

RELAÇÕES SOCIOECONÔMICAS EM REDE: a governança no Arranjo Produtivo do Vestuário de Cianorte no Estado do Paraná*

Josil do Rocio Voidela Baptista**

Victor Manoel Pelaez Alvarez***

RESUMO

Este artigo procura analisar a estrutura de governança do Arranjo Produtivo do Vestuário de Cianorte, no Estado do Paraná, a partir do mapeamento das relações socioeconômicas que conformam a governança local. Para isso, fundamenta-se no referencial teórico da sociologia das redes, a partir do qual se pode identificar como os atores integrantes desse APL interagem, como as relações socioeconômicas são construídas e como evoluem ao longo da formação histórica do arranjo. O trabalho aponta que a estrutura de governança do APL foi construída, historicamente, pela família pioneira no ramo de confecções da região e destaca as estratégias utilizadas por estes atores para se consolidarem como lideranças reconhecidas pelos demais atores do arranjo. O estudo demonstra ainda a capacidade da família pioneira em se manter no poder durante a trajetória de quase três décadas desde o início da atividade no município, adaptando-se às mudanças impostas pelas constantes reestruturações da rede, especialmente quando da intervenção de instituições públicas e parapúblicas no arranjo.

Palavras-chave: governança; APL; poder; redes.

ABSTRACT

This article analyse the structure of governance in the cluster of clothing in Cianorte in Paraná state from the point of view of the socioeconomic relations which characterize the local governance. In order to make the analyse This article aims to analyze the structure of governance of the productive arrangement (APL) of clothing in Cianorte, in the state of Paraná, from the mapping of socioeconomic relations that make up local governance. In this regard, this article is based on the sociological theory of networks, from which it is possible to identify how actors of this APL interact, how the socioeconomic relationships are built and evolve over the historical formation of this APL. The article suggests that the governance structure of the APL was historically built by the pioneer family in the clothing branch of that region and, at the same time, highlights the strategies used by these actors to consolidate themselves as recognized leaders by other actors of the APL. The article also shows the ability of the pioneer family to remain in power during approximately three decades since the beginning of activity in the municipality, adapting themselves to the changes imposed by the constant restructuring of the network, especially when the intervention of public institutions and parastatal institutions in the APL.

Keywords: governance; cluster; power; networks.

*Este artigo foi produzido a partir da dissertação de mestrado "Relações Socioeconômicas em Rede: a Governança no Arranjo Produtivo do Vestuário de Cianorte no Estado do Paraná", defendida em 2005 no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico – Mestrado Profissionalizante, do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

** Economista, mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora do IPARDES. E-mail: josil@ipardes.pr.gov.br

*** Engenheiro de Alimentos, doutor em Economia pela Université Montpellier, França. Professor Adjunto do Departamento de Economia da UFPR. E-mail: victor@ufpr.br

INTRODUÇÃO

No dia 30 de setembro de 2004, no município de Cianorte, Paraná, ocorreu uma reunião cujo objetivo era instituir o Comitê Gestor do Arranjo Produtivo de Confeções de Cianorte, capitaneado por instituições públicas e parapúblicas, sob a liderança da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), do Instituto Euvaldo Lodi (IEL) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Foram convidadas para essa reunião as lideranças empresariais, representantes de órgãos de apoio estaduais e de instituições de ensino locais. Tal reunião, no entanto, frustrou as expectativas dos organizadores, devido, inicialmente, à pouca adesão do empresariado local, visto que, dos 60 empresários que vinham participando efetivamente das ações anteriores de planejamento realizadas pelas instituições intervenientes no arranjo, apenas 15 compareceram. Outro fato que acentuou essa frustração foram os incisivos questionamentos levantados pelos empresários quanto aos objetivos e à viabilidade das propostas dos representantes do setor público, no sentido de estimular e de implementar ações de cooperação e de investimento na região. Mais do que uma quebra de expectativa, o andamento da reunião acabou revelando a pouca articulação existente entre os atores do setor privado local, bem como destes com o setor público, no sentido de conseguirem minimamente coordenar as ações e os interesses diversos, de forma a viabilizar uma cooperação produtiva.¹

A inexpressiva participação do empresariado local na reunião, que poderia ser interpretada como um boicote à ação do Comitê, instigou todos os participantes às seguintes dúvidas e questionamentos: haveria algum conflito de interesse no meio empresarial ou alguma forma de invalidação das lideranças empresariais locais que se colocaram à frente do Projeto APL, a partir do início da intervenção das instituições públicas e parapúblicas? A ausência poderia ser reflexo de uma possível desarticulação dessas instituições, que não teriam sido eficazes na sua tentativa de mobilização dos atores locais? Ou seria simplesmente a falta de interesse dos empresários pelo Projeto APL idealizado pelas instituições públicas de fomento?

O objetivo deste artigo é responder a essas questões a partir de um retrospecto histórico que permita compreender as origens e articulações existentes entre os principais protagonistas daquilo que se denomina consensualmente Arranjo Produtivo Local de Cianorte. O chamado APL de Cianorte compõe-se de uma aglomeração de 420 empresas formais do segmento do vestuário, a maioria constituída por micro e pequenas, com um pequeno grupo de médias empresas.²

A abordagem teórica dos Arranjos Produtivos Locais preconiza que os aglomerados industriais, para serem validados e reconhecidos como APLs, devem

¹ Nessa reunião a autora deste artigo estava presente como representante do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), uma das instituições envolvidas na implementação de uma política estadual de desenvolvimento de APLs no Estado.

² O Sebrae classifica o tamanho das empresas pelo número de trabalhadores: microempresa (1 a 20); pequena (21 a 100); média (101 a 500); e grande (mais de 500 trabalhadores).

ser caracterizados pela presença concentrada de produtores, com predominância de empresas de pequeno e de médio porte, e de indústrias correlatas e de apoio. Como consequência desse arranjo, forma-se uma estrutura complexa, com elevado grau de desintegração vertical, envolvendo constantes interações entre os agentes empresariais (CASSIOLATO; LASTRES, 2005). Tais interações permitem a coordenação das atividades dos agentes em complementação aos mecanismos de mercado, criando mecanismos de governança que possibilitam gerenciar os problemas comuns dos atores públicos e privados, acomodando interesses conflitantes ou diferenciados por meio de ações cooperativas. Decorre dessas interações um denso conjunto de relacionamentos, que podem ser interpretados a partir da abordagem econômica de redes.

Desta forma, o presente trabalho pretende responder às seguintes questões: quais mecanismos de governança são utilizados no Arranjo Produtivo de Cianorte para estimular a cooperação entre os atores sociais? Quais os conflitos de interesse que marcam essa aglomeração de empresas do ramo do vestuário? Como se estabelecem as relações de poder nessa aglomeração industrial?

Partindo de uma conceituação teórica dos APLs, este trabalho se propõe a estudar os mecanismos de governança existentes no APL de Cianorte levando em consideração não apenas a morfologia das redes de atores que compõem o arranjo, mas principalmente a identificação das estratégias e dos recursos de articulação e de convencimento adotados pelos atores considerados como protagonistas na formação e na configuração da rede. Para tanto, apresentam-se na próxima seção os principais elementos de análise dos mecanismos de governança, adotando como referencial os conceitos de economia e de sociologia de redes. Levando em conta o caráter dinâmico inerente às redes de atores, a segunda seção apresenta uma abordagem histórica da evolução da estrutura de governança do APL de Cianorte em três períodos históricos que determinaram a configuração socioeconômica do arranjo.

O material empírico deste estudo baseou-se em uma pesquisa de campo realizada no período de outubro de 2004 a março de 2005. O instrumento de pesquisa utilizado foi um roteiro de entrevistas semi-estruturado, que contemplou questões relativas a funções e objetivos de cada ator na rede; a avaliação de cada ator a respeito dos outros atores; sua avaliação a respeito das lideranças locais, do funcionamento e relacionamentos na rede em geral. Foram entrevistados 32 atores integrantes da rede do APL de Confecções de Cianorte, que se destacavam como representantes das principais instituições de apoio ou como lideranças empresariais participantes do processo de formação do APL. Devido à existência de um ambiente conflituoso, optou-se, aqui, por preservar a identidade dos atores locais entrevistados, que foram identificados por letras. Dentre estes atores, merece destaque o empresário C, uma liderança marcante no processo de formação do APL, bem como seu irmão T e seu cunhado, o empresário W, aquele que, em função da reconhecida diplomacia, carisma e habilidade política, elegeu-se representante formal da família pioneira, presidindo as mais importantes instituições representativas do ramo de confecções do município desde o seu início.

1 OS ELEMENTOS DE ANÁLISE DA GOVERNANÇA

Nesta seção faz-se uma breve contextualização da teoria que trata dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), com destaque para a importância das estruturas de governança que compõem os arranjos. Em seguida tem-se uma breve explanação da teoria econômica das redes, com ênfase nos aspectos morfológicos dessas estruturas. E finalmente são apresentados os princípios fundamentais da abordagem de governança, do ponto de vista da “sociologia da tradução”, com a discussão dos principais conceitos da abordagem sociotécnica de redes, que darão respaldo teórico para a análise dos relacionamentos socioeconômicos na rede de atores do APL de Cianorte.

1.1 OS APLs E A GOVERNANÇA

Um Arranjo Produtivo Local pode ser definido como um aglomerado de agentes econômicos, políticos e sociais que operam em atividades correlatas, localizados em um mesmo território e que apresentam vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem. Trata-se de uma abordagem que relaciona fatores de competitividade com a localização da produção no espaço geográfico e os vínculos existentes entre as empresas, instituições de apoio e governo. Dessa forma, são levadas em conta, no APL, não apenas as empresas e suas variadas formas de representação e associação, mas também outras instituições públicas e privadas voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento (CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

Os APLs, conforme o ramo da atividade econômica, podem ter variadas caracterizações e configurações, em função de sua história, evolução, organização institucional, contextos sociais e culturais, estrutura produtiva, formas de inserção nos mercados, organização industrial, estruturas de governança, logística, associativismo, formas de cooperação, de aprendizado e de disseminação do conhecimento especializado local (SUZIGAN, 2001).

Na abordagem de Arranjos Produtivos fica claro que, além da articulação na aglomeração empresarial, deve haver um ambiente composto de instituições públicas e privadas no qual a intensificação das relações com as empresas promove a melhoria da competitividade para todo o conjunto do Arranjo. Assim, à medida que as ações tornam-se mais coletivizadas, aumenta a necessidade de coordenação dessas ações, ou seja, da existência de estruturas de governança do sistema produtivo voltadas à viabilização de interesses comuns. Essas estruturas de governança representam as forças organizacionais e institucionais (hierarquia, poder, relacionamentos etc.) que condicionam (ou direcionam) o comportamento dos agentes na cadeia produtiva em nível local. A correlação dessas forças define, enfim, as relações de poder entre os agentes no sentido de fazer valer seus interesses por meio de uma estrutura de comando e autoridade (SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2005).

Existem diferentes formas de governança local que podem exercer papel importante para o fomento da competitividade dos produtores aglomerados, quais sejam: (a) governança privada, que se refere à coordenação das atividades econômicas por meio de relações extra-mercado; (b) governança pública, cuja coordenação ocorre por meio de uma gama de agências governamentais; e (c) governança híbrida (pública + privada), que envolve uma “rede política” formada por associações privadas, centros de tecnologia e grupos de líderes empresariais, juntamente com agências governamentais (HUMPHREY; SCHMITZ, 2000).

1.2 A ECONOMIA DE REDES

Percebe-se que, do ponto de vista teórico, a discussão da governança nas mais variadas áreas do conhecimento está sempre associada a uma concepção de rede, caracterizada pela extrapolação das esferas de controle e poder (STOKER, 1998). Neste sentido, a ciência econômica apresenta a abordagem de redes de firmas, cujo desenvolvimento teórico permite identificar os elementos estruturais que compõem uma rede por meio da demonstração de sua estrutura morfológica. Nesta, a utilização do conceito de “rede” enfatiza a importância de se entender a estrutura do sistema de relações que conectam diferentes agentes, bem como os mecanismos de operação deste sistema, responsáveis pela sua reprodução, fortalecimento e eventual transformação ao longo do tempo.

Na abordagem em redes são utilizados quatro elementos morfológicos genéricos que são comuns a este tipo de estrutura, independentemente do tipo de fenômeno que se pretenda analisar, quais sejam: pontos, posições, ligações e fluxos – que podem ser considerados como elementos constituintes das estruturas em rede.

Os nódulos ou pontos focais da rede são representados pelas firmas ou atividades representadas. As posições são determinadas pela estrutura de divisão do trabalho em cadeias produtivas. As ligações correspondem aos vínculos organizacionais produtivos e tecnológicos (relacionamento entre as empresas). E os fluxos são representados pelas transações tangíveis e as trocas ou transferências de informações realizadas na rede (BRITTO, 2000).

1.3 A ABORDAGEM SOCIOTÉCNICA DE REDES

A despeito de sua ampla utilização nas ciências econômicas, o enfoque teórico da economia das redes não apresenta subsídios que permitam a análise das formas de poder estabelecidas na rede, de modo que se possa apreender como os atores interagem e como as suas relações evoluem ao longo do tempo. Nesta perspectiva, destaca-se a abordagem da sociologia da ciência, representada por um grupo de sociólogos da ciência (Michel Callon, Bruno Latour e John Law) do Centro de Sociologia de Inovação de Paris. Estes autores, inspirados na dimensão maquiavélica na análise do poder, elaboraram o que se pode chamar de uma sociologia empírica do poder, cujo núcleo central reside na análise

da origem e da mecânica do poder, no que concerne à construção de fatos científicos e artefatos tecnológicos. "Our central methodological prescription has already been stated: it is to 'follow the actors' both as they attempt to transform society and as they seek to build scientific knowledge or technological systems." (CALLON; LAW; RIP, 1986, p.4).

Desta forma, os autores, em sua abordagem sociotécnica de redes, procuram identificar os principais mecanismos pelos quais determinados atores exercem poder sobre outros, garantindo, assim, a coesão de um sistema de idéias, de interesses e de fatos. Ao se propor a estudar o processo de construção de um "fato científico", Latour (2000) revela a importância da formação e da gestão das redes de atores, que são responsáveis pela estabilidade do sistema.

A análise desenvolvida por Latour permite identificar as diversas estratégias e táticas de associações e negociações utilizadas pelos atores e a forma como estes atuam e constroem uma rede, antes que se tornem estruturas estabilizadas. Uma vez estabilizadas, essas estruturas passam a ser aceitas sem que se questionem o seu funcionamento ou as suas origens. Neste caso, o autor associa a estabilização de uma rede, que se apresenta como uma estrutura, à construção de uma "caixa-preta", da qual todos se utilizam sem saber o porquê de sua existência nem os mecanismos que a fazem funcionar (LATOURE, 2000).

Para esses autores, o grande desafio teórico e metodológico é mostrar como se constroem essas caixas-pretas, diante da dificuldade imposta pela imprevisibilidade das ações dos outros agentes. Para tanto, a abordagem sociotécnica de redes identifica um fenômeno social denominado de "tradução" (*translation*) de interesses ou de comportamentos. A tradução utilizada pelo proponente, ou protagonista, a fim de criar uma rede estabilizada de atores, de fatos ou de artefatos, constitui-se numa estratégia de convencimento do Outro a partir do conhecimento dos seus interesses. Ao conhecer e interpretar os diversos interesses dos atores que podem vir a compor uma rede, o protagonista pode então desencadear um processo mais elaborado de envolvimento coletivo em torno de um projeto que parece – e pode até – representar interesses comuns.

O fenômeno de tradução é analisado assim como um processo de "socialização" de idéias e de interesses que podem ser analisados em quatro momentos fundamentais que compõem a construção de uma rede (CALLON, 1986), quais sejam:

- i) O primeiro é o da *problematização*, que envolve a tentativa do agente proponente de associar outros às suas agências, apresentando a indispensabilidade de suas "soluções" para os "problemas" dos outros. Neste momento o agente apresenta-se como o porta-voz dos interesses dos demais, tornando-se um "ponto de passagem obrigatório" das interações que se estabelecem na rede de atores. Este ponto refere-se à construção de um canal por meio do qual o tráfego de informações deve necessariamente passar, conformando-se em uma posição estratégica e hegemônica na rede (CALLON, 1986, p.205);

- ii) Ao problematizar, o proponente alista os atores atribuindo a cada um papéis e ações a serem executadas num ato de *enrollment*. Ele pode ser definido como o processo de “persuadir” ou “associar” outras entidades para sua própria, atribuindo a cada uma delas um papel e ações a serem executadas;
- iii) O terceiro momento do processo de tradução é o *displacement*, que corresponde às conexões que são necessárias para que as entidades aceitem o itinerário (o porta-voz e os pontos de passagem) preestabelecido pelo proponente;
- iv) O quarto momento é caracterizado pela necessidade de estabilização desta rede de atores, uma vez que as relações entre os “alistados” e “controlados” podem se alterar ao longo do processo. Isto pode levar à dispersão dos atores ou a rumos diversos daqueles estabelecidos pelo proponente. Por isso, a rede deve então ser estabilizada de forma a garantir a convergência dos interesses e dos recursos para ali desviados.

Latour (2000, p.119) destaca a figura do porta-voz como um agente indispensável para o desenvolvimento de uma tradução bem-sucedida. Este elemento “é aquele que fala em lugar do que não fala” (em síntese, é este o ator da rede que representa os interesses de seus pares, sendo, portanto, a voz de um grupo, visto que todos os elementos da rede não podem falar ao mesmo tempo. Para isso designam (ou lhes é designado) alguém que fale em seu nome, o seu porta-voz, que é, no final de contas, aquele que traduz. O porta-voz pode não ser um único ator, mas um grupo de atores com objetivos comuns e capazes de centralizar as decisões e estratégias de formação de uma rede formando um “centro de tradução” (*translation centres*), ou seja, um local no qual as estratégias de tradução são centralizadas e tentativas são formuladas para controlar os diversos elementos que compõem a rede. Locais que são capazes de se transformar em porta-vozes para outras entidades e, de alguma forma, lucrar com esta assimetria (CALLON; LAW; RIP, 1986).

2 RELAÇÕES SOCIOECONÔMICAS NA REDE DO APL DO VESTUÁRIO DE CIANORTE

Nesta seção serão descritas as relações socioeconômicas estabelecidas entre os atores integrantes da rede do APL do Vestuário de Cianorte, identificadas em três períodos consecutivos, que correspondem às fases mais importantes de construção da rede. O primeiro refere-se ao período do início da atividade no município até o enfrentamento da primeira grande crise do APL, decorrente da abertura do mercado nacional desencadeada neste período, a qual afetou o desempenho da indústria têxtil nacional e, como consequência, resultou na reestruturação do APL de Cianorte. Esta fase compreende os anos de 1977 a 1994. A segunda inicia-se a partir da proposta de

reestruturação do arranjo pós-crise, em 1995, até a criação da Associação dos Lojistas Atacadistas de Moda de Cianorte (Asamoda), em 2000. Essa é uma fase que marca o fortalecimento da atividade no município, visto que a Asamoda implementou um modelo inovador de vendas por atacado, proporcionando maior visibilidade ao arranjo, em nível nacional. E, finalmente, o terceiro período da rede compreende a fase atual, marcada pela inserção do(s) agente(s) externo(s) no arranjo de Cianorte, a partir de abril de 2004. Estes agentes são representados por instituições públicas e parapúblicas, mobilizadas em torno de um projeto comum e que buscam, de forma articulada, planejar e desenvolver ações públicas estruturantes de fortalecimento e de projeção do APL de Confecções de Cianorte.

2.1 A ORIGEM DO APL

Até a década de 1970, o município de Cianorte tinha como atividade econômica predominante a agricultura, especialmente o cultivo de café. Entretanto, em função da histórica geada de 1975, que exterminou a plantação de café no Paraná, desencadeou-se um processo de evasão da população rural que, diante da ausência de perspectiva de emprego na cidade de Cianorte, fatalmente migraria para outras regiões em busca de melhores oportunidades.³

Desse contexto de instabilidade socioeconômica emanou a soberania da família Nabhan, de origem libanesa, que, na época, era proprietária da mais importante loja de confecções em Cianorte, na qual toda a família trabalhava. Percebendo a abundância de mão-de-obra e a oportunidade de abrir um negócio próprio no ramo de confecções, um dos filhos mais novos da família (empresário C) adquiriu sete máquinas de costura elétricas e partiu para São Paulo, em 1977, a fim de se especializar no ramo. Fez curso de corte e costura com o objetivo de ensinar o trabalho para as costureiras da região, que trabalhavam somente com máquinas manuais. Treinou muitas pessoas, sobretudo aquelas originárias das plantações de café e, em menos de um ano, sua confecção (Cheina - Indústria de Confecções de Roupas) já contava com um total de 60 máquinas. Seguindo seu caminho, em 1979 o irmão (empresário T) associou-se ao cunhado (empresário W) e também ingressaram no ramo. Da mesma forma, outros parentes dessa família pioneira acabaram ingressando no ramo do vestuário, constituindo outras empresas e disseminando essa atividade entre os familiares.

Em 1981, C implantou uma "escola" de costura no interior de sua fábrica, onde pessoas sem nenhuma experiência no ramo de confecções eram habilitadas e admitidas. Neste período, o empresário já administrava a maior empresa de confecções da região, com aproximadamente 1.000 funcionários.

Em função da existência dessa grande empresa e de outras dirigidas pelos familiares dos pioneiros e de empresários que migraram de outros ramos de atividade,

³ Em 1970 a população do município era em torno de 60 mil habitantes, chegando a 48 mil em 1980.

motivados pelo sucesso dos pioneiros, começou a vir à tona uma série de dúvidas e de questionamentos por parte dos funcionários dessas empresas, no que se refere a seus direitos trabalhistas.⁴ A partir dessa insatisfação trabalhista, um funcionário da empresa de sociedade dos pioneiros T e W liderou um movimento e fundou, em 1986, o Sindicato dos Alfaiates, Costureiras e Trabalhadores da Indústria de Confecções de Cianorte (Sindicost). Do lado patronal, havia o sindicato da categoria em Londrina ao qual os empresários de Cianorte eram filiados. A filiação ao Sindicato de Londrina gerava uma dependência muito grande com relação à determinação do teto salarial, baseado na realidade de uma cidade maior, com características socioeconômicas diferenciadas. Foi assim que, um ano mais tarde (1987), um grupo de empresários (da família Nabhan) fundou o Sindicato da Indústria do Vestuário de Cianorte (Sinvest), cujo primeiro presidente foi W. Dessa forma, a criação de um sindicato patronal local permitiu aos empresários de Cianorte autonomia nas negociações salariais com os trabalhadores recém-organizados por meio do Sindicost.

O início das disputas e das negociações com o sindicato dos trabalhadores foi marcado por uma greve numa das empresas da família pioneira, levando C e seus familiares a buscarem uma solução alternativa ao conflito então criado. Com o objetivo de se desonerar das reivindicações trabalhistas, C passou a incentivar seus funcionários (especialmente os mais dedicados) a economizarem parte de seu salário e a investirem na compra de máquinas para executarem parte da produção de sua empresa entre familiares e, futuramente, construírem seu próprio negócio.⁵ Dessa estratégia surgiram muitos dos empresários de sucesso na região atualmente, bem como as empresas domiciliares e faccionistas.

Diante do crescimento exponencial da produção de sua empresa, agora reforçada pelo grupo de faccionistas e pelos novos empresários, uma nova estratégia empresarial fez-se necessária, qual seja, a expansão da forma de comercialização do produto. Para isso, o pioneiro C implantou em sua loja⁶, em 1989, o modelo de comercialização utilizando guias de compras e ônibus de excursão⁷ (turismo de compra), modelo copiado de algumas experiências em São Paulo e que foi incorporado também entre as empresas de seus familiares.

Mais tarde, com o intuito de fornecer maior conforto para o cliente e centralizar o comércio atacadista de Cianorte, o empresário C construiu, em 1991, um *shopping* atacadista de confecções de Cianorte (Shopping Nabhan), junto a sua grande loja, na Rua Paraíba e nas proximidades da PR-323, na rodovia de acesso à cidade. Motivados

⁴ Neste ano (1986) havia 30 empresas formais no ramo de atividade do têxtil/vestuário em Cianorte.

⁵ Ressalte-se que os empresários entrevistados mencionaram o fato de que o pioneiro emprestava recursos, financiava a compra de máquinas, tornando-se sócio de seus ex-funcionários. Mas esta ação não foi descrita pelo entrevistado.

⁶ Nesta época a loja Cheina possuía cerca de 1.400 funcionários e ocupava um espaço físico onde atualmente estão alocadas 42 lojas do Shopping Nabhan.

⁷ Neste modelo de comercialização, os guias de compras organizam as excursões de clientes até a cidade para compras no atacado e recebem uma comissão de 10% sobre o percentual das vendas por eles intermediadas.

por essa iniciativa, outros quatro *shopping centers* foram construídos nesta localidade, concentrando o comércio atacadista de confecções neste local estratégico, situado na entrada da cidade.

A estratégia comercial promoveu uma intensificação do comércio atacadista em Cianorte, fato que levou à criação da primeira instituição formal do APL, voltada à normatização e controle do sistema de vendas local. Sob a liderança da família pioneira, fundaram, em 1989, a Associação das Indústrias de Confecções e do Vestuário de Cianorte (Asconvest), cujo primeiro presidente foi o empresário pioneiro W.

Como primeira grande ação, a recém-criada Asconvest, juntamente com o Sindicato das Indústrias do Vestuário (Sinvest) e o Poder Público Municipal, resolveu realizar, em 1990, um grande evento de *marketing* denominado Expovest (Feira de Exposição do Vestuário). Esta feira tinha como objetivo ampliar a divulgação do pólo, atrair mais guias e intensificar a comercialização dos produtos.

O crescimento exponencial da atividade industrial e comercial no município, durante a década de 1990, gerou um problema de escassez de mão-de-obra local. Para superar essa dificuldade, o pioneiro C, utilizando-se de sua habilidade empresarial, lançou mão de uma nova estratégia, a utilização de mão-de-obra das cidades vizinhas. Para isso, estruturou uma escola profissionalizante em Cianorte. Essa estratégia foi estendida a vários municípios vizinhos (Terra Boa, Tapejara, Japurá e Paranavai), onde o empresário obteve o apoio das prefeituras locais, que doaram terrenos e barracões para a criação de centros de treinamento profissional. Esta iniciativa permitiu ao pioneiro C e a seus familiares consolidarem-se como lideranças empresariais na região de Cianorte.

A política de abertura do mercado iniciada no governo Collor e a implantação do Plano Real, em 1994⁸, fizeram, no entanto, que o ramo de confecções de Cianorte vivenciasse uma grande crise financeira, que culminou na reestruturação do mercado de trabalho e numa reconfiguração do arranjo empresarial local. Muitos empresários que detinham posições consolidadas no arranjo foram afetados em decorrência desta crise. Foi o caso do pioneiro C, proprietário da maior empresa de confecções da cidade e do maior *shopping* atacadista do sul do País. Em 1994 a empresa Cheina, de sua propriedade, foi desativada e esta desativação causou um desemprego significativo na cidade, uma vez que esta era responsável por 67% do total de emprego do ramo de confecções do município.⁹

Esse contexto de crise provocou também a venda do Shopping Nabhan, em 1994, que deixou de pertencer a C. Neste momento, muitos empresários adquiriram as lojas das quais eram locatários neste *shopping*, e este, embora mantendo o nome

⁸ Em junho de 1994 foi implantado no Brasil o Plano Real, cujo objetivo principal foi a instituição de medidas para a estabilidade econômica. A valorização do real e a maior abertura da economia ao mercado externo aumentaram a competitividade dos produtos importados, fazendo com que as empresas nacionais se esforçassem para se adaptarem ao novo contexto concorrencial.

⁹ A empresa Cheina possuía 1.419 empregados e o total de trabalhadores formais do ramo do vestuário em Cianorte era de 2.111 trabalhadores, de acordo com os dados da RAIS.

da família pioneira, passou a ser administrado por um grupo de empresários não pertencentes à família Nabhan. Reunidos por novas lideranças empresariais do arranjo, constituíram a Associação de Lojistas do Shopping Nabhan, formando um grupo de empresários diferenciados em relação aos demais, em função da maior autonomia representada pela condição de proprietários das lojas, não estando mais submetidos a um único empreendedor.

No que se refere às vendas por atacado, surgiu em 1994 a CUG (Central Única de Guias), uma associação administrada por lojistas do ramo do vestuário, cujo objetivo era centralizar o processo de comercialização e o gerenciamento do cadastro e do pagamento dos guias de compras dos cinco *shopping centers*. O empresário W, da família pioneira, assumiu a presidência da CUG, acumulando nesse momento, além desta, a presidência do Sinvest e da Asconvest, ou seja, de todas as instituições representativas do segmento de confecções da região.

A partir desse adensamento institucional, decorrente da criação de uma diversidade de instituições, a crescente aglomeração de empresas passou a se configurar como um possível APL, visto que todas estas entidades encontravam-se vinculadas e articuladas em torno de uma proposta de fortalecimento do ramo de confecções de Cianorte.

Pode-se identificar, nesta primeira fase do APL de Cianorte, uma estratégia de recombinação dos recursos produtivos presentes na região, notadamente dos recursos humanos que se faziam cada vez mais escassos em função do aumento da demanda de mão-de-obra. A resolução dos conflitos entre capital e trabalho, gerados por esta demanda por mão-de-obra, contou, por um lado, com a participação do poder público de vários municípios interessados em dar visibilidade a políticas de geração de emprego e renda, por meio de programas de qualificação de trabalhadores. Por outro lado, a transformação de alguns trabalhadores em empresários permitiu a criação de uma rede de fornecedores terceirizados, o que levou à diversificação do tecido empresarial local.

O caráter pioneiro da família Nabhan revela-se, portanto, não apenas na iniciativa de investimentos no ramo de confecções, mas também na forma de gerenciamento dos conflitos entre capital e trabalho. Ao criar o Sindicato Patronal, a família Nabhan foi capaz de atenuar os conflitos com os trabalhadores, transformando muitos de seus integrantes em empresários, estabelecendo fortes vínculos com estes atores. Ao mesmo tempo conseguiu ser reconhecida como "porta-voz" dos empresários e do poder público municipal, além de parte da classe operária. Revela-se aqui, portanto, um "centro de tradução" por meio do qual o agente proponente é capaz de tecer uma rede de atores heterogêneos que são articulados no sentido de reforçar o poder econômico e político da família pioneira junto à comunidade empresarial local. Assumindo a direção das instituições locais de apoio à atividade, a família pioneira criou deste modo os canais necessários para o desenvolvimento de suas estratégias de tradução, constituindo-se, durante todo o período analisado, como um ponto de passagem obrigatório no APL.

2.2 A REESTRUTURAÇÃO DO ARRANJO

Apesar da falência da maior empresa do ramo e do enfraquecimento de C, a família pioneira continuou representada na rede, uma vez que houve o surgimento de novas lideranças empresariais no ramo do vestuário, muitas delas provenientes da terceira geração de empresários desta família.

O empresário pioneiro W administrou a CUG até o ano de 1998, quando então transferiu a função para uma nova liderança empresarial do município, o empresário P. Entretanto, o modelo de comercialização padrão utilizado desde o início da atividade no município (por meio de guias de compras) e a eficiência da CUG começaram a ser duramente criticados pelos lojistas do Shopping Nabhan, a partir de 1999. O argumento para tal crítica estava respaldado no fechamento de muitas lojas dos *shopping centers* e na diminuição do movimento de clientes, resultante da insatisfação dos guias de compras, que alegavam não receber suas respectivas comissões, e dos calotes recebidos pelos lojistas. Nesse momento, os empresários recém-organizados da Associação do Shopping Nabhan articularam-se e argumentaram, junto aos dirigentes dos demais *shopping centers* atacadistas da cidade, sobre a necessidade de reestruturação do sistema de prestação de contas utilizado pela CUG.

Em conseqüência dessa administração questionável e diante do fechamento de muitos estabelecimentos, do esvaziamento de muitos *shopping centers* e da ameaça de falência do processo de comercialização existente há 10 anos, surgiram novas lideranças empresariais, constituídas pelos lojistas do Shopping Nabhan. Estes, já com a ausência do empresário pioneiro W, modernizaram o sistema de vendas do arranjo, passando a atuar como porta-vozes dos interesses dos lojistas e dos empresários locais do ramo de confecções de Cianorte. A consolidação dessas lideranças deu-se com a declaração de falência do pioneiro C, o que levou à venda do *shopping* aos lojistas ali instalados.

A alternativa encontrada para superar uma crise institucional de credibilidade do comércio local foi a criação de uma organização que centralizasse o recebimento dos lojistas e o pagamento dos guias de vendas, mediante o uso de métodos mais eficientes e transparentes, e, especialmente, que fosse administrada por uma nova equipe que trabalhasse exclusivamente nesta atividade. As novas lideranças fundaram, nesse momento, a Asamoda (Associação dos Shoppings Atacadistas de Moda de Cianorte), à qual cabia o gerenciamento das vendas das lojas dos cinco *shopping centers* atacadistas e ela associados. Contando com uma equipe administrativa experiente, um grupo de lojistas do Shopping Nabhan assumiu a direção da Asamoda, sendo que uma das primeiras ações da Associação foi a implantação de um modelo informatizado¹⁰ de controle das vendas realizadas pelos lojistas associados.

Apesar da profissionalização dos dirigentes da Asamoda, surgiu um novo conflito interno, desta vez entre a gerente administrativa da Asamoda (advogada V) e os lojistas do Shopping Nabhan. Esta advogada, embora reconhecida pelos lojistas

¹⁰ Este modelo de controle informatizado representou um investimento de cerca de R\$ 600 mil, custo este que foi rateado entre os empresários do APL.

como competente, provocou uma série de conflitos entre os empresários associados, decorrente, sobretudo, de sua postura autoritária e discriminadora contra os pequenos comerciantes locais. Alegando inexperiência para contornar estas desavenças, os lojistas do Shopping Nabhan convidaram o empresário pioneiro W a assumir o segundo mandato da direção da Associação, em virtude de sua experiência em face de outras entidades organizacionais representativas do ramo de confecções (Asconvest e Sinvest). Neste momento, o pioneiro W retornou à sua posição de liderança e se consolidou como figura política representativa e porta-voz dos empresários do ramo de confecções, à frente da presidência da Asamoda e do Sinvest, as duas instituições mais importantes ligadas ao ramo do vestuário na região.

Os resultados dessa gestão, no entanto, começaram a ser duramente criticados pelas lideranças do Shopping Nabhan. A gestão da Asamoda, presidida pelo pioneiro W, teria criado uma série de estímulos para a abertura de lojas ao longo da Rua Paraíba, local onde os *Shoppings* Atacadistas estão localizados em Cianorte, formalizando a existência de outro *shopping* na cidade, a “Rua da Moda”, um *shopping* a céu aberto.

O que se observou na gestão de W foi uma política de concessão arbitrária de incentivos para a abertura de lojas no espaço comercial da cidade, refletindo-se na ampliação da concorrência local. Tal ação consolidou os conflitos locais, visto que os lojistas do Shopping Nabhan utilizavam-se do argumento de que a diretoria da Asamoda estava atendendo aos interesses de parentes e amigos, ao estimular a abertura de lojas na então batizada Rua da Moda.

Historicamente, o Shopping Nabhan foi responsável por cerca de 30 a 40% do total das vendas atacadistas de confecções da cidade e, com o ingresso das lojas da Rua da Moda, a disputa pela maior fatia do mercado atacadista local estabelecia-se entre estas duas Associações. Motivada especialmente por esta disputa, além dos recorrentes conflitos entre as diretorias da Asamoda e do Shopping Nabhan, gerou-se uma crise entre os membros das duas Associações. Esses conflitos acabaram levando à saída deste *shopping* da Asamoda.

Essa desvinculação do Shopping Nabhan da Asamoda explicitou uma mudança na posição dos atores da rede em relação ao conflito, quando então se definiram três grupos de lideranças: os aliados da Asamoda e da Rua da Moda, que representavam os interesses dos empresários da família pioneira e de seus sucessores; as lideranças do Shopping Nabhan, que, respaldados pela autonomia de gestão do *shopping*, pretendiam manter sua hegemonia; e um grupo de empresários “independentes”, liderados pelo empresário P, que não se posicionaram diante do conflito e que viram ruir a estratégia de articulação empresarial na comercialização construída há mais de uma década.

Com a criação da Asamoda, o ramo de confecções de Cianorte teve um crescimento de 67% no número de empresas.¹¹ Embora o modelo de comercialização

¹¹ Em 2000 havia 289 empresas formais no APL de Cianorte, e em 2003 este número chegou a 420.

estivesse se refletindo em bons resultados para o ramo, sobretudo nos aspectos ligados à qualificação de mão-de-obra e de capital de giro, os empresários do ramo estavam sofrendo muitas dificuldades para equacioná-los.

Além do problema da escassez de mão-de-obra local havia a dificuldade de contratação de mão-de-obra qualificada para as funções exigidas na execução do processo produtivo do ramo de confecções, uma vez que os egressos dos cursos de treinamento oferecidos pelo Senai não saíam aptos a desenvolver e acompanhar o ritmo de trabalho dos demais, gerando um descompasso no processo produtivo das empresas. Para dar conta deste descompasso, o empresário pioneiro W, como presidente do Sinvest e da Asamoda e porta-voz dos grandes empresários, negociou, em 2001, com a diretoria do Senai, a formatação de um programa de treinamento para o ramo do vestuário de Cianorte que levasse em conta os pontos de estrangulamento relatados acima.¹² Para isso, desenvolveram um projeto conjunto denominado "Escola Fábrica", que representou uma mudança na concepção dos cursos do Senai na área de confecções. A proposta deste projeto seria a qualificação formal do trabalhador, adicionando-se a isto uma etapa prática, como forma de adaptá-lo ao ritmo de empresa, para a qual o empresariado local contribuiria mediante a cessão de insumos de tecidos e aviamentos (MALDONADO, 2005).

Além do alto custo da mão-de-obra, havia também a dificuldade de compra de matéria-prima¹³, que constituía mais um problema para o empresariado local, gerando escassez de capital de giro, especialmente entre as micro e pequenas empresas. Em razão disso, houve uma proliferação de instituições financeiras no município, que se instalaram na região em função da oportunidade de bons negócios. Muitos empresários recorreram a essas instituições para resolver o problema financeiro de suas empresas, endividando-se em condições contratuais bastante desfavoráveis junto às agências de intermediação financeira locais.¹⁴

Nesse momento, a maior liderança do ramo de confecções de Cianorte, o pioneiro W, então presidindo as duas entidades mais representativas do ramo (Asamoda e Sinvest), envolveu-se na negociação de um projeto estruturante para o APL. Liderou um grupo de empresários numa negociação junto ao Sicoob de Maringá para a implantação de uma cooperativa de crédito (filial) em Cianorte. Dessa negociação surgiu mais um ator na rede do APL, o Sicoob (Sistema de Cooperativa Bancária), criado em 2003, como uma agência filiada à central Sicoob de Maringá, que viria para atender aos interesses imediatos dos micro e dos pequenos empresários, aqueles mais atingidos pela falta de capital de giro no APL e os mais endividados com agentes financeiros do município.

¹² Neste mesmo período foram implantados dois cursos específicos (de nível superior) em Cianorte, visando ao aperfeiçoamento da mão-de-obra local, um deles na Universidade Estadual de Maringá (UEM) e outro na Universidade Paranaense (Unipar).

¹³ A este respeito, Campos (2004) ressaltou a necessidade de uma melhor articulação dos empresários locais para a compra conjunta de matéria-prima, como alternativa para aumentar o poder de barganha junto aos fornecedores.

¹⁴ Segundo informações obtidas na pesquisa, os juros cobrados por estes agentes giram em torno de 6% ao mês.

2.2.1 A Renovação da Liderança Empresarial

Nesta fase do arranjo revela-se uma mudança nas relações de poder na rede, uma vez que despontou um novo grupo de lideranças apto a representar os interesses dos empresários do ramo de confecções de Cianorte. Atuando, mesmo que momentaneamente, como porta-voz dos empresários, os lojistas do Shopping Nabhan destacaram-se como uma nova força empresarial do APL, enriquecendo a configuração da estrutura de liderança existente na primeira fase do arranjo, que era composto integralmente pelos empresários pioneiros, seus familiares e seguidores.

As condições diferenciadas de autonomia das empresas situadas na Rua da Moda e no Shopping Nabhan, além da dinamização e da ampliação da atividade no município, induziram ao início de um processo de intensas disputas de concorrência entre as empresas locais. Estas disputas comprometeram o sistema de cooperação comercial pleiteado desde o início da atividade no município, propagando-se, por este motivo, uma série de conflitos de interesse, dificultando o controle, a acomodação e a coordenação desses interesses.

Ressalte-se que, na primeira fase do arranjo, a família pioneira gerenciou os conflitos de capital/trabalho ao criar o Sinvest, que permitiu a acomodação e atenuação destes conflitos. Nesta segunda fase do arranjo, esses conflitos deixaram de ser o foco central da governança, que se deslocou para a administração do conflito capital financeiro/capital produtivo, cuja resolução ocorreu por meio da criação do Sicoob, que se manteve nas mãos da família. Com o surgimento e a diversificação dos atores financeiros ampliou-se a rede de atores, tornando-se mais complexa a estrutura de governança, liderada pela família pioneira.

Embora tenha havido, nesta fase, o surgimento de novas lideranças e a explicitação de conflitos na rede do APL de confecções de Cianorte, a família pioneira manteve-se como um "centro de tradução" do arranjo, ou seja, como um pólo capaz de representar e coordenar os diferentes interesses em jogo. Ao se estabelecer como "porta-voz" dos empresários nas duas mais importantes instituições do ramo de confecções da cidade, a família Nabhan revelou sua capacidade de adaptação às mudanças do arranjo e, portanto, a capacidade de tradução dos interesses cada vez mais diversos dos novos atores que surgiram no APL.

2.3 A INSERÇÃO DO AGENTE EXTERNO NO ARRANJO

A principal figura política do município continuava sendo o empresário pioneiro W, que, além de estar à frente de entidades locais (da Asamoda e do Sinvest), mantinha uma forte representatividade na Federação das Indústrias do Paraná (FIEP), na qual assumia, na época, o cargo de coordenador regional. Em função desta interface, em março de 2003 o governador do Estado e o presidente da FIEP visitaram a Expovest, e, conhecendo o ramo de confecções de Cianorte, ficaram impressionados com seu estágio de desenvolvimento, o que foi determinante para a futura escolha deste município como um importante APL do Estado (RISSETE, 2005).

Nesse mesmo período, ocorreu uma reunião entre o ex-presidente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) Carlos Lessa e dirigentes do governo estadual e da FIEP (Federação das Indústrias do Estado do Paraná). O BNDES estava então elegendo aglomerados industriais consolidados no Brasil para desenvolver ações de intervenção e fomento ao desenvolvimento econômico em níveis local e regional, e incentivou o Governo do Estado do Paraná a identificar possíveis arranjos produtivos no Estado. Embora ações similares já tivessem sido orquestradas em governos anteriores com programas como DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável) e Proger (Programa de Geração de Emprego e Renda), e também junto a projetos de pesquisa nacionais, a exemplo da Redesist¹⁵, o governo federal estabeleceu um tratamento diferenciado ao lançar o Programa Nacional de apoio aos recém-batizados Arranjos Produtivos Locais (APLs). Houve, assim, a formalização de um Grupo de Trabalho Permanente (GTP-APL), em nível nacional, tendo como objetivo integrar ações de órgãos governamentais e de outras agências para sua promoção, por meio da integração de ações federais, estaduais e locais na promoção de pequenos empreendimentos em Arranjos Produtivos Locais.

Essa motivação gerada pelo BNDES alavancou um processo de intervenção no aglomerado de Cianorte, que havia sido considerado recentemente um “APL emblemático” em pesquisa concluída pelo IPARDES, em 2004. A FIEP, representada pelo IEL (Instituto Euvaldo Lodi), mobilizou por sua vez vários órgãos do governo e empresas privadas para participarem inicialmente da execução do Planejamento Compartilhado do APL, organizando um seminário em Cianorte para a realização desta ação. Para a sua execução, o IEL mobilizou os parceiros fundamentais na implementação do projeto, convidando representantes de vários órgãos do governo estadual e outras entidades parapúblicas (SEPL, SEIM, Tecpar, BRDE e IBQP) para participarem do Planejamento Compartilhado, juntamente aos 60 empresários do ramo de confecções mobilizados pela Asamoda, além de representantes de instituições locais de apoio a atividades do município de Cianorte.

Para tanto, aplicou uma metodologia denominada “Investigação Apreciativa”, que foca, como pressuposto teórico, a transformação das organizações por meio da descoberta e da valorização do potencial das relações humanas, visando à mudança a partir das perspectivas e das expectativas dos atores. O Planejamento centra-se na sondagem dos aspectos positivos de determinada organização e que podem tornar-se realidade.¹⁶

¹⁵ Vários desses estudos estão inscritos no “Projeto Proposição de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs)”, coordenado pela Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Redesist). A Redesist é “uma rede de pesquisa interdisciplinar, formalizada desde 1997, sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e que conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil, além de manter parcerias com outras instituições da América Latina, Europa e Ásia”. (REDESIST, 2005).

¹⁶ Neste aspecto a abordagem da “Investigação Apreciativa” difere das abordagens convencionais de Planejamento Estratégico, nas quais parte-se de uma situação problema para o apontamento das possíveis soluções. Esta abordagem fundamenta-se no desenvolvimento do ciclo “4-Ds”: *Discovery* (descoberta); *Destiny* (destino); *Dream* (sonho); e *Design* (planejamento).

Com a participação assídua de 60 empresários, juntamente com os parceiros e representantes de organizações locais, este trabalho resultou num Plano de Ação composto de 13 projetos estruturantes para o APL, ou seja, numa série de ações que deveriam ser desenvolvidas para o fortalecimento do arranjo, e para as quais o apoio dos parceiros externos e das instituições locais seria fundamental. Resultaram as seguintes ações:

1. Estabelecimento de Governança Local
2. Central de CRM (*Customer Relationship Management*)
3. Plano Diretor de Marketing
4. Projeto de Exportação
5. Centro Tecnológico de Moda
6. *Bureaux* de Estilo
7. Escola Fábrica
8. Fortalecimento da Cooperativa de Crédito
9. Central de Compras
10. Adensamento da Cadeia Produtiva
11. Projeto de Competitividade Empresarial
12. Capacitação em Gestão Empresarial
13. Desenvolvimento Urbano

A partir desse planejamento, a próxima ação concreta dos parceiros, liderados pela SEPL, IEL e Sebrae, foi a constituição de um Comitê Gestor do APL, cuja função seria servir de interlocutor junto ao agente externo.

A reunião para a avaliação da necessidade de organização de um Comitê Gestor no APL de Cianorte aconteceu no dia 30 de setembro de 2004. Para a coordenação da reunião estavam presentes o Diretor-Geral da SEPL e sua equipe técnica, o Superintendente Estadual do Sebrae, uma técnica representante da Diretora-Executiva do IEL e o presidente da Asamoda e do Sinvest, o empresário pioneiro W.

Na platéia, era visivelmente marcante a superioridade numérica dos técnicos representantes de várias instituições públicas e parapúblicas do Estado (BRDE, UEM, Iparde, Sebrae, Senai e outras) em relação ao empresariado local.¹⁷ A ausência dos empresários cianortenses causou estranheza a todos e foi a tônica nos discursos de abertura do evento por parte dos parceiros externos (SEPL, Sebrae e IEL). À primeira vista, este fato revelava uma desarticulação dos empresários locais ou um “boicote” ao Projeto APL. Percebia-se, nitidamente, uma insatisfação no discurso dos parceiros, os quais, indignados com a ausência do empresariado, utilizavam fortemente o argumento que denotava a necessidade do protagonismo dos empresários na empreitada em prol do desenvolvimento do APL de Cianorte e de um maior envolvimento do empresariado local.

O porta-voz dos empresários locais, o empresário pioneiro W, foi instigado a explicar a situação, mas argumentou que devia ter havido algum equívoco com relação

¹⁷ Havia na reunião aproximadamente 100 participantes e, destes, mais de 70% representavam as instituições parceiras do Estado.

a datas, ou o esquecimento por parte dos empresários, visto que todos estavam muito bem informados a respeito da importância do evento, desde o início do processo, em abril de 2004. Esta reunião marcou uma etapa importante, na medida em que exigiu uma reavaliação das posturas tanto do agente externo (parceiros) como dos empresários locais. Os parceiros ressentiram-se de que a ausência dos empresários à reunião teria sido um reflexo da expectativa frustrada que haviam criado ao abordá-los na ação do APL. Ressalte-se que se passaram seis meses após as proposições de ações para o APL de Cianorte, elaboradas no Planejamento Compartilhado, e nenhuma delas havia sido executada ou viabilizada pelo poder público estadual ou pelo poder federal. E as linhas de financiamento propostas pelo BNDES (mencionadas anteriormente) também não haviam atendido às expectativas dos empresários cianortenses. Deste modo, houve um entendimento por parte dos parceiros externos de que a grande maioria do empresariado que havia participado no início do processo, em abril de 2004, tinha expectativas de curto prazo e almejava, principalmente, a viabilização de recursos financeiros e, portanto, a conquista de benefícios individuais. Expectativa esta, dentre tantas outras geradas, que não havia sido efetivada pelo agente externo ao longo de seis meses, desestimulando-os a participar da segunda etapa do processo, que seria a construção da Governança Local e do Projeto APL.

Ainda sob a ótica dos parceiros externos, o IEL, enquanto entidade precursora na implementação do Projeto APL, teria avançado mais rapidamente que os outros agentes externos, em função da maior "desburocratização" e flexibilidade financeira deste órgão. Assim, os parceiros não desenvolveram um plano de ação para uma atuação conjunta no APL de Cianorte e se limitaram a seguir os caminhos trilhados pelo IEL ao executar a primeira ação no arranjo. Deste modo, o que ocorreu foi um descompasso entre os objetivos do projeto e as ações de implementação do mesmo, na medida em que o IEL levantou as expectativas e as demandas para o fortalecimento e potencialização do arranjo, sem, no entanto, existir um plano de ação coletivo para o atendimento destas demandas. Assim, as instituições públicas não conseguiram concretizar as ações com o imediatismo esperado pelos empresários de Cianorte, gerando um descrédito com relação à ação conjunta proposta para o arranjo.

Por conta disso, houve um desgaste nas relações de ambas as partes. De um lado, os empresários, com suas expectativas insatisfeitas, em função da morosidade na execução das demandas feitas para os parceiros e, de outro, a frustração do(s) agente(s) externo(s), diante da incapacidade política e organizacional de realização das ações previstas no Planejamento Compartilhado realizado pelo IEL. Após essa reunião, os parceiros externos afastaram-se do APL de Cianorte, deixando que as entidades locais assumissem a condução do processo. Apesar de não manter um escritório regional local em Cianorte,¹⁸ o Sebrae disponibilizou um consultor para trabalhar exclusivamente no desenvolvimento do APL de

¹⁸ Até o ano de 2003 o Sebrae ocupava uma sala na Associação Comercial de Cianorte, onde mantinha uma secretária para organizar a execução dos cursos ministrados pela entidade. Ressalte-se, ainda, que esta profissional era remunerada pela Associação Comercial local.

Cianorte, a partir de outubro de 2004. Esta entidade já vinha desenvolvendo uma série de ações em outros arranjos produtivos no Brasil e no Paraná.¹⁹

Nas inúmeras reuniões agendadas para a realização do Projeto APL Cianorte, o Sebrae observou certa falta de conhecimento, por parte do grupo de empresários participantes, a respeito do significado de APL, bem como de conhecimento teórico sobre o assunto, além da resistência de muitos deles diante da “teorização” exigida para o entendimento do projeto. Explicitou-se, neste momento, a dificuldade de relacionamento entre dois atores da rede, pelos perfis diferenciados: o Sebrae, responsável pela aplicação de um modelo teórico; e os empresários, habituados com a resolução de problemas de curto prazo e, portanto, imediatistas e indispostos a investir muito tempo em planejamento. Entretanto, depois de algumas reuniões, com divisões de tarefas e definição de grupos de trabalho, sob a coordenação do Sebrae e com o apoio do Senai, os empresários locais formaram um Comitê Gestor (a governança do APL) em dezembro de 2004, constituído por 30 empresários e 16 instituições de apoio. Este comitê foi formado por quatro Câmaras Setoriais²⁰, que seriam as responsáveis pela elaboração e execução de ações para o desenvolvimento do Projeto APL de Cianorte.

Esse grupo não representava, entretanto, a totalidade do empresariado local, nem quantitativa nem qualitativamente. Embora estivesse prevista como prioridade nas linhas gerais de ação do Sebrae a focalização no apoio às micro e pequenas empresas, o grupo de empresários com os quais tem se desenvolvido o projeto APL em Cianorte compõe-se de fortes lideranças de grandes empresas da região. Contudo, empresários e técnicos do Sebrae e do Senai trabalharam ao longo de cinco meses para formatar o Projeto APL de Cianorte, seguindo a metodologia proposta pelo Sebrae de modo a objetivar as ações do APL por meio do estabelecimento de metas, prazos e resultados esperados para a execução das linhas de ação propostas para o arranjo. Com esta etapa de trabalho concluída, em março de 2005 ocorreu a solenidade de lançamento do Projeto de Ações do APL do Vestuário de Cianorte, marcado pela assinatura de Termo de Compromisso por parte da Prefeitura Municipal, do Sinvest, da Asconvest, da SEPL e do Sebrae, formalizando, nesta ocasião, a rede de parceiros locais.

A partir da experiência intervencionista do agente externo em Cianorte, a SEPL passou a liderar a iniciativa de uma mobilização mais estruturada entre os parceiros externos (entidades públicas e parapúblicas do Estado), buscando a formalização dos papéis e das atribuições de cada parceiro na rede para a constituição da Rede APL Paraná. O objetivo desta rede seria o de garantir intervenções mais coordenadas e organizadas em outros APLs do Estado, por meio da organização da oferta de ações e de serviços que as entidades integrantes da rede poderiam disponibilizar àqueles arranjos nos quais

¹⁹ Os arranjos nos quais o Sebrae vem desenvolvendo ações mais efetivas no Paraná são: bonés (Apucarana), madeira (União da Vitória), confecções moda bebê (Terra Roxa), vestuário (Cianorte) e mel (Noroeste do Paraná) (SEBRAE, 2005a).

²⁰ As Câmaras Setoriais do APL de Cianorte são: 1) Relações Institucionais, 2) Câmara de Mercado, 3) Capacitação, Tecnologia e Educação e 4) Câmara de Crédito.

as demandas haviam sido investigadas. Assim, sob a liderança da SEPL, os parceiros externos passaram a se reunir periodicamente a fim de estabelecerem legalmente uma rede de instituições para viabilizar a realização das ações a serem desenvolvidas nos APLs identificados no Paraná. Esta rede de instituições públicas e parapúblicas seria criada e consolidada com o objetivo de estabelecer um esforço conjunto no sentido de se organizar a oferta de ações de políticas públicas passíveis de serem executadas nos APLs estudados no Estado. Sob a coordenação geral da SEPL, criou-se, em março de 2005, a Rede Paranaense de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (Rede APL Paraná) a partir de um Termo de Cooperação Geral, assinado por vários Secretários de Estado e dirigentes de órgãos estaduais (SEPL, SETI, SEIM, Iparides, Tecpar), Agência de Fomento do Estado (AFPR), BRDE, além dos órgãos do sistema FIEP e Sebrae, consolidando-se formalmente a rede institucional de apoio aos APLs no Paraná.

2.3.1 Os Efeitos da Inserção do Agente Externo no APL

Esta última fase da constituição da rede que compõe o APL de Cianorte remete a uma análise das estratégias adotadas pelo agente externo, no sentido de se inserir no município de Cianorte visando promover a consolidação do ramo de confecções e o seu reconhecimento como um importante APL em nível nacional.

O descompasso existente entre os objetivos do Projeto APL e as ações adotadas para viabilizar tais objetivos pode ser entendido como resultado de três equívocos fundamentais nas estratégias adotadas pelo IEL. O primeiro equívoco está ligado a uma indefinição dos papéis, ou funções, de cada um dos agentes externos na busca pela implementação e execução de programas de fomento ao desenvolvimento local. Essa indefinição de funções repercutiu numa falta de clareza sobre os caminhos e as metas a serem cumpridas pelos respectivos parceiros. Dentro dessa desarticulação interinstitucional, as entidades alistadas atuaram de forma autônoma e individualizada, sem um plano de ação coordenado que permitisse estabelecer um novo centro de tradução, capaz de garantir uma estrutura de governança mais cooperativa entre o empresariado local e suas respectivas instituições de apoio. O segundo equívoco diz respeito à metodologia adotada para o planejamento estratégico do Projeto APL. Observa-se que, ao trabalhar com as perspectivas dos empresários locais como condução metodológica inicial, o agente externo criou expectativas nos empresários (de possibilidades de financiamento) para as quais não apresentou uma proposta clara e viável de concretização em curto prazo, causando, assim, o descrédito desse projeto intervencionista.

E, finalmente, ao privilegiar e referendar a participação dos grandes empresários locais, o agente externo assumiu uma posição contraditória, uma vez que sua intervenção tinha como objetivo prioritário o apoio ao conjunto dos produtores e comerciantes locais, que são, em sua grande maioria, proprietários de empresas de micro e de pequeno porte. Porém, diante da ausência destes atores no processo de elaboração do Projeto APL, os agentes públicos não estabeleceram nenhuma estratégia para inseri-los no projeto, o que levou à consolidação do papel hegemônico dos grandes empresários.

Isto revela a incapacidade de identificação, por parte do agente externo, da diversidade de interesses presentes no arranjo e, conseqüentemente, sua incapacidade de se transformar num porta-voz que pudesse traduzir os interesses, no sentido de interpretar e orientar as ações dos atores em torno de um projeto comum. Deste modo, mais uma vez a família pioneira manteve-se como centro de tradução no arranjo, agora fortalecida, reconhecida e validada pela ação do agente externo em Cianorte.

CONCLUSÕES

O fenômeno das aglomerações produtivas tem sido bastante estudado no meio acadêmico, a partir das experiências dos distritos industriais italianos, e também tem sido alvo de ações estratégicas de políticas públicas, enquanto instrumento passível para o fomento do desenvolvimento local. O processo de construção do “fato científico” APL é inicialmente corroborado por um conjunto de inscrições literárias, textos e seminários especializados, que o conduzem a uma segunda fase: a da legitimação enquanto política pública. Ocorre, portanto, que o fato construído e maquinado a partir de uma rede de atores específica (academia) é estendido a uma rede mais ampla (gestão pública) na qual muitos desses acadêmicos participam. No entanto, se a maquinação no interior da rede de gestão pública parece, num primeiro momento, mais eficaz, ao estabelecer um convencimento (*interestment*) mais generalizado entre os atores, ela se revela, num segundo momento, bem menos eficaz no convencimento dos atores da rede privada.

No estudo de caso deste trabalho, observou-se que essa dificuldade pode se dar em função de inúmeros fatores, que contribuíram para um distanciamento entre os interesses dos atores pertencentes às esferas pública e privada. Dentre elas destaca-se o conflito de interesses e de visões entre os agentes integrantes da sub-rede de gestão pública, visto que não conseguiram construir uma unidade estratégica de planejamento capaz de orientar a efetividade das ações.

Verifica-se, além disso, uma ineficácia da metodologia empregada pelo agente externo ou de estratégias de tradução para a validação e a incorporação de seu projeto pelos demais atores da rede. Ou seja, o poder público mostrou-se ineficaz no desenvolvimento das estratégias de problematização, *interestment*, *enrollment* e estabilização da rede, não conseguindo envolver, convencer e controlar o comportamento dos atores locais ao desenvolver o seu projeto intervencionista, por não conhecer a realidade e as relações de interesse e de conflito interno do arranjo, e por não adotar uma estratégia de ação bem orientada. Estratégia esta que foi amplamente utilizada pela família pioneira ao longo da trajetória histórica de formação do APL de confecções de Cianorte.

A eficácia da liderança desta família revelou-se principalmente em função da credibilidade e da habilidade que adquiriu ao construir estratégias diferenciadas, segundo o contexto socioeconômico em que atuou e interpretou, demonstrando sua

capacidade de adaptação diante das mudanças de rumo e da inserção de novos atores na rede. Por outro lado, ficou evidente o desconhecimento, por parte do agente externo, da realidade em que pretendia interferir, enquanto poder público, ao utilizar uma metodologia de ação pouco clara e exógena às práticas adotadas pelos atores e instituições que configuram o aglomerado local.

Embora imerso em um ambiente complexo, especialmente pelas relações de trabalho informais e pelos fortes laços familiares, este trabalho permitiu, ao buscar "seguir os atores", a identificação de uma governança peculiar no APL de Confeções de Cianorte. Afinal, pode-se dizer que a governança mais efetiva estabelecida neste Arranjo é de cunho privado e, mais precisamente, aquela exercida pela pioneira família Nabhan, à medida que ela foi capaz de se manter, ao longo do tempo, no centro do processo de tomada de decisões. Esta posição de liderança revela-se justamente na sua capacidade de traduzir os interesses dos principais atores participantes da rede local, ao conservar-se no centro de poder na estrutura de governança do Arranjo, mesmo diante da intervenção do agente externo. Este acabou, em última instância, tornando-se mais uma peça, ou nó, da rede, a ser traduzido e incorporado nas práticas de exercício de poder local adotadas pela família pioneira.

REFERÊNCIAS

- BRITTO, J. **Características estruturais e *modus operandi* das redes de firmas em condições de diversidade tecnológica**. Rio de Janeiro, 1999. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- BRITTO, J. **Características estruturais dos *clusters* industriais na economia brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2000. (Nota técnica, 29/2000).
- CALLON, M. The embeddedness of economic markets in economics. In: CALLON, M. (Ed.). **The laws of the market**. Oxford: The Editorial Board of the Sociological Review, 1998, p. 1-57.
- CALLON, M. The sociology of an Actor-Network: The Case of the Electric Vehicle. In: CALLON, M., LAW, J.; RIP, Arie (Ed.). **Mapping the dynamics of science and technology: sociology of science in the real world**. London: The Macmillan Press, 1986, p.19-34.
- CALLON, M.; LAW, J.; RIP, A. How to study the force of science. In: CALLON, M., LAW, J.; RIP, Arie (Ed.). **Mapping the dynamics of science and technology: sociology of science in the real world**. London: The Macmillan Press, 1986, p.3-15.
- CAMPOS, A. C. **Arranjos produtivos no Estado do Paraná: o caso do município de Cianorte**. Curitiba, 2004. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Arranjos produtivos locais: uma nova estratégia de ação para o SEBRAE. In: GLOSSÁRIO de arranjos produtivos locais. Rio de Janeiro: UFRJ/IE/REDESIST, 2005. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>

CLEGG, S. R. Power: tradition roots, modern problems. In: CLEGG, S. R. **Frameworks of power**. London: Sage Publications, 1989. p. 21-38.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. **Principles for promoting clusters & networks of SMEs**. Viena: UNIDO, 1995. (Discussion paper, 1). Disponível em: <<http://www.unido.org/userfiles/Puffk/humphrey.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2005.

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

IPARDES. **Arranjo produtivo local do vestuário da Região de Umuarama-Cianorte no Estado do Paraná**. Curitiba, 2004.

LATOUR, B. Technology is society made durable. In: LAW, J. (Ed.). **A sociology of monsters: essays on power, technology and domination**. London: Routledge, 1991, p.103-131.

LATOUR, B. **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo: UNESP, 2000.

LAW, J. Introduction: monsters, machines and sociotechnical relations. In: LAW, J. (Ed.). **A sociology of monsters: essays on power, technology and domination**. London: Routledge, 1991, p.1-23.

MALDONADO, V. R. **Entrevista concedida pelo Gerente da Unidade SENAI de Cianorte a Josil R. V. Baptista**. Cianorte, 01 mar. 2005.

REDESIST - Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/index.html>>. Acesso em: jan./ago. 2005.

RISSETE, C. **Entrevista concedida pelo Gerente de Projetos da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL a Josil R. V. Baptista**. Curitiba, 14 mar. 2005.

SEBRAE. **Arranjos produtivos locais**. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/br/cooperecrescer/arranjosprodutivoslocais.asp>>. Acesso em: 15 mar. 2005a.

SEBRAE. **SIGEOR - Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados**. Disponível em: <<http://www.sigeor.sebrae.com.br>>. Acesso em: 13 mar. 2005b.

STOKER, G. **Governance as theory: five propositions**. Oxford: UNESCO, 1998.

SUZIGAN, W. **Aglomerções industriais: avaliação e sugestões de políticas**. Campinas: UNICAMP/NEIT/IE, 2001. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sti/publicacoes/futAmaDilOportunidades/futIndustria_01.pdf>. Acesso em: fev. 2005.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. **Governança de sistemas de MPMEs em clusters industriais**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>

