ao mercado adquire um novo significado. Passa a se considerar não só a questão da superação de problemas contratuais, mas principalmente a apropriação da renda gerada pela própria empresa (Costa & Mazzali, 1997:132).

3.1.4 Cooperação interfirmas: a contribuição pioneira de Richardson

A contribuição de Richardson ([1972] 1997) pode ser avaliada a partir de dois pontos básicos: a recusa de uma visão dicotômica do problema da coordenação econômica e o tratamento da questão da organização da atividade econômica a partir da cooperação entre as empresas. Segundo o autor, a visão simplista de uma divisão de tarefas entre firma (coordenação planejada) e mercado (coordenação espontânea) não permite considerar a complexidade e singularidade das redes de cooperação e afiliação que definem as relações interfirmas (ibid, 61).

Apoiando-se nas idéias de Penrose, Richardson argumenta que a “teoria formal da firma” não tem nada a nos ensinar sobre a divisão de trabalho entre firmas e

mercados porque desconsidera completamente o papel do conhecimento, da experiência e das habilidades. A questão da produção deve ser considerada a partir da multiplicidade de atividades (produção, pesquisa, marketing etc.) empreendidas por organizações com competências (*capabilities*) apropriadas, ou seja, com conhecimento, experiência e habilidades apropriadas. Deve-se atentar para a distinção entre atividades similares e atividades complementares. As primeiras se referem às atividades que requerem as mesmas competências para sua execução. São estas competências, especialmente aquelas que representam alguma vantagem comparativa, que definem a natureza e o grau de especialização das empresas, pois elas tendem a se estruturar em torno, não necessariamente de uma linha específica de produtos, mas de ‘áreas de excelência’.

Vale ressaltar, portanto, que especialização tem um significado especial na visão penrosiana. Aqui é fundamental a noção de que os recursos são “feixes de possíveis serviços”. Ao obter determinado recurso a firma não encontra uso imediato para todos os seus possíveis serviços. A especialização em determinados recursos acaba gerando uma contínua disponibilidade de serviços produtivos não utilizados. A utilização lucrativa destes serviços ‘livres’ leva à diversificação das linhas de produtos, que pode se dar através da integração vertical (Penrose [1959], 1997:35).

Atividades complementares são aquelas que representam diferentes fases do processo de produção e devem ser coordenadas quantitativamente e qualitativamente. Com base neste referencial Richardson identifica três mecanismos de coordenação distintos: a “direção” (firma), o mercado (preços) e a cooperação. Recorre-se ao mercado quando as atividades não necessitam de uma coordenação *ex ante*, ou seja, quando os mecanismos de demanda e oferta são capazes de assegurar a conexão entre os planos das firmas.

Mas nos casos em que as atividades são ‘fortemente complementares’ (quando se requer insumos específicos para determinados produtos) o mercado não é a forma mais adequada de coordenação. Nestes casos a coordenação deve ser promovida ou através da “consolidação” das atividades no interior da firma ou através da cooperação. Vale ressaltar que o autor, ao contrário da visão coasiana, identifica limites, digamos tecnológicos, para as atividades a serem empreendidas por uma empresa. Trata-se da “existência de economias de escala e do fato de que as atividades complementares não são necessariamente similares” (p.68). Como já foi dito, as empresas tendem a se concentrar nas atividades que são similares para aproveitar as vantagens comparativas que suas competências proporcionam. A cooperação surge, então, como uma forma de se recorrer às competências de outras empresas para promover a coordenação das atividades fortemente complementares, mas dissimilares. A cooperação se impõe pela necessidade de um mecanismo de planejamento da produção.

A constatação de que a atividade produtiva também se organiza através de uma “complexa rede de cooperação e associação” entre as empresas, confere um estatuto teórico próprio às relações interfirmas. Costa & Mazzali observam que a importância da noção de cooperação para o estudo da organização industrial se deve ao fato de não ser considerada uma forma de organização intermediária, mas de uma forma que escapa à órbita das relações de compra e venda, cuja compreensão requer uma análise da lógica da produção. Por esta razão os autores consideram que a contribuição de Richardson constitui-se “no referencial por excelência da fundamentação teórica da organização ‘em rede’” (1997:130).

Segundo Baudry, a partir da contribuição de Richardson é possível identificar três “lugares” e três “mecanismos” correspondentes de coordenação das atividades econômicas: mercado/preços, firma/direção e cooperação/planejamento. A noção do planejamento como mecanismo de coordenação das atividades complementares dissimilares, oferece um rico referencial para análise da coordenação vertical ou quase-integração. Para o autor, devido à especificidade das compras inter-industriais, nas relações de quase-integração, a rigor, não se aplica o dilema “produzir ou comprar” na medida em que geralmente o produto não existe *ex ante*; o dilema enfrentado pelas empresas é entre “fazer ou mandar fazer” (*faire ou faire faire*), ou seja é uma questão de organização física da produção (ibid, p. 33).

3.1.5 Estruturas de governança e mecanismos de coordenação

Antes de apresentar a contribuição de Baudry, é importante fazer uma rápida discussão sobre a distinção entre ‘lugares’ e ‘mecanismos’ de coordenação. Esta discussão é importante porque em uma grande variedade de estudos, especialmente aqueles dedicados à aplicação empírica do referencial da ECT, alguns termos como ‘estruturas de governança’, ‘mecanismos de coordenação’, ‘arranjos institucionais’ e ‘formas de coordenação’, são utilizados alternadamente sem grandes preocupações de precisar cada termo.

Esta distinção oferecida por Baudry pode ser melhor trabalhada a partir de uma formulação alternativa das proposições de Williamson proposta por Pondé (2000). Segundo este autor, a apresentação de tipos institucionais muito estilizados (hierarquia, mercado e formas híbridas) ajuda na exposição das proposições básicas da ECT, mas possui a desvantagem de não identificar as especificidades da grande variedade de arranjos institucionais. Ao ser colocada nestes termos, passa-se a idéia, que segundo Pondé não é verdadeira, de que a ECT está limitada apenas à “*explicação da escolha entre um conjunto dado de estruturas de governança*”. A reformulação proposta consiste em colocar no centro da análise os mecanismos de coordenação, que são “*entendidos como descrições abstratas de alguns traços constitutivos das estruturas de governança*”. Segundo Pondé, este é um “artifício analítico” que permite analisar a variedade de estruturas de governança como resultado de diferentes combinações dos diversos mecanismos de coordenação (ibid, p. 115-6).

Os mecanismos identificados pelo autor são os seguintes:

- a) Relações de autoridade e sistemas de monitoramento e controle hierarquizados - A característica básica deste mecanismo consiste, basicamente, em propiciar maior rapidez e eficácia na resolução de conflitos verificados nas relações contratuais e estabelecimento de um conjunto de papéis e rotinas a serem seguidos pelos agentes;
- b) Competição e incentivos de alta potência - Este mecanismo é próprio das situações em que a interação entre os agentes resulta de disputas e rivalidades por oportunidades de lucro. Neste caso ocorre uma coordenação espontânea dos comportamentos dos diversos agentes, que são pautados por uma expectativa de remuneração;
- c) Relações cooperativas - A base deste mecanismo é as relações de confiança, que criam as condições para uma suspensão da busca do interesse próprio e

propiciam a base para adaptações e ajustamentos a partir de interesses comuns;

- d) Compromissos contratuais formalizados - Este mecanismo indica a presença de instrumentos formais de especificação de compromissos contratuais sustentados por instituições externas (ibid, p. 117-8)

A análise da coordenação ou governança das interações entre os agentes a partir da identificação de mecanismos de coordenação, possui a vantagem de se evitar uma associação automática entre determinada ‘estruturas de governança’ e um tipo específico de ‘mecanismo de coordenação’. Assim, cada estrutura de governança ou arranjo institucional concreto pode ser analisado como uma combinação dos diferentes mecanismos de coordenação, ainda que haja uma nítida predominância de um deles.

No entanto, deve-se levar em conta que as possibilidades de combinação e intensidade do uso destes mecanismos não é ilimitada e o recurso a um tipo particular pode diminuir a presença ou eficácia de um outro tipo. Para exemplificar este ponto, pode-se dizer que é improvável a utilização de mecanismos de coordenação baseados na cooperação e confiança e de forma simultânea, e com a mesma intensidade, procurar introduzir incentivos de alta potência, baseados na competição e busca de interesses próprios (ibid, p. 119).

3.1.6 Autoridade, incentivo e confiança

Com base no trabalho pioneiro de Richardson e nas contribuições de Aoki [1986, 1988], Baudry desenvolve uma análise mais detalhada das relações interempresariais. O argumento central de Aoki é que, devido à sua capacidade de gerar uma “quase-renda relacional”, a quase-integração não só se constitui em uma forma de organização estável como também é superior às organizações integradas verticalmente.

A partir destas referências, que permitem tratar as relações interfirmas como um objeto de estudo específico, Baudry identifica três “formas” de coordenação das relações entre empresas: autoridade, incentivo (*incitation*) e confiança. Vale ressaltar que em Baudry a distinção entre ‘estruturas de governança’ e ‘mecanismos de coordenação’ não é suficientemente explícita, por isto utiliza-se nesta seção o referencial proposto por Pondé. Por outro lado, a descrição das características de cada ‘forma’ ou ‘mecanismo’ de coordenação é bastante semelhante nos dois autores e podem ser vistas como complementares.

Autoridade

A coordenação através da autoridade é um dos principais suportes da quase-integração vertical ou da subcontratação *stricto sensu*. Para alguns juristas e economistas, seria um contra senso falar em relações de autoridade entre os contratantes, pois se tratam de agentes juridicamente independentes. Mas esta não é a realidade de um bom número de contratos entre empresas, visto que se baseiam na transferência de poder de decisão do vendedor para o comprador. Em alguns estudos pioneiros sobre as situações de quase-integração vertical já se enfatizavam, por um lado, o poder de dominação das firmas “quase-integradas”, como no trabalho de Houssiaux [1957], e por outro lado, a relação de dependência presente em algumas modalidades de interação interfirmas (idib, p. 44).

Com base nestes estudos, Baudry propõe uma forma de se identificar a existência de dependência nas relações fundadas em mecanismos de autoridade. Pode-se falar em dependência de um dos contratantes (fornecedor) quando se verifica a combinação de três critérios: a) concentração das transações, geralmente cerca de 30%, com um único cliente; b) subordinação profissional, quando não se pode reutilizar os ativos rapidamente e/ou sem custos; c) quando o tamanho da empresa do vendedor/fornecedor for relativamente pequeno.

A concentração dos fluxos de trocas não deixaria o fornecedor em situação fragilizada se não houvesse limites para a reutilização de seus ativos. O tamanho por si só também não seria um problema se o pequeno fornecedor fosse dotado de uma forte competência específica. Daí a importância da combinação dos critérios para se identificar uma situação de dependência.

No entanto, ao contrário do que sugere algumas análises baseadas na ECT, não se pode classificar todas as formas de quase-integração vertical como relações de “dependência bilateral” ou de interdependência entre os agentes. Isto porque o critério da presença de investimentos específicos realizados pelas partes (ativos co-especializados) é insuficiente para dizer que o cliente e fornecedor estão presos (*locked in*) em uma relação igualmente sujeitos a comportamentos oportunistas pós-contratuais. O exemplo mais ilustrativo deste argumento é o caso de fabricação de um “produto único”, inteiramente dedicado a determinado comprador. Mas pode se referir também à uma vasta gama de produtos desenvolvidos sob rígidas especificações. Neste caso, o subcontratado está preso à sua relação com o contratante, que ao contrário pode substituir um fornecedor particular com certa facilidade (ibid, p.46).

A coordenação através da autoridade se caracteriza pelo fato de que uma das partes (o cliente) fixa as “regras do jogo” para todas as etapas da transação: duração do contrato, mecanismos e regras de controle (de quantidade, qualidade, pontualidade) etc. (ibid, p.50). Apesar da autoridade se constituir em um poderoso mecanismo de coordenação, que permite ao agente coordenador gerir a organização física da produção e reduzir as incertezas, ela também possui limites. Apesar dos custos relativamente altos dos mecanismos de vigilância e controle, não se pode suprimir por completo as incertezas advindas do comportamento do vendedor; trata-se portanto de uma coordenação parcial. Além disto, a autoridade gera efeitos perversos como a falta de incentivos para inovação e investimentos por parte do vendedor.

Incentivo (*incitation*)

Este mecanismo de coordenação corresponde ao tipo de organização produtiva que emergiu no contexto da reestruturação produtiva dos anos 60. Baudry denomina esta forma de organização de “quase-integração oblíqua” ou “parceria industrial”. Ao contrário das ‘tradicionais’ relações de subcontratação, a parceria está fundada em relações mais igualitárias e menos conflituosas. Na base desta forma de coordenação encontra-se uma “estrutura de incentivos” que se expressa nos seguintes pontos: ativa participação do vendedor/fornecedor na organização da produção e concepção do produto; alongamento dos prazos de duração dos contratos (repetição do ‘jogo cooperativo’); controle de qualidade baseado em mecanismos de sinalização *ex ante*; e repartição equitativa da “quase-renda relacional”.

Portanto, a coordenação baseada em incentivos possui uma lógica eminentemente organizacional, e não estritamente mercantil. Isto implica, por exemplo, que ao propiciar uma estreita relação entre cliente e fornecedor, esta forma de coordenação gera as condições de um ambiente favorável à inovação e ao aprendizado organizacional. A reiteração destes mecanismos de incentivo produziria o que o autor chama de “círculo virtuoso da cooperação interfirma” (ibid, p.79).

Confiança

Diferentemente das outras duas formas, a coordenação baseada na confiança não corresponde a um tipo específico de quase-integração e também não se constitui em uma forma de coordenação independente. O autor recorre ao exemplo das “empresas-rede” para mostrar como a confiança se combina com as outras duas formas de coordenação.

Em primeiro lugar é preciso ressaltar que as abordagens referenciadas na NEI têm se mostrado inadequadas para lidar com a questão da confiança. Devido aos pressupostos comportamentais assumidos pela ECT, a questão central é encontrar as formas organizacionais capazes de mitigar o oportunismo. Nos termos da crítica formulada por Granovetter ([1985] 1992), os arranjos institucionais, especialmente a hierarquia, são concebidos como “substitutos funcionais” e não como geradores de relações de confiança.

Para a Teoria da Agência, o oportunismo pode ser reduzido através de dispositivos contratuais ‘estimuladores’. A confiança não é excluída da análise, mas é tratada como mecanismos de estímulo ou uma estratégia para reduzir os custos de agência e de transação. A reputação e a recorrência das relações funcionam como mecanismos, perfeitamente integrados nos moldes do mercado, de ‘incitação’ à confiança. De acordo com esta visão os indivíduos se “interessam” em ser honestos e evitar o oportunismo. Ao ser considerada como fruto da racionalidade individual calculadora, a confiança não é adequadamente analisada, na medida em que todas as formas de engajamento são reduzidas à escala comercial (Baudry, 1995:93).

Para Baudry, a análise da confiança deve se pautar por uma lógica diferente. Ao invés de se partir dos interesses individuais que favorecem a cooperação, deve-se enfatizar as normas coletivas que sustentam as relações de troca. A confiança pode, então, ser analisada em relação ao contexto social, às relações interpessoais e ao fenômeno da reciprocidade. A importância do contexto social para a efetivação das relações econômicas pode ser ilustrada pela análise dos Distritos Industriais. Considera-se que nestes contextos as normas sociais de obrigação e de cooperação são tão ou mais importantes que a proximidade territorial para a efetivação das relações interempresariais.

As referências teóricas utilizadas por Baudry para a abordagem da questão da confiança, a partir da compreensão do papel das relações interpessoais, se encontram basicamente na sociologia econômica e na teoria das convenções. Após um breve resumo destas duas vertentes, apresenta-se uma discussão sobre a noção de capital de social.

A abordagem da teoria das convenções (Eymard-duvernay [1990]), ressalta a importância das fortes e estáveis relações pessoais especialmente no contexto do

modelo de indústria denominado “doméstico”. A este modelo corresponde um tipo de coordenação econômica (doméstica) fortemente baseada na confiança⁵². Em um sistema em que as trocas adquirem um caráter social, ao contrário das trocas estritamente econômicas, em que as obrigações das partes são inteiramente especificadas *ex ante*, as relações interfirmas podem ser compreendidas através das noções de ‘engajamento’ e ‘mobilização’. Os compromissos, geralmente implícitos, de “reciprocidade”, que pressupõe relações de confiança, constituem um mecanismo de proteção mútua, impedindo assim que uma das partes seja prejudicada caso ocorra eventos não previstos no início da relação (ibid, p.93-96).

Uma das principais contribuições da sociologia econômica de Granovetter consiste em ressaltar, por meio da noção de ‘enraizamento’ (*embeddedness*), a importância do contexto ou das redes de relações sociais na determinação dos comportamentos pessoais, sejam estes pautados pela honestidade e confiança ou pela desonestidade e oportunismo. De acordo com o autor, ao contrário da expectativa de Williamson, estes tipos de comportamentos dependem da natureza das relações pessoais e das redes de relações intra e inter firmas: “*I claim that both order and disorder, honesty and malfeasance have more to do with structures of such relations than they do with organizational form*” ([1985] 1992:72). Portanto, ao contrário da NEI, cuja ênfase recai sobre características intrínsecas às pessoas, a noção de *embeddedness*, enfatiza o papel das estruturas das relações pessoais, que podem servir de base para o oportunismo ou para a geração de confiança ou capital social.

A grande diversidade de correntes teóricas que tem utilizado a noção de capital social torna difícil qualquer tentativa de captar todas as nuances relativas à sua aplicação⁵³. Uma forma de contornar esta dificuldade é partir de uma definição mais geral e tentar especificar alguns pontos referentes ao caso que se quer estudar. Seguindo alguns autores, como Adler & Kwon (1999) e Steiner (1999), pode-se tomar como referência os trabalhos de Coleman e Bourdieu. Apesar de possuir orientações teóricas divergentes, as definições de capital social utilizadas apresentam algumas características em comum⁵⁴. Para os dois autores, capital social consiste em:

“...a particular kind of resource available to an actor... unlike other forms of capital, social capital inheres in the structure of relations between actors and among actors” (Coleman, apud Flora, 1998:488).

“...the sum of the resources, actual or virtual, that accrue to an individual or a group by a virtue of possessing a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition” (Bourdieu and Wacquant, apud Adler & Kwon, 1999:27).

O ponto central destas definições de capital social é a idéia de que as redes de relações, mais ou menos duráveis e institucionalizadas, se constituem em (fonte de) recursos, existentes ou potenciais, que podem ser mobilizados pelos atores de acordo com seus objetivos. Em algumas análises a utilização de capital social se refere, de forma mais restrita, ao conjunto de normas e aos laços sociais (redes); em outros casos o

⁵² As outras formas de coordenação são: coordenação industrial, coordenação pela mercado e coordenação cívica. Para um resumo do trabalho de Eymard-Duvernay cf. Sauvée (1998).

⁵³ Entre os trabalhos que apresentam uma discussão mais detalhada da literatura, vale destacar os seguintes: Woolcock (1998); Woolcock & Narayan (2000); Wall et al (1998) e Adler & Kwon (1999).

⁵⁴ Para uma discussão mais aprofundada sobre as peculiaridades e diferenças das abordagens de Coleman e Bourdieu, consultar Wall et al (1998) e Flora (1998).

conceito é utilizado como equivalente de ‘recursos morais’, como a confiança. O trabalho de Woolcock (1998:156) se empenha em buscar uma distinção entre “o que produz” (a fonte) e entre “o que realmente é” capital social. Outros autores assumem, com base em alguns trabalhos empíricos, que uma rígida distinção entre estes dois aspectos não pode ser feita. Isto se deve, segundo Lyon (2000), à própria complexidade das situações em que o capital social é produzido: “*Capital social comes from the interplay of a range of factors, each of which entails social relations that shape how agents react and these reactions are shaped by existing social capital*” (ibid, p. 664)

A partir destas observações pode-se definir capital social como: as normas, os laços sociais e os recursos que facilitam a ação coletiva e a coordenação dos atores. A possível perda de precisão em uma definição ampla como esta é compensada por algumas vantagens. Em primeiro lugar, além de possibilitar a unificação dos aspectos acima mencionados, esta definição propõe uma abertura para duas questões: a possibilidade de se construir capital social e a consideração dos laços verticais.

Estes aspectos são importantes porque se difundiu, especialmente a partir do trabalho de Putnam (1996), uma idéia de que capital social é fruto de uma herança cultural e histórica marcada por fortes laços de cooperação horizontal. Alguns estudos mostram que, de fato, as associações horizontais, especialmente aquelas fundadas em densas redes de relacionamentos, são mais propícias para a manifestação da confiança e reciprocidade. Mas isto não exclui a possibilidade de geração de capital social também nas formas de associações verticais, incluindo as relações interfirmas⁵⁵. Sem entrar no mérito destas questões, o que importa aqui é estabelecer que capital social é fruto de um processo de construção social, mesmo em regiões que não possuem uma longa história de engajamento cívico, que envolve diversas formas de relacionamento dos atores, horizontais e verticais.

Por fim, uma noção mais aberta deve considerar duas fontes de motivação para o surgimento de capital social. A duração e recorrência das interações possibilitam a repetição do “jogo cooperativo” entre os agentes e contribuem para a geração e reforço de relações de confiança. Além desta motivação baseada na história das relações dos agentes (*backward-looking motivation*), o surgimento de capital social pode também ser motivado pela percepção dos atores de possíveis retaliações em caso de comportamentos oportunistas (*forward-looking motivation*) (World Bank, 1997:80).

Mas deve se ter em conta que, evidentemente, somente a ameaça de punição é insuficiente para se produzir capital social; inibir o oportunismo não é a mesma coisa que gerar confiança. A presença de ‘mecanismos de incentivo’ é fundamental para se introduzir o jogo cooperativo; com a repetição do jogo os agentes podem aprender a confiar (e não somente temer os custos da deslealdade). A partir destas ressalvas, pode-se dizer que estas duas fontes de motivação, em maior ou menor grau, estão presentes em boa parte das situações concretas, interagindo e se alimentando mutuamente.

⁵⁵ Este ponto é enfatizado também em um dos trabalhos do Banco Mundial sobre o tema (World Bank, 1997:78). Vale ressaltar que neste estudo toma-se o trabalho de Coleman como a principal referência para uma ‘abordagem mais ampla’ de capital social, enquanto que associa-se a Putnam uma concepção mais restrita de capital social.

A ‘empresa-rede’: confluência de formas de coordenação

Antes de abordar as formas de coordenação é necessário compreender a arquitetura da ‘empresa-rede’. Trata-se de uma grande empresa descentralizada, que conta com um conjunto relativamente numeroso e variado de fornecedores. Ou em outros termos, uma “rede de empresas iniciada pela firma principal situada no topo da hierarquia” (ibid, p.104). De acordo com a posição ocupada, os fornecedores são classificados em dois grupos: no primeiro nível, estão os fornecedores que interagem diretamente com a empresa principal, e no segundo nível situam-se os fornecedores secundários, que são sub-contratados pelos primeiros fornecedores e, portanto não possuem ligações diretas com a empresa principal. O objeto e os instrumentos de coordenação possuem características diferentes nos dois casos. No caso dos fornecedores de primeiro nível, os vínculos são de natureza multidimensional, caracterizando uma relação de ‘quase-integração oblíqua’. No segmento secundário, o objeto da coordenação se assemelha mais a uma simples mercadoria e as relações com a empresa contratante se configuram como uma ‘quase-integração vertical’.

O Quadro abaixo mostra a relação entre as formas e dispositivos de coordenação com os grupos de fornecedores.

Quadro 5: Formas e dispositivos de coordenação segundo Baudry

<i>Coordenação</i> <i>Segmentos</i>	Incentivo	Autoridade	Confiança
Primário	-Contrato de médio termo -Incentivo à inovação -Dispositivo de garanti de qualidade -Aprendiz. organizacional	-Especificação funcional	-Normas sociais fracas -Reciprocidade -Relações pessoais: colaboração técnica e troca de informações
Secundário	-Concorrência a cada renovação do contrato	-Diretrizes técnicas -Controle -Sanções	-Contexto social: normas de obrigação e cooperação -Reciprocidade: fraca -Relações pessoais: seleção de fornecedores e regulação dos litígios

No segmento primário o incentivo é a forma de coordenação mais importante, enquanto a autoridade se limita a dispositivos tênues de especificação de funções. No segmento secundário predomina a coordenação pela autoridade, enquanto o incentivo se restringe a dispositivos mercadológicos para estimular a concorrência a cada renovação do contrato. A confiança joga um papel importante nos dois casos. No entanto, ao contrário do que ocorre nas relações verticais (secundário), nas relações de quase-integração oblíqua (primário) os dispositivos baseados em normas de obrigação e cooperação são menos importantes. Predominam nestes casos a reciprocidade e as relações pessoais, fortalecidas pela colaboração técnica e troca constante de informações (ibid, p.108ss).

3.2 - Relações firma-território

A principal referência teórica para esta secção é o trabalho de Colletis & Pecqueur (1993 e 1995) sobre a natureza dos fatores de produção. Embora não tenha sido elaborada com esta intenção, a perspectiva utilizada para a identificação dos quatro fatores de produção pode servir como base para o ‘encontro’ das abordagens discutidas anteriormente, especialmente entre aquelas baseadas nas teorias da firma e na economia territorial. Além disto, a discussão sobre a natureza dos fatores de produção servirá também como ponte para uma concepção territorializada do problema da coordenação.

Um dos elementos centrais do trabalho de Colletis & Pecqueur é a identificação de quatro fatores de produção a partir de uma dupla distinção: de um lado, a natureza genérica ou específica dos fatores; de outro, a distinção entre ativos e recursos. Nos trabalhos analisados, os autores não deixam muito explícitas as bases teóricas utilizadas para fazer estas distinções. Visando completar esta lacuna, procura-se em seguida explicitar algumas referências que aparecem de forma difusa na ‘tipologia’ proposta pelos autores.

O ponto de partida da abordagem dos autores é a identificação de novas dinâmicas de organização das empresas e dos territórios no contexto da especialização flexível ou do pós-fordismo. Neste contexto, as estratégias de flexibilização e desverticalização das empresas passam a ser acompanhadas por um movimento de reterritorialização de suas atividades, no sentido de buscar o estabelecimento de alianças e parcerias com atores locais. Com o declínio das políticas nacionais de regulação e de *amenagement* territorial, as dinâmicas de concorrência territorial adquirem também um outro significado. Os territórios começam a adotar estratégias de valorização de suas características, visando não só atrair mas também reduzir a “propensão à volatilidade das empresas”. Portanto, estas duas dinâmicas correspondem a duas estratégias: uma estratégia de quase-integração das firmas, em busca de maior flexibilidade e redução dos engajamentos com altos custos de reversibilidade, e uma estratégia de integração de certos espaços com base na constituição de uma “oferta de especificidade local” (ibid, 1993:490).

A base para a construção da oferta de especificidade local é a dupla distinção entre os fatores de produção: ativos/recursos e fatores genéricos/específicos. Em relação à distinção entre a natureza geral ou específica dos fatores de produção, a influência teórica mas explicitamente assumida pelos autores é a da abordagem evolucionista, especialmente o trabalho de Gaffard [1990]. Em relação a este ponto, uma das principais contribuições desta abordagem é a concepção segundo a qual os recursos adquirem novas qualidades e atributos, em função das peculiares combinações feitas no decorrer do processo produtivo. Em outros termos, à medida que são integrados a uma determinada organização, os recursos adquirem especificidade devido às idiossincrasias da própria organização, que se relacionam, entre outros aspectos, ao caráter tácito dos conhecimentos industriais (cf. Costa & Mazzali, 1997).

A especificidade dos ativos assume um importante papel na discussão de Gaffard sobre os tecnopolos. Neste aspecto a influência da ECT é bastante visível. Não só a identificação dos cinco tipos de especificidade dos ativos, mas a própria lógica de funcionamento dos tecnopolos são claramente inspiradas por Williamson. Segundo o autor, a localização neste tipo de aglomeração propicia economias de custo de transação, que tendem a se elevar à medida que aumenta a especificidade dos ativos, a

incerteza e a frequência das transações. A combinação destas três características produz um relacionamento mais estreito entre as empresas e o território e são, portanto, essenciais para longevidade do tecnopolo. Portanto, é a idéia de especificidade dos ativos que propicia o fundamento teórico para a lógica locacional dos tecnopólos (Colletis-Wahl & Pecqueur, 2001).

No entanto, somente a distinção entre especificidade/generalidade dos fatores de produção é insuficiente para uma compreensão mais abrangente das estratégias de localização/territorialização das empresas. Por isto é fundamental a diferenciação entre ativos e recursos: “*os recursos são os fatores potenciais e os ativos são os fatores em atividade*” (Colletis & Pecqueur, 1993:496). Sobre este ponto, os autores fazem somente uma rápida referência a um trabalho de Wernerfelt do início dos anos 80. No entanto, a partir desta referência pode-se tornar mais explícita a contribuição da Visão Baseada em Recursos (VBR).

De acordo com Saives (2001)), o ponto de partida para se explorar a contribuição da VBR, é a distinção feita por Penrose (cf. também a Seção 3.1.2) entre recursos e os serviços deles derivados: “*Strictly speaking, it is never resources themselves that are the ‘inputs’ in the production process, but only the services that the resources can render*” (apud Saives, 2001: 09). Seguindo a formulação de Amit & Shoemaker [1993], os recursos (ordem do virtual) são convertidos em produtos finais ou serviços por meio de outros ativos da empresa ou de “mecanismos de conexão” (tecnologia, sistemas de gestão etc). Desta forma, “*Les actifs de l’entreprise sont donc des ressources (potentielles) activées ou en action*”. Na mesma linha de raciocínio, pode-se fazer uma distinção entre os estoques, de caráter mais estático, e os fluxos de recursos, que ao contrário podem ser mobilizados e ajustados imediatamente.

Em resumo, a partir desta dupla distinção pode-se identificar quatro fatores típicos de diferenciação e de concorrência territorial (Colletis & Pecqueur, 1993:496-7). Os **recursos e ativos genéricos** existem independentemente de sua participação no processo produtivo e são facilmente transferíveis. Os recursos genéricos são potenciais e suscetíveis de serem ativados ou revelados segundo um cálculo de rentabilidade. Pode-se distinguir entre recursos existentes, mas que possuem um custo de exploração incompatível com as condições vigentes no mercado, e os recursos ‘virtuais’, que não existem mas podem ser ativados e introduzidos no mercado (ibid; 1995:454). Por outro lado, os ativos genéricos são existentes, totalmente transferíveis - como alguns tipos de matéria-prima, equipamentos e informações - e podem ser mobilizados pelos mecanismos de mercado.

Os **ativos específicos** são mais suscetíveis de serem mobilizados por mecanismos de “quase-mercado” e ou de quase-integração e podem ser reempregados, mas implicam em custos de transferências irrecuperáveis. Os **recursos específicos**, ao contrário, só existem em estado virtual e, portanto, são intransferíveis. A ativação destes recursos exige o engajamento em formas de coordenação alternativas ao mercado.

A identificação destes quatro fatores permite estabelecer também uma diferenciação das estratégias das firmas e dos territórios. As estratégias das empresas podem assumir conteúdos diferentes de acordo com o tipo de ativos e recursos que elas privilegiam. A chamada “estratégia baixa” consiste na utilização de ativos genéricos. Neste caso a implantação geográfica das empresas se orienta pelas condições clássicas de localização, a abundância e baixo custo dos fatores de produção (mão-de-obra,

matéria-prima, infraestrutura). Esta estratégia implica em pouca interação das empresas com o território. A chamada “estratégia alta” implica em busca pela empresa de uma estruturação do espaço e “*contribue à la constitution d’actifs épécifiques sur la base desquels pouvent apparaître des ressources spécifiques*”

As estratégias dos territórios, por outro lado, especialmente em um contexto de forte concorrência espacial, tendem a privilegiar a especificação dos fatores. Além de promover a diferenciação do território, a presença de ativos/recursos específicos freiam a volatilidade das empresas (tendência à deslocalização em função de custos ainda mais baixos em outros locais) na medida em que implicam em um custo de reversibilidade (1995:455).

3.2.1 Relação firma-território: da localização à territorialização

Estas duas estratégias mencionadas acima podem também ser captadas a partir de uma distinção entre dois tipos de interação entre firmas e territórios: localização e territorialização das empresas. Esta forma de conceber as relações F-T é inspirada em uma síntese de várias abordagens, especialmente da economia da proximidade e da Visão Baseada em Recursos (VBR), feita por Anne-Laure Saives (1999, 2001, 2003).

Vale lembrar que as chamadas teorias clássicas ou tradicionais da localização industrial, filiadas aos modelos da economia clássica, são de natureza essencialmente estática e se baseiam em um modelo de *alocação ótima de fatores produtivos dados* (mão-de-obra, matérias-primas, capital etc). Outra característica importante é que se assume que estes fatores podem ser livremente realocados e as escolhas iniciais facilmente reversíveis. Estes modelos, em geral, se baseiam na acessibilidade dos fatores a um baixo custo e não esclarecem ou questionam a modalidade de acesso a estes fatores e nem a durabilidade das vantagens concorrenciais assim alcançadas.

Uma perspectiva alternativa de relação F-T, que leve em conta a territorialização das atividades e dos agentes econômicos, deve considerar a diversidade de modalidades de acesso das firmas aos fatores de produção, incluindo a possibilidade de criação ou construção de recursos sobre uma base territorial. O percurso teórico percorrido pela autora para estabelecer uma distinção entre as estratégias empresariais pautadas pela lógica da localização e pela lógica da territorialização, pode ser resumido da forma que se segue (Saives et al, 1999; Saives 2001).

O ponto de partida é uma análise da literatura sobre ‘administração estratégica’, especialmente o trabalho de Porter. Na “literatura estratégica tradicional”, que inclui os trabalhos de Porter do início dos anos 80, predomina o modelo clássico da localização industrial, fundado sobre uma lógica de alocação de fatores de produção dados, preexistentes. O “segundo” modelo de Porter [1993], extraído de sua análise das vantagens concorrenciais das nações, amplia a compreensão das estratégias empresariais ao estabelecer que as vantagens competitivas duradouras dos países/regiões/firmas advêm de sua capacidade para se dotar de fatores estratégicos a partir de uma lógica de **criação de recursos**.

Segundo a autora, este modelo de Porter contribui para “enriquecer” o modelo clássico de localização, mas para uma abordagem alternativa da relação firma-território (F-T), é preciso ir além de uma visão restrita ao que se denomina de “ambiente da firma”. Por isto é fundamental a uma melhor compreensão das dinâmicas dos territórios

e das firmas. Com base nestas observações, Saives propõe uma combinação das contribuições da economia industrial e territorial, especialmente os autores dos grupos GREMI e Dinâmicas de Proximidade, e das teorias da firma, particularmente a Visão Baseada em Recursos (VBR). Desta forma, análise das estratégias espaciais das firmas pode ser enriquecida, de um lado, pelas contribuições dos economistas regionais sintetizados no conceito de território e, de outro lado, por uma leitura do território da empresa feita pelo “*filtre des théories de la firme (et notamment la théorie des ressources et des compétences)*” (ibid, 2001:07).

Desta forma, a compreensão das diferenças das estratégias de localização e territorialização remete também à dupla distinção entre ativos/recursos e fatores genéricos/específicos. Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que os ativos ou recursos são denominados de genéricos quando a sua presença é independente do processo de produção ou das “dinâmicas sociais e empresariais”. Estes são os tradicionais fatores de localização considerados pela teoria clássica da localização industrial. Devido à natureza descrita acima, estes fatores podem ser discriminados pelos preços e pelos custos de transporte, e podem, portanto, serem tratados sob a ótica da alocação ótima de fatores e da distribuição espacial das atividades econômicas.

Ao contrário, os ativos ou recursos são chamados de específicos quando resultam explicitamente das estratégias dos atores e possuem um uso particular. Os ativos específicos são, portanto “construídos pelos atores e valorizados pelo mercado”. Esta noção de especificidade é fundamental porque implica em uma definição dinâmica do território, fundada “*sur la création de compétences sans cesse redéfinies à la faveur des configurations nouvelles naissant du jeu des acteurs confrontés à des situations inédites*” (Colletis & Pecqueur, 1993:498).

Este aspecto é importante porque permite estabelecer, ao mesmo tempo, uma demarcação teórica em relação à economia dos custos de transação e à visão tradicional da localização. Ao contrário do que supõe estas abordagens, os recursos e ativos específicos não são dados, preexistentes no território. Ou seja, não existem independentemente das condições em que foram criados, mas são frutos de processos de interação e cooperação dos atores situados no território. Desta forma o território “*assure une proximité organisationnelle de type particulier permettant de rencontres ‘productives’*” (ibid).

Segundo, porque a identificação de “estratégias de especificação dos ativos” como resultado de um “encontro produtivo” permite colocar as possibilidades de encontro das dinâmicas empresariais e territoriais, ou seja, a possibilidade de **convergência de estratégias** das empresas e dos territórios.

3.2.2 Grande empresa e território: convergência de estratégias?

Conforme discutido na Seção 1.5, novos métodos de produção e organização empresarial têm sido adotados também pelas grandes empresas. A adoção de modelos organizacionais mais flexíveis, ao contrário do modelo fordista, pode facilitar uma maior integração entre as empresas e destas com o seu entorno. É interessante observar que mesmo a literatura mais focada em questões como eficiência e competitividade, tem registrado uma crescente incorporação nas estratégias empresariais de uma dimensão territorial. Novos padrões de competitividade estariam a exigir um tipo de relação

diferenciado entre as próprias unidades da empresa e entre esta e seus provedores e clientes e também a estreitar as relações com outras organizações e instituições locais.

Esta tendência está relacionada com a crescente substituição, pelo menos em nível dos discursos, do conceito de ‘vantagens comparativas’ por ‘vantagens competitivas dinâmicas’. O primeiro conceito se baseia no aproveitamento de recursos naturais abundantes e mão-de-obra barata. O segundo privilegia a constante introdução de inovações (tecnológicas, organizacionais etc.) e qualidade dos recursos humanos⁵⁶.

De acordo com esta visão, a competitividade empresarial depende das ações realizadas no interior das empresas, das ações de seus fornecedores e clientes e das ações que conformam o seu entorno. Segundo Llorens (2001:50), isto implica reconhecer que

“a empresa nunca atua no vazio, senão que na disputa competitiva com as empresas rivais, se apóia sempre na disponibilidade de serviços existentes no território no qual se encontra... definitivamente, as vantagens do empresário descansam na construção social desses componentes básicos do entorno inovador territorial”

Analisando basicamente a experiência europeia, Barquero (1997) argumenta que estas modificações nas estratégias empresariais tem ocorrido de forma simultânea às mudanças nas estratégias econômicas de algumas regiões, que de receptoras passivas de investimentos dos agentes econômicos, passaram a agentes ativos das estratégias de desenvolvimento local. Isto se deu em decorrência dos seguintes fatores: mudanças nos mecanismos de regulação, abandono pelas administrações centrais das políticas industriais e regionais e devolução da autonomia às instâncias regionais e locais da administração. As iniciativas locais passam a se preocupar mais com a qualidade do entorno produtivo promovendo ações para melhorar tanto o 'hardware' (infraestrutura) quanto o 'software' (ambiente de inovações e aprendizado) do desenvolvimento local.

Estes dois processos simultâneos têm propiciado uma crescente convergência das estratégias das grandes empresas e dos territórios. As decisões locais das empresas ao mesmo tempo em que respondem às necessidades e objetivos do grupo empresarial é também condicionada pelos fatores de atração dos territórios, que se modificam de acordo com as transformações tecnológicas e produtivas. Isto implica que a dinâmica do desenvolvimento territorial deve ser entendida como:

"resultante da interrelação entre as estratégias seguidas pelos espaços econômicos para valorizar seus recursos e ativos e as estratégias seguidas pelas empresas com o objetivo de aproveitar determinadas características locais que lhes permitam alcançar suas próprias vantagens competitivas" (Barquero, 1997:07).

Os elementos de articulação destas estratégias seriam, na perspectiva dos territórios, as ‘competências’ espaciais (os fatores de competitividade) e os fatores de localização, na óptica das empresas. Vale ressaltar que o argumento de Barquero não é por uma simples adaptação dos territórios aos interesses de grandes grupos econômicos. A grande empresa externa é vista, não como beneficiária exclusiva de concessões das organizações territoriais, mas como catalisadora de um processo de aceleração de dinâmicas produtivas e espaciais, que podem contribuir para o surgimento e

⁵⁶ Para maiores detalhes sobre a aplicação destes conceitos ao desenvolvimento local, ver Llorens (2001).

fortalecimento de PMEs. Por sua vez, as PMEs, devido à sua grande capacidade de gerar empregos e explorar recursos locais, realimentam esta dinâmica econômica. Isto implica que não há necessariamente incompatibilidade entre um processo de desenvolvimento cuja ênfase esteja nas PMEs e no aproveitamento dos recursos e ativos específicos de determinado local e as estratégias das grandes empresas.

No entanto, para que as grandes empresas possam cumprir um papel de destaque em uma política de desenvolvimento local/regional, é preciso que algumas condições sejam satisfeitas. Em primeiro lugar deve-se levar em conta que não está se falando de qualquer grande empresa, Barquero está se referindo ao que chama de empresas inovadoras. Para que estas empresas possam ser catalisadoras, ou potencializadoras, de dinâmicas locais é preciso que exista um verdadeiro projeto de desenvolvimento local, e não políticas isoladas com fins meramente fiscais, por exemplo. Em outras palavras a integração produtiva da empresa externa depende das formas de organização do grupo empresarial e do território⁵⁷.

Para que o impulso dinamizador das empresas externas possa se converter em catalisadores de processo mais endógenos de desenvolvimento, são necessárias algumas medidas institucionais relacionadas com a política de incentivos dos governos nacionais e regionais. Segundo Barquero a principal seria a criação de um Fundo para o Desenvolvimento Local, de caráter nacional, com acesso limitado à empresas que contribuem com seus investimentos para o desenvolvimento de determinado território. A negociação de qualquer incentivo deveria ser condicionada pela formulação de um plano de desenvolvimento territorial com a delimitação de objetivos e ações prioritárias a serem implementadas pela empresa e poder público.

3.2.3 Efeitos de *spillovers* e atração fatal

O trabalho de Tendler (2001) se constitui em uma importante referência para o debate acerca da relação entre firmas e território. Em primeiro lugar porque o foco da pesquisa, sobre a performance das indústrias dos setores têxteis e de calçados em alguns Estados do Nordeste brasileiro, são as questões relativas ao treinamento, assistência técnica e pesquisa (capacitação). Apesar de negligenciadas pelos programas de atração de investimentos dos governos estaduais, que priorizam os aspectos *hard* (infraestrutura, equipamentos) e as “vantagens comparativas”, o papel dos aspectos/processos *soft* (conhecimento, capacitação, pesquisa) é cada vez mais determinante das chamadas ‘vantagens competitivas dinâmicas.

Em segundo, porque a autora assume uma posição “aberta” que permite considerar o papel da (grande) empresa externa. Em sua investigação Tendler (2001: 06/07) se movimenta entre duas posições polares bastante definidas. Por um lado, há uma visão de que a grande empresa possui um papel inerentemente transformador:

“...the vision of the catalytic outside firm that transforms backward economies is embodied in the “implicit” industrial policy of the governments of many countries—central, state, and municipal. They offer significant subsidies to recruit modern firms from the outside that, it is expected, will act as catalytic development agents in the region and have a transformative effect on local firms”.

⁵⁷ Para maiores detalhes ver Dupuy & Gilly (1999).

Por outro lado, há uma concepção, calcada em uma série de pesquisas, que procura ressaltar os efeitos ‘negativos’ que a grande empresa (GE) pode gerar em algumas economias:

“Other studies point to certain undermining effects that large outsider firms may wreak in even healthy local economies—whether the firms are global buyers procuring from and upgrading local suppliers, or direct outsider investments in plants in the region”.

Os resultados das investigações de Tendler revelaram situações que não se acomodam adequadamente em nenhuma destas posições. Como se mostra a seguir, tanto os ‘efeitos positivos’ quanto os ‘efeitos negativos’ ocorreram em situações não previstas ou planejadas, adquirindo formas distintas daquelas preconizadas na literatura.

Nos casos em que a (grande) empresa externa produziu um ‘efeito positivo’ na economia local, nota-se pouca semelhança com a imagem que se tem do seu papel transformador e da forma em que ocorrem os efeitos de *spillovers* (de conhecimento) tecnológicos. Geralmente se espera que estes efeitos ocorram por meio de: 1) indução de ‘melhores práticas’ pelas grandes firmas ‘compradoras’ (firmas cliente) da produção local; 2) do exemplo que estas firmas (supostamente) fornecem às firmas locais produtoras de produtos similares; e 3) da conexão destas firmas com o mercado externo. Como se verá em seguida, os impactos da empresa externa foram menos diretos e ocorreram de uma forma não planejada pelas firmas e governos.

As três situações (‘casos positivos’) apresentadas a seguir contêm importantes ensinamentos para a análise e formulação de políticas regionais. Um dos efeitos de *spillovers* mais detectados ocorreu por meio de trabalhadores que deixaram seus trabalhos em uma grande firma para trabalhar (como empresário ou empregados) em uma pequena ou média empresa. Desta forma as PMEs se beneficiaram das habilidades e conhecimentos (codificados e tácitos) adquiridos por estes trabalhadores nas grandes empresas. No entanto, para que este tipo de *spillover* produza efeitos significativos deve-se observar dois aspectos: 1) deve-se observar o tempo necessário para implantação da (grande) empresa e para a assimilação destes conhecimentos pelos trabalhadores; e 2) deve haver um significativo número de pequenas empresas cujos produtos sejam iguais ou similares aos produzidos pela (s) grande (s) empresa (s) (ibid. pp. 04).

Em outro caso (confecções no Ceará), os efeitos positivos se verificaram a partir da implementação de um programa que visava inicialmente atender a um lobby das GEs por subsídios e outras vantagens. O processo de negociação e acomodação de interesses acabou beneficiando também as PMEs, por meio de sua inclusão no programa e medidas de estímulo ao maior encadeamento entre as empresas. Tendler observa que neste caso a GE desempenhou um papel catalisador, por meio do exercício de seu poder (econômico e político), de uma forma bastante distinta da imagem que se faz da ‘empresa líder’. Como já foi dito, geralmente se espera que a grande empresa externa funcione como um ‘agente transformador’ por meio dos mecanismos de mercado e da relação direta com outras empresas (2001:41).

O último caso se refere às empresas com ligações comerciais (insumo-produto) entre si. Geralmente as observações sobre a ocorrência de *spillovers* positivos se voltam para as relações entre a grande empresa compradora e pequenas firmas fornecedoras.

No entanto, o caso ‘bem sucedido’ estudado por Tendler se refere a uma grande empresa fornecedora de insumos para as pequenas empresas da indústria moveleira. Deve-se observar que o treinamento oferecido por estas empresas possui um alcance maior, já que não uma limitação prévia do número de clientes. Segundo a autora, as evidências mostraram que este é um caso de:

“...mutual attraction” between two parties, in sum, that spills benefits to many firms, rather than limiting them. Given the widespread enthusiasm for public-private partnerships today, the public promotion of them would do well to apply a more discriminating eye (ibid.pp.47).

Uma das hipóteses da pesquisa de Tendler é que os *spillovers* positivos das grandes firmas externas para as firmas locais, poderiam funcionar através da mediação das instituições de treinamento e assistência técnica. No entanto em algumas circunstâncias a parceria entre as grandes empresas e instituições públicas acabaram por reduzir os benefícios para as PMEs.

No geral pode-se dizer, como indica a vasta literatura sobre o tema, que a proximidade territorial (PMEs, GE e centros de treinamento) facilita a ocorrência de *spillovers* positivos. No entanto, a pesquisa mostrou que alguns aspectos pouco mencionados na literatura podem influir nesta ‘dinâmica espacial’.

Primeiro, a distância que pode inibir os efeitos *spillovers* pode ser menor do que se imagina. Segundo, além da distância deve-se considerar outros fatores que limitam os *spillovers*. Tendler (ibid. pp.29) argumenta que uma espécie de “força gravitacional” atua entre as GE e algumas instituições públicas, que em tese deveria prover serviços para todas as firmas: *“This problem can best be described as a kind of mutual attraction between large firms and nearby training institutions, which can be “fatal” to the normal spilling of benefits”*.

Tendler (ibid. p.29) identifica quatro forças que produzem esta ‘atração gravitacional’: i) as firmas preferem se localizar perto das instituições de treinamento, pesquisa e assistência técnica; ii) devido ao seu peso econômico e político em determinada região, a GE empresa acaba por monopolizar a agenda das instituições públicas; iii) ausência de associações de firmas interessadas em demandar os serviços destas instituições; e iv) maior ‘interesse’ dos profissionais destas instituições em trabalhar com os clientes mais modernos. Esta atração mútua entre GE e instituições públicas é um caso de “atração fatal” porque inibi os mecanismos normais de transmissão dos efeitos de *spillover* para as PMEs.

Por fim, uma dos ensinamentos mais importantes do trabalho de Tendler é que os impactos, tanto os negativos como os positivos, da GE nas economias locais são, em grande medida, determinados pela dinâmica das relações entre as firmas (pequenas e grandes) e as instituições públicas.

3.2.4 Encontro produtivo e ancoragem territorial

A produção teórica sobre a relação firma-território (FT) é bastante extensa e muito rica, o que torna difícil qualquer tentativa de fazer uma revisão exaustiva das questões presentes neste debate. No entanto, é possível identificar uma questão central, presente, de forma mais ou menos explícita, nas mais diversas abordagens sobre o

tema. De acordo com Storper (1997)⁵⁸, a literatura que alimenta este debate concentra-se basicamente na discussão sobre a “ordem e o grau de causalidade na interação firma-territórios”.

A este respeito pode-se adotar duas posições extremas. De um lado, pode-se supor que são as firmas que se impõem e modificam a ordem territorial (distribuição espacial das atividades, instituições, hábitos, convenções). De outro lado, pode-se argumentar que o território não somente ‘seleciona’ mas apresenta importantes constrangimentos para a ação das firmas, influenciando seus formatos organizacionais e estratégias competitivas.

O posicionamento em um destes extremos é geralmente determinado pela focalização em um dos pólos da relação F-T. Quando as análises se restringem ao ponto de vista da firma, geralmente se atribui um papel passivo ao território. Este é, tipicamente, o caso da concepção subjacente à teoria tradicional da localização, cuja problemática centra-se nas estratégias das empresas de minimização de custos por meio de uma localização ótima para suas atividades. Em um outro extremo, as abordagens ‘super territorializadas’ tendem a negligenciar a importância das estratégias de flexibilização das empresas. Isto se deve em parte, como ficará mais claro adiante, ao fato de que algumas destas concepções focam a questão da territorialização a partir da generalização de um tipo de firma e de uma única estratégia locacional: o estabelecimento industrial ‘monolocalizado’.

Para se formular uma concepção capaz de captar a complexidade das relações F-T é necessário adotar uma posição intermediária. O ponto de partida para a superação das visões dicotômicas desta problemática é fornecido por Storper. Para este autor, a causalidade presente nestas interações é de ‘mão dupla’. A relação firma-território é caracterizada por uma espécie de “*complex dance of mutual constraint and coevolution, where both firms and territories are subject to temporal and spatial path dependencies that are intertwined with each other*” (ibid p. 291).

Esta concepção, de um mútua determinação e co-evolução da relação F-T, pode ser melhor formulada no contexto da abordagem da ‘economia da proximidade’. Como se verá em seguida, esta relação é marcada por uma tensão entre nomadismo e ancoragem territorial. Uma forma de introduzir esta discussão é a partir da consideração das estratégias organizacionais e competitivas das empresas. Novamente, o trabalho de Storper (1997) pode ser tomado como um ponto de partida. A produção teórica sobre o tema, especialmente a literatura focada na administração e gestão empresarial, tem procurado associar à imagem do que seria uma ‘empresa moderna’, três elementos básicos: flexibilidade, engajamento em alguma forma de coordenação e inovação. Os dois primeiros elementos são vistos como meios para se atingir o terceiro: “*in order to innovate, a firm must be flexible and it must involve and coordinate its central actors*” (p.292).

No entanto, é preciso considerar que a coexistência da flexibilidade com o envolvimento em determinadas formas de coordenação é difícil, senão impossível. Este dilema é formulado pelo autor da seguinte maneira: “*do we privilege flexibility in order to avoid lock-in, in the presence of rapidly external conditions, or opt for long term cumulative advantage and tolerate the potential cost of maintaining it...?*” (ibid, 292). A

⁵⁸ Cf. especialmente o capítulo 11 deste trabalho.

saída apontada nos manuais é a mais evidente: encontrar um ponto de equilíbrio (*a knife-edge equilibrium*) e permanecer nele.

O dilema da flexibilidade X *lock-in* não se restringe somente à escolha de determinados formatos organizacionais. O trabalho de Veltz [1993] tem sido utilizado como referencial para se pensar a flexibilidade em relação às estratégias locais das empresas. Ao contrário da visão presente na economia tradicional, deve-se reconhecer que as escolhas locais, e mais precisamente a territorialização das atividades, produzem efeitos de irreversibilidade. Considerando que os custos de saída de determinado local não são nulos, as firmas procuram conservar uma certa flexibilidade territorial, a fim de evitar um ‘*lock-in* geográfico’ (Zimmermann, 2000 e 2003).

Do ponto de vista do território, a questão pode ser colocada da seguinte maneira. Por um lado, há a necessidade de se construir uma ‘oferta de especificidade’ capaz não somente de atrair mas de manter as empresas no território, ou seja de frear a sua volatilidade. Por outro lado, os atores locais devem evitar a forma de territorialização “tradicional”, em que se cria uma “comunidade de destino” de tal sorte que uma crise da empresa se transforma também em crise do território. Este foi o caso, por exemplo, das chamadas regiões de “industrialização antiga”, onde o declínio da indústria acabou se transformando em um drama social (ibid, 2000:227).

A concepção da relação F-T a partir da abordagem da economia da proximidade permite, portanto, superar a dicotomia presente em algumas abordagens focadas somente em um dos pólos da relação. Não se trata, por um lado, de uma abordagem interessada somente no ‘ponto de vista’ de um território sujeito a ser ‘abandonado’ por uma firma volátil. Tampouco se trata do interesse em delinear as estratégias empresariais para se evitar o engajamento territorial, a fim de manter a flexibilidade.

A dialética firma-território postulada pela abordagem da economia da proximidade está fundada em dois pontos básicos. Primeiro, deve-se ter em conta a possibilidade de um “encontro produtivo” entre firma e território, ou seja, de uma construção conjunta de ativos e recursos territorializados. Segundo, a dialética F-T remete à consideração das possíveis articulações entre proximidade geográfica e proximidade organizacional, que podem resultar no nomadismo ou em diferentes formas de ancoragem territorial das empresas.

A consideração das diferentes formas de proximidade, permite ir além das problemáticas colocadas em termos de localização das firmas e atratividade dos territórios. A concepção da relação firma-território subjacente à teoria da localização remete a uma problemática eminentemente estática, na medida em que a configuração e o ambiente tecnológico da firma são retratados em um momento dado da história e os chamados “fatores de localização” são tomados como um dado do território.

Deve se levar em conta, como argumenta Zimmermann (2000), que geralmente toda atividade industrial implica no desenvolvimento de uma atividade de produção, cuja eficácia depende, de um lado, das condições de acesso aos fatores (preço e acessibilidade), e de outro lado, das atividades de criação de recursos (ganhos de produtividade e inovação). Estas duas dimensões da atividade industrial podem ser levadas à cabo a partir dos recursos próprios da empresa, da utilização dos mecanismos de mercado ou a partir de formas de cooperação, ou seja, da ativação das dinâmicas de proximidade organizacional (p. 228).

A ancoragem territorial das atividades industriais decorre das possibilidades de articulação das dinâmicas de proximidade organizacional, relativas às dimensões intra e inter-firmas, com a proximidade geográfica. A consideração destas duas formas de proximidade confere um sentido novo às análises em termos de aglomeração de empresas. Não se trata somente de explicar as decisões locacionais das empresas pela necessidade de se aproximar dos clientes, mas de compreender o caráter interdependente das estratégias organizacionais das firmas. Ao buscar se localizar perto de seus clientes as firmas condicionam o seu próprio ‘desdobramento’ espacial e funcional a estes clientes (p.230).

A tensão entre ancoragem e nomadismo resulta de uma tensão também presente nas estratégias das firmas. Por um lado, a firma procura desenvolver uma trajetória que implica em reproduzir, imitar e utilizar as diferenças e especificidades territoriais para fundar sua própria perenidade e competitividade. Estas, por outro lado, dependem também da própria capacidade da firma de preservar seu nomadismo, ou seja, de dissociar seu destino dos constrangimentos implicados em seu engajamento em um dado território.

Neste sentido, não se trata de evocar a ancoragem ou territorialização em seu sentido tradicional. O sentido da ancoragem territorial, apreendido a partir da abordagem das dinâmicas de proximidade não se opõe à idéia de flexibilização. Segundo Zimmermann, nas condições atuais de evolução da indústria, a “comunidade de destino” de uma firma e dado território não pode se fundar em uma lógica de fixação (ou imobilização de recursos). Ao contrário, a lógica da ancoragem deve se fundar nas possibilidades de uma construção conjunta, ou seja na idéia de uma “*aprendizagem coletiva fundada sobre a co-produção de recursos*” (p.233).

Este sentido atribuído à ancoragem é um desdobramento da noção, proposta por Colletis & Pecqueur (1993), de **encontro produtivo** entre firma e território. Conforme visto anteriormente, esta noção de refere à capacidade emergente da dupla firma-território de aportar soluções a certos problemas produtivos, ou de formular e resolver **problemas produtivos inéditos**.

A tentativa de conciliar a idéia de ancoragem com a flexibilidade fica mais clara a partir da consideração das estratégias organizacionais e locacionais dos grupos industriais ou das firmas multi-estabelecimentos. Em grande parte da produção teórica sobre a problemática locacional, a unidade de referência utilizada é o estabelecimento industrial, visto de forma isolada. Em alguns casos não se explicita se a análise se refere a uma “empresa independente” ou a uma empresa integrante de um Grupo (Galliano & Chevassus-lozza, 1999; Galliano, 2000). Para utilizar a terminologia formulada por Rallet (1999), isto acaba contribuindo para generalizar uma idéia de que os agentes econômicos são “monolocalizados” e os espaços são “monopolares”. Dentro deste quadro, a problemática se resume em saber em que “*lugar o agente vai se localizar e em que pólo a concentração vai se efetuar em detrimento de uma determinada periferia*” (idid, p. 12).

Esta problemática pode ser abordada de forma mais fecunda a partir da consideração das estratégias das firmas multi-estabelecimentos e multi-localizadas. Um dos ensinamentos centrais destas abordagens é que, pelo menos nestes casos, não se pode falar de uma única lógica de otimização que preside a localização das diferentes unidades do grupo. A possibilidade de coexistência de diferentes lógicas de localização

decorre das estratégias das firmas de articular e mobilizar os diversos tipos de saberes e competências locais. Nos termos colocados por Zimmermann (2003:08), do ponto de vista da empresa trata-se da possibilidade de utilização das especificidades territoriais mas de um modo sincrônico, formando um jogo de complementaridades que pode se modificar ao longo do tempo.

3.3 – Conclusão: especificidade dos ativos, proximidade e coordenação

A natureza dos fatores de produção (ativos e recursos) desempenha um papel fundamental tanto para ECT como para a economia da proximidade. No entanto, as distintas concepções sobre este tema resultam também em diferentes visões quanto ao papel do território e da coordenação das interações dos agentes.

Para a ECT, a especificidade dos ativos é dada, preexistente ou exógena à organização, para utilizar a terminologia de Boissin. Além disto, a análise das formas de coordenação é fundada em uma lógica predominantemente a-espacial. Na verdade, a importância desta dimensão é referida somente para distinguir um dos casos de especificidade dos ativos (*site specificity*). Mas mantendo-se dentro do quadro de referências da ECT, a única questão que se coloca em relação à localização, admitindo-se que ela cumpra o requisito de especificidade, é sobre o seu peso na determinação da estrutura de governança.

Para a economia da proximidade, ao contrário, a dimensão espacial é parte constitutiva da análise da coordenação das interações dos agentes. Na verdade, segundo Rallet (1999:08), é difícil pensar a problemática da coordenação sem situá-la em determinado espaço. A abordagem da coordenação em termos de proximidade possui uma dupla vantagem: propicia uma melhor compreensão da organização espacial das atividades e, ao mesmo tempo, permite enriquecer a análise da interdependência dos agentes. De um lado, trata-se de considerar que tanto a dispersão como a concentração dos agentes no espaço também são características intrínsecas ao problema da coordenação. De outro lado, a consideração dos efeitos de proximidade propiciam uma análise mais precisa e mais concreta dos mecanismos de coordenação, pois afinal, “*La coordination entre agents se faisant dans l’espace, les agents sont amenés à résoudre des difficultés particulières*”. Vale ressaltar que não se trata de um argumento pela incorporação do tema da coordenação pela economia do território, o objetivo é o oposto: “*Il s’agit aussi de montrer que la prise en compte de la dimension spatiale de la coordination autour d’une problématique de “proximités” s’inscrit dans le débat théorique actuel sur la coordination*” (ibid, p. 09).

Apesar dos limites acima mencionados, a “especificidade de lugar” pode ser um bom ‘gancho’ para um diálogo crítico com a ECT. Mais do que isto, talvez esta seja uma ‘ponte’ a ser lançada para que se considere a dimensão espacial da coordenação de forma mais apropriada. No entanto, o primeiro limite a ser superado é a concepção segundo a qual a especificidade dos ativos é preexistente, ou seja, é ‘fornecida’ às firmas pelo território. Como já mostrado anteriormente, uma das características da análise em termos de proximidade é a sua recusa em tratar o território como um ator “enquanto tal”. Nesta perspectiva, o território não ‘fornece’ os ativos específicos que a firma necessita, mas propicia os meios para a cooperação dos atores que os produzem. Em resumo, os ativos e recursos “*are the product of interactive processes and are*

therefore, in a sense, generated in their configuration” (Colletis-Wahl & Pecqueur, 2001:12).

Esta formulação dos autores é consistente com a proposição de Boissin (cf. Seção 3.1.2) de introduzir uma segunda categoria de especificidade: a especificidade construída ou endógena. Trata-se, portanto, de incluir na análise o processo de construção ou de especificação dos ativos, que se concretiza por meio da coordenação das atividades pelos atores. Isto implica em ampliar a compreensão da importância da especificidade dos ativos ligada à localização. Implica em concebê-la como uma especificidade original que se configura a partir de uma combinação entre as qualidades do território e as capacidades das empresas. Isto não é um mero detalhe: significar substituir a lógica de alocação de fatores de produção dados (preexistentes) por uma lógica de co-construção de recursos (Saives, 2001).

CAPÍTULO IV

ARRANJOS PRODUTIVOS AGROINDUSTRIAIS DE AVES E SUÍNOS

Embora apresente algumas variações, os sistemas de produção de carnes de aves e suínos apresentam uma configuração geográfica bastante semelhante. No centro, geralmente em uma cidade de médio porte, localiza-se a sede da empresa, composta por abatedouro, unidades de industrialização e fábrica de ração. Ao redor deste centro espalham-se as granjas dedicadas à etapa de terminação. A uma distância maior, formando outro cinturão, localizam-se as granjas de matrizes e incubatórios.

Em condições ideais, a disposição espacial das granjas deve atender a dois requisitos. A distância em relação à sede não deve ultrapassar um raio ‘ótimo’, o que implicaria em custos de transportes muito elevados, já que é muito intenso o fluxo de cargas da empresa para granja (insumos) e destas para a empresa (animais vivos). Por outro lado, devido às restrições de ordem sanitária, as granjas devem manter uma distância mínima umas das outras, visando evitar a ocorrência e propagação de doenças. Esta peculiar distribuição geográfica das unidades produtivas confere forte especificidade locacional aos ativos (Nicolau, 1996).

Além dos fornecedores de matéria prima (aves e suínos), nas proximidades se localizam também outros fornecedores (máquinas, equipamentos, embalagens) e prestadores de serviços (assistência técnica e manutenção de equipamentos, transporte, alimentação). As particulares formas de organização e de distribuição geográfica das atividades das empresas agroindústrias de aves e suínos, especialmente as empresas líderes, configuram, portanto, um arranjo produtivo local do tipo *hub-and-spoke*. Como exemplificam os casos do Oeste Catarinense e do Sudoeste Goiano, as grandes empresas agroindustriais desempenham o papel de *hub* do arranjo produtivo, centralizando a coordenação das atividades produtivas e atuando com âncoras da economia local/regional.

A primeira seção do capítulo fornece uma visão geral da agroindústria de aves e suínos, destacando o processo de constituição, formas de organização e estratégias competitivas das duas empresas líderes, Sadia e Perdigão. A seção seguinte procura revisar a produção teórica sobre as formas de “articulação” ou de “coordenação” entre as empresas agroindustriais e os produtores agropecuários. A discussão destes temas, juntamente com as questões surgidas no debate sobre a distribuição geográfica da agroindústria de carnes, fornecem a base para a análise dos APAs do Oeste Catarinense e do Sudoeste Goiano nas duas últimas seções.

4.1 – Panorama Geral da Agroindústria de Aves e Suínos

A trajetória da indústria de aves e suínos no Brasil pode ser traçada a partir da identificação de quatro fases/períodos: (1) implantação e consolidação da agroindústria suinícola; (2) estruturação da agroindústria de aves (em sinergia com a de suínos) nos anos 70; (3) mudanças e início do processo de reestruturação na agroindústria de aves e suínos nos anos 80; e (4) reestruturação na agroindústria de aves e suínos a partir dos anos 90. A organização desta seção segue, em linhas gerais, esta linha de evolução cronológica.

4.1.1 A estruturação dos frigoríficos de suínos

O Grupo Perdigão, fundado em 1934 como um modesto armazém de secos e molhados denominado Ponzoni, Brandalise & Cia, iniciou suas atividades no ramo industrial em 1939, a partir da associação com a Frey & Kellermann, que possuía um pequeno abatedouro e fábrica de produtos suínos, para a fundação da Sociedade de Banha Catarinense Ltda⁵⁹. O armazém situava-se em Vila das Perdizes às margens do Rio do Peixe e o abatedouro em Vila de Vitória, na margem oposta do rio. Em 1944, a partir da unificação das duas vilas, foi criado o município de Videira, atual sede do Grupo.

No mesmo ano, uma década depois do início das atividades da Perdigão, foi fundada a Sadia no município de Concórdia, também na Região Oeste de Santa Catarina. A constituição da empresa se deu a partir da aquisição de um moinho e um frigorífico inacabado. O retorno com as operações do moinho, produção e comercialização de farinha e farelo de trigo, permitiram à empresa, em dois anos, ampliar as instalações do frigorífico, iniciando o ano de 1946 com o abate de 100 suínos por dia. Mesmo com a ampliação da capacidade do frigorífico, realizada com a compra de máquinas de ‘segunda mão’ de um frigorífico desativado no Rio Grande do Sul, a moagem e venda do trigo continuou por vários anos como a principal atividade da empresa. Em um movimento no sentido inverso, a Perdigão realiza investimentos para a diversificação para o trigo e concretiza a instalação de um moinho em Videira, também no ano de 1946.

A partir de 1950, mesmo continuando com as atividades com o trigo, os produtos derivados de suínos se constituem no centro das operações da Sadia⁶⁰. No início da década, a empresa passa a utilizar um avião arrendado para levar os produtos frescos para São Paulo e Rio de Janeiro. Com a ampliação das exportações para estes estados, a Sadia cria em meados da década a sua própria empresa aérea, a Sadia Transportes Aéreos⁶¹. Logo depois, no ano de 1957, visando impulsionar suas estratégias de expansão, a Perdigão adquiriu dois aviões para levar seus produtos para os mercados do Sudeste do país.

Nos anos de 1950 começam a ser esboçados os planos das duas empresas de diversificação para a avicultura. No início da década começam as experiências com a

⁵⁹ Vale lembrar que o nome Perdigão foi adotado somente em 1958.

⁶⁰ Até então a banha era de longe o principal produto, representando cerca de 43% do faturamento total da empresa. Os outros sub-produtos, como linguiças e salsichas, bacon e carne salgada, representavam somente 18% do total (Silva, apud Dalla Costa 1998:117).

⁶¹ A empresa, que logo começou a transportar passageiros também, se tornou independente da Sadia em 1972, passando a operar com o nome de Transbrasil.

produção de aves (Sadia em 1953 e Perdigão em 1954), enquanto que os experimentos com o abate começam na segunda metade da década (Perdigão em 1955 e Sadia em 1956). Vale enfatizar que neste período a avicultura é bastante incipiente, realizada de forma predominantemente artesanal e marcada pelos percalços típicos da experimentação. Segundo Dalla Costa (1998:125), devido ao insucesso de algumas tentativas a Sadia chegou a enviar um funcionário para aprender com a experiência de duas granjas no Rio de Janeiro, que *“já trabalhavam com um uma avicultura mais adiantada”*.

O impulso mais significativo para a avicultura se deu nos anos 60 com a introdução do sistema contratual para a produção de aves. Os experimentos com este sistema começaram em 1961 na Sadia e em 1966 na Perdigão. O pioneirismo da Sadia está relacionado, pelo menos em parte, com a oportunidade que a empresa teve de enviar um funcionário para participar, juntamente com outras pessoas escolhidas pelo Ministério da Agricultura, de um curso nos Estados Unidos. Em 1961, o mesmo funcionário que visitou as granjas do Rio de Janeiro, foi escolhido para participar do curso de “Aperfeiçoamento, produção e marketing de aves” nos Estados Unidos, onde pode conhecer de perto a experiência das empresas americanas de utilização de contratos com agricultores para as fases de criação e engorda⁶². O entusiasmo com o sistema de produção da avicultura americana se traduziu na criação do sistema de Fomento Agropecuário e, ainda em 1961, começaram as experiências com a avicultura integrada em Concórdia.

Esta foi, sem dúvidas, a mais importante inovação na forma de organizar e coordenar a produção, influenciando de forma profunda e definitiva os destinos da agroindústria de aves e suínos no Brasil. No entanto, é preciso ter presente que a consolidação da avicultura se daria somente na década seguinte e, portanto, quando a “integração” foi introduzida a avicultura ainda era bastante incipiente. Para se ter uma imagem da situação na época, vale citar o comentário de Dalla Costa (1998) sobre o aviário escolhido pela Sadia para ser o primeiro a fazer parte do novo sistema: *“Num galinheiro de 3 x 3 metros, coberto de sapé e de chão batido, começou a produção integrada de frango no Brasil”* (pg. 125).

4.1.2 A estruturação do segmento de aves

Os anos 70 se constituem em um importante marco para a compreensão da atual configuração do setor agrícola e da indústria alimentar no Brasil. A literatura sobre o tema é vasta e controversa mas é possível apontar um consenso entre os vários analistas: o ativo papel do Estado neste processo. Ao longo de toda a década, vigorou uma ativa política de modernização do setor cuja base foi, sem dúvida, a política de crédito agrícola do governo federal. Esta política de modernização viabilizou a modificação da base técnica da produção agrícola e, paralelamente, contribuiu para um maior estreitamento dos vínculos com a indústria a montante e a jusante (Rizzi, 1998: 01).

A década de 70 é, portanto, um marco para conformação das cadeias produtivas mais importantes do agronegócio brasileiro. No caso específico das cadeias de carnes de aves e suínos, pode-se destacar dois processos chave ocorridos neste período. Primeiro, os frigoríficos de suínos, implantados nos estados da Região Sul do país nos anos 40 e

⁶² Atílio Fontana faz o seguinte comentário sobre a importância desta viagem: *“Esta viagem foi de grande importância para nossa organização, pois ele trouxe de lá uma imagem do que de melhor se praticava na técnica da suinocultura e da avicultura”* (apud Dalla Costa, 1998:125).

50, passam por um importante processo de modernização. Este processo consistiu basicamente na difusão do porco “tipo carne”⁶³, de novas técnicas de manejo e do uso mais intensivo de insumos industriais (Mior, 1992:70).

De forma simultânea, ocorre a estruturação da avicultura nos moldes em que se conhece hoje. O primeiro fato digno de nota é o extraordinário crescimento da atividade avícola, que partindo de uma situação em que praticamente inexistia como atividade industrial, em poucos anos se torna o principal segmento da indústria de carnes (Rizzi, 1998:02). Um dos fatores que ajudam a explicar este fenômeno, foi a ampla difusão de “pacote tecnológico” específico para a atividade, que permitiu a diminuição do ciclo produtivo e aumento da taxa de conversão (ração X carne). O alto grau de controle do processo biológico pela indústria, resultou em ganhos significativos de produtividade, redução de custos e do preço para o consumidor final (Mazzali, 1999:65).

No entanto, vale ressaltar que este processo é marcado por algumas especificidades relacionadas a particularidades regionais e estruturas empresariais. Em primeiro lugar, deve-se notar que na Região Sudeste, especialmente em São Paulo, onde se iniciou a avicultura de corte, as empresas instaladas se especializaram em uma determinada etapa (produção de ração, abate) e adquiriam a matéria-prima (frango vivo) de produtores independentes. A principal característica é, portanto, a falta de “vínculos mais fortes” entre as diversas atividades (Amoroso Lima, 1984, apud Mazzali, 1999:65).

Já no Estado de Santa Catarina, a avicultura é implantada pelos frigoríficos de carne suína, que se aproveitam da já consolidada experiência com a produção e comercialização de carne suína e seus derivados. A avicultura surge, então, a partir de um processo de diversificação, mas logo assume a “*liderança das atividades destas empresas*”. Nos outros Estados da Região Sul, Paraná e Rio Grande do Sul, as empresas implantadas durante os anos 70 possuíam um perfil mais especializado, atuando somente no segmento de carne de frango (Rizzi, 1998:03).

É importante ressaltar que este processo de diversificação cumpriu importante papel para conformação da estrutura empresarial na medida em que “*orientaram as empresas para estratégias de integração vertical, que acabaria por lhes proporcionar um amplo controle da produção agropecuária*” (Campos, 1994, apud Mazzali, 1999:64).

Mas, sem dúvidas, a diferença mais importante entre as duas regiões é a relação entre a indústria processadora e a produção de matéria-prima. Enquanto no Sudeste vigora o sistema “independente”, em Santa Catarina, consolidou-se o sistema de produção “integrado”. Este aspecto será aprofundado a seguir.

⁶³ Até então o principal produto dos frigoríficos era a gordura suína.

4.1.3 O início do processo de mudanças nos anos 80

Nos anos 80 a indústria de carnes de aves e suínos passou por importantes modificações em sua estrutura⁶⁴, culminando na consolidação do forte crescimento iniciado na década anterior. Segundo Rizzi (1998: 03), a dinâmica deste processo foi determinada pelas estratégias de expansão das empresas líderes localizadas em Santa Catarina. Em linhas gerais, estas modificações podem ser sintetizadas da forma que se segue.

Em primeiro lugar, a expansão das empresas ocorreu por meio da diversificação horizontal. Após a diversificação para carne de aves nos anos 70, as empresas líderes, especialmente a Sadia e a Perdigão, passam a atuar também no segmento de carne bovina nos anos 80. De forma simultânea, as empresas aprofundaram as estratégias de integração vertical, passando a internalizar as atividades a montante do abate, como a fabricação de rações e óleos vegetais (verticalização para trás) e incrementar suas linhas de produtos finais para o consumidor, como óleos e margarinas vegetais e presuntos, hambúrgueres e empanados (verticalização para frente) (Mior, 1992; Mazzali, 1999).

Estas estratégias, especialmente a busca de uma combinação da produção de *commodities* com produtos mais diferenciados e de maior valor agregado, tiveram influência direta no redimensionamento dos equipamentos e das plantas industriais. A existência de economias de escala é mais evidente no caso da indústria de segundo processamento, onde se situa o principal processo de agregação de valor (Testa et al, 1996:192). No entanto, apesar de não se ter evidências técnicas da necessidade de ampliação da escala, os agentes econômicos acabaram adotando plantas maiores também na etapa de primeiro processamento (abate de animais)⁶⁵.

A ampliação da escala não se verificou somente na etapa industrial. A partir de meados da década, começa a ocorrer um processo de concentração também na etapa de produção agropecuária, especialmente no segmento de suínos, após a introdução de ciclos especializados de produção. Como se verá nas seções seguintes, este processo foi acompanhado por significativas mudanças na relação entre as agroindústrias e os agricultores, que passaram a assumir um caráter mais formal e intensivo.

Os anos 80 se caracterizam também por uma intensificação do processo de concentração agroindustrial, levando a uma diminuição do número de empresas do setor. A título de exemplo, vale mencionar que nos anos 70 registravam-se mais de vinte empresas atuando no abate de suínos, enquanto que nos 80 eram apenas cinco empresas. Este processo foi acompanhado por uma redistribuição espacial da produção, resultando em uma alteração significativa da participação dos estados na produção nacional, consubstanciado no aumento da participação relativa dos estados da Região Sul. Os dados sobre a produção de frangos ilustram bem este processo. No início dos anos 80, a participação do Estado de São Paulo no total de abates de frango no Brasil era de 37,8%, caindo para 21,9% no início dos anos 90. No mesmo período, Santa Catarina aumenta sua participação de 24,5% para 30,1%; o Rio Grande do Sul aumenta

⁶⁴ Alguns autores, como Rizzi (1998), falam de um “processo de reestruturação”, prefiro reservar este termo para denominar as mudanças ocorridas a partir dos anos 90.

⁶⁵ Os autores observam que a “etapa de primeiro processamento (a agroindústria), que não necessariamente exige grandes plantas para abate de animais, acabou também sendo influenciada, levando os agentes industriais a optar por plantas maiores” (ibid, 193)

de 17,2% para 18,5%; e o Paraná, registrando o maior crescimento da região, passou de 9,5% para 21,1% da produção nacional (Rizzi, 1993).

A desconcentração regional das indústrias de carnes guarda relação direta com o processo de modernização agrícola da década anterior. Como se sabe este processo foi fortemente baseado na difusão da cultura da soja que, juntamente com o milho, se constituem nos principais insumos das cadeias de aves e suínos. Portanto, o crescimento das agroindústrias de aves e suínos nos estados da Região Sul está relacionado aos aspectos mais gerais da modernização agrícola e, mais especificamente, à expansão da cultura da soja, especialmente no Estado do Paraná, que se constitui nos 80 a principal área de fronteira agrícola desta cultura (Rizzi, 1998:04).

A combinação das políticas de incentivos para expansão da soja com os incentivos para implantação de indústrias, contribuiu decisivamente para reforçar a complementaridade das diversas atividades das cadeias de grãos e de carnes. Pode-se dizer, portanto, que é nos anos 80, com a expansão das culturas de soja e milho e o crescimento e desconcentração espacial da indústria de carnes, que se torna mais evidente o entrelaçamento dos setores de soja e de carnes (Mazzali, 1999:76)

4.1.4 Estratégias das empresas líderes nos anos 70 e 80

As principais ações empreendidas pela Perdigão e a Sadia nos anos 70 e 80 estão resumidas nos Quadros 6 e 7 no final desta seção. Nos anos 70, a expansão destes dois Grupos agroindustriais está relacionada a uma combinação de fatores: ambiente econômico favorável à industrialização; programas governamentais de incentivo no âmbito federal, como aqueles incluídos no II PNB⁶⁶, e estadual, como o FUNDESC em Santa Catarina; e a capitalização dos próprios Grupos (Espíndola, 1999:40). A partir da experiência acumulada com a produção e abate de frangos, a Sadia resolve diversificar para perus. Os primeiros experimentos começaram no final dos 60 e em 1973 começou a funcionar a Sadia Avícola S.A em Chapecó-SC. Inicialmente esta unidade industrial operava exclusivamente com abate e processamento de perus, passando alguns anos depois a operar também com frangos. Em 1975 as duas empresas realizam as primeiras exportações de frangos inteiros para os países do Oriente Médio, iniciando uma trajetória de projeção no comércio internacional de carne de frango.

Na segunda metade dos anos 70, as estratégias empreendidas pela Sadia vão no sentido da diversificação de atividades e expansão dos negócios para outros estados brasileiros. Em 1976 inicia a diversificação para carne bovina com a inauguração da Sadia Oeste S.A em Várzea Grande-MT, frigorífico dedicado ao abate e industrialização de bovinos. Além de iniciar a expansão para o Mato Grosso, a Sadia consolida suas atividades no Paraná. A expansão do Grupo para outros estados havia começa em meados dos anos 60 com a inauguração em São Paulo da Frigobrás, que foi a primeira unidade industrial de carnes fora de Santa Catarina. Logo depois a empresa abriu uma filial em Toledo-PR para abater suínos e fornecer a matéria-prima para indústria em São Paulo. No final da década duas unidades industriais para abate de frangos foram

⁶⁶ Entre os objetivos do II Plano Nacional de Desenvolvimento constavam: Desenvolvimento dos setores de insumos e bens de capital e modernização e reorganização de agroindústrias, como as de carnes, cana-de-açúcar e soja (Belik, apud Espíndola, 1999:40).

implantadas no Paraná, uma na filial de Toledo e outro no município de Dois Vizinhos (Dalla Costa, 1998:120-122).

Outra importante ação diversificadora empreendida pela Sadia ocorreu em 1979 com a aquisição de uma fábrica de esmagamento de soja em Joaçaba-SC, marcando o início das atividades de industrialização da soja e produção de óleos vegetais, que se consolida na década seguinte e culmina com o lançamento de uma marca de margarina no início dos anos 90 (Mior 1992:124).

Os investimentos da Perdigão, a partir de meados da década de 70, visaram consolidar as atividades de processamento de aves e ampliar o segmento de rações, internalizando também o processamento da soja. Em 1974 o Grupo constituiu a Perdigão Rações, que dois anos depois, com o nome de Perdigão Alimentos, iniciou as atividades de processamento de soja para obter o farelo utilizado na ração. A expansão das atividades de processamento começou em 1975 com a construção de seu primeiro abatedor exclusivo para aves em Videira-SC. Neste período, o Grupo inaugurou uma fase de expansão, que se prolongaria até o final da década seguinte, fortemente ancorada em incorporações e aquisições de empresas. Ainda nos anos 70 ocorreram duas importantes aquisições: em 1977 o Grupo adquiriu a Unifrico S.A., empresa de abate e industrialização de suínos localizada em Salto Veloso-SC e em 1979 a Perdigão Alimentos incorporou a Rações Pagnocelli S.A, localizada em Catanduvas-SC.

Nos anos 80 a Sadia intensifica as atividades com soja e bovinos e amplia sua participação no mercado internacional. As operações com os segmentos de soja ganharam grande reforço com o início, em 1983, do funcionamento de uma unidade de processamento em Paranaguá-PR e a inauguração, em 1986, de uma planta industrial para processamento de soja e produção de óleo refinado em Rondonópolis-MT. Estes investimentos proporcionaram um grande crescimento dos derivados da soja, que passaram a ter uma participação significativa no faturamento do Grupo, especialmente do óleo que cresceu cerca de 350% na segunda metade da década (Mior, 1992:131). A intensificação das atividades com bovinos se deu pela aquisição de dois frigoríficos. Primeiro foi adquirido o frigorífico Sudanista em Barra do Garças-MT em 1985 e depois foi o frigorífico Mourão, com unidades em Andradina e Araçatuba no estado de São Paulo, em 1989.

A ampliação da participação no mercado externo cumpriu um papel importante para o crescimento dos dois Grupos, especialmente se levarmos em conta que os anos 80 são caracterizados por forte retração das atividades econômicas no Brasil. Para se ter uma idéia, as exportações da Sadia triplicaram, chegando no final da década aos US\$ 300 milhões, cerca de 25% do faturamento total. A importância da ampliação das exportações não se restringiu aos aspectos financeiros. Na verdade, as experiências com o mercado externo, que se iniciaram em 1975, cumpriram um papel decisivo para a construção das competências internas das empresas. Este fato foi reconhecido pelo presidente de uma das empresas, que expressou da seguinte forma o aprendizado com estas experiências:

"Isto nos abriu novos horizontes, porque quando se tenta vender um produto fora do Brasil, tem-se contato com tecnologia diferente e muitas vezes um tipo de conhecimento pouco comum no Brasil. Devemos muito à exportação a arrancada para o crescimento da empresa, porque foi sabendo da potencialidade do mercado externo

que nós começamos a nos preocupar em investir mais” (Flávio Brandalise, apud Mior, 1992:138).

Em relação à Sadia, vale mencionar outras duas importantes modificações na estrutura de suas atividades: o aumento da participação da avicultura e dos produtos industrializados no faturamento total. A participação do segmento de aves passou de 20%, em 1980, para 31% do faturamento total no final da década, enquanto que a participação dos suínos caiu de 30% para 6,7% no mesmo período. A participação dos produtos industrializados, praticamente inexistente no começo da década, chega em 1989 a 22% e em 1991 já assume o primeiro posto no faturamento do Grupo com 34% do total (ibid, p. 130-1).

A Perdigão, a partir do início da década de 80, intensifica o processo de aquisições iniciado no final da década anterior, que de imediato se reflete em um significativo crescimento do número de animais abatidos. No ano de 1980 a Perdigão adquiriu a Agropecuária Confiança e a Comércio e Indústria Saule Pagnocelli S.A. em Herval D'Oeste/SC e a Indústria Reunidas Ouro S/A, em Capinzal/SC. Somente com estas duas aquisições, em apenas um ano, o Grupo dobrou a sua capacidade de abate de suínos e ampliou em 50% o abate de frangos (Mior, 1992:133).

Como se pode no observar no Quadro 7, a estratégia de aquisições da Perdigão, que se prolonga até o final da década de 80, busca prioritariamente reforçar o núcleo das atividades: aves, suínos, rações. O ano de 1986 marca a saída de algumas atividades iniciadas no começo dos anos 70, como fruticultura, hotelaria e serrarias, e a entrada no negócio de carne bovina. Duas importantes aquisições marcaram a diversificação para bovinos: o Frigoplan Ltda em Lages-SC e uma indústria de enlatados de carne bovina (Grupo Swift-Armour) em Santo André-SP. Vale notar que, neste período, as estratégias de crescimento do Grupo Perdigão abrangem somente os estados do Sul e o Estado de São Paulo.

Para completar o quadro das estratégias adotadas pelas duas empresas nos anos 80, falta analisar as modificações introduzidas em suas formas de relacionamento com o setor agropecuário para obtenção de matéria-prima, o que será feito nos capítulos seguintes.

Quadro 6: Resumo das estratégias da Sadia nos anos 70 e 80

ANOS	PRINCIPAIS OCORRÊNCIAS
1971	- Abertura do capital e mudança da razão social. A antiga S.A. Indústria e Comércio Concórdia dá lugar à nova Sadia Concórdia S.A. Indústria e Comércio, controladora de um grupo de cinco empresas do setor agroindustrial e comercial.
1973	- Entra em operação a então Sadia Avícola S.A., em Chapecó-SC, especializada em produção e abate de perus.
1974	- Lançamento do Peru Temperado Sadia, que viria a consolidar sua liderança no mercado nacional de carne de peru.
1975	- Inicia as exportações de frango congelado para o Oriente Médio e assume a liderança entre os exportadores nacionais.
1976	- Inauguração da Sadia Oeste S.A. em Várzea Grande- MT, consolidando projeto de 1971 financiado pela SUDAM/FINAM, dedicado ao abate de bovinos e à exportação de carnes. - Expansão da empresa no Paraná, inaugurando o abate de frangos nas unidades fabris de Toledo e de Dois Vizinhos.
1978	- Implantação da Sadia Agropastoril em Faxinal dos Guedes- SC, especializada em melhoramento genético animal e biotecnologia .
1979	- Entra no negócio da soja com a aquisição de uma fábrica de esmagamento de soja em Joaçaba-SC. - Aquisição de um frigorífico em Duque de Caxias-RJ para implantação de mais uma fábrica de embutidos.
1980	- Criação da Sadia Trading que passa a se responsabilizar pela centralização das operações comerciais no exterior.
1983	- Início das operações de uma unidade de processamento de soja em Paranaguá-PR.
1985	- Inauguração de um abatedouro de suínos em Três Passos- RS - Inauguração de abatedouro de bovinos em Barra do Garças-MT.
1986	- Início das operações de uma nova planta processadora de soja e produtora de óleo refinado em Rondonópolis-MT.
1988	- Lançamento do Projeto 21
1989	- Inauguração dois abatedouros de bovinos em Andradina e Araçatuba, SP.

Fonte: Sadia (www.sadia.com.br).

Quadro 7: Resumo das estratégias da Perdigão nos anos 70 e 80

ANOS	PRINCIPAIS OCORRÊNCIAS
1971	- Aquisição do Empório Couros S.A., que após a fusão com o Curtume Perdigão, tornou-se Perdigão Couros S.A.
1973	- Construção de um hotel e um supermercado em Videira/SC - Os negócios passam a incluir a fruticultura da maçã, com a compra de fazendas produtoras na região de Fraiburgo/SC.
1974	- Constituída a Perdigão Rações S.A., mais tarde denominada Perdigão Alimentos S.A.
1975	- Construção do primeiro abatedouro exclusivo para aves, em Videira/SC. - Início das exportações de carne de frango (Arábia Saudita)
1976	- Participação em um pool com mais duas empresas para a criação UNEF - União de Exportadores de Frangos - Início da industrialização de soja em Videira/SC
1977	Início das aquisições: - Incorporação da União Velosense de Frigorífico-Unifrico S/A, empresa de abate e industrialização de suínos, em Salto Veloso/SC.
1979	- Incorporação da Rações Pagnocelli S.A., fábrica localizada em Catanduvas/SC. - Importação das primeiras matrizes da espécie Gallus Gallus e início do programa de melhoramento genético com o objetivo de desenvolver uma ave especial (Nascia aí a marca Chester).
1980	- Incorporadas a Agropecuária Confiança Ltda. e a Comércio e Indústria Saule Pagnocelli S.A. em Herval – - Incorporada a Indústria Reunidas Ouro S/A, em Capinzal/SC, composta por um abatedouro de aves, uma unidade de industrialização de suínos e granjas - Aquisição da Reflora Reflorestamento
1981	- Abre seu capital e passa a comercializar ações na Bolsa de Valores.
1982	- Início do abate e da comercialização de aves inteiras e partes com a marca Chester.
1983	- Lançada a Linha Chester, pioneira em produtos industrializados com baixo teor de gordura.
1984	Aquisições: - Suely Avícola S.A (granjas e incubatórios) e Suely Rações S.A - Frigorífico Cantagalo S.A (abatedouro)
1985	Aquisições: - Frigorífico Borella S/A, Borella Agropastoril Ltda., Borella Avícola Ltda. Borella Óleos Vegetais Ltda., em Marau/RS. - Cooperativa Taparese (grãos e óleo), com unidades em 3 municípios do RS
1986	- Aquisição do Frigoplan Ltda., em Lages/SC e início da atividade de abate de bovinos - Saídas da atividades frutícola, supermercado, posto de combustível e serrarias - Constituição do Serviço Rural Perdigão
1987	- Início da atuação da segunda geração na administração dos negócios, quando Flávio Brandalise, assume a Presidência
1988	Aquisições: - Sulina Alimentos S/A (abatedouro de suínos), em Serafina Corrêa/RS - Ideal Avícola S/A, em Serafina Corrêa/RS (granja e abatedouro de aves) - Constituição da Perdigão da Amazônia S/A, voltada ao processamento de soja e derivados, em Cuiabá/MT - Constituição da Perdigão Avícola Rio Claro Ltda., em Rio Claro/SP, uma <i>joint-venture</i> entre a Perdigão e a Cobb-Vantress.
1989	Aquisições: - Incorporação de ativos da SWIFT, em Santo André/SP (enlatados de carne e de vegetais) - Frigorífico Mococa S/A, em Mococa/SP (parque criatório e abatedouro de aves) - Formação de uma parceria com a Mitsubishi Corporation, do Japão, objetivando o acesso a recursos e tecnologia - Lançamento da linha de produtos para o público infantil Turma da Mônica

Fonte: Perdigão (www.perdigao.com.br)

4.1.5 - Reestruturação produtiva da agroindústria de aves e suínos nos anos 90

O objetivo desta seção é apresentar as principais características do processo de reestruturação da indústria agroalimentar no Brasil. A exposição a seguir procura delinear os aspectos mais gerais deste processo e logo depois apresenta-se a discussão sobre as principais tendências da reestruturação da indústria alimentar no Brasil. Não é intenção aqui fazer uma ampla revisão da literatura internacional sobre as recentes transformações ocorridas no setor, mas destacar alguns pontos comuns nas diversas abordagens, visando fornecer um pano de fundo para a discussão sobre as mudanças ocorridas na agroindústria de aves e suínos no Brasil. De forma sintética, serão destacados alguns aspectos relacionados à esfera da produção e consumo, ao quadro regulatório e comércio mundial e às estratégias dos atores.

As diversas análises sobre o tema convergem para a identificação de um processo de saturação do consumo *per capita* dos produtos alimentares tradicionais, que atinge o conjunto dos países industrializados e as classes médias dos demais países. Esta tendência, mais evidente no caso dos carboidratos, se estende de forma crescente a toda a cadeia protéica (Wilkinson, 2000). De forma geral, há uma tendência a uma crescente, e cada vez mais generalizada, modificação nos hábitos de consumo na medida em que as informações sobre a relação entre a saúde e a alimentação se tornam mais acessíveis ao consumidor. No caso específicos das carnes, a preocupação com os problemas de saúde relacionados com a ingestão de gordura, tem levado a um crescimento da preferência por carnes brancas.

Para a produção de alimentos isto pode implicar tanto em uma “reciclagem do produto final”, através da redução de calorias, como na sua substituição por outras fontes, como as vitaminas (frutas e verduras), que tem apresentado um dinamismo crescente. Segundo Wilkinson (2000), o significado desta mudança pode ser mais profundo do que a simples introdução de novas rubricas de consumo. Pode estar em curso um processo de reversão da secular tendência de identificar o processo de agroindustrialização com a transformação do produto agrícola. A crescente preocupação com a saúde e valorização dos produtos naturais, aponta para uma tendência de reforço da “*rota tecnológica de preservação que tenta reproduzir ao máximo as características originais do produto agropecuário*” (Ibid, p.04).

Simultaneamente ocorrem também profundas modificações nos padrões de consumo, levando a uma maior valorização da praticidade e individualização dos alimentos. Estas modificações se consubstanciam nas seguintes tendências: crescimento da alimentação fora do lar; surgimentos de novos serviços alimentares, como os *take-aways*; maior preferência por produtos prontos e semiprontos no ambiente doméstico; e estímulo a uma segmentação mais fina do mercado (criança, jovens, idosos, atletas etc.) (Winkinson, 2000; IPARDESa, 2002).

Nos países industrializados, a coexistência e justaposição das tendências de superprodução com uma re-dinamização da indústria e aumento crescente dos serviços alimentares, estão na base da dupla preocupação expressa em seus quadros regulatórios: 1) com a carga fiscal decorrente dos seus sistemas protecionistas e 2) com a qualidade dos alimentos. Estes quadros regulatórios, por sua vez, determinam em grande medida a dinâmica do comércio mundial. Assim, “*nos EEUU, busca-se políticas de garantia de acesso ao mercado mundial para uma agricultura estruturalmente exportadora, enquanto na CE as políticas visam escoar a super-produção doméstica de alto custo*”

(Winkinson, 2000:05). Por outro lado, a crescente preocupação com a qualidade dos alimentos, independente do fato de ser utilizada em alguns casos como mera justificção protecionista, tem provocado o surgimento de novos “parâmetros de competitividade internacional”.

No final dos anos 80 estas políticas ganham relevo especial com a maior agressividade na exportação de alguns produtos da CE (grãos, carnes, lácteos) e Estados Unidos (frangos, lácteos), competindo frontalmente com as exportações dos países do Mercosul. Por outro lado, com a maior abertura comercial a partir dos anos 90, registra-se a entrada maciça de produtos alimentares mais sofisticados nestes países, contribuindo para a configuração de um novo ambiente competitivo no Mercosul.

Em resumo, as medidas de liberalização comercial, somadas ao surgimento de novas rubricas de consumo e aos avanços nos sistemas de logísticas, estão contribuindo para o relaxamento da rígida divisão, que existia até os anos 80, entre o comércio mundial baseado em *commodities* e os mercados domésticos, que seriam caracterizados pela “segmentação e diferenciação”. O significado mais profundo desta mudança é que a competitividade internacional,

“deixa de ser restrita a vantagens comparativas estáticas na área de commodities e implica uma capacidade de contestar os espaços de comércio intra-industrial com base em vantagens dinâmicas, que exigem um ambiente de inovação que alimenta aprendizagem tecnológica e organizacional. (ibid, p. 06).

A implicação mais imediata, especialmente para os países do Mercosul, é que neste novo patamar da competição internacional, a ampliação da participação nos mercados mundiais é de fundamental importância para as “grandes cadeias agroindustriais”. Em primeiro lugar, porque a fronteira da competitividade internacional situa-se de forma crescente nas exportações de produtos com maior valor agregado. Além disto, é preciso ressaltar que o conjunto de competências necessárias para a entrada e permanência em um mercado internacional altamente competitivo tornam-se também “precondição para a defesa de mercados domésticos” (ibid, p. 06).

Como já foi dito, até os anos 80 o comércio internacional se restringia basicamente a *commodities*. Neste período, a internacionalização se processa através de investimentos diretos de grandes empresas, que em sua maioria, mantinham uma forte base nacional. A partir dos anos 90 foram introduzidas importantes modificações neste cenário. Em primeiro lugar, os investimentos da indústria alimentar, que nos anos 80 se realizavam basicamente entre as empresas norte-americanas e européias, passam a se direcionar para os mercados da Ásia e América Latina, assumindo portanto um caráter mais global. Vale ressaltar também que as exportações passam a ser um importante complemento das estratégias de internacionalização, por meio de investimentos diretos, da indústria alimentar.

É neste cenário de internacionalização das empresas e dos mercados e de consolidação de novos hábitos de consumo que ocorre os processos de reestruturação organizacional e produtiva na indústria alimentar. Até os anos 80 as empresas líderes privilegiavam a adoção de estratégia de verticalização para frente, buscando maior agregação de valor aos seus produtos. O acirramento da competição em todas as fases do processo produtivo e a diminuição das margens de lucro, impõe algumas mudanças

nesta estratégia. As empresas líderes passam a reorganizar suas atividades buscando maior reforço de suas competências específicas e especialização em torno de seu *core business*. As estratégias passam a se pautar por um duplo movimento: desverticalização e reconcentração das atividades em torno de etapas específicas da cadeia produtiva. Segundo Wilkinson, isto implica que a “*diversificação horizontal começa a substituir a integração vertical como estratégia dominante*” (ibid, p.06).

O processo de reestruturação da indústria agroalimentar traz em seu bojo importantes modificações nas formas de coordenação das atividades econômicas. Por um lado, prosseguindo com o argumento de Wilkinson (2000), a desverticalização e reconcentração dos atores por etapas provocam, simultaneamente, uma ruptura nas fronteiras das cadeias e maior interdependência do atores. Em outros termos, aumenta a necessidade de novas formas de coordenação horizontal dos atores, como as alianças estratégicas entre as empresas.

Por outro lado, isto não implica uma diminuição da importância das formas de coordenação vertical ao longo das cadeias. No entanto, o conjunto de fatores que estão na base do processo de reestruturação da indústria agroalimentar impõe também importantes modificações nestas formas de coordenação. Segundo Hobbs & Young (2001), há um crescente processo de estreitamento das formas de coordenação vertical (*closer vertical coordination*), ancorado nos seguintes fatores: modificação na preferência e nos hábitos dos consumidores; crescente preocupação com o meio ambiente; desenvolvimentos recentes da biotecnologia e da tecnologia de informação; e a intensificação do comércio internacional, associada à existência de importantes diferenças entre os países na regulamentação do comércio externo. Em face destas tendências, os atores buscam estreitar suas relações ao longo da cadeia, visando os seguintes objetivos: produzir e fazer chegar ao mercado, em tempo hábil, produtos com os atributos de qualidades demandados pelo consumidor; comunicar ao consumidor a existência destes atributos, que são em muitos casos invisíveis; assegurar que os atores da cadeia sejam devidamente recompensados pelos investimentos; e assegurar o cumprimento dos requerimentos regulatórios referentes à saúde e meio ambiente (ibid, p. 24).

Em relação ao processo de reestruturação da agroindústria de aves e suínos em particular, vale lembrar que a tendência de saturação do consumo de proteínas animais se refere aos países industrializados e somente às classes de renda média e alta dos países em desenvolvimento. Portanto, longe de uma estagnação do consumo do mundial, há fortes tendências de que a demanda internacional continuará crescendo nos próximos anos, impulsionada especialmente pelos países em desenvolvimento. Nestes países, entre o início dos anos 70 e meados dos anos 90, o volume de carne consumida cresceu três vezes mais rápido do que nos países industrializados. Algumas estimativas projetam uma duplicação do consumo de carnes nos países em desenvolvimento até 2020 (Souza Filho & Batalha, 2001:08).

A agroindústria de aves tem se destacado como o segmento mais dinâmico da indústria de carnes. Apresentando um crescimento de cerca 6% ao ano desde os anos 80, a carne de frango já é a segunda mais consumida no mundo, atrás somente da carne suína. Este dinamismo pode ser explicado pelos seguintes fatores: extraordinário progresso técnico nas áreas de genética, nutrição e sanidade, possibilitando grande aumento nas taxas de conversão de ração para carne e diminuição do tempo de

maturação para o abate⁶⁷; baixo preço relativo diante das outras carnes; imagem de produto saudável junto ao consumidor; aceitação pela maioria das culturas e religiões; e possibilidade de se obter maior variedades de produtos à base de frango, principalmente os produtos ditos de conveniência (IPARDESa, 2002:22).

Este último item é de fundamental importância, pois indica a possibilidade de viabilização de estratégias, especialmente das empresas líderes, de agregação de valor e maior adaptação às novas demandas de consumo. As possibilidades de diferenciação do produto são bastante amplas, podendo variar de cortes especiais a *“estratégias mais sofisticadas de diversificação, em pratos prontos para o consumo à base de frango, que sejam adaptados aos vários países ou regiões aos quais o produto se destina”* (IPARDES, 2002:27).

Além dos fatores listados acima, a maioria relacionada às características do produto, o dinamismo e a capacidade de adaptação da agroindústria do frango estão diretamente relacionados à combinação de um elevado grau de coordenação dos atores ao longo da cadeia com a existência de economias de escala na atividade. De acordo com o estudo do IPARDES (2002a), somente uma alta escala de produção justifica os elevados investimentos no controle da produção de matéria-prima, em automação das atividades de abate e processamento e em logística de distribuição. No referido estudo, a importância da coordenação dos atores para a obtenção da matéria-prima é colocada nos seguintes termos:

“O crescimento da integração avícola permite a redução de custos de produção e de transação, resultando no aumento da competitividade, que geralmente se inicia na redução dos preços dos fatores de produção (como o próprio valor do frango inteiro, a ração, etc.), revelando a presença de economias de escala pecuniárias”.

A agroindústria de suínos possui algumas características que lhe imprimem uma dinâmica própria, diferenciando estes segmento da agroindústria de aves. Em primeiro lugar, vale observar que apesar de ser a carne mais consumida no mundo, o comércio internacional de carne suína possui, tradicionalmente, uma dimensão bastante reduzida, representando uma pequena parcela da produção mundial. Além disto, o comércio internacional está concentrado em um reduzido número de países. Um grupo de três países, Japão, China e Estados Unidos, concentram boa parte das importações; enquanto que as exportações tradicionalmente são dominadas pela CEE, pelo Canadá e China.

Algumas modificações começam a ocorrer, especialmente a partir de meados dos anos 90. Em relação ao consumo, registra-se, a partir de 1998, um ligeiro aumento na maioria dos principais países produtores e importadores de carne suína⁶⁸. Apesar de uma relativa estabilidade do rebanho mundial, a partir de meados dos anos 90 houve uma evolução da taxa de desfrute, refletindo-se em aumento da produção, abate consumo. No período de 1996-2000, o Canadá foi o país que apresentou a maior taxa de crescimento da produção de carne suína, cerca de 47%; em segundo lugar ficou a China com 37% e em terceiro o Brasil com 32%, seguido pela França e Dinamarca.

⁶⁷ “Em 1970, já se verificava a consolidação do setor, quando a taxa de conversão alimentar atingia 2 kg de ração para cada kg de frango vivo e a idade de abate era de sete semanas, números bem diferentes dos apresentados em 1930, que eram de 3,5 e 105, respectivamente” (IPARDES, 2002a:20).

⁶⁸ Os principais países consumidores são: China, CEE, EUA, Europa do Leste, Rússia, Japão, Brasil, Taiwan e Coreia do Sul. Na CEE e nos EUA o consumo de carne suína aumente em 2% entre 1998 1999 (IPARDESB, 2002:22).

Em relação ao comércio internacional, começam a ocorrer algumas alterações nas posições ocupadas pelos principais países. Em relação às exportações, nota-se uma diminuição da importância da China, devido a um aumento do seu consumo interno, enquanto os EUA, impulsionados pela reestruturação no seu parque produtivo, começam a assumir um lugar de maior destaque. Segundo estimativas da FAO, os EUA devem continuar perdendo importância como país importador enquanto que a Rússia deve reforçar sua posição de importante país importador. As projeções apontam também para uma perda de espaço da CEE e fortalecimento da posição do Brasil no comércio internacional de carne suína. Ainda segundo a FAO, a continuação e ampliação destas tendências de crescimento, deverão ser sustentadas pelo *“processo de concentração e integração na criação, abate e processamento de suínos, a exemplo do que ocorre no caso do complexo agroindustrial avícola”* (IPARDES, 2002b:21-25).

O processo de reestruturação da agroindústria suinícola, que em linhas gerais segue as tendências da agroindústria de aves, atinge os principais países produtores. De maneira geral, observa-se que nos países da CEE, a diminuição das margens de lucro tem impulsionado um contínuo processo de aumento da escala de produção, promovendo maior concentração da produção de animais e a diminuição do número de produtores. Vale ressaltar duas importantes características dos sistemas produtivos dos países europeus: a grande importância das cooperativas e o incipiente processo de integração dos produtores com empresas agroindustriais (Ferreira, apud IPARDES, 2002b:26).

Em relação aos Estados Unidos e Canadá, vale destacar duas características básicas: clara tendência de organização da produção em unidades de grande porte⁶⁹ e crescente difusão das formas de coordenação baseadas em contratos de produção. No início dos anos 90 alguns estudos, como o de Barquema & Cook, já discutiam as implicações para as políticas públicas de um processo de reestruturação produtiva que privilegiava a articulação, por meio de contratos, de grandes processadores com um reduzido número de grandes produtores.

Em meados da década de 90, um relatório do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos apontava os impactos das mudanças nos mecanismos de coordenação sobre a competitividade da cadeia de suínos. Neste sentido, uma das principais conclusões do Relatório é que as mudanças nos mecanismos de coordenação vertical da cadeia de carne suína, no sentido de privilegiar arranjos contratuais de médio e longo prazos em detrimento do mercado spot, *“poderiam resultar em custos de produção mais baixos, redução de preços no varejo e melhoria na qualidade dos produtos finais”* (IPARDES, 2002b:27)⁷⁰.

O processo de reestruturação no Brasil

Em primeiro lugar, vale ressaltar que o recorte temporal que está sendo utilizado não deve ser visto de forma estanque. Neste sentido, é preciso observar que, em boa

⁶⁹ Segundo estudo realizado pelo RABOBANK de 1998, as granjas com mais de 500 matrizes já concentram cerca de 40% da carne suína produzida nos Estados Unidos (IPARDES, 2002b:26).

⁷⁰ Para uma detalhada revisão da discussão teórica e evidências empíricas do ‘estritamento’ das formas de coordenação vertical nos EUA e Canadá, consultar Hobbs & Young (2001).

parte dos casos, o que se chama de ‘reestruturação dos anos 90’ trata-se de um aprofundamento ou consolidação de tendências já em curso no período anterior.

Além disto, é preciso ter em conta que apesar da reestruturação das agroindústrias de aves e suínos no Brasil seguir as tendências globais apontadas anteriormente, este processo possui características próprias, relacionadas tanto às formas específicas de constituição das cadeias produtivas quanto ao ambiente macroeconômico do país. Este fato é bastante evidente, especialmente no que se refere às estratégias de diversificação e diferenciação de produtos e às mudanças nas formas de coordenação das cadeias. Apresenta-se a seguir as principais características do processo de reestruturação agroindustrial no Brasil.

Em primeiro lugar, o consumo de proteínas animais, comparativamente ao consumo nos países industrializados, ainda pode ser considerado reduzido. Um fato importante a ser destacado é que, especialmente nas últimas duas décadas, começa a ocorrer uma significativa expansão da ingestão de proteínas de origem animal, puxada pelo grande crescimento da produção e consumo de carne de frango. Considerando o período de meados dos anos 70 até 1999, o consumo de carne suína ficou estabilizado em torno de 8 kg *per capita* durante quase todo o período. No entanto, a partir de meados dos anos 90 registra-se um significativo crescimento, chegando ao final do período a cerca de 11 kg *per capita*. A carne bovina, tradicionalmente a mais consumida, sofreu os impactos da concorrência da carne de frango e teve o consumo bastante reduzido em meados dos 80s. No entanto, a partir de meados dos 90s começa a retomar sua posição e no final da década o consumo atinge cerca 35 kg *per capita*. No mesmo período, o consumo de carne frango apresentou um crescimento rápido e sem oscilações. Em 1976 o consumo era de 5,4 kg *per capita*, uma década depois já havia ultrapassado o consumo de suínos e chega no final dos 90s a 29 kg *per capita*, bastante próximo do consumo de bovinos⁷¹ (IPARDES, 2002:30).

Outra ressalva importante diz respeito à destinação dos produtos. A produção brasileira de carne suína se destina basicamente ao mercado interno e é consumida basicamente sob a forma de industrializados, que representa cerca de 75% do consumo interno de suínos. Em relação à destinação da produção de frangos, basta mencionar que, em contraste, as exportações sempre ocuparam uma posição de destaque nas estratégias de expansão das empresas do ramo, fazendo com que o país chegassem em 2003 como o maior exportador de carne de frango. Considerando toda a cadeia, o principal produto ainda é o frango inteiro, resfriado ou congelado. No entanto, acompanhado a tendência internacional, a partir dos anos 1990 começa a ganhar corpo estratégias de diferenciação e agregação de valor, especialmente por parte das empresas líderes, que se iniciam com cortes de frango e vão até a industrialização mais sofisticada, como os pratos prontos e semiprontos.

Além das tendências globais de reestruturação da indústria alimentar, a compreensão do processo de reestruturação das agroindústrias de aves e suínos impõe

⁷¹ Comparando com outros países o consumo de carnes no Brasil ainda é bastante reduzido. Nos EUA, por exemplo, no final dos anos 90 o consumo de carne estava distribuído da seguinte forma: bovina 43 kg/hab., suína 30 kg/hab. e frango 41 kg/hab. (Vegro, 2000:01-12).

também a observação das mudanças ocorridas na economia brasileira. Fortemente influenciada pelo novo contexto global, a economia brasileira passa por grandes transformações nos anos 90. Sem pretender dar conta de toda a complexidade deste processo, vale destacar alguns de seus componentes básicos: maior abertura econômica às importações, integração econômica ao Mercosul, estabilização da moeda promovida pelo Plano Real e crescimento de investimentos estrangeiros no país.

Um dos principais impactos destas mudanças foi o acirramento do ambiente competitivo no país. O aumento das importações de produtos alimentares, por exemplo, produziu dois importantes efeitos: por um lado, afetou a estrutura das principais cadeias agroindustriais na medida em que acabou induzindo novos padrões de competitividade e, por outro lado, contribuiu para impulsionar modificações nos padrões de consumo de algumas parcelas da população brasileira. O aumento da concorrência com os produtos importados também serviu como um estímulo para algumas empresas investirem mais em novas tecnologias de produto, processo e gestão (Batalha & Silva, 2003; Souza Filho & Batalha, 2001). Pode-se dizer que estes fatores impulsionaram as estratégias, que já vinham sendo implementadas desde os anos de 1980 por algumas empresas nacionais, de promover maior diversificação e diferenciação de seus produtos.

No que se refere à estabilização da economia vale enfatizar que se, por um lado, ela contribuiu para aumentar o consumo de proteínas animais, especialmente a carne de frango, que chegou a ser considerada uma das âncoras do Plano Real, por outro lado, também trouxe algumas dificuldades adicionais para as empresas do setor. Durante toda a década de 90 presenciou-se uma constante queda dos preços reais de frangos e suínos e, simultaneamente, uma queda de preços relativamente aos preços dos insumos, especialmente do milho⁷². Vale lembrar que este aperto referente aos preços e margens de lucro, ocorre em um contexto de acirramento da concorrência e de dificuldades relacionadas às exportações.

Segundo Nicolau et al. (2001), a combinação destes fatores acabou gerando graves problemas financeiros, induzindo o processo de reestruturação patrimonial e aprofundamento das estratégias de diferenciação de produtos. Neste sentido, a consolidação destas estratégias, que vinham sendo implementadas desde os anos 80, pode ser vista também como uma forma das empresas líderes *“compensar a queda de margem na etapa de criação por ganhos nas etapas subseqüentes de industrialização”* (ibid p.13).

Por fim, vale ressaltar a influencia do ambiente macroeconômico e institucional nas formas de organização e coordenação das cadeias. Segundo Wilkinson (2000), nos anos 70 e 80 observou-se uma maior integração técnico-produtiva das distintas fases das cadeias produtivas, mas isto não implicava, automaticamente, na articulação dos diversos atores para equacionar problemas relativos à produção e ao mercado de seus produtos. Isto se explica porque neste período *“cada fase da cadeia tinha as suas atividades reguladas em forma autônoma através do Estado”*. A noção de coordenação dos atores ao longo da cadeia somente ganha força nos anos 90, precisamente em um período marcado pela desregulamentação e maior flexibilização nas relações entre fornecedores e clientes (ibid, p.02).

⁷² Os preços reais do milho caíram durante a década, mas queda dos preços de frangos e suínos foi muito mais acentuada. Tomando 1990 como base, o índice de preço do milho chegou a 72 no ano de 2000, enquanto que os índices do frango e suíno ficaram em 49 e 44, respectivamente. Para maiores detalhes consultar Nicolau, Vargas & Balzon (2001).

Nos anos 90 ocorreram também importantes mudanças na estrutura patrimonial da indústria, decorrentes de um intenso processo de fusões, incorporações e aquisições. Este processo foi acompanhado por uma intensificação da desverticalização das empresas. Inicialmente forma externalizadas/terceirizadas as atividades acessórias, como os serviços de transporte, manutenção mecânica e elétrica, construção civil, funilaria, alimentação, higiene e limpeza, vigilância, advocacia e informática. A partir de meados da década ganha força a terceirização de atividades mais centrais para as empresas, como o abate de suínos fora de padrão, parte dos serviços de congelamento e estocagem de produtos (carnes) (Mior, 2003:133).

Segundo Espíndola (2002a), a reestruturação da agroindústria de carnes no Brasil na década de 90 se caracterizou pela continuidade dos vetores modernizantes do período anterior, com um foco mais acentuado nas aquisições de novos equipamentos, inovações dos produtos, redução dos custos e mudanças nas estratégias de relacionamento fornecedor/cliente. As mudanças tecnológicas foram introduzidas em praticamente todas as etapas das cadeias, especialmente nos segmentos de abate e processamento⁷³, transporte de animais⁷⁴ e produção de matéria-prima.

Em relação ao último item, merecem destaque as tecnologias e os processos que permitem um maior adensamento de animais em uma única unidade produtiva. No caso da avicultura, além de novos equipamentos, como os modernos bebedouros, foram introduzidos aviários climatizados e automatizados que permitem alojar, em galpões (ou módulos) de 1.200 metros, até 26 mil aves. O controle da temperatura do ambiente propicia o desenvolvimento de lotes mais homogêneos de aves, o que eleva a produção de 20 kg por m², no sistema atual, para 40 kg por m². Além disto a automatização do fornecimento de ração diminui a necessidade de mão-de-obra nos aviários, permitindo que apenas um único trabalhador mantenha o controle de até 100 mil frangos⁷⁵. Na suinocultura, a maior inovação foi a divisão do ciclo completo de produção em dois ciclos: produção de leitões e terminação. A introdução da especialização, somada à automatização, permitiu um aumento na escala de produção em cada ciclo. Na fase de terminação, por exemplo, o novo sistema pode alojar até 3 mil suínos (ibid, p. 03/04).

Além da expansão e modernização de plantas existentes, as empresas investiram também na implantação de novas unidades industriais, especialmente nos estados do Centro-Oeste. Em linhas gerais, o processo de modernização, combinado com a expansão da capacidade produtiva das empresas, resultou na ampliação das escalas de produção, tanto na fase de processamento como na produção agropecuária. Vale lembrar que a concentração da produção na fase agropecuária já estava em curso no

⁷³ Entre as novas tecnologias neste campo, vale destacar a experiência da Perdigão que desde o início dos anos 90 desenvolve os testes de atordoamento com atmosfera controlada de CO₂. Este processo de abate beneficia *“diretamente a qualidade das carcaças e o rendimento do processo, mantendo o bem-estar das aves abatidas”* (Espíndola, 2002b:03).

⁷⁴ Em relação ao transporte de animais, merece destaque as carrocerias especiais desenvolvidas por empresa uma do Rio Grande do Sul, a Triel HT. Para o transporte de aves *“a carroceria tem teto com isolamento térmico, nebulizadores e ventiladores para controle da temperatura interna através do painel do caminhão. Para o transporte de suínos o piso móvel funciona como um elevador para o embarque dos animais. Esses equipamentos diminuem o stress dos animais, evitando sensivelmente a mortalidade durante a sua locomoção”* (Espíndola, 2002b).

⁷⁵ Em um estudo sobre a viabilidade técnica e econômica de diferentes sistemas produtivos na avicultura, Chiochetta & Santos Filho (2002) concluiu que o sistema que utiliza este tipo de aviário (climatizado) apresenta maior rentabilidade, por lote de animais, do que os outros sistemas (automático e manual misto). No entanto, em relação a outros itens, como mortalidade, conversão alimentar e peso médio, o desempenho dos 3 sistemas é muito semelhante.

oeste catarinense, especialmente a partir de meados dos anos 80 quando o sistema especializado de produção foi introduzido na suinocultura. No decorrer dos anos 90 estas mudanças tecnológicas e organizacionais se aprofundam ainda mais, culminando na exclusão de pequenos suinocultores da atividade, devido à ampliação da escala de produção.

Estas mudanças ganham mais visibilidade com a construção de novas unidades industriais no Centro-Oeste. O exemplo mais emblemático desta mudança é a nova unidade da Perdigão em Rio Verde-GO, que utiliza instalações e equipamentos de última geração, opera em grande escala na fase industrial, no primeiro e segundo processamentos, e conta com fornecedores de matéria-prima que também trabalham com modernos equipamentos e produzem em grande escala.

Conforme mostrado anteriormente, as tendências internacionais de estreitamento das formas/mecanismos de coordenação ganharam importante reforço com as transformações no ambiente macroeconômico. No entanto, em que pese a importância destes fatores ‘exógenos’, a compreensão das modificações nas formas de coordenação das cadeias exigem uma análise mais acurada dos elementos endógenos presentes nas trajetórias das empresas. Como será explicitado mais adiante, as empresas líderes prosseguiram com a estratégia de estreitamento dos laços com os produtores de matéria-prima, iniciada em meados dos anos 80 com a introdução da suinocultura especializada e com as mudanças nos mecanismos contratuais. Além disto, as empresas começam a lançar mão, com mais frequência, de novas formas de coordenação horizontal, como as *joint-ventures* e alianças estratégicas.

4.1.6 Estratégias das empresas líderes nos anos 90

É importante ressaltar que o processo de reestruturação não atinge de forma homogênea todas as empresas do setor. Para exemplificar pode-se mencionar o caso do incremento da diferenciação e ampliação da oferta de produtos de maior valor agregado, como os pratos prontos e produtos de conveniência em geral. Esta é, nitidamente, uma estratégia ao alcance somente das empresas líderes, que forjaram ao longo de suas trajetórias um perfil de ‘empresas de alimentos’. Uma das implicações disto é que somente estas empresas “disputam mercado na linha de pratos prontos e semi-prontos, enquanto que todas as empresas disputam mercado na linha de produtos in natura e alguns embutidos” (Nicolau et al, 2001:14).

Portanto, uma das formas de se captar as nuances do processo de reestruturação da agroindústria no Brasil é pela observação das estratégias das empresas líderes. Os Quadros 8 e 9 no final desta seção sintetizam os principais elementos das estratégias de reestruturação produtiva e organizacional empreendidas pelas duas empresas líderes, Sadia e Perdigão, durante os anos 90. Em linhas gerais, as estratégias das duas empresas seguiram as seguintes tendências: diversificação horizontal e focalização em produtos de maior valor agregado, desverticalização, mudanças na estrutura patrimonial, mudanças nos mecanismos de coordenação, ampliação da escala de produção e expansão geográfica.

Como pode-se observar nos Quadros 8 e 9, as ações visando a desverticalização começaram a ser implementadas pela Sadia em 1994 e pela Perdigão em 1995. A saída de algumas atividades, como as relacionadas aos segmentos de bovinos, soja e hotelaria, segue uma opção estratégica de focalização na produção de alimentos industrializados e

aproximação com o mercado consumidor. Um dos elementos centrais das estratégias de maior aproximação com os consumidores são os investimentos realizados para consolidação da estrutura de distribuição no país e início da implantação de centros de distribuição no exterior (ibid, p.15).

A maior focalização foi acompanhada por uma ampla diversificação dos produtos industrializados oferecidos ao mercado. As estratégias de diversificação das duas empresas apresentam várias características comuns, uma vez que disputam a mesma faixa de mercado de produtos prontos e semiprontos. Este fato é bastante notável no caso do segmento de massas e posteriormente no segmento de sobremesas prontas congeladas. Nos dois casos a Sadia saiu na frente com o lançamento de seus produtos e a Perdigão seguiu a mesma estratégia lançando linhas de produtos concorrentes. Merece destaque a recente entrada das duas empresas no segmento de alimentos funcionais, como exemplifica o lançamento pela Sadia da margarina Qualy Fibra no ano de 2000 e da Linha Light & Elegant com produtos de baixo teor de sódio, lançada pela Perdigão em 2001.

No entanto, alguns movimentos de diversificação da Perdigão não foram acompanhados pela concorrente mais próxima. Este é, notadamente, o caso da entrada da Perdigão no segmento de vegetais congelados em 1997, do lançamento em 1998 da linha “Escolha Saudável do Mar”, importada dos Estados Unidos, e do início da exportação de camarões em 2002, com o lançamento da Linha Friski.

Além das mudanças nas estruturas de produção, as duas empresas também realizaram, a partir de meados da década de 1990, importantes mudanças em suas estruturas organizacionais. A Sadia empreendeu, durante quatro anos, um processo de incorporações que culminou, em 1998, na consolidação de todas as atividades operacionais da organização em uma única companhia aberta, a Sadia S.A. Segundo a empresa, as sucessivas incorporações seguiram a lógica de um *“projeto de racionalização e reestruturação societária para obtenção de economia de escala, redução de custos administrativos e tributários, simplificação e maior transparência para o mercado de capitais”* (Sadia, 2003)

Em relação à Perdigão, as mudanças organizacionais mais importantes estão relacionadas à transferência do controle acionário para um grupo de Fundos de Pensão, marcando o encerramento da fase de administração familiar e dando início a uma fase de profissionalização da administração da empresa⁷⁶. O grande desafio da nova administração, presidida por Nildemar Secches, um engenheiro de produção oriundo da indústria automobilística, foi a condução de um grupo que havia acumulado grandes dificuldades financeira. Mas além disto, colocava-se a necessidade de *“conciliar os aspectos positivos do grupo alcançados com a estrutura familiar”* com a urgência de redirecionar a sua administração (Giordano, 1995:03). Por um lado, o processo de reengenharia, além da redefinição das estratégias como visto anteriormente, buscou também refazer o desenho hierárquico da empresa, reduzindo o quadro de diretores e o número total de funcionários. Por outro lado, a nova administração implementou o Projeto Otimização, para o qual destinou cerca de R\$ 150 milhões, visando aumentar em 50% a capacidade total da empresa em três anos (ibid, p. 09).

⁷⁶ A composição acionária do grupo ficou distribuída da seguinte forma: cerca de 75% do total de ações ordinárias e 63% das preferenciais foram adquiridas por um *pool* de oito fundos de pensão, como o Previ (Banco do Brasil), o Sistel (Telebrás) e o Petros (Petrobrás) (Giordano, 1995:03).

Diferentemente do que ocorreu na década de 1980, as aquisições e fusões deixaram de desempenhar um papel central nas estratégias das empresas agroindustriais a partir dos anos 90. Apesar das importantes aquisições ocorridas - como nos casos da Granja Rezende e Miss Daisy pela Sadia em 1999 e do Frigorífico Batavia pela Perdigão em 2000/01 – as empresas líderes passaram a dar maior ênfase ao desenvolvimento de novas formas de associação e cooperação horizontal, tendo em vista especialmente a ampliação de suas presenças no mercado internacional (Mior, 2003:118).

Merece destaque a união das duas empresas concorrentes para a criação, no início de 2001, da BRF *International Foods*, uma empresa de comercialização com foco na exportação para países emergentes. No final de 2002 a sociedade é desfeita e a Perdigão assume o controle total da empresa, que passa a se chamar BFF – *Brazilian Fine Foods*. No entanto, além desta sociedade as duas empresas possuem experiências de cooperação com outras empresas. A perdigão, no início dos anos 90, empreendeu durante um ano uma *joint-venture* com a Persuínos de Portugal para produção de salsichas e lingüiças. No mesmo ano da criação da BRF, a Sadia se associou a duas empresas. Primeiro foi a criação, a partir de uma parceria iniciada no ano anterior, de uma *joint-venture* com uma empresa inglesa subsidiária da Cargill; depois foi estabelecimento de aliança estratégica com a Accor e Grupo Martins para atuar no mercado de *fast food*.

É preciso observar que as estratégias de expansão das empresas se concretizaram, mais notadamente, por meio de investimentos na ampliação e modernização de plantas existentes e construção de novas unidades industriais. O primeiro processo se verificou, especialmente, no Estado de origem das empresas, enquanto que os investimentos em novas unidades se direcionaram mais para o Centro-Oeste⁷⁷. Merecem destaque a construção em 1992 de um abatedouro de frangos em Várzea Grande/MT pela Sadia e a construção do complexo agroindustrial da Perdigão em Rio Verde-GO, iniciado em 1998.

É importante observar também que os investimentos realizados fora do Estado de origem das empresas, seja em aquisição ou construção de unidades industriais próprias, possuem uma característica em comum: combinação de equipamentos de alta tecnologia e ampliação da escala tanto na fase de abate e processamento como na produção agropecuária. A Sadia iniciou em 1992 a experiência de integração com grandes produtores em Várzea Grande/MT, combinando produção própria com utilização de contratos para produção de frangos (Farina, 1997), e passou a adotar o mesmo sistema de produção integrada em Minas Gerais, a partir da aquisição da Granja Rezende (Cleps Júnior & Pelegrini, 2000). Mas, sem dúvidas, o caso que mais chamou a atenção para este “novo” modelo de produção na agroindústria de carnes foi o da Perdigão em Rio Verde, que será abordado em maiores detalhes em uma seção específica. Estas questões vão ser retomadas nas próximas seções.

⁷⁷ Para maiores detalhes sobre a retomada dos investimentos pelas empresas agroindustriais na segunda metade dos anos 90, consultar Espíndola (2002a).

Quadro 8: Reestruturação produtiva e organizacional da Perdigão: principais ocorrências, a partir de 1990

Anos	Principais ocorrências
1990	<ul style="list-style-type: none"> * Estabelecimento de uma joint-venture com a empresa Persuínos, de Portugal - Ampliação das unidades frigoríficas de Capinzal/SC e Marau/RS - Os abatedouros acima são aprovados para exportar para a União Européia
1994	<ul style="list-style-type: none"> * Transferência do controle acionário para um grupo de Fundos de Pensão
1995	<ul style="list-style-type: none"> * Início da profissionalização na administração e reestruturação interna da empresa: Focalização de suas atividades na produção de alimentos de proteína animal Desinvestimento nas atividades não relacionadas ao negócio Início do Projeto de Otimização Lançamento do Programa da Qualidade QTP - Qualidade Total Perdigão Lançamento de programa TIP - Tecnologia da Informação Perdigão * Assume controle da Perdigão Avícola Rio Claro Ltda., com a saída da Cobb-Vantress
1996	<ul style="list-style-type: none"> - Lançamento do Projeto Buriti, em Rio Verde/GO - Início de construção de planta industrial em Patos de Minas - Investimentos diversos de ampliação de fábricas - Inaugurado o Centro de Abastecimento e Distribuição de Belo Horizonte (MG).
1997	<ul style="list-style-type: none"> * Conclusão da reestruturação societária, resultando numa única empresa de capital aberto * Certificação pela ISO 9002/94 as Unidades Industriais de Salto Veloso e Marau-Aves - Inauguração dos Centros de Abastecimento e Distribuição em RS, RJ e SP - Lançamento de uma linha de vegetais congelados com a marca Escolha Saudável - Inauguração de uma fábrica de ração em Marau/RS
1998	<ul style="list-style-type: none"> - Inauguração da Unidade de Industrializados de Marau/RS - Inauguração dos Centros de Abastecimento e Distribuição em SC, CE, SP e BA. - Inauguração em Videira (SC) do novo Centro de Tecnologia de Carnes - Lançamento da linha Escolha Saudável do Mar (seg. de peixes), importada dos EUA - Investimento em mais 2 novos Centros de Difusão Genética: em Videira (SC) e em Rio Verde (GO)
1999	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação da capacidade de produção mensal da fábrica de rações de Catanduvas (65 mil t.) - Implantação de fábricas de massas em Lages/SC - Ingresso no mercado de massas prontas congeladas com a Linha Toque de Sabor
2000	<ul style="list-style-type: none"> - Compra de 51% do controle acionário do Frigorífico Batávia e o mantém como empresa independente - Lançamento da linha de pizzas prontas congeladas Apreciatta. - A complexo agroindustrial de Rio Verde entra em fase pré-operacional - Abertura do primeiro escritório comercial da Empresa no exterior, em Londres.
2001	<ul style="list-style-type: none"> - Lançamento da linha a <i>Light & Elegant</i> de produtos derivados de peru - A Empresa adquire os 49% restantes do controle acionário do Frigorífico Batávia - A unidade de Rio Verde passa a exportar para países da Europa e do Oriente. - A Perdigão e a Sadia criam a BRF Trading, - Inauguração do primeiro módulo do Centro de Distribuição (CD) de Campinas - Lançamento da marca mundial Perdix - Entra em operação, na cidade de Bolonha, a Perdigão Itália..
2002	<ul style="list-style-type: none"> - Abertura de um escritório em Dubai, nos Emirados Árabes. - Lançamento das pizzas doces da Linha Apreciatta. - Transforma do escritório de representação de Londres em uma unidade de negócios - Lançamento de duas novas linhas de produtos, as Tortas Apreciatta e os Folhados Perdigão - Início da exportação de camarões congelados com o lançamento da Linha Freski. - Dissolvida a sociedade com a Sadia na BRF, a Perdigão assume o controle total da empresa
2003	<ul style="list-style-type: none"> - Inauguração oficial da unidade industrial de Rio Verde (GO) - Lançamento das versões doces das Tortas Apreciatta e dos Folhados Perdigão. - O quadro de funcionários da Empresa ultrapassa 27 mil pessoas.

Fonte: Nicolau et al (2001:16/17) e Diretoria de Relações Institucionais da Perdigão (2003)

Quadro 9: Reestruturação produtiva e organizacional da Sadia: principais ocorrências a partir de 1990

Anos	Principais ocorrências
1990	<ul style="list-style-type: none"> - Construção de uma fábrica de presunto em Concórdia/SC - Aquisição de um abatedouro em Francisco Beltrão/PR - Construção de fábrica de salsicha em Duque de Caxias/RJ - Implantação da linha de produtos "Califórnia" na unidade de Concórdia/SC
1991	<ul style="list-style-type: none"> * Implantação do sistema de gestão e operação pela qualidade total, na unidade de Chapecó/SC - Implantação da linha de margarina e massas na unidade de Paranaguá/PR - Implantação da linha de produtos de margarina e massas na unidade de Itapetininga/SP - Abertura de escritórios de comercialização em Tóquio e Milão
1992	<ul style="list-style-type: none"> * Criação da empresa Sadia Agroavícola para a área de frangos - Aquisição de unidade de processamento de soja da Copasa/MT - Aquisição de unidade de processamento de soja em Campo Grande/MS - Início das operações de um abatedouro de suínos em Ponta Grossa/ PR - Início das operações de um abatedouro de frangos em Várzea Grande/MT
1993	<ul style="list-style-type: none"> * Criação da empresa Lapa Alimentos em parceria com o grupo J.Macedo - Implantação da 1ª base de distribuição no exterior (Argentina)
1994	<ul style="list-style-type: none"> * Início do processo de incorporações, racionalização e reestruturação societária * Maior focalização com o início da saída das atividades com bovinos e soja e de outras atividades: <ul style="list-style-type: none"> - Saída da negócio de soja com vendas de unidades - Fechamento de três frigoríficos bovinos, com saída da atividade - Vendas de três unidades de supermercados, um hotel e uma estação de rádio
1995	<ul style="list-style-type: none"> * Implantação de nova filosofia voltada para investimentos em educação e treinamento - A unidade de Chapecó/SC foi o primeiro frigorífico do Brasil a ser certificado com a ISO 9001
1996	<ul style="list-style-type: none"> - Implantação do segundo abatedouro de perus da empresa, em Francisco Beltrão/PR - Construção de planta de salames em Concórdia/SC - Inauguração de novo centro de distribuição na Argentina
1997	<ul style="list-style-type: none"> * Saída definitiva da área de bovinos * Saída dos negócios de grãos e derivados * Incorporação da Sadia Oeste pela Frigobrás S/A * Incorporação da Sadia Trading e da Diasa Transportes Rodoviários pela Sadia Concórdia * Implantação de novo projeto na logística na área de distribuição de produtos * Incremento da terceirização em diversas etapas da cadeia produtiva - Construção de planta de industrializados em Chapecó/SC - Construção de planta de congelados em Várzea Grande/MS
1998	<ul style="list-style-type: none"> * Conclusão do processo de incorporações: Constituição da Sadia S/A, incorporando Sadia Concórdia e Frigobrás - Construção de fábrica de massas em Ponta Grossa/PR e ingresso em dois novos segmentos: pizzas prontas congeladas massas frescas refrigeradas
1999	<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição da empresa Granja Rezende (MG) e investimento em sua capacidade produtiva - Aquisição da empresa Miss Daisy e ingresso no ramo de sobremesas prontas congeladas
2000	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de parceria com a inglesa Sun Valley, resultando na criação, em 2001, da joint venture, Concordia Foods Limited, sediada na Inglaterra. - Ingresso no segmento de alimentos funcionais, com o lançamento da margarina Qualy Fibra. - O abastecimento das regiões Norte e Nordeste passou a ser feito por navegação de cabotagem
2001	<ul style="list-style-type: none"> - Inauguração do Centro Logístico de Distribuição, localizado em Jundiá, SP, - Criação da Apprimus, com Accor e Grupo Martins, aliança estratégica para atuar especificamente no mercado de food service. - Criação, juntamente com a Perdigão, da BRF International Foods, empresa comercial exportadora - A marca Sadia foi eleita a mais valiosa do setor alimentício brasileiro, em pesquisa divulgada pela Interbrand - consultoria inglesa - A Europa passa a responder por 32% da receita de exportação da empresa, contra 21% em 1999

Fonte: Nicolau et al (2001:16/17) e (www.sadia.com.br).

4.2 – A questão da Coordenação das Cadeias Agroindustriais

As relações entre a agroindústria e os produtores agropecuários, destacadamente no segmento de aves, sempre ocuparam um lugar de destaque nas preocupações de pesquisadores e profissionais vinculados às atividades agroindustriais. A literatura sobre o tema pode ser classificada da seguinte forma. Ao longo dos anos 80, a produção acadêmica possuía um cunho mais sociológico e era, em grande parte, influenciada pelo pensamento marxista. Em linhas gerais, o debate entre as diversas concepções existentes se pautava por uma contraposição entre autonomia X subordinação dos produtores aos interesses da agroindústria, ou do complexo agroindustrial (CAI).

A partir de meados dos anos 90, após um período de relativa estagnação, a produção científica sobre o tema ganha um novo alento. No entanto, a fundamentação teórica e as questões que norteiam os trabalhos mais recentes são bastante diferentes do período anterior. As abordagens se situam mais no campo da economia e são, predominantemente, influenciadas pela economia dos custos de transação (ECT), que incorpora alguns elementos da teoria neoclássica. As formas assumidas pelas relações entre os produtores e a agroindústria, anteriormente situadas entre os pólos autonomia/subordinação, passam a ser analisadas como variações das possíveis formas de coordenação dos agentes econômicos para executar determinada atividade produtiva. Apresenta-se em seguida um breve resumo do debate sobre o tema nos anos 80.

A produção teórica dos anos 80 sobre o tema é bastante rica e extensa e não é a intenção neste item fazer uma revisão detalhada desta literatura, mas apenas recuperar algumas questões que balizaram o debate neste período. A partir da detalhada revisão feita por Mior (1992)⁷⁸, pode-se identificar quatro concepções sobre a relação da agricultura com a agroindústria.

Uma das vertentes mais importante deste debate, com grande influência no início dos anos 80, foi aquela que concebia o produtor como um “trabalhador para o capital”⁷⁹. Esta vertente se identificava com uma concepção da relação entre o setores agrícola e industrial, geralmente expressa por meio da utilização da noção de complexo agroindustrial (CAI), sempre marcada por uma sobredeterminação, econômica e tecnológica, do primeiro pelo segundo termo da relação. De acordo com esta visão, o setor agrícola seria sempre caudatário dos interesses agroindustriais homogeneizadores e, portanto, no sistema integrado de produção os produtores seriam sempre reduzidos à condição de “trabalhadores para o capital”.

Outra vertente do debate, identificada com os trabalhos de Goodman et al, procurou, em contraste com a concepção acima mencionada, precisamente enfatizar as estratégias potencialmente conflitantes no interior do chamado CAI e a especificidade da produção agrícola. Para estes autores, a dicotomia subordinação X autonomia dos produtores passa a ser secundária, na medida em que para o capital agroindustrial a questão principal é a (im) possibilidade de eliminação dos riscos e incertezas intrínsecas

⁷⁸ Para maiores detalhes sobre esta literatura consultar, especialmente, a primeira parte do capítulo 4.

⁷⁹ Esta noção aparece no Brasil pela primeira vez no trabalho de Wanderley [1979] mas passou a ser de uso corrente em outros trabalhos, como os de Graziano da Silva et al [1983] e Belato [1985] (Mior, 1992:228). Para mais detalhes sobre a utilização da noção de “*workers for capital working at home*” na literatura internacional, consultar Runsten & Key (1996).

à produção agrícola. Portanto *“o grau de controle sobre o produtor direto (e portanto, sobre a “forma” de produção) é secundário, em relação à falta de controle sobre a base orgânica do processo produtivo”* (apud Mior, 1992:231).

De acordo com Mior esta concepção já estava presente de maneira dispersa em um trabalho anterior de Sorj et al (1982) sobre o sistema de produção integrado de Santa Catarina e a avicultura independente de Minas Gerais. A importância deste trabalho se deve à busca de uma abordagem original, alternativa às duas visões antagônicas predominantes: de um lado, a concepção do produtor como “trabalhador para o capital” e, de outro lado, a concepção do produtor como “pequeno burguês”. Uma das maiores contribuições deste trabalho é visão de que as formas assumidas pela integração entre a produção agrícola e a agroindústria sofrem profunda influência do *“contexto social e histórico em que mesma se desenvolve”* (ibid, p. 230).

Uma terceira concepção pode ser identificada no trabalho de Paulilo [1990] sobre as relações dos produtores integrados com a agroindústria em Santa Catarina. A análise empreendida pela autora expressa a compreensão de que, apesar da assimetria que caracteriza estas relações, existe um espaço, ainda que relativo, para a autonomia dos produtores. Este espaço está justamente naquelas atividades não integradas que são desenvolvidas pelos agricultores. Em outros termos, a interferência da agroindústria no processo produtivo se restringe às atividades integradas e a autonomia relativa é assegurada pela diversificação das atividades.

Por fim, pode-se mencionar a contribuição do próprio Mior. O autor reconhece a importância das abordagens mencionadas, especialmente das duas últimas, das quais retira algumas contribuições para sua própria análise. A originalidade de seu trabalho está em recusar uma visão homogeneizadora das relações entre produtores e agroindústrias. Isto implica em considerar, de forma simultânea, duas questões: por um lado, a capacidade de ação dos produtores, que se expressa em diversas formas de associação produtiva e sindical, e de outro lado, a existência de estratégias potencialmente conflitantes entre os diferentes ramos da agroindústria ou mesmo entre as empresas do mesmo segmento.

4.2.1 A ECT e a coordenação dos Sistemas Agroindustriais

O tema da coordenação econômica tem ocupado, nos últimos anos, um lugar cada vez mais central nos estudos sobre o sistema agroalimentar. Isto se explica, em grande medida, pelas mudanças ocorridas a partir dos anos 90, que passaram a exigir um maior estreitamento das relações entre os diversos atores ao longo das cadeias produtivas.

Mas este fato se deve também à difusão entre os estudiosos do tema da Nova Economia Institucional, especialmente a abordagem da Economia dos Custos de Transação (ECT), que se constituiu nos anos 90 em uma das mais influentes referências teóricas para o estudo da coordenação econômica⁸⁰.

⁸⁰ A ‘popularidade’ desta abordagem no Brasil tem aumentado consideravelmente nos últimos anos, devido especialmente a um forte e estruturado trabalho de pesquisa e divulgação desenvolvido pelo Pensa da USP.

O trabalho de Zylbersztajn (1995) é a principal referência teórica para a aplicação da ECT aos estudos dos Sistemas Agroindustriais (SAGs). O Ponto de partida do autor é o conceito de “sistema de agribusiness”, definido por Goldberg [1968] como “estruturas verticais de produção e distribuição focalizadas em um determinado produto” (p. 164). A preocupação com a questão da coordenação já estava presente nos primeiros estudos da chamada Escola de Harvard, o que faltava era uma base teórica mais sólida. Partindo desta constatação, Zylbersztajn propõe a utilização do modelo teórico da ECT para o estudo da coordenação dos “sistemas de agribusiness”.

Como resultado da aproximação destas duas ‘escolas’, o conceito de SAGs, que passa a ser de uso corrente nos trabalhos do Pensa, ganha uma conotação diferente do conceito utilizado inicialmente por Goldberg. A partir desta re-elaboração, “Sistemas Agroindustriais” passam a ser compreendidos como “conjuntos de transações onde as estruturas de governança prevalentes são um resultado otimizador do alinhamento das características das transações e do ambiente institucional” (ibid, p. 137). A ênfase recai, portanto, no conjunto de relações contratuais ao longo do sistema ou da cadeia⁸¹.

A utilização do modelo teórico da ECT deve levar em conta algumas características particulares do “agribusiness”. A principal delas é que a maior parte das atividades produtivas, especialmente na agricultura, envolve ativos com elevados níveis de especificidade. Vale ressaltar que a ‘transação’ continua sendo enfocada como a unidade básica de análise, mantendo-se também o seu sentido original: “a transformação de um bem ao longo de interfaces tecnologicamente separáveis” (Williamson, apud Zylbersztajn, 1995:139). No entanto, deve-se considerar que as transações tecnicamente conectadas ao longo da cadeia compõem um complexo sistema onde as formas de coordenação por meio dos mercados, hierarquias e contratos coexistem. Na verdade, praticamente inexistem casos de sistemas de agribusiness ou de cadeias produtivas, em que todas as transações são realizadas unicamente em um dos modos polares de governança, ou seja, por meio dos mecanismos de mercado ou no modo hierárquico puro.

No caso mais específico dos estudos sobre a coordenação das cadeias de aves e suínos, a utilização do referencial teórico da ECT tem se caracterizado pela ênfase em dois aspectos básicos. O primeiro, diz respeito a um dos componentes centrais da ECT, que é o pressuposto de que o arranjo institucional ou estrutura de governança mais eficiente, isto é, aquela que apresenta menores custos de transação, tende a prevalecer sobre as formas alternativas.

O segundo aspecto refere-se à associação, presente principalmente nos estudos do Pensa, dos temas da coordenação com a competitividade das cadeias produtivas. Esta associação ganhou peso especialmente com a realização dos estudos da “Competitividade no Agribusiness brasileiro” coordenados por Farina & Zylbersztajn (1998). No trabalho de Farina (1998) que serviu de referência para vários estudos de casos, argumentou-se que a capacidade de governar as transações, definida como a capacidade de incentivar e monitorar comportamentos desejados, é essencial para a viabilização das estratégias de concorrência horizontal. De acordo com a autora,

⁸¹ Segundo Zylbersztajn (2000:13), a utilização do conceito de SAGs tem também o objetivo de “ressaltar a importância do ambiente institucional e das organizações de suporte ao funcionamento das cadeias”.

“a capacidade de coordenação vertical torna-se elemento constituinte tanto da competitividade estática quanto da competitividade dinâmica. É essa coordenação que permite à empresa receber, processar, difundir e utilizar informações de modo a definir e viabilizar estratégias competitivas, reagir a mudanças no meio ambiente ou aproveitar oportunidades de lucro” (ibid, p. 12).

De forma geral, estes dois aspectos se manifestam nos estudos empíricos da seguinte forma. As empresas líderes, especialmente Sadia e Perdigão, constituem um grupo estratégico que utiliza ativos com graus de especificidade semelhante e recorrem às mesmas estruturas de governança para conduzir as transações⁸². A constatação de que se tratam das empresas mais competitivas do segmento e das estruturas de governança predominantes, conduz, quase automaticamente, à conclusão de que as formas de coordenação utilizadas por este grupo estratégico são as mais eficientes.

A partir destes pressupostos, pode-se, grosso modo, identificar três linhas de pesquisa desenvolvidas. Alguns estudos utilizam as formas de governança como uma variável chave para a aferição ou explicação da competitividade especialmente das cadeias de aves e suínos vis-a-vis outros segmentos da agroindústria de carnes. Este é, por exemplo, o caso do estudo de Siffert Filho & Faveret Filho(1998). De acordo com os autores, na cadeia de frangos e suínos as formas de coordenação adotadas produziram um alto grau de eficiência técnico-econômica, expresso em “grande capacidade para controlar custos, assegurar previsibilidade na qualidade e quantidade de matéria-prima e permitir rápida difusão de inovações tecnológicas”. Em contraste, nas cadeias de peixes e bovinos a coordenação é realizada predominantemente por mecanismos de mercado “com reduzida utilização de contratos, tornando mais lenta a introdução de progresso técnico e mais difícil a redução de custos e a diferenciação de produtos” (ibid, p. 24).

Uma segunda linha de pesquisa procura explicar a coexistência de diferentes arranjos institucionais, especialmente no segmento de aves. Partindo do pressuposto que o arranjo mais eficiente tende a predominar e se difundir, o principal problema para estes pesquisadores é explicar a menor difusão do tipo dominante, a governança contratual, em alguns locais do país, especialmente no Estado de São Paulo. Um bom exemplo de pesquisa com esta orientação é o trabalho de Nogueira (2003)⁸³.

Por último, pode-se identificar um grupo de trabalhos que se caracterizam por uma busca de evidências empíricas para ECT, especialmente em relação ao pressuposto do alinhamento do arranjo institucional adotado e as características das transações. De forma geral estes estudos procuram demonstrar que as formas de governança adotadas são determinadas pela especificidade dos ativos empregados nas transações. A partir daí, as análises se desenvolvem no sentido de demonstrar a maior adequação da forma contratual às características dos ativos empregados (Siffert Filho, 1996; Nicolau, 1996; Costa & Araújo 2001; Ferreira, 1999).

⁸² De acordo com Farina (1998:13), “*Grupos estratégicos são definidos como clusters de firmas dentro da indústria que utilizam os mesmos ativos específicos e o mesmo conjunto de variáveis de concorrência*”.

⁸³ Conferir também uma versão anterior deste trabalho publicado juntamente com Décio Zylbersztajn (Zylbersztajn & Nogueira, 2001).

4.2.2 Estruturas de governança da cadeia de aves e suínos: o caso da Perdigão

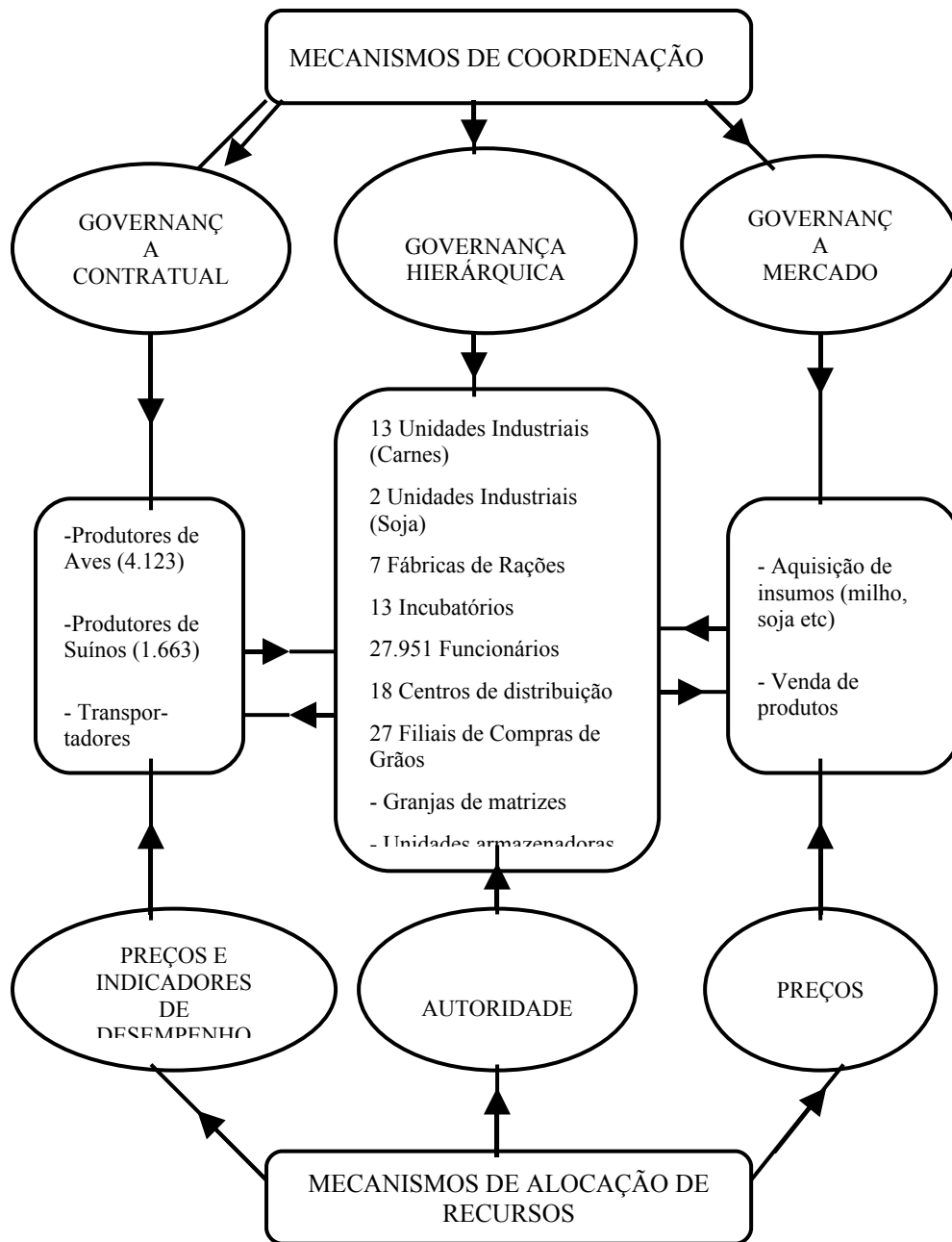
Segundo Nicolau (1996), a “coordenação centralizada” no sistema de produção de carnes se justifica por sua particular configuração geográfica e também pelo fato de que alguns atributos do produto/matéria-prima conferem características bastante peculiares ao processo produtivo. A produção de carnes demanda que o encadeamento das várias etapas seja organizado na forma de um processo contínuo, de acordo com o ritmo estabelecido pelos fatores biológicos. Devido à perecibilidade ou ‘especificidade temporal’ frango vivo, deve haver uma fina sincronia entre a produção agropecuária e o processamento: “Diferentemente de outras cadeias agroindustriais, aqui não há folgas de fluxo. Por isso, a coordenação centralizada é favorecida” (ibid, p. 59).

O ativo frango de corte vivo se caracteriza também por forte ‘especificidade física’, conferida em parte pela necessidade de padronização exigida pelas etapas de abate e processamento e, em parte, pela demanda dos consumidores por determinados atributos de qualidade do produto final. Além disto, os constantes aprimoramentos das técnicas de manejo, sanidade e nutrição, impõem a necessidade de cotejar os resultados das etapas de criação e as exigências do abate e processamento. Em resumo, os atributos do produto e a necessidade de um “encadeamento contínuo em um espaço geográfico limitado” favorecem a coordenação centralizada no sistema de produção de carnes.

A discussão no restante desta seção terá como ponto de referência o trabalho de Siffert Filho (1996). Este estudo pode ser considerado como um típico exemplo de aplicação da TCT aos estudos da coordenação na cadeia de aves e suínos, além de possuir a vantagem de centrar a análise em um estudo de caso da Perdigão. O autor parte do suposto de que a Perdigão é um exemplo típico de uma firma constituída por “diversos eixos contratuais”, ou seja, a empresa recorre às diversas formas de governança para conduzir as transações implicadas no seu processo produtivo.

A lógica do autor, em relação ao seu estudo de caso, consiste em tentar justificar as estruturas de governança utilizadas a partir de seu alinhamento com os atributos das transações. A Figura 1 abaixo resume as principais estruturas de governança utilizadas pela Perdigão para organizar o seu processo produtivo. A partir deste quadro, são identificados quatro grupos de atividades, ou ‘subsistemas’, cada um contendo um conjunto de transações: 1) desenvolvimento genético e granjas de matrizes; 2) Atividade de suporte: rações e assistência técnica; e 3) sistema de integração e 4) industrialização e comercialização. A discussão a seguir privilegia o terceiro ponto, incluindo também algumas considerações sobre o primeiro.

Figura 1
Perdigão: Principais Estruturas de Governança



Fonte: Siffert Filho (1996:160)

Obs.: Os dados foram atualizados a partir do Relatório Anual da Perdigão de 2003.

Em relação ao material genético utilizado, a empresa recorre ao mercado para a aquisição de matrizes avós para a reprodução de aves e suínos. Para a criação de aves comuns é utilizada a linhagem Cobb, adquirida de uma empresa americana e no caso dos suínos é utilizada a tecnologia genética da PIC/Agroceres. Esta forma de governança tem se mostrado uma alternativa eficiente na medida em que o mercado, embora concentrado, se caracteriza pela competição e constante aprimoramento tecnológico dos fornecedores. Na ausência de um ambiente propício ao oportunismo, não há justificativa para a integração vertical das atividades relacionadas ao desenvolvimento genético. Para justificar a adequação desta forma de coordenação, o autor argumenta que as principais rivais da Perdigão, empresas do mesmo grupo estratégico, também utilizam, neste caso, a mesma estrutura de governança (p.166).

No entanto este argumento é esquecido pelo autor quando se trata de explicar a forma de coordenação adotada no caso das aves especiais, como o Chester. Neste caso, a Perdigão optou por internalizar as atividades de desenvolvimento genético, a partir da aquisição do material de uma empresa americana. A justificativa utilizada é que para este produto o mercado spot é inexistente e a alternativa dos contratos implicaria na “transferência de capacidades (skills) já desenvolvidas na organização” e, além disto, colocaria a empresa “exposta a eventuais ações oportunistas” (p.166). Para validar este argumento seria necessário fazer uma comparação com a estratégia adotada pela Sadia, uma empresa do mesmo grupo estratégico, que alguns anos antes da Perdigão optou por fazer uma joint venture com uma empresa canadense para desenvolver linhagens do peru.

No que se refere às transações relacionadas à multiplicação do material genético, por meio das granjas de matrizes, a Perdigão recorre aos contratos de parceria e mantém parte das atividades sob governança interna. A utilização dos contratos para a etapa de multiplicação de matrizes, que são semelhantes àqueles utilizados nas etapas de criação e engorda, respondem por grande parte das necessidades da empresa. A utilização de granjas de matrizes próprias se justifica pela necessidade da empresa de assegurar o controle do padrão genético das aves e suínos. Considerando que as matrizes possuem um nível de especificidade mais elevado, a manutenção da propriedade de algumas granjas possui a função de evitar a exposição da empresa a ações oportunistas por parte de terceiros.

Segundo Siffert Filho, o exemplo da coexistência desta duas formas de governança para as mesmas transações contribui para “enriquecer a teoria”. Este caso evidencia que para se reduzir as incertezas e diminuir a exposição às ameaças de oportunismos, situações decorrentes da existência de especificidade dos ativos, não é necessário que se recorra à integração vertical do conjunto das transações. Existe a possibilidade da firma conseguir os “efeitos desejados do processo de integração vertical” com a internalização de apenas parte das transações e utilize os contratos com terceiros para conduzir o restante das transações com as mesmas características (ibid, p. 165).

Vale acrescentar que evoluções recentes da estratégia da Perdigão apontam para a externalização, pelo menos em parte, das atividade de multiplicação de matrizes. Embora seja difícil precisar a extensão deste processo, pode-se mencionar dois casos a serem investigados. Um dos casos, que será abordado mais adiante, refere-se à decisão de terceirizar uma das granja de produção de matrizes de aves previstas no Projeto

Buriti em Rio Verde-Go. O outro caso se refere à terceirização, concluída no início de 2004, de duas importantes granjas de matrizes de suínos: a Granja São Roque em Videira-SC e a Granja Ideal em Casca-RS⁸⁴. Caso se confirme a continuação destes movimentos de terceirização como parte de uma reorientação das estratégias da empresa, os argumentos utilizados por Siffert Filho precisam ser reformulados.

Sistema de produção integrado

Os argumentos de Siffert Filho para caso específico da Perdigão são em grande parte complementares aos apresentados por Nicolau (1996). Além das especificidades do produto/matéria-prima, Siffert Filho analisa também os ativos empregados nas granjas de aves e suínos, especialmente os equipamentos, obras civis e capacitações humanas, classificados em um grau intermediário de especificidade.

Para verificar a especificidade destes ativos são utilizados os dois critérios preconizados pela TCT. Primeiro, constata-se que no caso de reaproveitamento há substancial perda de valor deste os ativos⁸⁵. Pode-se acrescentar que, considerando que mesmos nos casos em que é possível, a reutilização depende de condições específicas de mercado, o que faz com que estes ativos possam assumir também as características de ‘ativos dedicados’. O segundo critério refere-se ao fato de que a utilização destes ativos de forma coordenada é mais eficiente do que a sua utilização de forma isolada. Segundo o autor, isto ocorre devido à existência de economias externas geradas pela proximidade dos agentes: “há externalidades no processo produtivo, como por exemplo de natureza locacional, ganhos de escala, que são internalizados pelos agentes participantes do processo de integração” (ibid, p. 171).

A demonstração do adequado alinhamento da forma de governança contratual com o nível de especificidade dos ativos utilizados na etapa de produção agropecuária é feita a partir de uma perspectiva de estática comparativa. Em relação à alternativa de se recorrer ao mercado, a conclusão é semelhante aos argumentos de Nicolau. A governança pelos mecanismos de mercado seria pouco eficiente devido a sua inadequação às características das transações, especialmente no que se refere à especificidade temporal, física e locacional dos ativos utilizados.

A outra alternativa possível, a integração vertical das granja, é inviável devido às dificuldades de monitoramento e aos próprios custos associados à manutenção de um grande contingente de mão-de-obra assalariada (ibid, p. 174). Vale observar que estes custos, associados ao funcionamento das granjas, são , pelo menos em parte, tipicamente custos de produção. É curioso, portanto, que o autor não tenha mencionado também os custos do capital fixo das granjas.

Este é um aspecto importante e está presente nas abordagens filiadas às diversas orientações teóricas. No tradicional cotejamento das vantagens do sistema contratual para os agricultores familiares e para a agroindústria, enfatiza-se que a maior vantagem deste sistema para a empresa agroindustrial é a oportunidade de se livrar dos altos investimentos no capital fixo das granjas sem perder o controle do processo de produção da matéria-prima (cf. Wilkinson, 1996).

⁸⁴ Conferir Perdigão Hoje, nº45, Maio/Junho, 2004.

⁸⁵ “As obras civis possuem finalidades específicas com baixo reaproveitamento; os equipamentos, embora disponham de mercado de revenda de usados, perdem; e as capacitações humanas, desenvolvidas nas técnicas de manejo de aves e suínos não possuem valor alternativo” (ibid, p. 171).

Mas alguns autores que se propõem a incorporar os argumentos dos custos de transação em suas referências teóricas, também consideram o peso representado pela necessidade de investimentos de capital na decisão de integrar ou não determinada atividade. Para Hobbs & Young (2001), por exemplo, deve-se buscar outros elementos, além daqueles utilizados pela ECT padrão, para explicar a predominância da governança contratual no setor agroalimentar, em comparação ao extremo da “integração vertical completa”. De acordo com os autores, entre estes elementos destacam-se: “managerial diseconomies of scale, risk, capital requirements and regulatory barriers” (ibid, p. 27).

4.2.3 Estruturas de governança e mecanismos de coordenação

Conforme discutido no capítulo anterior, utiliza-se neste trabalho, com base em Pondé e Baudry, os termos estruturas de governança ou arranjo institucional para designar o ‘lugar’ em que as transações ocorrem e mecanismos de coordenação para caracterizar o conjunto de instrumentos mobilizados para mediar as relações entre os agentes. Como pode-se observar na Figura 1, no trabalho de Siffert Filho, estes termos são utilizados como sinônimos e o termo “mecanismos de alocação de recursos” é empregado em um sentido próximo ao que se definiu como ‘mecanismos de coordenação’.

A análise de Siffert Filho do sistema de produção integrado da Perdigão, tem como ponto de partida a compreensão de que os contratos de integração, ou de parceria, são os instrumentos que permitem a integração técnica da produção, assegurando um fluxo contínuo das transações de criação e abate dos animais.

Para utilizar a mesma terminologia do autor, a alocação de recursos é realizada por meio do sistema de preços, que tem como base uma planilha de custos, acertada entre as partes, acrescida de uma margem correspondente à remuneração dos produtores, que em tese pode ser negociada, considerando sempre as condições vigentes no mercado. Esta forma de remuneração definida nos contratos é fortemente relacionada ao desempenho técnico dos produtores, determinado em função de indicadores previamente definidos, como taxa de conversão alimentar, índices de crescimento e mortalidade, idade de abate. O sistema contratual gera uma “estrutura de incentivos”, na medida em que a remuneração do produtor é determinada a partir de uma ponderação entre o preço de mercado dos animais e o desempenho técnico de cada lote, que é em grade medida, fruto de sua dedicação ao processo criatório (idib, p. 175).

O reconhecimento, pelas partes, da natureza incompleta dos contratos se manifesta na presença de mecanismo de adaptação e na atribuição de direitos residuais de decisão a uma das partes (Perdigão). Este aspecto é exemplificado pela cláusula do contrato referente à determinação do volume de produção das granjas. Devido às dificuldades de se estabelecer previamente as quantidades precisas, o contrato estabelece que o volume e periodicidade da produção de cada lote devem ser fruto de ajuste prévio das partes. Entre os parâmetros fixados para este ajuste, os mais importantes são: dimensão das granjas dos produtores, necessidade da empresa e exigências do mercado. O direito de estabelecer estes parâmetros, a exemplo de outros parâmetros que balizam a relação contratual, cabem à Perdigão (idid, p. 174).

Uma conclusão importante da análise de Siffert Filho é que o sistema contratual confere à empresa (Perdigão, no caso) o direito de mobilizar não só os seus próprios recursos, mas também aqueles de propriedade de terceiros. Portanto o contrato de integração possibilita a expansão dos limites da firma, uma vez que a retenção de direitos residuais de decisão deixa de depender da propriedade dos recursos (idid, p. 173).

Neste ponto específico, a análise da relação entre os agentes (agroindústria X produtores) a partir do paradigma contratual guarda semelhanças com as abordagens que enfatizam a assimetria de poder como característica inerente a este tipo de relação. Geralmente se enfatiza que agroindústria comanda todo o processo de trabalho dos seus contratados. O controle exercido, que se estende aos meios de produção, se expressa na especificação das tecnologias utilizadas, na imposição do ritmo de trabalho e até na determinação dos preços (cf. Shiki, 1999).

O reconhecimento da existência de “direitos residuais de decisão” é um passo importante para se captar a complexidade das relações entre agroindústria e produtores, mas também coloca alguns problemas que só podem ser resolvidos com a ampliação do quadro de referências teóricas.

Em primeiro lugar, deve-se abrir para a possibilidade de que cada arranjo institucional específico seja o resultado da combinação de distintos mecanismos de coordenação. Não há porque supor, por exemplo, que o único lugar para o exercício da autoridade seja a hierarquia da firma (cf. Figura 1). Mas o mais importante é reconhecer que os mecanismos de coordenação, especialmente das “formas híbridas”, não se restringem aos instrumentos contratuais.

A utilização da tipologia de Baudry para o estudo das relações entre agroindústrias e produtores pode ampliar o escopo da análise e contribuir para contextualizar melhor a análise das relações contratuais. Em primeiro lugar, pode-se postular que as interações destes agentes são permeadas por mecanismos de autoridade e dependência. Mas que tipo de dependência se está falando? O fato das duas partes possuírem investimentos específicos (abatedouro e granjas, por exemplo) poderia levar a se supor que há uma situação de “dependência bilateral”. No entanto é evidente que é mais fácil a empresa substituir determinado fornecedor do que o produtor mudar de cliente⁸⁶.

A situação de dependência unilateral pode ser identificada a partir da aplicação dos três critérios propostos por Baudry. A dependência do fornecedor/produtor se deve à combinação dos seguintes elementos: 1) concentração das transações com um único cliente; 2) tamanho relativamente pequeno; e 3) “subordinação profissional”, devido ao caráter específico dos investimentos realizados. Vale lembrar que não se trata de uma subordinação jurídica mas econômica, fundada em alguns mecanismos extracontratuais, que também sustentam a autoridade exercida por um dos agentes (agroindústria). Por outro lado, o reconhecimento de que as relações de dependência e autoridade estão, pelo menos em parte, relacionadas à assimetria de poder econômico entre os agentes, não implica em negligenciar a importância dos aspectos contratuais. Neste sentido, a

⁸⁶ Note-se que os contratos geralmente estipulam um prazo inicial, em torno de dois anos, após o qual a prorrogação é automática e por tempo indeterminado. No entanto, pelo menos no caso dos contratos da Perdigão, a única exigência para a rescisão é que uma das partes comunique a decisão por escrito com uma antecedência mínima de 06 (seis) meses.

atribuição de “direitos residuais de decisão” a uma das partes pode ser vista como a expressão máxima da configuração da autoridade pelos mecanismos contratuais.

A coordenação pelos mecanismos de autoridade limita mas não exclui a presença de elementos de incentivo e confiança nas relações entre agroindústria e produtores. O trabalho de Siffert Filho mostrou que os mecanismos de incentivo estão centrados basicamente na vinculação da remuneração com a performance técnica do produtor. Neste sentido cabe ressaltar o papel crucial desempenhado pela assistência técnica, que é uma obrigação contratual da empresa, na capacitação dos produtores. Como será mostrado mais adiante, a partir de meados dos anos 80 este serviço foi ampliado, visando o conjunto das atividades desenvolvidas na propriedade, não se restringindo somente às atividades integradas. Portanto, pode-se dizer que os mecanismos de incentivo ultrapassam os limites das atividades contratadas.

Não se trata propriamente da existência de uma “estrutura de incentivos”, pelo menos nos termos utilizados por Baudry para caracterizar as relações de “quase-integração oblíqua”. Isto implicaria, entre outras coisas, na repartição “eqüitativa” da quase renda. No entanto não se pode classificar as relações entre a agroindústria, particularmente a Perdigão, e os produtores como subcontratação stricto sensu. A perspectiva de uma relação de longo prazo se constitui em importante fonte de incentivos para investimentos na melhoria da performance técnico-econômica. Além disto, a freqüência das transações propiciam a repetição do jogo cooperativo e o surgimento da confiança entre os agentes (backward-looking motivation).

Em resumo, a coordenação das relações entre empresa e produtores pode ser caracterizada da seguinte forma: há um predomínio dos mecanismos baseados na autoridade e dependência, que operam em combinação com mecanismos de incentivo, que somados à freqüência e perspectiva de relações de longo prazo, propiciam o surgimento da confiança, que permeia o conjunto das relações entre os agentes.

Por fim, é preciso ter em conta, conforme discutido no Capítulo anterior, que a discussão da coordenação interfirmas pode ser enriquecida com a introdução da dimensão territorial. Neste sentido, é interessante observar que é amplamente reconhecido na literatura que o dinamismo das empresas líderes, especialmente dos segmentos de aves e suínos, se deve em grande parte ao sistema de produção integrado. Mais do isto, reconhece-se também o ‘sucesso’ desta forma de coordenação é fruto de condições regionais específicas. A seguinte afirmação de Siffert Filho expressa de forma emblemática estes ‘consenso’:

“Naturalmente fatores históricos, ligados à estrutura fundiária, tipo de colonização e perfil do desenvolvimento econômico de algumas regiões...ajudam a compor o ambiente institucional que viabilizou a implantação e expansão das relações de parceria entre agroindústrias/cooperativas e pequenos e médios produtores rurais” (1996:143).

No entanto, ainda assim, o tema da coordenação, seguindo a mesma tendência de toda a produção acadêmica que utilizam o enfoque de cadeias produtivas, continua sendo tratado sob uma perspectiva a-espacial. Afirmações como estas parecem deslocadas do eixo principal da análise, que efetivamente não incorpora este contexto histórico e espacial das formas de coordenação. Isto de certa forma é inerente ao modelo

teórico adotado, que privilegia uma perspectiva de estática comparativa e, segundo a crítica de Granovetter (1992), funcional-sistêmica.

A perspectiva adotada neste trabalho é que temática da coordenação pode ser melhor compreendida em um contexto geograficamente referenciado (espaço geográfico) do que em um espaço puramente econômico. Este será o eixo da discussão nas próximas seções.

4.3 – A Geografia das Cadeias de Aves e Suínos

Na Seção 4.1 mostrou-se que nos anos 80 a indústria de carnes no Brasil passou por um processo de mudanças, cuja dinâmica foi fortemente determinada pelas empresas catarinenses. Conforme assinalado por Rizzi (op.cit.), este processo, percebido pelo autor no início dos anos 90 como uma “reestruturação”, implicou, por um lado, em uma reorganização produtiva e empresarial, e por, outro lado, em uma redefinição da geografia da produção, ou seja, em uma desconcentração da produção nacional em favor dos Estados do Sul. Este movimento de redistribuição geográfica da produção foi visto como o resultado da combinação do grande dinamismo das empresas catarinenses, creditado em grande parte ao sistema de produção integrada desenvolvido, e à expansão da cultura de grãos para a Região a Sul.

Os anos 80 se caracterizam também como o início da expansão das empresas líderes, especialmente a Sadia, para a Região Centro-Oeste. Segundo Castro & Fonseca (1995), a “ocupação agroindustrial do Centro-Oeste” pode ser dividida em três fases. A primeira, na década de 70, refere-se ao processo de adaptação de espécies de soja ao cerrado, especialmente em Goiás; na segunda fase, verifica-se a expansão da soja e do milho para o Mato Grosso e cerrado baiano; a terceira fase, a partir de 1985, caracterizou-se pelo deslocamento para a região de grandes conglomerados industriais, especialmente de beneficiamento de grãos e abate de animais⁸⁷. Assim, o aumento da produção de grãos, que antecede o processo de deslocamento da agroindústria, é realimentado pelo crescimento agroindustrial que, a partir de 1985, ocorreu de “forma quase simultânea ao aumento da capacidade de implantação de infra-estrutura” (ibid p. 02).

Portanto, a partir de meados dos anos 80 se intensificou o processo de integração das cadeias de grãos e carnes, produzindo uma nova dinâmica econômica na região. Para a compreensão deste processo, as autoras utilizaram os conceitos de Perroux de firma dinâmica e de setor-chave de Hirschman. As atividades relacionadas ao processamento de grãos (fabricação de óleos, rações) e ao abate e preparação de carnes são considerados como integrantes de setores-chave devido à sua grande capacidade de produzir efeitos de encadeamento para frente e para trás⁸⁸. Devido à capacidade de produzir este tipo de encadeamento e induzir investimentos complementares entre si, estes setores, que compõem a cadeia grãos-carne, são de “inegável interesse para programas de desenvolvimento regional” (Ibid.).

Portanto, a constituição no Centro-Oeste de um parque agroindustrial centrado nestes setores

⁸⁷ Esta periodização, com ênfase para o Estado de Goiás, é utilizada também por Estevam (1997:156)

⁸⁸ As autoras se baseia no trabalho pioneiro de Prado (1981).

“provoca inegáveis efeitos de encadeamento com a base produtiva agropecuária, com os setores da indústria de insumos modernos e máquinas agrícolas, e com os setores de armazenagem, beneficiamento, comercialização, transporte de matérias-primas e alimentos” (Ibid., p.48).

É importante assinalar que, devido à data de realização da pesquisa, a análise, detalhada para cada Estado da Região, foi mais centrada no crescimento e interligação destas atividades com a produção de carne bovina. No entanto, o estudo capta os primeiros movimentos da agroindústria de aves e suínos na região. Algumas empresas, após explorar as sinergias produzidas pela integração das cadeias de grãos e carne bovina, começaram a integrar o abate de aves e suínos às atividades de processamento de grãos, reproduzindo suas experiências do Sul do país. A diferença em relação à Santa Catarina, por exemplo, é que nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com elevada concentração fundiária, a integração das atividades criatórias e de industrialização já se iniciou operando em grande escala, apoiada em fornecedores/produtores de médio e grande porte. Sobre este novo padrão de integração as autoras dão o exemplo da Sadia Oeste, que estava *“organizando seu processo de integração regional com médios agricultores e granjeiros da Chapada dos Guimarães, além de montar seus próprios criatórios em Campo Verde (MT)”* (Ibid., p. 98).

Nos anos 90 o Centro-Oeste consolida a sua posição de destaque na produção nacional de grãos e passa a receber importantes investimentos das principais agroindústrias de aves e suínos. É importante observar que é também nesta década que ocorre a reestruturação da agroindústria de carnes. Conforme discutido na Seção 4.2, este processo, que intensificou uma série de mudanças iniciadas na década anterior, se caracterizou por importantes modificações no sistema de produção integrado na região de origem das empresas líderes. Esta observação é importante porque estas mudanças foram amplificadas com a instalação de algumas empresas no C.O.

Estas observações explicam, pelo menos em parte, o grande interesse despertado pela ampliação da presença das empresas líderes dos segmentos de aves e suínos nos Estados do Centro-Oeste. Esta situação tem gerado um crescente interesse dos pesquisadores e profissionais da área, resultando no surgimento de uma série de trabalhos, artigos e pesquisas. A partir de meados dos anos 90, passou-se a veicular, de forma mais ou menos aprofundada, conforme os objetivos de cada trabalho, a opinião de que haveria evidências de que o aumento dos investimentos na avicultura e suinocultura nas regiões do Cerrado, especialmente no C.O, se devia principalmente à maior oferta e menores preços dos grãos (Farina, 1997; Lopes & Caixeta Filho, 1997; Talamini et al, 1998; Faveret Filho & Paula, 1998). Nestes trabalhos, alguns casos são apontados como exemplos desta ‘tendência’, sendo a instalação da Perdigão em Rio Verde-GO o mais citado.

Em uma outra vertente, surgem alguns trabalhos visando confrontar a “opinião generalizada” de um movimento, real ou potencial, das empresas do Sul para o C.O. Nesta linha, um dos trabalhos mais influentes é o de Helfand & Rezende (1999). A contribuição dos autores pode ser avaliada a partir de três objetivos básicos do trabalho: a) procura-se verificar em que medida o “processo de migração” das empresas do Sul pode ser captado pelos dados disponíveis (até 1995) sobre a produção animal e agroindustrial; b) avaliar se a existência de grãos mais baratos no C.O se constitui em condição suficiente para atrair as atividades de produção de aves e suínos; e c) avaliar a

importância de outros fatores para a atração de agroindústrias destes segmentos. Estes três pontos serão mais detalhados em seguida.

4.3.1 Distribuição regional da produção, economias de escala e custos de transação

Uma das principais conclusões do trabalho de Helfand & Rezende (1999) é que os dados não sugerem um deslocamento em massa da produção de aves e suínos do Sul para o C.O. No caso das aves, por exemplo, o que ocorreu foi uma transferência regional do Sudeste para o Sul, estendendo-se até metade dos anos 90 a mesma tendência da década anterior. Considerando somente o período 1990/95, o crescimento registrado no C.O foi de 55% contra 50% no Sul, o que é uma diferença pouco significativa, considerando que o estoque de aves no Sul é cerca de sete vezes maior. O crescimento da produção no C.O não implicou, portanto, em grandes alterações na distribuição regional da produção, o Sul continuou com cerca de 45% do estoque nacional de aves, enquanto que a participação do C.O é de apenas 7% do total. Em relação aos suínos, a situação é um pouco diferente. Considerando o período 1980/1995, a Região Sul reduziu sua participação no total nacional, especialmente nos anos 80. Mas no período 1990/95 a região apresentou a maior taxa de crescimento do país, chegando em 1995 com 35% do estoque nacional. Apesar de ser 10 pontos abaixo do registrado em 1980, a o Sul continua possuindo o maior rebanho suíno do país. A participação do Sudeste permaneceu praticamente inalterada em todo o período, enquanto que as outras regiões, a exemplo do C.O que cresceu cerca de 2%, registraram um pequeno aumento em suas participações (Ibid p. 248).

Outros autores, trabalhando com dados mais atuais, apresentam conclusões semelhantes. No estudo de Nicolau et al (2001) argumenta-se que os dados disponíveis apontam para um nítido deslocamento da produção de grãos, soja e milho, mas não sugerem um deslocamento da produção de aves e suínos do Sul para o C.O. Na verdade, os dados relativos à produção de carne de frango e de suíno nos anos 90 apontam para uma ampliação da participação das duas regiões, especialmente na segunda metade da década. A ampliação da participação do C.O foi mais significativa no caso da produção de carne de frango, que praticamente dobrou, chegando ao final da década com cerca de 7% da produção nacional. Como a posição da região Sudeste ficou praticamente inalterada, o aumento da participação das duas regiões, especialmente do Sul, se explica pela significativa mudança que ocorreu na participação das regiões Norte e Nordeste, especialmente no caso da produção de carne de frango, que registrou no período uma queda de 21% para cerca de 13%⁸⁹. Portanto, a partir da análise dos dados da década de 90, agregados por macro regiões do país, não se pode falar de deslocamento da produção para o C.O, é mais apropriado falar em “ocorrências isoladas” (ibid p. 12).

A análise comparativa entre os custos de produção animal em diversos estados e dos custos de transporte do produto final para os mercados do Rio de Janeiro e São Paulo, indica que realmente os custos de produção são menores no C.O. Assim, o deslocamento para o Estado de Goiás, por exemplo, implicaria na economia de 1% no caso de uma empresa localizada no Paraná, 2,4% no caso do Rio Grande do Sul e chega

⁸⁹ Conclusões semelhantes podem ser tiradas a partir da análise do conjunto da indústria alimentar. Trabalhando com dados do Ministério do Trabalho sobre emprego na indústria alimentar na década de 1990, Azevedo et al (2003:11) chegaram às seguintes conclusões. Ocorreu um aumento da participação das regiões Sul e, especialmente, Centro-Oeste que passou de 3.5% para 8.6% do total de empregos do setor em 2000. A diferença dos dados já analisados é que também a região Sudeste apresentou uma queda significativa, notadamente na segunda metade da década.

4,5% no caso de Santa Catarina (ibid, p. 261)⁹⁰. No entanto, a vantagem comparativa na produção, derivada do baixo preço dos grãos, seria praticamente anulada devido ao maior custo de transporte do produto final até o mercado consumidor dos dois estados priorizados no estudo (ibid p 262). Os autores lembram que estes resultados são semelhantes àqueles apresentados no estudo de Talamini et al (1998).

Neste ponto reside uma importante limitação destes trabalhos: não se considerou os custos de transporte para outros mercados, como os estados do Nordeste e Minas Gerais e o próprio Centro-Oeste. Como se verá mais na frente, é precisamente para estes estados, além do mercado externo, que se destinam os produtos, por exemplo, da unidade da Perdígão de Rio Verde. Mas este é também um dos pontos fortes destes trabalhos. Ao questionar a limitação das explicações baseadas somente na diferença dos custos de produção entre as regiões, determinados em função dos preços dos fatores de produção, eles ampliaram o leque das possíveis explicações das vantagens regionais para a produção de carne de aves e suínos.

A necessidade de se buscar uma explicação mais ampla sobre os fatores determinantes da localização de empresas do segmento de aves e suínos no C.O, tem levado alguns pesquisadores a considerar a importância das economias de escala e dos custos de transação. Boa parte dos trabalhos mais recentes que utilizam esta perspectiva utilizam o caso do Projeto Buriti, como é chamada a unidade da Perdígão em Rio Verde-GO, como referência principal (Talamini et al, 1998; Faveret Filho & Paula, 1998; Helfand & Rezende 1999; Fernandes Filho & Queiroz, 2001; França, 2003 e Falcão e Medeiros, 2001).

Os argumentos utilizados podem ser sintetizados da seguinte maneira. Em primeiro lugar, a implantação de mega-abatedouros integrados com grandes produtores possibilita a captação de economias de escala tanto na fase de produção agropecuária como no abate e processamento. A significativa redução do número de agentes, fornecedores de matéria-prima, implica também em redução do volume das transações. Isto se traduz em importante diminuição dos custos de transporte, logística, gerenciamento (relacionados ao suprimento de insumos e coleta dos animais nas granjas) e de assistência técnica. Os custos de transação são afetados pelo fato de que, além da menor quantidade, as granjas são mais homogêneas e implantadas de forma simultânea, o que permite maior padronização dos contratos (custos *ex-ante*). Por outro lado, o menor número de agentes implica também em menores custos de supervisão e monitoramento dos contratos (custos *ex-post*).

4.3.2 Localização, coordenação e APAs

Pode-se observar, com base na exposição anterior, que o fato das novas unidades industriais do C.O apresentar importantes variações em relação ao sistema de produção integrado praticado no Sul, especialmente em SC, tem provocado o tratamento desta questão a partir da convergência de três temáticas: desconcentração geográfica, localização (e deslocalização) das atividades econômicas e formas de coordenação da produção de matéria-prima para as agroindústrias.

⁹⁰ Para estes cálculos foram utilizados os seguintes parâmetros: “a ração representa 67% do custo da produção de frangos vivos e 55% do custo do frango abatido. Para suínos, a parcela de custo atribuída à ração é um pouco menor. Essa razão pode, obviamente, ser alterada em função dos preços de grãos. Os dois ingredientes mais importantes da ração são o milho (aproximadamente 67%) e o farelo de soja (aproximadamente 33%)” (ibid p. 261).

É importante ressaltar, em primeiro lugar, que devido à peculiar forma tomada pela distribuição das atividades produtivas no Brasil, a questão da desconcentração geográfica sempre despertou o interesse de pesquisadores de diversas disciplinas e áreas de interesse, conforme visto no Capítulo II. Este é, portanto, um tema sempre recorrente nas discussões que se relacionam, direta ou indiretamente, com a temática mais ampla do desenvolvimento regional. Também foi discutido anteriormente que a forma assumida pela (re) distribuição das atividades econômicas no espaço é influenciada pelos chamados ‘fatores locacionais’, que vale lembrar não são fixos ou dados. Em outros termos, a localização ou deslocalização pode assumir formas de concentração ou desconcentração das atividades econômicas.

Não é de se estranhar, portanto, que a implantação ou localização em Estados do Centro-Oeste de unidades industriais de empresas sediadas no Sul, logo fosse abordada em termos de uma possível desconcentração das atividades agroindustriais. Embora os dados disponíveis não autorizem uma avaliação conclusiva sobre o movimento de (des) concentração macrorregional da agroindústria de carnes, é preciso reconhecer que a expansão das empresas sulinas tem contribuído para impulsionar o dinamismo de várias regiões, especialmente daquelas que contava com uma sólida estrutura de produção de grãos. Em outros termos, a localização destas empresas tem contribuído para a integração local das cadeias de grãos de carnes e para a conformação de arranjos produtivos de base agroindustrial.

A questão nova, surgida a partir deste debate, é que a possibilidade de se desenvolver um “novo” modelo de sistema de produção integrado, passa a ser vista como uma das causas da implantação das empresas nesta região. É importante observar que a estrutura produtiva do C.O, dominada por médios e grandes produtores, sempre foi considerada como um “constrangimento técnico” para instalação na região de empresas tradicionalmente baseadas na integração com pequenos produtores agropecuários. O que era considerado uma desvantagem locacional comparativa, aparece agora como vantagem locacional. Assim, o modelo de integração, e as formas correlatas de coordenação, emergem como importantes aspectos para a análise da questão locacional.

As temáticas acima mencionadas perpassam toda a discussão sobre os APAs nas duas últimas seções deste capítulo.

4.4 Arranjo Produtivo Agroindustrial do Oeste Catarinense

A emergência e consolidação do Arranjo Produtivo Agroindustrial do Oeste Catarinense (APA/OC) estão diretamente relacionadas à constituição e crescimento dos grandes grupos agroindustriais da Região. Portanto, a trajetória deste arranjo produtivo pode ser reconstituída a partir da análise das estratégias das empresas ao longo do tempo. De forma esquemática a trajetória do APA pode ser classificada em três fases.

A primeira fase inicia-se com a constituição dos principais grupos agroindustriais, especialmente a partir dos anos 40, e se estende até meados dos anos 60, quando as principais empresas se consolidam como frigoríficos de suínos (cf. Seção 4.1.4). Esta fase marca também a “transformação da suinocultura na principal atividade

econômica da produção familiar na região” (Mior, 1992: 298). A segunda fase compreende o período que vai de meados dos anos 60, quando começa a implantação da avicultura integrada, até meados dos anos 80, quando ocorre importantes mudanças nas bases da articulação entre as agroindústrias e os ‘produtores integrados’. A terceira fase é marcada pelas mudanças introduzidas pelo processo de reestruturação agroindustrial dos anos 90. Nesta seção a discussão será centrada nas segunda e terceira fases.

A exposição dos principais argumentos será feita a partir do trabalho de Mior (1992 e 2003). A discussão a seguir é, de certa forma, uma tentativa de releitura destes trabalhos a partir do referencial teórico da tese. Para a abordagem do processo de estruturação da agroindústria de aves e constituição do sistema de produção integrado, utiliza-se a noção de “encontro produtivo”. Na seção seguinte, o problema da coordenação dos principais atores é enfocado sob a perspectiva de um processo de “especificação de recursos”. Em seguida, com base no caso da Perdigão, discute-se as mudanças introduzidas nos mecanismos de coordenação da etapa de produção agropecuária, utilizando a tríade “autoridade, incentivo e confiança”.

4.4.1 A conformação do APA de suínos e aves

A segunda fase da trajetória do APA/OC, que se estende até meados dos anos 80, é marcada pela estruturação da agroindústria de aves (em sinergia com a de suínos) e por um amplo processo de modernização da agricultura. É amplamente reconhecido que a ocorrência simultânea destes dois processos resultou em grande dinamismo econômico para toda a Região. É preciso, no entanto, reconhecer também que isto se deve a uma particular combinação de fatores presentes na região. De acordo com Testa et al (1996), os fatores que propiciaram a consolidação da agroindústria como base da economia regional podem ser resumidas da seguinte forma:

- a) Existência de uma dinâmica produção agropecuária de base familiar que já possuía experiência de articulação com o setor agroindustrial, especialmente na atividade suinícola;
- b) Parque agroindustrial em expansão composto por agentes com grande capacidade de empreendimento (Sadia, Perdigão, Chapecó, Seara/Ceval etc.);
- c) Existência de um forte e bem estruturado serviço público de assistência técnica e extensão rural presente em todo o Estado de Santa Catarina; e
- d) Disponibilidade de recursos públicos, dos governos federal e estadual, para financiar a implantação e modernização do parque agroindustrial (ibid, p. 45).

Portanto, embora se reconheça a importância de fatores externos, especialmente os recursos do programa de modernização agrícola do governo federal, pode-se dizer que o dinamismo do APA do oeste catarinense resulta da conjugação de algumas características que são próprias da região. Vale ressaltar que quando se fala em ‘características regionais’ próprias está se referindo basicamente às especificidades dos dois atores mais importantes do APA, as empresas agroindustriais e os produtores familiares.

Como já se mostrou anteriormente, até mesmo na literatura dominada pelo enfoque de cadeias produtivas, reconhece-se que estas características regionais, especialmente a estrutura produtiva composta por pequenos produtores, estão na base da competitividade das empresas originárias da região, já que elas tornaram possível o surgimento do sistema integrado de produção (SIP). Mas é preciso reconhecer também que as estratégias das empresas de organizar a produção nestes moldes produziram um amplo impacto na economia regional. Neste sentido, a consolidação da avicultura, que se valeu das experiências de articulação das empresas com os produtores de suínos, acabou reforçando e ampliando a incorporação dos agricultores familiares em um circuito de produção de alto dinamismo.

A sinergia entre estes atores foi de fundamental importância para a constituição e crescente dinamismo do APA. De acordo com Testa et al (1996:189), pelo menos até meados dos anos 80, havia uma relativa convergência de interesses entre as agroindústrias e os produtores. As estratégias empresariais de conquista de novos mercados resultavam em crescente incorporação de novos produtores ao sistema integrado, que ocorria, no caso da suinocultura, sem interferências da empresa na forma de organizar a produção. Esta idéia é reforçada por Mior (2003) em um trabalho mais recente. Embora seja enfatizada a forte influência dos interesses agroindustriais na gestão do território regional, reconhece-se a existência de uma ‘convergência de interesses’ entre os dois atores:

“...de certa forma, os interesses setoriais dos grupos agroindustriais (ampliação da produção, do número de produtores integrados, e da política de crédito no estilo produtivista) convergiam aos requisitos para o desenvolvimento regional (adoção de inovações tecnológicas, ampliação da produção, do emprego com inclusão social e do crescimento econômico regional) (ibid, p. 81).

A análise das relações entre agroindústria e produtores em termos de uma “convergência de interesses”, pode ser enriquecida com a utilização da abordagem da Economia da Proximidade. A constituição do SIP, base para a emergência de um APA, pode ser pensada, para utilizar a expressão de Colletis & Pecqueur, como resultado de um encontro produtivo entre F-T para resolver um problema produtivo inédito: a produção e industrialização de carnes de aves e suínos. O entrelaçamento das dinâmicas empresariais e territoriais se deu com base em uma ampla “convergência de estratégias”, das empresas e dos territórios, resultando na conformação de um APA extremamente dinâmico.

4.4.2 A construção das formas de coordenação

A discussão desta seção complementa o quadro das estratégias adotadas pelas empresas agroindustriais nos anos 80, ressaltando as modificações introduzidas em suas formas de relacionamento com o setor agropecuário para obtenção de matéria-prima.

Em primeiro lugar, é preciso fazer algumas considerações a respeito da especificidade da etapa de produção agropecuária. Vale lembrar que os produtos finais são seres vivos e, portanto, se constituem em matéria-prima de difícil homogeneização para as agroindústrias de carnes. A combinação de características biológicas próprias dos animais com a heterogeneidade do desenvolvimento tecnológico nos diversos segmentos da agroindústria, resulta também em sistemas produtivos com características bastante diferentes. Assim, observa-se que o extraordinário desenvolvimento da

biotecnologia aplicado à avicultura foi rapidamente incorporado, reduzindo drasticamente a disparidade de sistemas técnico-produtivos e resultando em produtos com características mais homogêneas. Na suinocultura, tradicionalmente, a incorporação de tecnologia se dá de forma diferente, resultando em sistemas produtivos fortemente determinados pelo ritmo de reprodução biológica dos animais.

É preciso considerar também, conforme discutido na Seção 4.1.1, que cada segmento passou a fazer parte das atividades das empresas em momentos e em condições diferenciadas. Em primeiro lugar, dever-se considerar que produção e abate de suínos é anterior ao ingresso da Perdigão e da Sadia nesta atividade, que se deu pela aquisição de outros frigoríficos. Portanto, já existia no oeste catarinense uma produção de suínos independente, levada a cabo por agricultores de pequeno porte (os colonos)⁹¹. Inicialmente, as formas de obtenção da matéria pelos frigoríficos não implicaram em interferências na produção agropecuária. Nos anos 50, com a introdução de reprodutores de suínos ‘tipo carne’, se inicia uma fase de maior articulação dos frigoríficos com os suinocultores. No entanto, até meados dos anos 80, o sistema de produção predominante continua sendo o de criação em ciclo completo (toda a atividade de criação era realizada por um único suinocultor) e as relações contratuais ainda são permeadas por elevado grau de informalidade e fluidez⁹².

Os contratos geralmente não previam a manutenção da posse dos insumos (ração e medicamentos) pela agroindústria, já que estes eram comprados pelo produtor, que era proprietário também dos animais, além das instalações e equipamentos. Havia a exigência de exclusividade para a compra de insumos da agroindústria, que detinha também a exclusividade da compra do produto (suínos e aves), mas na prática esta não era atendida. Seguindo orientação do serviço público de extensão rural, os suinocultores utilizavam ração ‘caseira’, produzida por eles mesmos em suas propriedades. Comparando com a avicultura, na suinocultura o produtor possuía maior controle sobre a utilização dos insumos e aquisição dos reprodutores. De modo geral, os suinocultores possuíam maior autonomia em relação à agroindústria, ou seja, maior controle sobre o processo produtivo e sobre a forma de organização de seu trabalho (Mior, 1992:283).

O início das atividades com o segmento de aves seguiu uma trajetória bastante diferente. As empresas catarinenses, primeiro, realizaram uma série de experimentos para a produção de aves e somente depois optaram pela adaptação da experiência de produção trazida dos Estados Unidos. Vale ressaltar que tratava-se de conhecimentos técnico-produtivos (o ‘pacote tecnológico’) e da forma contratual de coordenação da produção. Portanto, diferentemente da suinocultura, a avicultura foi uma atividade que, juntamente com seu ‘pacote tecnológico, foi introduzida pelas agroindústrias. Pode-se dizer, portanto, que a avicultura no oeste catarinense já nasceu ‘moderna’ e acaba, de certa forma, servindo de referência para o processo mais geral de modernização da agricultura brasileira.

Segundo Testa et al (1996), em contraste com o que ocorreu na avicultura, a modernização implementada na suinocultura a partir da década de 70 implicou em uma ruptura com o padrão tecnológico tradicionalmente dominante na atividade. Em

⁹¹ Attilio Fontana, da Sadia, relatou as oportunidades de negócios que poderiam se abrir a partir da produção de suínos existente: “*ali na colônia já havia uma criação de porcos (...) mas faltava mercado consumidor*” (apud, Espíndola, 1999:25).

⁹² No final da década de 1980 apenas 38% dos contratos eram escritos, 37% verbais e 23% eram apenas cadastros feitos junto a agroindústria (Mior, 1992:300).

primeiro lugar, este processo implicou em um aumento do uso de insumos externos à unidade de produção. Posteriormente, a partir de meados dos anos 80, foi introduzido o sistema de produção especializado e em parceria, de forma semelhante ao que já era praticado na avicultura.

Ocorreu, portanto, uma dupla modificação: na forma de organização do processo produtivo e nas relações contratuais. A atividade de criação de suínos, que era toda realizada por um único suinocultor, passa a ser realizada em dois ciclos especializados de produção: um suinocultor desenvolve a etapa de criação e outro cuida da terminação. Além desta segmentação do processo produtivo, que como se verá adiante envolvia também um aumento na escala de produção, a nova configuração contratual prevê o fornecimento de leitões, ração e os serviços de assistência técnica pela agroindústria e o criador entra com as instalações e mão-de-obra. Trata-se, portanto, de um processo de intensificação da articulação das agroindústrias com os suinocultores, configurando o que se convencionou denominar de “sistema integrado de produção”.

O estreitamento das relações entre os atores implicou em maior controle do processo produtivo pela agroindústria e perda de autonomia dos produtores. Até o final dos anos 80 o caráter mais fluido das relações contratuais, que resultava em maior autonomia dos suinocultores, atendia os interesses da agroindústria na medida em que ela se “*desvencilhava dos riscos relativos ao processo produtivo, da produção do alimento para os suínos, milho e soja, e ainda, da produção de leitões*” (Mior, 1992:283). Dentre os fatores que contribuíram para modificar estas relações destaca-se a necessidade, intensificada a partir do final da década de 80, de se garantir tanto a estabilidade da oferta como a qualidade da matéria-prima.

Estas mudanças nas relações contratuais podem ser melhor compreendidas a partir de uma referência aos vários tipos de contratos. Não é a intenção aqui fazer uma revisão da literatura sobre contratos de produção, mas apenas destacar os três tipos de contratos que aparecem com maior frequência nestes estudos: 1) contratos de comercialização (*market-specification*); 2) contratos de produção e gerenciamento (*production management*); e 3) contratos de fornecimento de recursos (*resource providing*). O primeiro tipo trata-se de simples contratos de compra e venda realizados antes da produção; o segundo tipo prevê maior controle do comprador que pode especificar e/ou monitorar as práticas de produção; e o terceiro tipo implica em maior controle do comprador, que assegura a compra do produto final, supervisiona o processo produtivo e fornece os insumos principais. Este último tipo de contrato configura uma situação denominada na literatura de ‘quase-integração vertical’ (Hobbs & Young, 2001; Rehber, 1998; Runsten & Key, 1996).

Uma rápida confrontação com a tipologia acima sugere que o tipo de relações contratuais tradicionalmente existentes no segmento de suínos se aproximava mais do segundo tipo de contrato. Com as mudanças introduzidas a partir de meados dos anos 80, os contratos para produção de suínos, a exemplo daqueles já implementadas na avicultura, se assemelham mais ao terceiro tipo, os contratos de ‘fornecimento de recursos’. No entanto, como observa Mior (1992:289), a análise destas mudanças não deve se ater somente aos aspectos “formais” e “objetivos”, ou estritamente contratuais, é preciso também considerar os elementos “subjetivos”, ou não comerciais.

Para se captar as nuances deste processo é preciso compreender que se trata de um conjunto de mudanças que afeta de forma significativa os mecanismo de

coordenação contratual. Um bom ponto de partida para abordar este processo é a análise das modificações introduzidos no serviço de assistência técnica das agroindústrias. A partir de meados dos anos 80, especialmente a Sadia, por meio do Projeto 21 e a Perdigão, com a fundação Serviço Rural Perdigão, promoveram importantes modificações nas suas formas relacionamento com os produtores, ou seja, nos mecanismo de coordenação da produção de matéria-prima. Na próxima seção será abordado somente o caso da Perdigão⁹³.

4.4.3 Perdigão: Autoridade, Incentivo e Confiança

A Perdigão foi uma das primeiras empresas a introduzir modificações substanciais na relação com o setor produtor de matéria-prima. Além das modificações nas formas de organizar a produção, como a segmentação da produção de suínos, foram introduzidas importantes mudanças nos mecanismos de coordenação. A discussão a seguir procura mostrar que os mecanismos de coordenação adquiriram maior complexidade com a introdução de mecanismos de incentivo e confiança, combinados aos de autoridade e dependência.

As mudanças na postura da empresa se iniciam em 1984 no segmento avícola, com a transformação do “contrato de integração” em “contrato de parceria” e toma corpo com a criação do Serviço Rural Perdigão, que substitui o antigo departamento de fomento e integração. Segundo Mior (1992), quatro fatores explicam a criação deste Serviço e a especificidade do relacionamento da empresa com os seus fornecedores de matéria-prima: 1) O serviço é criado no bojo de um processo de reestruturação que visava a profissionalização da sua administração; 2) novas exigências de qualidade colocadas especialmente pelos países importadores de seus produtos, como o Japão; 3) desestímulo dos produtores com as atividades integradas; e 4) o peculiar relacionamento da empresa com a Associação dos Avicultores (329).

Os problemas relacionados ao segundo e terceiro fatores explicam, em boa medida, os dois objetivos básicos da reestruturação do serviço de assistência técnica: personalização e ampliação de seu escopo. Isto implica que a assistência técnica passaria a ser orientada para o conjunto das atividades dos agricultores e não somente para a avicultura ou suinocultura integradas. Uma das formas encontradas para introduzir um componente de motivação na relação com os produtores foi a progressiva utilização da denominação ‘parceria’ em lugar de ‘integração’⁹⁴. Para ilustrar a forma como estas mudanças eram concebidas, vale reproduzir alguns trechos de entrevistas realizadas por Mior (1992) com diretores da empresa:

"Não havia desistência de integrados, o que faltava era um estímulo maior para que esse produtor se interessasse mais pela atividade e isso foi dado com a personalização que nós estamos dando com o início do nosso trabalho via Serviço Rural Perdigão"

"Em tempos passados as coisas foram mais impostas, hoje há uma necessidade tanto do nosso parceiro, do nosso produtor, como da indústria, há uma reciprocidade entre os dois. Hoje em dia nós queremos mais o nosso produtor como parceiro..." (ibid p. 327-8).

⁹³ Para uma discussão sobre o Projeto 21 da Sadia, consultar Mior (1992) e Espindola (1999)

⁹⁴ Para maiores detalhes sobre o ‘sistema de parceria’ utilizado na Perdigão, consultar Giordano (1995).

Em relação ao novo escopo da assistência técnica, é importante ressaltar que a existência de uma inter-relação das diversas atividades no interior da propriedade já era, especialmente em Santa Catarina, um pressuposto para o serviço público de extensão que, em função deste fato, concebia o trabalho de extensão de forma sistêmica⁹⁵. A incorporação desta concepção de assistência técnica visava preservar e tornar economicamente sustentável a diversificação de atividades, típica da produção agrícola familiar da região, e de forma mais específica, tornar as atividades integradas mais atrativas.

A forma peculiar assumida pelo relacionamento da empresa com a Associação dos Avicultores do Meio-Oeste Catarinense, constituída em 1982, foi de fundamental importância para a edificação de uma “cultura” de parceria. Algumas particularidades desta associação ajudam a compreender o conteúdo desta relação. Em primeiro lugar, ao contrário das outras associações e sindicatos ligados à indústria de carnes do Estado, a sua abrangência é bastante circunscrita em termos geográficos e sociais – seu quadro de associados se limita aos avicultores fornecedores da Perdigão. Contrastando também com as outras organizações representativas dos avicultores e suinocultores, o conteúdo das suas demandas, como o aumento da produtividade e modernização dos equipamentos, revela uma postura mais de colaboração, de busca de interesses comuns, do que de conflito com interesses da empresa.

Esta postura direcionada para a busca de interesses comuns fica bastante evidente se observarmos que no âmbito da Associação dos Avicultores também se passou a falar em relações de ‘parceria’, ao invés de ‘integração’. Esta nova forma de conceber a relação entre produtores e agroindústria fica bastante evidente na seguinte declaração de um dos dirigentes da Associação:

“...porque entendíamos que a integração era uma parceria e esta parceria pressupõe direitos e obrigações de ambas as partes, da empresa integradora como do produtor, o que antes não existia. Não existia o estabelecimento deste relacionamento jurídico do integrado com a empresa” (apud Mior, 1992:276).

A semelhança com o discurso dos dirigentes da empresa é flagrante. No entanto, a referência a algumas ações empreendidas em conjunto, pela associação e pela empresa, exemplifica melhor a relação de parceria: 1) Implantação de uma fábrica de adubos, utilizando a cama dos aviários, com 30% das ações pertencentes à associação; 2) Implantação de uma loja da associação, para comercialização de equipamentos para os aviários. Assim como a fábrica de adubos, a loja também se localiza em uma área pertencente à empresa; e 3) Constituição, no final de 1990, de um fundo financeiro para financiar a substituição dos equipamentos dos aviários. A contribuição da empresa consistia no repasse para a associação de um adicional de 5% do valor de cada lote de frango entregue pelos produtores⁹⁶.

A especialização da produção e ampliação da escala

Com as mudanças introduzidas, passaram a coexistir, basicamente, três sistemas de criação de suínos, o ciclo completo e os ciclos de iniciação e de terminação. A separação da etapa de produção de leitões da etapa de terminação, trouxe à tona três

⁹⁵ Para uma discussão mais detalhada deste tema, consultar Mior (1992), especialmente o capítulo 3.

⁹⁶ Giordano (1995) fornece outros exemplos do que o autor chama de “sólida relação de mútua confiança” entre a empresa e a associação dos avicultores.

importantes questões. Em primeiro lugar, coloca-se a questão da existência de economias de escala na suinocultura. A partir de alguns estudos, como o realizado por Pinheiro et al em meados dos anos 80, pode-se concluir que as economias de escala são mais significativas nos sistemas especializados (produção de reprodutores, produção de leitões e terminação) do que no ciclo completo (apud Mior, 1992)⁹⁷.

Em segundo lugar, coloca-se a questão da forma de coordenação de cada fase ou ciclo de produção. Aqui a comparação com a avicultura é bastante ilustrativa. Enquanto nesta atividade a fase inicial, a produção de pintinhos, é internalizada pela agroindústria, na suinocultura a fase de produção de leitões continuou sendo deixada com os suinocultores. Qual a explicação para se optar pela coordenação contratual nesta fase de produção e não pela coordenação hierárquica, como no caso da avicultura? A explicação para esta especificidade da coordenação na fase inicial de produção de suínos, segundo Mior, está na impossibilidade de se controlar de forma industrial o processo de reprodução de suínos. Enquanto no processo de reprodução das aves é possível controlar a produção de pintinhos por meio das incubadoras automatizadas, no caso dos suínos o parto é de difícil programação e envolve riscos. Portanto, por não poder ser *“reproduzido industrialmente é que a indústria se desvencilha do risco de produzir leitões”* (ibid, p. 335).

Por último, diretamente relacionada a estas duas questões, surge uma terceira: com a especialização da produção de suínos implementada pela Perdigão, emergiu um novo perfil de produtores integrados, especialmente na etapa de produção de leitões. Tratam-se de médios e grandes produtores, com uma média de 150 matrizes cada um, que passam a conferir à produção de suínos um caráter mais empresarial e capitalista. Normalmente, os proprietários destas granjas possuem outras atividades, às vezes mais importantes para formação de sua renda, e assumem uma função mais gerencial, deixando a execução das atividades para trabalhadores assalariados (ibid p. 335).

Vale ressaltar que a busca da integração com produtores capazes de operar em uma escala de produção maior, foi uma estratégia original e pioneira da Perdigão. Este é um fato marcante porque, além de seus desdobramentos posteriores, contribuiu para questionar um consenso difundido entre profissionais da área e pesquisadores. De forma geral postulava-se a existência, confirmada por evidências disponíveis, de uma ‘afinidade eletiva’ entre a agroindústria e a agricultura de base familiar. De maneira mais específica, acreditava-se que a adequação da produção familiar seria ainda maior nos casos em que o processo de produção, além de intensivo em trabalho, fosse também de difícil programação, que é precisamente o caso da produção de leitões.

A singularidade deste processo se revela também quando se busca as razões que levaram a empresa a adotar tal estratégia. Em primeiro lugar, associada à possibilidade de captação de economias de escala com a especialização, pode-se apontar a maior rentabilidade da fase de produção de leitões, comparada com o ciclo completo e a fase de terminação. Além desta condição básica, vale observar que já existia na região uma experiência bem sucedida de utilização de mão-de-obra contratada nas atividades de produção de leitões, que eram os Condomínios de Suinocultores, constituídos a partir do início dos anos 80⁹⁸. Segundo Mior, os bons resultados obtidos pelos condomínios

⁹⁷ Na verdade, o estudo revela que a partir de um número relativamente pequeno de matrizes, cerca de 40, começa a haver deseconomias de escala no ciclo completo de criação (Mior, 1992:294).

⁹⁸ Os Condomínios se constituíram como uma forma autônoma de organização, em âmbito comunitário, dos agricultores familiares não integrados à agroindústria. Para uma discussão mais aprofundada

serviram como uma espécie de subsídio para as estratégias de alguns grupos, que se apropriaram, parcialmente, desta forma de organização da produção (ibid p.224).

Para colocar esta questão em outros termos, pode-se dizer que aqui temos outro exemplo da grande capacidade da Perdigão de imitação e adaptação, ou seja, de aprendizagem com experiências bem sucedidas. Os outros exemplos mais evidentes são os casos da adoção da utilização de contratos de produção na avicultura e o desenvolvimento do Chester, que seguiram, de forma adaptada, as estratégias já adotadas por sua maior concorrente.

4.4.4 Reestruturação agroindustrial e ‘amadurecimento’ do cluster

A terceira fase da trajetória do APA/OC é marcada pelas mudanças introduzidas pelo processo de reestruturação agroindustrial dos anos 90. A fase anterior foi marcada por uma convergência das estratégias das empresas e do território. Nos termos de Mior (2003), havia uma convergência entre os interesses setoriais dos grupos agroindustriais e os requisitos do desenvolvimento regional. Em contraste, as mudanças implicadas nesta fase da trajetória do APA/OC foram vivenciadas pelos atores locais como uma crise regional que se consubstanciava basicamente em dois fatores: crescente exclusão dos pequenos produtores do SIP e possibilidade de migração das agroindústrias para o Centro-Oeste⁹⁹.

De fato, o aumento das escalas de produção na fase agropecuária, devido principalmente à crescente difusão dos ciclos de produção especializados na suinocultura, tem levado a um aprofundamento da exclusão dos pequenos produtores do SIP. Alguns dados específicos da suinocultura ilustram esta situação. De acordo com o estudo de Testa et al (1996), o número de agricultores que tinha a suinocultura como principal fonte de renda era de 67 mil em 1980, caiu para 30 mil em 1990 e para 20 mil em 1995. Segundo estimativas mais recentes, restavam apenas 15 suinocultores em 2002 (Mior, 2003). Considerando o importante papel desempenhado pela agricultura de porte familiar na economia, não é difícil entender porque a crise no relacionamento das agroindústrias com os pequenos produtores foi vista como um prenúncio de uma crise regional.

A associação de uma crise regional à ‘migração’ das agroindústrias para o C.O, certamente ganhou um duplo reforço na segunda metade da década. Em primeiro lugar, porque houve um aumento dos investimentos das empresas nesta região. Mas é preciso considerar também que nas novas unidades industriais das empresas catarinenses no C.O buscou-se a integração com produtores de grande porte, o que pode ter reforçado a idéia de uma saturação do modelo de integração com pequenos produtores em Santa Catarina.

Estes dois fatores são fundamentais para se compreender as mudanças ocorridas na região de origem das empresas líderes, mas possuem alcance limitado. Em primeiro lugar, porque estes fatores refletem apenas parcialmente o processo de reestruturação agroindustrial. Além disto, no instrumental utilizado na análise destas questões predomina a lógica da abordagem de cadeias produtivas. Deixa-se, portanto, de considerar as implicações destes e de outros elementos do processo de reestruturação,

consultar Mior (1992, capítulo III).

⁹⁹ As idéias de uma crise regional associada à exclusão de parte dos agricultores familiares e à saída das agroindústrias para o Centro-Oeste encontram-se nos trabalhos de Testa et al (1996) e Santos Filho et al (1999), respectivamente.

como os movimentos de desverticalização das empresas, para a dinâmica territorial da região.

Como se verá em seguida, o trabalho de Mior procura analisar, com base na utilização da noção de *cluster*, a reestruturação agroindustrial como um processo aberto e contraditório. Isto implica que longe de uma visão homogeneizadora, a análise foca os elementos de uma crise, mas procura igualmente ressaltar as possibilidades abertas por este processo para o desenvolvimento da região.

A abordagem utilizada por Mior (2003) compartilha o reconhecimento de que a noção de cadeia produtiva é um importante instrumento para análise da agroindústria de carnes, mas possui também importantes limitações. O foco no encadeamento vertical das distintas fases do processo produtivo, por exemplo, é indispensável para a compreensão das estratégias das empresas do segmento de aves e suínos. Já foi mostrado anteriormente que a trajetória das empresas líderes, em especial, foi fortemente marcada por um amplo domínio da cadeia, em função das estratégias de verticalização tanto para as fases anteriores quanto para as posteriores ao abate e processamento. No entanto, devido ao seu caráter a-espacial e o foco nas relações verticais entre os agentes, a noção de cadeia é insuficiente para a compreensão dos componentes territoriais dos processos agroindustriais.

A pouca importância dada aos aspectos territoriais é também influenciada pelo fato de que as estratégias empresariais, compartilhadas por todos os segmentos das cadeias, são voltadas para a busca de mercados externos à região. Com isto, difundiu-se no oeste catarinense, especialmente entre formuladores de políticas, pesquisadores e políticos, a idéia de um descolamento entre o funcionamento da cadeia produtiva e os processos de desenvolvimento territorial, local ou regional. No entanto, o próprio desenvolvimento das cadeias produtivas impõe padrões de especialização em determinadas fases da produção e externalização pelas empresas de algumas atividades econômicas. Estes processos engendram uma maior complexificação dos encadeamentos técnico-produtivos e das relações entre os diversos agentes econômicos e instituições presentes no território (ibid, p. 45).

Uma análise que procure dar conta da maior complexidade dos processos agroindustriais, incluindo a consideração de seus desdobramentos espaciais, exige a utilização de um instrumental teórico mais abrangente do que a noção de cadeias. Conforme discutido nos capítulos iniciais, a vantagem das abordagens que enfatizam a aglomeração espacial das atividades econômicas, é que a ‘dimensão territorial’ é o pressuposto, o ponto de partida, e não um mero componente da abordagem que pode ser eventualmente mobilizado.

Mior (2003) optou pela utilização da noção *cluster* para analisar os processos agroindustriais ocorridos no oeste catarinense, enfatizando as mudanças decorrentes da reestruturação dos anos 90. Não é a intenção aqui reproduzir toda a fundamentação teórica, mas vale destacar um dos componentes da noção utilizada, que é a distinção entre dois estágios de desenvolvimento de um *cluster*: incipientes e maduros¹⁰⁰. De acordo com esta classificação,

“os clusters incipientes passariam de uma fase de exportação de recursos naturais brutos e, à medida que fossem se transformando em maduros,

¹⁰⁰ Esta distinção se baseia no trabalho de Ramos (1998).

passariam a exportar produtos processados e, até mesmo, fazendo investimentos no exterior” (ibid, p. 48).

O amadurecimento do *cluster* do oeste catarinense está diretamente associado ao processo de reestruturação agroindustrial, especialmente às estratégias de desverticalização das grandes empresas.

Desterritorialização e re-territorialização

Em primeiro lugar, vale ressaltar que Mior (2003) compartilha a visão de que não há evidências para se falar em uma ‘migração’ das agroindústrias para o C.O. Na verdade, o que está ocorrendo é um nítido processo de expansão das grandes empresas, que contempla simultaneamente a implantação de novas unidades em outras regiões e o aumento de investimento na região de origem. Este é também o caso da Perdigão, que passou a combinar a implantação de um grande projeto agroindustrial em Rio Verde-GO e o aumento dos investimentos no Oeste Catarinense (ibid, p.132).

A novidade na abordagem de Mior é que a dimensão espacial das estratégias empresariais e a questão da distribuição geográfica da agroindústria de aves e suínos são abordadas a partir das noções de desterritorialização e re-territorialização. A primeira noção é utilizada para explicar a progressiva ocupação dos espaços nacionais pelas empresas catarinenses, que vale lembrar se inicia antes dos anos 90. A noção de re-territorialização se aplicaria aos seguintes processos:

“a) re-posicionamento das grandes agroindústrias convencionais na região Sul, visando aproveitar novas oportunidades de exportação de carnes, principalmente suínas (...) e, b) desenvolvimento de segmentos especializados no fornecimento de insumos, máquinas e equipamentos para a produção e industrialização de carnes na região Oeste” (ibid, p. 125).

O surgimento destas atividades, em decorrência da desverticalização das grandes empresas, implicou na abertura de oportunidades para a constituição de pequenas empresas especializadas em alguns destes segmentos, configurando um processo de amadurecimento do *cluster*. Portanto, a noção de re-territorialização da agroindústria de carnes, ocorrida especialmente a partir de meados dos anos 90, está diretamente associada ao processo de amadurecimento do *cluster*, que se consubstancia principalmente no surgimento de novas atividades econômicas.

A utilização desta noção cumpre um papel importante, na medida em que permite ao autor abordar as transformações ocorridas no Oeste Catarinense como um processo contraditório, marcado ao mesmo tempo por uma crise, exclusão de parte dos agricultores familiares da integração e saída das agroindústrias da região, e pelas novas possibilidades abertas pela reestruturação agroindustrial.

A desverticalização e surgimento de novos agentes no *cluster*

Conforme analisado anteriormente, uma das principais características da reestruturação agroindustrial foi a desverticalização e externalização de algumas atividades das grandes empresas. No início este processo atingiu algumas das atividades

acessórias: serviços de transporte, manutenção mecânica e elétrica, construção civil, funilaria etc. A partir de meados de 90, o processo atinge algumas atividades importantes para as empresas, como abate de bovinos e áreas de soja e trigo. As principais atividades e agentes econômicos surgidos a partir deste processo estão relacionados com os seguintes segmentos: setor metal-mecânico; indústria de aditivos; frigoríficos de abate de suínos; indústria de rações; novos sistemas de integração na suinocultura; e pequenas e médias agroindústrias¹⁰¹.

O surgimento de novas empresas setor metal-mecânico se deu de uma forma bastante inusitada. Primeiramente, a externalização de serviços de manutenção mecânica e elétrica provocou o surgimento de pequenas empresas de prestação de serviços de assistência técnica. A partir destas experiências, em um típico processo de *learning by doing*, estas empresas começaram a desenvolver e fabricar equipamentos e pequenas máquinas para a indústria frigorífica, chegando, inclusive, ao patenteamento de algumas delas. Em relação ao segmento de aditivos e conservantes utilizados na produção de alimentos industrializados, merece destaque uma importante inovação introduzida pela Allimentos Engenharia Ltda, uma pequena empresa constituída em 1995 por um ex-funcionário do frigorífico Chapecó. Trata-se de um processo mais econômico, cerca de cinco vezes mais barato do que o processo utilizado, de obtenção da proteína funcional da carne. Para o desenvolvimento da inovação a Allimentos contou com a parceria de uma empresa de equipamentos que prestava serviços para a Sadia.

Está começando a surgir na região, frigoríficos especializados em abate de suínos fora de padrão, como as matrizes e os reprodutores. Estes frigoríficos são empresas cuja atividade principal está voltada para prestação de serviços para empresas de maior porte como a Chapecó, a Cooperativa Central Oeste Catarinense e a Perdigão. Nos últimos anos registrou-se também na região um grande aumento de número de empresas ligadas à produção de ração e outros insumos destinados à alimentação e nutrição animal. É importante lembrar que nos anos 70 e 80, praticamente toda a produção de ração foi internalizada pelas próprias agroindústrias, restando pouco espaço no segmento para as empresas especializadas. Este dado é importante, entre outras coisas, porque implica em maior diversificação da indústria de rações e abre novas possibilidades para a produção de suínos.

Assim, nos anos 90 começa a ganhar importância na região um novo tipo de agente econômico: os integradores independentes. Tratam-se, principalmente, de suinocultores de grande porte, produtores de reprodutores e comerciantes que passaram a contratar pequenos suinocultores, geralmente ex-fornecedores das agroindústrias, para incrementar a produção de leitões ou animais terminados. Geralmente os integradores fornecem as matrizes, ração, concentrado, ou até mesmo, recursos financeiros para os pequenos suinocultores. As diferenças mais significativas em relação ao sistema de interação com as grandes empresas, são: maior flexibilidade e informalidade da relação contratual e importância dos laços pessoais entre o pequeno produtor e o integrador. Parte dos produtos são destinados aos mercados de São Paulo e Minas e gerais e a outra parte é fornecida às agroindústrias de Santa Catarina.

Devido ao acelerado processo de concentração agroindustrial, especialmente nos anos 70 e 80, as pequenas agroindústrias praticamente desapareceram da região. Nos

¹⁰¹ Para o detalhamento destas atividades será utilizado de forma extensiva o Capítulo 3 do trabalho de Mior (2003).

anos 90, em decorrência da reestruturação e amadurecimento do *cluster*, começam a ressurgir empresas frigoríficas de pequeno porte. Isto tem ocorrido de forma mais significativa no segmento de suínos, mas, embora em menor quantidade, registram-se também importantes empreendimentos para abate e processamento de aves.

A emergência, no contexto dos anos 90, de pequenas e médias agroindústrias está relacionada não somente à existência de uma fatia do mercado não atendida pelas grandes empresas, mas também às maiores facilidades de acesso aos chamados “requerimentos da produção”. O próprio processo de concentração da produção fez surgir uma rede, ampliada e diversificada a partir dos anos 90, de fornecedores especializados (produtos, insumos e matérias primas) e prestadores de serviços relacionados tanto à produção quanto ao abate e industrialização de suínos e aves. Em outros termos, a estruturação e fortalecimento das pequenas e médias agroindústrias se devem ao processo de amadurecimento do *cluster*, fazendo surgir os “efeitos de aglomeração” (ibid, p. 149).

4.5 –O Processo de Implantação da Perdigão e a Emergência do Arranjo Produtivo Agroindustrial de Rio Verde-GO

Os trabalhos que discutem a implantação do Projeto Buriti apresentam em comum a identificação, com pequenas variações, dos seguintes fatores para explicar a escolha de Rio Verde para sediar a nova unidade da Perdigão: disponibilidade de matéria-prima; clima, solo e relevo; localização geográfica; e incentivos fiscais¹⁰².

A disponibilidade de matéria-prima para a produção de aves e suínos pode ser assegurada pela produção de grãos grande escala, principalmente soja e milho, mas também sorgo e milheto, que são potenciais substitutos do milho. Além da avaliação da capacidade atual de produção, deve ser considerado também o grande potencial de aumento da oferta e redução dos preços (Helfand & Rezende,1999). Vale ressaltar também a importância da existência no município de unidades de esmagamento de soja, como a Comigo, para o fornecimento de farelo de soja, uma vez que nos planos da empresa não contemplam os negócios ligados ao óleo de soja (Faveret Filho & Paula,1998);

A grande oferta de grãos na região está associada a uma estrutura produtiva baseada em médios e grande produtores que operam em grande escala, utilizam as tecnologias mais modernas, apresentam capacidade de gerenciamento e, especialmente, possuem capacidade de investimentos. Além disto, a região possui também condições de clima, solo e relevo favoráveis, apresentando baixa amplitude térmica e baixa umidade relativa do ar (menores variações de temperatura implicam em custos menores dos equipamentos); regularidade pluviométrica (menor incerteza quanto à oferta de grãos); condições do solo que possibilita o reaproveitamento dos dejetos suínos e da cama de frango; topografia plana ou suavemente ondulada (favorece a instalação de granjas de maior porte).

A localização geográfica do município, como será mostrado adiante, também desempenhou um importante papel na escolha da empresa. A localização na região central do país possibilita vantagens na distribuição dos produtos para a própria região C.O, para o Distrito Federal, para algumas localidades no interior de Minas Gerais e São Paulo e para os estados do Nordeste. Portanto, o alvo que a Perdigão pretendia atingir a

¹⁰² Os trabalhos consultados são: Faveret Filho & Paula (1998), Helfand & Rezende (1999), Fernandes Filho & Queiroz (2001), Falcão & Medeiros (2001), Brum & Wedekin (2002), França (2003).

partir da nova unidade industrial não era os mercados do Rio de Janeiro e da capital paulista, como aparece no trabalho de Helfand & Rezende (1999).

Na maioria dos trabalhos a ênfase maior é sobre os incentivos fiscais concedidos pelo Governo de Goiás. Vale ressaltar que o processo de escolha da sede da nova unidade afunilou para dois municípios: Rio Verde-GO e Patos de Minas-MG. A “guerra fiscal” foi ganha por Goiás, que apresentou maior diferimento do ICMS. Na época da negociação estava em vigor em Goiás o Fomentar, programa de incentivos fiscais que era centrado basicamente no financiamento de 70% do ICMS com juros de 2,4% ao ano sem correção monetária e a prazos de até 25 anos¹⁰³. No entanto, a vantagem de Goiás na disputa deve ser creditada também à possibilidade de utilização dos recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). Com se verá adiante, os recursos do FCO cumprem um papel fundamental para o financiamento das granjas dos parceiros da Perdigão. As condições de financiamento para as granjas de aves e suínos são: prazo de 12 anos e juros de 6% mais a TJLP, com redução (“rebate”) de 45%.

A consideração deste conjunto de fatores para explicar a decisão locacional da Perdigão, implica no reconhecimento, pelo menos implícito, das limitações do modelo clássico de localização industrial centrado na análise nos custos dos fatores de produção e custos de transporte. No entanto, se a ampliação do rol de fatores possui o mérito de oferecer uma explicação mais abrangente, por outro lado, não se questiona outro aspecto básico do modelo clássico, que é a consideração dos fatores como dados ou preexistentes.

O eixo central do argumento aqui desenvolvido é que o ‘modelo da localização’, baseado na alocação de fatores preexistentes, é inadequado ou, no mínimo, insuficiente. Em primeiro lugar é preciso observar que, apesar da ampliação dos fatores considerados, a ênfase da discussão sobre a decisão locacional tem sido na acessibilidade e preço do milho e soja. Isto se justifica porque estes insumos, utilizados na fabricação de ração, constituem parte significativa dos custos de produção dos animais (aves e suínos), que são a base para a atividade de transformação industrial da empresa. Por mais óbvio que pareça é preciso observar que, neste caso, o fator de produção básico para a empresa não existe ‘enquanto tal’.

Este fato parece não ter importância porque o que está em questão não é somente localização de uma empresa, mas a implantação de um ‘complexo agroindustrial’ ou de um ‘sistema integrado de produção’ (SIP). Em outros termos, a processo de expansão da Perdigão, por meio da implantação de uma nova unidade industrial, não contempla um reexame das formas de coordenação, sobretudo da etapa de produção agropecuária. Neste sentido, o ‘fator’ matéria-prima (grãos), o principal insumo para o SIP, representa um potencial para se organizar a produção animal. Mas isto implica em reconhecer também que diferente do milho e do farelo de soja, aves e suínos não são ‘fatores’ preexistentes e a problemática colocada não é, portanto, somente de acessibilidade e preço.

Seguindo o referencial teórico discutido no capítulo anterior, a diferenciação dos fatores de produção pode contribuir para enriquecer a discussão sobre a questão da localização industrial. Neste sentido, não somente o fator matéria-prima, mas o conjunto dos fatores acima mencionados, podem ser considerados como recursos do território

¹⁰³ Atualmente, este programa foi substituído pelo Produzir, que apesar de algumas alterações, continua na mesma linha do programa anterior. A proposta é financiar 73% do ICMS por um prazo máximo de 15 anos, limitando a 2020, a juros de 2,4% ao ano, sem correção monetária.

que podem ser ativados para a produção e industrialização de carnes. A ativação destes recursos por meio da interação de diferentes agentes produtivos é um exemplo cristalino da noção de encontro produtivo.

Portanto, o processo de implantação da Perdigão em Rio Verde-GO pode ser melhor compreendido/explicado utilizando-se um modelo de relação F-T baseado na co-construção de ativos/recursos e ancoragem territorial. Para isto a discussão não pode se reduzir à implantação/localização da empresa, mas deve ser colocada em termos de um processo de emergência e conformação de um APA baseado nas cadeias de grãos e carnes.

Vale ressaltar, no entanto, que não é objetivo desta tese empreender uma análise das interações do conjunto de agentes localizados no APA de Rio Verde. O foco principal da discussão que se segue é o processo de implantação da Perdigão em Rio Verde-GO, desde a negociação com o governo do Estado até a implantação do ‘complexo agroindustrial’ previsto no Projeto Buriti.

Nas duas primeiras (sub) seções, o objetivo é fazer uma breve descrição da economia de Goiás e da Região Sudoeste, destacando o papel desempenhado pela Comigo para consolidação da região como grande produtora de grãos e a instalação das indústrias de processamento. O restante do capítulo é dedicado ao processo de implantação da Perdigão, que ‘completa’ um processo de verticalização para frente e se constitui portanto em um elemento chave para a constituição de um APA de carnes.

4. 5.1 O Estado de Goiás e a Região Sudoeste

O Estado de Goiás tem apresentado nos últimos anos índices de crescimento econômico superiores aos do país. Pode-se observar na Tabela 01 que ao longo dos anos 90 a economia goiana cresceu mais do que média nacional em todos os setores. Mas é preciso ter em conta que apesar do significativo crescimento da economia goiana, e também do Centro-Oeste, o processo de desconcentração da economia nacional ainda é bastante tímido. Isto pode ser ilustrado pela participação de Goiás e do Centro-Oeste no PIB do país, que passou de 1,75% e 5,16%, em 1990, para 2,09% e 7,20% em 2001, respectivamente. A participação dos estados no PIB do Centro-Oeste, também tem apresentado pequenas modificações. Na segunda metade da década de 90, a participação dos estados no PIB regional apresentou a seguinte configuração: Goiás com cerca de 28%, Mato Grosso com 16%, Mato Grosso do Sul com 15% e o Distrito Federal com cerca de 38% (Goiás em Dados, 2003).

Tabela 01 - Goiás e Brasil: Taxas médias anuais de crescimento do PIB por setores e períodos selecionados (%).

Setores	1990-94		1994-2001		1999-2001	
	Goiás	Brasil	Goiás	Brasil	Goiás	Brasil
Agropecuária	4,64	1,53	5,08	3,63	6,38	5,38
Indústria	1,30	0,14	3,12	2,16	4,14	0,65
Serviços	2,76	2,12	3,30	2,05	3,59	2,52
PIB <i>per capita</i>	0,34	-0,63	1,45	1,41	2,22	0,80
TOTAL	3,33	1,31	3,53	2,81	4,20	2,14

Fonte: SEPLAN/SEPIN - Gerência de Contas Regionais - IBGE – 2003

A Tabela 01 mostra que a agropecuária é o setor que apresenta as maiores taxas de crescimento, tanto no país como em Goiás. Vale ressaltar, no entanto, que a estrutura produtiva do Estado, especialmente a partir de meados dos anos 90, apresentou importantes modificações. A Tabela 02 mostra que no período de 1990-2001, a participação da agropecuária no PIB do Estado se manteve praticamente inalterada, o setor de serviços diminuiu a sua participação e a indústria aumentou em 10% a sua participação, chegando ao final do período com 35% do PIB estadual.

**Tabela 2- Estrutura do PIB por setor de atividade do Estado de Goiás
(1990 - 01)**

Ano	Estrutura do PIB por setores (%)			
	PIB	Agropecuária	Indústria	Serviços
1990	100	14,49	24,75	60,76
1991	100	13,58	25,30	61,12
1992	100	13,34	27,47	59,19
1993	100	16,22	26,73	57,05
1994	100	18,67	28,29	53,04
1995	100	18,07	26,07	55,86
1996	100	15,84	26,72	57,44
1997	100	15,87	29,40	54,73
1998	100	16,35	28,74	54,91
1999	100	16,16	29,56	54,28
2000	100	17,19	32,49	50,32
2001	100	17,54	35,03	47,43

Fonte: SEPLAN-GO / SEPIN/ Gerência de Estatísticas Socioeconômicas – 2003.

A agropecuária goiana é fortemente baseada na produção de grãos, leite e carnes. A produção de grãos em Goiás passou de 3,6 milhões de toneladas em 1990 para 9,8 milhões em 2002, o que representa 10% da produção nacional e confere ao estado o quarto lugar no ranking nacional. O destaque é para a produção de soja e milho, que representam cerca de 90% da produção de grãos do Estado. A participação destes produtos na produção total do país é de cerca de 12% e 7%, ocupando, respectivamente, o quarto e o sexto lugar no ranking da produção nacional destes grãos (Goiás em Dados, 2003).

Em relação à pecuária, Goiás também ocupa uma posição de destaque. O Estado é o segundo maior produtor de leite do país e possui o quarto maior rebanho bovino, 20 milhões de cabeças, o que representa 11% do rebanho nacional. A produção de suínos e aves também começa a ganhar espaço na economia do Estado, especialmente a partir da implantação da Perdigão em Rio Verde, que se inicia em 1998. O crescimento mais significativo se deu no segmento de aves, que registrou um aumento no rebanho da ordem de 85% no período de 1997-2002. Neste período o rebanho de aves passou de 17,8 milhões para 32,5 milhões de cabeças; e o Estado passou do 9º (nono) para o 6º (sexto) lugar na produção nacional de aves (ibid).

Por outro lado, o início das atividades da Perdigão nas áreas industrial e comercial a partir do ano de 2000 começa a produzir impactos também na balança comercial do Estado (Tabela 03).

Tabela 03 – Estado de Goiás: Principais produtos exportados

Especificação	(US\$ 1000 FOB)							
	2000		2001		2002		2003	
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %
Exportação	544.767	100,00	595.070	100,00	649.081	100,00	1.102.202	100,00

Complexo soja	331.949	60,09	286.996	48,23	313.262	48,26	655.468	59,47
Carne bovina	35.036	6,43	80.834	13,58	66.537	10,25	97.770	8,87
Carne suína	-----	-----	9.601	1,61	22.172	3,42	29.217	2,65
Carne de aves	-----	-----	5.387	0,90	22.125	1,64	43.950	3,98
Ouro	35.974	6,60	54.005	9,00	59.164	9,11	80.005	7,26
Ferronióbio	37.570	6,90	44.686	7,50	41.485	6,39	42.034	3,81
Amianto	27.478	5,04	21.215	3,6	28.849	4,44	35.849	3,25
Outros	76.760	14,09	92.346	15,52	95.487	15,71	117.909	9,70

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior/SEPLAN-GO/SEPIN

A pauta de exportações do Estado de Goiás é baseada em três ‘complexos’: soja, carnes e mineral. O complexo soja é de longe o mais importante, representando mais da metade do total das exportações do Estado¹⁰⁴. Merece destaque o importante crescimento das exportações de carne bovina e a diversificação da pauta de exportação com a inclusão das carnes de aves e suínos. Pode-se observar na Tabela 03 que, em apenas três anos, estes dois segmentos do complexo carnes já superaram os tradicionais produtos do complexo mineral, como o ferro e o amianto. No segmento de transformação industrial predomina a indústria de alimentos, mas há importantes tendências à diversificação da economia, com destaque para a indústria do vestuário e a farmoquímica.

Este impulso industrial está diretamente relacionado com as políticas de atração de indústrias do governo do estado de Goiás. Estas empresas foram beneficiadas pela política de incentivos fiscais. O Fomentar, criado em 1984 atraiu, apenas entre 1997 e a primeira metade de 2000, investimentos da ordem de R\$ 952,5 milhões, com a previsão de criar 47 mil novos empregos. Neste período foram aprovados 357 projetos e distribuídos créditos fiscais no valor de R\$ 9,04 bilhões, beneficiando 212 empresas.

O Fomentar era centrado basicamente no financiamento de 70% do ICMS com juros de 2,4% ao ano sem correção monetária e a prazos de até 25 anos. Atualmente, este programa foi substituído pelo Produzir, que apesar de algumas alterações, continua na mesma linha do programa anterior. A proposta é financiar 73% do ICMS por um prazo máximo de 15 anos, limitando a 2020, a juros de 2,4% ao ano, sem correção monetária. Além desses incentivos, as indústrias podem contar com recursos do FCO e do BNDES. Ainda contam com recursos alocados pelas prefeituras, que também tem em seus programas de governo políticas de atração de indústrias.

Historicamente o desenvolvimento da economia se localiza mais na metade sul do Estado, com destaque para o eixo Goiânia-Anápolis e a microrregião Sudoeste (cf. Estevam 1997). Esta tendência vem se consolidando nas duas últimas décadas, devido à grande capacidade destas regiões para atrair investimentos produtivos. O grande dinamismo destas regiões pode ser creditado, pelo menos em parte, à existência de alguns focos de aglomeração de industrial ou APLs.

A região do Centro Goiano é mais industrializada e urbanizada, sendo que somente as microrregiões de Goiânia e Anápolis concentram quase a metade da população de Goiás (5 milhões de habitantes). Os APLs mais importantes são os das indústrias do vestuário e a farmoquímica. A indústria de confecções possui cerca de 4 mil empresas e emprega aproximadamente 40 mil pessoas no Estado. A maioria é de micro e pequenas empresas, mas começa a se destacar empresas de médio e grande porte. Mais da metade das empresas estão concentradas basicamente no entorno das

¹⁰⁴ Vale ressaltar que a soja exportada é praticamente toda *in natura*: grãos, bagaço e outros resíduos.

duas maiores cidades, Goiânia e Anápolis, mas há também aglomerações significativas em cidades pequenas, especialmente Jaraguá na microrregião de Anápolis. Além disto, fora do Centro Goiano pode-se encontrar um significativo número de empresas em algumas cidades médias no Sudoeste Goiano, como Jataí e Rio Verde. Vale ressaltar que está em curso um conjunto de iniciativas das organizações do setor e de instituições governamentais que deverão dar novo impulso ao segmento. O foco destas iniciativas é a atração para Goiás de indústrias de fiação e tecelagem, que é o elo ausente da cadeia, já que o Estado é o segundo maior produtor de algodão do país (SEPLAN-GO, 2001).

A indústria farmacêutica assume uma crescente importância para a economia do Estado, que vem se destacando, especialmente, na fabricação de medicamentos genéricos. Praticamente todas as empresas estão localizadas no Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA). Este arranjo produtivo iniciou-se em nos anos 60, a partir de um núcleo de três empresas goianas, mas ganhou maior impulso na década de 90. Hoje contam-se 15 indústrias em operação, 14 em fase de implantação e 6 em processo de negociação para se instalarem no DAIA. Estima-se que hoje este segmento industrial emprega diretamente cerca 5 mil pessoas e gera de forma indireta cerca de 12 mil postos de trabalho. Em relação às políticas de apoio vale destacar a articulação da “Plataforma Tecnológica Farmacêutica de Goiás”, surgida de uma parceria entre MCT (FINEP e CNPq), Ministério da Integração e secretarias de C&T dos estados do Centro-Oeste. A Plataforma foi instalada em agosto de 2000 com participação do governo, universidade, associações empresariais e representantes do CNPq e FINEP (Lima, 2002).

O dinamismo da Região Sul, pelo menos em parte, está diretamente relacionado com sua posição privilegiada, próxima ao Sudeste do país, especialmente à região do Triângulo Mineiro e interior de São Paulo. Os maiores destaques são as microrregiões de Catalão e o Sudoeste Goiano. O dinamismo da microrregião de Catalão se deve em grande parte à tradicional presença das indústrias de mineração, que possuem um peso significativo na economia do Estado.

O Sudoeste Goiano, tradicionalmente o maior produtor de grãos do Estado, é uma das regiões goianas que mais crescem. Merece destaque a emergência do arranjo produtivo de carnes (aves e suínos), que tem como núcleo central o município de Rio Verde. Esta microrregião será discutida em maiores detalhes adiante.

A Região Sudoeste

A região Sul do estado de Goiás, que desde os anos 20, devido à implantação da estrada de ferro, experimentou um florescimento mercantil que permitiu o desenvolvimento de um sistema de produção mais urbano e comercial, é também a mais beneficiada pelas políticas de expansão agrícola. A “entrada” da soja em Goiás, carro-chefe da modernização agrícola no estado, se dá pelo Sudoeste, especificamente pelo município de Rio Verde, que desde a década de 50, apresentava a economia mais diversificada e dinâmica da região. Este município se constituiu em uma das áreas mais privilegiadas para implantação de projetos vinculados aos programas de incentivo do Governo Federal, sendo o único município do Sudoeste goiano beneficiado pelos recursos do POLOCENTRO em Goiás. A posição de maior produtor de soja fez com que Rio Verde se consolidasse como cidade-pólo, ou centro dinâmico, da região (Machado, 1996). Já em 1975, foi fundada no município a Comigo - Cooperativa Mista

dos Produtores Rurais do Sudoeste Goiano, que em breve se transformaria em umas das mais importantes na produção e processamento da soja do Centro-Oeste.

A partir do estudo de 04 municípios, Machado (1996) faz uma interessante discussão sobre a implantação da soja e dinamismo econômico. O município de Jataí, por exemplo, até a década de 70 apresentava características econômicas semelhantes às de Rio Verde, mas por ter ficado de fora do “boom” da soja, entre “1970 e 1985, quando o cultivo da soja apresenta os primeiros resultados significativos, Jataí pareceu ‘hibernar’ economicamente”. No entanto, a partir de meados dos 80, quando a produção da soja ganha um significativo impulso, Jataí começa a recuperar sua importância econômica na região.

No caso de Rio Verde, a estrutura fundiária favorece a agricultura de grãos em grande escala. De acordo com dados do Censo de 1996, 55% das propriedades tem mais de 100 ha, o que corresponde a 93% da área cultivada. Os estabelecimentos com mais de 1000 ha, cerca de 8% do total, ocupam 47% da área. Por outro lado, chamam a atenção para a situação dos agricultores que possuem menos de 100 ha, quase 50% do total, e que estão à margem da produção comercial de grãos e “com grande probabilidade ocupam as áreas de topografia menos favorável para a produção de grãos” (Couto & Monteiro, 1999).

Segundo dados do Censo do IBGE de 2000, a microrregião Sudoeste de Goiás, com seus 18 municípios¹⁰⁵, possui 433 mil habitantes, cerca de 9% da população do estado. O município de Rio Verde é o mais populoso da região, com 117 mil habitantes, mais de um quarto da população regional. O Sudoeste é o principal produtor de grãos e possui também os maiores rebanhos bovinos, suínos e de aves do Estado. No ano de 2003 a região produziu 5,4 milhões de toneladas de grãos, cerca de 48% da produção total do Estado. Com uma produção de 750 mil toneladas, o município de Rio Verde se destaca como o maior produtor de soja de Goiás, cerca de 12% do total produzido no Estado. Além disto, o município possui também maiores rebanhos de bovinos, suínos e de aves do Estado. Portanto, a região que já se destacava como a maior produtora de grãos, passa a desempenhar também um importante papel no segmento de carnes.

4.5.2 O protagonismo da Comigo: a tecedura da rede

“There were relatively few soybean farmers initially... a soybean network had to be formed by a series of actors” (Sousa & Busch, 1998:367).

A literatura dedicada ao estudo da modernização da agricultura brasileira é caracterizada por uma forte ênfase no papel das políticas públicas (créditos subsidiados) e, portanto, no papel do Estado como articulador e promotor das profundas modificações introduzidas no setor a partir dos anos 70. Este enfoque foi predominante também nos trabalhos dedicados ao estudo da modernização em nível (micro) regional. Além disto, as análises aplicadas a regiões específicas foram também influenciadas por uma visão ‘estruturalista’ que procurou interpretar a modernização das economias regionais a partir do paradigma centro-periferia. De acordo com uma interpretação corrente nestes estudos, o processo de transformação da estrutura produtiva das regiões

¹⁰⁵ Rio Verde, Montividiu, Santo Antônio da Barra, Castelândia, Santa Helena de Goiás, Aparecida do Rio Doce, Perolândia, Jataí, Caiapônia, Serranópolis, Chapadão do Céu, Aporé, Maurilândia, Doverlândia, Mineiros, Santa Rita do Araguaia, Portelândia e Palestina de Goiás.

periféricas, ou da fronteira, foi o desdobramento das estratégias de acumulação dos agentes econômicos do centro-sul do país.

Esta abordagem foi amplamente utilizada nos estudos sobre a modernização da agricultura em Goiás, ou seja, a implantação da cultura da soja na região sudoeste do Estado (Amorim, 1996; Labaig, 1995; Vaz, 1992; Machado, 1996). Na maioria destas análises assume-se o seguinte pressuposto: não foi a agricultura da região que se modernizou, foi a indústria paulista, a partir de seus interesses, que industrializou a agricultura da região. Apesar da contribuição destes estudos, a compreensão do processo de transformação da estrutura produtiva regional permanece limitada, na medida em que pouca ou nenhuma atenção foi dada ao protagonismo dos atores locais¹⁰⁶.

Uma abordagem alternativa, centrada basicamente na análise do processo de introdução e consolidação da cultura da soja no país é oferecida por Sousa & Busch (1998). Segundo os autores, a generalização do uso de inovações na agricultura - tradicionalmente tratadas pela teoria difusionista, em um nível micro-analítico, e pela economia política marxista, em um nível macro - pode ser melhor compreendida pela perspectiva da teoria do ator-rede (*actor network theory*). O ponto central da análise é a compreensão de que a rápida difusão da produção e consumo de soja no país só foi possível devido à formação de uma “rede da soja” composta por uma grande variedade de atores: pesquisadores, produtores rurais, indústria de insumos e de processamento, *tradings*, Estado, consumidores etc¹⁰⁷. O ponto central desta abordagem é a consideração da importância tanto dos atores capazes de “*action at a distance*”, como o Estado brasileiro, quanto dos atores locais, como as cooperativas de produtores.

Esta abordagem pode ser complementada por uma perspectiva, que tem ganhado espaço dentro do campo da NEI, que procura avançar na compreensão das formas de governança híbridas, como as cooperativas, redes de empresas etc. (Sauvée, 2001; Farina & Zylbersztajn, 2003; Bialoskorski Neto & Machado Filho, 2002). Com base neste referencial teórico, as cooperativas são consideradas como formas de governança híbridas, ou seja, como redes formadas por agentes que, ao mesmo tempo, mantêm sua autonomia e possuem laços de interdependência entre si¹⁰⁸. A partir da aplicação deste referencial ao estudo de caso da COMIGO, Bialoskorski Neto & Machado Filho (2002), propõem a analisar a atuação da cooperativa sob o foco da formação de duas redes: a primeira seria formada pelos produtores, ou seja, a própria cooperativa, e a segunda pela relação entre a cooperativa e os outros agentes econômicos da região.

O que interessa reter destas abordagens é a ênfase colocada no protagonismo dos atores locais. O caso do Sudoeste goiano evidencia que a COMIGO, em especial, desempenhou um papel crucial para a conformação de uma complexa trama produtiva baseada na produção e processamento de grãos. Fundada em 1975 por cerca de 50

¹⁰⁶ Uma das exceções é o interessante trabalho de Gonçalves sobre a Comigo (2001 e 2003).

¹⁰⁷ Vale ressaltar que a teoria do ator-rede contempla não só os “atores humanos” mas também os chamados “atores não-humanos”, como a tecnologia, sementes e a própria natureza. Cientes de que este é um aspecto bastante controverso, os autores argumentam que não se trata de atribuir propósito ou intenção aos atores não-humanos. Trata-se de reconhecer que “*nature and technology must be taken seriously as acting in the same world as we humans and as mediating many human relations. Nature and technology cannot be taken for granted as merely passive recipients of what we humans determine among ourselves*” (Sousa & Busch, 1998:350).

¹⁰⁸ Para uma interessante discussão sobre a aplicação da NEI e de outras abordagens teóricas ao estudo das cooperativas, consultar Amodeo (1999).

produtores do município de Rio Verde, a cooperativa tinha como objetivo principal enfrentar os problemas relacionados ao armazenamento e comercialização do arroz, que na época era o principal produto cultivado, seguido do milho¹⁰⁹. Após 29 anos de sua fundação, a cooperativa conta hoje (dezembro de 2003) com 4.221 cooperados e 1.510 funcionários, possui um variado leque de atividades e é considerada uma das empresas agropecuárias mais importantes do país¹¹⁰.

Ao longo destes anos a estratégia de crescimento da COMIGO, a exemplo do que ocorre com outras cooperativas do gênero, baseou-se na verticalização da produção e agregação de valor aos produtos agropecuários, obedecendo sempre a lógica de diversificação da base produtiva de seus associados (Castro & Fonseca, 1996). Apresenta-se em seguida os principais traços da trajetória de expansão da COMIGO.

A fase de estruturação da COMIGO, que vai de sua fundação até 1982, é marcada, segundo Antônio Chavaglia (entrevista em 04/12/2003) por um lento trabalho de mobilização e conscientização dos produtores¹¹¹. O primeiro passo para a viabilização da cooperativa foi a elevação da quota-parte do capital social e o aumento do número de associados para 177 no ano de 1977. Foi somente com estes recursos que se tornou possível a construção do primeiro armazém de grãos em Rio Verde, três anos após a sua fundação. Nos dois anos seguintes são inaugurados entrepostos comerciais e unidades de armazenagem de grãos em municípios vizinhos, Santa Helena, Jataí e Acreúna, e um armazém sementeiro em Rio Verde. Devido ao aumento da área plantada na região e a montagem de uma infra-estrutura armazenadora, a COMIGO, de forma pioneira em Goiás, realiza sua primeira exportação de grãos em 1980.

Vale ressaltar que neste período a produção de soja ainda era bastante incipiente na região. Apesar da relativa facilidade de financiamento oferecida pela política de crédito rural do Governo Federal, os produtores locais ainda tinham muitas dúvidas sobre as perspectivas do ‘novo’ grão. Atenta para as ‘janelas de oportunidades’ que se abriam com a produção da soja, incluindo evidentemente as possibilidades de captação de créditos subsidiados, a COMIGO se torna o principal agente de disseminação do cultivo da soja na região. A sua atuação no fornecimento de insumos, assistência técnica, armazenamento e comercialização foi de fundamental importância. No entanto, não se pode negligenciar o papel de liderança da cooperativa, que é indissociável da influência de algumas personalidades locais, no sentido de “convencer” e “educar” os agricultores locais acostumados com os produtos tradicionais e os imigrantes sulistas acostumados com outras condições de solo, clima e escala de produção. Neste sentido,

¹⁰⁹ A importância do arroz na época deve-se ao seu papel de “amansar” o cerrado, sendo a primeira cultura introduzida após desmatamento visando à formação de pastagens para o gado. Por isto se diz que nesta época vigorava uma estrutura produtiva baseada no binômio “arroz-boi”.

¹¹⁰ Desde o início dos anos 90, a Comigo figura com destaque na lista das “melhores e maiores” empresas divulgada pela Revista Exame. Na edição de 2003, dados de 2002, a Comigo melhorou sua posição no ranking das 500 principais empresas do país, passando do 413º para o 387º lugar, e o obteve o 2º lugar em desempenho na região Centro-Oeste. No ranking elaborado pelo jornal Valor Econômico de 2003, a Comigo ficou entre as 5 melhores empresas em desempenho do setor agrícola do país.

¹¹¹ O restante desta seção, exceto quando indicado a fonte específica, se baseia em informações e dados colhidos em entrevista com o Presidente da COMIGO, Sr. Antônio Chavaglia, e no site www.comigo.com.br.

pode-se dizer que a COMIGO foi fundamental não só para a difusão do cultivo de soja mas também para a criação e disseminação de uma cultura da soja no cerrado.

O passo decisivo para a viabilização da soja na região foi a decisão de construir uma planta de esmagamento do grão em 1980. Apesar da prioridade conferida ao segmento de trituração pela política de crédito agrícola¹¹², a obtenção dos recursos somente foi conseguida após um longo processo de negociação com os agentes financeiros¹¹³. A construção da planta de processamento de soja, e de três armazéns graneleiros de suporte, começou em 1982 e no ano seguinte, setes anos após sua fundação, a COMIGO coloca em funcionamento a primeira agroindústria de soja (esmagamento e refino) do Centro-Oeste. Segundo Chavaglia, este marco foi decisivo também para a consolidação da cooperativa, que passou a ser vista com mais credibilidade por parte dos produtores que antes relutavam em se associar.

A partir deste momento se torna bastante evidente uma dinâmica de mútua alimentação entre os processo de implantação de infraestrutura de armazenagem, agroindustrialização, aumento da produção de grãos e fortalecimento da empresa cooperativa. Um breve resumo dos principais ações empreendidas até o final dos anos 80 ilustram este processo. Somente no ano de 1984, foram implementadas pela COMIGO as seguintes ações: i) aumento da capacidade de armazenagem, com a construção de mais duas unidades, uma em Jataí e outra em Acreúna, ambas capacidade para 70.000; ii) inauguração de sua sede própria, com área construída de 7.056m²; iii) construção de uma unidade de refino, para 90 t/dia, e enlatamento de óleo de soja; iv) início das atividades de reflorestamento e produção de lenha para as unidades industriais (hoje são 2.300ha plantados com eucalipto); v) ampliação de sua rede de lojas de fornecimento; vi) implantação de dois laboratórios, de análises de solo e de patologia animal; vii) início do convênio, que vigora até hoje, com a empresa estadual de pesquisa visando especialmente os cultivos de milho, soja, feijão e algodão¹¹⁴.

O ano de 1985 é marcado por três importantes eventos: constituição da Transportadora COMIGO Ltda., inauguração de uma fábrica de sabão, que tem como matéria-prima a borra do refino de óleo de soja, e ampliação da capacidade de refino e enlatamento de óleo, passando para 120 t/dia e enlatamento de 400 latas de 900 ml por minuto. Em 1986 a cooperativa dá continuidade à expansão de capacidade de armazenagem, com mais três unidades de 70.000t e ampliação de sua rede de lojas de revenda em vários municípios da região. A estratégia de crescimento contemplou também a incorporação de duas co-irmãs da COMIGO nos de 1997 e 1998: a CAMJA, localizada no município de Jandaia a CAMPAL, em Paraúna. Por fim, seguindo o exemplo das cooperativas de produção rural do Sul do País, a COMIGO contribui de forma decisiva para a criação da Cooperativa de Crédito Rural do Sudoeste Goiano Ltda. – CREDI - RURAL COMIGO, que começou a funcionar no início de 1988.

Nos anos 90, a COMIGO continua expandindo as atividades já existentes e intensifica a sua estratégia de diversificação por meio dos seguintes empreendimentos:

¹¹² Para uma análise mais detalhada sobre este ponto consultar Gonçalves (2001).

¹¹³ Os recursos foram obtidos junto ao Banco Nacional de Crédito Cooperativo S.A. – BNCC. Segundo Chavaglia, as dificuldades para a obtenção dos recursos e o prolongamento do processo de negociação foram devidas ao lobby desenvolvido por representantes das indústrias de esmagamento de São Paulo.

¹¹⁴ Segundo Gonçalves, os resultados deste trabalho, que é pioneiro no Brasil, têm despertado o interesse de instituições de outros Estados brasileiros para adotar os mesmos procedimentos (2001:131).

construção de uma unidade de descaroçamento de algodão, com capacidade para 5 mil arrobas/dia em 1991; inauguração em Rio Verde de uma fábrica de rações, com capacidade de 10 t/h, em 1992; implantação de uma indústria de laticínios em 1993, para atender “uma antiga reivindicação dos associados”, segundo Chavaglia; inauguração de uma fábrica de adubos, a partir da aquisição do primeiro misturador de fertilizantes em 1996;. Graças a um financiamento de R\$ 12 milhões contratado junto ao Banco do Brasil, em 1999 a COMIGO ampliou a sua capacidade de esmagamento de soja para 1.000 t/dia e inaugurou em 2000 uma nova fábrica de ração, ampliando a capacidade total para 40 t/h.

Vale ressaltar que uma ação de diversificação planejada pela COMIGO no início dos anos 90 não chegou a se concretizar: a construção de um abatedouro de aves e suínos¹¹⁵. Segundo apurou a pesquisa de Castro & Fonseca no início da década, o “adiamento” deste plano foi motivado pela grande incerteza que caracterizava a economia do período, que praticamente inviabilizava investimentos deste porte. A opção da cooperativa foi pela manutenção da capitalização e redução dos riscos, deixando os investimentos que exigem prazos de maturação mais longos para uma situação mais propícia (1996:136).

Na primeira metade da década a COMIGO passou a incentivar a atividade de suinocultura entre os seus associados e em 1995 formou uma *joint venture* com a empresa holandesa New Dalland, denominada Dalland COMIGO, para a implantação de um núcleo genético de suínos em Rio Verde. No entanto, no mesmo ano, como se verá adiante, teve início o processo de negociação entre o Governo do Estado e a Perdigão para a implantação do Projeto Buriti em Rio Verde, que foi formalizada em 1996. A partir deste momento, a COMIGO desiste definitivamente de seu projeto de integração do processamento de grãos com a criação e industrialização de aves e suínos, deixando esta última atividade, segundo Chavaglia, para a Perdigão que tem “*melhores condições financeiras e mais competências na área*”. A Dalland COMIGO desempenhou um importante papel na implantação da Perdigão, na medida em que passou a fornecer para a empresa 25% da genética das fêmeas e 75% dos machos¹¹⁶. Como se verá adiante, a COMIGO também desempenhou um importante papel na mobilização dos produtores locais para compor o quadro dos fornecedores da Perdigão.

No início dos anos 2000, a COMIGO concretiza dois empreendimentos de grande repercussão não só para a cooperativa mas também para toda a região. O primeiro se refere à implantação do Centro Tecnológico COMIGO - CTC, inaugurado no início de 2002. O CTC surgiu de uma associação em 1999 com a Coodetec - Cooperativa Central Agropecuária de Desenvolvimento Tecnológico e Econômico, com sede em Cascavel-PR, para a aquisição de uma área de 169 ha, com a finalidade de implementar a geração e difusão de tecnologias adaptadas à região do Cerrado. As pesquisas, relacionadas basicamente às culturas de soja, algodão, milho e trigo, são realizadas pela própria COMIGO e por várias instituições e empresas parceiras, como Coodetec, Embrapa, Fesurv, Agrocere, Pioneer, Basf etc.

A divulgação dos resultados é feita por meio de Encontros Tecnológicos anuais, onde novas tecnologias e experimentos em andamento são expostos e discutidos com o

¹¹⁵ Este plano chegou a ser comentado em alguns estudos como o de Coutinho (1993:11).

¹¹⁶ Chavaglia fala com orgulho do importante papel desempenhado pela Comigo, que ao “trazer a Dalland” para o Brasil, contribuiu de forma decisiva para a “*desconcentração das atividades de pesquisa e desenvolvimento de genética suína, antes monopolizada pela PIC-Agrocere*”.

público¹¹⁷. Pode-se dizer que a implantação do CTC consolida o papel da COMIGO como indutora e coordenadora de uma rede de geração e difusão de tecnologia, aplicadas à produção de grãos, em toda a região Sudoeste de Goiás (cf. Bialoskorski Neto & Machado Filho, 2002).

O segundo empreendimento trata-se da implantação de uma nova fábrica de processamento de soja - a construção se iniciou em 2003 e a inauguração está prevista para meados de 2004. Com a nova unidade industrial a capacidade de esmagamento de soja da COMIGO vai saltar de 1000 para 3.500 t/dia, triplicando a produção de óleo e farelo. Serão quase 150 mil toneladas/ano de óleo degomado, das quais cerca de um terço será destinadas ao e o restante comercializado como óleo bruto. A produção de farelo de soja vai saltar de 230 mil toneladas/ano para 620 mil toneladas, aumentando as exportações, especialmente para a União Européia, de 40 mil t/ano para 300 mil t/ano (Quadro 10). Além disto, estão em andamento ações que visam ampliar a capacidade armazenadora, por meio de aquisição e construção de armazéns e postos de recepção, para dar sustentação à nova indústria.

Quadro 10: Capacidade agroindustrial da Comigo em 2004

Moageira de soja	3.500 t/dia
Refinaria de óleo de soja	150 t/dia
Fábrica de fertilizantes	90 t/h
Fábrica de ração	40 t/h
Fábrica de sabão	20 t/dia
Unidade de processamento de leite	120.000 l/dia
Unidade de sal mineralizado	36 t/dia
Unidade descaroçamento de algodão	7.500 @/dia
Unidade beneficiamento de sementes	200 mil sacos/ano

Fonte: Relatório do Conselho Administrativo da COMIGO (www.comigo.com.br).

Pode-se concluir que a trajetória de expansão econômica da COMIGO, devido à grande ramificação de suas atividades, está profundamente associada à própria trajetória de desenvolvimento do Sudoeste goiano. A partir de sua fundação a produção e produtividade dos principais grãos aumentaram de forma bastante significativa na região, mais acentuadamente nos municípios de sua área de abrangência¹¹⁸. A rápida expansão da produção e processamento de grãos, por sua vez, atraiu várias empresas para a região: empresas de comercialização de insumos agrícolas, somente em Rio Verde são cerca de uma centena; indústria de embalagens como a Brasilatas, que tem a COMIGO como principal cliente; empresas que atuam na região como *trandings*, como a Cargill; e empresas que implantaram unidades de processamento na região, como a Kowalski que instalou em 1986 uma unidade de industrialização de milho em Rio Verde e a Coinbra, do Grupo francês Louis Dreyfus, que instalou em 1990 uma unidade de esmagamento de soja em Jataí¹¹⁹.

Pode-se dizer, portanto, que o protagonismo da Comigo foi essencial para a consolidação de uma economia regional bastante dinâmica, baseada na produção e

¹¹⁷ Já foram realizados três Encontros Tecnológicos. Tratam-se de grande eventos, que contam com a presença de um grande público (de 10 a 15 mil pessoas). No entanto os resultados dos experimentos expostos durante o Encontro continuam sendo discutidos em reuniões e workshops promovidos pela COMIGO.

¹¹⁸ Este ponto é demonstrado com grande riqueza de detalhes em Gonçalves (2001).

¹¹⁹ Para uma análise comparativa entre a atuação da COMIGO e da Coinbra consultar Lunas & Ortega (2003).

processamento de grãos, e emergência de uma APA de carne de aves e suínos em torno do município de Rio Verde.

4.5.3 A decisão locacional da Perdigão

A localização de uma empresa ou de uma planta industrial, como a unidade agroindustrial prevista no Projeto Buriti da Perdigão (em Rio Verde-Go), não é um evento simples ou pontual, mas um processo marcado por grande complexidade, envolvendo desde a tomada de decisão até a efetivação da implantação. Com base em um esquema proposto por Huiban & Aubert (2002)¹²⁰, pode-se identificar neste processo três etapas distintas: 1) avaliação e tomada de decisão sobre a necessidade de implantação; 2) avaliação de diferentes possibilidades e escolha do local; e 3) a operacionalização da implantação no local escolhido. Em seguida, os dois primeiros itens são analisados como a dimensão ‘nômade’ e o último como a dimensão de ‘ancoragem’ que compõem a estratégia competitiva da Perdigão.

A localização como parte da estratégia competitiva da Perdigão

Em relação a este ponto é preciso, logo de início, identificar o lugar que a decisão de implantação de uma nova unidade agroindustrial ocupa na estratégia da empresa. Na maioria dos trabalhos que analisam o Projeto Buriti em Rio Verde-Go, utilizam-se termos como “transferência”, “migração”, “deslocamento” e “re-alocação” para se referir à implantação de uma nova unidade da Perdigão fora de seu local de origem¹²¹. No entanto, conforme discutido na seção anterior, uma avaliação das estratégias competitivas da Perdigão na última década deixa claro que não se trata de uma “saída” do Grupo de Santa Catarina, mas de uma estratégia de crescimento do Grupo.

Uma rápida análise dos investimentos da Perdigão a partir de meados dos anos 90, quando ocorre também o seu processo de reestruturação interna, mostra que estes se destinaram, em um primeiro momento, para modernização das plantas existentes. Estes investimentos foram realizados dentro do Projeto de Otimização, cujo objetivo central era promover a atualização tecnológica e aumentar a produtividade das 11 fábricas localizados no Sul do país. No período de 1995-1998 foram investidos neste Projeto cerca de R\$ 300 milhões, refletindo em um crescimento médio da capacidade produtiva da ordem de 12% ao ano (Relatório Anual, 1998).

Mas a estratégia de crescimento do Grupo contemplou também investimentos para aumentar a capacidade produtiva por meio da montagem de novas unidades industriais. Segundo o relatório da administração da empresa, em 1998 foi concluído o primeiro ciclo da estratégia desenhada a partir de 1995. Depois de “*vencida a etapa da recuperação e busca do máximo aproveitamento dos ativos já existentes, a Perdigão volta-se para as necessidades de sua expansão no próximo milênio*” (ibid). Os investimentos para expansão do Grupo contemplaram a abertura de uma nova fábrica em Marau-RS, que inicialmente não estava nos planos da empresa. Mas, sem dúvidas, o foco da estratégia de crescimento foi centrado na decisão de reorientar a expansão do

¹²⁰ O esquema proposto pelos autores contempla somente a situação de transferência de estabelecimentos agroindustriais.

¹²¹ Os trabalhos consultados são: Faveret Filho & Paula (1998), Helfand & Rezende (1999), Fernandes Filho & Queiroz (2001), Falcão & Medeiros (2001), Brum & Wedekin (2002), França (2003).

Grupo, por meio da implantação de uma unidade industrial de grande porte, para a região central do país. No Relatório da Diretoria de 1998, quando a decisão do novo local já tinha sido tomada, fica claro a importância do Projeto Buriti para a estratégia competitiva da empresa:

“O símbolo do novo ciclo que se vislumbra é o projeto Buriti, a nossa ida para o Centro-Oeste. Na cidade goiana de Rio Verde, no centro geográfico do Brasil, está em construção um complexo agroindustrial que adicionará à empresa, nos próximos anos, uma capacidade equivalente à metade do que tem hoje. Esse projeto concentra os nossos maiores esforços de investimento nesse momento” (ibid, p. 04).

Este fato remete à discussão, em primeiro lugar, das razões que levaram a empresa a não concretizar os investimentos na sua região de origem e do processo de escolha do outro local, que será abordado na seção seguinte. Em relação ao primeiro ponto, é preciso considerar que a estratégia de ampliação da capacidade produtiva e ocupação de outros espaços é acompanhada também pela decisão de impulsionar as mudanças no sistema de produção integrado. Conforme mostrado anteriormente, já estava em curso, na própria região de origem das empresas líderes, um processo de ampliação das escalas de produção na etapa agropecuária e no processo de industrialização.

Vale acrescentar que o principal argumento utilizado pelas empresas para efetuar algumas mudanças no sistema de integração, era os elevados custos de logística, gerenciamento e de assistência técnica, devido à grande quantidade (só a Perdigão possuía cerca de sete mil) e dispersão geográfica dos fornecedores. Com base neste argumento, as empresas redimensionaram seus quadros de fornecedores, privilegiando os produtores localizados mais perto de suas plantas industriais e excluindo aqueles mais distantes (cf. Mior, 2003)¹²².

Estas mudanças só se tornaram viáveis devido às possibilidades de se ampliar as escalas de produção na fase agropecuária. A discussão anterior, especialmente do caso da Perdigão, mostrou que este processo é fruto tanto das mudanças nas formas de organizar a produção, como a especialização na criação de suínos, como da introdução de inovações tecnológicas, que permitiram aumentar, ao mesmo tempo, o adensamento de animais por m² e o tamanho dos aviários.

Portanto, pode-se dizer, utilizando uma expressão de Faveret Filho & Paula (1998), que as granjas na região Sul passaram por um processo de "crescimento incremental", fruto de várias mudanças e adaptações intensificadas a partir dos anos 90. No entanto, os autores argumentam que ainda *“há enorme heterogeneidade tecnológica e de escala entre as granjas do Sul”*, o que dificulta uma ampla difusão de tecnologias mais modernas e produtivas (ibid, p.129).

Além destes constrangimentos técnicos e econômicos, deve-se considerar também os custos políticos que mudanças mais radicais nas bases do sistema de

¹²² Segundo Mior (2003:88), este argumento dos altos custos tinha sido utilizado no trabalho de Testa et al (1996) para propor uma reorientação nas estratégias de localização das plantas industriais no sentido de aproximá-las mais dos produtores. Isto permitiria, segundo os autores, diminuir os custos de logística e aumentar o número de produtores integrados. Para Mior, as empresas se apropriaram do argumento sobre os custos, mas implementaram a estratégia oposta, selecionando os *“produtores próximos de suas maiores unidades industriais”*.

integração poderiam produzir na região. Segundo Helfand & Rezende (1999), a “estratégia de realocação” da Perdigão possui a vantagem de *“evitar os custos do que poderia ser um processo penoso e politicamente explosivo de ajustamento no Sul”*. Além disso, os autores argumentam que a “mudança” para o Centro-Oeste possui a vantagem adicional de permitir às empresas *“começarem do zero no redesenho das instituições de integração”* (ibid, p. 264).

Vale ressaltar que por redesenho deve-se entender mudanças dentro da estrutura de governança contratual, pois a reorientação da estratégia de expansão da Perdigão, visando outros espaços nacionais, não contempla a ‘abertura’ da questão da forma de coordenação. No entanto o fato deste redenho se processar em outro espaço geográfico, revela que as escolhas tecnológicas e organizacionais possuem um certo grau de irreversibilidade determinada pela localização territorial. Neste sentido, a escolha do Centro-Oeste para sediar a nova unidade industrial da Perdigão, pode ser vista como uma *“tentativa de evitar o lock in geográfico, isto é, a tentativa de construir uma flexibilidade vis à vis a dos territórios”* (Flexor, 2002).

A negociação dos fatores locais

No Capítulo anterior argumentou-se que a teoria tradicional da localização traz, pelo menos implicitamente, um concepção unilateral da relação firma-território. A empresa é que decide se ‘acessa’ ou não os recursos de determinado local. Os recursos, por sua vez, são tomados como fixos ou pré-existentes. Mas na concepção adotada neste trabalho, esta relação é concebida como um processo de co-construção de recursos, originado em um encontro produtivo entre os dois pólos da relação. Retomando o argumento de Barquero (1997), as dinâmicas produtivas regionais devem ser compreendidas como fruto da convergência das estratégias dos territórios, que visam construir e valorizar seus ativos e recursos, das estratégias das empresas, que buscam aproveitar as características de determinado território para sustentar suas próprias vantagens competitivas. O território não é, portanto, um mero receptáculo das estratégias empresariais.

Neste sentido, o encontro produtivo ocorre quando determinados fatores se convertem, ao mesmo tempo, em fatores de atração (ou vantagens locais), na ótica do território, e fatores de localização, na ótica das empresas. Os fatores de atração podem ser concebidos também como o conjunto de competências construídas historicamente pelo território, que no caso do Sudoeste goiano estão associadas à produção e processamento de grãos em grande escala. Mas além das competências regionais, que são de caráter mais estrutural, há também fatores de atração que são mais de natureza contingencial, como é o caso das políticas de incentivo governamentais.

Quando se fala, portanto, em fatores de atração não se está referindo a uma espécie de força gravitacional que atua independente da vontade dos atores. Por isto é que as políticas de incentivo são, antes de tudo, políticas de atração de empresas e investimentos. Isto implica em reconhecer que a localização não é fruto somente da decisão da empresa, mas o resultado de um ‘processo de negociação’.

O argumento de que os fatores de atração não são fixos ou dados, refere-se ao fato, já mencionado, de que estes são construídos pelos atores do território ao longo do tempo, mas também porque são contingentes ao próprio processo de negociação entre a empresa e os locais por ela selecionados. Não se pode supor que ocorra sempre um

encontro automático entre a ‘oferta’ e a ‘demanda’ de fatores de localização. Em alguns casos, a oferta destes fatores por determinado local, mesmo que seja melhor que as alternativas concorrentes, pode atender apenas parcialmente a demanda das empresas. Nestes casos, a construção destes fatores ausentes, ou insuficientes, pode se tornar objeto de negociação.

Em outros casos, as localidades, reconhecendo seu poder de atração, representado pelo seu conjunto de competências, e conhecendo as necessidades e as competências das empresas, podem também demandar um aporte ‘adicional’ de recursos. Portanto, o processo pode abranger também a negociação de ‘contrapartidas’ para o território.

No caso do Projeto Buriti, entre os possíveis locais analisados pela Perdigão, a escolha afunilou para dois municípios localizados em estados diferentes. Já se discutiu anteriormente Capítulo II, com base no trabalho de Tandler, que uma das características destes processos de negociação é a aura de sigilo que os envolve. Isto, evidentemente, dificulta uma avaliação mais aprofundada destes processos em cada estado e, praticamente, inviabiliza uma avaliação comparativa dos processos de negociação nos dois estados. No entanto, com base em informações colhidas em entrevistas e documentos oficiais é possível delinear algumas características básicas deste processo em Goiás.

O processo de negociação do Governo do Estado com a Perdigão iniciou-se em 1995 e culminou em junho de 1996 com a celebração de um “Protocolo de Intenções”, assinado pelo Diretor-Presidente da empresa, pelo Governador do Estado, pelo Prefeito de Rio Verde e secretários de governo. O objetivo do documento é o estabelecimento de compromissos e responsabilidades, visando o desenvolvimento de ações para viabilizar a implantação do Projeto Buriti.

A negociação para a assinatura do Protocolo foi centrada basicamente nas demandas da empresa para a ampliação e adequação da oferta de alguns fatores. O cotejamento das “cartas consultas” enviadas pela empresa com o Protocolo, revela que praticamente todas as reivindicações foram contempladas no documento assinado. As atribuições e responsabilidades das partes, estado, município e empresa, são basicamente as seguintes.

Os incentivos concedidos pelo Programa Fomentar não foram objeto de negociação, visto que fazem parte do pacote de fatores genéricos oferecidos pelo estado. As demandas adicionais da empresa para o estado e o município centraram-se em três itens: i) re-adequação da legislação tributária para permitir a redução para 7% da alíquota do ICMS incidente sobre os produtos resultantes do Projeto, ou seja, nas operações internas ao sistema integrado¹²³; ii) viabilização do financiamento das granjas dos produtores integrados, investimentos que totalizariam cerca de 100 milhões de Reais, segundo as estimativas iniciais. O Protocolo estabelece o compromisso do estado em viabilizar o financiamento por meio do Banco do Estado de Goiás. No entanto, em documentos não oficiais, e menos públicos, o estado concorda em atuar no sentido de viabilizar a disponibilização dos recursos do FCO. Por apresentar condições mais vantajosas, esta acabou sendo a fonte de recursos utilizada ao longo de todo o processo de implantação das granjas; e iii) isenção de IPTU, ISS e outras taxas e licenças municipais.

¹²³ Este ponto foi resolvido pela promulgação da Lei nº 12.955, em 19/11/1996.

A lista de obras de infraestrutura que o estado e o município se comprometeram a realizar é bastante extensa, mas se referem basicamente aos seguintes pontos: construção de anéis rodoviários, trevos e acesso asfaltado às áreas do parque industrial; acesso cascalhado às granjas da empresa e de todos os integrados, conservação permanente das estradas vicinais e de todas as vias de acessos às diversas áreas do Projeto; construção de poços artesianos nas granjas da empresa e dos integrados; serviços de terraplanagem e drenagem nas áreas de construção do parque industrial e das granjas; extensão e re-adequação de rede de energia elétrica, inclusive nas granjas; e adequação do aeroporto para operação com vôos comerciais. Além destas obras constam também o compromisso de implantar ou ampliar alguns serviços, tais como: transporte coletivo, postos de saúde, iluminação pública e segurança.

Para receber o Projeto Buriti, incluindo os principais fornecedores e prestadores de serviços para a Perdigão, o Governo do Estado disponibilizou toda a área do Distrito Agroindustrial I de Rio Verde. Para a instalação do parque industrial da Perdigão, o estado se comprometeu a “vender” uma área de 200 há, no interior do Distrito, pelo valor simbólico de 1 Real. O município se responsabilizou pela doação de áreas de terra, totalizando cerca de 1800 hectares, destinadas à implantação da área agropecuária da empresa, como as granjas próprias. Além disto se comprometeu também a doar uma “quantidade mínima” de 150 lotes-padrão no perímetro urbano, destinados à construção moradias para os funcionários da empresa.

Como parte dos esforços de sensibilização e mobilização dos produtores locais para se ‘inscreverem’ no processo de seleção de fornecedores, o estado se comprometeu a custear o transporte e estadia de 40 “potenciais integrados” em Videira-SC, para conhecer o sistemas de integração na região.

Em relação à capacitação, o estado e o município se comprometeram em envidar esforços para que as entidades de formação de mão-de-obra e aperfeiçoamento técnico e profissional fossem “colocadas à disposição da Perdigão”. Mas o ponto mais importante, que será retomada adiante, foi o compromisso em atender à demanda da Perdigão pela instalação na região de uma granja-escola, com o objetivo de realizar “treinamento industrial e agropecuário destinado à formação de mão-de-obra qualificada para o projeto”.

O compromisso assumido pela Perdigão no Protocolo, se resume basicamente em implantar o Complexo Agroindustrial nos moldes previstos no Projeto Buriti, que será detalhado em seguida. A maioria das atribuições da empresa que constam no documento se refere a ações que são inerentes ao próprio sistema de produção integrado, como os serviços de assistência técnica aos produtores integrados.

Somente dois itens poderiam ser classificados como respostas às demandas dos governos estadual e municipal por uma contribuição adicional ou maior contrapartida da empresa. Em primeiro lugar, trata-se, ironicamente, do compromisso de comprar a matéria-prima para a fabricação de rações (milho, sorgo e farelo de soja) dos produtores do estado. O segundo se refere ao compromisso de “prestigiar a economia local”, dando preferência aos fornecedores, inclusive de insumos e equipamentos, e prestadores de serviços localizados no estado.

A escolha de Rio Verde

A discussão anterior mostrou que o pacote de fatores genericamente oferecidos pelo estado a todos os tipos de empresas, embora possam exercer forte poder de atração, necessita de adaptação, ou especificação, para se adequar às demandas particulares de cada empresa. Esta adaptação ou especificação dos fatores locais é fruto de um processo de negociação, que pode ser decisivo para o ‘desempate’ entre dois locais concorrentes.

Retomando as conclusões do trabalho Tandler (cf. Seção 2.2), os governantes geralmente não negociam contrapartidas, porque: 1) desconhecem as necessidades e potencialidades das empresas, bem como dos seus concorrentes; 2) medo de que a concorrência seja perdida por excesso de demandas; 3) concepção/crença no papel transformador da empresa externa, especialmente a de grande porte; 4) independente do impacto das empresas atraídas nas economias locais, esperam um lucro político advindo do fato de terem fisgado um “peixe grande”.

Pode-se dizer que todos estes fatores influenciaram a postura assumida pelo Governo no processo de negociação com a Perdigão, mas certamente o segundo jogou um papel decisivo. Na verdade, é preciso ter em conta que em um contexto de “guerra fiscal”, a possibilidade concreta de se perder a concorrência coloca a negociação de contrapartidas em segundo plano. Mas é preciso considerar também que os negociadores do lado do Governo assumem alguns compromissos, no próprio processo de negociação, que inflam o pacote de incentivos mas nem sempre são cumpridos. No caso em discussão há alguns exemplos emblemáticos: i) construção de infraestrutura, especialmente no que se refere à pavimentação asfáltica e construção de anéis viários de acesso à sede da empresa; ii) fornecimento adequado de energia elétrica; e iii) a construção de uma granja-escola, que será discutida com mais detalhes adiante.

4.5.4 Ancoragem: a operacionalização da localização

O ‘complexo agroindustrial’ da Perdigão em Rio Verde, concebido pelo Projeto Buriti, pode ser considerado um APL do tipo centro-radial (*hub-and-spoke*). Além dos ‘produtores integrados’ (aves e suínos), quem compõem a estrutura vertical do arranjo, há também um conjunto bem definido de empresas que se aglutina em torno da Perdigão, que funciona como *hub*. Apresenta-se em seguida uma breve descrição da estrutura do APA de Rio Verde.

A estrutura industrial da Perdigão em Rio Verde, prevista no Projeto Buriti, ocupa uma área construída de 107 mil m² e contempla as seguintes unidades:

- uma fábrica de ração com capacidade para 60 mil t/mês;
- um abatedouro de aves com capacidade para 280 mil cabeças/dia;
- um abatedouro de suínos com capacidade para 3,5 mil cabeças/dia; e
- uma unidade de industrialização de carnes.

As unidades agropecuárias da empresa, que ocupam 105 mil m², são as seguintes:

- um Centro de Difusão Genética (CDG) com capacidade para alojar 160 machos, produzindo cerca de 20 mil doses de sêmen por mês;

- um incubatório de aves com capacidade para cerca de 295 mil ovos/dia e nascimento diário de 245 mil pintinhos; e
- duas granjas de matrizes de aves com capacidade para 440 mil fêmeas, produzindo cada uma 140 mil ovos por dia (Parceria, 1998).

Os investimentos previstos totalizavam R\$ 550 milhões, sendo R\$ 400 milhões pela Perdigão, com 45% financiado pelo BNDES, R\$ 110 milhões investidos pelos produtores, financiados pelo Fundo Constitucional do Centro-Oeste - FCO e R\$ 40 milhões seriam investidos pelos transportadores terceirizados (ibid). Em relação ao número de empregados na fábrica, a estimativa inicial era de 3000 funcionários.

Em relação ao fornecimento de matéria-prima o Projeto Buriti, de forma similar ao sistema de integração praticado no Sul, contempla a implantação, pelos produtores integrados (ou parceiros), de granjas, que utilizam um sistema de construção em módulos. No caso da produção de frangos, tradicionalmente, cabe ao produtor integrado somente a fase de terminação. Como se viu acima, o Projeto Buriti também previa toda a produção de ovos em granjas da própria empresa. No entanto a Perdigão decidiu, com base em experiências já implantadas em Santa Catarina desde 1997, ‘terceirizar’ parte das atividades deste segmento. Foram mantidas as duas granjas da empresa, mas uma delas faz somente parte da recria, de 0 a 24 semanas, e repassa as aves para as granjas integradas já prontas para a produção de ovos. Para a fase de terminação o Projeto previu inicialmente a implantação do sistema de produção de frango (FGO) utilizando módulos com capacidade para alojar até 25 mil cabeças cada um. Posteriormente, a empresa passou utilizar também as chamadas “unidades” ou “galpões”, que possuem um quarto da capacidade de alojamento dos módulos, visando dar maior flexibilidade ao sistema¹²⁴. Além da dimensão dos aviários, o Projeto preconizava a utilização das modernas tecnologias de climatização e automatização da alimentação das aves (ibid).

O sistema de produção de suínos, seguindo a experiência da empresa implementada no final dos anos 80, se divide em dois ciclos. O Sistema de Produção de Leitões (SPL), contempla a instalação de 64 módulos, com capacidade para alojar 520 matrizes cada um. Para a inseminação das matrizes os produtores devem usar o material fornecido pelo CDG. Aos 60 dias de idade, com peso em torno de 20 kg, os leitões são transferidos para a fase de terminação. O Projeto previa inicialmente que os produtores do SPL deveriam instalar, juntamente com as granjas, mini-fábricas de rações, utilizando matéria-prima (milho e soja) produzida na propriedade. Como veremos adiante esta exigência foi revista posteriormente. Sistema Vertical Terminador (SVT), previa a instalação de 292 módulos, com capacidade para 1.000 animais. A transferência para a fase de abate na indústria se dá aos 180 dias de vida e peso em torno de 120 kg (ibid).

A previsão inicial era, portanto, que os três sistemas de criação totalizariam 834 módulos de produção integrada. No entanto, não havia previsão do número total de produtores, já que em cada propriedade poderiam ser instalado mais de um módulo. Como se verá mais adiante, a montagem da estrutura de produção agropecuária, iniciada em 1999, foi um processo mais complexo e demorado do que se esperava inicialmente. Os quadros de fornecedores previstos no Projeto Buriti se completou cinco anos após o

¹²⁴ Esta modificação permite, por exemplo, que um determinado produtor trabalhe com dois módulos completos mais dois galpões, ou o que seria equivalente a dois módulos e meio, totalizando 62.500 animais. No entanto, para admitir um produtor a empresa adota o módulo de 25.000 como mínimo.

início da implantação. Os números atuais do sistema de integração da Perdigão em Rio Verde estão sintetizados na Tabela abaixo.

Tabela 4: Sistema de integração da Perdigão em Rio Verde em 2004

Sistemas de Integração	Quantidade		
	Módulos	Produtores	Média
Sistema de Produção de Leitões	63	27	2,3
Sistema Vertical Terminador	311	77	4,0
Sistema de Produção de Ovos	16	08	2,0
Sistema Integrado de Aves	572	111	5,2
Total	962	223	4,2

Fonte: Perdigão, AGIGO e AGINTERP (Pesquisa).

Pode-se observar que, apesar de sua alta capacidade de alojamento, o número médio de módulos por produtores é bastante elevado, o que demonstra que a empresa privilegiou a estratégia de trabalhar com um pequeno número de produtores. No caso do SVT, por exemplo, a empresa recomendava deste o início a instalação de no mínimo três e no máximo quatro módulos por propriedade. Isto possibilitaria, segundo um diretor da empresa, que um *“integrado sozinho pode originar o abate de todo um dia somente com seus animais”* (Parceria, 1999). Vale ressaltar que a relativamente baixa quantidade de módulos por produtores do SPL, se justifica por algumas dificuldades para se compor o quadro de fornecedores, o que levou a empresas a financiar a vinda de alguns agricultores do Sul, como pouca capacidade de investimento. Este ponto será discutido com detalhes adiante.

A implantação do complexo agroindustrial

O Projeto Buriti foi anunciado pela diretoria da empresa em 1996. No final de 1997 começaram as obras de terraplenagem para construção do novo complexo agroindustrial. Em 1998 a empresa inicia a construção da fábrica de ração e investe na implantação do Centro de Difusão Genética em Rio Verde-GO, que ocorre de forma simultânea à implantação de outro Centro em Videira (SC). A construção da área industrial e das granjas dos parceiros começou no início de 1999, e no ano seguinte a fábrica entra em fase pré-operacional, com o abate e o processamento de suínos no mês de julho, e o de aves, em outubro. A inauguração oficial ocorreu em fevereiro de 2003.

Acompanhando o cronograma de implantação da unidade industrial e das granjas, as empresas especializadas em equipamentos e prestação de serviços também começam a se instalar em Rio Verde a partir de 1988. O Quadro abaixo relaciona as principais empresas que se instalaram no Distrito Agroindustrial de Rio Verde visando o atendimento dos seus principais clientes, a Perdigão e os produtores integrados.

A discussão sobre o processo de implantação destas empresas foge dos objetivos da tese, mas vale ressaltar uma característica em comum: todas elas possuem uma história de parceria anterior com a Perdigão. Este fato certamente foi decisivo para o processo de co-localização das empresas e, portanto, para completar a conformação do APA de aves e suínos.

Quadro 11: Principais fornecedores e prestadores de serviços da Perdigão e das granjas

Nome/Razão Social	Data de instalação em Rio Verde	Sede da matriz da empresa	Produtos fornecidos e/ou serviços prestados
Kade Engenharia	1998	Abelardo Luz	construção civil (granjas e fábrica de ração)
Gerwal	1999		estruturas metálicas
Rivercaps	1999	Rio Verde	montagem e manutenção de equipamentos para as granjas
Videplast	2000	Videira-SC	embalagens plásticas
Triel-HT	2000		fabricação de carrocerias e caçambas para transportadoras
Agromarau (Alvo Agrícola)	2000	Erexim RS	venda de equipamentos para as granjas
Bianato	2000	Tapejara RS	tratamento de dejetos de suínos
Orsa	2001	Suzano-SP	embalagens de papelão
Seiva	2001	São Paulo-SP	refeições para os funcionários
Lavin Bardushe	2002	Curitiba-PR	Fornecimento e manutenção de uniformes

Fonte: Pesquisa na Associação Comercial e Industrial de Rio Verde – Acirv.

Ampliação da unidade industrial da Perdigão

Enquanto as obras da área industrial da empresa estavam ainda em um estágio inicial, a diretoria da Perdigão anunciou a decisão de fazer a primeira ampliação do Projeto Buriti. Como foi visto no início deste Capítulo, desde início dos anos 90 as estratégias da empresa passaram a conferir maior importância aos produtos de maior valor agregado. Tendo em vista a reposta positiva do mercado a esta estratégia de focalização, a empresa decidiu entrar no mercado de massas prontas congeladas no final da década.

O local escolhido desde o início para a instalação da fábrica de massas foi a unidade de Rio Verde. A decisão estratégica, que implicava na inclusão de um termo aditivo ao Protocolo Intenções, foi comunicada pela diretoria da empresa ao Governo de Goiás, em julho de 1988¹²⁵. Em maio de 1999, o presidente da Perdigão anunciou publicamente que duas novas fábricas integrariam o Complexo Agroindustrial em Rio Verde. Além da fábrica de massas, a empresa instalaria também uma fábrica de produtos vegetais congelados, visando substituir os produtos da linha Escolha Saudável, com produtos importados da Bélgica¹²⁶.

¹²⁵ No documento enviado ao Governo do Estado, a empresa fez as seguintes solicitações: destinação de uma área no Distrito Agroindustrial adaptada para receber a nova fábrica; realização das obras de infraestrutura necessárias e inclusão do novo projeto no programa de financiamento já concedido pelo Fomentar.

¹²⁶ Este anúncio foi feito por Nildemar Secches quando visitava as obras da empresa em Rio Verde. Na ocasião foi anunciado também o convênio com o Banco do Brasil, no valor de R\$ 50 milhões, para o financiamento de 228 caminhões da frota dos “transportadores integrados” (O Popular, 05/05/1999).

No entanto, visando dar maior agilidade à decisão de aumentar a participação em um segmento estratégico do mercado, o de pratos prontos congelados, a empresa iniciou a instalação da fábrica de massas na Unidade de Lages/SC, onde teve início a linha de produtos denominada Toque de Sabor, começando com a produção da Lasanha à Bolonhesa, lançada em 1999. Estas “instalações iniciais” da fábrica operariam de forma provisória e seriam transferidas para Rio Verde, quando o município tivesse condições de recebê-las. Em 2002, a fábrica de massas já estava em operação em Rio Verde, incluindo também as linhas de tortas e folhados.

Outra importante modificação no Projeto Buriti foi anunciada no ano de 2000, quando a empresa ainda estava em fase pré-operacional, abatendo diariamente cerca de 700 suínos e 70 mil frangos. Planejada inicialmente para atender somente o mercado interno, a unidade de Rio Verde passou a integrar também os planos da empresa de ampliar a sua presença no mercado internacional. As primeiras exportações foram de carne suína in natura (carcaça) para a Rússia, ainda em 2000. No ano seguinte começaram as exportações de cortes de suínos e frangos para outros países, como Hong Kong, Japão e países do Mercosul. Em meados de 2004 a metade da produção da Perdigão em Rio Verde já era exportada para 14 países.

De acordo com o Relatório da Diretoria da Perdigão, o ano de 2003 representou um importante marco na história da companhia, pois foi o ano da concretização do Complexo Agroindustrial Rio Verde-GO. A implantação do Projeto Buriti coincidiu com a adoção de uma estratégia focada na busca por rentabilidade e maximização da performance da empresa. Por isto, pode-se afirmar que o complexo de Rio Verde foi fundamental para se “atingir resultados expressivos como o incremento da participação dos produtos de maior valor agregado no mercado interno e o aumento de volume e receita das exportações”. A unidade de Rio Verde chegou ao final de 2003 com capacidade para produzir cerca 260 mil toneladas/ano de carnes, o que equivale a 25% da capacidade total planejada da empresa (Relatório Anual, 2003: 04).

No dia da inauguração oficial do Complexo Agroindustrial de Rio Verde (06/02/2003), a diretoria da empresa anunciou um novo ‘pacote’ de investimentos para a expansão da unidade industrial. Com as ampliações do Projeto original, realizadas ainda durante a fase de construção das fábricas, os investimentos já tinham superado a previsão inicial, chegando a cerca de R\$ 700 milhões. O número de empregados na unidade industrial também já havia ultrapassado o previsto inicialmente no Projeto Buriti, chegando no início de 2003 a cerca de 3.700¹²⁷.

O novo pacote anunciado estipulou o investimento de mais R\$ 200 milhões até o ano de 2007. No entanto, somente a metade dos recursos será disponibilizada pela Perdigão, a outra metade será investida pelos produtores integrados, com recursos financiados pelo FCO. Os novos investimentos serão destinados, portanto, não só para a expansão da planta industrial, mas também para a ampliação da produção agropecuária. Na área industrial, a meta para os próximos cinco anos é ampliar a capacidade de processamento, acrescentando cerca de 60 a 70 mil toneladas de processados por ano. Para isto, serão instaladas novas linhas de produtos, englobando massas, hambúrgueres, salsichas, linguiças e empanados. Para sustentar esta expansão, a capacidade de abate também será ampliada. O abate de aves deverá passar dos atuais 280 mil animais/dia

¹²⁷ Com este número a Perdigão já era a empresa privada com maior número de empregos no estado de Goiás (O Popular, 28/02/2002). No início de 2004 a empresa anunciou o número de funcionários já era de 5000 (Perdigão Hoje, nº 45, 2004).

para cerca de 320 mil e o de suínos deverá passar de 3,5 mil para cerca de 4,5 mil animais/dia. A previsão é que esta ampliação implicaria na criação de mais 1000 novos postos de trabalho. Em relação à produção integrada, a programação prevê o acréscimo de 20 a 25 módulos de produção de aves, de 10 módulos do SPL e 20 módulos do SVT (Perdigão Hoje, nº 37, 2003:04-06).

4.5.5 A formação de recursos humanos e a Granja-escola

Pode-se dizer que a preocupação com a qualificação dos recursos humanos já figurava como importante elemento da estratégia da Perdigão de implantar uma unidade industrial fora de sua região. É preciso ter em conta que a implantação de uma nova unidade, como o Projeto Buriti, envolve a mobilização de um grande número de pessoas e exige um leque de competências profissionais bastante variado. Além do pessoal empregado na própria empresa (operários, técnicos, administradores, gerentes), deve-se considerar também o pessoal necessário para o trabalho nas granjas (proprietário, administradores e trabalhadores assalariados).

Está claro que no processo de decisão locacional da Perdigão, a “mão-de-obra qualificada” não figurava como um fator a ser acessado, mas como um recurso a ser construído. O caso da implantação do Projeto Buriti demonstra que a qualificação é um processo mais complexo e demorado do que se poderia supor. Em relação aos seus próprios funcionários, a empresa adotou medidas diferentes, conforme os requisitos de qualificação exigidos. Para as funções técnicas mais estratégicas, que exigem conhecimentos específicos relacionados às competências da empresa, a solução foi transferir funcionários das unidades de Santa Catarina. Para algumas funções relacionadas ao trabalho na fábrica, a empresa enviou o pessoal para treinamento na unidade de Videira-SC. Para a qualificação do pessoal do “chão de fábrica” utiliza-se os serviços do Sesi e Senai em Rio Verde.

No que se refere aos fornecedores, apesar da preocupação central voltar-se para qualificação da mão-de-obra utilizada nas granjas, a empresa também cuidou da ‘formação’ dos proprietários. Em relação à ‘qualificação’, a preocupação principal é com a difusão/assimilação da cultura de parceria da empresa. Na fase inicial de implantação das granjas, isto foi feito por meio de visitas à região de Videiras-SC, viabilizadas pelo acordo estabelecido no Protocolo de Intenções de 1996, de potenciais integrados para conhecer de perto o sistema de parceria desenvolvido pela Perdigão.

Mas vale ressaltar que o trabalho de difusão da cultura de parceria não se resume a uma medida pontual, ao contrário, é um trabalho constante, de longo prazo, que envolve duas estratégias diferenciadas. Em primeiro lugar, a difusão da cultura da empresa é uma preocupação que permeia todas as atividades de assistência técnica desenvolvidas pela empresa. De forma menos orgânica, e talvez com maior eficácia, o processo de difusão e assimilação da cultura de parceria é reforçado pelas ações das associações dos produtores integrados.

A importância da formação da mão-de-obra assalariada das granjas se justifica pela ausência de experiências ou competências relacionadas com a produção ou criação de aves e suínos. A solução encontrada pela Perdigão foi a construção em Rio Verde de um centro, denominado de granja-escola, de formação de mão-de-obra especializada no manejo e gerenciamento de granjas¹²⁸. Como foi visto anteriormente, a construção de

¹²⁸ Uma breve referência a este ponto pode ser encontrada em Espíndola (2002:125).

uma granja escola foi um dos elementos centrais no processo de negociação para a implantação do Projeto Buriti. O Protocolo de Intenções de 1996, estabeleceu como atribuição do Governo do Estado, em convênio com entidades de ensino superior local, a instalação na região de uma *“granja-escola padrão de aves e suínos, para treinamento industrial e agropecuário destinado à formação de mão-de-obra qualificada para o projeto”*.

Quando percebeu que, assim como ocorreu com relação a outros pontos do Protocolo, o Governo do Estado também não cumpriria este compromisso, a Perdigão, articulada com a Fundação de Ensino Superior de Rio Verde – Fesurv, passou a buscar outras fontes de financiamento para a granja-escola. Inicialmente, foi elaborado um projeto para a busca de ‘investimentos em parceria’ para a construção de um Centro de Excelência em Agronegócios – CEA¹²⁹. Apesar desta denominação sugerir uma ampliação da proposta original da Perdigão, o que incluiria não só treinamento de mão-de-obra mas principalmente atividades de pesquisa relacionadas ao agronegócio, o detalhamento do projeto é todo centrado na construção da granja-escola.

O projeto FESURV/Perdigão de implantação do CEA, estabelecia a construção de um Centro de Treinamento, com capacidade para aproximadamente 1.000 ‘treinandos’ por ano, localizado junto às granjas de aves e suínos, cujo funcionamento reproduziria o sistema de integração da Perdigão. As granjas teriam as seguintes dimensões: dois módulos para produção de leitões (SPL), com um total de 1.040 matrizes; quatro módulos para terminação de suínos (SVT), com 4.000 animais; e quatro módulos para terminação de frangos (FGO), com 96.000 aves.

A oportunidade de conseguir os recursos necessários surgiu com uma chamada para apresentação de projetos junto ao Programa de Plataformas Tecnológicas em Arranjos Produtivos Locais do Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT (Fundo verde amarelo). É importante ressaltar que Plataformas Tecnológicas são concebidas como espaços, ou foros, onde um conjunto de atores se reúne para identificar os gargalos tecnológicos ligados a um determinado setor ou região e articular as ações conjuntas para eliminá-los. Portanto, a articulação de parcerias locais é um dos pressupostos centrais para a apresentação de propostas de financiamento.

Com o apoio da Secretaria de C&T do Estado de Goiás, a Fesurv e a Perdigão passaram, então, a articular uma parceria com outros atores em nível local e estadual e fazer as adaptações necessárias em seu projeto original, visando, especialmente, atender demandas dos novos parceiros. Com o título de Centro de Excelência em Agronegócios – CEA, o projeto, com financiamento no valor de R\$ 4 milhões, foi apresentado e aprovado pela Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP no final do ano de 2001. Os novos parceiros, que passaram a compor o Conselho Gestor da Plataforma Tecnológica juntamente com a Perdigão e a Fesurv, são os seguintes: Cooperativa dos Produtores Rurais – Comigo, Prefeitura Municipal de Rio Verde (Secretaria Municipal de Ciência Tecnologia), Escola Agrotécnica Federal de Rio Verde (Cefet), Universidade Federal de Goiás-UFG, Universidade Estadual de Goiás-UEG e Secretaria Estadual de Ciência Tecnologia.

¹²⁹ Sem fazer qualquer menção ao não cumprimento do Protocolo de Intenções, esta parceria firmada com FESURV foi divulgada pela empresa na revista Perdigão Hoje, nº7, abril/maio de 1998.

Os objetivos gerais expressos no projeto aprovado são: articulação, modernização e ampliação da estrutura laboratorial existente na região visando: aumento da produtividade, controle e certificação da qualidade de grãos; capacitar recursos humanos e desenvolver tecnologias de gestão, P&D, controle sanitário e de qualidade nas áreas de grãos, avicultura e suinocultura; estruturar um sistema de informações de apoio a estudos e pesquisas dos impactos ambientais e sócio-econômicos do desenvolvimento agroindustrial da região.

Com base nestes objetivos, o CEA seria estruturado a partir de três conjuntos articulados de ações: construção de uma Granja Escola em uma área 250 ha pertencente à Fesurv, nos moldes do projeto inicial descrito acima; adequação e aquisição de equipamentos para os laboratórios das instituições participantes, visando principalmente a realização de pesquisas e estudos para certificação de grãos e testes de qualidade de rações para aves e suínos; e estruturar de um Centro de Estudos, Pesquisas e Informações sócio-econômicas para estudo do impacto ambiental do desenvolvimento agroindustrial da região.

Destes conjuntos de ações, a estruturação do Centro de Estudos foi a que recebeu menor atenção até o momento. Os laboratórios já foram, parcialmente, reequipados e a Granja Escola, que absorveu cerca de 80% dos recursos do projeto, foi inaugurada em maio de 2004¹³⁰. A Granja Escola foi planejada para funcionar como uma réplica do sistema de integração da Perdigão, a empresa fornece os animais para criação e terminação e se compromete a adquiri-los ao final do ciclo. A remuneração obtida servirá para custear o conjunto das atividades do CEA, gerando assim uma dinâmica de auto-sustentação financeira do centro. Os resultados dos experimentos realizados gerados e testados na Granja, serão difundidos por meio do serviço de assistência técnica da Perdigão.

Por fim, vale destacar que embora as ações implementadas beneficiem de forma mais direta os dois agentes que estiveram na frente de todo o processo, desde a articulação até a implantação do projeto, é inegável que o Programa de Plataformas Tecnológicas, devido à própria forma de gestão em parceria preconizada, se constituiu em um importante momento para o exercício da cooperação entre os atores locais.

4.5.6 A Construção da parceria

Em primeiro lugar, é importante ressaltar a grande complexidade que envolve a implantação, em um prazo relativamente curto, de um sistema de produção integrado da magnitude do Projeto Buriti. Embora o número de produtores seja reduzido, comparativamente ao que a empresa possui no Sul, a implantação e funcionamento das granjas exigem a mobilização de uma variada gama de recursos da região. Nos trabalhos que já analisaram este processo, a ênfase é colocada nas seguintes questões: infraestrutura, recursos financeiros e conhecimentos tecnológico e gerencial dos produtores.

Estas questões estão refletidas no próprio perfil de produtor estabelecido pela empresa. As características que, inicialmente, foram exigidas dos candidatos são basicamente as seguintes: a) localização da propriedade em raio médio de 60 km da

¹³⁰ O cronograma de implantação sofreu vários atrasos em função de alguns problemas relacionados à liberação das parcelas dos recursos. Além destes problemas, a implantação da Granja Escola se atrasou também devido à problemas relacionados ao fornecimento de energia elétrica.

indústria; b) propriedade com estrutura básica boa, com água, energia e facilidade de acesso; c) idoneidade; condição financeira para arcar com cerca de 25% do investimento inicial; e d) visão empresarial (cf. Faveret Filho & Paula, 1998). Em relação à localização, deve-se acrescentar que, dentro do raio médio estabelecido, as granjas deveriam estar distribuídas de forma que os produtores dedicados às fases de terminação ficassem mais próximos da área industrial.

A análise dos documentos “oficiais”, elaborados durante o processo de negociação com o Governo do Estado, revela que, além das questões acima, a empresa já se preocupava, desde o início, com uma outra questão: a falta de uma cultura de parceria na região. No entanto, tudo indica que a própria empresa subestimou o efeito que a interação destas questões poderia produzir em sua programação, prova disto é que a implantação das granjas sofreu reiterados atrasos em relação ao seu cronograma inicial. A justificativa da empresa para os atrasos na implantação dos módulos de criação planejados, centra-se basicamente em problemas relacionados às “indefinições nas regras de financiamento do FCO”, que é a fonte de recursos utilizada pelos integrados. Esta é a explicação “oficial” da empresa, uma vez que é utilizada tanto pelos diretores em declarações para imprensa, como pelos técnicos da empresa nas entrevistas concedidas para esta pesquisa¹³¹.

De fato, os fundos constitucionais (FCO, FNE e FNO) passaram por um período conturbado a partir de 1998, quando a correção dos empréstimos passou a ser feita pelo IGP-DI, que substituiu a TJLP¹³². A rápida subida do novo índice em 1999, provocou elevada inadimplência e afugentou novos tomadores de empréstimos. A situação somente se estabilizou a partir do início de 2000 com o estabelecimento, por meio de uma Medida Provisória, de novas regras para os empréstimos. As principais modificações introduzidas foram a extinção da correção monetária e a fixação das taxas de juros anuais em 8,75%, para pequenos e médios e 10,75% para os grandes produtores. Além disto, foi estabelecido um bônus de adimplência, que implica no desconto de 15% sobre os encargos financeiros. O prazo de quitação dos empréstimos continuou sendo de 12 anos, mas o período de carência passou de 2 para 3 anos.

No entanto, é evidente que as dificuldades encontradas para compor o quadro de produtores integrados não decorrem somente das indefinições nas regras do FCO. Desde o início do processo de seleção, a empresa divulgava, na grande mídia e na sua revista de circulação local (Revista Parceria), que o número de inscritos chegava até ao dobro das vagas (módulos) disponíveis. Mas, vale ressaltar que nada foi divulgado sobre a adequação do perfil destes candidatos ao perfil de ‘integrado ideal’ traçado pela empresa. No entanto, foi constatado em outra pesquisa que, pelo menos, parte dos candidatos que se apresentavam não cumpriam algumas exigências para o financiamento por possuírem algumas ‘restrições cadastrais’, especialmente no que diz

¹³¹ Em declarações para a imprensa, o Presidente da Perdigão utilizou reiteradamente o mesmo argumento: o atraso no “cronograma agropecuário” se deve aos problemas relacionados ao financiamento do FCO, especialmente em relação à indefinição de algumas regras. Declarações com este mesmo teor foram em ocasiões e épocas bastante diferentes. Conferir, por exemplo, O Popular de 19/04/2000 e Gazeta Mercantil de 21/05/2001.

¹³² Entre 1995 e final de 1998, as condições de financiamentos do FCO eram: juros fixos de 6%a.a + TJLP, com uma redução (rebate) de 45%. Em novembro de 1998 foram fixadas novas regras, a TJLP foi substituída pelo IGP-DI e os juros foram fixados em 8%a.a. Estas regras pareciam mais vantajosas para o produtor, já que a variação do novo índice tinha sido menor nos períodos anteriores. No entanto, com a desvalorização do Real e as expectativas de inflação, o IGP-DI atingiu cerca de 16% em 1999.

respeito às garantias necessárias para o empréstimo (Queiroz & Fernandes Filho, 2001 e Falcão & Medeiros, 2001)¹³³.

Este problema foi em parte equacionado pela negociação da empresa com o Banco do Brasil para a constituição de um fundo de amortização das prestações do empréstimo. Para o obter o financiamento, é necessário a adesão do produtor a um acordo que prevê a retenção de 30% da remuneração para a constituição do fundo, que só pode ser utilizado para o pagamento do empréstimo. De acordo com Faveret Filho & Paula (1998), com o esquema de amortização, a retenção de parte do pagamento, já a partir da entrega do primeiro lote de animais para a empresa, implica em uma renda líquida menor nos primeiros anos, mas em compensação, há uma estabilização da renda durante o período do empréstimo. Além disto, o fundo possui a vantagem de possibilitar a diminuição das exigências de garantias reais dos produtores. A vantagem para a empresa é que ela se *“desobriga de prestar aval aos produtores, mas garante a retenção dos pagamentos, oferecendo um ‘conforto’ ao banco”* (ibid, p. 09).

A análise dos autores acima citados, embora feita ainda na fase inicial de implantação do Projeto Buriti, captou corretamente os dois elementos centrais para a viabilização financeira das granjas: o acesso aos recursos do FCO e a constituição do fundo de amortização. No entanto, a compreensão da complexidade das questões relacionadas ao processo de implantação das granjas, exige a reconstituição, desde o início, do processo de recrutamento dos produtores.

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que o processo não se limitou ao recebimento de inscrições e seleção dos candidatos. A empresa utilizou um forte esquema de sensibilização e motivação dos produtores da região. A necessidade deste esquema se justifica porque, em contraste com o otimismo, e até euforia, dos moradores da região com as possibilidades abertas pela instalação da Perdigão, havia muita desconfiança por parte dos produtores.

Na verdade, as vantagens da integração ou parceria oferecidas pela empresa não foram percebidas de forma imediata pelos produtores, especialmente por aqueles que preenchiam todos os requisitos estabelecidos. Nas entrevistas, sobressaíram duas questões relacionadas à pouca atratividade do novo empreendimento. A primeira, mais concreta, se relaciona com a expectativa de retorno financeiro, considerada baixa para pelos investimentos de capital e trabalho necessários. A segunda é de caráter mais subjetivo. Embora a Perdigão sempre se referira ao seu relacionamento com os fornecedores como uma parceria, o termo ‘integração’ praticamente não é utilizado, na percepção de muitos produtores da região, a relação se assemelhava a um ‘tipo’ de trabalho para a empresa.

Vale ressaltar que o perfil do ‘integrado ideal’ estabelecido pela empresa, coincide com o perfil do produtor local bem sucedido. A este tipo de produtor corresponde uma imagem pública construída com base no sucesso econômico e posição na hierarquia social local. Não se trata de um típico ‘produtor rural’ mas de um ‘empresário’. É possível afirmar, sem pretender fazer uma análise sociológica mais aprofundada, que na percepção dos produtores, a aceitação da condição de ‘integrado’ ou ‘parceiro’ caminhava na contra-mão de um processo de afirmação do status de

¹³³ Segundo estes autores, especialmente os produtores de grãos já estavam com o patrimônio comprometido como garantia de outros empréstimos anteriores (ibid, p. 08)

empresário recém adquirido¹³⁴. Portanto, a relativamente baixa expectativa de retorno financeiro, somada à percepção de uma espécie de rebaixamento social, tornava o novo empreendimento pouco atrativo para os empresários locais.

O esquema montado para sensibilizar e motivar os produtores foi de fundamental importância para compor o quadro dos fornecedores. Na verdade tratou-se mais de um processo de mobilização dos produtores do que o típico processo de seleção de candidatos. Os expedientes utilizados pela empresa são resumidos logo em seguida.

Em primeiro lugar, a empresa recorreu às instituições públicas, como a prefeitura, e às organizações locais ligadas aos produtores, como a Comigo, a Associação dos Produtores de Grãos (APG), o Clube Amigos da Terra e o Sindicato para colaborar no processo de esclarecimento e motivação dos produtores. Com esta finalidade, estas organizações promoveram vários eventos visando reunir os produtores locais para discutir o Projeto Buriti. A atmosfera presente neste momento do processo de mobilização dos produtores foi descrita por Antônio Chavaglia, presidente da Comigo, da seguinte forma:

“O produtor estava muito receoso. Então o pessoal da Perdigão me procurou dizendo que estava difícil, que o produtor não queria entrar... aí eu disse vamos mostrar novamente o Projeto, vamos reunir o pessoal... foi uma discussão bastante grande, mas a reunião já estava encerrando sem grande objetividade; então eu disse, esperem, vamos conversar mais. Vocês estão aqui porque precisam de mais informação. O Projeto no meu ponto de vista é viável, é importante para o produtor, para diversificar. A rentabilidade é baixa, mas tem sustentação, é seguro, dá para pagar o investimento e sobrar alguma coisa. Não precisa preocupar com comercialização, com ração, com genética, remédio... tem que pensar também vai gerar mais emprego no campo”
(Entrevista em 04/12/2003).

Portanto, nestas reuniões, além dos esclarecimentos dos técnicos e diretores da Perdigão sobre o funcionamento e as vantagens mútuas do trabalho em parceria, era discutida também a importância do novo empreendimento para a economia da região. Destacavam-se basicamente os seguintes pontos: geração de empregos; aumento da demanda local por grãos; melhoria da infraestrutura local, especialmente das estradas; atração de novas empresas; e aumento da arrecadação de impostos. A ênfase nas vantagens econômicas trazidas pela Perdigão, adicionava mais um ingrediente na sensibilização dos produtores, pois colocava a viabilização da instalação das granjas para além das possíveis vantagens individuais. Tratava-se de uma questão afeta à economia da região, portanto de responsabilidade coletiva.

Paralelamente, a empresa procura divulgar, por meio da Revista Parceria (um Informativo do Projeto Buriti), mas também na grande mídia, as adesões mais importantes. Os casos divulgados tratavam-se, em geral, de figuras de peso na sociedade local, eram reconhecidamente ‘empresários’ bem sucedidos. Alguns destacavam-se também como profissionais liberais, como médicos e advogados. Uma particularidade dos casos divulgados era a ênfase colocada na possibilidade de tornar o fornecimento de animais para a Perdigão um negócio da família. Um exemplo típico pode ser encontrado no caso de um empresário que percebeu na parceria oferecida pela Perdigão a

¹³⁴ Vale lembrar que, entre outras coisas, a condição de ‘integrado’ ou ‘parceiro’ implica em trabalhar sob a orientação e supervisão dos técnicos da empresa.

oportunidade de montar um negócio para os filhos recém formados. Assim, poderia continuar sua atividade econômica principal, enquanto propiciava aos filhos os meios para o início da carreira profissional.

Por fim, a Perdigão utilizou também um expediente mais agressivo. A empresa decidiu patrocinar o deslocamento para Rio Verde de produtores da Região Sul, especialmente para compor o quadro dos integrados do SVT. Só para este sistema, foram trazidos 14 produtores (total de integrados do SVT é 63 produtores) do Sul. A empresa intermediou o financiamento dos lotes de terra, 35 ha em média, que serão pagos somente após o término do financiamento das granjas. Além disso, a empresa também forneceu as garantias os empréstimos junto ao FCO (Pesquisa).

Embora seja difícil avaliar a real necessidade desta ação para a viabilização do sistema de integração em Rio Verde, as informações obtidas nas entrevistas (com as associações dos integrados e outras organizações locais) permitem concluir que esta decisão funcionou como um importante instrumento de pressão para completar o quadro de fornecedores.

Voz e confiança: a constituição das associações dos produtores integrados

A composição do quadro de fornecedores da Perdigão, utilizando cerca de 800 módulos de aves e suínos, como previsto originalmente no Projeto Buriti, foi um processo gradativo, implantado ao longo de cinco anos. Durante este período, a instalação das granjas dos produtores selecionados se dava de forma simultânea ao processo de mobilização e recrutamento de novos integrados. Isto permitia à empresa utilizar as novas adesões, especialmente as de maior ‘peso’, como um símbolo do sucesso do empreendimento, mas, por outro lado, a obrigava a lidar com os problemas relacionados ao funcionamento inicial de algumas granjas.

Esta situação impôs dois grandes desafios para a empresa. Por um lado, era preciso tentar evitar que os ‘casos problemáticos’ atuassem como propaganda negativa, afetando o próprio processo de recrutamento de novos produtores. Por outro lado, colocava-se a importância de aprender com as dificuldades advindas da instalação das primeiras granjas para não repetir os mesmos problemas nas operações subseqüentes, um típico processo de *learning by doing*.

As informações obtidas sobre a natureza das dificuldades enfrentadas por alguns produtores, que foram os pioneiros na implantação das granjas, podem ser sintetizadas nos seguintes pontos: falta de conhecimento sobre o processo produtivo; capacidade gerencial deficiente; e falta de recursos financeiros para capital de giro. Em função destes problemas, vários produtores tiveram sérios prejuízos nos primeiros meses de operação das granjas. Vale ressaltar que estes problemas, em contraste com os fatos relacionados ao “bom” andamento do Projeto Buriti, tiveram pouca repercussão na mídia local¹³⁵.

Mas além de praticamente não ter “vazado” para a grande imprensa, estas questões apareceram de forma um pouco nebulosa nas entrevistas realizadas. É de conhecimento público que, em alguns casos, a proporção dos problemas enfrentados levaram produtores a desistirem do empreendimento. Há um caso emblemático, o único

¹³⁵ Uma rara exceção pode ser encontrada em uma matéria publicada no jornal Gazeta Mercantil (Goiás) no dia 06/11/2000.

produtor cujo nome é mencionado, em que a desistência se deu logo no início do funcionamento da granja, portanto após a concretização dos investimentos¹³⁶. No entanto, as explicações para os motivos desta desistência remetem genericamente para “problemas de adaptação” ao sistema de parceria. Na verdade, há uma certa aura de mistério envolvendo alguns aspectos das primeiras experiências de implantação das granjas que é de difícil transposição, pelo menos no calor dos acontecimentos.

Para utilizar a terminologia de Hirschman (1973), a ‘saída’ do sistema de integração não é propriamente uma ‘opção’ a que os produtores possam recorrer facilmente. Na verdade, o volume e o grau de especificidade dos investimentos realizados, somados ao prazo de duração dos empréstimos, praticamente inviabilizam esta opção. O caso de desistência mencionado se configurou em uma situação extremada, um caso de opção individual pela ‘saída’, que exigiu também uma solução especial¹³⁷.

Portanto, o enfrentamento das dificuldades surgidas no início da operação das granjas colocava, para o conjunto dos produtores integrados, o desafio da construção das condições para o exercício da ‘voz’. Os primeiros movimentos para articulação de ações coletivas por parte dos produtores integrados, começaram no segundo semestre do ano de 2000. As primeiras mobilizações foram estimuladas pelo Sindicato Rural de Rio Verde, que possuía alguns integrados entre seus quadros dirigentes, culminando no mês de outubro na criação de duas comissões ligadas ao Sindicato, uma formada pelos representantes dos produtores de leitões e a outra pelos representantes dos terminadores.

No decorrer das mobilizações realizadas, e antes mesmo da formalização das duas comissões, pelo menos duas importantes soluções para os problemas enfrentados já haviam sido negociadas com a empresa. A primeira diz respeito à falta de capital de giro, um problema que afetava seriamente a viabilidade do investimento realizado. No início, a própria Perdigão criou uma linha de crédito e posteriormente os bancos também passaram a oferecer uma linha de financiamento para capital de giro para os produtores integrados. A segunda solução negociada se relacionava às exigências da empresa para instalação das granjas. Com o objetivo de reduzir os custos de implantação, especialmente para os produtores de leitões, a empresa concordou em retirar a exigência para instalação de uma mini-fábrica de ração em cada granja.¹³⁸

No início do ano de 2001, as duas comissões se transformaram nas atuais associações dos produtores: Associação dos Granjeiros Integrados da Perdigão - AGINTERP, que congrega os produtores da fase de terminação de aves e suínos, e a Associação dos Granjeiros Integrados do Estado de Goiás - AGIGO, que reúne os produtores de leitões e de ovos. Os objetivos das associações são, genericamente, os mesmos expressos pelas comissões do Sindicato: propiciar a troca de experiências entre os produtores, visando a superação dos problemas que acarretaram prejuízos a alguns

¹³⁶ É emblemático porque, além de ser o único desistente cujo nome é mencionado, a sua adesão à parceria com a Perdigão foi objeto de grande destaque em uma matéria publicada na revista de divulgação do Projeto Buriti.

¹³⁷ A solução para viabilizar a ‘saída’ foi encontrada em um processo de negociação, do qual a Perdigão também participou, que envolveu a venda da granja, que implicava obviamente em parte da área da propriedade em que estava localizada, e a viabilização do empréstimo para o comprador.

¹³⁸ Um representante da AGIGO, a associação dos produtores de leitões, informou, em entrevista para a pesquisa, que alguns produtores continuaram com a mini-fábrica que já tinham instalado e, recentemente, alguns produtores que não instalaram estão revendo a decisão inicial, convencidos de que “apesar do custo, o investimento traz bons retornos em um prazo relativamente curto”.

produtores, e intermediar as relações com a Perdigão. Na verdade estes objetivos podem ser sintetizados em uma única meta: aumentar a margem de lucro dos produtores.

Seguindo a mesma linha de argumento de Mior (1992), pode-se dizer que as formas e o exercício da organização e representação dos produtores se constituem em importantes variáveis para análise do próprio modelo de integração. Em relação ao caso do sistema de integração da Perdigão em Rio Verde, a expectativa de alguns autores, como Fernandes Filho & Queiroz (2001), era que os produtores apresentassem maior nível de organização. Segundo os autores, devido ao perfil destes produtores - maior acesso a informações, pouco envolvimento direto no processo produtivo e alto volume de capital investido – é de se esperar que *“apresentem maior nível de organização e representação, o que terá impactos diferentes nas relações entre integrado e integrador”* (ibid, p. 06).

No entanto, não está claro ainda que estratégias serão privilegiadas pelas associações para o exercício da ‘voz’, ou em outros termos, os desdobramentos das ações coletivas visando atingir a meta estabelecida. Na verdade, estes são elementos fundamentais para definir os próprios contornos que irão prevalecer nas relações entre a empresa e os produtores.

Nas entrevistas realizadas com representantes e técnicos das associações, as questões relacionadas ao perfil dos produtores, formas de organização e poder de barganha são quase sempre tratadas utilizando o recurso da comparação com o caso de Santa Catarina. De forma geral, há uma concordância de que há, no caso de Rio Verde, uma relativa facilidade nas ações referentes à mobilização e organização dos produtores. Isto se explica pelo seu reduzido número, mas especialmente, pelo fato dos produtores possuir um certo acúmulo de experiências organizativas, devido ao histórico de participação em sindicatos, associações e cooperativa. Em relação ao maior poder de barganha dos produtores de Rio Verde, vale reproduzir o trecho de uma entrevista:

“Em Rio verde os produtores são em menor número e com grandes unidades de produção. Também aqui o controle técnico e financeiro das granjas é mais preciso (softwares específicos), o que permite medir a lucratividade com melhor acurácia. Além disto, não pode haver inadimplência, o que faz com que a remuneração do produtor tenha que ser ainda menos sensível a problemas no mercado.

Outro fator importante que dá mais poder de barganha aos produtores é que grande parte deles não tem a granja como principal atividade, ao contrário do Sul, onde a maioria depende exclusivamente da suinocultura para subsistência” (Técnico da AGICO).

No entanto, não se deve confundir o fato de ser ter um bom nível de organização e maior poder de barganha com a disposição para a tomada de ações de confronto com a empresa. O contorno das relações entre a empresa e os produtores, dependem obviamente, das atitudes das duas partes. Vale lembrar que a Perdigão possui uma experiência peculiar de relacionamento com seus fornecedores. Como foi discutido anteriormente, a referência ao sistema de produção integrado como uma relação de parceria, é compartilhado também pelos representantes dos produtores. O fato de se declarar o compartilhamento de um ‘referencial comum’, não exclui o desencadeamento de ações pelas partes, mas conferem um sentido especial às estratégias de defesa dos interesses específicos.

Até o presente pode-se dizer que, também em Rio Verde, as relações entre a Perdigão e os produtores são pautadas mais pela cooperação do que pelo conflito. A colaboração das associações com a empresa é marcada por certas peculiaridades que também faz lembrar a relação da Perdigão com Associação dos avicultores do Meio-Oeste Catarinense (cf. Seção 4.4). Um fato curioso é que também em Rio Verde, a colaboração é facilitada pelo trabalho de ex-funcionários da Perdigão nas associações. Pode-se mencionar, pelo menos, dois casos para exemplificar esta situação. No caso da AGIGO, um dos principais assessores da diretoria é ex-funcionário da área técnica da empresa. Mas o caso mais ilustrativo é o da AGINTERP. Nesta associação, que congrega o maior número de produtores integrados, a presidência é ocupada pelo ex-coordenador agropecuário do Projeto Buriti, que depois de acompanhar boa parte do processo de implantação das granjas, trocou sua condição de empregado pela de parceiro da empresa.

A atuação das associações tem se voltado para as questões relacionadas mais diretamente ao processo produtivo, ao gerenciamento e capacitação de recursos humanos. Neste sentido, ganha especial relevo o aprimoramento da assistência técnica e a facilitação da troca de experiências entre os produtores, um processo que vem sendo chamado recentemente de ‘aprendizagem por interação’. Portanto, pelo menos nesta fase inicial de operação da Perdigão, as estratégias dos produtores para aumentar a margem de lucro estão mais centradas na questões relacionadas à eficiência e produtividade das granjas, que é, obviamente, também de interesse da empresa.

Por fim, no caso de Rio Verde, devido ao maior ‘poder de barganha’ dos produtores, as relações com a empresa, em comparação com a situação do Sul, se caracterizam por um maior equilíbrio de forças. Pode-se dizer, portanto, que os mecanismos de coordenação baseados na ‘dependência’ tendem a ser menos eficientes em Rio Verde. Mas vale enfatizar, que este ‘trunfo’ dos produtores, ao contrário que alguns previam, tem sido canalizado mais para a colaboração do que para o confronto com a empresa. Neste sentido, pode-se dizer que o ‘poder de barganha’ dos produtores tem sido um dos elementos mais importantes para a construção de uma relação com a empresa que se aproxima de uma ‘típica’ parceria. Em outros termos, pode-se dizer que, embora prevaleça a coordenação pela autoridade, os mecanismos de coordenação baseados na confiança tendem a assumir um papel mais importante no caso de Rio Verde.

4.6 – Conclusão: estratégias competitivas das empresas e arranjos produtivos agroindustriais

A discussão realizada ao longo deste capítulo mostrou que as estratégias competitivas das empresas agroindustriais, especialmente nos anos 90, visaram a consolidação da expansão das empresas, tanto por meio de investimentos na ampliação e modernização de plantas existentes quanto a construção de novas unidades industriais.

O caso da Perdigão, especialmente a partir de meados dos anos 90, quando a empresa implementa um profundo processo de reestruturação interna, demonstra este fato com bastante clareza. A estratégia adotada pela empresa procurou combinar a expansão e atualização tecnológica de seu parque industrial no Sul do país, por meio do

Projeto Otimização, com a implantação de um grande projeto agroindustrial em Rio Verde-GO.

Os investimentos realizados fora do Estado de origem das empresas possuem uma característica em comum: combinação de equipamentos de alta tecnologia e ampliação da escala tanto na fase de abate e processamento como na produção agropecuária. Os casos mais ilustrativos desta tendência são os da Sadia em Várzea Grande/MT, no início dos anos 90, e em Minas Gerais no final da década quando adquiriu a Granja Rezende, e o da Perdigão em Rio Verde-GO. Estes casos, em especial o da Perdigão, tem despertado grande interesse dos pesquisadores, fazendo surgir uma série de estudos que, em geral, priorizam três temáticas: desconcentração geográfica, localização (e deslocalização) das atividades econômicas e formas de coordenação da produção de matéria-prima para as agroindústrias.

Em relação ao primeiro tema, procurou-se mostrar que o estudo de um ou outro caso de implantação no Centro-Oeste de unidades industriais de empresas agroindustriais do Sul é, evidentemente, insuficiente para uma avaliação conclusiva sobre o movimento de desconcentração regional da agroindústria de carnes. No entanto, o estudo do caso da Perdigão demonstrou de forma bastante clara que a expansão da empresa para Rio Verde tem contribuído para impulsionar a economia da região. Em outros termos, a localização da empresa em Rio Verde promoveu a integração local das cadeias de grãos e de carnes, fazendo emergir um APA caracterizado por forte dinamismo econômico.

Embora não seja o foco principal da tese, procurou-se destacar os impactos mais evidentes da implantação da Perdigão no Sudoeste Goiano. Em primeiro lugar pode-se destacar a capacidade da empresa para gerar empregos - são mais de cinco mil empregos diretos somente na unidade industrial da empresa - e atrair mais investimentos para a região, como atesta o grande número de empresas que 'acompanharam' a sua decisão locacional.

Os efeitos em cadeia produzidos por estas novas atividades contribuem para impulsionar a geração de economias externas, reforçar os efeitos de aglomeração e, certamente, vão atrair outras empresas para o arranjo produtivo. Foi demonstrado também que a ação da Perdigão foi fundamental para implantação do Centro de Excelência em Agronegócio (Granja Escola). Quando estiver em pleno funcionamento este centro vai incrementar a produção de pesquisas e geração de conhecimentos, possibilitando o surgimento de *spillovers* tecnológicos na região.

Além disto, pode-se mencionar os efeitos de encadeamento para trás, impulsionando a produção e processamento de grãos na região, que pode ser exemplificado pela construção da nova fábrica de processamento de soja da COMIGO, inaugurada em maio de 2004. Vale lembrar que com esta nova unidade industrial a capacidade de esmagamento de soja da COMIGO vai saltar de 1000 para 3.500 t/dia, triplicando a produção de óleo e farelo. Serão quase 150 mil toneladas/ano de óleo degomado e a produção de farelo de soja vai saltar de 230 mil toneladas/ano para 620 mil toneladas.

Foi mostrado também que já são visíveis alguns efeitos da implantação da Perdigão, a partir de 1998, para a economia do Estado, com o significativo aumento da produção de carne de suínos e aves. O crescimento mais significativo se deu no

segmento de aves, que registrou um aumento no rebanho da ordem de 85% no período de 1997-2002, possibilitando ao Estado passar do 9º (nono) para o 6º (sexto) lugar na produção nacional de aves. A partir do segundo ano de funcionamento, as atividades de exportação da Perdigão já produzia importantes impactos também na balança comercial do Estado, superando as exportações de alguns produtos tradicionais.

Em relação ao tema da coordenação econômica, procurou-se mostrar que a instalação de algumas empresas do segmento de aves e suínos no Centro-Oeste, especialmente a partir de meados dos anos 90, reacendeu o debate sobre a questão da coordenação das relações entre agroindústrias e produtores agropecuários. Esta questão passou a ser tratada, na maioria dos trabalhos sobre o tema, a partir do referencial da ECT. Esta ‘reorientação’ teórica trouxe importantes contribuições ao debate, permitindo ampliar a compreensão do tema. No entanto, com a adoção deste modelo teórico, que privilegia uma perspectiva de estática comparativa, perdeu-se de vista a perspectiva histórica das formas de ‘articulação’ entre agroindústria e produtores, uma importante contribuição da produção teórica dos anos 80.

Procurou-se mostrar também que outra importante limitação das análises fundadas na ECT, comum às abordagens centradas no enfoque de cadeias produtivas, é a sua perspectiva a-espacial do problema da coordenação econômica. A perspectiva adotada neste trabalho baseia-se na compreensão de que temática da coordenação pode ser melhor compreendida em um contexto histórico e geograficamente referenciado, como nos APAs. Daí a importância de um maior diálogo não só entre as teorias da firma, mas especialmente entre estas e as abordagens da economia territorial.

CONCLUSÃO

Procurou-se mostrar neste trabalho que importantes aspectos da dinâmica dos arranjos produtivos agroindustriais podem ser compreendidos, com algumas vantagens, a partir de um diálogo com as diversas teorias. A postura teórica assumida ao longo de toda a discussão realizada buscou enfatizar mais os elementos de continuidade do que de ruptura entre as distintas abordagens. Isto se desdobrou tanto na discussão da produção teórica no campo da economia regional quanto na busca de um diálogo entre as teorias regionais e as teorias da firma.

Em relação às teorias regionais, esta postura se expressou tanto na tentativa de explorar as complementaridades das teorias mais recentes, a nova geração, quanto no reconhecimento dos ensinamentos da primeira geração de economia regional. A perspectiva deste encontro de gerações é particularmente fecunda para a análise do processo de conformação e das dinâmicas econômicas dos arranjos produtivos agroindustriais (APAs).

Em primeiro lugar, a noção de efeitos de encadeamento (para frente e para trás) é fundamental para se captar o alto grau de complementaridade entre as atividades das cadeias de grãos e carnes. Os casos estudados evidenciam que as relações de sinergia entre estas atividades – a mutua alimentação entre a indústria processadora de carnes, a base produtiva agropecuária, os setores de insumos e máquinas, de armazenagem, beneficiamento, comercialização, transporte – estão na base da constituição de APAs caracterizados por forte dinamismo econômico.

Além disto, a retomada dos conceitos de pólos e polarização pode enriquecer a análise dos distritos ou APLs do tipo *hub-and-spoke*, sem comprometer os componentes originais desta noção. Os casos estudados demonstram que as empresas líderes da agroindústria de aves e suínos possuem alta capacidade de polarização econômica e espacial das atividades complementares. É precisamente este fato que explica as particularidades da dinâmica e da configuração geográfica das atividades econômicas nas regiões ‘polarizadas’ por estas empresas. O poder de atração exercido por estas empresas pode ser verificado pela forma em que influenciam a localização de outras empresas, como demonstra o processo de co-localização de diversas empresas em Rio Verde desencadeado pela implantação da Perdigão. A força motriz da Perdigão, atuando de forma centrípeta, somada a algumas características do processo técnico-produtivo que caracterizam as empresas deste segmento, provoca a aproximação geográfica dos agentes econômicos, que visam a captação de economias externas pecuniárias produzidas pela complementaridade e sinergia das diversas atividades.

A utilização da noção de arranjos produtivos para analisar esta configuração produtiva tipo *hub-and-spoke* permitiu a incorporação e combinação de alguns elementos que são típicos das ‘novas’ gerações de desenvolvimento regional. Em

primeiro lugar, buscou-se a ampliação da concepção de economias externas, a partir de uma perspectiva que contempla a possibilidade de construção de externalidades por meio da ação intencional dos atores.

Em segundo, a ênfase na coordenação dos agentes nos APAs procurou, a partir de um diálogo crítico com a economia dos custos de transação (ECT), aproximar a economia do território com as teorias da firma, em especial as abordagens dedicadas ao estudo da coordenação interfirma. A partir da discussão dos estudos sobre a coordenação das cadeias e aves e suínos, procurou-se mostrar que as perspectivas referenciadas na ECT, ao não incorporar a dimensão especial, perdem um elemento essencial para compreender as diversas dinâmicas produtivas.

Por outro lado, o foco da análise em um conjunto mais específico de transações - as relações entre agroindústria e produtores agropecuários - mostrou que a combinação de alguns elementos da economia do território e da ECT pode fornecer uma visão mais precisa e mais concreta da problemática da coordenação. Neste sentido, a perda em abrangência, ao deixar de considerar mais apropriadamente as interações com outros atores, foi compensada pela possibilidade de se captar com mais profundidade alguns aspectos que poderiam passar despercebidos em uma análise focada na coordenação do conjunto dos APAs.

Por fim, procurou-se incorporar aos estudos dos APLs uma concepção das relações entre firma e território baseada nas noções de encontro produtivo e ancoragem territorial. A importância destas noções para abordagem desenvolvida se expressa nos seguintes aspectos. Em primeiro lugar, estas noções foram utilizadas como um suporte teórico para se explorar conexões e complementaridades entre distintas abordagens das novas gerações de desenvolvimento regional.

Este diálogo abriu uma perspectiva de enriquecimento da compreensão das dinâmicas das relações firma-território, sobretudo nos APLs tipo *hub-and-spoke*, como é o caso dos APAs de aves e suínos. A dialética firma-território, captada a partir da noção de encontro produtivo, contempla tanto a capacidade de polarização e de transformação que a grande empresa - empresa motriz, empresa âncora ou *hub* - exerce nas economias regionais quanto o papel que o território pode exercer no sentido de atrair, selecionar e influenciar as formas de organização e as estratégias competitivas das empresas. Em outros termos, as dinâmicas produtivas dos APLs podem ser vistas como resultado de um encontro, marcado por tensões e contradições, entre as estratégias das empresas e as estratégias empreendidas para valorizar os ativos e recursos do território.

Por outro lado, as noções de encontro produtivo e ancoragem territorial permitiram, ao mesmo tempo, uma demarcação teórica em relação à economia dos custos de transação e à visão tradicional da localização industrial. Ao contrário do que supõe estas abordagens, os recursos e ativos específicos não são dados, preexistentes no território. Ou seja, não existem independentemente das condições em que foram criados, mas são frutos de processos de interação e cooperação dos atores situados no território.

A análise dos casos do Oeste Catarinense e do Sudoeste Goiano demonstra que a constituição dos sistemas integrados de produção, base da configuração dos APAs de aves e suínos, pode ser pensada como resultado de um encontro produtivo entre firma

e território para resolver problemas produtivos inéditos. No caso do Oeste Catarinense o desafio colocado para os atores locais era a produção e industrialização de carne de aves e suínos. A análise procurou explicitar que, em um primeiro momento, a solução deste problema produtivo se deu com base em uma ampla “convergência de estratégias”, produzindo um entrelaçamento das dinâmicas empresariais e territoriais, resultando na conformação de um APA extremamente dinâmico.

Vale ressaltar que concepção da relação entre firma e território a partir da noção de encontro produtivo remete a uma compreensão da organização da produção como um processo de co-construção de recursos levado à cabo pela ação coordenada dos principais agentes econômicos. Neste sentido, a especialização da região na produção de aves e suínos, ou em outros termos, a constituição do APA, pode ser vista como a construção conjunta de uma oferta de especificidade local, que diferencia o território e o torna mais competitivo. Se por um lado a necessidade de resolver determinado problema produtivo, ou de ativar determinados recursos locais, impulsionou a coordenação dos atores; por outro lado, uma vez em marcha, a coordenação também impulsionou um processo de “especificação dos ativos”. Por sua vez, a intensificação deste processo colocou a necessidade de se lançar mão de novos mecanismos de coordenação.

Este processo de mútua determinação entre a natureza dos fatores de produção e a coordenação dos agentes adquire maior clareza se os segmentos de aves e suínos forem considerados separadamente e sob uma perspectiva histórica. No caso dos suínos foi mostrado que já existia produção e mercado antes da atuação das atuais empresas líderes neste segmento. A ativação destes recursos da região, ou seja, deste potencial para a produção de suínos, foi facilitada pela convergência de interesses entre os produtores e os frigoríficos, consubstanciada em uma forma de coordenação contratual dos agentes.

No caso do segmento de aves a história foi bastante diferente. Não é um mero detalhe considerar que quando os frigoríficos resolveram diversificar para este segmento não havia produção anterior, como no caso dos suínos. Isto implica que a questão que se colocava não era do tipo *make or buy*, mas como argumenta Baudry (1996), era do tipo “fazer ou fazer fazer”. Isto parece evidente se for considerado que do início dos anos 50, quando se iniciam as experiências com a avicultura, até o início dos anos 60, quando se conheceu a experiência norte-americana de perto, os frigoríficos ainda oscilavam entre a opção pela integração completa, como atestam as frequentes viagens ao Sudeste, e pelo sistema contratual (cf. Seção 4.1.1).

A introdução do sistema contratual no segmento de aves foi favorecida pela experiência anterior de articulação dos frigoríficos com os agricultores. A diferença é que os suínos se caracterizavam por baixo grau de especificidade e os produtores já detinham o ‘saber-fazer’ necessário para a atividade. No caso da avicultura deve-se considerar que tratava-se de uma atividade nova, introduzida na região pelos frigoríficos, caracterizada por um conjunto de conhecimentos técnico-produtivos novos (o pacote tecnológico). Isto conferia um certo grau de especificidade ao ativo (frango) a ser produzido, o que demandava o desenvolvimento de mecanismos de coordenação mais ‘estritos’ do que aqueles utilizados no segmento de suínos.

Mas note-se que não se tratava nem de um ativo e nem de um tipo de especificidade preexistente, como supõem as análises baseadas na ECT. Ao contrário,

tratava-se de um ativo específico a ser produzido por uma forma particular de interação entre os agentes, que emerge em um contexto histórico e geográfico também particular. Pode-se dizer que este é um caso de especificidade eminentemente endógena, construída pelo (e no) processo de interação dos agentes. Isto mostra que não é necessário postular um sentido causal unidirecional entre especificidade dos ativos - formas de coordenação. A escolha organizacional e a construção da especificidade são processos estreitamente vinculados.

Ao assumir que esta relação causal é de mútua determinação, deve-se considerar também que a interação dos agentes ao longo do tempo gera modificações no processo produtivo e nas características do produto. Isto pode ser ilustrado pelas modificações introduzidas na suinocultura nos anos 80. Até então a atividade se caracterizava por uma coordenação mais fluida e informal entre os agentes, pautada por uma combinação dos mecanismos de autoridade (agroindústria) com certo grau de autonomia (produtores). A especialização da atividade de criação, com a introdução de dois ciclos de produção, implicou em modificações substanciais nas características do produto, ou seja, em maior especificidade dos ativos (leitões e suínos terminados).

Este processo de especificação dos ativos, acompanhado por aumento da escala de produção e diminuição do número de produtores contratados, foi marcado por um elevado grau de tensão entre as partes, chegando a ser percebido como causa de uma crise regional. Isto explica, pelo menos em parte, o fato das modificações na organização do processo produtivo terem sido acompanhadas por importantes alterações nos mecanismos de coordenação. Por um lado, a maior especificidade dos ativos gerava maior necessidade de controle e monitoramento pela agroindústria e implicava em perda de autonomia e aumento da dependência dos produtores. Por outro lado, o fortalecimento da autoridade e dependência teve como contraponto a ampliação dos mecanismos de incentivos e confiança, simbolizada sobretudo pela introdução dos contratos e do ‘discurso’ de parceria.

A discussão sobre a terceira fase da trajetória do cluster ou APA do Oeste Catarinense mostrou que a adoção de uma perspectiva territorial pode enriquecer a análise dos processos sócio-econômicos, evidenciando aspectos que seriam pouco ou mal compreendidos por uma visão restrita a uma perspectiva baseada em setores ou cadeias produtivas. A incorporação da dimensão espacial como elemento constitutivo da análise, permitiu, por exemplo, uma compreensão mais abrangente do processo de reestruturação agroindustrial no Oeste Catarinense. Por um lado, há os elementos de uma “crise regional”, consubstanciada em exclusão de importantes parcelas dos produtores do circuito de produção e mercado. Esta crise pode ser expressa em termos de um descolamento ou ‘divergência’ das estratégias das agroindústrias e da agricultura familiar, sobretudo do tipo de agricultores tradicionais ou diversificados.

Por outro lado, pode-se dizer que a estratégia de desverticalização e externalização de atividades das agroindústrias, um dos componentes centrais do processo de reestruturação, passou a convergir com os interesses dos novos agentes surgidos a partir deste processo. Analisando este processo à luz do referencial teórico discutido nos primeiros capítulos, pode-se concluir que esta convergência de interesses se deve, principalmente, à maior presença de economias externas e à amplificação dos ‘efeitos de aglomeração’. Em um contexto marcado por elevado grau de integração vertical, as economias de escala eram internalizadas pelas empresas agroindustriais.

Com a externalização de atividades e o surgimento de novos agentes, as economias de escala passam a ser internas à aglomeração.

A leitura do trabalho de Mior (2003) indica que as economias externas ainda são predominantemente do tipo pecuniário. No entanto, já se manifesta a presença de externalidades tipicamente tecnológicas, que pode ser exemplificada pelo surgimento da indústria de aditivos. Este caso é bastante semelhante aos casos de *spillovers* tecnológicos identificados por Judith Tendler no Nordeste. Nas duas situações, os *spillovers* se manifestaram por meio de ex-funcionários que aproveitaram as competências adquiridas em determinada empresa para abrir seu próprio negócio.

Seguindo Schmitz (1997), vale ressaltar que as economias externas são por natureza incidentais ou involuntárias e captam apenas parcialmente os chamados efeitos de aglomeração. A introdução do conceito de “eficiência coletiva” visa enfatizar o papel das ações deliberadas visando a cooperação entre os agentes do cluster, especialmente no plano horizontal, para a construção ou potencialização das economias externas.

Este conceito ajuda a compreender também o processo de implantação da Perdigão em Rio Verde. O estudo deste caso demonstrou que a inexistência de um *pool* de mão-de-obra qualificada e de externalidades tecnológicas, considerados na literatura como importantes fatores de localização, não foram decisivos para a escolha locacional da empresa. Mas isto não significa que a preocupação com estes aspectos não estivesse presente, ao contrário, desde o início já se colocava a possibilidade de se ‘construir’ estas externalidades. Primeiro por meio do processo de negociação com o Governo do Estado e depois por meio da articulação de um conjunto de atores para viabilizar a construção da Granja Escola e do Centro de Excelência em Agronegócio.

A expansão das agroindústrias analisada por Mior como um processo de territorialização e desterritorialização das empresas pode ser melhor captada pela utilização do referencial da economia da proximidade, o que permite abordar a questão como um processo de ancoragem territorial das agroindústrias. Vale ressaltar que a análise desenvolvida por Mior não se refere ao caso de uma empresa específica. Portanto, o estudo do caso da Perdigão oferece uma importante contribuição para uma melhor compreensão desta questão. Procurou-se mostrar que a Perdigão é uma empresa fortemente ancorada em Santa Catarina, mas ao empreender sua estratégia de expansão ela ancora também em Rio Verde-Go, fazendo emergir um APA de aves e suínos. Isto implica que o seu processo de expansão não se converte em desterritorialização. Neste sentido, o processo que poderia se caracterizar como o nomadismo da empresa, é na verdade a busca de outra fonte espacial de competitividade, convertendo-se em um processo de múltipla territorialização.

Procurou-se mostrar também, com estudo do caso da Perdigão, que o modelo de relação firma-território subjacente ao modelo de localização baseado na alocação de ativos/recursos preexistentes é, no mínimo, insuficiente para se captar tanto a complexidade do processo de ancoragem territorial das empresas agroindustriais quanto as dinâmicas da economia regional. A localização da Perdigão foi vista como um processo de implantação de um complexo agroindustrial que passa a se constituir no núcleo de um APA de carnes. A aplicação da abordagem da economia da proximidade, especialmente a distinção entre ativos e recursos do território, possibilitou ampliar o referencial teórico para análise dos fatores locais.

Ao invés de considerá-los simplesmente como dados ou pré-existentes, os fatores de atração/localização são frutos de um processo histórico de interação dos atores locais, ou seja, são os recursos ou competências do território construídos a partir de uma forma específica de coordenação econômica. Neste sentido, a formação de uma ‘rede’ para produção e processamento de grãos, organizada sob a forma de uma cooperativa agroindustrial (Comigo), foi decisiva para a solução de um problema produtivo inédito para a região: a produção e processamento de grãos.

No processo de implantação da Perdigão em Rio Verde os atores se defrontam com uma problemática produtiva cuja resolução não pode ser adequadamente compreendida somente da perspectiva da reprodução de formas de coordenação e de difusão de uma cultura produtiva e organizacional. A produção de aves e suínos, que é o centro desta problemática, deve ser vista, a partir da perspectiva da economia do território, como um “encontro produtivo” entre F&T para a resolução de um “problema produtivo inédito”: produção de aves e suínos em escala ampliada, utilizando uma forma de coordenação que apresenta alguns aspectos inovadores (parciais para a firma e total para o território).

Os ativos (aves e suínos) são produzidos a partir da ativação de recursos do território por meio de uma relação coordenada dos atores (a parceria é o mecanismo de ativação dos fatores potenciais). Os ativos, e seus atributos físicos específicos, são criados/produzidos em uma relação situada ou territorializada. Mas se a coordenação possui pelo menos alguns ingredientes que são frutos da interação ou da relação F-T (encontro produtivo), então esta especificidade deve-se também à sua territorialização. Em outras palavras, especificidade física e local se entrelaçam constituindo-se em ativos específicos do território.

Portanto, o fato de se utilizar a mesma forma de governança não implica na ausência de uma ‘problemática’ de produção e/ou coordenação. A questão colocada não pode ser tratada somente como uma questão de difusão da cultura da empresa ou de reprodução de práticas e experiência transformadas em rotinas durante décadas de experiências com a mesma forma de coordenação. A coordenação possui a propriedade de transformar os fatores que ela utiliza. Pode, por exemplo, transformar fatores genéricos em fatores específicos. Este é o sentido da expressão “especificação dos fatores” (ou recursos). Esta ‘transformação’ se dá através dos chamados “mecanismos de ativação”, cujo funcionamento depende das “competências”.

Por fim, este processo de especificação de ‘fatores’ pode se aplicar ao caso também no que se refere aos ‘fatores’ humanos. Pode-se falar em especificação de recursos humanos tanto no sentido banal de qualificação e capacitação da ‘força de trabalho’ quanto no sentido de construção das competências necessárias para por em funcionamento os mecanismos de ativação dos recursos do território. No primeiro caso, a solução encontrada foi a articulação dos atores locais para construção da Granja Escola e do Centro de Excelência em Agronegócio, processo que pode ser considerado um importante marco para consolidação de práticas de colaboração horizontal no APA.

Em relação ao segundo ponto, a discussão sobre a ‘construção’ do sistema de parceria e constituição das associações dos integrados em Rio Verde mostrou que um dos grandes desafios para a empresa é desenvolver as capacidades de interação e de adaptação dos atores locais às rotinas da coordenação. Não se trata portanto, simplesmente de reproduzir ou difundir determinada estruturas ou culturas de

coordenação/parceria. Este é um processo de aprendizagem que envolve todos que estão envolvidos na coordenação ou seja os dois pólos da relação entre firma e território.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, P. S. & KWON, S-W. (1999). Social Capital: The Good, the Bad, and the Ugly. *Working Paper*. Disponível em www.ssrn.com. Acesso: 20/08/2001.

ALBAGLI, S & BRITO, J. (2002). Glossário de Arranjos Produtivos Locais. In: *Arranjos Produtivos Locais: Uma nova estratégia de Ação para o SEBRAE*. Disponível em www.ie.ufrj.br/redesist. Acesso em 16/10/2002.

AMARAL FILHO, J. (1995). Desenvolvimento regional endógeno: (re) construção de um conceito e reformulação de estratégias alternativas (à guerra fiscal). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23, *Anais...*, p. 590-609, Salvador – Bahia.

AMARAL FILHO, J. et. al. (2002). Núcleos e Arranjos Produtivos Locais: casos do Ceará. In: LASTRES et al (coords), *Promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas* Rio de Janeiro, UFRRJ/IE/REDESIST, setembro. Disponível em www.ie.ufrj.br/redesist. Acesso em 16/10/2002.

AMODEO, N. B. P. (1999). *As cooperativas agroindustriais e os desafios da competitividade*. Tese Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, CPDA/UFRR.

AMORIM, M. (1998). *Clusters como estratégia de desenvolvimento industrial no Ceará*. Fortaleza, Banco do Nordeste.

AMORIM, W.M.(1996). *O amarelo da soja invade o cerrado*. Diss. Mestrado, Goiânia, UFG.

ANDRADE, M.C. (1977). *Espaço, polarização e desenvolvimento*. São Paulo, Editorial Grijalbo.

AZÁIZ, C. et al. (1999). Indústria e território: o que a economia industrial e a economia espacial têm a nos oferecer?. In *Revista ANPEC*, n. 02.

AZÁIZ, C. (2000). Redes de Cooperação: a Empresa em Questão. Uma Revisão dos Distritos Industriais Italianos. In: WORKSHOP *"Empresa, Empresários e Sociedade II"*, 30-31 de outubro, UFF, Niterói, RJ.

AZEVEDO, P. F (1996). *Integração vertical e barganha*. São Paulo, Tese (Doutorado em Economia) - FEA, USP.

AZEVEDO, P. F. , CHADDAD F. R. & FARINA, E. M.M.Q. (2003). The food industry in Brazil and in the U.S.: The impacts of FTAA on trade and investments.

Project Report Prepared for the Inter-American Development Bank. Working Paper SITI 07.

BAGNASCO, A. (1998). La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiencia italiana. In *Políticas Agrícolas*, Número Especial, México, REDCAPA.

_____. (1999). Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: COCCO et al. (org.) *Empresários e empregos nos novos territórios: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro, DP & A.

BARQUERO, A. V. (1997). Gran Empresa y Desarrollo Endógeno. La Convergencia Estratégica de las Empresas Y Territorios ante el Desafío de la Competencia. In: *EURE -Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales*, Vol. 23, No. 70, Dezembro 1997, Santiago-Chile.

BATALHA, M.O & SILVA, A.L. da. (2003). Competitividade: uma abordagem em termos de Cadeias produtivas. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE AGROPOLOS, 5, *Anais...* Fesurv, Rio Verde-GO (CD-ROM).

BAUDRY, B. (1995). *L'économie des relations interentreprises*. Colletion Repères, La Decouverte, Paris.

BECATTINI, G. (1999). Os distritos industriais na Itália. In COCCO et al. (org.) *Empresários e empregos nos novos territórios: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro, DP & A.

BENKO, G (1996). Teoria da regulação e território: uma revisão histórica, In *Economia, espaço e globalização*. São Paulo, Hucitec.

BIALOSKORSKI NETO, S. & MACHADO FILHO, C.A. (2002). Comigo: *network* e desenvolvimento. In SEMINÁRIO PENSE DE AGRONEGÓCIO “*REDES E ESTRATÉGIAS COMPARTILHADAS*”. São Paulo, PENSE/FEA/USP. Disponível em www.fea.usp.br/fia/pensa. Acesso: 25/11/2002.

BOISIER, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. In *Serie Ensayos*, Documento 97/37, ILPES, Santiago.

BOISSIN, O. (1999). La construction des actifs spécifiques: une analyse critique de la théorie des coûts de transaction. In *Revue D'Economie Industrielle*, n. 90, 4º trimestre, p. 07-24.

BONANO, A. (1999). A globalização da economia e da sociedade: fordismo e pós-fordismo no setor agroalimentar. In CAVALCANTI, J.S.B. (org.). *Globalização, Trabalho e Meio Ambiente*. Editora da UFPE, Recife-PE.

BOUBA-OLGA, O. & CARRINCAZEAUX, C. (2001). Les espaces des relations interentreprises : L'exemple des activités de R&D . In *Document de Travail TEIR* n°T2001/1, CRIEF - TEIR, Université de Poitiers.

BRITO, A.F. & BONELLI, R. (1997). Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil. In: *Texto para Discussão* n. 492. Rio de Janeiro, IPEA.

BRITTO, J. (2001). Diversidade tecnológica e regimes de transação em redes de firmas. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL, 2, **Anais...** Disponível em <www.eco.unicamp.br/projetos/IIseminario/trabsel.html> Acesso: 19/04/2001.

BRUM, B. & WEDEKIN, I. (2002). O agricluster de carnes de aves e suínos do Sudoeste de Goiás. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE AGRIBUSINESS, 1, **Anais...**, ABAG, Rio de Janeiro. Disponível em www.abag.com.br. Acesso: 07/02/2003.

BRUM, B. & WEDEKIN, I. (2002b). “Um ‘Agricluster’ acima da Média”. In Agroanalysis, Junho/Julho, FGV, Rio de Janeiro, 2002.

CAMPOS, R.R. & VARGAS, M.A. (2003). Forms of governance, learning mechanisms and localized innovation: A comparative analysis in local productive systems in Brazil. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE SISTEMAS DE INOVAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO PARA O TERCEIRO MILÊNIO, **Anais...** Rio de Janeiro, GLOBELICS (CD-ROM).

CANO, W. (1998). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970 e 1970-1995*. Campinas, São Paulo, IE/UNICAMP.

CASAROTTO FILHO, N. & PIRES, L.H. (1999). *Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local*. São Paulo, Atlas.

CASSIOLATO, J.E. & SZAPIRO, M. (2002). Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais no Brasil. In: LASTRES et al (coords), *Promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas* Rio de Janeiro, UFRJ/IE/REDESIST, setembro. Disponível em www.ie.ufrj.br/redesist. Acesso: 16/10/2002.

CASTRO, A. C. e FONSECA, M. de G.D. (1995). *A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste*. Série IPEA, n. 148, Brasília, IPEA.

CHIOCCHETTA, O. & SANTOS FILHO, J.I. (2002). Avicultura de corte: viabilidade técnica e econômica nos diferentes sistemas de produção. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 40, **Anais...**, Passo Fundo, RS.

CLEPS JÚNIOR, J. & PELEGRINI, D.F. (2000). O novo modelo de integração entre indústria e médios/grandes produtores no Triângulo Mineiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 38, **Anais...** Rio de Janeiro.

COLLETIS G. & PECQUEUR B. (1993). Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, nº3.

_____ (1995). Politiques technologiques locales et creation de ressources spécifiques. In: RALLET & TORRE (orgs), *Économie industrielle et économie spatiale*, Paris, Economica.

COLLETIS-WAHL, K. & PECQUEUR B. (2001). Development, territories and specific resources : what framework for analysis ? In: *Regional Studies*, v. 3.

COOKE, P. (1997). Reinventing the Region: Firms, clusters and networks in economic development. In DANIELS, P.W. & LEVER, W.P. (Ed.), *The Global economy in transition*. Ed. Longon.

CORÒ, G. (1999). Distritos Industriais de Pequena Empresa na Transição. In COCCO et al. (org.) *Empresários e empregos nos novos territórios: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro, DP & A.

COSTA, V.M.H. & MAZZALI, L. (1997). As formas de organização “em rede”: configuração e instrumento de análise da dinâmica industrial. In: *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 4 (68) out./dez, p121-139.

COSTA, L.C. R. & ARAÚJO, M.P. (2001). Integração vertical na agroindústria avícola: busca de evidência empírica para a teoria dos custos de transação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO RURAL, 4, *Anais...ABAR*, Goiânia-GO.

COURLET, C. & PECQUEUR, B. (1996). Districts industriels, systèmes productifs locaux et développement. In: ABDELMALKI, L. & COURLET, C. (Ed.) “*Les nouvelles logiques du développement*”, Paris, L’Harmattan.

COUTINHO, L.G. & FERRAZ, J. C. (1993). *Estudo da competitividade da indústria brasileira: competitividade na indústria de óleos vegetais*. Campinas, IEI/UNICAMP – IEI/UFRJ – FDC – FUNCEX, 1993.

COUTO, F.A.A. & MONTEIRO, J. A de (1999). O *cluster* de grãos na região de Rio Verde Sudoeste de Goiás. In HADDAD, P.R. (Org.). *A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasi – Estudos de clusters*. Brasília, CNPq/Embrapa.

CROCCO, M. et. al. (2001). Industrialização descentralizada: Sistemas industriais locais – O arranjo Produtivo Calçadista de Nova Serrana. In *Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*, Nota técnica 36. Rio de Janeiro, IE/UFRJ. Disponível em <www.ie.ufrj.br/redesist>. Acesso:05/08/2002.

DALLA COSTA, J. A. (1998). A Sadia e o pioneirismo industrial na agroindústria brasileira. In: *História econômica & história de empresas*, São Paulo-SP, I (2º semestre): 109-144.

DINIZ, C.C. (1995). A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. Texto para Discussão n. 375. IPEA, Brasília-DF.

_____. (2000). A nova geografia econômica do Brasil: condicionantes e implicações. FÓRUM NACIONAL, 12, Rio de Janeiro, Instituto de Altos Estudos.

_____. (2001). Global-local: Interdependências e desigualdade ou Notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil. In *Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*, Nota técnica 9. Rio de Janeiro, IE/UFRJ. Disponível em < www.ie.ufrj.br/redesist >. Acesso: 05/08/2002.

DOSI, G. & SALVATORE, R. (1992). The structure of industrial production and the boundaries between firms and markets. In: STORPER & SCOTT (ed.), *“Pathways to industrialization and regional development*. London/NY, Routledge.

DUPUY, C. & GILLY, J.P. (1999). Industrial Groups and Territories: the case of Matra-Marconi-Space in Toulouse. In: *Cambridge Journal of Economics*, 23, p. 151-166.

ESPÍNDOLA, C. J. (1999). *As Agroindústrias no Brasil: o caso Sadia*. Chapecó-SC, Grifos.

_____. (2002a). *As agroindústrias de carne do Sul do Brasil*. Tese de Doutorado, FFLCH/USP, 2002.

_____. (2002b). Tecnologia e novas relações de trabalho nas agroindústrias de carne do sul do Brasil. *Scripta Nova revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. 741-98 v. VI, n. 119 (85).

ESTEVAM, L.A. (1997). *O tempo da transformação: estrutura e dinâmica na formação econômica de Goiás*. Tese de Doutorado, Campinas, IE-UNICAMP.

FALCÃO, J.F.N. & MEDEIROS, J.X. de. (2001). Análise das vantagens do deslocamento da suinocultura integrada para a região Centro Oeste: O caso projeto Buriti da Perdigão. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ECONOMIA E GESTÃO DE NEGÓCIOS AGROALIMENTARES. **Anais...** FEA/USP Ribeirão Preto. Disponível em www.fearp.usp.br/egua/part/index.html. Acesso: 26/04/2003.

FARINA, E.M.M.Q. (1997). Sadia: o desafio de manter a liderança no mercado de frangos. In: Farina (coord), *Estudos de casos em agribusiness*. São Paulo, Pioneira.

_____. (1998). Competitividade no Agribusiness Brasileiro: introdução e conceitos. Volume I. PENSEA/FIA/FEA/USP, São Paulo, 1998.

FARINA, E.M.M.Q & ZILBERSTAJN, D. (Orgs.) (1998). Competitividade no Agribusiness Brasileiro. PENSEA/FIA/FEA/USP, São Paulo, 1998.

(2003). Economics of networks and patterns of competition in food and agribusiness. In *Série de Working Papers*, n. 03/027, FEA/USP, São Paulo. Disponível em <www.ead.fea.usp.br/wpapers>. Acesso em 03/03/2004.

FAVERET FILHO, P. & PAULA, S. R. L. (1998) Um Estudo da Integração a Partir do Projeto Buriti, da Perdigão. In: *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 7, mar., p. 123-134,

FERGUÈNE, A. (1997). Les Dynamiques Industrielles Endogènes: quels Enseignements pour une Alternative au Modèle Standard dans les Pays du Sud?. In: *Espaces et Sociétés*, n. 88/89 (*Entreprise et Territoire*), L'Harmattan.

FERNANDES FILHO, J.F. & QUEIROZ, A. M. (2001). Transformações recentes no modelo de integração da avicultura de corte brasileira: explicações e impactos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ECONOMIA E GESTÃO DE NEGÓCIOS AGROALIMENTARES, *Anais...* FEA/USP Ribeirão Preto. Disponível em <www.fearp.usp.br/egua/part/index.html>. Acesso: 06/02/2002.

FERREIRA, M.F.S. & LEMOS, M.B. (2000). Localização industrial e fatos estilizados da nova reconfiguração espacial do Nordeste. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 31, nº Especial, p.484-507, Fortaleza-Ce.

FERREIRA R.C. (1999). Competitividade do sistema agroindustrial suinícola brasileiro: uma aplicação da economia dos custos de transação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO RURAL, 3, *Anais...* ABAR, BELO HORIZONTE – MG.

FLEXOR, G. (2002). *Desenvolvimento regional e trajetórias das convenções no Oeste Catarinense*. Tese Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, CPDA/UFRR.

FLORA, J.L. (1998). Social capital and communities of place. In *Rural Sociology*, v.63, n. 04, pp. 481-506, Western Washington University.

FOSS, N.J. (1997). *Resources and strategies: a brief overview of themes and contributions*. In *Resources, Firms and Strategies – A reader in the resource-based perspective*. Oxford University Press.

FRANÇA, L.R. & FERNANDES FILHO (2003). A evolução da avicultura de corte em Goiás. In: PEREIRA, S.L. & XAVIER. C.L (orgs). *O agronegócio nas terras de Goiás*. Uberlândia-MG, Edufu.

FÜRST, D. et al (1982). *Política econômica regional*. Rio de Janeiro, Biblioteca Tempo Universitário.

GALLIANO, D. (2000). Avantages compétitifs et dynaques territoriales: le cas des firmes de l'agro-alimentaire français. In *Economie spatiale et régionale*, Lê Croisic.

GALLIANO, D. & CHEVASSUS-LOZZA, E. (1999). Changements organisationnels et dynamiques territoriales en France: le cas des groupes de l'agro-alimentaire. In *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n.03, pp. 457-474.

GAROFOLI, G. (1996). Industrialization diffuse et systèmes productifs locaux: une modèle
difficilement transferable aux pays en voie de développement. In ABDELMALKI, L. & COURLET, C. (Ed.), "*Les nouvelles logiques du développement*", Paris, L'Harmattan.

GILLY, J.P. & PECQUEUR, B. (1995). La dimention locale de la régulation. In: BOYER
& SAILLARD (eds). *Théorie de la regulation: l'état des savoirs*. Reperes: La Decouvert.

GILLY J.-P. & TORRE A (Coord) (2000), *Dynamiques de proximité*, l'Harmattan, Paris.

GIORDANO, S.R. (1996). Perdigão: Tecnologia e Reformulação dos Negócios. In: *Estudo de Caso (EC.00.95)*. Pensa, FEA/USP. Disponível em <www.fea.usp.br/fia/pensa> Acesso: 05/02/2003.

GONÇALVES, C. (2001). *Reflexões sobre a importância da Cooperativa Mista dos Produtores Rurais do Sudoeste Goiano Ltda (Comigo) no desenvolvimento da Região de Rio Verde-Go*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Uberlândia/Instituto de Economia.

_____. (2003). A Cooperativa Mista dos Produtores Rurais do Sudoeste Goiano Ltda (Comigo) e o desenvolvimento da Região de Rio Verde-Go. In: PEREIRA, S.L. & XAVIER, C.L (orgs). *O agronegócio nas terras de Goiás*. Uberlândia-MG, Edufu.

GOODMAN, D. & WATTS, M. (1994). Reconfiguring the Rural or Fording the Divide?:
Capitalist Restructuring and the Global Agro-Food System. In: *The Journal Of Peasant Studies*, Vol. 22, No. 1, outubro 1994. Londres, Frank Cass.

GRANOVETTER, M. (1991). Economic Institutions as social constructions: a framework for analysis. In CONFERENCE ON THE ECONOMICS OF CONVENTIONS, CREA, Paris.

_____. (1992). Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness. In: GRANOVETTER & SWEDBERG (eds), *The sociology of economic life*. Westview Press. [**American Journal of Sociology, 91, 1985, pg. 481-510**]

GUIMARÃES, J. (1997). Local Economic Development: The Limitations of Theory? In:
HELMSING & GUIMARÃES (Eds), *Locality, State and Development*. ISS, The Hague, Holanda.

HADDAD, P.R. (Org.). (1999). *A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional No Brasil – Estudos de clusters*. Brasília, CNPq/Embrapa.

HELFAND, S.M. e REZENDE, G.C. (1998). Mudanças na distribuição espacial da produção de grãos, aves e suínos no Brasil: o papel do Centro-Oeste. In: *Texto para discussão n. 611*, Rio de Janeiro, IPEA.

HELMSING, B. (1999). Flexible Specialization, Clusters and Industrial Districts and 'Second' and 'Third Generation' Regional Policies. In *Working Paper Series*, No. 305. ISS, The Hague - Holanda.

_____ (2000). *Externalities, learning and governance: perspectives on local economic development*. Institute of Social Studies – ISS, Haya, Holanda.

HERMANSEN, T. (1977). Pólos y centros de desarrollo em el desarrollo nacional e regional. In KUKLINSKI, A.R. (Coord.), *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*. México, Fundo de Cultura Economica.

HILHORST, J.G.M. (1973). *Planejamento regional*. Rio de Janeiro, ZAHAR.

_____ (1998). Industrialization and Local/Regional Development Revisited. In *Development and Change*, Vol. 29, No.1, jan. 1998, Blackwell, ISS, The Hague, Holanda.

HIRSCHMAN, A.(1961). O. *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura (Primeira edição: 1958).

_____ (1973). *Saída, voz e lealdade*. São Paulo, Perspectiva.

HOBBS, J. E. & YOUNG, L. M. (2001). Vertical Linkages in Agri-food Suplly Chains in Canada and the United States. *Research and Analysis Directorate – RAD*. Ottawa, Ontario - Canadá. Disponível em www.agr.ca/policy/epad. Acesso: 13/08/2003.

HUIBAN, J.P & AUBERT, F. (2002). De l'urbain vers le rural: les transferts d'établissements de l'agro-alimentaire. In COLLOQUE DE L'ASRDLF, 38, Trois Rivières.

HUMPHREY, J. & SCHMITZ, H. (2000). Governance and upgrading: linking industrial cluster and global value chain research. IDS Working Paper 120, Brighton: Institute of evelopment Studies, University of Sussex.

_____. (2001). Governança em cadeias globais de valor. Disponível em www.nead.org.br/artigodomes. Acesso: 18/09/2001.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPARDES (2002a). *Análise da Competitividade da Cadeia Agroindustrial de Carne de Frango no Estado do Paraná*. IPARDES/IBQP-PR/GEPAI-UFSCAR. Curitiba-PR.230 p.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPARDES (2002b). *Análise da Competitividade da Cadeia Agroindustrial de Carne Suína no Estado do Paraná*. IPARDES/IBQP-PR/GEPAI-UFSCAR. Curitiba-PR. 210 p.

JIMÉNEZ, E. M. (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. *Série Gestión Pública*, 13. Santiago- Chile, ILPES/CEPAL.

KAPLINSKY, R. (2000). *Spreading the gains from globalization: what can be learned from Value Chain Analysis?* Institutue of Development Studies. University of Sussex, Brughton, UK.

KLINK, J.K. (2001). *A Cidade Região – Regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. Rio de Janeiro DP&A Editora.

KRUGMAN, P. (1994). Location and Competition: Notes on Economic Geography. In RUMELT et. al. (Eds.). *Fundamental Issues in Strategy: a Research Agenda*. Harvard Business School Press.

_____ (1995). *Development, Geography and Economic Theory*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

_____ (1998). The Role of Geography in Development. In ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, Washington, D.C. 20 e 21 de abril de 1998.

KUKLINSKI, A.R. (1977). *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*. México, Fundo de Cultura Economica.

LABAIG, H.C. (1995). *O cooperativismo agrícola e sua participação no desenvolvimento capitalista do Sudoeste goiano: 1960-1990*. Diss.de Mestrado, Goiânia, ICHL/UFG, 1995.

LASTRES, H. M.M., CASSIOLATO, J.E. (2003). Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. In: *Revista Parcerias Estratégicas*, Fevereiro. Disponível em www.ie.ufrj.br/redesist. Acesso em 14/04/2003.

LASTRES, H. M.M., VARGAS, M.A & LEMOS, C. (2001). Novas Políticas na Economia do Conhecimento e do Aprendizado. In: *Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*, Nota técnica 25. Rio de Janeiro, IE/UFRJ. Disponível em www.ie.ufrj.br/redesist. Acesso em 05/08/2002.

LAWSON, C. (1999). Towards a Competence Theory o the Region. In: *Cambridge Journal of Economics*, 23, 151-166.

LIMA, E.M. (2002). A Indústria farmacêutica no Estado de Goiás. In: SEMINÁRIO UFG DESAFIANDO O FUTURO, Goiânia-Go, UFG.

LOPES, R. L. & CAIXETA FILHO, J.V. (1997). Logística de localização aplicada à suinocultura: um estudo para o Estado de Goiás. In: *Revista Preços Agrícolas*, novembro.

LLORENS, F.A. (2001). *Desenvolvimento Econômico Local: Caminhos e Desafios para a Construção de uma Nova Agenda Política*. Rio de Janeiro, BNDES.

LYON, F. (2000). Trust, networks and norms: the creation of social capital in agricultura economies in Ghana. In: *World Development*, v.28, n. 4, pp. 663-681, Elsevier Science.

MACHADO V.F.(1996). *Sudoeste de Goiás: desenvolvimento desigual*. Diss. de Mestrado, ICHL/UFG, Goiânia-Go.

LUNAS, D.A.L. & ORTEGA, A.C.(2003). A constituição do complexo agroindustrial da soja no Sudoeste Goiano. In: PEREIRA, S.L. & XAVIER. C.L (orgs). *O agronegócio nas terras de Goiás*. Uberlândia-MG, Edufu.

MANZAGOL, C. (1985). *Lógica do Espaço Industrial*. São Paulo, DIFEL.

MARKUSEN, A. (1996). Sticky Places in Slippery Spaces: A Typology of Industrial Districts. In: *Economic Geography*, Vol. 72, No. 3, julho 1996, Clark University, Worcester, Massachusetts.

MARTIN, R. & SUNLEY, P. (1996). Paul Krugman's Geographical Economics and It's Implications for Regional Development Theory: A Critical Assessment. In: *Economic Geography*, Vol. 72, No. 3, julho, Clark University, Worcester, Massachusetts.

MAZZALI, L. (2000). *O processo Recente de Reorganização Agroindustrial: do complexo à organização em rede*. São Paulo, Ed. UNESP.

MEARDON, S.J. (2001). Modeling Agglomeration and Dispersion in City and Country: Gunnar Myrdal, Francois Perroux and the New Economic Geography (Critical Essay). In: *American Journal of Economics and Sociology*, Jan. 2001.

MIOR, L.C.(1992) *Empresas agroalimentares, produção familiar e Competitividade no complexo carnes de Santa Catarina*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Agrícola), Rio de Janeiro, UFRRJ/CPDA.

_____ (2003). *Agricultores familiares, agroindústrias e território: a dinâmica das redes de desenvolvimento rural no oeste catarinense*. Tese (Doutorado). Centro de Filosofia e Ciências Humanas – UFSC.

MORGAN, K. (1997). The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal. In: *Regional Studies*, Vol. 31.5, pp. 491± 503

MYTELKA, L. & FARINELLI, F. (2000). Local Clusters, innovation systems and sustained competitiveness. In: *Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas*

políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, Nota técnica 5. Rio de Janeiro, IE/UFRJ. Disponível em www.ie.ufrj.br/redesist. Acesso em 02/08/2002.

MYRDAL, Gunnar (1960). *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro:UFMG Biblioteca Universitária [Primeira edição: 1957].

NADVI, K. & SCHMITZ, H. (1996). “Clusters” Industriels das les pays en développement: elements pour un programme de recherché. In ABDELMALKI, L. & COURLET, C. (Ed.) “*Les nouvelles logiques du développement*”, Paris, L’Harmattan.

NICOLAU, J.A.(1996). Custos de transação e coordenação vertical na indústria de frango. In: *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v.13, n.1, p.57-65.

NICOLAU,J.A.; VARGAS,G.T.; BALZON,D.R. (2001). A indústria brasileira de carnes de aves e suínos: principais mudanças nos anos 90. In: *IndicadoresEconômicos FEE*, Porto Alegre, v.29, n.2, p.201-218.

NOGUEIRA, A.C.L. (2003). *Custos de transação e arranjos institucionais alternativos: uma análise da avicultura de corte no estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. FEA/USP.

PACHECO, C.A.(1998). *Fragmentação da Nação*. UNICAMP/ IE, Campinas-SP.

_____. (1999). Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial. In: *Texto para Discussão 633*. Rio de Janeiro, IPEA.

PARCERIA (1998) Informativo do Projeto Buriti, “Rio Verde ganha investimentos no social”. Perdigão Agroindustrial S. A., dez. de 1998.

PENROSE, E. ([1959] 1997). The theory of the growth of firm. In: Foss (ed.), *Resources, Firms and Strategies – A reader in the resource-based perspective*. Oxford University Press.

PERRAT, J. (2000). Dynamiques des Firmes et Politiques de Développement Regional et Local: Elementos pour une Lecture de la “Géographie des Iinterdépendances”. In: GILLY, J.P. & TORRE, A. *Dynamiques de Proximité*, Collection Emploi, Industrie et Territoire, L’Harmattan.

PERRONS, D. (2001). The New Economy and Uneven Geographical Development: Towards a More Holistic Framework for Economic Geography. In: *Economic Geography Research Group Working Paper Series*. Disponível em ???.

PERROUX, F. (1967). *A economia do século XX*. Lisboa, HERDER.

PONDÉ, J. L. (2000). *Processos de Seleção, Custos de Transação e a Evolução das Instituições Empresariais*, Tese de Doutorado, IE/UNICAMP, Campinas.

PORTER, M. E. (1998). Clusters and the new economics of competition. In *Harvard Business Review*, p.77-90. November-December.

PRADO, E. F. S. (1981). *Estrutura tecnológica e desenvolvimento regional*. São Paulo IPE/USP.

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

RAINELLI, M. (1998). *Nova Teoria do Comércio Internacional*. Bauru-SP, EDUSC.

RALLET, A. (1999). L'économie de proximités. In l'Ecole-Chercheur INRA: Economie Spatiale et Régionale, 8, 9 et 10 Décembre 1999.

RAMOS, J. (1998). Una Estrategia de Desarrollo a partir de los complejos productivos (*clusters*) em torno a los recursos naturales. CEPAL, mimeo 53 p.

REHBER, E. (1998). Vertical integration in agriculture and contract farming. In *Private strategies, public policies and food system performance, Working Paper 46*, Food Market Policy Center, University of Connecticut

RICHARDSON, H.W. (1975). *Economia Regional – teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional*. Rio de Janeiro, ZAHAR.

RICHARDSON, G.B. ([1972] 1997). The organization of industry. In: Foss (ed.), *Resources, Firms and Strategies – A reader in the resource-based perspective*. Oxford University Press.

RODRIGUES, D.A. (2001). O Papel dos Governos Estaduais na Indução do Investimento: A Experiência dos Estados do Ceará, Bahia e Minas Gerais. **PAPER Nº 28**. Disponível em <http://www.ii.gov.org>. Acesso: 30/11/2002.

RIZZI, Aldair T. (1998). Mudanças Tecnológicas e Reestruturação da Indústria de frangos no Brasil. *Texto para Discussão*, Curitiba: CMDE/UFPR.

RUNSTEN, D. & KEY, N. (1996). Contract Farming in Developing Countries: Theoretical aspects and analysis of some Mexican Cases. In *Documentos da Cepal*, RLC/96/14-RLCP-01, Santiago-Chile, 81p.

SAIVES, A.L. (2003) Territoire et compétitivité de l'entreprise. Les stratégies de territorialisation des firmes: cas des entreprises industrielles agroalimentaires de la Région des Pays de la Loire. In *Humanisme et entreprise*, Février 2003, n°257 -

SAIVES, A.L. & ENITIAA-LARGEZIA (1999). **Approche stratégique des comportements spatiaux des firmes : quelles ressources stratégiques territoriales pour les Industries Agroalimentaires ?** Ecole Chercheur INRA, Le Croisic, 8-10/12/1999.

_____ (2001). De la localisation à la territorialisation : la compétitivité à base territoriale des firmes agroalimentaires en pays de la Loire. XIEME CONFERENCE DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE MANAGEMENT STRATEGIQUE 13-14-15 juin 2001.

SANTOS FILHO, J. I. dos et al. (1999). O *cluster* suínico do Oeste de Santa Catarina." In: Haddad, P. (org). *A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil: Estudo de Clusters*. Embrapa/CNPq Brasília.

SARACENO, E. (2000). Urban-Rural Linkages, Internal Diversification e External Integration: a European Experience. In: TALLER SOBRE DESARROLLO RURAL (DOCUMENTACIÓN), San Fernando de Henares-Madri, 9-27 de outubro. FAO - REDCAPA.

SAUVÉE, L. (1998). Toward an institutional analysis of vertical coordination in agribusiness. In Royer, J. & Rogers, R. (eds.), *The industrialization of agriculture*. Aldershot, England. Ashgate Publishing Co.

SAUVÉE, L. (2001). Strategic Interdependence and Governance: Empirical Evidence with Two Agri-Food Networks in the Fresh and Processed Vegetable Sectors in France. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ECONOMIA E GESTÃO DE NEGÓCIOS AGROALIMENTARES, *Anais...* FEA/USP Ribeirão Preto. Disponível em <www.fearp.usp.br/egua/part/index.html>. Acesso: 06/02/2002.

SCHIMITZ, H. (1995). Small Shoemakers and fordist giants: tale of a supercluster. In: *World Development*, v. 23, n.1, p. 09-28.

_____ (1997). Collective Efficiency and Increasing Returns. *IDS Working Paper* 50, University of Sussex, Brighton – UK.

SCHIMITZ, H. & NADVI, K. (1999). Clustering and Industrialization: Introduction. In: *World Development*, v. 27, n. 9, pp. 1503-1514. Pergamon.

SCITOVSKY, T. (1969). Dois conceitos de economias externas. In? AGARWALA, A.N. & SINGH, S.P. (orgs). *A economia do subdesenvolvimento*. Sao Paulo, Forense.

SCOTT, A.J. (2000). Economic Geography: the half-century. In: *Cambridge Journal of Economics*, 24, p. 483-504.

SENDENBERGER, W. & PIKE, F. (1999). Distritos Industriais e Recuperação Econômica Local: Questões de Pesquisa e Política. In COCCO et al. (orgs.) *Empresários e empregos nos novos territórios: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro, DP & A.

SHIKI, S. (1999). Agroindústria e transformação produtiva da pequena agricultura : avicultura na região de Dourados - MS. In: Maluf R.S & Wilkinson, J (orgs.). *Reestruturação do Sistema Agroalimentar*. Rio de Janeiro : CPDA/UFRRJ.

SIFFERT FILHO, Nelson. *A teoria dos contratos econômicos e a firma*. São Paulo: USP/Departamento de Economia, 1996 (Tese de Doutorado).

SIFFERT FILHO, N. & FAVERET FILHO, P. (1998). O Sistema Agroindustrial de Carnes: Competitividade e Estruturas de Governança. In: SEMINÁRIO SOBRE COMPETITIVIDADE NA INDÚSTRIA DE ALIMENTOS, *Anais...* Instituto de Tecnologia de Alimentos (Ital), 15/16 de abril, Campinas-SP.

SORJ, B. et al (1982). *Camponeses e agroindústria; transformações sociais e representação política na avicultura brasileira*. Rio de Janeiro, Zahar.

SOUZA FILHO, H. M. & BATALHA, M. O. (2001). *A indústria de carne no Brasil e no mundo: panorama setorial e principais empresas*. São Carlos: FINEP: GEEIN: GEPAL.

SOUZA, I.S.F.de & BUSCH, L. (1998) Networks and Agricultural Development: The Case of Soybean Production and Consumption in Brazil. In: *Rural Sociology*, v. 63, n.3, p.340-371.

STORPER, M. (1994). Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In RIBEIRO & SANTOS JÚNIOR (org.), *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Civilização Brasileira.

_____. (1997). *The regional world*. NY/London, Guilford.

STORPER, M. & SCOTT, A. J. (ed.) (1992). *“Pathways to industrialization and regional development*. London/NY, Routledge.

STORPER, M. & HARRISON, B (1991). Flexibility, hierarchy and regional development: the changing structure of industrial production systems and their form of governance in the 1990 's. In: *North-Holland Research Policy*, v.20,n.5, p.407-422.

SUZIGAN, W. (2002). Aglomerações Industriais como Foco de Políticas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 38. Disponível em <www.eco.unicamp.br/neit> . Acesso: 01/04/2002.

_____. (2002). Aglomerações industriais: avaliação e sugestões de políticas. www.eco.unicamp.br/neit. Acesso: 01/04/2002.

SUZIGAN, W., GARCIA, R. & FURTADO, J. (2002). Governança de sistemas de MPME em *clusters* industriais. In: LASTRES et al (coords), *Promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas* Rio de Janeiro, UFRRJ/IE/REDESIST, setembro. Disponível em www.ie.ufrj.br/redesist. Acesso em 16/10/2002.

STEINER, P. (1999). *La sociologie économique*. Colletion Repères, La Decouverte, Paris.

TALAMINI, D.J.D., SANTOS FILHO, J.I. & CANEVER, M.D. (1998). O complexo Grãos-carne e sua dinâmica recente no Brasil. In: Congresso da Sober.

TEECE, D. PISANO, G. & SHUEN, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. In Foss (ed.), *Resources, Firms and Strategies – A reader in the resource-based perspective*. Oxford University Press.

TENDLER, J. (2000). The Economic Wars Between the States. Paper Prepared under the auspices of the MIT/Bank of the Northeast Project (mimeo).

_____ (2001). *Transforming local economies: lessons from the northeast brazilian experience*. Department of Urban Studies and Planning – MIT, Cambridge, Massachusetts (mimeo).

TENDLER, J. & AMORIM, M. (1996). Small firms and their helpers: lessons on demand. In *World Development*, v.24, n.3, p. 407-426.

TESTA, V.M.; NADAL, R.de; MIOR, L.C; BALDISSERA, I.T.; CORTINA, N. (1996). *O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense: Proposta para discussão*. Florianópolis, Epagri, 247p.

UNCTAD (1998), *Promoting and Sustaining SMEs Clusters and Networks for Development*, issued paper by the UNCTAD secretariat, TD / B / COM. 3 / EM. 5 / 2, 1998.

VAINER, C.B. (1990). Grandes Projetos e Organização Territorial: Os Avatares do Planejamento Regional. In: *Meio Ambiente: Aspectos Técnicos e Econômicos*. Brasília IPEA/PNUD.

VARSANO, R. (1997). A guerra fiscal do icms: quem ganha e quem perde. In: *Planejamento e políticas públicas* nº 15 - jun de 1997

VAZ, E. (1992) *A modernização da agricultura e as relações de trabalho no Sudoeste goiano: a situação do trabalhador no corte da cana (1964-1989)*. Diss. de Mestrado, Goiânia, ICHL/UFG.

VEIGA, J.E. (2000). A Face Territorial do Desenvolvimento. In: TALLER SOBRE DESARROLLO RURAL (DOCUMENTACIÓN), San Fernando de Henares-Madri, 9-27 de outubro. FAO - REDCAPA.

VEGRO, C. (2000). Trajetória e demandas tecnológicas nas cadeias agroalimentares do MERCOSUL ampliado. Carnes: bovina, suína e aviar. In *Projeto Global*, PROCISUR/BID, Montevideo, 70 p.

WALL, E., FERRAZZI, G. & SCHRYER, F. (1998). Getting the goods on social capital. In *Rural Sociology*, v.63, n. 02, pp. 300-322, Western Washington University.

WEDEKIN, I. (2002). Os agriclusters e a construção da competitividade local. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE AGRIBUSINESS, 1, *Anais...*, ABAG, Rio de Janeiro. Disponível em www.com.br. Acesso: 07/02/2003.

WILKINSON, J. (1996). *Agroindústria e Perspectivas para a produção familiar no Brasil*. Políticas Agrícolas, Vol. II, nº 1, 1996, p. 101-135

_____. (1997). A new paradigm for economic analysis? In: *Economy and society*, 26(3):305-339.

_____. (2000). Demandas Tecnológicas, Competitividade e Inovação do Sistema Agroalimentar do Mercosul Ampliado. In: *Projeto Global*, PROCISUR/BID, Motevideo, Uruguay.

WOOLCOCK, M. (1998). "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework". In *Theory and Society*, 27 (2), 1998, pp. 151-208.

WOOLCOCK, M. & NARAYAN, D. (2000). "Social capital: implications for development theory, research and policy". *World Bank Research Observer*, 15 (2), 2000, pp. 225-249.

WORLD BANK (1997). Expanding the Measure of Wealth: indicators of environmentally sustainable development. In: *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series*, No. 17. Washington. World Bank.

ZIMMERMANN, J.B. (2000). De la proximité dans les relations firmes-territoires: nomadismo et ancrage territorial. In GILLY, J.P. & TORRE, A. *Dynamiques de Proximité*, Collection Emploi, Industrie et Territoire, L'Harmattan.

ZIMMERMANN, J.B. & PERRAT, J. (2003). Stratégies des firmes et dynamiques territoriales. In DUPUY C. & BURMEISTER A. (Eds.), *La Proximité: leçons des études empiriques à paraître*, La Documentation Française.

ZYLBERSZTAJN, D. (1995). *Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições*. Tese (Livre Docência). 238p. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. (2000). Economia das Organizações. (Capítulo 2). In: ZILBERSTAJN, D. e NEVES, MARCOS F. (Orgs). *Economia e Gestão dos Negócios Agroalimentares*. São Paulo, Ed. Pioneira.

ZYLBERSZTAJN, D. & NOGUEIRA, A. C. L. (2001). Estabilidade e difusão de arranjos verticais de produção: uma contribuição teórica. In SIMPÓSIO BRASILEIRO SOBRE A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL, II, *Anais...* UNICAMP, Campinas - São Paulo.

DOCUMENTOS PESQUISADOS

CONVÊNIO DE MÚTUA COOPERAÇÃO. Governo do Estado de Goiás, Companhia de Distritos Industriais – GOIÁSINDUSTRIAL, Centrais Elétricas de Goiás S.A CELG, Consórcio Rodoviário Intermunicipal S.A CRISA. Goiânia, 25 de junho de 1996.

PROTOCOLO DE INTENÇÕES. Governo do Estado de Goiás e Perdigão Agroindustrial S.A. Goiânia, 26 de junho de 1996.

RESPOSTA À REIVINDICAÇÕES DA PERDIGÃO EXPRESSAS NO FAX DE 27/03/96. Governo do Estado de Goiás e Prefeitura Municipal de Rio de Verde. Goiânia, 16 de maio de 1996.

PROJETO “CENTRO DE EXCELÊNCIA EM AGRONEGÓCIOS”. FESURV. PROPOSTA DE INVESTIMENTO EM PARCERIA. FESURV e Perdigão, s/d.

PROTOCOLO DE INTENÇÕES. Prefeitura Municipal de Rio de Verde, Governo do Estado de Goiás e Perdigão Agroindustrial S.A. Rio Verde, 12 de março de 1996.

PROPOSTA DE PRORROGAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO “PROJETO BURITI”. Perdigão Agroindustrial S.A., São Paulo 16 de junho de 1998.

RELATÓRIOS DAS EMPRESAS

PERDIGÃO (1999). **Relatório de Administração.** Disponível em: www.perdigao.com.br

PERDIGÃO (2000). **Projeto Buriti.** Disponível em: www.perdigao.com.br

PERDIGÃO (2001). **Relatório de Administração.** Disponível em: www.perdigao.com.br

PERDIGÃO (2003). **Relatório de Administração.** Disponível em: www.perdigao.com.br

SADIA (1998). **Relatório Anual.** Disponível em: <http://www.sadia.com.br/>