

# ENTIDADES EMPRESARIAIS E DESENVOLVIMENTO NO SUL FLUMINENSE: GOVERNANÇA, ESTRATÉGIA E ESTRUTURA

## BUSINESS ASSOCIATIONS AND DEVELOPMENT IN SOUTHERN RIO DE JANEIRO: GOVERNANCE, STRATEGY AND STRUCTURE

Cristiano Fonseca Monteiro\*  
Raphael Jonathas da Costa Lima\*\*

### Introdução

Este trabalho tem como objetivo discutir as diferentes dimensões do problema da “governança”, tendo como referência o papel desempenhado pelas entidades empresariais na promoção do desenvolvimento regional no sul do estado do Rio de Janeiro, a partir de agora referido como Sul Fluminense. A região se caracteriza pela presença de um importante aglomerado de empresas siderúrgicas e metalúrgicas, com destaque para a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), além de plantas de grandes grupos nacionais e internacionais como Votorantim,

Saint-Gobain e Michelin. Além de empresas de grande porte, a região também conta com a presença de um grande número de pequenas e médias empresas (PMEs) de metalurgia, em sua maioria, dedicadas a serviços de manutenção prestados às grandes empresas. Apesar do crescimento nos indicadores relacionados ao número de empregos criados, à renda média dos trabalhadores industriais e ao Produto Interno Bruto (PIB) regional<sup>1</sup>, desde a década de 1990 os agentes locais ligados ao poder público e à iniciativa privada vêm se mobilizando em torno de estratégias de desenvolvimento (LIMA, 2010), em parte como resposta a mudanças tais como

\* É doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Professor Associado na Universidade Federal Fluminense, vinculado ao Departamento de Sociologia, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e ao Programa de Pós-Graduação em Administração (campus Volta Redonda/RJ/Brasil). cristianofmonteiro@pq.cnpq.br.

\*\* É doutor em Ciências Humanas (Sociologia) (UFRJ) e professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) na Universidade Federal Fluminense (UFF/Niterói/RJ/Brasil). raphaeljonathas@gmail.com.

1. De acordo com Dulci (2009), a reestruturação produtiva e as políticas voltadas para a atração de novas indústrias realizadas ao longo dos anos 1990 tiveram efeitos positivos sobre o PIB regional. Comparando

a privatização da CSN em 1993, em parte como resposta aos desafios colocados pela abertura dos mercados e demais mudanças provocadas pela globalização.

Entre as décadas de 1990 e 2000, a pesquisa e a agenda de políticas públicas sobre desenvolvimento regional no Brasil foram largamente influenciadas pela literatura sobre a Terceira Itália (RAUD, 1999; COCCO et al., 2002). Os “Distritos Italianos” ficaram conhecidos pela predominância de pequenas e médias empresas com grande capacidade de adaptação às incertezas de mercados crescentemente globalizados, graças a relações de cooperação, confiança e troca de informações, por sua vez sustentadas por uma densa institucionalidade na qual participavam não somente os agentes econômicos, mas também o poder público, associações, universidades e outros. Inspirado nessa literatura, ganhou destaque o modelo dos “Arranjos Produtivos Locais” (APLs) como programa de pesquisa e agenda de políticas públicas, tendo como objetivo geral identificar e/ou fomentar as referidas características nos mais variados aglomerados industriais – como é o caso do “APL Metal-Mecânico”, discutido neste texto.

Os resultados apresentados neste artigo demonstram, por um lado, que a ideia de APL ganhou centralidade na agenda das entidades ao longo do período analisado e, por outro, que os resultados são ambíguos em relação à efetividade dessa agenda. Em termos gerais, pode-se falar no fortalecimento da cooperação e da parceria entre as próprias entidades. Porém, há poucas evidências da penetração dessa agenda no cotidiano dos empresários. Estas informa-

ções convergem com os resultados de estudos sobre outras regiões do estado do Rio de Janeiro (FAURÉ; HASENCLEVER, 2005, 2006). Nesse sentido, este artigo pretende desenvolver uma crítica ao modelo geral dos APLs como paradigma teórico e de políticas públicas, por conta de sua ênfase excessiva na dimensão estratégica do que se convencionou chamar de “governança” dos atores e processos econômicos. Cria-se, deste ponto de vista, uma expectativa de que a coordenação dos esforços voltados ao desenvolvimento regional dependeria apenas do esforço e da iniciativa dos atores locais, mais ou menos dispostos a reproduzir o padrão encontrado em casos virtuosos como o da Terceira Itália.

Com base em uma literatura mais ampla sobre o tema do desenvolvimento regional, o artigo sugere que há importantes limites estruturais a serem considerados quando se fala em uma estratégia de desenvolvimento. Argumenta-se que tais limitações incluem, de um lado, a interação entre os aglomerados locais e as cadeias globais nas quais porventura aqueles possam estar inseridos. Isso define uma determinada distribuição de poder entre os diferentes elos dessas cadeias, de modo que as localidades nem sempre são o seu polo ativo. Por outro lado, a adoção de estratégias baseadas em cooperação e afins não ocorre em vácuos históricos e culturais, ou seja, é preciso levar em consideração os legados, os recursos institucionais e elementos cognitivos que organizam as regiões, o que significa que a adaptação destas aos desafios colocados pela globalização é um processo dependente de trajetória.

a variação nesse indicador a preços constantes entre 1997 e 2005 entre o estado do Rio de Janeiro, o Brasil e o Sul Fluminense, percebe-se que a região cresceu acima da média estadual e aproximadamente 7% acima da média nacional.

## 1. Aglomerados locais entre estratégia e dependência de trajetória

Os desafios trazidos à baila pela globalização, incluindo processos de privatização, reestruturação econômica e crescente pressão competitiva, colocaram o debate sobre desenvolvimento regional entre as prioridades da agenda pública. Na academia, áreas como economia, geografia econômica, políticas públicas e diferentes ramos da sociologia (trabalho, relações industriais e, genericamente, a sociologia econômica) têm dedicado bastante espaço a essa temática.

Como mencionado anteriormente, o debate sobre desenvolvimento regional tem sido largamente influenciado pelo modelo dos “Distritos Italianos” e outros casos bem sucedidos, como o do Vale do Silício (SAXENIAN, 1996). Partindo da crise do modelo fordista de produção, essa literatura enfatiza o papel dos arranjos cooperativos, conformados por densos laços que unem empresas de pequeno porte a um conjunto de atores institucionais (entidades empresariais, agências públicas, entidades da sociedade civil, universidades e outros). Tais laços possibilitariam a troca de conhecimento, tecnologia, habilidades e outros bens intangíveis, os quais, no seu conjunto, podem conduzir o sucesso econômico de regiões específicas no contexto da globalização.

Enquanto uma parte da literatura sobre desenvolvimento regional enfatizou a adoção

de estratégias cooperativas, nos moldes da Terceira Itália, como caminho para enfrentar os desafios da globalização, alguns autores têm procurado salientar que as relações entre o plano local e o plano global não dependem apenas da qualidade das iniciativas e da interação (isto é, da “governança”) dos atores locais, como se as perspectivas do desenvolvimento fossem uma função apenas de sua capacidade de cooperar, trocar informações e interagir com a universidade. Tratando especificamente do problema do aprimoramento dos aglomerados (*cluster upgrading*), Humphrey e Schmitz (2000) chamam a atenção para o modo como os aglomerados se inserem nas cadeias globais, argumentando que a forma como se dá esta inserção influencia decisivamente as possibilidades de sucesso das iniciativas. Com base no trabalho sobre as cadeias globais de valor (GEREFFI e KORZENIEWICZ, 1994), os autores notam que as regiões que mais precisam aprimorar seus aglomerados – no geral, situadas em países em desenvolvimento – geralmente participam de cadeias cuja governança tende a estar localizada no exterior.

Para descrever as formas de inserção nas cadeias globais, os autores identificam, além do mecanismo tradicional do “mercado puro”, baseado em transações “ao alcance da mão” e coordenadas pelo preço, a existência de três modelos adicionais de coordenação: redes, quase-hierarquia e hierarquia.<sup>2</sup> Para cada um,

2. As redes se referem a laços cooperativos, horizontais entre agentes “iguais”, enquanto a quase-hierarquia se refere a cadeias nas quais uma firma ou grupo de firmas líderes (geralmente localizados em países desenvolvidos) tem forte controle sobre os fornecedores (geralmente localizados em países em desenvolvimento). Hierarquia, por sua vez, refere-se à tradicional firma verticalmente integrada, com controle direto. De acordo com Humphrey e Schmitz (2000), a escolha entre um ou outro desses mecanismos depende de um cálculo de custos e riscos. Por exemplo, quando a subcontratação reduz custos, a hierarquia é excluída; porém, quando o risco de não atendimento aos requisitos de qualidade, prazo e afins pelos fornecedores é grande, a quase-hierarquia deveria ser mais eficiente que a rede ou o mercado puro, na medida em que o comprador pode investir em um grupo específico de empresas e comprometê-las com seus padrões.

há tanto possibilidades quanto limitações no que diz respeito aos esforços orientados para o aprimoramento dos aglomerados. Por um lado, os mecanismos de mercado e rede podem permitir maior espaço ao aprimoramento, dependendo do investimento das firmas na aquisição e, eventualmente, da troca de informação e outros recursos relevantes. Por outro, a quase-hierarquia, que caracteriza tipicamente os aglomerados de países em desenvolvimento, pode oferecer oportunidade para os fornecedores aprimorarem os processos produtivos. Porém, as firmas líderes nas cadeias provavelmente não darão muito espaço aos fornecedores no mercado – o que as obrigaria a direcionar mais investimentos na qualificação de um novo conjunto de fornecedores. Redes público-privadas poderiam funcionar como meio de contrabalançar o poder das firmas líderes nestas cadeias, mas a tendência geral é de menos espaço para o aprimoramento quando a governança envolve mecanismos de quase-hierarquia.

Ann Markusen (1996) também rejeita a abordagem baseada nos “Novos Distritos Italianos” como paradigma único. Além deste tipo de distrito, ela sugere a existência de outros três, baseada em pesquisa empírica nas áreas metropolitanas dos Estados Unidos. O primeiro, do tipo “centro-radial”, representa um arranjo no qual uma ou várias grandes empresas, integradas verticalmente, conectam-se a um grupo de fornecedores internos e competidores externos ao distrito. A relação das grandes firmas com os fornecedores é intensa, mas não há muito espaço para outras instituições, tais como associações empresariais, uma vez que as firmas dominantes já têm na sua infraestrutura financiamento, treinamento técnico, serviços e infraestrutura em geral. O mercado de trabalho é predominantemente *blue-collar*

e é pouco flexível, o que ajuda a fomentar fortes identidades culturais locais.

Os distritos do tipo “plataforma-satélite”, por sua vez, caracterizam-se por grandes firmas cujas sedes estão localizadas fora do distrito, realizando poucas trocas dentro do distrito e mantendo alto grau de cooperação com a empresa-sede. Em termos de recursos humanos, há maior circulação dentro do grupo e entre clientes e fornecedores, de modo que há maior identidade dos trabalhadores com as firmas do que com o distrito. Por fim, os distritos “ancorados no Estado” se formam em torno de instituições governamentais, tais como bases militares, agências governamentais, grandes universidades públicas, presídios e afins. Neste caso, a estrutura de negócios local é menos articulada, na medida em que a decisão é tomada pelo governo federal ou estadual, enquanto o papel do governo local é menos importante. Pode haver bastante troca entre os fornecedores locais e as instituições governamentais, mas o compromisso é maior com as políticas federais ou estaduais do que com a agenda local.

Na condição de *constructos* teóricos, os tipos não terão necessariamente correspondência direta nos casos empíricos, o que é verdade para o do Sul Fluminense. Em termos de estratégia de pesquisa, Markusen (1996, p. 309) salienta a relevância de um quadro de referencial teórico diversificado para o estudo dos distritos, como segue:

(This typology) cautions that the singular enthusiasm for flexibly specialized industrial districts, especially the high-tech American variant, is ill-founded on both growth/stability and equity grounds. In large part, the problem here lies in the limits of the research strategy used in the NID literature, which intensively studies particular localities extrac-

ted from their embeddedness in a larger global economy.

Em termos de prescrição de políticas públicas, acrescenta:

At the regional level, economic developers would be well advised to assess their existing district structures accurately and design a strategy around them, rather than committing to a fashionable strategy of small-firm networking within the region. Improving cooperative relationships and building networks that reach outside of the region may prove more productive for some localities than concentrating on indigenous firms. (ibid, p. 309-310)

Nesse sentido, alianças não apenas dentro da região, mas entre regiões – em nível nacional e internacional – são estratégias possíveis. Adicionalmente, não apenas os agentes locais deveriam se encarregar desse desafio, mas também o governo federal, as entidades representativas dos trabalhadores e dos empresários e outras instituições de abrangência estadual e nacional.

Por fim, há a dimensão histórica do desenvolvimento, tal como tem sido tratada pelas abordagens que enfatizam a “dependência de trajetória”. Martin e Sunley (2006), por exemplo, argumentam que o desenvolvimento regional se dá dentro de limites definidos pelas trajetórias previamente trilhadas. Mecanismos de aprisionamento (*lock-in*), retornos crescentes e “histerese institucional” explicam por que é difícil para uma região – ou mesmo um agente individual ou um país – mudar essa trajetória. Uma vez que um determinado padrão é estabelecido, isto é, uma trajetória é firmada, os agentes aprendem e se adaptam a esse padrão de tal modo que se

torna difícil mudá-lo, mesmo se um padrão ou trajetória alternativos se provarem, em tese, mais eficientes ou capazes de gerar maiores ganhos (aprisionamento, ou, em inglês, *lock-in*). Por outro lado, um dado arranjo proverá ganhos específicos ou retornos positivos que tendem a reforçá-lo (retornos crescentes). Em terceiro lugar, as instituições moldam determinados sistemas socioeconômicos, os quais, por sua vez, reforçarão estas instituições (*histerese*). É preciso também levar em consideração a cristalização de interesses e, em função disso, das relações de poder, um importante mecanismo de aprisionamento, retornos crescentes e histerese, dando aos argumentos sobre dependência de trajetória um caráter especificamente sociológico, para além das dimensões puramente econômicas e/ou tecnológicas em que o fenômeno foi originalmente discutido (ARTUR, 1994).

A questão que emerge do debate sobre dependência de trajetória indaga até que ponto há espaço para escolhas estratégicas. Se a atividade econômica regional é, em geral, conectada a centros de governança globais que os agentes regionais não podem controlar (sendo eles, de maneira contrária, controlados por essas forças externas em boa medida), e se esses agentes estão vinculados a trajetórias históricas das quais é difícil escapar, quais são as chances de se fazer escolhas estratégicas? Argumentos tradicionais sobre dependência de trajetória sugerem que períodos de crise ou choques externos são a única oportunidade de mudança (PIERSON, 2000). Martin e Sunley (2006), por sua vez, chamam a atenção para a dimensão evolucionária do desenvolvimento, sugerindo uma abordagem do tipo “trajetória como processo”. Diversificação econômica, conexão com outras regiões e capacidade de adaptação dos agentes, en-

tre outros fatores, podem ajudar a produzir novas trajetórias, que podem surgir em paralelo às existentes. Neste sentido, é possível falar de “dependência de trajetória” e de “criação de trajetória”, caso os agentes sejam capazes de explorar e criar novas capacidades, novos arranjos institucionais e, assim, inovar. Desta forma, as regiões tenderiam a se desenvolver tanto em torno de trajetórias previamente definidas, como em direção a novas trajetórias, o que faz da questão da prevalência dos mecanismos de “dependência de trajetória” ou de “criação de trajetória”, um problema empírico<sup>3</sup>.

## 2. Entidades empresariais e desenvolvimento regional no Sul Fluminense

Como mencionado na Introdução, a estratégia de criação e/ou fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais se tornou hegemônica no debate sobre desenvolvimento regional entre as décadas de 1990 e 2000. Governos locais, estaduais e o governo federal, ao lado de uma série de entidades empresariais e paraestatais adotaram o modelo dos APLs para promover esse conceito de desenvolvimento em aglomerados dos mais distintos setores, especialmente naqueles com vocações previamente existentes, como é o caso do polo metal-mecânico do Sul Fluminense. Assim, a principal estratégia do fortalecimento de APLs consistiu na construção de mecanismos de cooperação e maior troca de informações,

na expectativa de que este tipo de iniciativa levasse a ciclos virtuosos de crescimento.

Neste sentido, o desenvolvimento do “APL Metal-Mecânico”<sup>4</sup> do Sul Fluminense vem sendo apoiado por uma série de entidades empresariais e pelo poder público. Além do Metalsul, incluem-se aqui a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e o Governo do Estado – através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços – que atua com base na identificação de uma série de características que, hipoteticamente, ajudariam a configurar esse arranjo como a principal potencialidade da região. Por um lado, é fundamental frisar que conta a favor do polo a presença de um complexo de usinas siderúrgicas (Saint-Gobain, Votorantim Siderurgia, Companhia Siderúrgica Nacional e Galvasud), usinas metalúrgicas (BR Metals) e montadoras (Nissan, MAN Latin America e PSA-Peugeot Citröen), além de outras diversas empresas (Michelin, Hyundai Heavy-Motors e Xerox). Uma caracterização geral do referido polo é feita no trecho do depoimento a seguir, de um representante do Sebrae local:

Especificamente aqui na região do Médio Paraíba, o nosso trabalho com o metal mecânico se iniciou aproximadamente em 2003, 2004 e esse APL se formou em função de quê? Claro, em função da instalação da CSN.

3. Wolfe (2010) aborda a questão dessa perspectiva, com base em estudos sobre as regiões de Ontário e Waterloo, no Canadá. Os casos sugerem que há espaço para agência e criação de trajetória, porém, como seria de se esperar, a capacidade para tal depende dos recursos existentes.

4. O estado do Rio de Janeiro possui outras experiências de “APLs Metal-Mecânicos”, todos com uma concentração menor de empresas. Um, na região Centro Sul, que inclui Três Rios, Paraíba do Sul e Areal, com foco no setor ferroviário; outro em Nova Friburgo, que reúne empresas fabricantes de fechaduras; e um terceiro em Petrópolis (com empresas de usinagem, metalúrgicas, etc.).

Então, na verdade, qual é a característica que a gente percebe do nosso empresário: na maioria das vezes, pessoas que trabalharam ou na CSN ou em alguma outra grande empresa, com grande conhecimento técnico, que por algum motivo, ou por aposentadoria ou em função da privatização da CSN, enfim, saíram dessas grandes empresas e acabaram abrindo um negócio próprio, em função dessa competência técnica que eles tinham. Então, hoje temos esse APL constituído que se caracteriza por um aglomerado de empresas de um determinado setor em um determinado território. No caso no metal mecânico, isso se deu muito fortemente, a princípio em função da CSN. Mas hoje, pra vocês terem uma ideia, a gente trabalha com uma base de associados do Metalsul, nosso projeto especificamente do Sebrae, a gente trabalha, na maior parte das vezes, com essa base de associados, que hoje é constituída por 130 empresas do segmento (Patrícia Rocha, analista do Sebrae do Sul Fluminense, entrevista em fevereiro de 2012).

A região conta com infraestrutura rodoviária (BR-116 e BR-393) e ferroviária, e é abastecida por gás natural, fibra ótica, petróleo, água e energia abundantes, o que a torna propícia para a atividade industrial.<sup>5</sup> Ademais, a recente inauguração do Arco Metropolitano ajudou a interligar o Sul Fluminense mais rapidamente ao porto de Itaguaí e a regiões como o município de Caxias (cortado pela BR-040) (SILVA, 2012), auxiliando na consolidação de um “eixo sidero-logístico” (SANTOS, 2010) responsável por conectar a malha de extração de minério, produção siderúrgica (Minas Gerais, Volta Redonda e Itaguaí) e expor-

tação via ferrovia e porto. Estes recentes avanços infraestruturais e a chegada de novos investimentos fortalecem a proposta do polo no Sul Fluminense que, entre 1996 e 2006, junto à região metropolitana do Rio de Janeiro – notadamente, a Baixada Fluminense – atraiu parte majoritária dos investimentos industriais no estado, concentrando também boa parcela da geração de emprego e renda (SILVA, 2012).

Tal conjuntura de reconhecida vocação industrial, casada à atuação de agentes institucionais regionais diversos, ajudaria a sedimentar o APL. As cerca de 130 empresas associadas ao Metalsul têm uma atuação bastante diversificada, com atividades de usinagem, caldeiraria, fundição, estrutura metálica e de parte elétrica, incluindo também empresas de serviços de engenharia e até mesmo de pesquisa de opinião e de mercado. Em Barra Mansa e Volta Redonda, essas empresas estão mais diretamente voltadas ao setor siderúrgico, concentrado nessas duas cidades. Ao falar sobre as perspectivas do Metalsul ainda na década de 2000, um representante da entidade fez a seguinte avaliação:

Aqui dentro do Metalsul, nós estávamos desenvolvendo o projeto do polo Metal-mecânico da região de 2002 até hoje, nós estamos implantando o Arranjo Produtivo Local Metal-mecânico e (...) nós aqui dentro do processo industrial metal-mecânico aqui da região, nós estávamos propondo criar uma agência de desenvolvimento regional, aí já com o caráter privado de promoção das indústrias da região. Já que a coisa não saía a nível público, nós tentamos fazer a proposta de criar aqui dentro. (...) Ai a ideia vingou,

5. Fonte: Federação da Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN).

nos construímos outro projeto, Agência de Desenvolvimento, olha só o que tem de trabalho nesse arquivo. Ele tem toda uma fundamentação, o perfil do empresário e tal, investimentos previstos, os problemas que enfrentam na região, isso naquele ano. Agora isso aqui já aumentou, programas estaduais voltados ao desenvolvimento. E a proposta do grupo participante do curso. Eu estava no sindicato e a gente desenvolvendo o APL Metal-Mecânico, então isso serviria como fundamento para o nosso caso (Ronaldo Alves, ex-diretor do Metalsul, entrevista em maio de 2008).

Entretanto, no caso específico de Volta Redonda, não houve grande adesão ao encaminhamento da agenda do APL por parte do poder público municipal, o qual preferiu apoiar o setor produtivo local de forma paralela ao subsidiar a instalação de empresas em novíssimos parques industriais (Roma, João Pessoa Fernandes e Contorno), que vêm sendo implementados por iniciativa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SMDET).<sup>6</sup> Conforme a interpretação da Prefeitura Municipal, esses três empreendimentos terão a capacidade de estimular o desenvolvimento da parte

sul do município, facilitar o escoamento da produção pela proximidade da Rodovia Presidente Dutra (BR-116) e fomentar a integração com os municípios contíguos.<sup>7</sup>

Embora haja um leque de entidades político-empresariais relevantes na região (Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Volta Redonda – ACIAPVR e Agência de Desenvolvimento do Médio Paraíba – ADEMP, por exemplo), aquelas mais engajadas na implementação do APL Metal-Mecânico são o Metalsul<sup>8</sup>, representando as empresas do APL, o Sebrae e a Firjan. Em torno delas, gira o que estes atores definem como “a governança do APL”, como se depreende do trecho a seguir:

A gente tem uma governança constituída. Participam o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a FIRJAN, o Sebrae e o Metalsul, o sindicato do setor<sup>9</sup>. O nosso foco é, na maioria das vezes, as empresas associadas do Metalsul, mas se outra empresa do segmento, se não for associada, nos procurar, pedindo apoio, informação ou querendo participar de qualquer outra atividade, de consultoria, capacitação, acesso ao mercado, inovação e tecnologia, a gente não se nega a atender aque-

6. Nesse sentido, vale mencionar o comentário do ex-presidente do Metalsul, Henrique Carneiro, avaliando a dificuldade em se produzir ações articuladas entre os municípios, como segue: “É sabido de todas as dificuldades dos municípios de se organizarem em prol de um desenvolvimento que ele é muito maior do que simplesmente trazer empresas. Os municípios hoje eles ficam muito focados em ter mais novas empresas, fazer resultados do que realmente montar sistemas de desenvolvimento, capacitação de pessoas, melhor preparada [...] que demanda na região existe ainda uma distancia entre essas posições ai do nosso poder publico. De qualquer forma é uma piada, mas o que falta mesmo é uma visão de todos.” (Henrique Carneiro, ex-presidente do Metalsul)

7. Somam-se a este, outros investimentos anunciados pela SMDET: o novo terminal rodoviário interestadual, que pretende abrigar a futura estação do TAV (Trem de Alta-Velocidade) e o novo terminal rodoviário da cidade, capaz de atender um maior fluxo de pessoas; o novo aeroporto do município; e, o hospital regional, concebido por meio do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paraíba (CISMEPA).

8. Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas, Automotivas, de Informática e de Material Eletro-Eletrônico do Médio Paraíba e Sul Fluminense.

9. Sindicato dos Metalúrgicos da Região Sul Fluminense (SINDIMETALSUF).



la empresa, pelo fato de ela não ser associada ao Metalsul. No caso, especificamente, do metal mecânico, a nossa sorte é que o Governo do Estado participa da nossa governança. Ele conhece de perto todos os problemas que são vividos, o que precisamos mudar e que tipo de suporte que precisamos pra melhorar. A parte do Sebrae é a capacitação dos fornecedores. No caso da Firjan, é toda a questão relacionada com mão-de-obra, inovação (...). Porque está muito focada na indústria (Patrícia Rocha, analista do Sebrae do Sul Fluminense, entrevista em fevereiro de 2012).

A respeito da referida “governança”, uma das evidências que pode ser ressaltada em relação ao caso em análise é a aproximação entre as entidades empresariais. Se no que tange aos agentes públicos municipais, como mencionado anteriormente, o cenário é de dificuldade quanto à consecução de um projeto comum, no caso das entidades, parece haver mais espaço para colaboração, como fica claro no seguinte depoimento:

O ambiente hoje institucional está muito bom na região. Claro que eu tenho que destacar a proximidade com o sistema da indústria que é CNI, IEL, é a própria Firjan SESI, SEBRAE e a própria Firjan [...] que tá muito afinado com nosso no trabalho e o SEBRAE, tanto que os dois fazem parte da governança desse APL. No que tange ao poder público o destaque é para a Secretaria de Desenvolvimento do Estado, a SEDES, que também está muito afinada, faz parte da governança (Henrique Carneiro, ex-presidente do Metalsul, entrevista em maio de 2011).

Não obstante, no que diz respeito aos empresários, cabe ressaltar as limitações relacionadas à constituição do leque de pe-

quenas e médias empresas que compõem a maior parte dos filiados ao Metalsul. Como já mencionado, são companhias ligadas à cadeia de fornecimento de serviços de manutenção industrial e atividades afins para as grandes empresas, com destaque para a CSN. Muitos dos empresários deste segmento foram originalmente funcionários da CSN ou de outras terceirizadas, tendo se desligado da empresa na reestruturação pós-privatização. As dificuldades com a mobilização desses empresários, focados no dia a dia de suas empresas e pouco sensíveis a uma agenda orientada para ações de cooperação e inovação, é mencionada nos trechos a seguir:

Mas do lado empresarial a ação mais importante que tem que ser alcançada é o movimento, é a participação porque na verdade você, pequeno, se torna forte se aproximando de outros, se aproximando de instituições e fazendo algo que talvez você não faria. (...) Ele tem que sair da toca como fazer ele sai da toca. Sai, vai buscar a solução junto a quem esta oferecendo a solução. Quando ele vai buscar gera uma demanda “preciso resolver um problema ambiental”. Ele mais dez, mais dez, mais dez, gera volume para que você as entidades do poder público ‘opa vamos fazer esse trabalho’, que sabe que vai ter uma eficácia no final, mas como o empresariado não se movimenta, não sai, não se move, ninguém se importa. (...) Enquanto o empresário se mantiver acanhado e escondido, dificilmente qualquer ação vai ser positiva, então ele mesmo também é pessoal não adianta você falar “tem que sair daí” ele não sai, ele não quer o cara tem receio, o cara não tem confiança, o cara não tem dinheiro [...] não adianta não vai convencê-lo a fazer (Henrique Carneiro, ex-presidente da Metalsul, entrevista em maio de 2011).

Primeiro ponto. O APL não se constitui, se dá por si só. Aqui, especificamente, foi em função da CSN. As pequenas empresas foram se constituindo para atender a demanda da CSN, esse é o primeiro ponto. (...) Sim. Nós temos empresas que têm 40 anos. Isso que eu estava falando, era o pai, agora é o filho... E com relação à concentração, de fato Volta Redonda e Barra Mansa tem a maior concentração sim, que até em função das características, estão coladas com a Dutra. Você pega “ai” Barra do Pirai, Valença, Vassouras, não estão tão perto da Dutra. O que a gente percebe claramente é que Resende, Itatiaia e Porto Real já estão caminhando pra isso, pra ter uma concentração de empresas, só que a gente percebe claramente que já estão caminhando para um nicho que é o do setor automotivo, que já está tendo uma característica um pouco diferenciada da que a gente já está tendo aqui. O fato dessa concentração ser em Volta Redonda e Barra Mansa se justifica pela localização das grandes empresas. Você tem Votorantim, Saint-Gobain, CSN, que estão aqui. Então isso foi acontecendo naturalmente. Se você for pegar Vassouras, Valença são poucas empresas que estão instaladas lá. Mas nós estamos trabalhando dentro da cadeia pela proximidade (Patrícia Rocha, analista do Sebrae do Sul Fluminense, entrevista em fevereiro de 2012).

O fortalecimento da cadeia automotiva tem deslocado o foco de ação dos agentes do polo para os municípios de Resende e Porto Real. Isso porque a tendência, há alguns anos, tem sido as montadoras pressionarem os fornecedores no sentido de entregarem componentes em menor tempo (*just-in-time*) e com o maior padrão de qualidade possível. Isso tem levado a mudanças incrementais e de ajuste dos principais fornecedores, obrigados a estabelecer rela-

ções geograficamente mais próximas com as fábricas de montagem (DICKEN, 2010). Contudo, é factível enfatizar, conforme salientam alguns autores, que regiões industriais de perfil historicamente fordista – pelo caráter de presença de empresas verticalizadas – têm extrema dificuldade de migrar para uma concepção baseada em distritos industriais constituídos por redes de empresas com produção descentralizada e maior demanda por integração com fornecedores e empresas terceirizadas. Os distritos industriais ajudam a confirmar que “o território integra uma resposta funcional ao processo de fragmentação organizacional da produção e que o processo produtivo é beneficiado quando os *players* produtivos mais relevantes estão inseridos (*embedded*) e localizados territorialmente” (WHITFORD, 2009, p. 697).

Dentro do modelo de desenvolvimento baseado nos “Distritos Italianos”, esperava-se que estas atividades gerassem sinergias, maior troca de informações e confiança, eventualmente com repercussões para a capacidade das empresas locais de se tornarem mais competitivas, tanto no mercado regional como em outros mercados. No entanto, as entrevistas revelam ceticismo quanto à viabilidade das propostas de parceria e cooperação preconizadas no modelo do APL. Henrique Carneiro, o ex-presidente do Metalsul, fala de um possível “medo” dos empresários quanto à aproximação com seus pares, atitude oposta à preconizada pela entidade. A falta dos mais variados recursos, desde tempo até capacidade de compreensão da proposta, de certa forma teria esvaziado o espírito do APL. Por outro lado, a pesquisa também evidenciou um acúmulo de recursos institucionais no que diz respeito à lógica da parceria e cooperação entre as entidades empresariais citadas

e, em menor escala, entre as entidades e o poder público. O grande desafio que persiste é a incorporação das pequenas e médias empresas (PME) nesse arranjo, processo dificultado pela própria estrutura do polo, como se vê a seguir:

A primeira caracterização que a gente dá pra isso é essa questão do aglomerado de empresas num determinado território. Essa é a primeira característica básica. Não adianta você ter empresas em lugares muitos distintos, distantes, porque você não vai conseguir ter essa concentração que caracteriza o APL. É o primeiro ponto. E aí, uma das coisas que a gente se propõe a fazer, assim como em outros APLs é exatamente trabalhar essa questão do associativismo, é até quase uma questão de mudança de cultura, porque no caso do setor metal mecânico, as empresas são muito antigas. Você conscientizar o empresário de como ele pode se beneficiar trabalhando de forma associativa. Porque, na verdade, ele sempre enxerga o outro como concorrente, ele acha que não pode abrir nada e na verdade, o foco nem é que ele abra realmente. Existem questões pontuais que são trabalhadas individualmente. Mas a gente consegue, ao mesmo tempo, operacionalizar algumas coisas de forma conjunta. E o que for pontual e específico, como uma informação sigilosa ou até mesmo uma estratégia de atuação da empresa, a gente não vai abrir (Patrícia Rocha, analista da Sebrae do Sul Fluminense, entrevista em fevereiro de 2012).

As observações dos entrevistados ajudam a revelar que o êxito de um distrito industrial extrapola a capacidade de firmas locais em articular cooperação e competição (WHITFORD, 2009) ou de executá-las sob a forma de políticas públicas minimamente eficientes (PIORE, 2009). Isso porque a natureza dos distritos estaria mais concentrada

nos aspectos sociais e comunitários do que propriamente nos econômicos – mais foco no processo do que em *inputs* e *outputs*. Ou seja, a provisão de serviços específicos – capital, treinamento, pesquisas de mercado, etc. – seria menos relevante do que a interação entre os membros de uma dita comunidade dotada de uma identidade (ibid.). Essa pode ser uma observação importante para a compreensão do discurso pessimista de Henrique Carneiro, especialmente em se tratando dos *brownfields* industriais constituídos por Volta Redonda e Barra Mansa, cuja relação com empresas como a CSN pouco avançou nos últimos anos.

No caso da indústria automobilística, tal panorama torna-se agravado em função do próprio desenho assumido pelas corporações do setor após a difusão do modelo de especialização flexível. A reestruturação das montadoras norte-americanas – seguidas pelas demais de outras nações – no decorrer da década de 1980 forçou um posicionamento mais estratégico de fornecedores (*suppliers*) e de firmas terceirizadas (*outsourcing*). Conforme a caracterização sugerida por Dicken (2010), as montadoras, no contexto atual, lidam com três padrões de fornecedores: de primeiro, segundo e terceiro nível. Fornecedores de primeiro nível fornecem componentes diretamente para as montadoras e têm larga experiência em pesquisa, desenvolvimento e *design*; os de segundo produzem para os *designs* fornecidos pelas montadoras ou pelos fornecedores de primeiro nível; e os de terceiro abastecem as montadoras com componentes mais básicos (DICKEN, 2010). O desafio é tornar viável uma inserção a longo prazo das empresas constitutivas do polo (ou de algumas delas) nesse seguimento também restrito de fornecedores de terceiro nível, conforme foi salientado pela analista do Sebrae:

A proposta é dar um foco ao trabalho do setor automotivo, em função da vinda da Nissan, Hyundai, Peugeot, MAN e da própria Michelin, que é pneus, mas que está “linkado” na cadeia. E isso é uma coisa que a gente sabe que dificilmente o nosso pequeno empresário, vai conseguir fornecer diretamente para essas empresas. Então, o nosso trabalho é mostrar para o empresário onde ele está inserido nessa cadeia, ou seja, ele tem que entender que ele faz parte do processo, mas isso não significa que ele já vai fornecer diretamente para uma grande empresa. Isso é uma coisa que a gente tem buscado sempre, é mostrar para o empresário onde ele está na cadeia e com base nisso, prepará-lo para começar a fornecer para uma subcontratada e quem sabe, futuramente, quando ele estiver mais preparado e estruturado, conseguir fornecer para uma grande empresa diretamente. (...) A Peugeot e a Volkswagen, em nenhum momento, se colocaram dispostas a sentar conosco e a discutir qualquer tipo de situação, tanto de capacitação de mão de obra, quanto de fornecedores (Patrícia Rocha, analista do Sebrae do Sul Fluminense, entrevista em fevereiro de 2012).

A chegada da indústria automobilística, como se vê, é percebida como um recurso que pode ser acionado no sentido de mudança na trajetória de desenvolvimento da região, na medida em que amplia as oportunidades de ação por parte dos agentes locais, assim como amplia os horizontes de negócios dos pequenos e médios empresários. Trata-se, neste sentido, de uma confirmação da hipótese originalmente sustentada por Ramalho (2005) de que a chegada da indústria automobilística representaria não apenas uma ação predatória por parte de *global players* cujos interesses seriam totalmente desenraizados, mas também a possi-

bilidade de (re) ativação de redes sociopolíticas cuja atuação também seria relevante para as perspectivas de desenvolvimento do Sul Fluminense. Trata-se de considerar como esse dinamismo pode ser compatibilizado com uma agenda capaz de repensar os limites e possibilidades de uma agenda de desenvolvimento, levando em conta, de forma mais direta, limitações estruturais que parecem não ter sido devidamente avaliadas até aqui.

### Considerações finais

Diante das dificuldades enfrentadas pelos atores locais, depois de alguns anos de ações orientadas para o fortalecimento do “APL Metal-Mecânico”, parece oportuno colocar em questão não apenas a disposição dos agentes envolvidos em levar adiante os compromissos esperados por esse tipo de agenda, como também a própria compatibilidade da mesma com uma região cuja atividade econômica envolve uma institucionalidade tão diversa do modelo original dos “Distritos Italianos”. A chegada da indústria automobilística delineou mudanças na vocação econômica da região, mas não se pode afirmar que essa transição trouxe consigo mudanças estruturais do ponto de vista da relação dos agentes econômicos mais importantes com os atores locais. Assim, permanecem os desafios à lógica da governança entendida apenas como um problema de natureza estratégica, na medida em que, do ponto de vista estrutural, tanto a indústria siderúrgica quanto a indústria automobilística seguem governadas por interesses, pressões e demandas que extrapolam sobremaneira os limites locais. Iniciativas como a constituição e fortalecimento do “APL Metal-Mecânico”, neste sentido, refletem um esforço de mudança

institucional que pode gerar algum acúmulo a médio e longo prazo em termos do repertório de ideias, projetos e recursos disponíveis. No entanto, trata-se de um repertório que dificilmente poderá ser aproveitado em toda a sua potencialidade nos setores industriais hoje predominantes.

Este trabalho não pretende esgotar a questão, senão que abrir uma agenda de pesquisa para repensar as estratégias de desenvolvimento regional para além do modelo consagrado dos Arranjos Produtivos Locais, com sua ênfase nas características virtuosas dos "Distritos Italianos". Os recursos institucionais acumulados por Metalsul, Sebrae e outras instituições com experiências conjuntas representam um aprendizado que pode ajudá-las a pensar novas visões sobre as políticas de desenvolvimento. Além disso, este aprendizado pode ser um diferencial na tensão entre permanência ou mudança das trajetórias de desenvolvimento. Como salientado na discussão teórica deste artigo, a solução dessa tensão é um problema empírico. Portanto, a região, seus agentes e suas estratégias constituem-se em um objeto de pesquisa de interesse duradouro, e novas rodadas de pesquisa sobre sua trajetória devem ser realizadas em busca dos movimentos de continuidade e mudança que tornam a "questão do desenvolvimento" tema de renovado interesse.

## Referências

- ARTHUR, B. *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994.
- COCCO, G. et al. Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira. In: \_\_\_\_\_; URANI, A.; GALVÃO, A. (Orgs.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.
- DICKEN, P. *Mudança Global: mapeando as novas fronteiras da economia mundial*. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- DULCI, J. *Reestruturação produtiva e mercado de trabalho no Vale do Paraíba fluminense: região ganhadora ou perdedora?* Dissertação (Mestrado em Sociologia), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, Brasil, 2009.
- FAURÉ, Y. A. e HASENCLEVER, L. (Orgs.). *O desenvolvimento local no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: E-papers, 2005.
- \_\_\_\_\_. e \_\_\_\_\_. *As transformações das configurações produtivas locais no estado do Rio de Janeiro: instituições, interações, inovações* (Sumário Executivo). Rio de Janeiro: IE/UFRJ e IRD-France, 2004. Disponível na internet via [www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/texto2\\_06\\_09.pdf](http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/texto2_06_09.pdf). Acesso em: 10 mar.2009.
- GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Orgs.). *Commodity chains and global capitalism*. Praeger: Westport, 1994.
- HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H.. *Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research*. IDS Working Paper 120. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, 2000.
- LIMA, R. J. C. A "Reinvenção" de uma cidade industrial: Volta Redonda e o pós-privatização da Companhia Siderúrgica Nacional, Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.
- MARKUSEN, A. Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts, *Economic Geography*, v. 72, nº 3, 1996, p. 293-313.
- MARTIN, R.; SUNLEY, P. Path dependence and regional economic evolution, *Journal of Economic Geography*, nº 6, 2006, p. 395-437.

PIORE, M. J. Conceptualizing the Dynamics of Industrial Districts In.: Becattini, G.; Bellandi, M.; DE Propriis, L. (Orgs.). *A Handbook of Industrial Districts* Cheltenham (UK) and Northampton (USA): Edward Elgar, 2009. p. 259-268.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics, *American Political Science Review*, v. 94, nº 2, 2000, p. 251-67.

RAMALHO, J. R. Novas conjunturas industriais e participação local em estratégias de desenvolvimento. *Dados*, v. 48, nº 3, 2005.

RAUD, C. *Indústria, território e meio ambiente no Brasil*. Blumenau, FURB/Florianópolis, UFSC, 1999.

SAXENIAN, A. L. *The new argonauts: regional advantage in a global economy*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics, *American Political Science Review*, v. 94, nº 2, 2000, p. 251-267.

WHITFORD, J. Lessons from industrial districts for historically fordist regions. In.: BECATTINI, G.; BELLANDI, M.; DE PROPRIIS, L. (Orgs.). *A Handbook of Industrial Districts* Cheltenham (UK) and Northampton (USA): Edward Elgar, 2009, p. 694-703.

WOLFE, D. The strategic management of core cities: path dependence and economic adjustment in resilient regions, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 3, 2010, p. 139-152.

## Entrevistas

Henrique Carneiro – Ex-presidente do Metalsul – Novembro de 2011.

Patrícia Rocha Moura – Analista do SEBRAE – Fevereiro de 2012.

Ronaldo Alves – Ex-diretor do Metalsul – Maio de 2008.

## RESUMO

Este artigo pretende desenvolver uma crítica ao modelo geral dos APLs como paradigma teórico e de políticas públicas, por conta de sua ênfase excessiva na dimensão estratégica do que se convencionou chamar de “governança” dos atores e processos econômicos. Cria-se, desse ponto de vista, uma expectativa de que a coordenação dos esforços voltados ao desenvolvimento regional dependeria apenas do esforço e da iniciativa dos atores locais. Com base em uma literatura mais ampla sobre o tema do desenvolvimento regional, o artigo sugere que há importantes limites estruturais a serem considerados quando se fala em uma estratégia de desenvolvimento. Argumenta-se que tais limitações incluem, de um lado, a interação entre os aglomerados locais e as cadeias globais nas quais porventura possam estar inseridos. Isso define uma determinada distribuição de poder entre os diferentes elos dessas cadeias, de modo que as localidades nem sempre são o seu polo ativo. Por outro lado, a adoção de estratégias baseadas em cooperação e afins não ocorre em vácuos históricos e culturais, ou seja, é preciso levar em consideração os legados, os recursos institucionais e elementos cognitivos que organizam as regiões, o que significa que a adaptação destas aos desafios colocados pela globalização é um processo dependente de trajetória.

## PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento regional. Cluster. Governança.

## ABSTRACT

The purpose of this article is to develop a critique of the general model of APLs as a theoretical paradigm and policy due to its excessive emphasis on the strategic dimension of the so-called “governance” of the actors and economic processes. It creates, from this viewpoint, an expectation that the coordination of efforts aimed at regional development is dependent only upon the effort and initiative of local actors. Based upon broader literature on the subject of regional development, the paper suggests that there are important structural limits to be considered when discussing development strategy. It is argued, therefore, that such limitations include, on one hand, interactions between clusters and global chains into which they are to be inserted. This defines a determined distribution of power among the different links of these chains in such a way that the locations are not always their active centers. On the other hand, the adoption of strategies based on cooperation and the like does not occur in an historical and cultural vacuum, ie, one must take into account the legacy, institutional resources and cognitive elements that organize the regions, which means that the adaptation of these the challenges posed by globalization is a trajectory dependent process.

## KEYWORDS

Regional development. Cluster. Governance.

Recebido em: 09/12/14

Aprovado em: 15/06/15

