

# Desenvolvimento e governança local: um estudo sobre o Polo Petroquímico do Sul

Rodrigo Foresta Wolffenbüttel<sup>1</sup>

## Resumo

O presente estudo tem como objeto de investigação a recente expansão e transformação do complexo industrial formado pelo Polo Petroquímico do Sul e pelo distrito industrial compartilhado pelos municípios de Montenegro e de Triunfo (RS), bem como a emergência de novas formas de organização institucional na região em seu entorno. Novas plantas industriais, empresas e novas tecnologias surgiram nos últimos anos, transformando a configuração do complexo em relação ao passado. No contexto dessas transformações, observa-se a formação de novos instrumentos de governança local, como conselhos, associações e comitês nos municípios de Triunfo e de Montenegro. Tais iniciativas envolvem diferentes setores da sociedade local, através de ações mais ou menos coordenadas, na busca por maior influência sobre o desenvolvimento da região. Portanto, este estudo focaliza a emergência destas recentes organizações na região e a forma como elas se relacionam com estas transformações produtivas e político institucionais.

**Palavras-chave:** desenvolvimento regional, governança local, distritos industriais.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio grande do Sul (UFRGS).

## Introdução

O estudo em questão trata sobre dois importantes eixos de transformações ocorridas em um complexo industrial e na região em seu entorno; mais especificamente, procura abordar os fenômenos de expansão e reestruturação do complexo industrial do Polo Petroquímico do Sul, localizado junto aos municípios de Triunfo e Montenegro (RS), bem como a emergência de novas formas de organização institucional na região, iniciativas dos atores locais notadamente marcadas por características como a cooperação e coordenação da ação coletiva.

Importantes transformações produtivas concretizaram-se na região através de novas plantas industriais, tecnologias e novas formas de organização e administração das empresas, alterando, assim, de forma significativa, a relação entre os atores econômicos envolvidos no processo de desenvolvimento industrial e regional. Tais alterações oportunizaram, em consonância com o novo contexto político institucional, o surgimento de novas instâncias de coordenação de ação entre atores com interesses comuns. Essas mutações fazem parte de um longo processo de transformação das relações produtivas e institucionais na maioria dos países industrializados.

A proposta deste estudo é abordar a relação existente entre as oportunidades advindas destas novas dinâmicas produtivas e a emergência de novas formas de organização mais participativas na região onde estes aglomerados industriais se instalaram. Utilizando como unidade de análise o complexo industrial do Polo Petroquímico do Sul e a região em seu entorno, mais especificamente em sua relação com os municípios de Triunfo e Montenegro.

O complexo industrial em questão apresenta algumas peculiaridades em relação a outros registros da literatura especializada. Sua configuração possui uma área verde de 3600 hectares que isolam o complexo de possíveis aglomerações urbanas, esta concepção foi elaborada por questões de segurança ambiental, limitando assim o contato e a interação entre o complexo industrial e a comunidade próxima. Apesar disto, sua influência na economia e no ambiente da região é de grande importância para os municípios próximos, principalmente para os municípios de Triunfo e Montenegro. As origens do complexo remontam ao governo militar, suas operações iniciaram, por meio de esforços governamentais, na década de 1980 durante o contexto nacional-desenvolvimentista (ARBIX, 2010). Manteve-se

predominantemente estatal até meados da década de 1990, quando, após os processos de abertura política, ocorreram as ondas de privatizações acompanhadas por processos de “reengenharia” e reestruturações organizacionais que reduziram suas características verticais e de gerenciamento funcional hierárquico. O período após a virada do século foi marcado por grandes movimentos acionários que mudaram substancialmente as características do complexo. Sucessivas trocas de ativos, fusões e incorporações ao longo da década redefiniram o perfil das empresas. Após estas integrações, grande parte das empresas instaladas passou a desenvolver e elaborar dinâmicas similares às globalmente difundidas, marcadas por padrões de qualidade internacionais, flexibilidade do mercado, compromisso com valores sociais e ambientais, articulação em redes e coordenação das relações interfirmas.

Atualmente, o complexo é formado principalmente por empresas petroquímicas que fazem parte de grandes conglomerados multinacionais atuantes em diversos setores. A partir dos anos 2000, recentes políticas de desenvolvimento industrial permitiram a instalação de novas empresas não diretamente vinculadas à cadeia petroquímica na área industrial, ampliando e diversificando o escopo produtivo do complexo em questão.

O curioso e sociologicamente interessante é o surgimento, a partir deste contexto de transformações, de diferentes esforços políticos e institucionais na região, criando-se novos vínculos entre indústria, comunidade e Estado, tais como conselhos comunitários consultivos organizados pelas empresas, comitês de fomento à atividade industrial na região, agendas de desenvolvimento e atos unificados entre trabalhadores de diferentes categorias: O Conselho Comunitário Consultivo é um canal de comunicação voluntário criado em 2003 pelas empresas do Polo a fim de ampliar o diálogo com a comunidade local; no ano de 2012 foi criado um Comitê de Fomento Industrial do Polo Petroquímico (COFIP) formado pelas empresas do complexo, visando estimular o desenvolvimento industrial através da captura de sinergias entre as partes interessadas; há ainda a Agenda Polo Desenvolve, reunião de secretarias municipais, associações de comércio e COFIP que busca promover projetos com objetivos comuns em âmbito regional; e recentemente, através de atos isolados, os sindicatos dos trabalhadores vêm concentrando esforços em ações conjuntas intra e supra região.

Interessaria, portanto, indagar: *de que forma a transformação do contexto produtivo e institucional se associa ao surgimento de novas formas de organização de interesses na região?* Questão esta de grande relevância não apenas para as empresas e os trabalhadores, mas também para os municípios e as comunidades envolvidas no desempenho da região, pois seu desdobramento, ainda que parcial, possibilitaria uma maior compreensão das dinâmicas envolvidas no processo de interação entre estes atores, suas motivações e orientações. Neste sentido, discutir as possibilidades e impasses de instâncias de governança associados à dinâmica de complexos industriais significa chamar a atenção para os processos sociais e, em especial, políticos implicados no mundo da produção.

Ao considerar esse problema de pesquisa, trabalha-se, no desenvolvimento do estudo, com a hipótese de que estas transformações produtivas, no interior do novo contexto político institucional, oportunizariam aos atores locais a formação de instâncias de governança nas regiões. Motivados por interesses distintos (valores, luta/defesa de interesses), atores diversos, interagindo entre si e com atores externos, imersos em um novo contexto econômico-institucional, tenderiam a protagonizar iniciativas que os levariam a estes mecanismos institucionais que visam a influenciar através da participação/ contestação os rumos do desenvolvimento do distrito e da região.

Por sua vez, as informações referentes às respostas dos atores na formação de instâncias de governança foram exploradas através da pesquisa de campo: entrevistas semiestruturadas junto a participantes das organizações selecionadas da região. Estas serviram ao propósito de identificar as características descentralizadas das iniciativas, suas relações com as transformações no contexto do complexo e a forma como os atores locais interpretam estas transformações. Além do uso de boletins informativos, jornais locais, publicações e estatutos/regimentos próprios dessas organizações, tais elementos auxiliaram na descrição e compreensão dos propósitos e dinâmicas destas iniciativas. Por fim, com apoio na interpretação destes dados, buscou-se uma resposta para relação entre estas transformações produtivas e institucionais, a origem destas novas formas de organização de interesses, mais descentralizadas e participativas, e a maneira como se associam.

O artigo apresenta-se da seguinte maneira: Na seção seguinte são apresentados e debatidos os conceitos teóricos relativos às transformações produtivas e a governança, bem como o conceito de estruturas de oportunidades,

central para o debate. No próximo são apresentadas as novas formas de organização regional e sua relação com as transformações produtivas e institucionais. Por fim, nas considerações finais é realizado, com base nas informações apresentadas, um breve balanço do debate e seus apontamentos.

## **Coordenação e governança**

Desde o final do século passado, há grande controvérsia científica sobre o significado e alcance das mudanças nas condições de produção e consumo na sociedade moderna, debatendo-se principalmente se tais mudanças seriam ou não suficientes para configurar um novo paradigma produtivo. Em contraste com os padrões anteriores da grande indústria centralizada de produção em massa, esse novo paradigma seria caracterizado por transformações organizacionais voltadas para a flexibilidade da produção e pelo uso (intensivo e extensivo) de novas tecnologias da informação e comunicação na produção.

O paradigma em questão teria surgido como resposta às constantes alterações nas demandas dos consumidores, tornadas imprevisíveis pela diversificação dos mercados, e aos intensos avanços tecnológicos que tornaram obsoletos os equipamentos de produção com objetivo único. Por sua vez, a redução das distâncias e a ampliação dos mercados, viabilizadas pelas novas configurações tecnológicas e político-econômicas, possibilitaram uma alteração na orientação dos atores sociais em relação a suas bases de referências para além das fronteiras nacionais e, conseqüentemente, expandiram o grau de interação entre estes (CASTELLS, 1999). Estas novas dinâmicas, inseridas neste contexto de mercado globalizado, tenderam a elevar os níveis de competitividade entre as empresas e a exercer maiores pressões sobre diferentes unidades produtivas a fim de readequá-las a estes novos padrões.

Embora haja, na literatura específica, pouco consenso em relação a esse processo, sua definição envolve, na grande maioria das vezes, importantes mutações na dinâmica da produção industrial, expressando-se em transformações tecnológicas, constantes inovações, automação de equipamentos e processos produtivos, e em novos instrumentos de gestão de recursos e de organização do trabalho. Fala-se de reengenharia e de modelos ou sistemas de produção flexível.

Este processo, mais comumente denominado de reestruturação produtiva, insere-se no centro do debate sobre a emergência de um novo paradigma produtivo, destacando-se a perspectiva de que isso pode ser interpretado como uma ruptura em face ao modelo anterior – configurando descontinuidades e novas dinâmicas em relação à atividade produtiva e aos atores envolvidos – ou, de forma distinta, como continuidade dos mesmos tipos de relações econômicas e sociais que subjazem ao processo produtivo capitalista, gerando mais concentração de renda, ampliando as formas de exploração do trabalho, e despolitizando o mundo da produção (GARCIA, 2009).

Estudos sobre as implicações sociais dos processos de reestruturação argumentam sobre uma tendência geral à precarização das formas de trabalho e à despolitização do espaço produtivo e industrial que aniquilaria a capacidade de resistência dos trabalhadores e de intervenção social na esfera produtiva (ARRIGHI, 1997). Contudo, outros estudos indicam uma direção alternativa para estas mudanças. Casos paradigmáticos, como os estudos sobre os distritos industriais do Norte da Itália, ou sobre as redes japonesas de relação interfirmas, baseados na produção flexível, apontam para a construção de novos padrões democráticos de participação institucional e política na atividade produtiva. Desloca-se, assim, o foco de interesse da empresa isolada, para o conjunto de empresas localizadas num mesmo território, chamando-se a atenção para o fator regional como fonte de importantes vantagens competitivas, assim como, para a novidade do grau de coordenação e eficiência alcançado entre os atores econômicos e sociais envolvidos (GUIMARÃES e MARTIN, 2001). No Brasil, são emblemáticas as experiências de contestação política e social e de governança regional, surgidas mais recentemente no ABC Paulista (RODRIGUES e RAMALHO, 2007). Outros trabalhos, como o de Ramalho e Santana (2006), vão ainda mais longe e exploram a formação de iniciativas de mobilização e intervenção da sociedade, a partir da instalação de novos distritos industriais flexíveis, na política industrial e no fomento de atividades de colaboração, visando o desenvolvimento da região investigada.

Parte integrante de um novo contexto institucional e econômico, estas formas de colaboração mais “propositivas” são concretizadas através da formação de novas instâncias de governança, elaboradas com a participação de atores locais diretamente interessados e sob a forma de conselhos, comitês, câmaras e consórcios. Fortemente marcadas por características como a interdependência dos

atores (grupos) econômicos envolvidos, horizontalidade de suas estruturas e a efetiva participação de todos os interessados, estes mecanismos de governança supõem elevados graus de coordenação, eficiência e equidade nestas iniciativas, de maneira geral, buscando uma participação ativa nos processos de decisão e um relativo grau de influência nos rumos do desenvolvimento da região.

Nesta mesma direção, o conceito de governança possui um escopo relativamente novo e amplo, reflexo de uma série de transformações ocorridas no contexto institucional e produtivo ao redor do globo nas últimas décadas, tendo a descentralização política e econômica como norte. De maneira geral, a noção expressa uma transição na forma de organização e administração de complexos de atividades de diversas naturezas em direção a novas formas de coordenação da ação coletiva, em oposição a antigos modelos autoritários e centralizadores.

Em meados da década de 1990, agências internacionais de financiamento (Banco Mundial, 1992), preocupadas com as condições de sustentação das políticas de ajuste econômico em contextos democráticos, elaboraram estudos que definiram e associaram o conceito de governança não apenas ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento do país em direção ao desenvolvimento, mas também à questão normativa do “bom governo”, baseado em princípios democráticos e de equidade social. Isso ultrapassou o marco operacional da eficiência e das características da máquina do Estado e passou a considerar “questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (SANTOS, 1997, p.4). Convém lembrar que esta origem associa-se intimamente com a crise do Estado moderno e a onda neoliberal, crítica ferrenha da ineficiência das estruturas burocráticas estatais frente às dinâmicas do mercado, mas que, por outro lado, promoveu um acalorado debate com a teoria sociológica, que rejeitou o mercado como resposta única para os problemas do setor público. Alguns interlocutores mais institucionalistas chegaram a aceitar...

Os argumentos neoliberais a respeito da natureza inflexível e irresponsiva das hierarquias, mas, em vez de promoverem os mercados, eles apelam para as redes como uma alternativa adequadamente flexível e responsiva baseada no reconhecimento de que os atores sociais operam em relações estruturadas. Eles argumentam que a eficiência e a eficácia derivam de relações estáveis caracterizadas pela confiança, pela participação social e pelas associações voluntárias. Em sua perspectiva, embora as hierarquias possam fornecer um contexto para a confiança e a estabilidade, o seu

tempo já passou, pois não se ajustam à nova economia global baseada no conhecimento (BEVIR, 2011 p.108).

Esta concepção refere-se especificamente a um nível meso de governança, na relação entre governo nacional “reinventado” e sociedade civil, e busca capturar o movimento das formas de organização e ação pública que partem de estruturas hierárquicas e burocráticas em direção aos mercados e as redes. Porém, recentemente, a literatura especializada de diversas áreas passou a utilizar o ideal de governança em diferentes níveis, desde o nível macro com a “governança global” até o micro com os debates sobre “governança corporativa”. Para o estudo em questão focaremos nossa atenção sobre os níveis de governança setorial e regional.

A mencionada crise do Estado moderno deriva supostamente de um conjunto de fatores que nas últimas décadas reduziu a autonomia dos Estados nacionais, fruto de um crescente descompasso entre as dinâmicas produtivas e financeiras transnacionais e as instituições econômicas e regulatórias nacionais, baseadas e promotoras das empresas de produção em massa localizadas no âmbito de suas fronteiras. Esta perda da autonomia nacional foi fortalecida por uma onda de descontentamentos e expectativas geradas pela redução das fronteiras e aumento da competitividade internacional, criando um ambiente de insegurança e risco no âmbito doméstico, mas por sua vez também possibilitou a criação de novos espaços para novas instâncias de poder político e econômico além do Estado Nacional (CASTELLS, 1999).

No Brasil, os avanços democráticos promulgados pela Carta Constitucional de 1988, viabilizados através das constantes lutas de setores da sociedade pela abertura democrática e maior participação popular no final do século passado, possibilitaram uma maior autonomia e poder de decisão às dimensões subnacionais da Federação, convertendo-as em indutores de políticas de desenvolvimento regional. Esta nova orientação institucional foi ao encontro de uma nova postura, menos “reativa”, dos atores políticos, sociais e produtivos, mais abertos ao diálogo e ao consenso (LIMA, 2009). Essa alteração deve-se em parte a outra importante modificação no contexto histórico do conceito, as transformações estruturais e organizacionais da indústria mencionadas anteriormente. Não apenas o Estado era centralizador e regulador das formas organizacionais de comando e controle, grande parte da indústria nacional era baseada no modelo da grande empresa paternalista. Ou seja, o espaço para a participação da sociedade nestas instâncias produtivas era



reduzidíssimo, o que permitia uma relação também reduzida, em grande medida marcada por um confronto pela manutenção e extensão de direitos associados à cidadania do trabalhador (GUIMARÃES e MARTIN, 2001).

Entretanto, cabe aqui salientar, o conceito envolve não apenas estas transformações nas configurações politico-institucionais, fundamentais para compreender os condicionantes da atuação e organização dos atores sociais, mas também mudanças na forma como os atores interpretam estas oportunidades e constrangimentos institucionais. Processo que envolve esta interpretação dos recursos e limitações, diretamente vinculados aos padrões de organização social historicamente constituído, em direção a formas de atuação menos centralizadas e hierárquicas (CORTES e SILVA, 2009). Ou seja, os atores sociais são “reflexivos, fazem escolhas entre oportunidades de ação e estratégias a serem adotadas levando em conta a possibilidades limitadas pelas condições institucionais em que agem e os contextos conjunturais em que se encontram” (CORTES e SILVA, 2009, p. 414). Esta concepção teórica das estruturas de oportunidades políticas (EOP) auxilia na compreensão deste movimento, pois, envolve além das mencionadas transformações na configuração politico-institucional o papel decisivo dos atores sociais nestes processos de descentralização, interpretando-os e os promovendo/contestando através de suas motivações, interesses e contextos socioculturais.

Portanto, a expressão máxima do conceito trata sobre estas relações entre governo “reinventado”, indústria “reestruturada” e sociedade civil, focando as iniciativas e esforços dos diferentes atores sociais através de seus representantes, associações, sindicatos e colegiados, visando a formas de ação descentralizada e coordenada, capazes de influenciar conjuntamente os rumos das políticas públicas. No caso deste estudo, buscou-se iniciativas de natureza similar, porém voltadas para uma localidade específica (marcada por um empreendimento industrial de grande porte) que visem a, através de sua ação coordenada, influenciar os rumos do desenvolvimento da região. Uma das iniciativas mais bem sucedidas nesta direção, a Câmara Regional do ABC, não por acaso denominada “consórcio regional”, surgiu justamente no âmbito destas novas relações e teve entre seus principais objetivos superar os antagonismos existentes entre setores historicamente divergentes, encerrar antigas práticas corporativistas das categorias e formular uma resposta articulada dos diversos atores (municípios, sindicatos e empresas) frente a

uma tendência declinante do setor automobilístico e uma ameaça de crise econômica na região (LIMA, 2009).

A governança pode, pois, ser definida como uma forma de coordenação entre atores interdependentes, que lidam com questões de ação coletiva e de cooperação, baseada em pressupostos de que esta “coordenação de um complexo de atividades, públicas e/ou privadas, se constitui no modo mais fácil de assegurar sua execução com eficiência” (GUIMARÃES e MARTIN, 2001, p.13). Isso implicaria também o desenvolvimento de certo grau de participação e equidade, estimulando o debate sobre sua contribuição, ou não, para o sucesso das aglomerações produtivas. Esta definição, porém, não elimina a possibilidade de conflito, pelo contrário reforça a ideia de que o desenvolvimento econômico é um fenômeno sujeito a contestação política e econômica, mas sugere que a “unidade básica de análise seriam os atores econômicos locais e as redes sociopolíticas formadas por eles, que conformariam um padrão particular de desenvolvimento” (RAMALHO e SANTANA, 2006, p.14). Este padrão particular de desenvolvimento seria expresso através de diferentes instâncias de governança. O referido caso do ABC Paulista é um exemplo extremo de instância de governança, lá novas institucionalidades possibilitaram a construção de espaços públicos para pacto de interesses sociais distintos e por vezes até mesmo conflitantes, que ultrapassam diretrizes setoriais e incorporam estratégias multipartitites do desenvolvimento local (GUIMARÃES, COMIN e LEITE, 2001).

### **Instâncias de governança na região**

Situado nos limites mais distantes de suas zonas urbanas, o complexo produtivo do Polo Petroquímico, é uma importante fonte de recursos e empregos para os municípios de Triunfo e Montenegro. Portanto, trata-se de uma aglomeração produtiva que se relaciona com duas administrações municipais: do lado de Triunfo, encontram-se as empresas de logística, de primeira e segunda geração, o Polo Petroquímico propriamente dito; já no território de Montenegro, estão instaladas as principais empresas de terceira geração e de fora da cadeia petroquímica.

Entretanto, devido as suas diferentes trajetórias, os dois municípios apresentam restritas características comuns. Triunfo é uma cidade histórica, tendo suas atividades econômicas tradicionalmente voltadas para a agropecuária. Teve,

contudo, suas arrecadações de tributos bruscamente elevadas após a inauguração do Polo nos anos 1980. Pouco diversificada economicamente, depende em grande medida do repasse dos tributos derivados dos impostos sobre a circulação dos produtos petroquímicos. Recursos estes que sofreram grandes reduções devido ao recente processo de integração das empresas de primeira e segunda geração. Montenegro, por sua vez, apresenta uma economia muito mais diversificada e menos dependente em relação ao complexo industrial, fonte de recursos relativamente nova e menor em seu balanço econômico.

Logo, percebe-se estar diante de uma situação complexa, há uma pluralidade de atores imbricados nesse experimento industrial: capital nacional e estrangeiro, grandes e pequenas empresas, recursos públicos e privados, municípios com distintas trajetórias históricas, movimentos ambientais, sindicatos de trabalhadores, entre outros. Entretanto, apesar destas significativas diferenças, fatores derivados do complexo industrial têm impulsionado a convergência de interesses e atuação entre os diversos atores sociais da região. Questões como desenvolvimento, saúde, meio-ambiente, segurança, infraestrutura, logística/vias de acesso e transporte, educação e formação de trabalhadores, mobilizaram recentemente grupos locais em direção à criação de novas formas de ação coletiva. Estas novas organizações são iniciativas de diferentes atores locais, mais ou menos envolvidos nos processos produtivos do complexo, que buscam através destes espaços de discussão a realização de objetivos comuns. Diferentes entre si, as respostas institucionais formuladas pelos diversos atores coletivos da região apresentam diferentes objetivos, estruturas, recursos e estratégias de atuação, divergências que concorrem para uma visão não unívoca dos rumos do complexo e região.

Por isso optou-se, entre as iniciativas observadas, por diferentes respostas formuladas recentemente por estes diferentes atores. Foram selecionados como representantes destas novas formas de organização institucional na região: o Comitê de Fomento Industrial do Polo (COFIP), a Agenda Polo Desenvolve, o Conselho Comunitário Consultivo (CCC), e a Unidade dos Trabalhadores Petroquímicos (UTP). A seguir, é apresentada a descrição de cada uma destas iniciativas, formuladas com apoio nas entrevistas realizadas junto a seus membros, e a percepção dos atores locais frente às transformações e suas organizações.

## *Coordenações entre Empresas: o Comitê de Fomento Industrial do Polo Petroquímico (COFIP)*

Planejado e concebido no ano de 2012, o Comitê de Fomento Industrial do Polo Petroquímico (COFIP) é uma iniciativa das empresas do Polo Petroquímico do Sul. Foi organizado visando à captura de sinergias e otimização de recursos que possibilitem uma maior competitividade para as empresas da região. O COFIP foi inspirado em experiências de mesma natureza, bem sucedidas e realizadas em outros Polos Petroquímicos do país (Bahia e São Paulo). O comitê possui a natureza jurídica de associação de fins não econômicos, sem cunho político ou partidário, tendo sua sede no Parque de Proteção Ambiental em Triunfo. É constituído pela associação das empresas petroquímicas do Polo (estas são sócias fundadoras do comitê), e, recentemente, após consolidação do projeto, passou a contar, também, sob o caráter de membros contribuintes, com as principais empresas de Montenegro, ampliando significativamente seu escopo e possibilidades de atuação na região.

Entre os principais objetivos declarados pelo comitê verifica-se a atuação como articulador de iniciativas empresariais compartilhadas, visando a contribuir para o desenvolvimento sustentável das empresas associadas através: da elevação do desempenho e competitividade dos processos pela sinergia e integração das soluções; da articulação com instituições de fomento ao desenvolvimento econômico ou inovação em cadeias produtivas; da representação na defesa de seus interesses perante instituições governamentais, comunidade e outros segmentos relevantes da sociedade; e ações de responsabilidade socioambiental articuladas na região de atuação, consolidando a imagem positiva das empresas na região e no mercado. Entretanto, a concepção do comitê orienta-se por meio de comissões técnicas e grupos de trabalho, organizados por representantes vinculados às empresas. Estas comissões multidisciplinares – algumas anteriores a formação do comitê, mas limitadas em sua abrangência pretérita – dividem-se em temas como Requisitos Legais e Voluntários; Gestão Ambiental; Recursos Humanos; Utilidades; Logística e Infraestrutura. Ou seja, todas visam à integração de esforços na busca por maior eficiência e objetivos comuns, tal como a geração de transbordamentos e externalidades (DONER e HERSHBERG, 2001).

Estruturado através de órgãos sociais permanentes, o COFIP trata-se de uma instituição participativa, em que todos os membros associados são contribuintes corresponsáveis e demandantes ativos. Na perspectiva apresentada pelos interlocutores entrevistados, a principal motivação para a criação deste tipo de comitê é devida à necessidade de haver um organismo capaz de representar estas empresas, mas, sobretudo um organismo capaz de realizar a catálise entre os temas de interesse comum. Portanto, um comitê que integrasse algumas iniciativas já existentes e as ampliasse sob um mesmo corpo organizado. Estas iniciativas já existiam entre as empresas do Polo - tais como os programas de apoio mútuo em emergências, as comissões de gestão ambiental, de recursos humanos e os grupos que tratavam das questões de natureza legal (NR's e Certificados) – relacionando-se com outras comissões externas e estabelecendo com elas parcerias horizontais. Porém, tais mecanismos atuavam de forma independente entre si, de maneira pouco sinérgica e limitando-se ao escopo proposto. Portanto, o comitê surgiu como uma forma de integrar e coordenar estas iniciativas, expandindo-as para outras indústrias da região e para outros temas de interesse comum.

Contudo, esta necessidade tornou-se presente somente após o processo de privatização e reestruturação. Até então a Copesul, principal empresa do complexo, baseada em sua trajetória estatal, provia e organizava grande parte das questões de interesse geral. Embora isso implicasse em menor custo para as demais empresas, acabava, segundo entrevistados, restringindo a participação e a integração destas empresas nos processos decisórios.

O que a Copesul fazia era o seguinte: ela entendia que precisava ser feito e fazia, assumia esse custo e todo o resto. Tinha duas conseqüências. A boa era que não pagava por isso e a ruim é que não participava, não influenciava e nem tão pouco integrava. Eu acho que era uma medida importante, mas essa, ela é mais sinérgica, ela é mais completa. Agora tem quatorze Diretores Industriais numa mesa do conselho, aí tu começa a colocar na mesa temas, tu bota um debate e a agenda de consenso ela pode ser diferente do que se fosse conduzida por um CNPJ só. (A, membro do COFIP).

Esta transformação passa também pela mudança na forma de se relacionar destas empresas – integradas a grandes grupos orientados internacionalmente e voltados para práticas mais eficientes – e pela percepção da necessidade de tornarem-se atores ativos no desenvolvimento e promoção de ações de interesse comum, sobretudo nas ações que se referem a valores amplamente aceitos na

sociedade. Somado a isto, a diversificação e ampliação dos processos produtivos também surge como um fator motivador, uma vez que estas novas empresas, também interessadas nestes temas comuns, ampliam o escopo do comitê e fortalecem a necessidade de coordenação destas diferentes ações.

Por fim, convém salientar as alterações no contexto político institucional, políticas governamentais que incentivam este tipo de iniciativa através de programas setoriais, de fomento a inovação e incentivos fiscais. Além dos atrativos em vista possibilitados através do comitê, tais como a redução de custos com a integração de serviços, promoção de melhorias estruturais e logísticas, desenvolvimento de novas tecnologias com os centros de inovação e a conseqüente elevação da competitividade das empresas integrantes. Competitividade alcançada através da mencionada eficiência (GUIMARÃES e MARTIN, 2001) nas parcerias e conexões estabelecidas entre estas empresas associadas e nas suas relações com as pequenas e médias empresas de fornecedores e prestadores de serviços.

#### *Estado, empresas e sociedade: Agenda Polo Desenvolve e Conselho Comunitário Consultivo*

Também formulada em 2012, trata-se da iniciativa mais próxima de um “consorciamento regional” (LIMA, 2009), pois se verifica um espaço institucional mais amplo do que os mecanismos de governança anteriormente descritos, e que integra um número maior de atores e temáticas concernentes ao planejamento local (GUIMARÃES e MARTIN, 2001). Porém, apresenta, ainda, uma distância considerável em relação experiências como a Câmara Regional do ABC. Aqui se encontram integrados através de seus representantes o COFIP, as Associações de Indústria e Comércio dos municípios de Triunfo, Montenegro e Nova Santa Rita, e as Secretarias de Indústria e Comércio destes municípios. Portanto, trata-se de uma iniciativa sem a presença de um dos elementos mais marcantes deste tipo de organização: os sindicatos trabalhistas. Estes orientam sua atuação através de outros círculos de relações, tratados devidamente na próxima seção.

Elaborada a partir dos interesses comuns definidos pelos integrantes, a agenda está voltada para temas como mobilidade urbana, segurança público-privada e qualificação profissional de pessoas. Ou seja, temas de interesse público que, na visão dos envolvidos, apresentam deficiências na relação com o complexo

industrial. Seus objetivos seriam discutir e localizar estes pontos de melhoria, debatidos através de reuniões bimestrais, e atuar conjuntamente sobre estas questões, ampliando a integração e o envolvimento do complexo com a região. Esta atuação envolveria parcerias com agentes externos, tais como instituições de pesquisa no desenvolvimento de projetos de mobilidade urbana; instituições de ensino na qualificação da mão de obra demandada; e agências estatais na expansão da rede de segurança pública. Portanto, pode ser considerado um espaço participativo, resultado de parcerias horizontais.

Entretanto, trata-se de uma iniciativa ainda incipiente, recém-formulada e ainda em organização. Não possui propriamente uma estrutura fixa, aproximando-se mais de um fórum de discussão periódico do que de uma organização permanente. Porém, nem por isto menos efetiva em seus objetivos. Entre seus projetos concretos encontram-se a criação de um Centro de Treinamento Integrado na área do Distrito Industrial, um Polo Logístico de Transportes e o monitoramento eletrônico das vias públicas no entorno do complexo. Todos são iniciativas vinculadas ao governo do Estado. Essas demandas tenderiam a atender os anseios das populações dos municípios por mais integração e participação nas carreiras e desdobramentos do complexo industrial, e ao mesmo tempo concorreriam para a redução no custo fixo das empresas, incrementando a competitividade da região. Envolvendo assim “transbordamentos” de aspectos extra-econômicos e aproximando-se do ideal de desenvolvimento regional descrito por Pires (2007). O relato de um integrante da Agenda ilustra bem este aspecto.

Tem uma demanda muito clássica desde sempre e agora está reforçada. O que os municípios querem? Eles querem que os habitantes participem mais efetivamente nas carreiras da indústria. Ou seja, eles entendem que podem estar aportando competência e por consequência levando renda para essas cidades. E aí que tem essa agenda em desenvolvimento com o SENAI. Por que como a nossa carreira aqui é preponderantemente técnica, seja de engenharia ou de nível médio, ela precisa ter formação atrás. Por que é uma indústria de processo e tu tens que atrair os melhores talentos pra cá. Então essa é a agenda que acabou fortalecida junto com o SENAI, mas nós não vamos ver no curto prazo talvez a gente vá ver isso aí em 5, 6, 10 anos o resultado prático. O indicador mesmo é muito simples. Pega as linhas do administrativo, 36 linhas, quantas linhas para os três municípios? Tem duas linhas para Montenegro, que eu acho que teve uma vocação já diferenciada, uma linha de van para Nova Santa Rita e um ônibus vazio para Triunfo. E o que a indústria ganha além de imagem e de desenvolver os municípios? Custo, tudo em logística é uma relação entre quilômetro e modal, então tu tens uma Porto Alegre com roteiro de 66 quilômetros e um roteiro ao lado aqui com 30, é a metade, então quanto mais isso crescer nós vamos ajudar os municípios e vai acabar também trazendo uma competitividade para

custo de transporte que é um custo fixo (S, integrante da Agenda Polo Desenvolve).

Por sua vez, o surgimento desta iniciativa vincula-se não apenas ao fortalecimento desta concepção mais integradora, derivada de um modelo de “desenvolvimento endógeno”, mas também da elaboração de programas setoriais e políticas públicas voltadas para o incentivo a propostas de formação de Arranjos Produtivos Locais (APL's). Estes programas fornecem recursos que podem ser acessados mediante o enquadramento das propostas as suas diretrizes, como a geração de emprego e renda, a relevância histórica, social e cultural do arranjo para a região, os vínculos com outros programas públicos, e a coordenação e existência de entidades associativas voltadas para o desenvolvimento do APL.

Caberia mencionar também o Conselho Comunitário Consultivo, um canal de comunicação entre as empresas do Polo e a comunidade das três cidades vizinhas do complexo (Triunfo, Montenegro e Nova Santa Rita). Seu principal objetivo é facilitar o acesso da comunidade à informação relativa ao complexo industrial por meio de seus representantes. Estes atuam como ponto de contato entre as empresas e a comunidade local, principalmente em questões relativas à segurança, saúde e meio ambiente. Elaborado a partir do programa de Atuação Responsável da associação das empresas químicas, deve ser encarado como resultado institucional de pressões sociais e políticas para que as empresas prestem contas à sociedade.

Visto isto, torna-se claro o recente esforço de planejamento mais amplo para a região. Através de uma visão enriquecida, diferentes atores locais elaboram novas estratégias de desenvolvimento econômico: grandes empresas, principais promotores da iniciativa, buscam novos objetivos que vão além das cadeias produtivas e as impõem a estabelecer novas relações com os atores locais. Estes, por sua vez percebem nestas iniciativas oportunidades de desenvolvimento e participação nos processos decisórios.

#### *Organizações dos trabalhadores do complexo: Unidade dos Trabalhadores Petroquímicos (UTP)*

Os trabalhadores e suas instituições representativas não se encontram presentes em nenhuma destas novas formas de organização mencionadas acima. Contudo, isto não significa que estes estejam desmobilizados, ou desinteressados



nos processos em vista, pois, apesar das importantes diferenças, elaboraram outras formas de organização descentralizadas e participativas. Formas que possuem um caráter transitório, que são construídas e organizadas conforme a situação e a demanda.

Estas organizações surgem a partir de contextos específicos: quando há necessidade de uma grande mobilização em torno de uma grande “injustiça”; para tornar público grandes acidentes ambientais, ou situações potencialmente perigosas; em casos de denúncias de emergências de grande porte; e em contextos de relevantes omissões legais por parte das empresas. Portanto, esta forma de organização assemelha-se mais a uma rede de apoio mútuo entre entidades de classe, acionada conforme a demanda, do que a uma estrutura permanentemente organizada e sediada, constituindo-se como alternativa mais flexível e responsiva frente às dinâmicas atuais (BEVIR, 2011). Porém, uma rede limitada, constituída por poucas entidades locais e algumas da região metropolitana, as principais são o Sindipolo, Sindiconstrupolo e Sindicato dos Metalúrgicos de Canoas.

Organizados a partir desta solidariedade de classe, atuam principalmente através de mobilizações e denúncias públicas, atos organizados coletivamente que visam a dar publicidade e relevância a suas causas. No caso mais recente (10/10/12), foi organizada uma manifestação que uniu diversas categorias na via de contorno (acesso ao complexo) contra os acidentes, com fatalidades, ocorridos em uma das empresas. Para tanto, contam com apoio de parcerias em canais de comunicação (jornais e rádios) e trabalham de forma articulada com órgãos estatais, principalmente com a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Estado, órgão fiscalizador e mediador das relações de trabalho<sup>2</sup>.

Esta coordenação das ações ocorre preferencialmente no nível local e entre as entidades de classe do Polo Petroquímico, a maioria das ações articuladas entre entidades de classe ocorrem em nível regional, por meio do Sindipolo, sindicato mais ativo e estruturado da região. No ano de 2012 foram realizados três grandes atos unificados, paralizações e mobilizações que tinham por objetivo chamar atenção para situações julgadas inadequadas pelos sindicatos (acidentes com fatalidades, demissões de sindicalistas e incidentes com riscos ambientais

---

<sup>2</sup> Em outro recente caso, emissão de gases por falha na estrutura de um tanque de nafta, os sindicatos atuaram como interlocutores diretos do SRTE, denunciando condições e solicitando participação nas comissões de investigação.

ampliados). Contudo, os fóruns criados após estas “denúncias” não possuem o mesmo caráter participativo das iniciativas observadas anteriormente. Segundo os entrevistados, as empresas não percebem os sindicatos como aliados neste processo de crescimento, mas sim como adversários. Na concepção de um dirigente sindical:

Para a sociedade é importante que as empresas cresçam, é necessária a geração de empregos, receitas. O que se quer hoje é um processo mais transparente e mais sustentável de crescimento e para que isso aconteça é necessário que haja uma aproximação entre as entidades que representam tanto os trabalhadores quanto os acionistas. O que não pode acontecer são ações individualizadas porque para que se tenha um resultado não basta só ter o capital é preciso também da força de trabalho e essa força de trabalho precisa ser valorada, reconhecida. E isto talvez em outro momento se consiga ter uma aproximação mais efetiva da empresa com os representantes dos sindicatos e dos empregados para que se possa trabalhar com um objetivo único que é o crescimento da empresa sem que haja perda das garantias de segurança, das garantias de direito dos trabalhadores (L, dirigente sindical).

A origem desta forma de atuação remete às transformações ocorridas nos processos de reengenharia e flexibilização, que culminaram com as terceirizações em massa e com a desagregação dos sistemas de fornecimento e prestação de serviços. Fatores que alteraram bruscamente a distribuição de forças na disputa entre empregadores e trabalhadores, provocando uma drástica redução nos quadros contratados diretamente. Esta desagregação acabou com a representação maciça de um único sindicato forte e estruturado, obrigando as entidades de classe a se articularem nestes movimentos em redes entre sindicatos e representações diversas, em busca de um maior poder de persuasão. Além disto, a ampla utilização de novas formas de gerenciamento e a conseqüente perda de espaço das relações sindicais no interior das empresas impulsionou os sindicatos a buscar novas forças através da ação coordenada conjunta e da união com outras entidades representativas dos trabalhadores, mas também os motivou a levarem suas disputas para a arena pública, fazendo uso do zelo das empresas por suas imagens como ponto frágil para atingir seus objetivos.

Muitas vezes a gente procura ter atuações trazendo a mídia, tem que ter visibilidade. Hoje a gente entende que não adianta tu fazer movimentos dentro do seu espaço se tu não deres publicidade. Tem que dar visibilidade e nesse processo de visibilidade necessariamente a mídia tem que estar junto. Hoje, o nosso campo de batalha está muito mais nas mídias do que dentro do chão de fábrica, porque o que mais preocupa as empresas hoje é

quando tu traz um fato relevante para a comunidade local ou comunidade nacional. E a mídia é um caminho obrigatório. (L, dirigente sindical).

Por conseguinte, o que se percebe com esta organização é uma relativa dissociação das iniciativas observadas anteriormente, todas se organizam de forma mais ou menos participativa e descentralizada, mais fluída ou mais estruturada, e todas fazem amplo uso de parcerias horizontais interorganizacionais, porém não há um espaço comum de discussão que integre todas estas propostas. Com isso, pode-se sugerir que as diferentes transformações nas dinâmicas produtivas concorreram para diferentes respostas dos atores locais na formação de novas formas de organização descentralizada, porém, não contribuíram necessariamente para a formação de um espaço institucional capaz de abranger todas as possibilidades de interesses sociais distintos, como ocorre na experiência do ABC paulista.

Quadro 1 – Iniciativas Organizacionais, objetivos e ano de inauguração

<b>Iniciativas Organizacionais</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Ano</b>
Conselho Comunitário Consultivo (CCC)	Estreitar laços com a comunidade.	2003
Comitê de Fomento Industrial do Polo Petroquímico do Sul (COFIP)	Desenvolver soluções integradas visando à competitividade das empresas.	2012
Agenda Polo Desenvolve (APD)	Coordenar e integrar complexo e região abordando questões públicas e privadas.	2012
Unidade dos Trabalhadores Petroquímicos (UTP)	Defender interesses dos trabalhadores, denunciar e fiscalizar práticas das empresas.	2010

Fonte: Elaborada pelo autor.

### **Considerações finais**

Estas transformações produtivas e institucionais observadas e suas consequências para a sociedade e comunidades próximas inserem-se no centro de um importante debate teórico, com relevantes implicações práticas. Seus desdobramentos fornecem bases para a formulação de políticas públicas, orientam ações estratégicas e enviam futuras perspectivas que se debruçarão sobre o tema. Porém, são frutos de um amplo e heterogêneo processo, marcado e discutido por suas desiguais formas de manifestação, pois não se propagam num vácuo

institucional-cultural. Ao contrário ocorrem no contexto de uma localidade específica, no interior de uma estrutura de relações pré-existentes que interferem diretamente nos desdobramentos do processo. Contudo, aqui nos interessou uma forma particular, recorrente em algumas outras situações apresentadas pela literatura (RODRIGUES; RAMALHO, 2007; RAMALHO; SANTANA, 2006), marcada pelo surgimento de novos espaços públicos de debate, por formas de organização participativas mais descentralizadas, horizontais e abrangentes. Formas de governabilidade que envolveriam diferentes atores sociais e amplas temáticas voltadas para questões de planejamento local. De forma mais direta, porém menos precisa, tratou-se “sobre as conexões possíveis entre a regionalização da economia e a descentralização dos sistemas políticos” (DONER; HERSHBERG, 2001, p.223).

Contudo, ao contrário do apresentado pela literatura referida, a ausência de um espaço institucional amplo capaz de abranger todos os interesses sociais distintos, ressalta a relevância da percepção dos atores locais em relação a estas transformações produtivas e institucionais. Ou seja, a novidade destas experiências, decorrentes da diversidade de transformações ocorridas no complexo e nas relações políticas e produtivas, envolveria uma pluralidade de atores, grupos sociais e interesses em jogo, capazes de conformar situações de coordenação paralelas, ou até mesmo opostas. Estes atores interpretariam as estruturas de oportunidades e as ferramentas institucionais de forma similar, porém não necessariamente compartilhariam de um espaço comum de discussão. Elaboram estratégias de ação semelhantes, porém, não integradas sob um mesmo espaço.

Portanto, com base nas observações realizadas, haveria uma tendência à formação de instâncias de governança nas regiões onde estas novas relações produtivas e institucionais ocorrem, estas atuariam como promotores de uma nova estrutura de oportunidades. Como um elemento novo na arena de disputas regionais, capaz de alterar o arranjo político estabelecido com base em formas de organização mais centralizadas e autoritárias. Porém tratar-se-ia de um elemento motivador, mobilizador de iniciativas até então não exploradas sob os padrões de organização social historicamente construído das comunidades da região. Fenômeno que reafirmaria a importância do contexto sociocultural para as questões do mundo da produção e da economia.

## Referências

ARBIX, Glauco. Caminhos cruzados: rumo a uma estratégia de desenvolvimento baseada na inovação. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 87, Julho de 2010.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. 3ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

BEVIR, Mark. Governança Democrática: Uma genealogia. **Revista Sociologia Política**. V.19, N.39, p.103-114. Curitiba, junho de 2011.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede: A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. V.1. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CORTES, Soraya Vargas; SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil, instituições e atores estatais: o que condiciona a ação de atores sociais em fóruns participativos? In: ALONSO, José Antonio F. et al (orgs). **Território economia e sociedade: Transformações na região metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE, 2009.

DONER, Richard F.; HERSHBERG, Eric. Produção flexível e descentralização política nos países em desenvolvimento: afinidades eletivas na busca da competitividade. In: GUIMARÃES, Nadya Araujo; MARTIN, Scott (Org). **Competitividade e Desenvolvimento: Atores e Instituições Locais**. São Paulo: SENAC, 2001.

GARCIA, Sandro Rudit. Global e Local: o pólo automobilístico de Gravataí. São Paulo: Annablume, 2009, 310p. **(Coleção TC – Trabalhos e Contemporaneidade)**

GUIMARÃES, Nadya Araujo; COMIN, Álvaro A. LEITE, Márcia de Paula. Por um jogo de soma positiva: conciliando competitividade e proteção ao emprego em experiências inovadoras de negociação no Brasil. In: GUIMARÃES, Nadya Araujo; MARTIN, Scott (Orgs.). **Competitividade e Desenvolvimento**, atores e instituições locais. São Paulo: SENAC, 2001.

GUIMARÃES, Nadya Araujo; MARTIN, Scott (Orgs.). **Competitividade e Desenvolvimento**, atores e instituições locais. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

LEITE, Márcia De Paula. Trabalho e sociedade em transformação. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 4, dez. 2000.

LIMA, Raphael Jonathas da Costa. Capital social e desenvolvimento regional: limites e possibilidades para a construção de novas institucionalidades. In: **Revista Dossiê - Pós Ciências Sociais** v.7, n.13, 2009.

PIRES, Elson. As lógicas territoriais do desenvolvimento: diversidade e regulação. **Interações Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol 8, N2. p.155-163. Setembro de 2007.

RAMALHO, José Ricardo; SANTANA, Marco Aurélio (Orgs.). **Trabalho e Desenvolvimento Regional**, efeitos sociais da indústria automobilística no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Mauad, 2006.

RODRIGUES, Iram Jácome; RAMALHO, José Ricardo. **Trabalho e sindicato em antigos e novos territórios produtivos**: Comparações entre ABC Paulista e o Sul Fluminense. São Paulo: Annablume, 2007.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.