

## Governança de arranjo produtivo local: um estudo de caso no APL do Leite de Santana do Livramento, RS, Brasil

*Governance of local productive arrangement: a case study in the milk LPA of Santana do Livramento (RS) – Brazil*



Tiago Zardin Patias<sup>1</sup>  
Jamur Johnas Marchi<sup>2</sup>  
Leticia da Costa Alves<sup>3,4</sup>  
Milton Luiz Wittmann<sup>5,6</sup>

**Resumo:** A governança de arranjos produtivos locais (APL) constitui importante meio de gestão, tendo em vista a complexidade de interfaces com os diferentes agentes do desenvolvimento local e regional envolvendo instituições, empresas e associações, com reflexos em estratégias regionais com foco em aglomerações produtivas. Este artigo é fruto de pesquisa e análise da governança do Arranjo Produtivo Local do Leite de Santana do Livramento (RS) a partir de um estudo de caso exploratório-descritivo de natureza qualitativa. Como resultados, verificou-se que o APL do Leite de Santana do Livramento apresenta predominantemente uma governança multilateral horizontal público-privada, ou seja, sua governança configura-se como híbrida, calcada na colaboração, confiança e com investimento em ativos específicos, minimizando as incertezas, indicando a potencialidade e perspectiva de um desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** Governança; Arranjo produtivo local; Desenvolvimento regional.

**Abstract:** *The governance of Local Productive Arrangements (LPA's) represents an important path of management considering the complexity of interfaces with different agents of local and regional development involving institutions, enterprises and associations in response to regional strategies focusing on productive agglomerations. This paper results from a governance configuration analysis of the Local Productive Arrangement of milk from Santana do Livramento (RS). It is a descriptive-exploratory case study, with qualitative approach. Therefore, it was possible to verify that milk LPA from Santana do Livramento presents, predominantly, multilateral horizontal or public-private governance, although multiple ways configure it as hybrid governance based on collaboration, confidence and investment in specific assets, minimizing uncertainties, and indicating the potential and perspective of a sustainable development.*

**Keywords:** *Governance; Local productive arrangement; Regional development.*

<sup>1</sup> Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, Rua Barão do Triunfo, 1048, Centro, CEP 97573-634, Santana do Livramento, RS, Brasil, e-mail: tiagopatias@unipampa.edu.br

<sup>2</sup> Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, AC Parque Tecnológico Itaipu, Conjunto B, CEP 85867-970, Foz do Iguaçu, PR, Brasil, e-mail: jamur.marchi@gmail.com

<sup>3</sup> Empresa Lovatto Comércio de Perfumaria – O Boticário, Rua do Acampamento, 255A, Centro, CEP 97050-001, Santa Maria, RS, Brasil, e-mail: leticia.c\_alves@hotmail.com

<sup>4</sup> Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, Av. Roraima, 1000, Centro de Tecnologia, Prédio 07, Sala 305, Cidade Universitária, CEP 97105-900, Santa Maria, RS, Brasil

<sup>5</sup> Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Av. Independência, 2293, Bairro Universitário, CEP 96815-900, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, e-mail: wittmann@profwittmann.com

<sup>6</sup> Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Av. Independência, 2293, Bairro Universitário, CEP 96815-900, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil

## 1 Introdução

As decisões do século XXI sobre investimentos são influenciadas pela busca de diferenciação, com objetivo de criar processos e mercados desconhecidos e únicos (Kim & Mauborgne, 2005), aumentando a competitividade e acirrando a concorrência empresarial.

A cooperação, frente a essa concorrência entre os atores sociais, passa a constituir-se como representações de mudanças comportamentais de processos compartilhados em cadeias produtivas, aglomerados empresariais, redes de empresas, Arranjos Produtivos Locais (APL) e em Sistemas Locais de Produção e Inovação (SLP&I). Esse cenário evidencia, para as empresas, a possibilidade de aumentar a competitividade pela cooperação em processos cooperativos, objetivando o desenvolvimento local e regional (Verschoore, 2004; Bleeke & Ernest, 2006; Amato, 2009; Raza-Ullah et al., 2014; Daddi & Iraldo, 2016).

A formação de APL, foco deste trabalho, constitui alternativa para que micro, pequenas e médias empresas ou pequenos produtores rurais possam ampliar o domínio e gerenciamento de determinada cadeia de valor. Nesse caso, o APL passa a governar as ações de cada elo da cadeia produtiva na qual cada participante desempenha uma função com foco em sua competência e se beneficie de ações compartilhadas.

Além de ser uma alternativa para as empresas e os demais atores locais e regionais, a formação de um APL é fator determinante para o desenvolvimento econômico e social local e da região na qual está inserido (Sampaio & Alves, 2013). Com a atuação combinada entre instituições públicas e privadas nessas organizações com foco na criação de sinergia em torno de projetos inovadores, está se consolidando a sustentabilidade de territórios com base na produção de conhecimento e compartilhamento de processos (Neto & Serrano, 2011).

Contudo, os APL são constituídos por uma estrutura complexa derivada do número de atores que interagem e de suas características comportamentais. Como consequência, a governança desse processo demanda a existência de uma estrutura organizacional eficiente de gerenciamento (Erber, 2008) e que proporcione a articulação institucional do grupo e potencialize a interação e a cooperação e, por consequência, aumente os níveis de confiança e credibilidade entre os atores locais e regionais (Borin, 2006; Gussoni et al., 2015).

Estudos sobre governança identificam e gerenciam as relações entre o ambiente institucional e os atores sociais com vistas a atingir aumento da eficiência relacional, com a redução dos custos de transação, identificando e mitigando os riscos contratuais (Williamson, 1999, 2012; Oliveira & Santana, 2012). Nesse sentido, a estrutura de governança constitui fator determinante para o sucesso de um APL, pois quando as ações estão voltadas para objetivos convergentes

com atores integrados em sistemas cooperativos, o desenvolvimento tende a ser positivo. A utilização de mecanismos de governança pode servir, portanto, como instrumento para se obter tal integração e cooperação (Neumann et al., 2011; Patias et al., 2015).

A presente investigação analisou a estrutura de governança do Arranjo Produtivo Local (APL) do Leite de Santana do Livramento (RS), constituído por diferentes instituições, associações e produtores rurais, com vistas a desenvolver a produção leiteira do município.

O artigo está dividido em cinco seções, sendo que esta introdução contextualiza o tema e clarifica seu objetivo. A segunda seção compreende a revisão de literatura, abordando as temáticas dos APL e da governança. Na terceira seção apresenta-se o método utilizado para o desenvolvimento da investigação, seguida pela quarta seção, com o detalhamento do estudo, descrevendo a triangulação teórica e prática. Por fim, na quinta seção são apresentadas as considerações finais, com destaque para as contribuições gerenciais e teóricas, bem como para as limitações do estudo.

## 2 Arranjos produtivos locais

Processos de aglomeração de empresas, a exemplo de APL e SLP&I não são novos, porém o uso dessas metodologias tem sido mais recorrente principalmente entre as micro, pequenas e médias empresas impulsionadas por estratégias de desenvolvimento local e regional.

A percepção de que a aglomeração de empresas poderia trazer várias vantagens principiou com os Distritos Industriais Marshallianos (Marshall, 1982; Borin, 2006), sendo que atualmente esses aglomerados são identificados por diferentes nomenclaturas, tais como Aglomerados, *Clusters* (Porter, 1999), APL ou Sistemas Locais de Produção & Inovação (Cassiolato & Lastres, 1999). Essas diferentes denominações surgem de acordo com o alinhamento teórico dos autores em relação ao nível de interações existentes entre as entidades formadoras de cada aglomerado.

Os APL, foco deste trabalho, são definidos como agrupamento de entidades situadas em uma mesma localidade e que estão interconectadas pela similaridade e/ou complementaridade caracterizadas pela especialização produtiva, que buscam, por meio da integração e cooperação, uma aprendizagem coletiva e um maior nível competitivo da sua produção, comercialização ou serviço. Sua estrutura é composta por instituições, quer sejam canais de distribuição, fornecedores de infraestrutura especializada, governos e instituições capazes de fornecer conhecimento, treinamento, pesquisas e suporte técnico (Farah et al., 2009; Afonso et al., 2012).

O APL é a maneira pela qual agentes econômicos, políticos e sociais se organizam e se inter-relacionam (Erber, 2008; Araújo, 2009) a fim de buscar soluções

competitivas para os seus negócios. Esta inter-relação é originária da nova dinâmica da economia mundial, que trouxe a necessidade das instituições buscarem, por meio de um ambiente de cooperação, a eficiência no mercado, com o fornecimento de bens e serviços (White, 2011). Segundo Jacometti et al. (2014), a constituição de um arranjo produtivo local, por meio do agrupamento de empresas que estão em busca do desenvolvimento através do compartilhamento de informações e envolve, além dos aspectos geoeconômicos, as interações entre os atores, transcendendo os aspectos puramente econômicos para estimular ambientes de relacionamento interorganizacional.

Com relação às vantagens do processo de estruturação de um APL, podem-se citar formas de acesso a conhecimento e compartilhamento de atividades, que proporcionam subsídios para o desenvolvimento de ações cooperativas e dinâmicas (Delgado et al., 2014). Outra vantagem decorre da questão da localização geográfica do APL, visto que suas ações estarão adequadas ao contexto local, maximizando o uso dos recursos disponíveis na sua região (Cassiolato et al., 2008).

O fortalecimento da capacidade interativa torna o APL competitivo. Essa interatividade se processa pelo desenvolvimento e compartilhamento de ambientes de inovação e aprendizagem coletiva, interação com fornecedores, especialização e capacitação da mão de obra, criação de sistemas de informação, investimento em pesquisas, aproximação com órgãos públicos e fomento à criação de novas empresas são benefícios da constituição de APL, os quais possibilitam o desenvolvimento das entidades envolvidas em processos locais e regionais (Lastres & Cassiolato, 2003; Chen, 2011; Afonso et al., 2012).

As empresas e instituições, que se caracterizam por uma atuação isolada, encontram nos APL vantagens que sozinhas teriam dificuldades de conseguir (Araújo, 2009). O uso dessa estratégia pode trazer um desempenho superior às entidades e está relacionado diretamente à sinergia entre as partes (Neumann et al., 2011), como economias de escala, socialização de informações, menor dependência de outros segmentos, diminuição dos custos, maior competitividade no mercado e aumento na qualidade e produtividade (Okano et al., 2012).

Contudo, nota-se que, para alcançar a eficiência coletiva em um APL, é necessário que os agentes estejam integrados e cooperando de forma cooperativa (Schmitz, 1995, 1999b; Baio, 2010; White, 2011). Dessa forma, a presença de uma estrutura de governança é fator determinante para o sucesso do APL, pois essa coordena os agentes e propicia uma maior sinergia das ações e, por consequência, o desenvolvimento das partes, respeitando as características institucionais de cada integrante (Yaqub, 2010; Burns & Roszkowska, 2011; Harvey et al., 2012).

## **2.1 Governança em Arranjos Produtivos Locais (APL)**

A estratégia dos APL caracteriza-se por um extenso processo colaborativo que exige intensa interação e manutenção das relações entre os participantes. Adicionalmente, devido à complexa interação baseada na cooperação, faz-se necessária a presença de uma estrutura de governança que proporcione maior sinergia nas ações do APL, buscando atingir objetivos comuns convergentes entre os agentes (Suzigan et al., 2003; Chabault, 2010).

Um APL sem uma estrutura de governança seria apenas uma corrente de relações de mercado. Por outro lado, com a utilização de mecanismos de governança há probabilidade maior de as entidades tornarem-se importantes atores na cadeia de valor, além do favorecimento do desenvolvimento local (Humphrey & Schmitz, 2000). Desse modo, a estrutura de governança é relevante para o funcionamento interno do APL, mas também, pelo impacto do arranjo na localidade na qual está inserida (Chen, 2011).

Mintzberg et al. (2006) abordam que toda atividade organizada demanda duas premissas essenciais que são a divisão do trabalho e a coordenação dessas tarefas. Como os APL necessitam de uma ativa divisão relacional de tarefas, a presença de práticas de governança auxilia no gerenciamento de possíveis conflitos oportunistas nas relações entre os agentes e na cooperação entre eles, permitindo-lhes chegar ao final do processo com ganhos competitivos (Chen, 2011).

A governança e competitividade de um APL associa-se à coordenação de atividades entre os atores empresariais e relaciona-se à criação de condições para se gerenciar de forma ordenada a ação coletiva de diversos atores. É o gerenciamento de processos compartilhados que envolvem decisões comuns acerca de políticas públicas e privadas pertencentes à dinâmica entre instituições, atores do APL e governo (Stoker, 1998; Pereira & Guimarães, 2011).

A construção de uma estrutura de governança em um APL pode ser considerada complexa, pois demanda intensas interações e negociações entre os atores envolvidos, não podendo ser exercida através de um comando centralizado, pois comprometeria o sucesso do objetivo principal. Ainda sobre as interações, Tahim & Araújo (2014) relatam que, dependendo da forma como os atores se relacionam e interagem, essas podem se constituir em uma estrutura complexa, demandando uma governança eficiente para alcance dos objetivos. Corroborando, Bocquet & Mothe (2015) retratam em seu estudo a importância da estrutura de governança para o desenvolvimento do APL, haja vista que é responsável por manter interações eficientes entre os atores envolvidos. Torre (2006) e Yaqub (2010) demonstram que a governança

pautada na ação coletiva, nas relações contratuais bem estruturadas e na confiança organizacional tende a trazer eficiência ao APL.

A interação entre as instituições e os atores sociais gera a necessidade de uma governança que minimize falhas de mercado e conflitos decorrentes das transações. Essa governança tem atributos específicos que são: a) a especificidade dos ativos envolvidos (físicos, humanos, locais, de infraestrutura e dedicados); b) a incerteza; e c) a frequência de interações. A especificidade dos ativos é o mais importante indutor de estruturas de governança eficientes, pois são os investimentos duráveis que são realizados para apoiar as transações. A incerteza refere-se à ausência de informações e ao oportunismo que, a partir da frequência de transações e da clareza dos contratos, tende a ser minimizada (Williamson, 2012).

A forma como é coordenada a estrutura de governança varia de acordo com cada APL. A estrutura de produção, o tipo de aglomeração e o local em que o arranjo está inserido, o mercado em que as empresas atuam (interno ou externo), a participação de instituições correlatas e de apoio e a população que deseja atingir são fatores que influenciam na direção dessa estrutura e direcionam a operacionalização das ações (Suzigan et al., 2003; Arnouts et al., 2012).

Pesquisadores têm proposto diferentes nomenclaturas para descrever os tipos e características necessários em termos de governança. Hilb (2009), por exemplo, propõe quatro pilares que influenciam a governança: a) interação entre ambientes interno e externo; b) interação entre o conselho estratégico; c) interação entre todas as empresas e instituições correlatas e de apoio, assim como entre seus processos; e d) controle das ações. Esses aspectos reforçam a importância de os atores do APL buscarem desenvolver ações conjuntas com vistas à eficiência coletiva (Suzigan et al., 2007).

A governança é reconhecida como um modelo de organização dos relacionamentos variados que caracterizam os seus atores, sejam eles públicos ou privados, e deve ter a capacidade de alcançar um consenso entre um conjunto de metas organizacionais e uma visão comum de futuro. Para sistematizar essa metodologia, considerando a diversidade de objetivos, interesses e recursos envolvidos em um

APL, os requisitos básicos para a continuidade do processo de governança são: transparência (divulgação de regras e procedimentos a serem seguidos), o patrimônio (partilha coletiva dos benefícios e custos), a inclusão (envolvimento de todos os atores), a eficiência (simplificação dos procedimentos, menos burocracia, melhor delimitação de responsabilidades) e o consenso (capacidade de mediação dos interesses) (Neto & Serrano, 2011).

Identificam-se na literatura no mínimo seis formas distintas e tradicionais de governança: a) sistema centro-radial: dá-se quando uma grande empresa coordena as micro, pequenas e médias empresas atuantes; b) bilateral vertical: busca minimizar as assimetrias de poder por meio de interesses conjuntos das organizações que pertencem a diferentes elos da cadeia produtiva, típico das empresas mais inovadoras, que se utilizam dessa vantagem para auferir maiores benefícios; c) bilateral horizontal: constitui-se a partir da união de empresas concorrentes, que buscam a confecção de um produto/serviço específico; d) multilateral horizontal: ocorre quando a coordenação passa por agentes públicos ou privados que buscam estreitar as relações entre os atores; e) multilateral vertical: desenvolve-se entre instituições e empresas pertencentes a cadeias produtivas diferentes, mas que possuem relação próxima de trocas; f) suportada pelo Estado: uma categoria mais eclética, quando instituições públicas/estatais estão instaladas em determinado local e fomentam o desenvolvimento econômico, a exemplo de exército, universidade, agências e polos de desenvolvimento (Markusen, 1995; Schmitz, 1999a; Garcia et al., 2004).

Humphrey & Schmitz (2000) utilizam o termo governança para descrever os processos de coordenação dos agentes de um determinado sistema produtivo, em suas várias esferas de relacionamento, ou seja, entre os setores públicos e privados a nível local, regional ou global, conforme exposto no Quadro 1.

Essas formas de governança exercem papel importante no melhoramento da competitividade dos produtores aglomerados. No caso de governança local exercida pelo setor público, as ações podem ser a criação e a manutenção de organismos voltados para o desenvolvimento dos produtores locais como, por

**Quadro 1.** Categorias de ação público-privadas e níveis de governança local-global.

	Nível local	Nível global
<b>Governança privada</b>	Associações comerciais locais <i>Clusters</i> com empresa líder	Cadeia global conduzida pelo comprador. Cadeia global conduzida pelo produtor.
<b>Governança pública</b>	Agências governamentais locais e regionais	Regras internacionais de comércio Regras nacionais e supranacionais com padrões globais de fornecimento
<b>Governança público-privada</b>	Redes de políticas regionais e locais	Padrões internacionais Campanhas de ONGs internacionais.

Fonte: Adaptado de Humphrey & Schmitz (2000, p. 5-6).

exemplo, agências governamentais de desenvolvimento. Em contraste, a governança local privada destaca o papel das associações de classe, dos sindicatos, das agências de desenvolvimento privadas, entre outras, que atuam como catalisadores do processo de desenvolvimento local (Suzigan et al., 2007).

Humphrey & Schmitz (2000) identificaram três tipos básicos de governança, por eles denominados: governança de mercado, de redes ou quase-hierárquica e hierárquica. É possível relacionar essa tipologia com estudos de Williamson (2012) e Jessop (1998), representados no Quadro 2.

A divisão da forma de governança denominada redes se justifica, pois existem relações entre sócios, que seriam a real configuração de uma rede, e outras em que claramente existe uma subordinação, formando o que os autores chamam de quase-hierárquica, porém deixam claro que normalmente o que se encontra em agrupamentos produtivos é a combinação de formas de governança, lançando assim o nome governança híbrida (Grandori & Soda, 1995; Humphrey & Schmitz, 2000). Inclusive, os autores afirmam que, em agrupamentos tidos como prósperos, frequentemente se encontram lideranças de grandes empresas e iniciativas coletivas atuando em conjunto.

Essas nomenclaturas de estruturas de governança, destacadas por Humphrey & Schmitz (2000), são complementadas pelos estudos de Gereffi et al. (2005), quando abordam a governança das cadeias globais de valor. Estabelecem uma tipologia com cinco tipos básicos de governança da cadeia de valor: a) Mercados: direcionados basicamente pelo preço e pela baixa complexidade dos produtos/serviços, nesse caso os custos de mudança para novos parceiros são baixos para ambas as partes; b) Cadeias de valor modulares: normalmente, os fornecedores em cadeias de valor modulares fazem produtos de acordo com as especificações do cliente; c) Cadeias de valor relacional: nessas redes existem complexas interações entre compradores e vendedores, que muitas vezes criam dependência mútua e altos níveis de especificidade de ativos; d) Cadeias de valor cativo: nessas redes, os pequenos fornecedores são tradicionalmente dependentes dos compradores maiores, enfrentando custos de mudança significativos, e são, portanto, cativos; e) Hierárquica: essa forma de governança é caracterizada pela integração vertical.

Há estudos que também delimitam a governança sob duas ópticas: a estrutural e a processual. Na governança estrutural estão envolvidas as ações do grupo de atores que atuam no APL, bem como suas influências sobre o grupo, de acordo com suas possibilidades. Já a governança processual está atrelada à coordenação das relações que ocorrem entre esses atores, abordando mecanismos de cooperação e colaboração que envolvem o processo decisório (Silva et al., 2015a, b).

Abordagem diferenciada foi investigada por Casarotto & Pires (2001) e Casarotto (2003), quando tratam da experiência italiana de desenvolvimento local ou de estruturação de um sistema produtivo local, na qual o foco principal desloca-se para a busca da qualidade de vida da região ao invés de exclusivamente a competitividade. Envolve uma série de mecanismos de integração regional, destacando-se a agência de desenvolvimento localizada no topo, com a função de articular todos os demais entes. Essa agência é composta de instituições públicas e privadas que trabalham pelo desenvolvimento da região e promovem projetos numa cadeia produtiva ou em setores específicos da vida regional.

Outra abordagem trata a governança sob as perspectivas horizontal e vertical. Nessa perspectiva, a governança horizontal é embasada na coordenação das relações econômicas e sociais dos atores do APL. Já a vertical retrata o processo que envolve a cadeia de valores, interligando os atores envolvidos por meio do relacionamento com os *stakeholders* (Gereffi & Lee, 2016).

Outro elemento central na análise da governança é a questão do poder, que pode ser: a) monopolizado: visando identificar se existiam grandes empresas ou instituições que se utilizavam dessa estratégia para gerir o APL; b) distribuído de acordo com a competência essencial de cada empresa: verificando-se a presença de empresas com ativos estratégicos ou aspectos inovativos que utilizavam tal saliência para influenciar no APL; ou c) distribuído uniformemente por todo o APL: buscando identificar se todos os atores participavam do processo decisório e se tinham acesso a todas as informações. Storper & Harrison (1991) trataram das relações de poder utilizando a denominação centro e anel (*core and ring*). Por centro entendem “a situação onde o poder é assimétrico ou algumas empresas têm a habilidade de determinar

**Quadro 2.** Tipos de governança identificados por diferentes autores.

Autor	Williamson (2012)	Jessop (1998)	Humphrey & Schmitz (2000)
Governança	Mercado	Anárquica	Mercado
	Redes	Auto-organização	Redes
	Integração vertical	Hierárquica	Quase hierárquica
			Hierárquica

Fonte: Adaptado de Humphrey & Schmitz (2000, p. 2).

a existência de outra”. Por avel, entendem que “[...] o poder é simétrico e a existência de empresas não é determinada por decisões de outras empresas” (Storper & Harrison, 1991, p. 412).

Desta forma, a governança existente dentro dos arranjos configura-se como um importante instrumento para melhorar a interação e as relações de poder entre as empresas e demais atores e, assim, impulsioná-los para o desenvolvimento local sustentável. Para denotar o processo de governança presente no Arranjo Produtivo Local do Leite de Santana do Livramento, um método de pesquisa condizente com o objeto de estudo e descrito a seguir foi constituído.

### 3 Método

Tendo por base o objetivo principal da pesquisa de analisar a estrutura de governança do APL do Leite de Santana de Livramento (RS), utilizou-se de pesquisa exploratória-descritiva, que visa proporcionar maior familiaridade com a problemática e assim torná-la mais explícita. Utilizou-se da abordagem qualitativa, que busca descobrir o como e o porquê de as coisas acontecerem de determinada forma e as especificidades de uma realidade ou situação social (Fossatti & Luciano, 2008; Cooper & Schindler, 2016). Quanto ao método, classifica-se como um estudo de caso, tendo em vista que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto real, no qual os limites entre o fenômeno e o contexto não são claros (Yin, 2015).

As fontes de evidência foram entrevistas, observações diretas e fontes secundárias. Foram realizadas 13 entrevistas semiestruturadas com os participantes da governança do APL do Leite, as quais foram gravadas e transcritas para análise posterior. As observações diretas se deram por meio da participação dos pesquisadores nas reuniões mensais, ao longo de 2010 a 2012, por meio do Projeto de Extensão Consolidação do APL do Leite de Santana do Livramento, registrado na Universidade Federal do Pampa. Durante as observações, foram anotados fatos julgados pertinente para a pesquisa. As fontes

secundárias consistiram no acesso a atas de reuniões da governança do APL do Leite, produzidas no período. As diversas fontes de evidência permitiram que houvesse triangulação entre os dados, contribuindo para o estabelecimento de padrões empíricos para a análise.

A análise dos dados ocorreu através adequação ao padrão que, conforme preconizado por Yin (2015), se deu pela comparação entre os padrões empíricos encontrados no estudo e os padrões derivados da teoria. Nesse caso, os padrões advindos da teoria estão sintetizados no Quadro 3, referente aos fatores que caracterizam estruturas de governança em APL.

Com base nas fontes e evidências, fez-se um breve relato da implantação do APL, descrevendo-se desde como começaram as ações em prol da cadeia produtiva do leite até o período da pesquisa. Nesse contexto foram identificados e caracterizados aspectos referentes ao APL do Leite de Santana do Livramento e sua estrutura de governança.

## 4 Descrição e discussão dos resultados

### 4.1 Contextualização do APL do Leite de Santana do Livramento

A produção de leite em Santana do Livramento historicamente sempre foi considerada pequena pela potencialidade territorial, tanto que os dados do censo agropecuário do IBGE de 1996 apontavam uma produção de 7.479 milhões de litros/ano. No censo agropecuário de 2006, a produção cresceu para 12.732 milhões de litros/ano (IBGE, 2013), momento em que a cadeia produtiva do leite de Santana do Livramento começou a organizar-se, com incentivo da prefeitura municipal, através de uma equipe multidisciplinar de trabalho da Secretaria Municipal de Planejamento, cuja incumbência era elaborar um projeto técnico para essa cadeia produtiva. Porém, os primeiros repasses em termos de recursos financeiros foram realizados apenas três anos após, o que limitou as ações previstas.

**Quadro 3.** Fatores que caracterizam estruturas de governança em APL.

Fatores	Variações
<b>Coordenação</b> Markusen (1995); Schmitz (1999a); Garcia et al. (2004)	Centro-radial; bilateral vertical, bilateral horizontal, multilateral horizontal, multilateral vertical e suportada pelo Estado
<b>Governança</b> Suzigan et al. (2007); Hilb (2009); Pereira & Guimarães (2011); Chen (2011); Bocquet & Mothe (2015)	Interação entre ambientes externo e interno, interação no conselho, interação entre empresas e instituições e controle das ações
<b>Poder</b> Storper & Harrison (1991)	Monopolizado, distribuído por competências e distribuído uniformemente
<b>Ativos específicos</b> Williamson (1999, 2012)	Físicos, humanos, dedicados e de infraestrutura

Fonte: Elaborado pelos autores.

Concomitante, várias outras instituições já atuavam no setor leiteiro do município, amparado por outras estratégicas regionais de desenvolvimento, contudo cada qual focada em suas atividades. No ano de 2007, o Banco do Brasil estava realizando um diagnóstico para a estratégia do Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) em parceria com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/RS-Ascar) e a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Município de Santana do Livramento (Smapa), momento em que houve a decisão de se trabalhar na busca de alternativas para a cadeia produtiva do leite.

Nesse mesmo período, a Cooperativa dos Assentados de Santana do Livramento (Coperforte), organização fruto dos assentamentos rurais realizados pelo Estado na década de 1980, solicitou à Universidade Federal do Pampa (Unipampa) uma assessoria para o seu planejamento. A partir dessa assessoria e com a percepção de uma oportunidade de desenvolvimento da cadeia produtiva do leite da cidade, no início de 2008 houve um convite por parte da Unipampa a mais de 30 instituições para formação de um grupo de trabalho no setor leiteiro. Nesse momento, várias instituições uniram-se com vistas a suprir as necessidades dos produtores de leite do município, buscando desenvolver esse segmento e proporcionar maiores ganhos de produtividades e qualidade para o produto.

Algumas reuniões foram realizadas ao longo de 2008, todas com o objetivo de sensibilizar e estruturar ações iniciais que pudessem ser efetivadas para desenvolver o setor leiteiro no município. Das 30 instituições convidadas inicialmente em torno de 15 permaneceram atuando conjuntamente. A partir dessas reuniões e com a percepção da carência de informações sobre a cadeia produtora do leite em Santana do Livramento, o grupo decidiu fazer um levantamento, in loco, de todos os produtores rurais do município.

Iniciava-se então, no segundo semestre de 2008, o diagnóstico da cadeia produtiva do leite, o qual, por meio de um questionário, pretendia entrevistar todos os produtores rurais de leite do município (estimava-se em torno de 550 produtores). Essa atividade tinha um prazo estimado de conclusão para o segundo semestre de 2009, porém, por falta de recursos, como, por exemplo, para o transporte e pela dificuldade de acesso às propriedades, foram entrevistados apenas 150 produtores.

Em maio de 2009, com os dados parciais coletados organizou-se o seminário Rumos da Bacia Leiteira, reunindo vários produtores, com o objetivo de capacitá-los, através de palestras técnicas e apresentação dos resultados parciais da caracterização da bacia leiteira. Ao final desse, foi proposta a organização de um APL do Leite, sendo que as instituições que já atuavam em conjunto no setor constituíram um comitê gestor

para dar seguimento à proposta. A composição desse comitê envolveu representantes de nove instituições, a saber: Smapa, Emater/RS-Ascar, Coperforte, Unipampa, Associação dos Pequenos Produtores de Leite de Santana do Livramento (Applesa), Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro), Banco do Brasil, Núcleo Santanense de Criadores de Gado Leiteiro e Cooperativa de Técnicos Agropecuários (Coptec).

Com o apoio dos dados coletados no diagnóstico e nas considerações dos participantes do seminário, foi realizada ao final de 2009 uma reunião que envolveu todas as entidades do APL do Leite, com o objetivo de elaborar o planejamento estratégico. Nessa reunião foram definidos os preceitos organizacionais do APL do Leite de Santana do Livramento, entre os quais a missão: Tornar competitivos todos os atores envolvidos, e a visão: Alcançar destaque no Estado do RS em termos de organização coletiva e produção sustentável.

Para definir os objetivos do APL elencaram-se os pontos fortes e fracos, as ameaças e oportunidades. Com esse trabalho, se chegou a 18 objetivos, acompanhados de planos de ação, os quais foram executados no ano de 2010. Algumas ações merecem destaque, dentre elas o Programa Mais Leite, realizado entre dezembro de 2009 e outubro de 2010, que consistiu em uma formação consistente de um grupo de produtores, numa perspectiva de torná-los referência, e também na realização do II Seminário Rumos da Bacia Leiteira, em 24 e 25 de junho de 2010.

No decorrer de 2010, o APL do Leite integrou algumas instituições: uma pequena indústria local de beneficiamento de leite, de nome Skylab, a Cooperativa Sul-Rio Grandense de Laticínios Ltda (Cosulati), que capta a maior quantidade do leite produzido no município, bem como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Associação dos Pequenos Produtores de Leite da APA do Ibirapuitã (APPI). No final do mesmo ano realizou-se uma reunião para revisar as ações do planejamento e reorganizá-las para 2011, bem como às estratégias, que já estavam em andamento. Foi dado continuidade a todas e outras foram adicionadas.

Uma das ações agregadas ao planejamento foi a busca de recursos para uma patrulha agrícola específica para a bacia leiteira, contemplada com recursos da Consulta Popular do Governo Estadual. Também se elencou como necessidade dos produtores um programa de inseminação comunitário, que foi desenvolvido através de cursos de inseminação para os produtores, e também foram firmados convênios com algumas empresas, para o desenvolvimento dessa ação. Aliado a essas ações, as instituições de ensino, pesquisa e extensão, como Unipampa, Uergs, Fepagro e Embrapa continuaram aprimorando os projetos relacionados à bacia leiteira, os quais já

resultaram em uma série de trabalhos de conclusão de curso e relatórios de estágio.

Ao final de 2011, o planejamento estratégico foi revisto, sendo os princípios norteadores redefinidos como: ação coletiva, produção competitiva, otimização de esforços e organização do setor. Já os valores assumidos foram: programas e ações não partidárias, comprometimento com os acordos assumidos, reciprocidade, confiança, desenvolvimento sustentável e ética.

No início de 2012, dando continuidade à revisão do planejamento estratégico, foram referendados os princípios e modificaram-se a missão e a visão. A missão definida foi “Ser um ente catalisador das ações vinculadas à cadeia produtiva do leite de Santana do Livramento, com vista a promover seu crescimento e desenvolvimento”. E, como visão: “Alcançar destaque no Estado do RS em termos de organização coletiva, inclusão social e produção sustentável”.

Concomitantemente, o APL do Leite buscou reconhecimento nacional, através do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Esse reconhecimento veio em março de 2012, através do Núcleo Estadual de Ações Transversais (NEAT). Assim, depois de um parecer técnico do NEAT, o APL do Leite de Santana do Livramento foi reconhecido como Arranjo em Potencial e, em 2013, efetivamente como APL pelo governo do Estado do RS.

O 5º Seminário Rumos da Bacia Leiteira de Santana do Livramento foi realizado em 3 e 4 de outubro de 2013, contanto com as tradicionais palestras que oportunizaram momentos de capacitação dos produtores e troca de experiências. Durante 2013, a Applesa conquistou o reconhecimento como cooperativa, passado a chamar-se Cooperativa dos Produtores de Leite de Santana do Livramento (Cooplesa). A patrulha agrícola que estava em processo licitatório foi adquirida e entregue aos produtores rurais para produção de alimentação para o rebanho leiteiro.

Atendendo a uma das demandas do APL do Leite, o município foi contemplado com um veículo e equipamento do Programa Estadual de Incremento da Qualidade Genética da Pecuária de Carne e de Leite – Dissemina, para inseminação do gado leiteiro. Também em 2013 foi anunciada pela Coperforte a construção de uma indústria de beneficiamento de leite em Santana do Livramento, com investimento previsto de 10 milhões de reais.

Atualmente, o APL do Leite é composto por 13 instituições: Unipampa, Uergs, Emater/RS-Ascar, Embrapa, Skylab, Smapa, Coptec, Coperforte, Cosulati, Cooplesa, Banco do Brasil, Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo e Associação dos Criadores de Gado Leiteiro e Produtores de Leite de Santana do Livramento.

Essas instituições têm como ações previstas para os próximos anos continuar com a promoção dos seminários anuais sobre os rumos da bacia leiteira, formalizar o termo de cooperação, buscar recursos para mais uma patrulha agrícola, palestras locais e participação em feiras, colocar em prática o plano de divulgação do APL do Leite, buscar, juntamente com o BB, recursos para impulsionar o setor leiteiro e formar uma rede de referência no município.

A comunidade leiteira evoluiu consideravelmente comparativamente à situação inicial, que se apresentava desorganizada e sem ações conjuntas. Em termos de produção, a pesquisa realizada com os produtores aponta para 20 milhões de litro/ano a produção de leite em Santana do Livramento. Até o período da pesquisa, verificou-se que o APL do Leite conduz a bacia leiteira do município para o desenvolvimento econômico, social e ambiental devido a ações de cooperação e confiança entre as instituições e os produtores rurais de leite.

#### 4.2 Estrutura de governança do APL do Leite de Santana do Livramento

A estrutura de governança encontrada no Arranjo Produtivo Local do Leite de Santana do Livramento é constituída por instituições que uniram esforços para desenvolver a cadeia produtiva do leite, como destacado na seção anterior.

Para identificar a forma de governança utilizada no APL e as tipologias proeminentes, os dados obtidos nas diferentes fontes de evidência foram analisados em um grupo de cinco fatores distintos: a) coordenação: identificando qual a forma de coordenação utilizada dentro do APL; b) governança: destacando quais elementos encontrados dentro do APL influenciaram a constituição da governança; c) relações de poder: verificando como a questão do poder é percebida dentre os atores do APL; e d) especificidade de ativos.

Considerando-se o fator **coordenação**, procurou-se identificar qual o tipo de coordenação empregada no APL por meio de cinco variáveis, sendo que cada uma delas diz respeito a um tipo de governança, conforme exposto na revisão da literatura, a saber: a) sistema centro-radial; b) bilateral vertical; c) bilateral horizontal; d) multilateral horizontal; e) multilateral vertical; f) suportada pelo Estado (Markusen, 1995; Schmitz, 1999a; Garcia et al., 2004) (Quadro 4).

As manifestações dos entrevistados, a análise documental e as observações diretas realizadas apontaram que o tipo de governança adotada é aquela caracterizada por **multilateral horizontal** a qual, segundo Schmitz (1999a), acontece quando a coordenação passa por agentes públicos ou privados que buscam estreitar as relações entre os atores. Ou seja, o APL do Leite é dirigido por uma governança composta por várias instituições públicas e privadas,

que visam exclusivamente o desenvolvimento da bacia leiteira do município. Com a atuação de tais instituições, o desenvolvimento local próspero, destacado por Humphrey & Schmitz (2000), Casarotto & Pires (2001), Casarotto (2003) e Chen (2011), tem maior probabilidade de ser alcançado, o que parece ser confirmado pela trajetória do APL do Leite de Santana do Livramento.

No entanto, Humphrey & Schmitz (2000) deixam claro que normalmente o que se encontra em agrupamentos produtivos é uma combinação de formas de governança, a chamada **governança híbrida**. No APL do Leite de Santana do Livramento não é diferente, sendo que o papel dos órgãos públicos, em especial da Unipampa, da Smapa e da Emater-RS/Ascar é essencial para que a governança permaneça em funcionamento, ou seja, em determinados momentos parece haver uma governança suportada pelo Estado, dando sustentação para que os projetos sejam executados.

Na sequência foram identificados fatores que influenciam a **governança** do APL do Leite e que foram adaptados ao estudo a partir da concepção de Hilb (2009). As variáveis analisadas foram: a) interação entre ambientes interno e externo; b) interação entre o conselho estratégico (nesse caso, refere-se ao grupo de coordenação); c) interação entre as empresas (que, nesse caso, são os produtores rurais de leite) e instituições; e d) controle das ações (Quadro 5).

No que diz respeito à variável **interação entre ambientes interno e externo**, observou-se que há um nível satisfatório de adaptação do APL do Leite à cultura e ao ambiente local e, da mesma forma, com as atividades realizadas junto à comunidade. A confirmação dessa realidade deu-se pelos testemunhos elencados nas cinco edições realizadas do Seminário Rumos da Bacia Leiteira de Santana do Livramento, que contaram com a participação de amplo público. Essa e outras atividades contribuíram para interação do APL com seu ambiente externo, ajudando a divulgá-lo e conferindo a ele legitimidade perante a comunidade local.

Considerando a variável **interação entre conselho estratégico**, constatou-se que existe um bom nível de interação entre os membros da governança do APL do Leite. Os participantes desse grupo trabalham em uma perspectiva coletiva, com vistas a alcançar uma maior eficiência do APL, haja vista as reuniões mensais realizadas, as reuniões anuais de revisão do planejamento, a colaboração de todas as entidades para a realização do seminário anual, além de outras ações realizadas ao longo da existência do APL do Leite.

A variável **interação entre as empresas e instituições** indicou que a relação entre os produtores de leite e a governança precisa ser aprimorada no APL, buscando-se a melhoria de aspectos relacionados a uma maior participação das partes, ao compartilhamento transparente de informações e à tomada de decisões em conjunto. Ademais, em pesquisa realizada pelo APL do Leite, constatou-se que a amostra da população dos produtores de leite do município é composta por 60,84% de pessoas com até o ensino fundamental completo, com 69,18% dela vivendo com até dois salários-mínimos, ou seja, por um público carente e com baixa escolaridade, havendo necessidade de desenvolver práticas direcionadas para esse público.

Elemento fundamental que dá sustentação ao APL do Leite é a frequência dessas interações. As reuniões entre os membros da governança são mensais e um evento é promovido anualmente, para o qual todos os produtores e entidades são convidadas. Essa frequência de interações formais, com ata e relatórios, permite um acompanhamento das atividades e um comprometimento das entidades para com os projetos e ações empenhados. O resultado é a minimização das incertezas, pois há troca de informações. Da mesma forma, o oportunismo é praticamente inexistente. Ressalta-se que não há nenhum contrato formal entre os membros do APL do Leite, sendo que a confiança entre os membros é fundamental para a permanência.

No entanto, é possível perceber algumas empresas, cooperativas ou associações que se utilizam do APL do

**Quadro 4.** Variável coordenação.

Fator	Tipo encontrado	Evidências
Coordenação	Multilateral horizontal	Agentes públicos (da Unipampa, da Smapa e da Emater-RS/Ascar) e privados (da associações de produtores e das cooperativas) no grupo de coordenação

Fonte: Elaborado pelos autores.

**Quadro 5.** Variável governança.

Fator	Variações	Evidências
Governança	Interação entre ambientes externo e interno Interação no conselho Interação entre empresas e instituições Controle das ações	Seminários anuais junto à comunidade Reuniões periódicas, confiança mútua Pouca interação com instituições externas ao APL Apenas reuniões de planejamento e avaliação

Fonte: Elaborado pelos autores.

Leite para auferir maiores vantagens, caracterizando oportunismo (Williamson, 2012). Caso concreto aconteceu quando uma entidade ingressou no APL do Leite e em seguida foi beneficiada com um tanque resfriador, permanecendo um longo período sem participar das reuniões e em seguida sendo desligada.

A última variável analisada refere-se ao **controle das ações**. Detectou-se que esse item está sendo trabalhado de maneira rudimentar, demonstrando que há possibilidades de ajustes, por exemplo, da avaliação do desempenho do APL do Leite ao longo do tempo. Houve tentativas de implementação de controles, como, por exemplo, um gráfico de *gantt* para acompanhar os projetos, no entanto, por falta de uma secretaria executiva não foi possível, sendo que esse processo se acumula e no final de cada ano se avaliam as atividades.

O fator seguinte examinado conecta-se com as **relações de poder** existentes dentre os atores do APL do Leite. Para facilitar a instrumentalização dessa análise se decompôs tal fator em três variáveis afins: a) poder monopolizado: visando identificar se existiam grandes empresas ou instituições que se utilizavam dessa estratégia para gerir o APL; b) poder distribuído de acordo com a competência essencial de cada empresa: verificando-se a presença de empresas com ativos estratégicos ou aspectos inovativos que utilizavam tal saliência para influenciar no APL; e c) poder distribuído uniformemente por todo o APL: buscando identificar se todos os atores participavam do processo decisório e se tinham acesso a todas as informações sobre o arranjo. Constatou-se que, no conjunto de organizações que compõem a governança do APL, as decisões são tomadas de forma coletiva, de modo que o fator poder parece estar distribuído uniformemente por todos os membros do APL, o que, em uma estrutura complexa, contribui para uma gestão eficiente (Storper & Harrison, 1991) (Quadro 6).

Finalmente, o fator **especificidade dos ativos**, atributo específico da governança (Williamson, 1999, 2012) foi analisado. Pôde-se constatar que no APL do Leite manifesta-se por especificidades físicas, humanas,

locacionais, dedicadas e de infraestrutura. Em relação às físicas, destaca-se o montante de mais de R\$ 5 milhões em empréstimos aos produtores rurais, para aquisição de bens duráveis como ordenhadoras mecanizadas, tanques de resfriamento e melhoria das instalações físicas, efetivados nos últimos 5 anos, pelo Banco do Brasil. A Cosulati também ampliou o seu posto de recebimento de leite em Santana do Livramento, o que também representa um comprometimento com o setor produtivo. O recente anúncio da Coperforte de um investimento de R\$ 10 milhões em uma indústria de beneficiamento de leite no município também é uma possibilidade de fortalecimento da cadeia produtiva (Quadro 7).

As especificidades humanas referem-se à qualificação da mão de obra, que vem ocorrendo ao longo dos últimos 7 anos, com cursos pontuais, como o Programa Mais Leite, as palestras do seminário anual e os dias de campo promovidos pela Emater-RS/Ascar, alertando-se que pelas elevadas distâncias internas no município, esse processo pode ser aperfeiçoado, pois ainda há produtores que não tiveram qualquer tipo de qualificação. A especificidade locacional e de infraestrutura é um dos principais gargalos do APL do Leite, pois o município de Santana do Livramento possui mais de 3 mil quilômetros de estradas rurais, que, na maior parte do tempo, ficam em péssimas condições de trânsito, dificultando a coleta do leite e a chegada dos insumos. Já a especificidade dedicada refere-se aos investimentos realizados pelos produtores e indústrias para atender normas regulamentadoras.

Os estudos de Humphrey & Schmitz (2000) e Gereffi et al. (2005) tratam das cadeias globais de valor, nas quais a presença de grandes empresas, as relações de mercado e a concorrência são predominantes. Esses elementos podem ser relacionados à estrutura de governança do APL do Leite, mas de maneira branda, pois não há a presença de uma grande empresa na região, apesar de a Cosulati ser a grande responsável pela coleta do leite produzido atualmente em Santana do Livramento, ela não exerce seu poder, pois da mesma forma que os produtores rurais, está sujeita

**Quadro 6.** Variável poder.

Fator	Varição encontrada	Evidências
Poder	Distribuído uniformemente	Decisões tomadas coletivamente no grupo gestor do APL.

Fonte: Elaborado pelos autores.

**Quadro 7.** Variável especificidade de ativos.

Fator	Varição	Evidências
Especificidade de ativos	Físicos	Fontes de financiamento para bens duráveis
	Humanos	Atividades para qualificação dos produtores
	Locacionais e de infraestrutura	Carência de investimentos
	Dedicados	Investimentos realizados para atender normas do setor

Fonte: Elaborado pelos autores.

às normas do mercado, em especial a definição de preço pelo mercado, tendo em vista o leite ser considerado uma *commodity*. Portanto, a estrutura de governança que mais se aproxima dos estudos dos autores e presente no APL do Leite é em rede ou cadeia de valor relacional, apesar de estar à mercê da governança de mercado ou da cadeia de valor cativo, pois dependente do preço e da demanda.

Por fim, a governança do APL do Leite também pode ser relacionada com a experiência italiana destacada por Casarotto & Pires (2001) e Casarotto (2003). A forma de governança estabelecida pelo APL do Leite aproxima-se do formato de agência de desenvolvimento, pois articula todos os atores sociais, públicos e privados, envolvidos em torno de um segmento, no caso, o segmento leiteiro, buscando potencializar as ações com vistas ao desenvolvimento da região, expresso na visão e missão do APL.

## 5 Considerações finais

O objetivo principal deste artigo foi analisar a estrutura de governança do APL do Leite de Santana do Livramento à luz de um quadro teórico consistente e atual, com possibilidade de ampliar a compreensão e tecer considerações relevantes sobre o assunto. Cabe ressaltar que a base teórica sobre governança é bastante extensa, não sendo possível neste artigo resgatá-la em sua integridade, portanto trata-se de um estudo de caso em construção e com possibilidade de novas análises baseadas em outras referências.

Inicialmente destaca-se a estratégia de desenvolvimento do APL do Leite de Santana do Livramento, calcada na integração de diferentes atores sociais e em construção coletiva, algo inusitado em uma região que ao longo de sua história deteriorou-se economicamente, apresentando-se carente de iniciativas cooperativas. Um fator importante e controverso, do ponto de vista ideológico, foi a instalação, a partir da década de 1980, dos assentamentos rurais, que trouxeram em maior escala uma população com diferenças regionais, baseadas na pequena propriedade e na diversificação produtiva, justamente o contrário que se apresentava em Santana do Livramento, caracterizada por pecuária extensiva e grandes propriedades.

A produção de leite a partir da instalação dos assentamentos e da constituição da Coperforte trouxe um alento para as famílias assentadas e, conseqüentemente, uma renda mensal familiar, que imediatamente foi percebida pelo comércio da cidade, incentivando inclusive que produtores não assentados ampliassem a produção leiteira, como é o caso dos cooperados da Cooplesa e da Associação dos Criadores de Gado Leiteiro e Produtores de Leite de Santana do Livramento. As diferenças ideológicas presentes no início do processo impediram que o desenvolvimento da produção leiteira fosse mais rápido, mas superadas as divergências iniciais hoje

se percebe que há uma sintonia entre produtores, entidades e governo em torno da importância da cadeia produtiva do leite em Santana do Livramento.

O estudo, outrossim, constatou que o APL do Leite de Santana do Livramento (RS) foi fruto desse processo histórico e das imperfeições do mercado, predominando nele a governança multilateral horizontal (Schmitz, 1999a; Garcia et al., 2004) ou governança público-privada (Humphrey & Schmitz, 2000), mas também se destacando a presença da governança híbrida em determinadas circunstâncias (Grandori & Soda, 1995; Humphrey & Schmitz, 2000).

Ressalta-se que não é possível focalizar um único modelo de governança, como perceptível em grande parte das cadeias globais de valor. A particularidade desse APL é sua constituição colaborativa e de confiança, por entidades públicas e privadas comprometidas com o desenvolvimento da bacia leiteira do município.

O grande comprometimento de ativos específicos por parte das entidades e dos produtores rurais tende a fortalecer a cadeia produtiva, tornando-a mais integrada e impedindo que ações oportunistas e incertezas afetem de forma abrupta o seu desenvolvimento. O recente anúncio de investimento por parte da Coperforte irá alterar de forma considerável a estrutura da cadeia produtiva, pois a Cosulati, hoje maior receptora de leite no município, poderá perder mercado, tendo em vista que a maior produção do município é a dos assentamentos. Mas tendo-se em vista que a produção vem crescendo nos últimos 12 anos, em média, aproximadamente 6,35% ao ano, tudo indica que haverá produção tanto para a indústria da Coperforte como para a Cosulati.

Há que se indicar ao poder público a necessidade de qualificação dos ativos específicos locais e de infraestrutura, com melhores vias de acesso, investimento em meios alternativos de escoamento da produção (ferrovia) e diminuição de impostos para minimizar os custos de deslocamento (tendo em vista Santana do Livramento estar a 500 km do maior centro de consumo do Estado).

A especificidade dos ativos humanos é outro elemento que merece atenção do APL do Leite, tendo em vista que ainda há produtores sem a qualificação e o profissionalismo necessários para a produção de leite de qualidade. A qualificação das pessoas também proporciona a diversificação da produção, beneficiando o produto in natura e produzindo queijos, doces, iogurtes e demais produtos derivados. Igualmente, é importante destacar que Santana do Livramento sofre a concorrência do país limítrofe, o Uruguai, reconhecido pela qualidade dos queijos e doces de leite e, portanto, um excelente exemplo a ser observado.

No que se refere aos aspectos que influenciam na estrutura de governança do APL do Leite de Santana do Livramento, observou-se que a interação entre

ambientes interno e externo e a interação entre a governança se apresentam em níveis satisfatórios. Contudo, no que diz respeito à interação entre empresas e instituições e meios de controle das ações, tais como avaliações e gerenciamento do risco, se necessita de maior atenção, buscando-se desenvolver ações mais proficuas nessas áreas.

Por fim, ressaltam-se as limitações da pesquisa, entre as principais o fato de ser um estudo de caso minimizado pela profundidade, o que não permite fazer inferências sobre a população do APL. Pesquisas futuras sobre o tema aqui proposto são proficuas, tanto do ponto de vista acadêmico como prático para o desenvolvimento dos APL e de políticas públicas, como: a) realizar um estudo longitudinal desse e de outros APL que já possuem um tempo de atividade à luz da teoria institucional, o que permitiria identificar particularidades e novidades em termos de gestão; b) estudo das relações de cooperação e confiança entre os atores sociais; c) estudo das relações entre o desenvolvimento regional, políticas públicas e os APL.

Os benefícios e desafios apontados neste estudo de caso em relação aos APL merecem atenção seja da academia, seja do setor empresarial e do poder público, articulados em torno de uma governança para compreender e fortalecer os sistemas produtivos regionais, principais responsáveis pelo desempenho econômico, avançando da consolidação para a inovação e inserção qualificada nos mercados.

## Referências

- Afonso, R. A., Neves, M. F., & Scare, R. F. (2012). Desafios em planejamento estratégico de APLS. In R. F. Scare, R. A. Afonso & J. C. Lima (Eds.), *Planejamento estratégico em arranjos produtivos locais*. Curitiba: CRV.
- Amato, A. (2009). *Gestão de sistemas locais de produção e inovação (clusters/APLs): conceitos, princípios e aplicações, sistemas de indicadores de benchmarkings, análises e discussões de casos*. São Paulo: Atlas.
- Araújo, M. J. (2009). *Fundamentos de agronegócios*. São Paulo: Atlas.
- Arnouts, R., van der Zouwen, M., & Arts, B. (2012). Analysing governance modes and shifts: governance arrangements in Dutch nature policy. *Forest Policy and Economics*, 16, 43-50. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2011.04.001>.
- Baio, A. (2010). Show me the way: inclination towards governance attributes in the artisanal fisheries of Sierra Leone. *Fisheries Research*, 102(3), 311-322. <http://dx.doi.org/10.1016/j.fishres.2010.01.003>.
- Bleeke, J., & Ernest, D. (2006). Colaborando para competir. In H. Mintzberg, J. Lampel, J. B. Quinn & S. Ghoshal. *O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados* (4. ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Bocquet, R., & Mothe, C. (2015). Can a governance structure foster cluster ambidexterity through knowledge management? An empirical study of two French SME clusters. *Knowledge Management Research and Practice*, 13(3), 329-343. <http://dx.doi.org/10.1057/kmrp.2013.53>.
- Borin, E. C. P. (2006). *O Sebrae e os arranjos produtivos locais: o caso de Nova Friburgo/RJ* (Tese de doutorado). Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Recuperado em 21 de agosto de 2012, de [www.ceap.br/material/MAT23042013210525.pdf](http://www.ceap.br/material/MAT23042013210525.pdf)
- Burns, T. R., & Roszkowska, E. (2011). Legitimacy versus effectiveness: procedural governance integrating expertise and social acceptance of collective decisions. *International Journal of Regulation and Governance*, 11(1), 1-23. <http://dx.doi.org/10.3233/IJR-120098>.
- Casarotto, N., Fo. (2003). Instrumentos de integração e governança em aglomerações competitivas. In *Anais do Colóquio Internacional de Desenvolvimento Local*. Campo Grande: Universidade Católica Dom Bosco.
- Casarotto, N., Fo., & Pires, L. H. (2001). *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana* (2. ed.). São Paulo: Atlas.
- Cassiolato, J. E., & Lastres, H. M. (1999). *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT.
- Cassiolato, J. E., Lastres, H. M., & Stallivieri, F. (2008). Introdução: políticas estaduais e mobilização de atores políticos em arranjos produtivos e inovativos locais. In J. E. Cassiolato, H. M. Lastres, & F. Stallivieri (Eds.), *Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento: experiências políticas*. Rio de Janeiro: E-papers.
- Chabault, D. (2010). Gouvernance et trajectoire des pôles de compétitivité. *Revue Management & Avenir*, 36(6), 130-151. <http://dx.doi.org/10.3917/mav.036.0130>.
- Chen, L. C. (2011). The governance and evolution of local production networks in a cluster: the case of Taiwan's machine tool industry. *GeoJournal*, 76(6), 605-622. <http://dx.doi.org/10.1007/s10708-009-9317-2>.
- Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2016). *Métodos de pesquisa em administração* (12. ed.). Porto Alegre: AMGH.
- Daddi, T., & Iraldo, F. (2016). The effectiveness of cluster approach to improve environmental corporate performance in an industrial district of SMEs: a case study. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 23(2), 163-173. <http://dx.doi.org/10.1080/13504509.2015.1106988>.
- Delgado, M., Porter, M. E., & Stern, S. (2014). Clusters, convergence, and economic performance. *Research Policy*, 43(10), 1785-1799. <http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2014.05.007>.
- Erber, F. S. (2008). Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito.

- Nova Economia*, 18(1), 11-32. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-63512008000100001>.
- Farah, O. E., Camargo, S. H. C. R. V., & Campanário, M. A. (2009). Arranjos produtivos locais: uma contribuição as micro e pequenas empresas na cadeia produtiva canavieira de Piracicaba. *Revista de Administração da UNIMEP*, 7(1), 61-84. <http://dx.doi.org/10.15600/1679-5350/rau.v7n1p61-84>.
- Fossatti, N. C., & Luciano, E. M. (2008). *Prática profissional em administração: ciência, método e técnicas*. Porto Alegre: Sulina.
- Garcia, R., Motta, F. G., & Amato, J., No. (2004). Uma análise das características da estrutura de governança em sistemas locais de produção e suas relações com a cadeia global. *Gestão & Produção*, 11(3), 343-354. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-530X2004000300008>.
- Gereffi, G., & Lee, J. (2016). Economic and social upgrading in global value chains and industrial clusters: why governance matters. *Journal of Business Ethics*, 133(1), 25-38. <http://dx.doi.org/10.1007/s10551-014-2373-7>.
- Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78-104. <http://dx.doi.org/10.1080/09692290500049805>.
- Grandori, A., & Soda, G. (1995). Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms. *Organization Studies*, 16(2), 183-214. <http://dx.doi.org/10.1177/017084069501600201>.
- Gussoni, W. M. S., Weise, A. D., & Medeiros, F. S. B. (2015). Cooperação e governança nos arranjos produtivos locais: o caso das empresas de software no Estado do Paraná. *Desenvolvimento em Questão*, 13(29), 125-157. <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2015.29.125-157>.
- Harvey, D. C., Hawkins, H., & Thomas, N. J. (2012). Thinking creative clusters beyond the city: people, places and networks. *Geoforum*, 43(3), 529-539. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.11.010>.
- Hilb, M. (2009). *A nova governança corporativa: ferramentas bem-sucedidas para conselho de administração*. São Paulo: Saint Paul Editora.
- Humphrey, J., & Schmitz, H. (2000). *Governance and upgrading in global value chains: paper for the Bellagio Value Chain Workshop*. England: Institute of Development Studies. Recuperado em 07 de julho de 2013, de <https://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/jhhs%20Bellagio.pdf>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2013). *Censos agropecuários 1996 e 2006*. Brasília. Recuperado em 15 de julho de 2013, de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>
- Jacometti, M., Gonçalves, S. A., & Castro, M. (2014). Institutional work e conhecimento em redes interorganizacionais: uma proposta para investigar APLs. *Revista de Administração da Mackenzie*, 15(6), 17-47. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-69712014/administracao.v15n6p17-47>.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29-45. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2451.00107>.
- Kim, W. C., & Mauborgne, R. (2005). *Blue ocean strategy: how to create uncontested market space and make the competition irrelevant*. Boston: Harvard Business School Press.
- Lastres, H. M. M., & Cassiolato, J. E. (2003). Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. *Parcerias Estratégicas*, 8(17), 5-29. Recuperado em 08 de setembro de 2013, de [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/viewFile/238/232](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/238/232)
- Markusen, A. (1995). Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. *Nova Economia*, 5(2), 9-44. Recuperado em 31 de julho de 2013, de <http://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2275/1216>
- Marshall, A. (1982). *Princípios de economia*. São Paulo: Abril Cultural.
- Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, J. B., & Ghoshal, S. (2006). *O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados* (L. Rocha, Trad., 4. ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Neto, P., & Serrano, M. M. (2011). Clusters, governance and sustainability. *Journal of Modern Accounting and Auditing*, 7(5), 509-523. Recuperado em 13 de setembro de 2013, de <http://hdl.handle.net/10174/3125>
- Neumann, L., Hexsel, A., & Balestrin, A. (2011). Desafios à cooperação em aglomerados produtivos: um estudo de caso no segmento de malhas do sul do Brasil. *Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, 8(3), 220-230. <http://dx.doi.org/10.4013/base.2011.83.02>.
- Okano, M. T., Vendrametto, O., & Santos, O. S. (2012). How the organization of milk producers in a network of companies improved the productivity. *Journal of Agricultural Science and Technology*, 8(2), 228-236.
- Oliveira, C. M., & Santana, A. C. (2012). A governança no arranjo produtivo de grãos de Santarém e Belterra, Estado do Pará: uma análise a partir do grão soja. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 50(4), 683-704. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032012000400006>.
- Patias, T. Z., De Marco, D., Wittmann, M. L., & Reis Xavier, T. (2015). Uma Análise do Capital Social no Arranjo Produtivo Local do Leite de Santana do Livramento. *Desenvolvimento em Questão*, 13(30), 175-202. <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2015.30.175-202>.
- Pereira, C. C. P., & Guimarães, L. M. (2011). Trajetória e governança do arranjo produtivo local de gemas e artefatos de pedras do Vale do Jequitinhonha e Mucuri em Minas Gerais: uma análise preliminar. In Centro de Tecnologia Mineral – CETEM. *Recursos minerais &*

- sustentabilidade territorial: arranjos produtivos locais* (Vol. 2, pp. 89-114). Rio de Janeiro: CETEM/MCTI.
- Porter, M. (1999). *Competição: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus.
- Raza-Ullah, T., Bengtsson, M., & Kock, S. (2014). The coepetition paradox and tension in coepetition at multiple levels. *Industrial Marketing Management*, 43(2), 189-198. <http://dx.doi.org/10.1016/j.indmarman.2013.11.001>.
- Sampaio, C. A. C., & Alves, F. K. (2013). Arranjo socioprodutivo de base comunitária (APL.com): um projeto piloto na comunidade do entorno da microbacia do Rio Sagrado (Morretes/PR). *Organizações Rurais & Agroindustriais*, 15(1), 30-42. Recuperado em 08 de julho de 2015, de <http://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/645/390>
- Schmitz, H. (1995). Collective efficiency: growth path for small-scale industry. *The Journal of Development Studies*, 31(4), 529-566. <http://dx.doi.org/10.1080/00220389508422377>.
- Schmitz, H. (1999a). Global competition and local cooperation: success and failure in the Sinos Valley, Brazil. *World Development*, 27(9), 1627-1650. [http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00075-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00075-3).
- Schmitz, H. (1999b). Collective efficiency and increasing returns. *Cambridge Journal of Economics*, 23(4), 465-483. <http://dx.doi.org/10.1093/cje/23.4.465>.
- Silva, C. C., Tavares, B., Silva, J. N., & Mesquita, D. L. (2015a). Governança estrutural e processual no arranjo produtivo local de software de Belo Horizonte – Minas Gerais. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, 17(31), 151-164. Recuperado em 21 de dezembro de 2015, de <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/3460/2706>
- Silva, C. C., Tavares, B., & Silva, J. N. (2015b). Governança em APL: ações coletivas, cooperação e coordenação em um APL de software. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 14(2), 105-120. <http://dx.doi.org/10.5585/ijsm.v14i2.2078>.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(1), 17-28. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2451.00106>.
- Storper, M., & Harrison, B. (1991). Flexibility, hierarchy and regional developments: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. *Research Policy*, 20(5), 407-422. [http://dx.doi.org/10.1016/0048-7333\(91\)90066-Y](http://dx.doi.org/10.1016/0048-7333(91)90066-Y).
- Suzigan, W., Garcia, R., & Furtado, J. (2003). Governança de sistemas de MPMEs em clusters industriais. In H. Lastres, J. E. Cassiolato & M. L. Maciel (Eds.), *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Suzigan, W., Garcia, R., & Furtado, J. (2007). Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. *Gestão & Produção*, 14(2), 425-439. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-530X2007000200017>.
- Tahim, E. F., & Araújo, I. F., Jr. (2014). A carcinicultura do nordeste brasileiro e sua inserção em cadeias globais de produção: foco nos APLs do Ceará. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52(3), 567-586. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000300009>.
- Torre, A. (2006). Collective action, governance structure and organizational trust in localized systems of production: the case of the AOC organization of small producers. *Entrepreneurship & Regional Development*, 18(1), 55-72. <http://dx.doi.org/10.1080/08985620500467557>.
- Verschoore, J. R. (2004). *Redes de cooperação: uma nova organização de pequenas e médias empresas no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: FEE.
- White, W. R. (2011). 50 years of productive partnership. *The OECD Observer: Organisation for Economic Co-Operation and Development*, 284, 44-45.
- Williamson, O. E. (1999). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.
- Williamson, O. E. (2012). *As instituições econômicas do capitalismo*. São Paulo: Pezco Editora.
- Yaqub, M. Z. (2010). Relational governance as an antecedent to successful inter-firm relationships. *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, 20, 106-115.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (5. ed.). Porto Alegre: Bookman.