

# A ABORDAGEM DOS SISTEMAS AGROALIMENTARES LOCALIZADOS (SIAL) E SUA GOVERNANÇA: REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS

Lucas Labigalini Fuini<sup>1</sup>

**Resumo:** Nesse artigo nos propomos a realizar um estudo sobre a temática da governança territorial e sua importância para experiências de Sistemas Agroalimentares Localizados (SIAL), considerando um recorte da bibliografia estrangeira e nacional sobre o tema. Nesse sentido, buscaremos identificar os elementos que dão certa singularidade explicativa aos modelos de SIAL e reconhecer, em algumas experiências de concentrações agroindustriais de produtos alimentares, a construção da governança, na condição de recurso/ativo específico, e a possível aplicação de esquemas interpretativos sobre as relações de coordenação, pactos e hierarquias presentes em projetos setoriais de desenvolvimento de territórios locais e regionais situados no Brasil.

**Palavras-chave:** sistemas agroalimentares localizados; governança; território; redes; especificidades.

**Abstract:** In this paper we propose to conduct a study on the issue of territorial governance and its importance for experiments Localized Agrifood Systems (SIAL), considering a cut in domestic and foreign literature on the subject. Accordingly, we will seek to identify the elements that give certain uniqueness SIAL explanatory models and recognize, in some experiments of agrifood products concentrations, building governance in resource/specific asset condition and the possible application of interpretative schemes on relations coordination, covenants and hierarchies present in development sectorial projects of local and regional territories located in Brazil.

**Keywords:** located agri-food systems; governance; territory; networks; specifics.

---

<sup>1</sup> Professor Assistente Doutor do Curso de Geografia da Universidade Estadual Paulista (UNESP) - Campus de Ourinhos. lucasfuini@ourinhos.unesp.br.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar os principais elementos discursivos associados ao conceito recente de Sistemas Agroalimentares Localizados (SIALs) como uma nova proposta de governança dos atores públicos e privados em projetos específicos de desenvolvimento de territórios locais e regionais. Nossa proposta metodológica se em uma análise, proposição e revisão de categorias analíticas e quadros teóricos relevantes para o estudo da dinâmica recente de determinados segmentos de atividades econômicas instalados em territorialidades locais e regionais.

Conquanto, tomamos como ponto de partida as seguintes perguntas centrais colocadas quanto ao objeto investigado: a) O conceito de SIAL traz argumentos específicos que o diferencia de outros conceitos anteriormente discutidos (Sistemas e Arranjos Produtivos Localizados, Distritos Industriais) no debate sobre desenvolvimento regional e sobre a influência de aglomerações e sistemas produtivos localizados no contexto socioespacial do capitalismo globalizado, da acentuação da bipolarização local/global (CICCOLELLA, 2010) e da constituição espacial seletiva e desigual de um meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1996)?; b) A governança é um elemento relevante para o sucesso econômico e social de um SIAL, considerando os processos pós-fordistas (HARVEY, 1989) de descentralização político-administrativos e flexibilidade nas estratégias locais das empresas (BENKO, 1996, 2001)?; c) Quais são as modalidades e categorias de governança territorial possíveis de se identificar em sistemas e arranjos produtivos localizados, como os SIAL?

Desse modo, este texto se encontra dividido em três seções principais: a primeira que buscará sistematizar alguns elementos centrais na definição sobre SIAL, retomando suas origens conceituais e algumas das problematizações sobre o termo; a segunda, que visa identificar em alguns estudos de casos brasileiros a perspectiva de entendimento sobre as relações de governança e sua possível relevância nesses projetos territorializados e; em um terceiro plano, são apresentados quadros de análise que tem como objetivo expor algumas metodologias de estudo da governança em aglomerações produtivas e contextos territoriais de desenvolvimento, aproximando-as de situações comuns e factuais de sistemas agroalimentares brasileiros.

## A ESPECIFICIDADE DO CONCEITO DE SIAL

Os sistemas agroalimentares localizados podem ser definidos duplamente como: a) organizações de produção e de serviços (de unidades de produção agrícolas, empresas agroalimentares, comerciais, de serviços) associadas por suas características e seu funcionamento em um território específico (CIRAD, 1996, apud PECQUEUR, 2009) e; b) combinação em um dado território do meio ambiente, produtos, homens, técnicas, comportamentos alimentares, instituições e redes de relações, produzindo uma forma de organização agroalimentar específica em uma escala espacial específica (MUCHNIK, 2006, apud AMBROSINI, et al., 2006).

Os principais elementos constitutivos dos SIAL seriam identificados com: a) a criação de economias externas ligadas à densidade das empresas situadas num local e a proximidade entre os atores geradores de vantagens competitivas para cadeias agroalimentares localmente territorializadas (REQUIER-DESJARDINS, et. al., 2003); b) a valorização de conhecimentos não transferíveis, como as competências, a relação de trabalho, os *saber-fazer* dos indivíduos e das empresas fundados em uma história comum, produzindo conhecimentos, práticas, normas e representações coletivas; c) os modos de regulação que combinam de maneira mais ou menos imbricada, o mecanismo do mercado e os elementos de reciprocidade e de redistribuição que se enraízam na identidade social (MUCHNIK, 2002; PECQUEUR, 2005).

Além disso, é possível ressaltar algumas das fragilidades do modelo enquanto conjunto territorial dinâmico explicativo da organização dos meios agrícolas e rurais em países do Sul (subdesenvolvidos ou subdesenvolvidos industrializados): a) barreiras de entrada no sentido de acesso a mercados e suscetibilidade à invasão de produtos externos; b) fraqueza do mercado potencial por produtos diferenciados e com maiores preços; c) fraca capacidade de aprendizagem institucional, considerando os conflitos existentes entre ciclos econômicos e o quadro cultural e social tradicional da comunidade (PECQUEUR, 2005).

Nesse sentido, os SIAL podem ser tratados como recursos e especificidades territoriais do desenvolvimento (BENKO; PECQUER, 2001), sendo que esses recursos e especificidades aparecem como elementos materiais e imateriais, de cunho econômico, político, social e cultural, que promovem o dinamismo das atividades locais (VERDI; PIRES, 2008).

Segundo Ambrosini, et al. (2008), o conceito de SIAL deriva de duas matrizes originárias. A primeira seria a concepção de distrito industrial e sua vertente regulacionista. Tido como paradigma de ruptura com as concepções estruturalistas globais que predeterminavam as etapas de desenvolvimento, os distritos industriais *marshallianos* e italianos são definidos como entidades socioterritoriais envolvendo empresas e comunidade local em um dado espaço geográfico e histórico e que são capazes, conforme experiências estudadas, de tornar pequenas empresas economicamente tão exitosas quanto as grandes empresas devido ao acesso a recursos territoriais específicos. Para a discussão sobre SIAL, a influência inconteste decorre da perspectiva analítica dos efeitos da identidade territorial sobre as economias locais.

Outra matriz explicativa seria a do conceito de Sistemas Produtivos Locais (SPLs), de forte referência francesa. Sistemas produtivos locais são constituídos pela concentração geográfica de empresas em torno de uma mesma cadeia produtiva ou produto, que se agrupam por conta de dois elementos fundamentais: o acesso a externalidades do ponto de vista técnico e tecnológico; e devido à possibilidade de ação coletiva entre agentes locais pensando em um cenário de cooperação-competição e de possível criação de identidade e valores comuns nos territórios (BOUCHER; REQUIER-DESJARDINS, 2002; REQUIER-DESJARDINS; BOUCHER; CERDAN, 2003; AMBROSINI, et al., 2008).

Lipietz; Leborgne (1988) pensaram na definição de SPLs como um modelo específico de configuração territorial das relações de produção e de trabalho no pós-

fordismo, com a emergência de modelos de acumulação e especialização flexível. Os SPL aparecem como um elemento da via californiana de desintegração vertical e territorial da produção industrial, ou seja, como uma estratégia ou modelo de desenvolvimento territorializado. Assim, os autores definem os SPLs como uma concentração territorial de firmas, profissionais e produtos atrelados a uma lógica de especialização intrassetorial e tendência à integração local da cadeia produtiva entre as firmas, impulsionadas pela demanda exterior e por uma oferta local de qualificação profissional. Além disso, em exemplos de casos, como o tecnopolo do Vale do Silício/EUA e dos próprios distritos da Terceira Itália, evidenciou-se a importância das antigas tradições e do *saber-fazer* local/regional com a difusão organizada de um *saber-fazer* tecnológico.

Estudando propriedades agrícolas na América Latina, Requier-Desjardins; Boucher; Cerdan (2003) reconhecem a raiz explicativa dos SIAL como um tipo de sistema produtivo local ligado a atividades agro-alimentares e que envolve: - As unidades de processamento de alimentos; - Comerciantes locais; - Comerciantes, distribuidores e varejistas externos; - Fornecedores de insumos; - Instituições locais; - Consumidores; - Outras atividades agrícolas e rurais; - Capital humano e saberes locais e; - Recursos naturais.

Lyns (2006, apud, SPECHT; RUCKERT, 2008) destaca que existem vários níveis de diálogo ao longo da cadeia produção-comercialização-consumo, sendo que nos elos verticais temos os produtores/beneficiadores e os fornecedores de insumos e equipamentos, e a relação destes com os comerciantes/distribuidores/consumidores, além das relações horizontais de cooperativismo e associativismo. Requier-Desjardins, et al. (2003) vão denominar os SIAL estudados na América Latina como *clusters* de processamento de alimentos.

Os Arranjos Produtivos Locais, os APLs, conceito e ferramenta muito difundida no Brasil desde fins dos anos 1990, designam "aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com um foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes" (CASSIOLATO; LASTRES, 2003, p. 5). Segundo o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas), os APLs são identificados com "aglomerações de empresas com a mesma especialização produtiva e que se localizam em um mesmo espaço geográfico". Para Santos; Diniz; Barbosa (2004), o diferencial de um APL está em sua localização, uma importante fonte de vantagens competitivas para as empresas aí instaladas e que não é simplesmente decorrente de vantagens genéricas, mas sim setor-específicas. Posto isso, o tema já foi objeto de diversos estudos que identificaram centenas de aglomerações produtivas espalhadas pelo Brasil, em diversos segmentos de atividade, tanto na indústria quanto nos segmentos agropecuários e de serviços. Esse diagnóstico existente balizou a institucionalização do tema na agenda da política industrial estatal.

Desse modo, reconhecemos nos estudos sobre SIAL no Brasil duas principais raízes conceituais: a dos distritos industriais e a dos sistemas e arranjos produtivos locais. No entanto, para evoluir ao conceito mais específico foi necessário combinar essas concepções prévias com o entendimento acerca do funcionamento e dinâmica econômica, social e espacial da AIR (Agroindústria rural ou Indústria de processamento

de alimentos rural), sendo especificamente entendida como o conjunto de atividades que permite, em áreas rurais, o aumento e a conservação do valor adicionado das atividades econômicas camponesas, através da realização de operações de pós-colheita dos produtos agrícolas, florestais e da pecuária, destacando as atividades de limpeza, triagem, armazenamento, preservação, embalagem, estoque e comercialização (MACHADO-CARTAGENA, 1997).

Elias (2006), por seu turno, trabalha com o conceito de arranjos territoriais produtivos agrícolas. Esses arranjos se constituem no cenário da globalização da economia e da reestruturação produtiva da agropecuária brasileira, aparecendo como uma forma de organização de um novo modelo econômico, técnico e social de produção diante das dinâmicas de territorialização do capital e da oligopolização do espaço agrícola.

Como este se processa de forma socialmente excludente e espacialmente seletiva, acentuando as históricas desigualdades sociais e territoriais do país, além de criar muitas novas desigualdades, paralelamente à difusão do agronegócio, ocorre uma nova divisão territorial e social do trabalho agropecuário. Desse modo, amplia-se a dialética da produção do espaço agrícola, cada vez mais fragmentado (ELIAS, 2006, s/p).

Pecqueur (2005) destaca, na abordagem dos SIAL para países periféricos do Sul, sua importância no sentido de se colocar diante da informalidade de pequenas empresas em atividades agroalimentares, tanto nos aspectos de oportunidade de configuração de modos de regulação comunitários e a utilização de conhecimentos não-transferíveis, como nos aspectos limitadores que envolvem a baixa capacidade de acumulação de capital físico e humano em empresas informais.

O princípio de produção colaborativa dialoga com aquilo que Santos (1996) define como horizontalidade e fortalecimento da ação local constituída a partir da coesão da sociedade civil a serviço do interesse coletivo. Assim, em áreas receptores de sistemas agroalimentares localizados, define-se uma

(...) especialização funcional dos subespaços, com tendência à geração de um cotidiano homólogo graças à interdependência que se estabelece horizontalmente. A partir de uma atividade comum, a informação necessária ao trabalho difunde-se mais fácil e rapidamente, levando ao aumento local da produtividade. Isso tanto é válido no campo, quando se formam áreas presididas por um ou vários produtos agrícolas combinados, como, também, é visível em cidades que se especializam em um dada produção industrial ou de serviços (SANTOS, 1996, p. 228).

Ainda, segundo Santos (1996), esse cotidiano comum leva ao aumento da eficácia política, pois o compartilhamento de interesses e de técnicas de produção e de mercado, cria uma solidariedade ativa geradora de uma ação política. No entanto, essa ação política pode se direcionar tanto para interesses particulares e específicos ligados

às atividades hegemônicas, quanto para o conjunto da sociedade local caso sejam criados canais de debate sobre reivindicações mais abrangentes.

Nesse contexto, a ideia de SIAL não é totalmente inovadora, do ponto de vista teórico, pois boa parte de seus elementos explicativos já tinham sido reconhecidos em outros conceitos anteriores. O conceito traz um aprimoramento de outras concepções referentes às aglomerações produtivas territorializadas, sobretudo no que tange à sua segmentação em termos de cadeia produtiva e produto (agricultura) e o viés fortemente cultural e institucional que fundamenta sua definição.

No entanto, expõe, como outros conceitos e modelos, todas as fragilidades e limitações de estratégias de desenvolvimento pautadas fortemente na escala local, sobretudo quanto às limitações financeiras, tecnológicas, de infraestrutura, de acesso a mercado e institucionais que pequenas empresas agrícolas enfrentam em concorrência com os mercados nacionais e globais de alimentos.

## **A PRESENÇA DA GOVERNANÇA EM SIAL**

Pensando nas estratégias de governança, devemos observar as potencialidades e limitações dos SIAL conforme sua capacidade de funcionar como um modo de regulação em nível local e regional que facilite a construção de relações de cooperação e de criação de identidade social e cultural.

A governança aparece definida como as estruturas e redes de coordenação entre atores territoriais em diferentes escalas espaciais que buscam resolver problemas inéditos através de pactos, acordos e convenções, envolvendo diferentes tipos de hierarquias entre atores públicos (Estado e entidades de governo, serviços públicos), privados (associações, cooperativas, sindicatos empresariais) e da sociedade civil (sindicatos e confederações de trabalhadores, organizações não governamentais), em um quadro permanente de tensão marcado por relações de conflito que definem um bloco de poder territorializado (PIRES; FUINI, 2011; LIPIETZ; LEBORGNE, 1988).

Nesse sentido, em diversos estudos sobre SIAL, é comum observar a referência a estruturas de coordenação e formatos de relacionamento entre atores e instituições nos territórios locais e regionais. Nesse sentido, estes estudos adotaram três possíveis linhas de análise sobre o papel da governança em SIAL: a primeira, que observa o papel das instituições e atores locais e suas iniciativas de coordenação para o desenvolvimento de projetos específicos localizados; a segunda, que investiga o papel do Estado, em diferentes níveis governamentais e linhas de estímulo aos agronegócios (financiamento, capacitação, incitação) e a terceira, que situa os SIAL como um arquétipo de governança identificado por suas próprias características constitutivas.

Sobre o primeiro eixo, Pecqueur (2005, 2009) aponta duas características definidoras das governanças territoriais do SIAL: a constituição de modos de regulação próprios que envolvem os mecanismos de mercados e os mecanismos de organização coletiva e de estabilização e reprodução social, assim como as estratégias públicas para oferta de bens e serviços públicos variáveis conforme os territórios considerados. Lyns (2006) e Malafaia; Barcelos (2007) destacam a importância da construção de um espaço marcado por ações coletivas e regulado institucionalmente que seria chamado

Sial, espaço que não seja apenas definido pelas relações de mercado inerentes à cadeia produtiva, mas também que permitam a qualificação de um território conforme a projeção de formas de regulação políticas verticais e horizontais.

Nesse escopo, estudos mostraram iniciativas de construção de formatos de governança locais para reproduzir as agroindustriais alimentares localizadas. Malafaia; Barcelos (2007), em estudo sobre a cadeia agroindustrial da carne do pampa da região da Campanha do Rio Grande do Sul/Brasil, mostraram que os recursos específicos da região só foram ativados quando se desenvolveu um projeto de melhoria da competitividade do segmento envolvendo o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas), o SENAR (Serviço Brasileiro de Aprendizagem Rural), a FARSUL (Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul), a UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), junto de produtores e lideranças rurais ligados à APROPAMPA (Associação dos Produtores de Carne do Pampa Gaúcho), a fim de buscarem a obtenção do selo de “Indicação de Procedência da Carne do Pampa Gaúcho”. Nesse quadro, a própria Apropampa aparece como elemento da governança territorial ao se colocar como ‘conselho regulador’ do processo de certificação diante de seus associados envolvidos.

Em relação ao segundo eixo delimitado, Pecqueur (2005) aponta que a replicabilidade das estratégias voltadas aos SIAL em países e economias periféricas deve envolver uma ação pública de intervenção, via projetos, na escala territorial intermediária, que entendemos ser a regional. Assim, o autor afirma que a presença de um Estado ativo é uma necessidade nos processos de descentralização de ações e projetos de desenvolvimento, sendo um paradoxo ocorrer a descentralização dessas ações de fomento em Estado enfraquecidos, como ocorreu na África de Sahel e Subsaariana e em países da América do Sul.

Precisa, portanto designar, paralelamente ao desenvolvimento das instâncias locais, uma missão do Estado que permita assegurar pelo menos três funções: a redistribuição, a mediação e a coordenação. A redistribuição se justifica, entre outros, porque todos os territórios não estão igualmente dotados; a mediação aplicar-se-á ao mesmo tempo às instâncias internacionais, às coletividades locais e aos atores locais; finalmente, a coordenação deve ser vertical – proveniente das coletividades territoriais – e horizontal, entre projetos e entre atores do território (PECQUEUR, 2005, p. 19).

Nesse âmbito de intervenção estatal, o processo de construção da certificação de origem de recursos humanos: A Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária da maçã produzida na região dos Campos de Cima da Serra, no Rio Grande do Sul/Brasil envolveu em um programa específico, chamado de “Programa de Produção Integrada de Frutas”, a participação essencial de duas entidades públicas associadas ao nível federal e estadual de investimento em serviços de pesquisa e formação/qualificação), o Emater/RS (Empresa de Assistência Técnica e Extensão rural) e a UERGS (Universidade Estadual do Rio Grande do Sul) (MALAFAIA, et al., 2009).

Lyns (2006) destaca a participação decisiva da UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina) com o LCMM (Laboratório de Cultivo de Moluscos Marinhos) e do EPAGRI (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina) na integração institucional e definição de uma territorialidade para a cadeia da maricultura (criação de mariscos) na região de Florianópolis/Santa Catarina/Brasil.

No caso do último eixo considerado para tratar da construção da governança, a literatura especializada (AMBROSINI, et al., 2008) destaca que a construção de um território pela produção agroalimentar envolve mais do que a designação de um produto para comercialização. Envolve também a constituição de formas de organização social e econômica desenvolvidas por indivíduos que compartilham um determinado contexto histórico comum e, assim, definem ações conjuntas que são operacionalizadas na dimensão institucional e que necessitam da ação do Estado para criação de um patrimônio coletivo.

Assim, a busca pela diferenciação da produção e pela mobilização dos recursos territoriais para torná-los ativos importantes, não comercializáveis, passa pela definição de formas de coordenação políticas e institucionais para os projetos de desenvolvimento, sendo que essa mobilização pode ser vista como um ativo específico em funcionamento em conjunto com a concentração de empresas agroalimentares, como também enquanto recurso potencial que precisa ser permanentemente aperfeiçoado através de parcerias, reuniões, negociações, conflitos e cooperações.

Na região do Vale do Caí, a nordeste do Estado do Rio Grande/Brasil, ocorre a produção de morangos por agricultores familiares. Buscando a diferenciação do produto local, desenvolveu-se em 2007, no município de Bom Princípio, o programa “Bom Morango, Qualidade por Princípio”, a fim de se conseguir um selo de qualidade para a produção frutícola local. Esse programa surgiu da constituição de uma estrutura de governança territorial envolvendo a EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul), Sindicato dos Trabalhadores rurais, Secretaria municipal de agricultura e os próprios agricultores, fomentando a criação da Associação de Produtores de Morango de Bom Princípio (SPECHT; RUCKERT, 2008).

Desse modo, a Associação e o próprio programa, como modalidades de governança internas ao segmento de atividade, mas, com fortes implicações territoriais para a comunidade local, atuam como ativos específicos que não podem ser transferidos para outros territórios e cujo funcionamento está diretamente atrelado à resolução de determinados problemas de ordem econômica e social que aparecem como demandas dos pequenos produtores rurais. Esse nível de ancoragem ou enraizamento territorial (PECQUEUR, 2009) se consolida para a produção de morangos citada quando se reconhece a importância da ação do poder público para a manutenção desse tipo de cultivo na região, em trabalhos conjuntos de Secretarias, Sindicatos, EMBRAPA e EMATER.

Dois aspectos, da análise realizada, se destacam quando se aborda o comportamento da governança em SIAL brasileiros. O primeiro diz respeito à busca por certificados e selos de identificação da produção quanto à origem e qualidade. Nesse aspecto, Pecqueur (2009) destaca que esse tipo de diferencial produtivo é mais duradouro, pois envolve iniciativas de inovação social e especificação de recursos,



trazendo mudanças não somente nos processos produtivos, mas também em comportamentos, valores, formas de cooperação etc.

Outro aspecto de destaque é o fato de significativa parcela dos estudos sobre SIAL no Brasil reportarem ao Sul do país. Essa situação decorre da formação histórica e econômica singular dessa região do país que favoreceu o desenvolvimento da agricultura familiar através da colonização europeia, definindo também o tipo de produto instalado nas regiões (uva, morango, maçã), além do próprio contexto cultural e histórico de iniciativas para o cooperativismo e associativismo na construção de projetos de desenvolvimento. Trata-se, também, de um recorte geográfico do Brasil que já de longa data contempla iniciativas e demandas favoráveis ao regionalismo e à descentralização político-administrativa, com iniciativas de participação política que perpassaram os anos 1990 e 2000 (Orçamento participativo; Conselhos regionais de desenvolvimento).

## ALGUNS REFERENCIAIS PARA ANÁLISE DA GOVERNANÇA EM SIAL

A governança territorial em SIAL remete à própria governança regional de aglomerados produtivos territoriais em geral, variando conforme os segmentos de atividade específicos. Pode ser traduzida pela ideia de organização coletiva, que se constitui enquanto um recurso específico do sistema produtivo localizado, fonte de estabilização e de reprodução.

Storper; Harrison (1994) definem a governança de uma aglomeração produtiva territorial através das relações de poder e hierarquias que se estabelecem na cadeia produtiva, ou sistema *input-output*, que se concentra territorialmente e define o sistema produtivo industrializado.

**Quadro 1 – Modalidades de Governança e Hierarquia em Aglomerações Produtivas**

HIERARQUIAS DE GOVERNANÇA	CARACTERÍSTICA
ANEL SEM NÚCLEO NEM HIERARQUIA	Tem como características principais a ausência de empresa líder permanente, ou direção alternada de acordo com projetos, não apresentando hierarquia.
ANEL-NÚCLEO COM EMPRESA COORDENADORA E ALGUMA HIERARQUIA	Esta última ocupa uma posição dominante, é o agente motor do sistema produtivo, mas não pode sobreviver sozinha, nem condicionar a existência de outras empresas no sistema, existindo certa hierarquia.
ANEL-NÚCLEO COM EMPRESA LÍDER E HIERARQUIA CONSIDERÁVEL	Esta última é largamente independente de seus fornecedores e subcontratados periféricos, o que lhe dá a possibilidade de determinar a sua periferia, em consequência, a empresa líder condiciona a existência de seus parceiros. É o caso de poder assimétrico e hierarquia considerável.

Fonte: Storper; Harrison, 1994.

Tratando de exemplos de SIAL e agroindústrias alimentares, é possível reconhecer nessa metodologia alguns elementos importantes para reflexão. Conforme os produtos e sistemas de produção agrícolas vai predominar uma das duas primeiras formas de governança assinaladas. Em áreas que produzem baseadas em pequenas

propriedades de agricultura familiar (Exemplo: produção de morango, uva, maçã, frutas em geral, hortaliças, tubérculos, entre outros) ou em atividades extrativas e de pesca em pequena escala, observa-se a presença de uma governança sem anel e sem núcleo, sendo que os pequenos agricultores, pescadores e coletores se reúnem em associação ou programa para resolverem os problemas inerentes ao segmento, em parcerias com serviços públicos, universidades ou secretaria.

O segundo modelo de governança, do anel núcleo com empresa coordenadora e alguma hierarquia, existe em determinadas produções realizadas em propriedades e empresas de maior parte, como no segmento de carne ou grãos (*commodities* agrícolas), em que determinado empresário ou empresa atua como liderança e utiliza sua influência e as relações externas que mantém para promover a produção local e, conseqüentemente, sua própria produção. No entanto, essa empresa coordenadora, com protagonismo político nas estruturas e projetos de governança, depende das relações territoriais que mantém com fornecedores e instituições locais.

Colletis, Gilly, Pecqueur, et. al (1999, p. 28-29) analisam o perfil da governança em aglomerações produtivas territorializadas em função do caráter público ou privado, dos objetivos atribuídos e dos modos de apropriação pelos atores dos recursos territoriais assim produzidos.

### Quadro 2 – Tipos de Governanças dos Sistemas Produtivos Locais

CARÁTER	CARACTERÍSTICAS DA GOVERNANÇA
<b>GOVERNANÇA PRIVADA</b>	São os atores privados dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação e criação de recursos de acordo com um objetivo de apropriação privada. A firma aparece como motor do sistema (por exemplo, o estabelecimento de um grande grupo, que estrutura o espaço produtivo local).
<b>GOVERNANÇA PRIVADO-COLETIVA</b>	O ator chave é uma instituição formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação das suas estratégias. Encontra-se neste caso as câmaras de comércio, os sindicatos profissionais e qualquer forma de clube que agrupe operadores privados.
<b>GOVERNANÇA PÚBLICA</b>	As instituições públicas têm modos de gestão dos recursos que diferem da apropriação privada, nomeadamente através da produção de bens ou de serviços coletivos, que por definição são utilizáveis por todos os atores, sem rivalidade nem exclusão de uso. São de maneira essencial, o Estado, as autarquias e todas as formas de inter-coletividades, inclusive os centros de investigação pública.
<b>GOVERNANÇA MISTA</b>	São raras as situações puras; encontra-se geralmente uma associação destas diferentes formas, mas com uma dominante, o que permite caracterizar cada território como um caso específico que entra numa categoria geral (antes público ou privado) com uma dosagem específica e variável.

Fonte: Colletis; Gilly; Pecqueur, et al., 1999.

Nos SIAL brasileiros se fazem mais presentes as formas de governança privada-coletivas e públicas. Em muitos dos exemplos existentes de pequena produção agrícola, a busca pela modernização, melhoria de produto, acesso a mercados e superação de crises conjunturais passou pela criação de uma associação de produtores que, na condição de entidade coletiva, passou a encaminhar as pautas dos produtores/associados. Nesse mesmo contexto, projetos desencadeados por órgãos

como SEBRAE, EMBRAPA, SENAR e EMATER colocam o Estado como grande agente intermediário da governança na cadeia produtiva e entre empresas, sindicatos e entidades, sendo inclusive de difícil manutenção para os projetos os casos em que algumas dessas instituições públicas se retiraram do quadro de negociação.

Fizeram-se mais comuns, em aglomerações agroindustriais de pequenos produtores, os casos de projetos inicialmente pilotados por um dos órgãos públicos de apoio, ou mesmo secretarias estaduais e municipais, qualificados como de governança pública, cuja meta era se tornar projeto de governança privada-coletiva, com fortalecimento de associações e sindicatos de produtores para se tornarem protagonistas nos processos de desenvolvimento.

Dallabrida; Becker (2003) propõe uma metodologia de estudo da governança articulada às estruturas e redes regionais e socioterritoriais de poder, como os SIAL. Segundo os autores, o termo governança territorial se refere às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais.

### Quadro 3 – A Construção Territorial da Governança como Processo

ETAPAS DO PROCESSO	CARACTERÍSTICAS
DINÂMICA TERRITORIAL	Conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, compreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente.
BLOCO SOCIOTERRITORIAL	Refere-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, através de um processo de concertação público-privada.
CONCERTAÇÃO SOCIAL	Processo em que representantes da diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.
REDES DE PODER SOCIOTERRITORIAL	Referem-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento.
PACTOS SOCIOTERRITORIAIS	Referem-se aos acordos ou ajustes decorrentes da concertação social que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente relacionados a definição ao seu projeto de desenvolvimento futuro.

Fonte: Dallabrida; Becker, 2003.

Aplicada aos casos evidenciados de sistemas agroalimentares, entendemos que a dinâmica territorial comporta as ações e iniciativas dos pequenos produtores, fornecedores de insumos, comerciantes locais e as instituições de formação, apoio e financiamento regionais, identificados histórica e territorialmente com determinado produto e cadeia produtiva. O bloco socioterritorial será definido pela proeminência de determinados produtores rurais como lideranças políticas a realizar contatos com outras entidades públicas e privadas em nome da coletividade de produtores, canalizando as demandas existentes.

A concertação social envolve as reuniões, fóruns, cursos, palestras que criam espaços de diálogo e viabilizam os contatos e a criação de uma agenda comum no local para tratar das problemáticas inerentes ao desenvolvimento econômico da atividade e seus impactos para o desenvolvimento da comunidade local. Nesse nível, operam as associações de produtores, sindicatos de trabalhadores, secretarias e órgãos técnicos e serviços de apoio, que realizam eventos preliminares para conhecimento e incitação de projetos. A rede de poder socioterritorial seria a consolidação de determinadas lideranças e do núcleo que comandará a governança do projeto de desenvolvimento do SIAL, ficando evidente tal rede nos ambientes de reuniões conforme a presença de seus convidados e interessados. A perspectiva de continuidade temporal é fundamental ao fortalecimento da rede, e essa rede é ainda um nível formal de operação de parcerias, mas já com o encaminhamento de responsabilidades e atribuições entre seus membros. O SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) e o EMATER (Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural) são instituições que buscam desenvolver projetos de curto/médio prazo através da capacitação para o associativismo entre produtores e consolidação dessas redes de poder.

E, no último nível, se dá a definição dos pactos socioterritoriais, com a consolidação de programas e projetos que definem seus integrantes e que direcionam os rumos do desenvolvimento na aglomeração produtiva, considerando os recursos políticos, econômicos e cognitivos que cada uma das lideranças utilizará no sentido de transitar entre o individual e o coletivo.

O pacto já pode ser considerado a governança mais concreta, o compromisso institucionalizado, que envolve as associações, sindicatos, entidades da sociedade civil, órgãos e entidades públicos, e que se torna formalizado, em muitos casos, por estatutos próprios como conselhos, agências ou câmaras, com definição de presidentes e conselheiros. Assim, o pacto é também um nível de exclusão territorial, pois à medida que define seus elementos formadores - as lideranças das redes de poder - também afasta da instância decisória da governança outros elementos da comunidade que não conseguiram angariar recursos políticos, econômicos e cognitivos sob seu controle. Na dinâmica territorial - a governança em construção - a participação é mais ampla e mais difusa, já no pacto, a participação é restringida e a direção do projeto mais direcionada a fins e objetivos específicos.

Como resultados possíveis de se alcançar ao momento, refletimos que as modalidades de governança podem se modificar no tempo (aperfeiçoando-se ou deteriorando-se) e se diferenciar geograficamente, fruto dos processos de inovação social e tecnológica pelos quais passam os SIAL, alterando a relação de cooperação interinstitucional no interior dessas aglomerações produtivas e comerciais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Storper (1993) qualifica que a territorialização dos processos econômicos passa pela constituição de interdependências organizacionais, estruturas institucionais e ações base da coordenação econômica de um lugar. Pensamos, a partir disso, que não

seria adequado mencionar a territorialização de cadeias e concentrações de produtores do segmento agrícola e alimentar sem a constituição de projetos de governança, com diferentes dosagens de participação de entidade públicas e governamentais, associações privadas, sindicatos de trabalhadores e outras entidades representativas da sociedade civil interessadas.

E nessa dosagem é que se encontra o âmago da governança. Como contexto para projetos específicos de desenvolvimento no segmento agrícola, os SIAL envolvem interesses públicos, privados e corporativos que, quando postos em mesas de discussão, revelam as diferenças de poder político e econômico e a capacidade ou desejo de liderar ou não de associações, sindicatos ou órgãos e secretarias públicas. Assim, o processo de coordenação socioterritorial será definido pela constância de movimentos de conflito e cooperação entre os atores envolvidos e interessados em determinado tipo de produção e seus desmembramentos territoriais.

Para o Brasil, dado seu quadro de descentralização político-administrativo e de reestruturação/desmantelamento do Estado, fica a lição, a partir dos textos analisados no artigo, que sem a iniciativa pública e a definição de compromissos institucionalizados, os projetos de criação de sistemas agroalimentares não perduram, sequer sobrevivem. Sem a entrada decisiva do Estado na estruturação da governança e, antes, na correção de desequilíbrios regionais, é fantasioso se pensar em mobilizações individuais e ações apenas de instâncias privadas para promover mudanças tão profundas na escala, qualidade e capacidade de produzir benefícios econômicos e sociais para as produções agroindustriais alimentares.

## REFERÊNCIAS

AMBROSINI, L. B.; FILIPPI, E. E. ; MIGUEL, L. A. SIAL: Análise da produção agroalimentar a partir de um aporte territorialista e multidisciplinar. **IDeAS**, Rio de Janeiro/RJ, UFRRJ, Programa de Pós-graduação de Ciências sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, v. 2, n.1, p. 6-31, jan./jul. de 2008.

BENKO, G. **Economia, Espaço e Globalização**: na aurora do século XXI. São Paulo: Hucitec, 1996.

BENKO, G. A recomposição dos espaços. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local - Interações**, Universidade Católica Dom Bosco/MS, v. 1, n. 2, p. 7-12, março de 2001.

BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, UFSC/Programa de Pós-graduação em Geografia, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul./dez. 2001.

BOUCHER, F.; REQUIER-DESJARDINS. D. La Concentration des fromageries rurales de Cajamarca: Enjeux et difficultés d'une stratégie collective d'activation liée à la qualité. In: COLLOQUE SYAL, **Anais**, Montpellier. Actes... Montpellier: GYS SYAL, 2002.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L., **Pequena empresa: Cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CICCOLELLA, P. J. Reestructuración del capitalismo global, competitividad y nuevas tendencias de desarrollo territorial. **Cuadernos de clase "Desarrollo regional y planificación del territorio"**, Universidade de Manizales/Colômbia, v. 2, n. 2, p. 120-139, 2010.

COLLETIS, G., GILLY, J.-P., PECQUEUR, B., et. al. Construction territoriale et Dynamiques productives. **Revue Sciences de la Société**, n. 48, Outubro de 1999.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 2, Ijuí/RS, p. 73-98, jul./dez./2003.

ELIAS, D. Globalização e fragmentação do espaço agrícola no Brasil. **Scripta Nova**, Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais, Universidad de Barcelona, v.10, n. 218 (3), agosto 2006.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1989.

LYNS, H. N. Sistemas agroalimentares localizados: Possível "chave-de-leitura" sobre a maricultura de Santa Catarina. **Revista de Sociologia e Economia Rural**, Brasília/DF, Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia rural, v. 44, n. 2 p. 313-310, abri./jun. 2006.

LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço. **Espaço e Debates**, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, v. 3, n. 25, 1988.

MACHADO CARTAGENA, A. **Agroindustria y Desarrollo Rural**. Ecoe Ediciones: Bogotá, 1997.

MALAFAIA, G. C.; BARCELLOS, J. O. J. Sistemas agroalimentares e a visão baseada em recursos: construindo vantagens competitivas para a carne bovina gaúcha. **Economia e Agronegócio**, Viçosa/MG, Centro de Ciências Agrárias/UFV, v. 5, n. 1, p. 25-50, 2007.

MALAFAIA, G. C.; CAMARGO, M. E. ; AZEVEDO, D. B.; SANHUEZA, R. M. V. Desafios para a articulação de um sistema agroalimentar local no agronegócio brasileiro da maçã: O caso da região dos Campos de Cima da Serra. **RACE**, Unoesc, v. 8, n.1, p. 113-134, jan./jun. 2009.

MUCHNIK, J. Conférence introductive in Systèmes agroalimentaires localisés et construction des territoires. **Colloque organisé par le CIRAD** (équipe TERA). Montpellier, 2002.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. **Política e Sociedade**, Florianópolis, UFSC/Programa de Pós-graduação em Sociologia política, n. 14, p. 79-105, abril de 2009.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem para os processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes**, Campina Grande/PB, UFPB, Programa de Pós-graduação em Ciências sociais, v. 24, n. 1/2, p. 10-22, jan./dez. de 2005.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; PICCOLI NETO, D. **Governança territorial**: conceito, fatos e modalidades. Rio Claro: Unesp-IGCE-Programa de pós-graduação em Geografia, 2011.

REQUIER-DESJARDINS, D.; BOUCHER, F.; CERDAN, C. Globalization, competitive advantages and the evolution of production systems: rural food processing and localised agri-food systems in Latin- American countries. **Entrepreneurship e Regional Development Review**, v. 15, n. 1, Taylor & Francis, London, UK, 2003.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: Técnica e tempo, Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, G. A. G.; DINIZ, E. J.; BARBOSA, E. K. Aglomerações, Arranjos Produtivos Locais e Vantagens Competitivas Locacionais. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.11, n. 22, p. 151-179, 2004.

SPECHT; S.; RUCKERT, A. A. Sistema agroalimentar local: Uma abordagem para a análise da produção de morangos no Vale do Caí/RS. In: XLVI CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, **Anais**, Rio Branco/AC, julho de 2008. In: < <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/656.pdf>>. Acesso em março de 2013.

STORPER, M. Territorialização numa Economia Global: potencialidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M.; NABUCO, M. R. (org.). **Integração, Região e Regionalismo**. São Paulo, Bertrand Brasil, 1993.

STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: As mudanças de estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e seus novos modos de Governância nos anos 90. In: BENKO, Georges e LIPIETZ, Alain (org.). **As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes**: Os novos paradigmas da Geografia Econômica. Oeiras: Celta Editora, 1994, p. 171-188.

VERDI, A. R.; PIRES, E. L. S. As dinâmicas territoriais locais na globalização: Aspectos conceituais e metodológicos. **Geosul**, Florianópolis, UFSC/Programa de Pós-graduação em Geografia, v. 23, n. 46, p. 33-53, jul./dez. 2008.

Artigo submetido em: 29/05/2013

Aceito para publicação em: 18/10/2013

Publicado em: 05/04/2014