



Novos Cadernos NAEA

v. 27, n. 3 • set-dez 2024 • ISSN 1516-6481/2179-7536



GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A GOVERNANÇA DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (APL) DO AÇAÍ NO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO DO AJURU, PARÁ

**MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT AND THE GOVERNANCE
OF AÇAÍ LOCAL PRODUCTIVE ARRANGEMENT (APL) IN THE
MUNICIPALITY OF LIMOEIRO DO AJURU, PARÁ**

Caio Pompeu Borges  

Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil

Fábio Carlos da Silva  

Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil

RESUMO

A governança em Arranjos Produtivos Locais (APLs) de açaí, na Amazônia, é um processo complexo para as gestões municipais, uma vez que elas são incapazes de proporcionar salto à consolidação em razão da competição interna que promove a estagnação e não o desenvolvimento regional. Assim, sabendo da importância do APL do açaí para o desenvolvimento do município de Limoeiro do Ajuru/PA, este trabalho tem por objetivo analisar a relação da gestão pública municipal e o tipo de governança em relação à produção e comercialização existente. Para isso, utilizou-se a abordagem qualitativa enquanto caminho metodológico, estruturando-se a pesquisa em três etapas: a etapa inicial foi constituída de uma pesquisa de natureza exploratória; após isso, houve a coleta de dados, efetuada a partir da realização de entrevistas semiestruturadas e, por fim, para análise dos dados coletados se utilizou a análise de conteúdo. Os resultados mostraram que, apesar da atuação pública municipal para o fortalecimento da produção e comercialização do açaí, o tipo de governança identificada no arranjo é mista, tendo a predominância da governança privada sobre a pública, devido à baixa interação entre a gestão municipal e os atores. Além disso, constatou-se como o APL é classificado como incipiente devido à falta de integração entre os atores locais.

Palavras-chave: Arranjo Produtivo Local (APL); governança em Arranjo Produtivo Local; governança pública; gestão pública municipal.

ABSTRACT

Governance in açai Local Production Arrangements (APLs), in the Amazon, is a complex process for municipal administrations, as they are unable to provide a leap towards consolidation due to internal competition that promotes stagnation and not regional development. Thus, knowing the importance of the açai APL for the development of the municipality of Limoeiro do Ajuru/PA, this work aims to analyze the relationship between municipal public management and the type of governance in relation to existing production and commercialization. For this, the qualitative approach was used as a methodological path, structuring the research into three stages: the initial stage consisted of research of an exploratory nature; After that, data was collected, carried out through semi-structured interviews and, finally, content analysis was used to analyze the collected data. The results showed that, despite municipal public action to strengthen the production and commercialization of açai, the type of governance identified in the arrangement is mixed, with private governance predominating over public governance, due to the low interaction between municipal management and actors. Furthermore, it was noted how the APL is classified as incipient due to the lack of integration between local actors.

Keywords: Local Productive Arrangement (APL); governance in Local Productive Arrangement; public governance; municipal public management.

1 INTRODUÇÃO

A região amazônica, caracterizada por grandes projetos e práticas econômicas voltadas para a exploração de recursos naturais com prejuízos inquestionáveis ou benefícios sociais discutíveis para a sociedade, possui grandes desafios para o seu desenvolvimento sustentável. Isso porque essas práticas são predominantes na região e acentuam os impactos socioambientais, devido às externalidades produzidas que afetam a qualidade de vida da população, o meio ambiente e as potencialidades econômicas regionais e locais.

A partir da análise dos resultados econômicos da comercialização do açaí sobre o Produto Interno Bruto (PIB) do município de Limoeiro do Ajuru, será possível demonstrar a importância do Arranjo Produtivo Local (APL) do açaí para o desenvolvimento econômico do município, assim como do contato estabelecido com um interlocutor da gestão pública municipal, que propiciou a participação da equipe responsável pela gestão do Espaço Cultural Casa Açaí, implementado como parte do Festival do Açaí Limoeirense e possibilitando o levantamento de informações.

A pesquisa foi construída com o intuito de buscar compreender a relação existente entre a gestão pública municipal e os atores do APL do açaí limoeirense, a fim de identificar as características e a governança predominante no arranjo, uma vez que os Arranjos Produtivos Locais (APLs), são ambientes de articulação, cooperação e interação com objetivo de aumentar a competitividade do arranjo, assim como melhorar os índices socioeconômicos locais.

Para tanto, faz-se necessário uma boa governança, elemento sempre destacado como essencial para o surgimento, manutenção e sucesso econômico de APLs, sendo a probabilidade de desenvolvimento dos arranjos sujeito a sua forma, pois é a partir dela que os atores são regidos e se pode identificar como se relacionam e organizam, visto que a governança possibilita a criação de mecanismos institucionais para a melhor coordenação e orientação das atividades econômicas.

Diante do exposto e considerando a relevância do APL do açaí para o desenvolvimento do município de Limoeiro do Ajuru, além do fato de que os arranjos produtivos brasileiros são incapazes de proporcionar um salto à consolidação em razão da cultura econômica, em que a competição promove a estagnação e não o desenvolvimento regional, a interferência do governo pode proporcionar o desenvolvimento dos arranjos locais e,

consequentemente, regionais, a questão central deste artigo é sintetizada pelo seguinte objetivo: analisar as relações da gestão pública municipal e da governança na produção e comercialização do açaí no Município de Limoeiro do Ajuru/PA. Dessa forma, para garantir a objetividade, o modo adequado de investigação dos fenômenos existentes no arranjo estudado e a validade do conhecimento, definiu-se pela investigação qualitativa quanto à abordagem.

A coleta de dados foi materializada a partir da realização de entrevistas semiestruturadas, tendo em vista que esta técnica permite que as pessoas respondam nos seus próprios termos, diferentemente das entrevistas padronizadas. No que diz respeito à análise dos dados coletados durante o trabalho de campo, este se constituiu no tratamento e na interpretação crítica, utilizando-se a análise de conteúdo, que apresentou as seguintes etapas: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados e interpretação, seguidos das orientações de uma trajetória de análise em pesquisa social. Com isso, foi possível a classificação da governança do APL do açaí de Limoeiro do Ajuru como incipiente devido à falta de integração entre os atores, seja entre empresas, o poder público, as organizações sociais e os demais, isto é, pela quase inexistência de ações articuladas, cooperação, entidades de classe estruturadas, investimentos em ciência e tecnologia, bem como pela carência no âmbito financeiro.

2 GESTÃO MUNICIPAL E A GOVERNANÇA PÚBLICA

Vieira e Caldas (2006) defendem que há um momento de transição do papel do Estado, buscando-se uma governança ampliada e que envolve novos princípios e novas práticas da administração pública, da participação dos cidadãos na coprodução do bem público e dos novos arranjos institucionais. A interação entre governo e sociedade leva ao surgimento, nos municípios, de novos padrões de governo, baseados nos princípios de governança que propõem uma nova síntese e tentativa de enxergar o governo como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, procurando integrar política e administração, gestão e políticas públicas (Martins; Marini, 2014).

Nesta conjuntura, considerando a esfera local e as áreas de intervenção, a gestão pública municipal, considerada como a administração pública dos bens e interesses municipais e executada pelo gestor municipal por meio da atividade administrativa e atos de gestão (Castro, 2003), passou a ter um novo papel de agente de desenvolvimento local. Esse desenvolvimento abarca um

sistema de governança pública, que descreve um processo político no qual o poder já não está concentrado em uma poderosa máquina governamental central, residindo, em vez disso, num amplo leque de instituições, em grupos do setor econômico e privado, bem como na sociedade civil, implicando agregação de novos atores do setor público não governamental e do setor privado, que devem atuar em redes.

Portanto, quando há atores do Estado, do mercado e da sociedade civil trabalhando de forma cooperativa em arranjos institucionais estabelecidos, trata-se de um modelo de governança pública. Assim, ela pode ser entendida como um arranjo institucional que possui a finalidade de possibilitar a interação entre governo, agentes de mercado e atores sociais, nos processos de desenho de políticas públicas para a sociedade, bem como a avaliação e o monitoramento dos gastos do governo, o qual deve ser coordenado dentro de um espírito de deliberação e contestação de ideias que favoreçam os resultados e a qualidade (Simione; Ckagnazaroff, 2017; Ckagnazaroff, 2009).

A governança pública procura estabelecer instâncias de intervenção que vinculam a ação governamental com os cidadãos por meio de relacionamentos nos espaços deliberativos, como os conselhos municipais, que servem para envolver os indivíduos, os movimentos sociais, as empresas e outros grupos de interesse no setor público, o que pode garantir maior legitimidade às iniciativas governamentais (Simione; Ckagnazaroff, 2017). Assim, um dos aspectos que mais chama a atenção neste estilo de governança é o resgate do aspecto político para a gestão pública. Age-se de forma descentralizada, com a participação efetiva da sociedade civil, organizações não governamentais e organizações privadas, formando redes para atuar em conjunto, onde o Estado abandona um papel de controle absoluto da tomada de decisão, compartilhando decisões e responsabilidades com diferentes atores sociais (Heidemann; Kissler, 2006).

Nesse novo papel, como aponta Raquel e Van Bellen (2012), o Estado fica responsável por envolver os diversos atores harmonicamente e facilitar as interações sociopolíticas. Nesse sentido, a adoção da governança na administração pública põe em evidência a noção de redes como arranjo de governança (Bevir, 2011), dado que as redes aparecem como conjunto de relacionamentos por meio de competências de organizações, grupos e indivíduos em coordenar suas atividades para atingir os objetivos e os propósitos públicos, em que padrões mistos de hierarquia, mercados e entes colaborativos operam juntos em múltiplos setores e escalas geográficas (Koliba; Meek; Zia 2011 *apud* Martins; Marini, 2014).

Todavia, para Moraes (2003), apesar de os avanços e possibilidades de o planejamento público ser baseado na governança, são necessários instrumentos de gestão que proporcionem articulação dos governos com as instituições privadas locais e a sociedade, como os conselhos gestores municipais e o orçamento participativo, que são espaços institucionais de participação social, fazendo com que a população local possa atuar na defesa de seus interesses, na tomada de decisões públicas e, assim, contribuir para o desenvolvimento socioambiental local.

3 ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLS) E OS ESTILOS DE GOVERNANÇA

A Rede de Pesquisa Sobre Sistemas Locais de Inovação (RedeSist) define os APLs como “aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes” (Albagli; Brito, 2003, p. 3).

Os arranjos variam desde aqueles mais rudimentares até os mais complexos e articulados. Levando em consideração os sistemas locais ainda não inteiramente estruturados, a RedeSist assume o conceito auxiliar de APLs para designar “aglomerações produtivas cujas articulação entre os agentes locais não são suficientemente desenvolvidas para caracterizá-las como sistemas”. Já os SPLs são definidos como aglomerações produtivas locais, “especializadas ideais”, que possuem forte capacidade endógena para gerar inovações. Dessa forma, esses sistemas “são aqueles arranjos produtivos em que interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, com potencial de gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local” (Albagli; Brito, 2003, p. 3).

Nessa perspectiva, Porter (1999) descreve os APLs como ambientes de articulação, cooperação, interação, especialização produtiva e aprendizagem entre os diversos atores privados, do terceiro setor e governamentais, com objetivo de aumentar a competitividade do arranjo. Desse modo, ressalta-se que, além de concentrar firmas de um mesmo segmento, os APLs também reúnem uma série de organizações e instituições provedoras de insumos e serviços cuja eficiência coletiva e a integração entre os agentes são aumentadas (Wegner *et al.*, 2004).

O desenvolvimento e a manutenção dos APLs, geralmente, são associados à formação de vínculos territoriais (locais e regionais) e das trajetórias históricas de construção de identidades a partir de uma base cultural, social, econômica e política comum. Segundo Castro (2009), é possível os diferenciar por seu nível de desenvolvimento em arranjos incipientes, arranjos em desenvolvimento e arranjos desenvolvidos.

Os arranjos incipientes, primeiro nível de desenvolvimento, são caracterizados pela falta de integração entre os atores, sejam entre as empresas, o poder público e a iniciativa privada, isto é, esses são desarticulados, carentes de governança, cooperação, entidades de classe estruturadas, investimentos em ciência e tecnologia, além da carência no âmbito financeiro. O segundo nível são os arranjos em desenvolvimento e, de acordo com Castro (2009), são importantes para o desenvolvimento local e sua atuação promove uma força de atração de novos empreendimentos, incentivando os empreendedores a investirem em competitividade como condição de sobrevivência (Castro, 2009).

Os arranjos desenvolvidos ou SPLs, terceiro nível de desenvolvimento, são compreendidos pela interdependência, articulação e vínculos consistentes que resultam em movimentos de confiança, interação, cooperação e aprendizagem, possibilitando a inovação de processos, produtos e formatos organizacionais, bem como maior competitividade empresarial e capacitação social (Castro, 2009). Assim, é mais propício que os APLs se desenvolvam em ambientes favoráveis à interação, cooperação e confiança entre os atores.

Logo, entende-se que a governança é um elemento sempre destacado como essencial para o surgimento, a manutenção e o sucesso econômico de APLs, sendo a probabilidade de desenvolvimento do arranjo sujeito a sua forma (Suzigan; Garcia; Furtado, 2007). Diante disso, Vilpoux e Oliveira (2010) defendem que uma boa governança pode assegurar condições, a partir de suas transações, de um bom relacionamento entre os atores e o fortalecimento dos APLs, possibilitando, assim, melhores resultados socioeconômicos no processo de desenvolvimento local. Ademais, Albagli e Brito (2003) entendem a governança em APLs como as diversas formas de participação, coordenação e intervenção em processo de tomadas de decisões dos variados atores, como empresas, o Estado em suas várias esferas de poder, organizações não governamentais, cidadãos, trabalhadores etc.

Não existem modelos genéricos de aplicação para a governança em APLs e a sua existência e forma irão depender das características

particulares a cada realidade territorial (Conejero; Cesar, 2017). Desta forma, para Colletis *et al.* (1999), a caracterização da governança pode ocorrer por meio da análise de suas bases estruturais, definidas pelo modo de atuação e articulação dos agentes. Portanto, a partir da articulação dos atores-chave com os mecanismos regulatórios globais, forma-se uma dinâmica territorial que se traduz na natureza da governança local, facilitando caracterizações mais precisas das estruturas instituídas nos APLs. A análise permite propor definições mais precisas e diferenciadas de acordo com situações produtivas localizadas, podendo-se distinguir, conforme demonstrado no Quadro 1, quatro tipos de governança territorial, observados através do caráter público ou privado, dos objetivos atribuídos e dos modos como os atores se apropriam dos recursos territoriais assim produzidos (Colletis *et al.*, 1999).

Quadro 1 – Tipos de governança em Arranjos Produtivos Locais (APLs)

TIPOS	CARACTERIZAÇÃO
Governança privada	Caracterizada por atores privados dominantes que impulsionam e dirigem mecanismos de coordenação e criação de recursos com objetivo de apropriação.
Governança privada coletiva	O ator principal é uma instituição formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de suas estratégias.
Governança pública	São instituições públicas que possuem métodos de gestão e recursos que diferem da apropriação privada, especialmente em relação à produção de bens ou serviços coletivos, portanto, por definição, são utilizáveis por todos os atores do APL, sem rivalidade ou exclusão de uso.
Governança mista	Na realidade, situações puras são raras; encontra-se geralmente uma associação de diferentes tipos de governança, mas com uma dominante, o que torna possível caracterizar cada território como um caso específico que entra numa categoria geral (antes público ou privado), com uma dosagem específica e variável.

Fonte: Adaptado de Coelho Junior (2018).

Tais modalidades de governança podem se modificar com o tempo, fruto dos processos de inovação social e tecnológica pelos quais passam os APLs, alterando a relação e cooperação interinstitucional no interior da aglomeração.

4 ABORDAGEM METODOLÓGICA

O modo de investigação dos fenômenos existentes no APL do açaí, no município de Limoeiro do Ajuru/PA, foi a pesquisa qualitativa. A etapa inicial foi constituída de uma pesquisa de natureza exploratória, que ocorreu em decorrência da indispensabilidade de levantar informações sobre o objeto de estudo para proporcionar maior familiaridade com o problema de pesquisa (Severino, 2007). A coleta de dados foi feita com base em entrevistas semiestruturadas, cujo objetivo primeiro foi possibilitar a análise das relações e características dos atores privados do APL. Essa fase ocorreu em diferentes momentos do trabalho de campo e os entrevistados foram quatro produtores rurais, dois atravessadores, três batedores de açaí, com o presidente da Cooperativa Mista dos Pescadores e Agricultores de Limoeiro do Ajuru (COOMPALA) e três de seus cooperados, além de três representantes de classe de instituições consideradas relevantes nas coparticipações nos processos de tomada de decisões sobre o APL: um representante da Associação de Pescadores e Pescadoras Artesanais de Limoeiro do Ajuru (ASPALA) e o seu presidente e um representante do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Limoeiro do Ajuru (STTR).

Em seguida, buscando dados complementares à primeira fase de entrevistas que possibilitassem analisar e definir o tipo de governança existente atualmente no arranjo, bem como procurando identificar os mecanismos coordenados utilizados pelas secretarias municipais para dinamizar a cadeia produtiva do açaí, foi aplicado, por meio de entrevistas, o segundo questionário com gestores e servidores públicos municipais. As entrevistas foram realizadas com dois ex-secretários, o secretário e dois servidores da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, assim como ocorreu a entrevista com secretário e um servidor da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

A análise dos dados coletados no campo foi realizada mediante interpretação crítica, sendo utilizada a análise de conteúdo, cujas etapas foram as seguintes: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados e interpretação, seguidos das orientações de uma trajetória de análise em pesquisa social (Minayo, 2020; Bardin, 2016). A primeira etapa, pré-análise, teve como objetivo sistematizar as ideias iniciais da pesquisa e torná-las operacionais, de modo a coordenar um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, em um plano de análise.

A exploração do material, segunda etapa, consistiu, essencialmente, em operações de codificação dedutiva para a delimitação das unidades de registro. Essas são definidas como a unidade de significação codificada e correspondem ao segmento de conteúdo considerado unidade de base da análise, visando a categorização e a contagem frequencial. A partir dessa definição, por meio da ênfase em palavras e sentidos mais frequentes nas entrevistas, as categorias que objetivam alcançar o núcleo central das transcrições foram definidas, sendo identificadas com auxílio do software “ATLAS.ti”.

Com a definição das categorias, foram efetuados certos recortes a um nível semântico, com a comparação de enunciados e repetições de termos, temas e frases nas transcrições para, em seguida, destacá-los e separá-los para posterior análise temática. A análise consistiu em descobrir os “núcleos de sentido” que compõem a comunicação, cuja presença, ou frequência de aparição, pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido (Bardin, 2016).

Com isso, os trechos evidenciados foram agrupados em subcategorias (atributos inerentes às categorias), possuindo as unidades de contexto que concorrem para caracterizá-los, pois possuem conceitos de ordem hierarquicamente inferior aos da subcategoria. Dessa forma, a definição das subcategorias e das unidades de contexto, imprescindíveis para a categorização dos resultados desta pesquisa, foi alinhada ao embasamento teórico referendado para definição do tipo de governança, bem como para a análise da coparticipação social no planejamento das ações e políticas públicas da gestão municipal para o desenvolvimento do APL do açaí do município de Limoeiro do Ajuru.

No tratamento dos resultados e interpretação, última etapa do processo de análise de conteúdo, foram trabalhadas as informações obtidas por meio da segunda etapa, a fim de torná-las significativas e válidas e identificar as variáveis relevantes para identificação do tipo de governança existente no APL do açaí limoeirense, além da análise da coparticipação social no planejamento das ações e políticas públicas municipais para o seu desenvolvimento.

5 ATUAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO DE AÇÕES E POLÍTICAS

Os arranjos produtivos brasileiros, conforme Castro (2009), são incapazes de proporcionar um salto à consolidação devido à cultura econômica,

em que a competição promove a estagnação e não o desenvolvimento regional embora a interferência do governo possa proporcionar o desenvolvimento dos arranjos locais e, conseqüentemente, regionais.

Diante dessa perspectiva, conforme observado em diversos relatos, nos últimos anos, a gestão pública municipal de Limoeiro do Ajuru atuou buscando fortalecer a produção e a comercialização do açaí por meio de ação de fomento, execução de projetos e programas, bem como a tentativa de desenvolver uma base de infraestrutura para o APL do açaí.

Em relação às ações e aos projetos para o fortalecimento da produção do açaí no arranjo, a prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, realizou o repasse, ação de fomento, de aproximadamente quarenta mil mudas de diferentes espécies (Figura 1), especialmente de açaí, para os agricultores familiares.

Figura 1 – Equipe da Secretaria de Agricultura de Limoeiro do Ajuru realizando a distribuição de mudas



Fonte: Arquivo pessoal/Raimundo Sampaio, 2020.

A ação buscou incentivar o desenvolvimento de cultivos consorciados do açaí com outras culturas, como o cacau e hortaliças, com o objetivo de melhorar a qualidade da produção do açaí, pois esses arranjos possibilitam que essa palmácea se beneficie dos tratamentos culturais e dos fertilizantes, químicos e orgânicos, aplicados para suprir as necessidades das culturas anuais e perenes, assim como propiciar renda ao produtor rural, ou seja,

buscou-se fortalecer a produção agrícola de outras culturas durante o período da entressafra do açaí, que vai de janeiro a junho, momento em que o agricultor procura outras formas de produção para sua subsistência e fonte de renda, como a retirada de palmito ou o corte da madeira, e poderia desenvolver uma atividade econômica com as outras culturas, conforme a percepção evidenciada no trecho da entrevista.

Quando eu estive à frente da Secretaria de Agricultura (e abastecimento), nós é que fizemos uma cadeia de produção de mudas, nós produzimos em 2019, 40.000 mudas de espécies diferentes, sendo elas frutíferas e essências florestais por entender que essas espécies são fundamentais para a produção do açaí e também por entender que a safra do açaí, ela dura 4 ou 5 meses, quando acaba esse açaí, esses agricultores vão viver do que? Era a pergunta que eu fazia para eles, e muitas vezes a resposta obtida era “olha eu tiro madeira, corto palmito...”, “sim, mas e aí...?”, quando nós produzimos essa muda eu fui para dizer assim, “olha quando eu sair daqui com 2 ou 3 anos, vocês vão ter o maracujá, e depois do maracujá e etc...”, [...] nós incentivamos a horta familiar.¹

Observou-se que, para secretaria municipal, além da melhoria da produtividade dos açazais, o desenvolvimento da ação foi relevante para melhorar a qualidade de vida de pequenos produtores rurais, especialmente nos períodos da entressafra do açaí, em que a bolsa família era a única fonte regular de recursos financeiros e os agricultores poderiam desenvolver canteiros de horta familiar para a comercialização.

Em relação aos projetos implementados, a gestão pública municipal priorizou, nos últimos quatro anos, a melhoria da qualidade e o aumento da produção do açaí limoeirense. Para tanto, foi executado o projeto de capacitação para produtores rurais, denominado “Manejo de Açazal Nativo”, em parceria com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará² (EMATER), objetivando aprimorar as boas práticas de manejo de açazais nativos e buscando fortalecer o processo produtivo de açazais e salvaguardar a biodiversidade da várzea, relevante para a qualidade do produto. Logo, a capacitação foi relevante por propiciar a qualificação do produtor rural nas boas práticas de colheita e manuseio do açaí, buscando, assim, aumentar a produtividade com mais qualidade e maior área (Figura 2).

¹ Informação concedida pelo Entrevistado 16, ex-secretário municipal de agricultura e abastecimento, em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta: “01) Você sabe quais foram os projetos, programas e/ou políticas públicas que a secretaria executou para o desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?”.

² A partir deste momento, quando se referir à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará, será utilizada a nomenclatura EMATER.

Figura 2 – Aula prática do curso de Manejo de Açaizal Nativo em Limoeiro do Ajuru



Fonte: Arquivo pessoal/Raimundo Sampaio, 2020.

Conforme um dos servidores, que também é técnico em agropecuária e tem atuado na Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento há 12 anos, os eventos de capacitação eram ministrados em diferentes comunidades, ofertados no máximo para vinte e cinco famílias por região e constituídos por aulas teóricas e práticas para a melhoria da produtividade dos açaizais.

[...] para que ele (curso de capacitação) possa se desenvolver da melhor maneira possível, dentro da nossa forma de planejamento, a gente trabalhou levando os eventos para as localidades, aí a gente orientava as famílias em relação à importância do curso, são de vinte a vinte e cinco famílias por região, aí a gente vai leva para lá o curso, leva os profissionais, faz a parte teórica, depois a gente vai para prática e trabalha como deve trabalhar essa questão na produtividade sempre visando o aumento da produtividade.³

³ Informação concedida pelo Entrevistado 18, servidor da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta: “01) Você sabe quais foram os projetos, programas e/ou políticas públicas que

Além deste curso para os produtores, relevante para a produtividade e qualidade do açaí produzido, outra capacitação foi ofertada no município, mas sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, tendo como público-alvo os batedores de açaí. Os cursos foram ministrados por meio do projeto municipal “Açaí Legal”, com objetivo de qualificar os batedores de açaí a utilizarem as técnicas do branqueamento do fruto, conforme determina o Decreto nº 326, de 20 de janeiro de 2012, do Governo do Estado do Pará, no qual estabelece requisitos higiênico-sanitários para a manipulação de açaí e bacaba por batedores artesanais, de forma a prevenir surtos de Doenças Transmitidas por Alimentos (DTA) e minimizar o risco sanitário, garantindo a segurança dos alimentos para os consumidores.

Constatou-se que o projeto foi desenvolvido para o fortalecimento do arranjo, buscando evitar novos surtos da Doença de Chagas⁴ por transmissão oral dentro do arranjo produtivo e do consumo familiar e, conseqüentemente, a diminuição da comercialização do vinho do açaí no município. Ademais, procurou-se, por meio da publicitação dos cursos, garantir a confiabilidade e o sentimento de segurança dos consumidores locais em relação ao produto, conforme relato sobre os seus resultados: “[...] foi muito bom (o curso) de manusear a questão do batedor de açaí, como é que ele tem que fazer lá na máquina dele, eu acho assim muito interessante porque a gente compra um açaí mais seguro”.⁵

Outra atuação pública para o fortalecimento do APL do açaí, no município, foi a implantação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar⁶ (PAA), efetivado em parceria com o Ministério da Cidadania e pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). O projeto possibilitou a geração de renda aos agricultores familiares e a doação de alimentos às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, por meio de entidades socioassistenciais que atuam no município.

O PPA foi criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, e possui os seguintes objetivos: promover o acesso à alimentação

a secretaria executou para o desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?”.

⁴ Condição médica causada pelo protozoário *Trypanosoma cruzi*, micro-organismo retransmitido às pessoas por meio do mosquito conhecido como barbeiro, encontrado comumente nas palmeiras de açaí na região amazônica.

⁵ Informação concedida pelo Entrevistado 11, cooperado da COMPALA, em abril de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta: “04) Você sabe se ocorre alguma relação da prefeitura com produtores, batedores, atravessadores etc. para melhorar a produção e comercialização do açaí? Se sim, quais? Caso não ocorra, sabe o motivo?”.

⁶ A partir deste momento, quando se referir ao Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, será utilizada a nomenclatura PPA.

e incentivar a agricultura familiar. Para tanto, são comprados alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, destinando-os às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. Em Limoeiro do Ajuru, a coordenação do programa foi realizada pela Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, que efetivou o cadastro dos agricultores familiares, recebeu os alimentos, especialmente o vinho do açaí, e entregou ao Centro de Referência da Assistência Social⁷ (CRAS) para a destinação final às famílias em situação de insegurança alimentar, conforme trecho da entrevista.

[...] nós trabalhamos um período agora do final de 2019 pra 2020, a entrega do açaí no PAA. Nós cadastramos as famílias (de produtores rurais) e elas deveriam entregar na secretaria, mas secretaria de agricultura acabou indo buscar essa produção na estrada, nos interiores conseguimos a embarcação, combustível, para que eles pudessem se interessar, em retorno nós não tínhamos nada, eles iriam receber, cada agricultor poderia vender no máximo até 6 e 500, então os 6.500 dele sem despesa nenhuma estaria na conta dele, a gente mandava buscar, a gente pegava combustível, e ia pegar na casa deles e mandava até no CRAS, que fica numa zona de difícil acesso, fica bem na periferia, aí nós íamos deixar lá, chegando lá nós tínhamos o trabalho de pesar a lata de açaí, e ensacava pra dar pras famílias que era atendidas pelo CRAS, nós fazemos isso, a secretaria, que era dever do CRAS, os seus funcionário fazer uma pesagem, e fazer entrega, e nós fazíamos o serviço.⁸

Como destacado pelo entrevistado, a secretaria ficou responsável por quase todo o processo logístico de distribuição dos produtos vinculados ao PPA. No entanto, vale destacar que a viabilidade e o andamento do referido programa, assim como da ação de fomento e dos projetos de capacitação, só foram possíveis devido à implementação do projeto de governo⁹ denominado “Agentes de Desenvolvimento Rural (ADR)”. O projeto em questão foi desenvolvido com a finalidade de melhorar o acompanhamento dos agricultores rurais familiares e apoiar a atuação das secretarias

⁷ A partir deste momento, quando se referir ao Centro de Referência da Assistência Social Familiar, será utilizada a nomenclatura CRAS.

⁸ Informação concedida pelo Entrevistado 16, ex-secretário municipal de agricultura e abastecimento, em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta: “01) Você sabe quais foram os projetos, programas e/ou políticas públicas que a secretaria executou para o desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?”.

⁹ O projeto ADR foi uma proposta de campanha implementada pela gestão municipal do ex-prefeito Carlinhos (2016-2020).

municipais, especialmente a de agricultura e abastecimento e a de meio ambiente, nas comunidades longínquas do município.

Os Agentes de Desenvolvimento Rural (ADRs), que conheciam a realidade local, vivenciando o dia a dia da comunidade, e eram os representantes da gestão pública municipal na comunidade, atuavam no mapeamento e diagnóstico das necessidades e potencialidades locais de produção e comercialização, especialmente, do açaí. Ademais, eles se mobilizavam para que os agricultores compreendessem a importância das ações da gestão pública municipal em desenvolvimento e atuavam com orientações junto aos técnicos municipais, quando necessário, do mesmo modo que possuíam a responsabilidade de encaminhar relatos e/ou relatórios às secretarias, que subsidiavam o processo de planejamento e execução de ações, projetos e programas no município. Dessa forma, as atividades desenvolvidas pelos ADRs possibilitam que atuações públicas (ações, projetos e programas) não fiquem restritas às áreas próximas ao núcleo urbano municipal, devido à instituição passar a ter mais clareza sobre as condições de produção e comercialização, além das potencialidades das diversas comunidades.

Essa percepção é evidenciada no trecho retirado da entrevista com o então secretário municipal de agricultura e abastecimento:

com a implementação desses ADR nós conseguimos expandir a agricultura de uma forma geral, a agricultura familiar do município, e esses agentes funcionam atualmente como uma ponte de ligação entre nós, a secretaria da agricultura aqui, e os agricultores dessas localidades, nós damos suporte, apoio, e esses ADR fazem uma intensificação naquela área, quando a gente começou cada um fazia entre 15 agricultores, fazia visitas técnicas nas áreas [...] e identificava alguns problemas, mas dependendo da visita técnica deles eles recorreram à secretaria, e aí que a gente encaminhava uma equipe volante para aquela área fazer encaminhamentos, o engenheiro agrônomo, e os técnicos dando suporte, para todos os agricultores.¹⁰

Observou-se que, diante da atuação dos agentes para o desenvolvimento do APL do açaí, especialmente para os produtores rurais das comunidades mais longínquas, o projeto, segundo relato, proporcionou “a expansão da área de atuação da secretaria para comunidades ribeirinhas

¹⁰ Informação concedida pelo Entrevistado 17, secretário municipal de agricultura e abastecimento, em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta: “01) Você sabe quais foram os projetos, programas e/ou políticas públicas que a secretaria executou para o desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?”.

rurais, pois as ações, programas e projetos eram restritos ao núcleo urbano da cidade e a BR-422 e não chegavam as zonas mais afastadas”.¹¹

Em relação à base de infraestrutura física para o fortalecimento da comercialização no APL do açaí, em Limoeiro do Ajuru, observou-se que a principal demanda identificada envolve as transformações do Terminal Hidroviário de Passageiros e Cargas em porto municipal para o escoamento da produção do açaí. Reformado pelo Governo do Estado do Pará e repassado para a administração local em março de 2020, o terminal hidroviário, que poderia contribuir para escoar a produção de açaí do município, é alvo de reivindicações direcionadas às suas condições precárias, falta de infraestrutura adequada, de embarque, desembarque e armazenamento da produção, sendo considerado um “trapiche público”, conforme trecho retirado da entrevista.

Pra ter um bom escoamento da produção e o prefeito é quem coordena o trabalho na cidade, então ele tem como fazer um porto para o embarque do açaí, tirar o trapiche público e fazer um porto de embarque e desembarque de açaí, então tem que ter, eles são pessoas principais no município.¹²

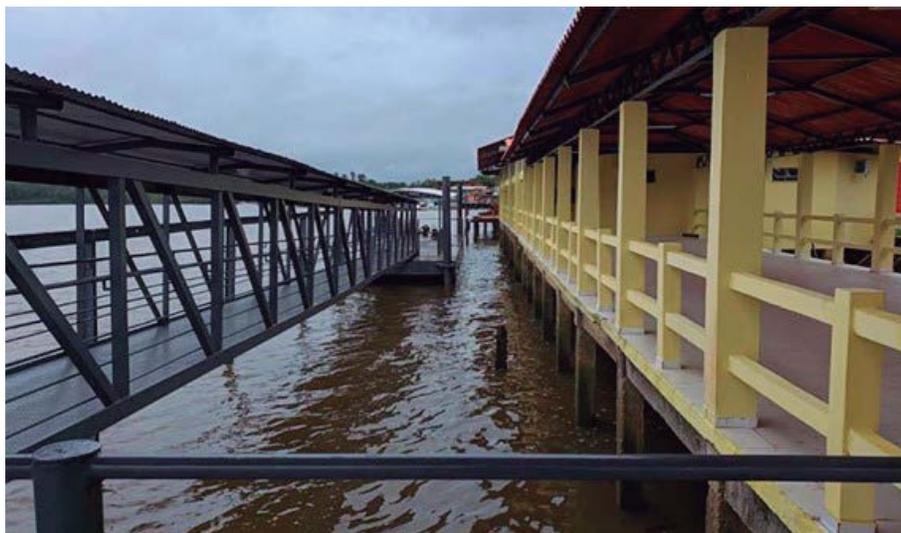
Percebeu-se que, além da falta de infraestrutura adequada para o escoamento da produção disponibilizado pelo terminal, existem reclamações em relação à falta de coordenação e atuação da gestão pública municipal para transformar o trapiche em porto (Figura 3), adequando-o para o escoamento da produção.

Ademais, constatou-se que existe uma ingerência histórica em relação à orla do município, apropriada por atores privados, em que a infraestrutura existente foi viabilizada por meio de recursos dos próprios agentes e o escoamento da produção do açaí acaba sendo realizado nesses espaços, ocasionando custos de comercialização mais elevados.

¹¹ Informação concedida pelo Entrevistado 18, técnico agropecuária da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta: “01) Você sabe quais foram os projetos, programas e/ou políticas públicas que a secretaria executou para o desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?”.

¹² Informação concedida pelo Entrevistado 12, presidente da STTR, em abril de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta: “01) A prefeitura realizou algum investimento em infraestrutura (porto, estrada e outros) ou ações para a melhoria da produção ou comercialização do açaí no município? Se sim, o que você achou?”.

Figura 3 – Trapiche público de Limoeiro do Ajuru



Fonte: Autor, 2021.

Então, o porto público só é o trapiche, que a gente fala de trapiche público, né? Então os outros são tudo porto particular, é uma das primeiras cidades que eu vejo, que não tem porto de embarque e desembarque (de produtos), justamente por causa que, os comerciantes, cada um pegou um pedaço do rio e fez um porto particular, então ficou a cidade sem porto. Isso causa um prejuízo muito grande, né? Pra venda, pra compra da produção.¹³

Diante dessas afirmações, a atuação da gestão pública municipal para o fortalecimento da comercialização e a melhoria da base de infraestrutura do açaí no APL ficou aquém do esperado, conforme relato do presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Limoeiro do Ajuru¹⁴ (STTR): “não, nenhum tipo de investimento assim (para a melhoria da infraestrutura de escoamento da produção)”.¹⁵ Assim como não ocorreu a melhoria da infraestrutura e organização para o escoamento da produção no município: “[...] para gente (produtores de açaí) ter onde desembarcar,

¹³ Informação concedida pelo Entrevistado 14, associado da ASPAL, em abril de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta: “01) A prefeitura realizou algum investimento em infraestrutura (porto, estrada e outros) ou ações para a melhoria da produção ou comercialização do açaí no município? Se sim, o que você achou?”.

¹⁴ A partir deste momento, quando se referir ao Sindicato dos trabalhadores e trabalhadoras rurais de Limoeiro do Ajuru, será utilizada a nomenclatura STTR.

¹⁵ Informação concedida pelo Entrevistado 12, presidente do STTR, em abril de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta: “01) A prefeitura realizou algum investimento em infraestrutura (porto, estrada e outros) ou ações para a melhoria da produção ou comercialização do açaí no município? Se sim, o que você achou?”.

a gente ter um porto pra gente vender, escoar nossa produção, não teve (investimento da prefeitura)".¹⁶

Desse modo, o fortalecimento da comercialização e a melhoria da base de infraestrutura do açaí no APL ficou aquém do esperado, conforme relato do presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Limoeiro do Ajuru (STTR):

não, nenhum tipo de investimento assim (para a melhoria da infraestrutura de escoamento da produção)" (Informação verbal²⁶, grifo do autor). Assim como não ocorreu a melhoria da infraestrutura e organização para o escoamento da produção no município: "[...] para gente (produtores de açaí) ter onde desembarcar, a gente ter um porto pra gente vender, escoar nossa produção, não teve (investimento da prefeitura)".¹⁷

Apesar das audiências públicas para tratar da questão sobre o APL do açaí no município e das atuações implementadas pela gestão pública municipal para o fortalecimento da produção e comercialização do açaí, como os cursos de manejo sustentável de açaizais e o de branqueamento de açaí, a participação social nos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação foi insuficiente para garantir uma boa governança pública municipal. Isto é, na elaboração e implementação das atuações públicas municipais, ainda que tenha ocorrido a participação social em momentos específicos, essas não ocorreram de maneira relevante para a efetivação e implementação das ações, conforme trecho da entrevista:

Não, não tem (reuniões com os diversos atores do APL), é bem pouca a comunidade né que senta com o poder público pra discutir esse assunto aí (planejamento público para a melhoria da comercialização do açaí) [...] eu ainda participei dumas reuniões com os batedores de açaí né aqui do município, aqui da cidade né... Mais ou menos era por aí pra esse rumo que ia [...] Só que parou né, não foi pra frente (as reuniões).¹⁸

¹⁶ Informação concedida pelo Entrevistado 12, presidente do STTR, em abril de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta: "10) Na produção e comercialização, ocorre de empresas, cooperativas, organizações sindicais, associações, atravessadores ou governo ao ponto de interferir no modo de atuação, produtores, batedores etc.?"

¹⁷ Informação concedida pelo Entrevistado 12, presidente do STTR, em abril de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta: "10) Na produção e comercialização, ocorre de empresas, cooperativas, organizações sindicais, associações, atravessadores ou governo ao ponto de interferir no modo de atuação, produtores, batedores etc.?"

¹⁸ Informação concedida pelo Entrevistado 10, cooperado COMPALA, em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta: "08) Existe uma coordenação conjunta entre produtores, atravessadores, batedores, cooperativa, associações, sindicatos etc. para planejar e executar ações de desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?"

Observou-se, segundo relato do ex-secretário de agricultura e abastecimento, que os projetos de capacitação, assim como a ação de fomento, foram desenvolvidos pela equipe técnica da secretaria sem a participação de outros atores do APL e não ocorreu o acompanhamento social das ações efetivadas. Dessa forma, a comunidade, em geral, assim como diversos atores atuantes no arranjo, não foi incluída nos processos de planejamento e acompanhamento, ocasionando o sentimento de abandono da comunidade para discussões sobre políticas públicas para o fortalecimento da produção e comercialização do açaí, de acordo com trecho da entrevista com um produtor rural.

Eu acho que a comunidade é deixada muito de lado às vezes, pra tratar desses problemas né, de escoamento, de comercialização e tudo mais do açaí. Ela é meio deixada de lado nesse ponto. Eu acho que seria importante a participação de toda a comunidade, porque eles que vivenciam tudo isso né, eles que tão lá naquela realidade então eles precisam tá junto, é... formulando os projetos né.¹⁹

Outro fator que dificulta a participação social é a inatividade dos conselhos de agricultura e abastecimento e o de meio ambiente, que existem por lei, mas não estão ativos. Essa situação ocorreu em decorrência da desatualização dos membros que deixaram de atuar e não foram substituídos nos conselhos municipais, o que inviabiliza a atuação de ambos. Assim, instituições relevantes para o desenvolvimento da agricultura e da preservação do meio ambiente estão inativas devido à desatualização dos membros, deixando de fortalecer a produção e comercialização do APL do açaí limoieirense e acabam não contribuindo, por exemplo, para a garantia de repasse de recursos para que as secretarias possam atuar de maneira mais efetiva.

[...] Ele (Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento) é fundamental porque ele pode ajudar a prefeitura tentando descentralizar esse recurso (para a manutenção das ações e projetos), e fazer com que venha esse repasse direto da secretaria de agricultura de alguma forma para que a secretaria possa trabalhar.²⁰

¹⁹ Informação concedida pelo Entrevistado 4, atravessador, em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta: “02) Foi realizada alguma reunião com a prefeitura, cooperativa, associação etc. para tratar da produção ou comercialização do açaí no município? Se sim, o que você achou?”.

²⁰ Informação concedida pelo Entrevistado 17, servidor da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, em maio de 2021. Trecho da resposta referente à pergunta: “06) Para você qual é a importância da criação/ ou manutenção do Conselho do meio ambiente/agricultura e abastecimento para o município?”.

No entanto, observou-se nos relatos que, apesar das imperfeições para garantir a participação social nos processos decisórios municipais para o desenvolvimento de políticas públicas, a falta de participação social não pode ser contabilizada somente à gestão municipal.

Existe também o desinteresse, seja por falta de confiança ou de vontade, no estabelecimento de interações e cooperações de diversos atores em participarem de reuniões que tratem de ações, projetos e programas de fortalecimento da produção e comercialização do açaí no município, segundo relato do trecho da entrevista: “É mais falta (de interesse) [...] negação da própria comunidade (em participar de reuniões públicas).”²¹

Essa insuficiência ocorreu em razão de que não se estabeleceram instâncias de intervenção que possibilitassem a inter-relação entre governo, agentes de mercado e atores sociais em espaço deliberativos, nos processos de desenho de políticas públicas para a sociedade, bem como a avaliação e o monitoramento dos gastos do governo. Espaços que devem ser coordenados dentro de um espírito de deliberação e contestação de ideias que favorecem os resultados e a qualidade, podem garantir maior legitimidade às iniciativas governamentais (Simione; Ckagnazaroff, 2017; Ckagnazaroff, 2009).

Desse modo, a gestão pública municipal não deve ser a única responsável pela tomada de decisão, tendo o dever de coordenar o processo de governança em que os atores discutem e agem em redes, chegando-se, então, à melhor solução desejada, ou seja, trata-se, assim, de um Estado com papel de ativador e coordenador, que fica responsável por envolver os diversos atores e facilitar as interações sociopolíticas. Portanto, a ausência, a insuficiência ou a ineficiência de instrumentos ou políticas efetivas de aprimoramento da governança dos municípios têm reflexos negativos no desenvolvimento local e regional e na vida dos cidadãos que dela dependem (Mattia, 2014).

6 A GOVERNANÇA NO APL DO AÇAÍ EM LIMOEIRO DO AJURU

Ao definir os Arranjos Produtivos Locais (APL), Porter (1999) defende que esses devem ser um ambiente de articulação, especialização produtiva

²¹ Informação concedida pelo Entrevistado 02, produtor rural, em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta: “03) Ocorre a participação da comunidade no planejamento das ações da prefeitura para desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município? Se não, você acha que é por quê? Se sim, o que achou das participações?”.

e aprendizagem entre atores, com objetivo de aumentar a competitividade do arranjo, assim como melhorar os índices socioeconômicos locais. Para tanto, faz-se necessária uma boa governança, elemento sempre destacado como essencial para o surgimento, manutenção e sucesso econômico de APLs, sendo a probabilidade de seu desenvolvimento sujeito a sua forma (Suzigan; Garcia; Furtado, 2007).

A partir da governança, os atores dos APLs são regidos e se pode identificar como se relacionam e organizam, pois ela possibilita a criação de mecanismos institucionais para a melhor coordenação e orientação das atividades econômicas. Contudo, observou-se que a governança no APL do açaí, em Limoeiro do Ajuru, é insipiente e pouco abrangente, principalmente, os processos decisórios envolvendo o planejamento e a implementação de políticas públicas, como os cursos de capacitação e as ações de fomento.

Ou seja, a governança em APLs defendida por Albagli e Brito (2003) como as diversas formas de participação, coordenação e intervenção em processo de tomadas de decisões dos variados atores, como empresas, Estado, em suas várias esferas de poder, organizações sociais e produtores, batedores e atravessadores de açaí, é pouca observada. Isso ocorre devido ao baixo nível de relacionamento da gestão pública municipal com os diversos atores do arranjo estudado, em que o processo de planejamento e a implementação de ações, projetos e programas contaram com a participação social em poucos momentos, e de parcerias entre o público e os atores privados, conforme relato extraído da entrevista com o cooperado da COMPALA.

Não, eu acho que (não tem articulação entre a prefeitura e os atores do APL)... porque nesse momento (de planejamento) quem tem que exigir isso (participação no planejamento) é o poder público né? O poder público que tem que tomar iniciativa né, pra tomar as devidas soluções para os problemas né, que as comunidades vão enfrentando com relação à produção do açaí né.²²

Além disso, a governança defendida pelos autores também possui baixa observância nas relações dos atores privados do APL, com exceção da relação produtores rurais e atravessadores, sendo baixos os mecanismos de coordenação e negociação entre os produtores rurais e destes com as

²² Informação concedida pelo Entrevistado 10, cooperado COMPALA, em dezembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta: “08) Existe uma coordenação conjunta entre produtores, atravessadores, batedores, cooperativa, associações, sindicatos etc. para planejar e executar ações de desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?”.

organizações sociais, visando soluções para o desenvolvimento da produção e comercialização no arranjo. Diante desse cenário e, de acordo com a proposta de Colletis *et al.* (1999), que permite distinguir o tipo de governança por meio do caráter público ou privado a partir dos modos como os atores se apropriam dos recursos territoriais assim produzidos, constatou-se que ocorre no APL do açaí limoieirense mais de um tipo de governança. Isto é, a governança é definida como mista, ou seja, uma governança público-privada, definida por meio da associação e harmonização de interesses privados e públicos, capazes de gerar vários formatos conforme a dinâmica produtiva estabelecida no território, criando bases de coordenação das relações entre os agentes no APL.

Sendo predominante a governança privada sobre a pública, devido ao baixo nível de integração entre a gestão pública municipal e os atores do APL, especialmente em razão do grau elevado de interferência dos atravessadores na produção e comercialização do açaí, uma grande parcela dos produtores rurais, principalmente os ribeirinhos, conforme descrito anteriormente, possuem laços consolidados com esses intermediários que prejudicam a ação coletiva no APL.

Já tem, já tem (interferência dos atravessadores, na produção e comercialização). Só que realmente eles tão aí, só puxando cada um pro seu prato, né, e não tem que ser isso, nós temos que expandir, nós temos que ajudar nosso companheiro, é isso que tá faltando interação entre os atores locais, né.²³

Ou seja, atualmente, no APL, existe uma dominância maior desses atores privados que possuem mecanismos de coordenação com vistas a atender seus próprios interesses; além disso, influenciam significativamente a forma de atuação dos produtores rurais e, conseqüentemente, a forma de atuação de associações e cooperativas existentes no APL. Esse comportamento ocasiona o desestímulo do desenvolvimento econômico local, uma vez que o respectivo tipo de governança consiste em um processo que não promove a melhoria da qualidade de vida e bem-estar da população local, principalmente dos produtores rurais, conforme defendem Ckagnazaroff *et al.* (2008).

A partir dessa caracterização do tipo de governança e dos resultados encontrados, constata-se que o APL do açaí de Limoeiro do Ajuru é

²³ Informação concedida pelo Entrevistado 3, produtor rural, em novembro de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta: “10) Na produção e comercialização, ocorre de empresas, cooperativas, organizações sindicais, associações, atravessadores ou governo ao ponto de interferir no modo de atuação, produtores, batedores etc.?”

caracterizado pela falta de coordenação e de um debate entre gestores públicos, cooperativas e associações e os agricultores, batedores e atravessadores de açaí que atuam no município, o que vem prejudicando e impossibilitando a melhoria da produção e comercialização do produto, fazendo-se necessária a aproximação e união desses atores, de acordo com trecho da entrevista com o presidente da COMPALA.

[...] nossos representantes de entidades têm que se unir e provocar um debate junto com a secretaria (municipal de agricultura e abastecimento), seja até através do governo municipal, seja através de uma live, para que a gente realmente possa fazer esse debate e tentar fazer entender a gestão (prefeitura) que se nós não nos postamos dessa forma (em cooperação) que é a nova tecnologia de gerar emprego e renda para nossa população cada vez o município vai ficar na miséria.²⁴

A ausência da referida coordenação, bem como a falta de interação, cooperação e baixa confiança entre os atores, contribui para o enfraquecimento e declínio de redes que deveriam abranger os atores políticos, sociais e econômicos e suas interações no território com atividades produtivas e inovativas, com diversas dinâmicas e trajetórias, desde as mais intensivas em conhecimentos até aquelas que utilizam conhecimentos endógenos ou tradicionais, assim como de diferentes portes e funções, originários dos setores primário, secundário e terciário, operando local, nacional ou internacionalmente (Matos; Dias, 2013).

Assim como a instituição e o desenvolvimento das organizações coletivas, como cooperativas e associações, devido à ausência de mecanismos de articulação entre produtores rurais e destes com os movimentos políticos e sociais, é demonstrado uma significativa desvalorização e desarticulação do capital social rural, traduzidas pelo baixo nível de confiança, solidariedade, integração social, cooperação e coparticipação.

Dessa forma, tais características – falta de integração entre os atores, seja entre empresas, poder público e a iniciativa privada; desarticulação e carência de governança e cooperação entre entidades de classe estruturadas; escassez de investimentos em ciência e tecnologia no APL; e a existência de uma carência no âmbito financeiro, levam-nos a classificar o APL do açaí no

²⁴ Informação concedida pelo Entrevistado 9, presidente da COMPALA, em abril de 2020. Trecho da resposta referente à pergunta: “8) Existe uma coordenação conjunta entre produtores, atravessadores, batedores, cooperativa, associações, sindicatos etc. para planejar e executar ações de desenvolvimento da produção e comercialização do açaí no município?”.

município de Limoeiro do Ajuru, , conforme Castro (2009), como incipiente, embora relevante positivamente em termos locais por gerar impactos socioeconômicos, como a geração de renda e o aumento da arrecadação do município, mas os resultados obtidos estão aquém da sua potencialidade (Castro, 2009).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou a relação entre a gestão pública municipal e o Arranjo Produtivo Local (APL) do Açaí no município de Limoeiro do Ajuru, identificando as características e o tipo de governança predominante no arranjo produtivo definido como essencial para o desenvolvimento da economia local. Para tanto, a análise dos fundamentos teóricos e conceituais que embasaram o desenvolvimento deste estudo e a metodologia adotada demonstraram, em relação à atuação pública, que a gestão municipal desenvolveu e implementou ações e projetos municipais para o fortalecimento da produção e comercialização do açaí no APL limoeirense.

Contudo, é importante enfatizar que, apesar desta atuação, a governança pública no município foi definida como insuficiente devido às tentativas exíguas para garantir a participação social no processo de elaboração de políticas públicas. Isto é, não se estabeleceram instâncias de intervenção que possibilitassem a inter-relação entre o governo local e os diversos atores em espaços deliberativos, como conselhos municipais, que devem ser coordenados dentro de um espírito de deliberação e contestação de ideias que permitam a participação dos atores no processo de planejamento e implementação de políticas públicas, bem como na avaliação e no monitoramento dos gastos do governo, o que gerou reflexos negativos no desenvolvimento do APL do açaí.

Isso ocorreu devido ao baixo nível de relacionamento da gestão pública municipal com os diversos atores do arranjo estudado, em que o processo de planejamento e a implementação de ações, projetos e programas contaram com a participação social em poucos momentos, tal como foram efetivadas somente pequenas parcerias entre a gestão pública e os atores privados, além do fato de a governança também possuir baixa observância nas relações dos atores privados do APL, com exceção da relação produtores rurais e atravessadores. Diante deste cenário, que possibilitou a identificação do modo de atuação dos atores do arranjo, observou-se que ocorre, no APL do açaí limoeirense, mais de um tipo de governança.

Nesse sentido, a governança é definida como mista, ou seja, uma governança público-privada, em que é predominante a governança privada sobre a pública, devido ao baixo nível de coordenação conjunta, cooperação e interação entre a gestão pública municipal e os atores do APL, e, especialmente, em razão do grau elevado de interferência dos atravessadores na produção e comercialização do açaí sobre uma grande parcela dos produtores rurais, especialmente os ribeirinhos. Logo, atualmente, no APL, existe uma dominância maior dos atravessadores que possuem mecanismos de coordenação com vistas a atender seus próprios interesses, influenciando significativamente a forma de atuação dos produtores rurais e, conseqüentemente, a forma de atuação de associações e cooperativas existentes no APL.

Esse comportamento ocasiona o desestímulo do desenvolvimento econômico local, uma vez que a governança predominante consiste em processos que não proporcionam a melhoria da qualidade de vida e bem-estar da população local, principalmente dos produtores rurais. Diante da identificação do tipo de governança e dos resultados encontrados, constata-se que o APL do açaí de Limoeiro do Ajuru é caracterizado por uma falta de integração entre os atores, seja entre empresas, o poder público, as organizações sociais e os demais, pela quase inexistência de ações articuladas, cooperação, entidades de classe estruturadas, investimentos em ciência e tecnologia, bem como pela carência no âmbito financeiro, caracterizando-se, portanto, como incipiente.

REFERÊNCIAS

- ALBAGLI, S.; BRITO, J. **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Rio de Janeiro: Sebrae, 2003.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016.
- BEVIR, M. Governança Democrática: Uma genealogia. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.
- CASTRO, C. A. P. **Sociologia aplicada à administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- CASTRO, L. H. **Arranjo produtivo local**. Brasília, DF: Sebrae, 2009.
- CKAGNAZAROFF, I. B. Reflexões sobre estratégias de governança local. **Gestão e Sociedade**, [s. l.], v. 3, n. 5, p. 23-47, 2009.

COELHO JUNIOR, F. P. **Estrutura de governança no Arranjo Produtivo Local do Açaí no Município de Igarapé-Miri**. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

COLLETIS, G. *et al.* Construction territoriale et dynamiques productives. **Revue Sciences de la Societé**, Toulouse, n. 48, p. 1-23, oct. 1999.

CONEJERO, M. A.; CESAR, A. S. A governança de arranjos produtivos locais (APLs) para gestão estratégica de indicações geográficas (IGS). **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. XX, n. 1, p. 279-300, jan./mar. 2017.

HEIDEMANN, F. G.; KISSLER, L. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista TCU**, Brasília, DF, v. 130, p. 42-53, maio/ago. 2014.

MATOS, F.; DIAS, R. **Governança pública: novo arranjo de governo**. Campinas: Alínea, 2013.

MATTIA, C. A. A metodologia de elaboração dos Planos Estaduais de Cultura fomenta a coprodução do bem público. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 1, n. 7, p. 100-118, 2014.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 32. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2020.

MORAES, J. L. A. Capital social e desenvolvimento regional. *In*: CORREA, M. S. (org.). **Capital social e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003. p. 123-148.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. 17 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.

RAQUEL, I.; VAN BELLEN, H. M. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ENANPAD, 2012. p. 1-16.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SIMIONE, A. A.; CKAGNAZAROFF, I. B. Governança Participativa em Moçambique: Dinâmicas do envolvimento dos cidadãos na gestão Municipal em Xai-Xai. **Administração Pública e Gestão Social**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 64-74, abr./mar. 2017.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. **Gestão e Produção**, São Carlos, SP, v. 14, n. 2, p. 425-439, maio/ago. 2007.

VIEIRA, M. M. F.; CALDAS, M. P. Teoria crítica e pós-modernismo: principais alternativas à hegemonia funcionalista. **RAE**, v. 46, n. 1, p. 59-70, jan./mar. 2006

VILPOUX, O. F.; OLIVEIRA, E. J. Instituições informais e governanças em Arranjos Produtivos Locais. **Revista de Economia Contemporânea**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 85-111, 2010.

VIEIRA, M. M. F.; CALDAS, M. P. Teoria crítica e pós-modernismo: principais alternativas à hegemonia funcionalista. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 46, n. 1, p. 59-70, jan./mar. 2006.

WEGNER, D. *et al.* Concentrações de empresas: estratégia para a competitividade e a eficiência coletiva. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE ESTRATÉGIA, XX., 2004, Itapema-SC. **Anais [...]**. Itapema: SLADE, 2004. p. 1-11.