

# Cultura, instituições e governança

César Stallbaum Conceição\*

Rodrigo Daniel Feix\*\*

A literatura das aglomerações produtivas tem atribuído à dimensão local uma posição de protagonismo na determinação da capacidade de inovação e de desenvolvimento econômico. O reconhecimento do papel do ambiente local, do contexto cultural, das instituições e das formas de governança das aglomerações produtivas tem contribuído para a formulação de políticas direcionadas ao conjunto de atores e às suas articulações no território. Neste artigo, são apresentadas e discutidas as definições de instituições, cultura e governança no contexto de análise das aglomerações produtivas locais.

## Definições: cultura, instituições e governança

As aglomerações produtivas, em referência ao conceito de Distritos Industriais (DI) marshallianos, são definidas como uma entidade socioterritorial caracterizada pela relação ativa da comunidade local com a população de firmas em uma determinada região. Diferentemente de outros ambientes (como as cidades industriais, onde não ocorre o predomínio de uma atividade industrial), nos Distritos Industriais, tende a existir uma fusão entre a comunidade local e as firmas (BECATTINI, 1992, p. 37). Nesses termos, o DI é constituído por um complexo de fenômenos, um organismo social específico, cuja caracterização vai além das relações de complementaridade e de cooperação entre um conjunto de (pequenas) firmas.

---

\* Bacharel em Ciências Econômicas. Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é pesquisador na Fundação de Economia e Estatística (FEE).

\*\* Bacharel em Ciências Econômicas. Mestre em Economia Aplicada pela Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP). Atualmente é pesquisador na Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Nesse contexto, a cultura é uma característica importante, que distingue a comunidade local em que as atividades estão enraizadas. A comunidade local e sua cultura exprimem a “relativa homogeneidade do sistema de valores e visões” manifestas na ética do trabalho e nas atividades, na família, na reciprocidade e na mudança.

Sobre essa base institucional informal, desenvolvem-se instituições formais, cujos traços específicos caracterizam o ambiente de desenvolvimento das atividades das firmas de uma comunidade local ou de uma região. A cultura implícita nas atitudes, nos valores e nas crenças, ao formar uma homogeneidade cultural própria ao espaço interno do território — caracterizando “uma atmosfera de valores” —, facilita o entendimento dos atores e o surgimento de relações de cooperação e de aprendizado que, em certa medida, se repercutem nas notáveis diferenças de prosperidade entre regiões. Em algumas circunstâncias, porém, a cultura e os sistemas de valores incorporados podem desencorajar o empreendimento ou até mesmo a introdução de mudanças técnicas, levando a região (ou o aglomerado) a uma situação de estagnação e declínio (BECATTINI, 1992, p. 39).

A cultura é constituída de valores, atitudes, crenças, orientações e pressupostos subjacentes que predominam entre os membros de uma sociedade e que orientam as suas ações. Os aspectos culturais acabam dando conformação às diversas instituições da sociedade, entendidas estas, no contexto contemporâneo, como um conjunto de normas ou regras, formais ou informais, que governam as interações sociais.

A relação entre cultura, instituições e desenvolvimento acaba culminando no moderno conceito de capital social, muito utilizado para explicar a virtuosidade de determinadas localidades ou regiões. O capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. O capital social auxilia a cooperação espontânea, na medida em que a confiança estabelecida age como mecanismo que leva um grupo ou organização a funcionar com maior eficiência (COSTA, 2007). Dessa maneira, o capital social acaba reduzindo os custos de transação e de acesso às informações, dado que diminui os custos de monitoramento, contratação, apreciação e cumprimento de acordos formais, por

exemplo, além de, sob certas circunstâncias, facilitar um grau maior de inovação.

A importância das instituições, do ambiente cultural e da governança das atividades econômicas ganhou proeminência nas últimas décadas, com a chamada Nova Economia Institucional (NEI) e o ressurgimento de ideias do antigo institucionalismo. Com a retomada da análise da importância das instituições do antigo institucionalismo — de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchell —, o comportamento dos agentes, fundado em hábitos e costumes internalizados a partir do meio social e cultural historicamente estabelecido, passou a ser incorporado como elemento-chave na análise da *performance* das regiões. Nessa corrente de pensamento, as instituições são definidas como a materialização dos hábitos e costumes da sociedade (VEBLEN, 1983). As instituições representam modos de pensar e agir específicos de um grupo ou sociedade, que resultam de um processo histórico de evolução. Os hábitos de pensamento são moldados e recomendados pela cultura, pelas práticas e pela tecnologia, portanto, estão sujeitos a evoluir e a se transformar. As instituições não são permanentes nem imutáveis, mas, sim, sujeitas a mudanças que acompanham o processo de evolução social.

Com a NEI e o resgate da contribuição de Ronald Coase (COASE, 1937), a firma e o mercado passaram a ser tratados como formas alternativas de coordenação da atividade econômica. Segundo a contribuição original de Williamson (1985), as instituições econômicas do capitalismo são voltadas para a redução dos custos de transação dos mercados.<sup>1</sup> Nesse contexto, a governança surge como forma de criar a ordem, reduzir os conflitos e fomentar ganhos mútuos entre os agentes. A governança, portanto, é um arranjo institucional no qual a transação é realizada.

Dado que toda troca envolve custos de transação que reduzem sua eficiência, as empresas, buscando minimizar esses custos, são induzidas a estabelecer uma fronteira ótima entre as atividades que controlam por meio de processos de integração e aquelas em que é preferível recorrer a transações no mercado. Existem ainda situações em que certas características e vantagens da “organização interna” em

---

<sup>1</sup> Como exemplos de custos de transação, destacam-se aqueles associados à necessidade de obtenção de informações ou de controle de contratos.

relação às “trocas realizadas no mercado” podem ser obtidas sem, necessariamente, propriedade ou verticalização, dando origem às estruturas híbridas de governança. Nesse contexto, a cooperação que se estabelece entre as empresas é entendida como uma forma encontrada por elas para minimizar custos indesejáveis de transações que surgiriam na hipótese de atuarem de maneira isolada.

Estas estruturas vão desde as mais formais — tais como contratos de fornecimento e *franchising* — até as mais informais — como, por exemplo, o compartilhamento de informações, o trabalho conjunto, a cooperação, as redes empresariais. A produção passa a ser concebida como um conjunto específico de transações que requerem um arranjo organizacional adequado à sua realização, de forma mais eficaz. Ao longo do tempo, os agentes ajustam o formato de suas estruturas organizacionais, com o propósito de minimizar os custos de transação, gerando estruturas de governança específicas. (WILLIAMSON, 1996, p. 7).

Conforme destacado por Williamson (1996), enquanto a firma, na visão tradicional (neoclássica), é definida como uma função de produção (uma construção tecnológica), a economia dos custos de transação descreve a firma como uma estrutura de governança (uma construção organizacional). Na primeira definição, a firma é uma caixa preta tecnológica, em que os insumos são transformados em produto sem referência à organização. De acordo com a segunda definição, firmas e mercados são modos alternativos de *governance* (COASE, 1937), e a alocação da atividade entre as firmas e os mercados não é dada, mas algo derivado.

Conforme o autor, a estrutura de governança é definida como uma estrutura institucional em que a integridade de uma transação ou de um conjunto de transações é decidida. Como enfatizado por Commons (1934), a principal unidade da atividade deve conter os três princípios — conflito, reciprocidade e ordem. Essa unidade é a transação. Portanto, na perspectiva dos custos de transação, a unidade de análise é a transação, mas a governança é o meio em que a ordem é alcançada, em uma relação em que o conflito potencial é ameaça e perturbação às oportunidades de realização de ganhos mútuos (WILLIAMSON, 1996, p. 12).

Nesse sentido, a “estrutura de governança” é utilizada para identificar os diferentes arranjos contratuais que dão a base institucional para as transações econômicas. Alguns contratos tomam a forma de documentos completos racionalmente redigidos, enquanto outros são incompletos e relacionais, estabelecendo apenas as linhas gerais acordadas para a construção de relacionamento mais aprofundado e por tempo indefinido. Esses arranjos contratuais de base racional, ainda que limitada, devem manter coerência com o “ambiente institucional” em que estão inseridos (CARIO; NICOLAU, 2012, p. 181).

Contudo deve-se destacar que o institucionalismo moderno tem reforçado suas origens no antigo institucionalismo de Veblen, rompendo com os cânones da Economia Neoclássica e reiterando o caráter evolucionário da Economia. Embora a contribuição da NEI seja alvo de importantes avanços no campo da teoria da firma sob uma perspectiva não convencional, há fortes vinculações com o neoclassicismo, na medida em que este sugere que as instituições possam vir a reduzir custos de transação, por minimizarem as incertezas. Esses argumentos fogem do antigo institucionalismo, visto que o princípio otimizador constitui objeto estranho a seu campo analítico (CONCEIÇÃO, 2007, p. 639). Isso implica um crescente estreitamento do antigo institucionalismo com a economia evolucionária, em que a noção de ambiente evolucionário é sustentada pela presença das instituições.

Na tradição evolucionária e/ou neoschumpeteriana, a inter-relação entre desenvolvimento, crescimento, inovação tecnológica e aparato institucional não pode ser compreendida isoladamente. O processo de aprendizado tecnológico e das inovações é concebido como um processo inserido no contexto institucional, de interações e cooperação entre empresas e organizações. Da mesma forma, as interações entre produtores e usuários com vista à inovação exigem um contexto institucional para suporte ao avanço tecnológico (EDQUIST, 2005; LUNDEVALL, 2010). Sob tal perspectiva, são necessárias estruturas institucionais específicas e especializadas que coordenem e deem suporte aos processos de inovação e aprendizado (CARIO; NICOLAU, 2012, p. 182). A partir dessa perspectiva, tem-se a consolidação do conceito de sistemas de inovação (nacional, regional ou setorial), em que as instituições são avaliadas como essenciais para apoiar os

processos de geração, difusão e exploração dos conhecimentos tecnológico e organizacional. Nesse contexto,

[...] a evolução de instituições relevantes para o avanço da tecnologia ou indústria revela uma complexa interação entre ações privadas de firmas em competição, associações industriais, órgãos técnicos, universidades, agências governamentais, aparelho jurídico, etc. A evolução destas “instituições”, em conjunto, influencia a natureza e a organização das firmas, explicitando o caráter histórico e diferenciado dos vários padrões de desenvolvimento (CONCEIÇÃO, 2007, p. 636).

## **Instituições e governança em Arranjos Produtivos Locais (APLs): determinantes e implicações para fins de política**

A partir da definição dos conceitos, torna-se evidente que o ambiente institucional e a estrutura de governança local — definida pela capacidade de comando ou coordenação que certos agentes (empresas, instituições, ou mesmo um agente coordenador) exercem sobre as inter-relações produtivas, comerciais, tecnológicas e outras — têm influência decisiva no desenvolvimento dos Sistemas ou Arranjos Produtivos Locais.

Contudo, conforme sublinhado por Suzigan, Garcia e Furtado (2007, p. 425), a questão da governança em APLs só se coloca, quando os agentes locais procuram ir além do aproveitamento das vantagens competitivas decorrentes de economias externas de aglomeração e buscam tomar iniciativas coletivas ou que estreitam suas interdependências no sentido de obter ganhos de eficiência coletiva. Essas iniciativas ou ações conjuntas podem ter vários objetivos, que não se limitam à busca direta pela redução de custos de transação. De modo geral, visam à formação de centrais de compras de matérias-primas, consórcios de exportação e centros tecnológicos de uso coletivo, à criação de instituições de ensino e formação profissional e de marca de denominação local, ao desenvolvimento de redes ou sistemas próprios de distribuição, etc. Quando esse é o caso, é essencial que haja uma estrutura de governança local.

A existência de uma estrutura de governança local e a forma que ela pode assumir vão depender de um complexo conjunto de fatores, os quais podem ser sintetizados conforme explicitado no Quadro 1.

Quadro 1

Fatores determinantes da existência e forma da estrutura de governança em Arranjos Produtivos Locais (APLs)

FATORES	DESCRIÇÃO
Número e distribuição por tamanho das empresas locais	Estruturas de produção em que predominam pequenas empresas costumam ser mais favoráveis a iniciativas coletivas e ações conjuntas, ao passo que a presença de grandes empresas ou empresas que dominem elos importantes da cadeia produtiva pode dificultar a governança.
Tipo de produto ou atividade econômica local e respectiva base tecnológica	Dessas características depende a possibilidade ou não de haver divisão de trabalho, interdependências entre as empresas locais, formação de redes de fornecedores especializados ou mesmo a constituição de uma cadeia produtiva. Condicionam também a possibilidade de cooperação em atividades estratégicas como pesquisa e desenvolvimento (P&D), ao passo que produtos com base tecnológica madura são mais favoráveis a esse tipo de cooperação, pelo menos em etapas pré-competitivas.
Forma de organização da produção local	Quando prevalece a integração vertical, o comando é da própria grande empresa verticalizada, e, portanto, a questão da governança nem se coloca. Formas de organização em que algumas empresas coordenam redes de produtores subcontratados ou terceirizados, assim como aquelas em que uma empresa-líder comanda uma cadeia de produção com fornecedores especializados, deixam pouco espaço para governança que não aquela exercida pela própria empresa coordenadora ou empresa-líder. Por outro lado, formas de organização em que predominam pequenas e médias empresas autônomas, sem grandes assimetrias, são mais propícias a iniciativas coletivas sob alguma forma de governança local.
Forma de inserção das empresas locais nos mercados	Quando as empresas locais estão subordinadas a grandes redes varejistas, nacionais ou internacionais, a redes modulares de produção ou a cadeias globais de suprimento, sua autonomia é bastante limitada, e o comando pertence às redes ou empresas-líderes detentoras de marcas ou controladoras de cadeias globais. No outro extremo, quando as empresas locais desenvolvem canais próprios de comercialização, com marcas e produtos próprios, a governança local é muito mais viável. Saliente-se, entretanto, que, entre esses dois extremos, há uma variedade de formas híbridas de inserção e, em consequência, distintas formas de governança, como já apontaram Humphrey e Schmitz (2000).

(continua)

Quadro 1

Fatores determinantes da existência e forma da estrutura de governança em Arranjos Produtivos Locais (APLs)

FATORES	DESCRIÇÃO
Presença de instituições locais com representatividade política, econômica e social	Em geral, um tecido institucional denso, com forte representatividade e sintonizado com as atividades do arranjo ou sistema local, constitui um elemento indispensável em estruturas de governança local em que predominam pequenas e médias empresas.
Existência de empresas que dominem capacitações e ativos estratégicos	A presença de empresas que detêm capacitações e ativos estratégicos de natureza tecnológica, comercial, produtiva ou financeira dificulta a organização dos produtores locais, no sentido de coordenar iniciativas coletivas ou cooperar em ações conjuntas. Essas empresas comandam os fluxos de informações no sistema local, hierarquizando-as e repassando aos produtores locais apenas as informações parametrizadas consideradas não estratégicas (LOMBARDI, 2003).
Contexto sociocultural e político local	Esse talvez seja o condicionante mais importante da possibilidade e da forma de governança em APLs. É desse contexto multifacetado e geralmente específico a cada local que provêm alguns dos mais importantes elementos básicos das formas de governança possíveis em APLs: a existência de solidariedade, a tendência à coesão social, a confiança conquistada por meio de frequentes interações e a emergência de lideranças locais. Essas são características que, quando existem, estão fortemente arraigadas e fazem parte da história e do ideário local. Portanto, dificilmente podem ser transplantadas ou imaginadas como atributos genéricos de arranjos ou sistemas locais de produção.

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Suzigan, Garcia e Furtado (2007).

Humphrey e Schmitz (2000) também apontam que existem formas de governança local, públicas e privadas, que podem exercer papel importante para melhorar a competitividade dos produtores aglomerados. Essas ações podem ser coordenadas pelo setor público, por meio de políticas públicas, ou por agentes privados, como associações de classe ou uma firma-líder.

No caso de governança local exercida pelo setor público, destacam-se ações visando à criação e à manutenção de organismos voltados à promoção do desenvolvimento dos produtores locais, como centros de formação profissional e treinamento de mão-de-obra, centros de prestação de serviços tecnológicos, e agências governamentais de desenvolvimento [o relevante papel dessas instituições foi

evidenciado, por exemplo, na literatura que estudou os distritos industriais italianos]. [...] Em contraste, nos casos em que há governança local privada, destaca-se o papel das associações de classe e de agências locais privadas de desenvolvimento. [...] Entretanto, quando se observa a presença de firmas-líderes que governam o sistema local, essas formas de governança local podem fracassar. Se os líderes, que são capazes de coordenar diversos outros agentes que compõem o sistema, estabelecem estratégias conservadoras, eles podem dificultar a governança local e impedir o desenvolvimento das outras firmas que compõem o sistema local de produção. (SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2007, p. 429-430).

Outro aspecto a se destacar é o aparente consenso quanto à impossibilidade de construção de modelos de aplicação genérica para a governança de APLs. Além disso, cada vez mais, tem-se enfatizado a necessidade de a governança dos APLs ser local, visto que formas de governança cujo comando ou coordenação é externo são, obviamente, menos relevantes do ponto de vista dos objetivos de coordenar ações coletivas e cooperação. Adicionalmente, avança-se na aceitação de que a eficácia das políticas públicas voltadas aos APLs está condicionada à compreensão das especificidades das aglomerações quanto à sua estrutura produtiva, governança e inserção nos mercados.

Quando os APLs estão inseridos em “cadeias produtivas globais”, comandadas pelos compradores, há pouco espaço para a formulação de políticas além daquelas voltadas para o fortalecimento da infraestrutura e das instituições de apoio (HUMPHREY; SCHMITZ, 2000). O espaço para políticas e seu potencial de desenvolvimento local tendem a ser maiores no caso dos APLs e *clusters* que não estão inseridos nas cadeias produtivas globais. Nesses casos, parecem promissoras as medidas voltadas ao estímulo de iniciativas coletivas, se possível com um agente coordenador, para fortalecer as instituições locais, privadas e públicas; adequar a infraestrutura física e o suprimento de serviços especializados (técnicos, tecnológicos, de ensino profissionalizante, de testes, de pesquisa sobre mercados e produtos, etc.); intensificar os fluxos de conhecimentos; e fortalecer a capacidade de aprendizado das empresas, sobretudo das micro, pequenas e médias empresas da região (SUZIGAN; FURTADO; GARCIA, 2002, p. 22).

## Referências

- BECATTINI, G. The Marshallian Industrial District as a socio-economic notion. In: PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. **Industrial Districts and inter-firm co-operation in Italy**. [S.l.: s.n.], 1992.
- CARIO, S. A. F.; NICOLAU, J. A. Estrutura e padrão de governança em Arranjos Produtivos Locais no Brasil: um estudo empírico. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 177-206, 2012.
- COASE, R. The nature of the firm. **Economica**. v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.
- COMMONS, J. R. **Institutional economics**: its place in political economy. New Brunswick: Transactions Publishers, 1934. 2 v.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. **Economia**, Brasília (DF), v. 7, n. 3, p. 621-642, set./dez. 2007.
- COSTA, E. J. M. **Políticas públicas e o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais em regiões periféricas**. 2007. 409f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- EDQUIST, C. Systems of innovation: perspective and challenges. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. **The Oxford handbook of innovation**. Oxford: Oxford University, 2005. p. 181-208.
- 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). Disponível em: <<http://www.ids.ac.uk/files/Wp120.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2013.
- LOMBARDI, M. The evolution of local production systems: the emergence of the “invisible mind” and the evolutionary pressures towards more visible “minds”. **Research Policy**, Amsterdam, v. 32, n. 8, p. 1443-1462, 2003.

LUNDEVALL, B. User-producer relationships. In: LUNDEVALL, B. (Ed.). **National system of innovation: toward a theory of innovation and interactive learning**. London: Athen, 2010.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 14, n. 2, p. 425-439, maio-ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v14n2/16.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2013.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J.; GARCIA, R. **Governança de MPME em clusters industriais**. Rio de Janeiro: RedeSist, 2002. Seminário de proposição de políticas para promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas.

VEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford, 1996.

## Literatura recomendada

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 91, n. 3, p. 481-510, nov. 1985.

DOSI, G.; TEECE, D.; CHYTRY, J. (Ed.). **Technology, organization and corporate change**. Oxford: [s.n.], 1998.

HODGSON, G. M. The approach of institutional economics. **Journal of Economic Literature**, Nashville, v. 36, n. 1, p. 166-192, mar. 1998.

LUNDEVALL, B. (Ed.). **National system of innovation: toward a theory of innovation and interactive learning**. London: Athen, 2010.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University, 1990.

CONCEIÇÃO, C. S.; FEIX, R. D. (Org.). **Elementos conceituais e referências teóricas para o estudo de Aglomerações Produtivas Locais**. Porto Alegre: FEE, 2014.

NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

SCHMITZ, H. (Ed.). **Local enterprises in the global economy: issues of governance and upgrading**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

VALE, G. M. V.; CASTRO, J. M. *Clusters, Arranjos Produtivos Locais, distritos industriais: reflexões sobre aglomerações produtivas*. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 28, n. 53, p. 81-97, mar. 2010.

---

N. do E.: Revisão bibliográfica: Kátia Midori Hiwatashi

Revisão de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira

CONCEIÇÃO, C. S.; FEIX, R. D. (Org.). **Elementos conceituais e referências teóricas para o estudo de Aglomerações Produtivas Locais**. Porto Alegre: FEE, 2014.