

A grande transformação e as estratégias de desenvolvimento local

Jair do Amaral Filho

1. Introdução

Sem dúvida alguma os anos 80 e 90 foram testemunhas de uma *grande transformação* nas dinâmicas regionais, transformação essa que se configurou virtuosa para algumas regiões mas que, para outras regiões, ela se apresentou desastrosa. Constatações como essa se tornaram comuns nas discussões e artigos produzidos sobre economia regional ao longo dos anos noventa mas, devemos reconhecer que sua sonoridade propaga-se até os dias atuais.

Podem-se identificar pelo menos 05 (cinco) fontes estruturais dessa *grande transformação*: i) crise do planejamento e da intervenção regionais centralizadores; ii) reestruturação do mercado; iii) megametropolização; iv) globalização e abertura dos mercados e v) utilização da Tecnologia da Informação e das Telecomunicações.

Na seção seguinte iremos detalhar cada uma dessas fontes, e procurar relacioná-las com a trama de fatores determinantes da nova dinâmica regional em formação. O interesse nessa seção é mostrar, para cada dessas fontes ou variáveis estruturais, sua repercussão na dinâmica regional. Na terceira seção procuraremos explorar os impactos desses fenômenos em relação ao padrão dinâmico, e seu desdobramento; na quarta seção iremos relacionar os impactos da nova dinâmica regional sobre o pensamento regional, procurando identificar os ganhadores e perdedores; na quinta seção, serão examinados os impactos sobre as políticas de intervenção pública; na sexta seção trataremos da difusão imperfeita das estratégias de sistemas produtivos locais e, finalmente, na sétima seção fecharemos com as conclusões.

2. Fontes estruturais da Grande Transformação

i. Crise do planejamento e da intervenção regionais centralizadores

O processo de descentralização política-administrativa, verificado desde o início dos anos 80, implicou em descentralização dos papéis dos atores ditos regionais, assim como das decisões e dos investimentos. Este fenômeno aconteceu em escala mundial: na Europa e na América Latina, em especial. Nesse processo, os atores antes reduzidos no Estado central, passaram a compartilhar suas decisões com atores mais próximos dos territórios: estados, municípios e até organizações não governamentais. Por seu lado, os grandes investimentos em projetos estruturantes e equipamentos passaram a ser compartilhados com investimentos pontuais. Sem dúvida, esse processo gerou uma maior valorização do território e do poder local, em detrimento do poder central.

ii. Reestruturação do mercado

Hoje se diz que o mercado é ditado pela lei da oferta, o que é uma meia verdade. Antes disso acontecer foi necessário ocorrer uma profunda metamorfose da demanda, verificada em vários aspectos, na segmentação, na atrofia em vários níveis de renda e, principalmente, na instabilidade. A instabilidade da demanda efetiva, em nível mundial nos anos 80 e 90, é a própria síntese dessa metamorfose.

Essa mudança produziu reações e adaptações do lado da oferta, cujas matrizes foram a descentralização, a desverticalização e a desconcentração da produção. A oferta passou a ser orientada pela redução de custos fixos e pela flexibilidade nas decisões, nas ações e nas formas de produzir. Como consequência, essas transformações têm demonstrado um certo favorecimento em relação às pequenas e médias empresas, cujo “território ícone” passou a ser o Nordeste italiano, ou a Terceira Itália, onde renasceram os Distritos Industriais marshallianos.

iii. Megametropolização, seguida pela emergência de megas problemas urbanos

São largamente conhecidas as vantagens oferecidas pelas metrópoles, em relação

às economias de escala, economias de aglomeração e às economias externas geradas pela concentração de fatores, tangíveis e intangíveis, e de mercados numa metrópole. Entretanto, o processo de megametropolização, mais ou menos controlado nos países desenvolvidos e descontrolado nos países em desenvolvimento, seguido de megas problemas urbanos, tem provocado, em vários segmentos econômicos, uma redução do interesse pela localização metropolitana. Do lado das administrações municipais das grandes metrópoles, os problemas não têm sido menores. A necessidade de ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos, em escala gigantesca, tem causado crises financeiras para essas administrações. Esses fenômenos têm estimulado o deslocamento espacial dos investimentos, geralmente para regiões um pouco afastadas da “espinha dorsal” dos territórios metropolitanos e desenvolvidos.

iv.Globalização e Abertura Econômica

A globalização e a abertura econômica, verificadas com muita intensidade nos anos 90, têm imposto às empresas e regiões um desafio sem precedente no campo da competitividade. Como forma de adaptação, muitas empresas têm procurado desfazer e não criar raízes territoriais, visando a busca constante de competitividade através da procura de subsídios, mão-de-obra barata e facilidades de mercado. Assiste-se com isso a um forte processo de deslocamento dos investimentos, especialmente intensivos em mão-de-obra, e um forte processo de concorrência entre os territórios pela captura desses investimentos.

A face mais conhecida desse processo é o declínio de regiões tradicionalmente industriais (em têxtil; siderúrgica; exploração de minérios; indústria naval, etc) como algumas regiões na França e na Inglaterra e ascensão de regiões até então desconhecidas, enquanto regiões industriais. A Irlanda é hoje uma grande receptora de investimentos estrangeiros, o que vem sustentando altas taxas de crescimento econômico.

Contudo, o processo de deslocamento de investimentos e de plantas industriais, à procura de fatores competitivos, revela apenas um só lado da moeda, o lado funcional das empresas. Outro lado da moeda é revelado pelo processo de deslocamento da referência Estado-nação para a referência território, ou melhor, territórios, processo esse facilitado pela diluição relativa das fronteiras nacionais. A valorização da referência território, e de seus respectivos atores, aparece como resposta ou

contrapartida ao processo de globalização e abertura dos mercados nacionais, visto que as medidas desreguladoras são tomadas em nível macro mas suas repercussões (boas ou ruins) se manifestam em nível micro, ou territorial.

v.Tecnologia da Informação e Telecomunicações

A década de 90 assistiu ao uso intensivo da Tecnologia da Informação e da Telecomunicação pelos indivíduos, empresas e governos nas suas comunicações. Isso implicou na formação de redes de transmissão de dados, imagens e informações, de tal forma que se passou a relativizar a importância da chamada distância espacial, fazendo assim emergir um novo conceito, o da proximidade organizacional, proporcionada pela inserção do indivíduo, empresa ou região nas redes de comunicação. O impacto disso foi a autonomização de certos tipos de atividades, ou de certas tarefas empresariais, em relação ao espaço geográfico que abriga a matriz do grupo ou da empresa em questão. Isto também tem facilitado a descentralização funcional das atividades empresariais bem como a descentralização espacial na execução de certas atividades, significando que determinados profissionais não necessitam estar presentes junto às matrizes das empresas ou do demandante pelo serviço.

3. Impactos desses fenômenos sobre o padrão dinâmico

Tendo em vista que um padrão de organização é produzido pela interação simultânea de inúmeras variáveis, como as descritas anteriormente, é razoável dizer que o principal impacto desses fenômenos estruturais foi ter quebrado o padrão [antes existente] da dinâmica territorial. Entende-se essa dinâmica como fruto dos fluxos de pessoas, mercadorias e capitais, no caso o mercado, combinados com a intervenção dos poderes públicos, e tendo como base os territórios [estes, impregnados de história, cultura e instituições].

Uma vez quebrado esse padrão, os fatos têm mostrado que não está ainda definido um novo padrão determinante de uma nova dinâmica regional ou territorial; o que se pode dizer, talvez, é que há um processo [provavelmente bem avançado] dessa definição. Entretanto, e de acordo com os mesmos fatos, tudo leva a crer que a estabilidade desse novo padrão estará sob suspeita, ou seja, em risco permanente. Esta

tensão permanente, parece se apresentar como parte constituinte do “padrão” da nova dinâmica regional, que, sendo assim, contaminará a estabilidade do pensamento regional bem como das intervenções públicas (e privadas) voltadas para o desenvolvimento regional e local.

É difícil a tarefa de classificar ou sintetizar essas transformações estruturais em algumas poucas frases ou em algum esquema básico de explicação. Uma tentativa dessa natureza, e de grande envergadura, foi realizada pela chamada Escola da Regulação francesa [na área regional trabalhada por D. LE BORGNE, A. LIPIETZ & G. BENKO] e por economistas do MIT [M. J. PIORE & C. F. SABEL] chamando-as de um processo de passagem entre um sistema de produção de massa, do tipo fordista, para um sistema de produção flexível, pós-fordista. Do ponto de vista das empresas, regiões e territórios qual é o significado dessa passagem ? Significa que, presumivelmente, o capitalismo passaria a premiar agora as micro, pequenas e médias empresas, principalmente flexíveis e inovadoras e, também, as regiões e territórios, principalmente os flexíveis e inovadores e mais aqueles conectados nas redes de comunicação, formando assim a Nova Economia Regional.

Em síntese, passariam a ganhar dentro desse processo as regiões e territórios que estivessem, de certa maneira, afastados da espinha dorsal das regiões desenvolvidas, mas também, e principalmente, descompromissados com o “velho” padrão de acumulação e desenvolvimento regional. Abririam-se assim novas janelas de oportunidades para as regiões não identificadas historicamente com a industrialização, tradicional. Essa idéia-força continua, ainda hoje, a fazer parte das estratégias, iniciativas, projetos e planejamentos locais e regionais, mesmo que se saiba que as grandes empresas se tornaram flexíveis e que as regiões ricas e as megametrópoles continuam a atrair grandes contingentes de pessoas e grandes volumes de capitais, apesar de seus problemas gerais de deseconomias de aglomeração. Os principais ícones dessa chamada Nova Economia Regional são: Vale do Silício na Califórnia; Rota 128 em Massachusetts; Terceira Itália (Distritos Industriais); Tecnopólos na Europa e no Japão; etc.

No arrebento da *Grande Transformação*, essas regiões emergiram como as regiões ganhadoras e hoje elas estão servindo de fonte de inspiração para pesquisadores e poderes públicos, dentro de um esforço de renovação do planejamento regional e local. Entretanto, cabe observar que, além das suas características específicas, essas experiências nasceram há 30, 50 anos atrás, o que

significa dizer que, apesar de pioneiras e protagonistas da Nova Economia Regional, elas se beneficiaram das estruturas, do padrão e da prosperidade do antigo regime, chamado Fordista, isto é: dos recursos e investimentos fáceis; do crescimento econômico robusto; da forte intervenção do Estado; etc. Embora fazendo parte desse velho regime essas experiências traziam em seu interior novas formas de produção e de organização social, o que lhes permitiram, portanto, se descolarem do regime fordista e fundar uma nova geografia econômica, baseada em novos paradigmas. Queremos dizer com isso que, a origem, as especificidades e os contextos dentro dos quais se desenvolveram essas experiências não são possíveis replicá-los, apesar dos avanços da ciência e da tecnologia no campo da clonagem.

Afinal de contas, o que realmente caracteriza essa Nova Economia Regional e sua dinâmica, quais são seus elementos ?

Em nível das instituições:

- A formação e o acúmulo de um *capital social* localizado é um elemento básico e chave. Aquelas experiências mostraram que o desenvolvimento da confiança e da cooperação, concretizadas em arranjos institucionais capazes de coordenar decisões e processos locais, fez a diferença em seu favor. PUTNAN (1996), já mostrou que as organizações sociais horizontais foram importantes no desenvolvimento dos distritos industriais da Terceira Itália, além de contribuir para o desenvolvimento da região Nordeste desse país.

Em nível da organização social e produtiva, vários elementos (re) emergiram:

- Aglomeração de micro, pequenas e médias empresas; ou simplesmente aglomeração setorial e espacial de firmas;
- Especialização produtiva;
- Exportação para fora da região;
- Fortes economias externa, de aglomeração e de escala;
- Forte divisão social do trabalho;
- Combinação entre cooperação e concorrência entre empresas e organizações;
- Forte aglomeração de produtores, fornecedores e instituições se interagindo;
- Mercado de trabalho estruturado e forte presença de instituições formadoras e reformadoras de mão-de-obra;

- Microcrédito;
- Inovações contínuas, mesmo que incrementais

Em nível da organização político-administrativa

- Parceria entre setor público e privado
- Participação múltipla de atores no processo de discussão, decisão, planejamento e intervenção no território. Tendo como ator central o poder público local, capitalizando recursos, articulando e mediando intervenções.

Nessa Nova Economia Regional, a dinâmica passa a ter uma forte influência da parte dos elementos internos ao território, daí porque ganhar um caráter ou uma denominação de endógeno, sem que com isso dispense o papel do Estado Central no arranjo institucional local ou o papel dos investimentos externos à região ou ao território. Além disso, promove-se o casamento da organização territorial com a organização industrial, mesmo que com isso não esteja garantida a criação definitiva de raízes territoriais pelas empresas.

4. Impactos sobre o Pensamento Regional

Diante do que se viu até aqui, não é difícil concluir que, dentro do pensamento regional, a corrente que sofreu maior impacto vindo da *Grande Transformação* foi sem dúvida aquela associada à Teoria da Localização, calcada nos baixos custos de transportes proporcionados pela distância [ao mercado, seja em relação à oferta ou à demanda]. Não que esse argumento tenha perdido sua importância, mas na Nova Economia Regional, ele passa a ser um argumento entre outros mais, já arrolados anteriormente. Isto quer dizer que, o território que conseguir mobilizar aqueles elementos listados anteriormente, poderá se candidatar a entrar numa trajetória de desenvolvimento, ou pelo menos passar a ser um território atrativo do ponto de vista econômico. A Teoria da Localização, núcleo central da Ciência Regional, foi portanto a corrente mais abalada pela nova dinâmica regional.

Por outro lado, a nova dinâmica regional passou a favorecer elementos, noções

e conceitos que até então não estavam sendo muito valorizados pela Ciência Regional. Nos referimos ao conceito de divisão de trabalho smithiano, às externalidades marshallianas, às inovações schumpeterianas, às ações coletivas postas pelos institucionalistas, ao processo de aprendizagem evolucionista e à organização e constituição de redes. Todos esses elementos têm convergido na direção da promoção dos *rendimentos crescentes* das empresas. Além de tudo isso há, é claro, a revalorização do território como *locus* de realização dos rendimentos crescentes, ou da identidade local, contraponto às ameaças globais.

Não é sem razão que, nos dias de hoje, há uma explosão de *papers* e livros sendo escritos e discutidos, cumprindo o árduo exercício de se tentar construir uma nova teoria para a economia regional. Há, pelo menos, três contribuições que chamam a atenção dentro desse grande esforço:

1.contribuição de Paul KRUGMAN: contribuiu em muito para a renovação da geografia econômica e sua inserção no *mainstream economics*. Este autor aproveitou a tese dos custos dos transportes mas a complementou com noções marshallianas [externalidades] e keynesianas [estrutura de mercado]: rendimentos crescentes e demanda local.

2.contribuição dos institucionalistas, neo-schumpeterianos e evolucionistas: chamados localistas [distrito industrial; cluster marshalliano; sistema produtivo local] são aqueles que valorizam todos aqueles elementos extra-preço ou extra-mercado que, para eles, jogam o importante papel na coordenação das decisões e na alocação dos fatores.

3.contribuição de Michael PORTER: egresso do *business economics* e principal influente no debate sobre os *clusters*, mesmo sem ter dado esse nome até 1998, ele parte do *approach* da competitividade e prioriza a “lógica do diamante”, ou seja, a amarração dos elementos i) estratégia, estrutura e rivalidade da empresa; ii) condições dos fatores, iii) setores conexos e de apoio, iv) condições da demanda. Das três contribuições, esta é aquela que tem menos compromisso com a questão territorial ou regional, no sentido de uma fração espacial de um país.

Importante observar que, com pequenas variações, os elementos unificadores dessas três grandes contribuições e correntes são, primeiramente, os rendimentos crescentes produzidos pelas economias externas geradas pelas empresas aglomeradas e, depois, o ambiente territorial.

Por trás desses aspectos, talvez se encontre a maior renovação trazida pelos eventos e idéias da Nova Economia Regional, mas curiosamente oculta na grande literatura já existente, que é a recuperação da tradição ética introduzida pelo “jovem” A. MARSHALL (1919; 1982) no tratamento da organização econômica, em geral, e industrial, em particular. Partindo da noção de “grupos não concorrentes”, MARSHALL admite que, por uma questão de vantagem, os homens se procuram para a cooperação pelo simples fato de compartilharem o sentimento de terem uma existência comum. As empresas, pertencendo a um mesmo território, ou seja, a um mesmo espaço de produção, são também levadas a estabelecer relações de interdependência fora do mercado, gerando assim as economias externas. Para um aprofundamento teórico sobre esse aspecto ver DIMOU (1994). Esse tipo de visão, não fiduciária das economias externas, permaneceu um grande tabu nas discussões sobre organização industrial e espacial, só agora quebrado pela Nova Economia Regional. Finalmente, a grande renovação no campo da economia regional só pode ser entendida na medida que se agregam, no mesmo conceito de “economias externas”, efeitos acidentais e efeitos deliberados da aglomeração. Estes últimos, como lembram SCHMITZ & NADVI (1999), são provocados pelas ações dos atores e empresas locais (*collective efficiency*).

Também é importante notar que, sem que tenham um estatuto regional, duas outras correntes vêm procurando influenciar no debate regional, são elas: a teoria do crescimento endógeno (TCE), ou a chamada “nova teoria do crescimento” [liderada por ROMER, LUCAS, BARRO, etc.], e a escola da escolha pública [impulsionada por BUCHANAN & TULLOCK nos anos 60].

Embora, metodologicamente, incompatíveis com as correntes anteriores, já que partem do método individualista, e apesar de que ambas estão vazias do elemento territorial, entendemos que essas correntes têm contribuições a dar para o debate e sobretudo para o aperfeiçoamento das políticas públicas e privadas do desenvolvimento regional. A primeira porque valoriza os novos fatores de produção tais como o capital humano, a tecnologia, o conhecimento, a infra-estrutura, etc. A segunda, porque pode servir de mecanismo de controle e de avaliação das políticas e mecanismos de desenvolvimento regional, muitas vezes utilizados de maneira imprópria e impertinente, ou seja, pecando na concentração dos privilégios a determinadas empresas, na arrogância e na falta de consideração aos custos de oportunidade e aos critérios de eficiência. Apesar dessa possibilidade, não seria

correto incluir essas duas correntes dentro do universo da economia e da política regionais.

5. Impactos sobre as Políticas de Intervenção Pública

As políticas de desenvolvimento regional, após um longo período de marasmo e desgaste, vêm ressurgindo de maneira renovada, no conteúdo, nos instrumentos e nos focos. Na tentativa de traçar um perfil das suas principais características, poderíamos listar as seguintes:

- Um deslocamento das decisões do poder central para os poderes locais;
- Um compartilhamento nas decisões, verificado através da multiplicação dos atores
- Valorização dos elementos e vocações locais
- Valorização de estratégias formadoras e estruturadoras de sistemas produtivos locais inspiradas em três experiências exitosas:
 - a) distrito industrial
 - b) milieu innovateur
 - c) cluster

Há uma série relativamente grande de nomenclaturas reivindicando a estratégia de desenvolvimento do sistema produtivo local, entretanto a literatura tem mostrado uma forte frequência dessas três estratégias, distrito industrial, milieu innovateur e cluster. Não é tarefa simples diferenciar uma da outra, já que todas elas reivindicam a aglomeração espacial de firmas ou empresas, mesmo assim podem-se observar algumas diferenças sutis entre elas. Procuraremos distingui-las abaixo.

5.1. Novas estratégias de desenvolvimento regional ou local

5.1.1. Distrito industrial

Segundo PYKE, BECATTINI & SENGENDERGER (1990) qualquer definição de “distrito industrial” não estará livre de controvérsia. No entanto, os autores definem esse conceito como sendo um sistema produtivo local, caracterizado por um grande número de firmas que são envolvidas em vários estágios, e em várias vias, na produção de um produto homogêneo. Um forte traço desse sistema é que

uma grande parcela das empresas envolvidas é de pequeno ou muito pequeno porte. Muitos desses “distritos” foram encontrados no Norte e no Nordeste da Itália, chamada Terceira Itália, especializados em diferentes produtos: Sassuolo, na Emilia Romagna, especializada em cerâmica; Prato na Toscana, em têxtil; Montegranaro na Marche em sapatos; móveis de madeira especialidade de Nogara, em Veneto; etc.

Uma característica importante do “distrito industrial” é a sua concepção como um conjunto econômico e social. Pode-se falar que há uma estreita relação entre as diferentes esferas social, política e econômica, com o funcionamento de uma dessas esferas moldado pelo funcionamento e organização de outras esferas. O sucesso dos “distritos” repousa não exatamente no econômico real mas largamente no social e no político-institucional.

Ainda, segundo os autores citados, alguns emblemas desse sistema são a adaptabilidade e capacidade de inovação combinados à capacidade de satisfazer rapidamente a demanda, isto com base numa força de trabalho e redes de produção flexíveis. No lugar de estruturas verticais tem-se um tecido de relações horizontais por onde se processa a aprendizagem coletiva e o desenvolvimento de novos conhecimentos, através da combinação entre concorrência e cooperação. A interdependência “orgânica” entre as empresas forma uma coletividade de pequenas empresas que se credencia ao cumprimento de economias de escala, só permitidas por grandes corporações.

“Distrito industrial” é o sistema que se destaca dentro de uma grande família conceitual dentro da qual encontram-se outros conceitos como “sistema produtivo territorial”, “estrutura industrial local”, “ecossistema localizado” e “sistema industrial localizado”. Ele é o sistema que representa os principais rivais dos modelos tradicionais baseados no modo de organização fordista, porque supõe um aglomerado de pequenas e médias empresas funcionando de maneira flexível e estreitamente integrado entre elas e ao ambiente social e cultural, alimentando-se de intensas “economias externas” formais e informais (ver PIORE & SABEL, 1984).

Sem dúvida, dentre as várias estratégias de desenvolvimento local ou de consolidação de sistema produtivo local, os distritos industriais italianos são aqueles que mais se aproximam do tipo-ideal marshalliano, isto é (e repetindo um pouco), uma aglomeração de pequenas empresas organizadas por uma divisão de trabalho baseada no equilíbrio entre concorrência e cooperação, funcionando sobre uma intrincada relação em rede, impulsionada por inovações contínuas e especializada na

produção de produtos de alta qualidade.

No que pese a beleza harmônica desta imagem, a realidade tem mostrado alterações nos distritos italianos. Como mostra LE BORGNE (1991), já no início dos anos 90 alguns distritos industriais italianos já mostravam várias mudanças: constituição de firmas líderes; contratualização mais explícita no lugar de uma cooperação implícita entre as firmas; desenvolvimento da subcontratação da capacidade de inovações. Ademais, a mesma autora chama a atenção para os resultados de estudos empíricos que têm sugerido o abandono da imagem clássica, do distrito industrial empregando uma mão de obra altamente qualificada e se especializando sobre produtos de alta qualidade, dado que alguns distritos apresentam produtos de média e baixa qualidades.

Esses indícios nos remetem para a necessidade de uma postura prudente em relação a essa estratégia: primeiro, que o distrito industrial marshalliano não é um “modelo”, nem é eterno, e o mesmo pode ser (apenas) uma fase da trajetória do desenvolvimento do sistema produtivo local e, segundo, que não é conveniente que se projete uma imagem romântica ou homogênea do mesmo. Essa postura já foi sugerida por HAMPHREY (1995) e retomada no número especial (september, 1999) da Revista *World Development*.

5.1.2. Milieu Innovateur (ambiente inovador)

Esta estratégia foi bastante trabalhada por uma rede de pesquisadores europeus (AYDALOT; PERRIN; CAMAGNI; MAILLAT; CREVOISIER; entre outros) que se agregaram em torno do Groupe de Recherche Europeen (GREMI); vários dos pesquisadores que participaram da identificação e revelação dos distritos industriais italianos também participam da Agenda de pesquisa do GREMI.

Entende-se que o desenvolvimento da estratégia de “milieu innovateur” (ambiente inovador) fez parte de uma preocupação legítima na qual compreendia, de um lado, fornecer elementos para contribuir para a sobrevivência dos distritos industriais e, de outro, fornecer elementos para que outras regiões e locais pudessem despertar seus próprios projetos de desenvolvimento de maneira planejada, inovadora e sólida. Esta corrente dispensa atenção especial para a tecnologia, por considerá-la questão essencial (AYDALOT, 1986) no processo de transformações das últimas décadas. Neste aspecto a estratégia de “milieu innovateur” destaca-se daquele de

“distrito industrial” porque enquanto este privilegia a visão do “bloco social” aquele confere às inovações uma certa autonomia e um papel determinante.

Percebe-se, por esse traço tecnológico, que a corrente dos defensores dos “milieux innovateurs” apresenta certa preocupação em evitar que determinadas regiões periféricas não sejam vítimas dos resultados perversos difundidos pela desintegração do modelo fordista de produção (produção de massa conseguida através da integração vertical para se conseguir economias de escala e de *scope*). O modelo de Coase-Williamson-Scott (CWS) mostra que a desintegração vertical da firma, característica importante da desarticulação da organização fordista, pode causar desintegração também espacial, resultando no deslocamento das firmas ou partes delas à procura de regiões com vantagens locais.

Sabendo que a desintegração vertical permite que a empresa separe o núcleo estratégico (pesquisa & desenvolvimento e marketing) das partes de produção e/ou montagem, a empresa pode simplesmente conservar o seu núcleo estratégico no lugar de origem e deslocar para outras regiões aquelas partes de simples montagem do produto; neste caso a empresa exige da região receptora apenas vantagens em termos de mercado de trabalho. Portanto, as *janelas de oportunidades abertas* pela desintegração da produção fordista, para que uma região periférica passe a crescer, pode ser apenas uma bolha passageira sem a capacidade de realizar a união entre território e indústria. Neste caso, o conceito de “milieu innovateur” fornece subsídios importantes para se tentar evitar a formação de uma industrialização vazia e por natureza nômade.

Segundo CAMAGNI (1995) o GREMI interpreta os fenômenos do desenvolvimento espacial como o efeito dos processos inovadores e das sinergias em construção sobre áreas territoriais limitadas. Um dos pontos de partida das pesquisas do GREMI foi esclarecer a diferença entre “milieu” (ambiente ou a região em questão) e “milieu innovateur” (ambiente inovador). Para MAILLAT (1995) “milieu” é definido como um conjunto territorializado e aberto para o exterior que integra conhecimentos, regras e um capital relacional. Ele é ligado a um coletivo de atores, bem como de recursos humanos e materiais. Ele não se constitui em nenhum caso em um universo fechado, ao contrário, ele está em permanente relação com o ambiente exterior.

Por outro lado, ainda segundo o mesmo autor, “milieu innovateur” (ambiente inovador) não constitui um conjunto paralisado, diferente disto ele é o lugar de

processos de ajustamentos, de transformações e de evoluções permanentes. Esses processos são acionados, de um lado, por uma lógica de interação e, de outro lado, por uma dinâmica de aprendizagem. A lógica de interação é determinada pela capacidade dos atores de cooperarem entre si em relações de interdependências, principalmente pelo sistema de redes de inovação. A dinâmica de aprendizagem, por sua vez, traduz a capacidade dos atores em modificar seu comportamento em função das transformações do meio ambiente externo, que o cerca. Desse processo de aprendizagem nascem novos conhecimentos, novas tecnologias.

O GREMI parte da constatação de que um milieu (ou ambiente) é mais ou menos conservador ou mais ou menos inovador segundo as práticas e os elementos que os regulam. Isto quer dizer que estes últimos podem estar sendo orientados tanto para as “vantagens adquiridas” quanto para a renovação ou a criação de novos recursos (MAILLAT, 1995). É fácil deduzir que aqueles locais e regiões que optam pelas “vantagens adquiridas”, ou dadas, estarão se candidatando ao declínio econômico enquanto aquelas que optam pelas conquistas de novas vantagens estarão mais próximas do sucesso ou da sobrevivência. A chave portanto, segundo MAILLAT, encontra-se certamente na capacidade dos atores de um determinado milieu, ou região, em compreender as transformações que estão ocorrendo em sua volta, no ambiente tecnológico e no mercado, para que eles façam evoluir e transformar o seu ambiente.

Além dessa fase de percepção, os atores devem passar para a segunda fase, aquela de construir a capacidade de resposta, e essa fase consiste concretamente na mobilização do conhecimento e dos recursos para colocar em prática projetos de reorganização do aparelho produtivo. Nesta fase, é muito importante a presença de fatores como “capacidade de interação” entre os atores, segundo as regras de cooperação/concorrência e dinâmica de aprendizagem, sempre trabalhando com o estoque de experiências acumuladas. Para os pesquisadores do GREMI, essas duas fases estão estreitamente relacionadas com o ciclo de vida do espaço e com a capacidade de fazer face às transformações constatadas no ambiente externo que cerca a região ou o local.

5.1.3. Cluster

A estratégia baseada no “cluster” (literalmente agrupamento, cacho, etc.), de origem predominantemente anglo-saxônica, pretende funcionar como uma espécie de síntese dos conceitos, ou estratégias, anteriores na medida que se pretende mais abrangente, não só porque incorpora vários aspectos dos dois conceitos precedentes mas porque não fica restrito às pequenas e médias empresas.

Segundo ROSENFELD (1996) um grupo de especialistas americanos deu em 1995 a definição seguinte para “cluster”: “uma aglomeração de empresas (cluster) é uma concentração sobre um território geográfico delimitado de empresas interdependentes, ligados entre elas por meios ativos de transações comerciais, de diálogo e de comunicações que se beneficiam das mesmas oportunidades e enfrentam os mesmos problemas”. Michael PORTER (1990) parece ter sido o autor de maior influência na composição estrutural do conceito “cluster”, contudo curiosamente este nome não aparecia nos títulos dos incontáveis artigos do autor, até 1998. Parece não haver dúvida de que a estrutura de um “cluster” como é veiculado, sobretudo pelas empresas internacionais de consultoria, guarda íntima relação com o “diamante” de PORTER.

Ao que parece a estratégia de “cluster” procura recuperar alguns conceitos tradicionais, como “pólo de crescimento” e “efeitos concatenados”, de Perroux e Hirschman respectivamente, notado principalmente na idéia da indústria-chave ou indústria-motriz, conjugada com uma cadeia de produção adicionando o máximo de valor possível. Não é mera coincidência encontrar na bibliografia de *The Competitive of Nations* (1990) de PORTER dois autores clássicos do desenvolvimento econômico regional, A. HIRSCHMAN [*The Strategy of Economic Development* (1958)] e F. PERROUX [“L’effet d’entraînement: de l’analyse au repérage quantitatif”, *Economie appliquée* (1973)].

Essa recuperação é processada através da incorporação de vários elementos que aparecem naqueles exemplos exitosos de desenvolvimento endógeno e que estavam ausentes naqueles conceitos e modelos tradicionais, que aliás serviram para estes como pontos críticos, quais sejam, (i) articulação sistêmica da indústria com ela mesma, com o ambiente externo macroeconômico e infra-estrutural e com as instituições públicas e privadas, tais como Universidades, Institutos de Pesquisa, etc. a fim de maximizar a absorção de externalidades, principalmente tecnológicas. (ii)

plasticidade na ação conseguida através de uma forte associação entre a indústria e os atores e agentes locais, que permita processos rápidos de adaptações face às transformações do mercado e (iii) forte vocação externa, sempre buscando o objetivo da competitividade exterior. A idéia central é de formar uma indústria-chave ou indústrias-chave numa determinada região, transformá-las em líderes do seu mercado, se possível internacionalmente, e fazer dessas indústrias a ponta de lança do desenvolvimento dessa região, objetivos esses conseguidos através de uma mobilização integrada e total entre os agentes dessa região.

A estratégia hegemônica de “cluster” está muito mais próxima da grande produção flexível do que propriamente da pequena produção flexível, sem demonstrar no entanto algum tipo de discriminação pela pequena e média empresas. Assim, a abordagem associada a “cluster” consegue se diferenciar tanto da visão fordista tradicional, identificada com a grande indústria de produção de massa, quanto da visão distritalista identificada com a pequena produção flexível. Além disso, a estratégia de “cluster” está mais próxima da idéia de um “modelo” propriamente, dado que ela assume um caráter mais normativo, enquanto aquelas são mais intuitivas. O indicador claro deste aspecto é o fato de se encontrar com frequência na literatura sobre “cluster” a solução do “diamante” proposto por PORTER, uma solução forte e convincente. Deste modo, o “cluster” tem a vantagem de assumir uma forma menos difusa do que outros conceitos e modelos de desenvolvimento regional.

6. Difusão imperfeita da estratégia do sistema produtivo local

A estratégia de desenvolvimento de sistema produtivo local, não importa qual seja a nomenclatura (distrito industrial, entorno inovador ou cluster), tem ganho uma revelada preferência da parte das políticas públicas de desenvolvimento regional e local, com mais ênfase nos países desenvolvidos e com mais acamhamento nos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo essa estratégia tem servido de mecanismo estruturador e organizador das pequenas e médias empresas, tendo ocupado rapidamente o lugar dos mecanismos institucionais que apoiavam individualmente ou isoladamente essas empresas. Também neste caso, o processo de adoção dos novos mecanismos tem caminhado mais rápido nos países desenvolvidos e mais lentamente nos países em desenvolvimento.

Em nível da OCDE, a política de desenvolvimento dos sistemas produtivos locais baseada, em particular, na estratégia de *cluster* já é oficial. Basta lembrar que essa organização, juntamente com a Comunidade Européia e a Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), criaram um Congresso Mundial e anual para discutir experiências que aplicam essa estratégia. O Banco Mundial vem dando sinais de simpatia por esse tipo de estratégia, sem no entanto abandonar os grandes projetos estruturantes.

No Brasil, inúmeros estados e municípios já adotam, de uma maneira ou de outra, essa estratégia. O Governo Federal já vem apoiando iniciativas dessa natureza, através de, pelo menos, dois programas: “Arranjos Produtivos Locais” [MC&T] e “Fórum da Competitividade (organização de cadeias produtivas locais), animado pelo Ministério do Desenvolvimento. O Ministério da Integração Nacional também tomou algumas iniciativas no sentido de discutir, com as Superintendências regionais de desenvolvimento, estratégias de desenvolvimento local. Estas últimas surgiram como forma de contrabalançar o programa Avança Brasil, do governo federal, pesadamente concentrado no financiamento de grandes projetos estruturantes. Apesar disso, as iniciativas federais a favor das estratégias voltadas para a promoção dos sistemas produtivos locais no Brasil, são ainda muito tímidas, o que deixou, e ainda deixa, um vasto espaço para iniciativas estaduais dominadas pela concessão de subsídios fiscais.

A “guerra fiscal” ainda ocupa um lugar de destaque no conjunto de ações com o objetivo de impulsionar as economias estaduais, e seus verdadeiros resultados ainda estão longe de ser bem conhecidos. Tal como evoluiu durante os anos noventa, ela encontrará sem dúvida alguma seus limites: no forte preconceito que pesa sobre ela; no limite financeiro dos governos; no peso das avaliações críticas e pertinentes; no desgaste causado pela falta de coerência industrial interna; nos desencontros de estratégias, pública e privada; na falta de capacidade local de absorção do investimento externo, inicialmente atraído pelos incentivos; e no “efeito decantação”. Este último, aliás, poderá acomodar, com uma relativa estabilidade, uma nova divisão interregional ou interestadual do trabalho. Neste aspecto, a guerra fiscal poderá apresentar uma função positiva dado que ela vem exercendo uma radicalização no teste das vocações e capacidades locais, até então [ou melhor, até o final da década de 70] sufocadas pelas políticas federais voluntaristas. Entretanto, cabe notar que a estratégia de substituição de importações executada pela concessão de subsídios fiscais, por todos os estados simultaneamente, não poderá resistir ao tempo.

Apesar desse desgaste acreditamos que, pouco a pouco, os mecanismos fiscais poderão se converter em instrumentos de apoio à estruturação de sistemas produtivos locais, obedecendo portanto à nova lógica de desenvolvimento local e regional dentro da qual a prática tem sido aquela de buscar uma coerência entre território e atividades econômicas afins, ou simplesmente buscar uma integração, sem muita redundância, dos elementos do sistema produtivo local, através do adensamento das cadeias produtivas locais.

Para finalizar, gostaríamos de dizer que apesar da nossa forte simpatia pela estratégia voltada para a formação e estruturação de sistemas produtivos locais não poderíamos deixar de manifestar algumas preocupações, em relação à literatura e às manifestações dirigidas a esse tema. Não se trata de preocupações dirigidas a alguns autores e trabalhos específicos, mas tratam-se de preocupações concernentes a algumas arestas e insuficiências observadas nessas literatura e manifestações, em geral.

A *primeira*, está no fato de haver um certo exagero em se privilegiar as aglomerações de empresas (pelas aglomerações), como elemento central na dinâmica industrial de um certo território. É certo que as aglomerações são importantes mecanismos de dinamização do mercado local, mas o capital social assim como a presença de redes de relações inter-empresariais, ou entre as empresas (instituições ou organizações), são mecanismos vitais para a realização das economias de aglomeração e, por conseqüência, o sucesso prolongado do sistema produtivo local.

A *segunda*, está associada a um certo abuso de se enfocar o local em detrimento do regional e mesmo do nacional ou federal. Queremos dizer aqui que, recorrendo ao risco do romantismo, às vezes se negligencia o papel exercido pelo governo central ou federal no desenvolvimento regional e local, papel esse a ser desempenhado através da oferta de infra-estrutura e da coordenação.

Queremos dizer mais claramente que o papel do governo federal, no caso do desenvolvimento regional brasileiro, pode e deve ser importante, e deverá ser mais positivo do que ele é hoje. Sem a sua participação a “guerra fiscal” continuará existindo de maneira distorcida. Nesse ponto, concordamos com A. Bagnasco (2001) que diz que a intervenção política (do governo central) continua sendo importante no desenvolvimento regional, e local. Na opinião do mesmo autor, não porque a intervenção do estado central no Sul da Itália foi desastrosa que, agora, se deve abominar o seu papel nesse tipo de desenvolvimento. Seu papel deve continuar a

existir, mas de maneira renovada, com “uma nova governança política oposta ao clientelismo”. Esse mesmo raciocínio pode ser aplicado ao caso brasileiro, ou seja, as ações desventuradas cometidas pela Sudene e pela Sudam não devem servir de paradigmas para a (não) atuação do estado central no desenvolvimento regional, pelo contrário.

A *terceira*, no caso do planejamento, relaciona-se à importação acrítica de “modelos” externos que, talvez com algumas exceções, foram maturados durante longo período e estruturados por valores (histórico, cultural, político e social) específicos, de difícil transposição espacial e temporal. Esse tipo de postura tem levado, ou pode levar, a uma certa sofisticação dos instrumentos de análise e de planejamento no caso das tentativas de se planejar o desenvolvimento local em regiões brasileiras. Com uma certa frequência tem-se recomendado o abandono de estímulos aos núcleos produtivos locais situados em regiões pobres do território brasileiro, somente porque esses núcleos não oferecem características semelhantes aos “modelos” de sistemas produtivos importados, geralmente de regiões ou países desenvolvidos. Afim de evitar equívocos desnecessários, há que realizar um vasto trabalho empírico e microeconômico junto aos núcleos produtivos locais no Brasil, visando conhecer sua história, suas leis próprias, problemas e soluções específicos.

A *quarta*, diz respeito, também, a um certo romantismo em relação à visão do que seja desenvolvimento endógeno, e a todos os valores que o mesmo agrega. Um dos aspectos desse romantismo é aquele da rejeição a tudo que vem de fora do sistema. Outro aspecto é a supervalorização, por exemplo, da cooperação em detrimento da concorrência, entre atores e empresas locais, ou das contradições internas, aliás, inerentes ao sistema produtivo local. Essa supervalorização pode levar à uma subestimação do papel do mercado na evolução desse sistema.

Ao final desta reflexão nos fica a impressão de que, a curto e a médio prazos, sem estarem acomodadas dentro de um arranjo institucional mais amplo, regional e federal, as estratégias de desenvolvimento local, ensaiadas e executadas nas localidades brasileiras, poderão não passar, em muitos casos, de meras políticas pontuais de proteção de emprego e renda, ou política setorial, sem alcançar grandes resultados em termos de desenvolvimento regional como é entendido. Neste caso, estaremos corroborando, infelizmente, a “profecia” de CAMPOLINA, de que o desenvolvimento regional no Brasil se concentrará no eixo Minas Gerais-Rio Grande do Sul.

Cabe lembrar que, ao mesmo tempo que a Comunidade Econômica Européia-CEE respeita e estimula a auto-organização das comunidades e o desenvolvimento local das mesmas e das regiões, ela intervém, apoiada em variados Fundos, nesses territórios afim de dotá-los de infra-estruturas modernas. Assim, por exemplo, várias localidades européias que conheceram o declínio econômico nos anos 80 recorreram à Comunidade Econômica Européia para apoiá-las em seus planos de reconversão econômica. Assim estão também procedendo as autoridades e poderes locais que procuram fortalecer seus sistemas produtivos locais.

Por fim, acrescentaríamos que em se tratando de economia brasileira, qualquer estratégia de desenvolvimento endógeno e local terá que levar em conta alguns desafios básicos: crescimento econômico nacional medíocre; limite financeiro de intervenção regional e territorial do governo federal; regressão na oferta do emprego industrial; internacionalização da economia; surgimento de novos atores desejosos em participar do desenvolvimento local e regional.

7. Conclusões

Seria uma contradição patente arrolar nesta seção certas, mesmo que sejam algumas, conclusões. Este *paper* não teve a pretensão de apresentar e fechar qualquer discussão, pelo contrário, ele termina abrindo muito mais do que fechando portas. Talvez merecesse aqui realizar um pequeno exercício de recuperação de algumas idéias centrais trabalhadas ao longo do texto. A primeira idéia, é que os fatores determinantes da *grande transformação* nas dinâmicas regionais não se restringem, apenas, na forma, ou nas relações das variáveis. Mas eles também abrangem aspectos estruturais, portanto há uma mudança nas estruturas e no padrão. A segunda idéia, derivada da primeira, é que o novo padrão da dinâmica regional está, ainda, longe do seu ponto de definição. A terceira idéia, é que o arrebento dos novos eventos regionais desenharam uma Nova Economia Regional, mais distante da tradicional Ciência Regional e mais próxima da tradição marshalliana, do jovem Marshall. A quarta idéia, é que apesar dessa aproximação a nova literatura da economia regional encontra-se, ainda, decantando os novos conceitos e as novas estratégias de desenvolvimento regional. Por último, a quinta idéia, é que devemos prestar mais atenção na difusão prática das novas estratégias de desenvolvimento regional.

Bibliografia

- AMARAL FILHO, J. do (1999), “A endogeneização no desenvolvimento econômico regional”, *Anais da ANPEC*, XXVII Encontro Nacional da Anpec, Belém-Pará, dezembro, pp.1281-1300.
- AMORIM, M. (1998), *Clusters como estratégia de desenvolvimento industrial no Ceará*, Banco do Nordeste, Fortaleza.
- AYDALOT, P. (1986), *Milieux innovateurs en europe*, GREMI, Paris.
- BAGNASCO, A. (2001), “A teoria do desenvolvimento e o caso italiano”, in *Razões e ficções do desenvolvimento*, organizado por G. Arbix, M. Zilbovicius e R. Abramovay, Editora Unesp/Iedusp, São Paulo.
- BENKO, G. & DEMAZIÈRE, C. (2000), “Le développement régional au miroir de la crise des régions d’ancienne tradition industrielle. L’exemple du nord de la France”, in BENKO, G & LIPIETZ, A. (2000), *La Richesse des Régions*, Ed. PUF.
- CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, M.M. & SZAPIRO (2000), *Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro-IE/UFRJ, Rio de Janeiro.
- BANDEIRA, P. S. (2000), *Reflexões sobre a redefinição das políticas territoriais e regionais no Brasil*, Ministério da Integração Nacional, Brasília.
- BECKER, B. K. (2000), *Reflexões sobre políticas de integração nacional e desenvolvimento regional*, Ministério da Integração Nacional, Brasília.
- BENKO, G. & LIPIETZ, A. (1992), *Les régions qui gagnent (districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique)*, PUF, Paris.
- CAMAGNI, R. (1995), “Espace et temps dans le concept de Milieu Innovateur”, in A. Rallet & A. Torre (1995).
- DERYCKE, P-H (1995), “La science regionale au carrefour” [ou Regional Science at the cross-roads], *Revue d’Économie Régionale et Urbaine*, n.2.
- DIMOU, M. (1994), *La dynamique d’évolution des systemes productifs locaux, une interprétation marshallienne du développement*, Thèse de Doctorat, U.F.R. Développement, Gestion Economique et Sociétés (DGES), Université Pirre Mendes France.
- FERREIRA, P. (2001), “Uma nova política regional”, *Jornal Valor Econômico*,

agosto, São Paulo.

HIRSCHMAN, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.

HUMPHREY, J. (1995), "Industrial reorganization in developing countries: From models to trajectories. *World Development* 23(1), 149-162.

JACOBS, J. (2001), *A natureza das economias*, Ed. BECA, São Paulo.

KRUGMAN, P. (1991), *Geography and Trade*, Leuven University Press/MIT Press, Leuven-London.

LE BORGNE, D. (1991), *La politique industrielle regionale en Italie*, Ministère de l'industrie et de l'Aménagement du Territoire/CEPREMAP, Paris.

MAILLAT, D. (1995), "Milieux Innovateurs et Dynamique Territoriale", in RALLET, A. & TORRE, A. (1995), *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, Ed. Economica, Paris.

MARSHALL, A. (1919), *Industry and trade*, Macmillan, Londres.

MARSHALL, A. (1982), *Princípios de Economia*, Ed. Abril Cultural, São Paulo.

MORVAN, Y. & MARCHAND, M-J (1994), *L'intervention économique des régions*, Ed. Montchrestien, Paris.

OCDE (1996), *Networks of enterprises and local development*, OCDE, Paris.

OCDE (2001), *The exchange fair of the World Congress on local Clusters*, OCDE/DATAR/CEE, Paris.

PERROUX, F. (1973), "L'effet d'entraînement: de l'analyse au repérage quantitatif", *Économie Appliquée*, 7:307-20, Paris.

PIORE, M.J. & SABEL, C.F. (1984), *The second industrial divide (possibilities for prosperity)*, BasicBooks.

PORTER, M.E. (1990), *The competitive advantage of Nations*, The Free Press, Macmillan, Inc.

PORTER, M. E. (1998), "Clusters and the new economics of competition", *Harvard Business Review*, nov-dc, 1998.

PUTNAN, R. (1996), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

PYKE, F., BECATTINI, G. & SENGENDERGER, W. (1990), *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva.

ROSENFELD, S. A. (1996), "États-Unis: les 'agglomérations d'entreprises'", in

OCDE (1996) *Réseaux d'entreprises et développement local*.

SAXENIAN, A. (1994), *Regional Advantage, culture and competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press/Cambridge, Massachusetts, and London England.

SCHMITZ, H. & NADVI, K (1999), "Clustering and Industrialization: Introduction", in *World Development*, vol.27, n.9, pp.1503-1554.

TORRES, H. da G. (2000), *Possibilidades e limites de uma política brasileira de integração nacional*, Ministério da Integração Nacional, Brasília.