

AGLOMERAÇÕES SETORIAIS DE PEQUENAS EMPRESAS: O ALCANCE DAS POLÍTICAS EM AMBIENTE NÃO FAVORÁVEL

Daniela Salomão Gorayeb *
Maria Carolina de A.F. de Souza⁺
Marisa dos Reis A Botelho*

O trabalho apresenta a temática dos clusters de pequenas empresas considerando a importância desses arranjos produtivos no desenvolvimento local. Destaca-se, seguindo a literatura recente, a importância da construção de relações de cooperação entre os diversos agentes envolvidos, que impliquem na obtenção de “eficiência coletiva”. Conclui-se que, especialmente em países subdesenvolvidos, o alcance das políticas locais que visam o desenvolvimento dos clusters é restrito, seja pelas dificuldades de consolidação de uma cultura propícia à cooperação, seja pelas dificuldades decorrentes do ambiente externo.

Introdução

O tema do desenvolvimento econômico a partir de *cluster* tem ganhado importância progressiva na literatura das mais diferentes correntes teóricas e nas políticas de governo de diversos países. No Brasil, recentemente, esse tema também vem recebendo bastante destaque. A maioria dos estudos referencia-se no sucesso das experiências internacionais e na literatura desenvolvida especificamente para os casos estrangeiros. Os estudos brasileiros que buscam as peculiaridades das aglomerações de empresas nacionais ainda são em número reduzido e os que já foram desenvolvidos não puderam indicar clara equivalência com os casos “clássicos” tratados na literatura internacional.

Redes de pequenas empresas (PEs) aglomeradas em um mesmo setor constituem uma das formas de inserção competitiva das pequenas empresas na estrutura produtiva. Esse tipo de arranjo de empresas ganhou visibilidade na medida em que mostrou, em certos países, principalmente na Itália, certa capacidade de resistência à crise e capacidade de adaptação às mudanças tecnológicas (Souza, 1995). Com isso, a literatura internacional passou a tratar, de forma sistemática, os casos encontrados de aglomerações “virtuosas” de pequenas empresas em diferentes economias, mais ou menos desenvolvidas e com diferentes concepções com relação ao papel do Estado no desenvolvimento econômico (OCDE, 2000).

O tema vem sendo tratado desde a década de 70, período em que se tornou mais visível o desempenho favorável dos distritos italianos de pequenas empresas, inclusive em termos de exportações (enquanto as grandes empresas passavam por intensos processos de reestruturação, com redução do número de empregados). Autores como Brusco, Bagnasco, Garofoli, Becattini, Amin, tornaram-se "clássicos" como estudiosos do tema, assim como, em linha diferente, Piore e Sabel. Autores franceses (como Benko e Lipietz) e Schmitz na Inglaterra (mas estudando diversos casos em diferentes países, inclusive com certa ênfase no Brasil), também têm importantes contribuições. Mais recentemente, autores como Porter e Krugman, em áreas diferentes, ressaltam-se, e cujas abordagens não se restringem às aglomerações de pequenas empresas também dedicaram espaço em seus trabalhos à discussão do tema.

Com o objetivo de apresentar um referencial analítico e analisar as políticas direcionadas ao desenvolvimento de *clusters*, com ênfase para o caso brasileiro, o presente trabalho está subdividido em três seções. A primeira apresenta uma análise das possibilidades que se apresentam para as PEs organizadas *clusters*, tendo como referência a experiência internacional. Na segunda seção são discutidas as recomendações de políticas de desenvolvimento de *clusters*, quando questiona-se a perspectiva que tem sido adotada por organismos internacionais e alguns autores. Esse questionamento referencia a seção 3, que discute as perspectivas que se apresentam para o desenvolvimento de *clusters* no Brasil. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

1. Pequenas empresas em aglomerações setoriais: possíveis vantagens e restrições

Diferentemente das PEs que atuam de forma isolada, as pequenas firmas quando partes integrantes de um *cluster* podem obter ganhos de competitividade derivados das economias externas, das relações de cooperação e da especialização produtiva. Os benefícios para localidades (e também para os países) nas quais são encontradas as aglomerações de empresas são também de grande valia.

Políticas locais para esse tipo de arranjo produtivo terão sempre justificativas fortes, visto que são de grande significado para as PEs, para as atividades produtivas e para as próprias localidades. Apesar de muitas das condições que explicam o desempenho desses sistemas de empresas estarem fora do alcance de políticas locais

de apoio e de estas não garantirem a consolidação de espaços nos mercados, a passividade nesse campo pode restringir seu dinamismo. Para que tenham efeitos positivos pressupõe-se que os diferentes agentes locais, em particular os empresários envolvidos, já tenham construído uma conscientização quanto à importância de sua mobilização em torno de medidas coletivas. A disposição coletiva para interações cooperativas não pode ser criada por determinação de nenhuma ação ou política, por mais fortes que sejam; é resultado de uma construção, que como tal requer tempo e persistência nas articulações entre os agentes.

Pequenas empresas estão mais sujeitas às flutuações de mercado, provocadas por fatores sobre os quais não têm qualquer poder de decisão. Os efeitos decorrentes, adicionados aos das notórias dificuldades quanto a custos e aspectos legais e tributários, técnicas de gestão, relacionamento com empresas de maior porte, acesso a informações sobre os mercados (especialmente os externos), e a recursos externos (não só capital, ressalte-se), explicam, em grande parte, a elevada taxa de mortalidade de pequenas empresas. Ações coletivas assumidas como parte das rotinas empresariais não irão eliminar essas dificuldades, algumas inerentes ao pequeno capital, mas poderão contribuir para minimizar algumas dessas dificuldades e atenuar os efeitos de outras.

É da consolidação de ações conjuntas e da cooperação entre empresas que decorre a diferença entre uma simples aglomeração setorial e regional de empresas e coletividades de pequenas empresas que constituem uma rede ("*cluster* virtuoso") capaz de gerar vantagens competitivas, isto é, cooperar para obter melhores condições para concorrer (Souza, 1995). O ponto central refere-se à construção de um ambiente que permita explorar as sinergias e as economias da aglomeração, em direção à eficiência coletiva (Schmitz, 1992). Isto é, a aglomeração de empresas não é suficiente para a obtenção de ganhos econômicos. Para que as empresas adquiram competitividade é necessária a busca pela “eficiência coletiva”, conceituada pelo autor como “a vantagem competitiva derivada das economias externas locais e das ações em conjunto” (Schmitz, 1997:9). Ações em conjunto que devem ser conscientemente planejadas e construídas ao longo do tempo.

Nesse ambiente, os espaços para articulação das pequenas empresas são derivados da identificação de oportunidades e desenvolvimento de produtos/processos diferenciados, embora de alguma maneira integrados. Para ter “liga” e consistência, o conjunto de atividades deve combinar diversificação (no conjunto) e especialização

(por empresa), tornando evidentes as interdependências e as complementaridades, base da cooperação. Produtos/serviços semelhantes conduziriam a rivalidade acentuada com prejuízos para empresas, para o tecido produtivo e para o desenvolvimento local.

Entretanto, a funcionalidade e o alcance das políticas locais como instrumento de estímulo ao segmento de *clusters* de pequenas empresas (como, aliás, as voltadas para outros objetivos de caráter local) e os esforços locais das empresas e dos agentes envolvidos podem ficar bastante comprometidos, na ausência de um eixo norteador de maior amplitude. Políticas mais consistentes e perseverantes que tenham como objetivo principal o desenvolvimento de aglomerações locais de pequenas empresas – e que, portanto, denotam um caráter seletivo –, assim como políticas setoriais com objetivos específicos, também representam uma forma adequada de tratar as PEs como parte necessária da estrutura produtiva. Ademais, há que haver condições para a participação continuada de todos os agentes locais e a existência de um conjunto adequado de instituições (leis, normas, organismos públicos e não governamentais, empresas, etc), aspectos normalmente frágeis.

Trata-se, portanto, de um complexo conjunto de fatores sócio-culturais e econômicos que deve estar perfeitamente articulado. Da qualidade dessa articulação depende, em grande parte, a obtenção de eficiência coletiva no interior do *cluster*. A esse respeito vale recorrer à argumentação de Putnam (1996:180), com relação ao particular arranjo econômico social dos distritos italianos: "Geralmente é necessário haver cooperação – entre o Legislativo e o Executivo, entre os operários e os administradores, entre os partidos políticos, entre o governo e a iniciativa privada, entre as pequenas empresas e assim por diante. Todavia, a explicitação dos contratos e da fiscalização nesses casos é amiúde onerosa ou impossível, e a coerção de um terceiro é inviável. A confiança gera a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança. A progressiva acumulação de capital social é uma das principais responsáveis pelos círculos virtuosos da Itália".

A formação de novos *clusters* e o desenvolvimento e fortalecimento dos já existentes têm ganhado espaço crescente como instrumentos de política de desenvolvimento regional/local e também em políticas setoriais de amplitude nacional. Como política de desenvolvimento local, o argumento utilizado é de que *clusters* fortalecem o tecido produtivo local ao atraírem novas empresas e adensarem

a cadeia produtiva; criam uma identidade local aumentando a riqueza cultural e – em alguns casos considerado como o aspecto mais importante – contribuem para a geração de emprego e renda em regiões que muitas vezes perderam espaços econômicos com o processo de reestruturação de grandes empresas. “As tendências simultâneas de globalização e localização criaram desafios políticos para os governos nacional e local. Uma resposta para esses desafios tem sido uma dramática proliferação de políticas de desenvolvimento baseado em *clusters* de firmas e indústrias... “O crescimento e a persistência de *clusters* regionais resultam do desenvolvimento de pressões, incentivos e capacidade para inovar fornecidos pelo ambiente local. Isso permite certos *clusters* regionais competirem com sucesso contra competidores dispersos. Performance inovativa, por sua vez, é uma função de investimentos inovativos, oportunidades tecnológicas e efetividade e foco em atividades inovativas” (OCDE, 2000:6, 10).

A ênfase atribuída a pequenas empresas em aglomerações setoriais regionais por políticas voltadas para o desenvolvimento local também tem como justificativa o poder que exerce uma aglomeração de pequenas empresas na atração de novas empresas (grandes ou outras pequenas), gerando maior coesão à estrutura produtiva local. Se a dinâmica é desse modo construída, isto é, partindo da presença de “fortes” pequenas empresas, a localidade se torna menos dependente dos movimentos de poucas grandes empresas visto que a presença dessa última não seria explicada por vantagens artificiais do local como o são os incentivos fiscais, mas porque o espaço ofereceu vantagens competitivas, dificilmente “copiáveis” por outras localidades, vantagens essas relacionadas, entre outras, à experiência e conhecimentos acumulados pelos dirigentes e à disponibilidade de mecanismos que permitam a contínua atualização tecnológica e organizacional, isto é, ao conjunto de competências da localidade.

A presença de grandes empresas pode ou não ser benéfica, embora sempre represente um certo (tentador) *status*. Se tal presença significar, como deveria ser, maiores oportunidades para as pequenas empresas locais, pelo aproveitamento das complementaridades e via subcontratação de especialização, por exemplo, então a balança tenderá para o lado dos benefícios. Se, por outro lado, os efeitos forem os derivados da fragilidade de uma posição de dependência, dadas as grandes assimetrias e a autonomia das grandes empresas com relação ao espaço em que se insere e o pouco comprometimento com pequenas empresas subcontratadas, então as relações

serão de dependência e subordinação e os ganhos para o conjunto de pequenas empresas e para o desenvolvimento local serão muito modestos ao final. Um *cluster* com forte dependência de grande empresa enfrentará sérias dificuldades de sobrevivência na eventualidade de uma decisão de reestruturação com redução do número de contratados ou de mudança para outro local, hipótese não irreal, principalmente na ausência de significativos custos de saída. Basta ver quantos pequenos empreendimentos deveriam ser gerados para absorver as receitas perdidas com a saída de uma grande empresa.

2. Proposições de políticas: breve revisão

As proposições de programas e políticas para o desenvolvimento de *clusters* englobam uma ampla gama de ações. Altenburg e Meyer-Stamer (1999:57), tendo como foco o desenvolvimento desse tipo de *clusters* na América Latina, sugerem que nessas aglomerações há menos especialização e cooperação inter-firma que naquelas dos países desenvolvidos, de forma que “embora o aumento da competição conduza a esforços consideráveis para modernizar as instalações produtivas, há ainda pouca indicação de progresso na produção intensiva em conhecimento, isto é, de algum movimento de segmentos de mercados preço-sensíveis para mercados *design*, qualidade e inovação-sensíveis”. A aproximação com *clusters* “virtuosos” seria facilitada com a adoção de um conjunto de ações envolvendo a promoção de um ambiente propício a negócios a partir do compromisso do governo local em apoiar as firmas locais, do estímulo à cooperação entre as firmas através da conscientização dos empresários com relação aos ganhos econômicos derivados da ação coletiva e da necessidade de constantes melhoras no processo produtivo e organizacional da empresa. Também coloca-se a criação de centros de consultoria e para serviços de informação atualizadas às empresas sobre novas tecnologias, mercados e quadro regulatório; cursos de treinamento adequados às necessidades das empresas locais com relação à qualificação da mão-de-obra; criação de infra-estrutura de pesquisa e tecnologia de apoio às firmas e estabelecimento de formas de interação entre as instituições e as empresas. Observa-se que em todas essas categorias cabe importante papel ao governo local e às associações locais de empresários na promoção das necessárias interações para obter as vantagens competitivas. Scott (1998) também argumenta quanto à importância de diferentes tipos de agentes locais (Governo local,

sindicatos, associações, etc) atuarem no *cluster* a fim de desenvolvê-lo por meio da provisão de insumos e serviços às atividades produtivas; da criação e estímulo a relações cooperativas entre as empresas e constituição de fóruns locais tanto para discussões sobre os desafios do setor como para os problemas da localidade.

Em OCDE (2000), tendo como orientação básica que “o foco em *cluster* envolve a ênfase nas interações entre as empresas, entre indústrias e entre firmas e instituições de apoio” (p. 23), são listadas as “*best practices*”, fruto tanto de estudos sobre os diversos relatos dos países da OCDE sobre as práticas observadas no desenvolvimento de *clusters* quanto da concepção dessa instituição sobre políticas econômica, regional e industrial. A ação governamental deve ter sempre como referência as “falhas de mercado”, restringindo-se a atingir, portanto, a sub-provisão de bens públicos e a falhas de coordenação, isto é, “o setor privado deveria liderar o desenvolvimento das iniciativas em *clusters* com o setor público exercendo o papel de catalisador” (p.24). O “roteiro” para desenvolvimento de *clusters* inclui ainda ações visando conscientizar os empresários sobre os ganhos em participar de ações coletivas, estabelecer condições favoráveis para o desenvolvimento das parcerias entre firmas e entre firmas e instituições de apoio, e promover a criação de uma organização que inclua os principais agentes, lideranças, associações e sindicatos do *cluster*. Adverte-se quanto à importância de critérios para identificar e priorizar ações em direção aos *clusters* de um país tendo em vista que os recursos são limitados e que “nem todas as iniciativas de clusters podem ser bem-sucedidas ao mesmo tempo” (p.24). Atrelada a esse aspecto está a percepção de que as aglomerações diferem em muitas dimensões e que, portanto, as políticas não devem ser copiadas de outros países ou de outros *clusters*, nem mesmo se estiverem atuando no mesmo setor industrial, posto que as estruturas institucionais locais podem ser muito diferentes.

Em síntese, excluindo os dois últimos pontos levantados pela OCDE (2000), a observação é de que a maior parte das práticas propostas para o desenvolvimento de *clusters* encontradas na literatura se limita a atuar sobre as características locais dos *clusters* ainda não plenamente desenvolvidas, quais sejam, criação de infra-estrutura e ambiente local propício aos negócios e promoção de ações cooperativas entre os agentes de uma localidade, incluindo empresas, trabalhadores, governo local e instituições de apoio às empresas e à infra-estrutura.

Geralmente, temas como políticas industriais, políticas de ciência e tecnologia, regulação macroeconômica, política de financiamento às PEs, quadro institucional de

apoio às PEs, condições econômicas para que floresça um ambiente inovativo, entre outros que não estão circunscritos ao nível local, não aparecem com tanta frequência ou não recebem a mesma importância que as políticas locais para estratégias de desenvolvimento de *clusters*.

Nesse cenário, políticas locais frequentemente representam não o resultado de decisões planejadas, mas antes a única opção de resolver problemas locais oriundos do clima mais geral de desorganização e instabilidade sócio-econômica. Verifica-se também uma tendência do governo federal de incentivar os programas locais de desenvolvimento visto que a Organização Mundial do Comércio é condescendente a eles no que toca à intervenção do governo.

Alguns autores destacam problemas a serem enfrentados em programas locais de desenvolvimento em países subdesenvolvidos. Para Fuhr (1993:49) “enquanto nas economias de mercado desenvolvidas a importância das pequenas empresas é geralmente discutida em termos de criatividade econômica, adaptabilidade, flexibilidade e no contexto de reconversão e reestruturação econômica, na maioria dos países em desenvolvimento, pequenas firmas são valorizadas dentro do contexto sócio-econômico, especialmente como fontes de novos empregos em aglomerações urbanas. (...) Junto com as microempresas, essas unidades produtivas constituem a única fonte de novo emprego e servem como um tipo de ‘rede de proteção’, especialmente para a maioria da população pobre urbana”.

No Brasil, as pesquisas e estudos sobre *clusters* de pequenas empresas avolumaram-se principalmente a partir da segunda metade da década de 90. Uma das explicações reside no seu destaque enquanto objeto de estudo para especialistas em economia industrial. Uma vez que as políticas setoriais industriais em âmbito nacional foram muito reduzidas sob o modelo econômico adotado pelo governo no período recente, os panoramas setoriais tornaram-se mais limitados em termos do seu valor prático para aplicação. Outro motivo refere-se à importância adquirida por programas locais de desenvolvimento em face da ausência de políticas de desenvolvimento coordenadas em nível nacional.

Quanto às proposições encontradas nos diversos estudos disponíveis, estas não diferem muito daquelas apresentadas nos trabalhos internacionais, principalmente no que tange ao essencial desenvolvimento de interações cooperativas e à constituição de um quadro institucional favorável. Por exemplo, estudo recente para elaboração de propostas para o desenvolvimento de municípios, tendo como base a identificação de

suas especificidades locacionais e de competências acumuladas, aponta que “para os municípios com aglutinação industrial (...) e com presença de agentes com liderança, trata-se de procurar as possibilidades de potencializar estes fatores positivos com a maior cooperação entre os agentes, sejam eles empresas de uma mesma cadeia produtiva, sejam infra de tecnologia ou ainda outros segmentos industriais que podem aprender com a trajetória do segmento industrial competitivo”.

Também em diagnóstico desenvolvido para o setor de transformados plásticos no ABC paulista (Souza, 1998), que constitui uma aglomeração setorial/regional, concentrando acima de 500 empresas, com produtos diversificados, mas com intensa rivalidade em preços e pouca "cultura" para ações cooperativas, sugere-se (como se nota, em consonância com propostas apontadas em estudos internacionais mencionados) como requisitos básicos para avançar na construção de um ambiente de rivalidade menos predatória, para empresas e setor na região, e mais propício ao desenvolvimento de interações cooperativas como caminho para o alcance de vantagens e eficiência coletivas " criar as condições necessárias para valorizar a troca de informações, o desenvolvimento de ações conjuntas – pré e pós competitivas – como: departamentos coletivos de design; consórcio para exportação; pesquisas conjuntas para uniformização da matéria-prima; investimentos conjuntos de P&D em plásticos; pesquisas no desenvolvimento e produção de moldes". Sugere-se ainda que ações conjuntas poderiam ter como alvo também entre outros, serviços de uso coletivo; promoção conjunta de pesquisas básicas para levantamento e tendência do setor/região; formação e manutenção de bancos de dados com informações da região e setoriais; investigação e sistematização de informações sobre experiências bem sucedidas do setor em outros países; busca de maior articulação com o poder público local; constituição de núcleos de apoio às empresas da região e mesmo a promoção de ações para buscar maior articulação com empresas de outros setores na região, visando os benefícios das complementaridades. Com isso, a estrutura produtiva local estaria mais completa (de bens de equipamentos a distribuição e serviços pós-venda e serviços associados). As restrições maiores para esse avanço estão relacionadas, segundo o estudo, às dificuldades devido às características dos empresários locais e à fraca tradição de articulação entre empresas, mesmo potencialmente favorecidas pelas características de produção. Portanto, ao final sugere-se no diagnóstico que a prioridade deve ser atribuída à mobilização e sensibilização dos agentes locais de forma a se construir as bases para um conjunto de ações persistentes e coerentes com

as especificidades daquela aglomeração setorial.

Apontando também para os problemas que podem ser encontrados no desenvolvimento de estratégias voltadas para as pequenas empresas aglomeradas em países com muitas deficiências estruturais, Bianchi e Bellini (1990:487) argumentam que “(...) *networks* locais podem ser estimuladas positivamente por ações de políticas de governos mas essas ações têm êxito somente na medida em que a comunidade de inovadores esteja bem enraizada numa sociedade local economicamente desenvolvida e socialmente estável. De fato, não existem experiências bem sucedidas em países em desenvolvimento ou em áreas menos desenvolvidas de países industrializados”.

A perspectiva adotada pelos autores aponta para a necessidade de ambientes sócio-econômicos favoráveis ao florescimento de ações cooperativas e eficiência coletiva em *clusters* de PEs. Tal perspectiva coloca em evidência as dificuldades de se pensar em estratégias de desenvolvimento de *clusters* em países subdesenvolvidos onde, ademais, não estão postas as bases para a construção desses ambientes.

3. As restrições ao desenvolvimento de *clusters* no Brasil

No caso brasileiro, embora já tenham sido identificadas várias aglomerações de empresas atuantes em um mesmo setor e, embora para elas esteja voltada a atenção do governo local, das instituições de apoio, das universidades, ainda é muito pequena a incidência de ações cooperativas entre as empresas de modo a constituir uma sociedade local coesa e dinâmica e de modo a preencher os requisitos para a obtenção da eficiência coletiva. A união dos empresários em torno do mesmo objetivo, qual seja, explorar as vantagens de aglomeração, torna-se um processo mais complexo à medida que parece reinar a incerteza e a instabilidade no ambiente dos negócios desses empresários. Mesmo sem admitir que possa existir uma racionalidade na não-cooperação entre os agentes ou que inexiste no Brasil uma cultura social em direção a atitudes coletivas, deve-se ter em mente que os empresários enfrentam restrições de grandes amplitudes, como são a instabilidade macroeconômica, mercado consumidor restrito devido à péssima distribuição de renda e a falta de apoio político por parte do governo federal, principal responsável pela alocação dos recursos. Além disso, diferentemente do que ocorre nos países desenvolvidos, as pequenas unidades produtivas brasileiras não são partes integrantes de políticas industriais.

A maior visibilidade que as PEs brasileiras têm obtido nos últimos anos e as

diversas medidas/ações direcionadas a essas empresas não expressam uma mudança importante na percepção do papel que essas empresas podem desempenhar. O forte conteúdo conjuntural das políticas, a desarticulação entre as diversas ações e instituições dedicadas às PEs e, principalmente, a ausência de uma política industrial ativa na economia brasileira desde os anos 80 têm determinado mudanças pouco significativas na qualidade da inserção das PEs na estrutura industrial (que podem ser verificadas, entre outras, pela enorme distância que separa as condições de trabalho em grandes e pequenas empresas).

Há, desde a década de 70, um certo consenso em torno da idéia de que as PEs devam ser objeto privilegiado em políticas de desenvolvimento (Suzigan e Sousa, 1990). Desde meados dos anos 80 algumas ações foram instituídas visando o desenvolvimento desse segmento de empresas. Entretanto, as mudanças no aparato institucional de apoio às PEs e as diversas ações implementadas ocorreram sem que estivessem articuladas às políticas para o conjunto da indústria e quase sempre em um ambiente macroeconômico adverso. Nos anos 90, a política econômica é norteadada pela prioridade dada ao programa de estabilização econômica e verifica-se uma adesão a princípios liberalizantes no que toca ao desenvolvimento da indústria. Em consonância com esses princípios, o governo implementa mudanças importantes na principal instituição de apoio às PEs, o SEBRAE.

Nesse contexto, as políticas para as PEs não resultaram na promoção de formas de inserção que possibilitassem amenizar as debilidades estruturais desse segmento de empresas. Exemplo disso é o fato de que, salvo poucas exceções, as ações voltadas às PEs se restringiram à instituição de linhas de crédito específicas que estiveram desconectadas de medidas de apoio que atuassem sobre as suas debilidades estruturais.

Desse modo, pode-se dizer que, em que pesem o quadro institucional de políticas específicas às PEs no Brasil e as debilidades estruturais e conjunturais encontradas nesse país subdesenvolvido, deve-se adicionar novos condicionantes para que políticas locais de desenvolvimento de PEs sejam bem-sucedidas.

Nesse sentido, não são verificadas no período recente políticas especialmente voltadas para o fomento de aglomerações setoriais. Ao contrário, alguns setores tradicionalmente organizados em *clusters* e com participação importante de PMEs, como calçados e têxtil vestuário, estiveram entre os mais atingidos pela política econômica recente, sem que houvesse políticas compensatórias. A valorização

cambial que vigorou na maior parte dos anos 90 determinou grandes dificuldades para esses setores, seja em decorrência da reversão verificada nas atividades de exportação (significativas principalmente na indústria de calçados), seja pela competição acirrada com a ampliação da presença de produtos importados.

Schmitz (1993) também aponta restrição importante na condução de políticas para aglomerações de PEs no Brasil. Para o autor, o excesso de mão-de-obra no mercado de trabalho brasileiro impede que a dinâmica das aglomerações esteja fundamentada na busca por inovações pois, o que se verifica são baixos salários, baixa qualidade dos produtos e estratégias de imitação e não de inovação de produtos. Desse modo, considera-se aqui que o excesso de mão-de-obra disponível, ao representar uma especificidade de um país subdesenvolvido como o Brasil, deve ser tratado como condicionante para o sucesso de políticas que visam o desenvolvimento de *clusters*.

Considerações finais

Nota-se que existe um certo padrão de propostas de políticas para PEs em *clusters* que não compreende as diferenças entre os países ou entre as localidades. Estão reunidas nesse padrão as políticas para o estímulo à cooperação entre os agentes e entre as instituições e as políticas que objetivam a criação de infra-estrutura e ambiente local propício às atividades das empresas. Como já mencionado, as ações públicas ou privadas (pois pressupõe-se o envolvimento de todos os principais agentes da localidade) estão limitadas ao âmbito local, como se o ambiente macroeconômico e os demais elementos mais gerais que afetam o desempenho das pequenas empresas fossem fatores que passam ao largo das decisões de investimentos das empresas.

Muitos estudos têm ressaltado algumas especificidades dos países subdesenvolvidos capazes de neutralizar os resultados positivos de uma ação local em prol do desenvolvimento de pequenas empresas aglomeradas. Além das deficiências estruturais de um país periférico, como a superpopulação relativa no meio urbano e a distribuição injusta da renda, observa-se também que, especialmente nessa última década, as políticas de desenvolvimento às pequenas empresas (diga-se para qualquer atividade produtiva) não fazem parte e estão em dissonância da condução das

políticas nacionais atuais, o que estabelece um quadro institucional extremamente adverso para a aplicação desse tipo de política como meio de promoção do desenvolvimento do segmento produtivo das PEs.

As considerações ao longo deste trabalho indicam que no Brasil, embora sejam inegáveis alguns avanços, ainda não se construiu um conjunto de ações sistemáticas voltadas para o desenvolvimento de PEs industriais em aglomerações locais/regionais. Para tanto, em primeiro lugar, há que se fortalecer as instituições locais (associações empresariais, poder público local, centros de treinamento, entre outros) para obter sucesso na condução e na aplicação de políticas que tenham como objetivo modificar o meio local, como melhorias da infra-estrutura, qualificação adequada da mão-de-obra, cooperação entre as empresas, interação entre as instituições, etc. O mesmo vale para investimentos em capacitação empresarial, na educação fundamental, na infra-estrutura e na qualidade dos empregos e das condições de vida no interior das aglomerações de pequenas empresas, com preservação/ampliação dos benefícios de uma estrutura econômica e social mais articulada. Para tal é necessário não só a alocação coerente de capital público e privado, mas também, com igual ou maior intensidade, a ativação de recursos humanos. Isso, por sua vez, requer políticas locais consistentes. No entanto, as políticas locais não são suficientes; falta ainda a construção de um ambiente geral adequado para a promoção desse tipo de arranjo industrial, com predominância de PEs. Uma política econômica e, em particular, uma política industrial voltada para o desenvolvimento econômico sustentado, assentada em ações de longo prazo e indicativa do norte do processo de industrialização, em conjunto com ações destinadas à diminuição das desigualdades sociais, é essencial para que se construa a base sobre a qual as ações cooperativas podem se desenvolver.

Destaque-se que essa perspectiva contraria aquela que vem sendo apontada pela OECD e por alguns autores que apregoam as vantagens intrínsecas aos *clusters*. Estes, não podem ser vistos como a única nem como a principal ação de política industrial em virtude de um ambiente com restrições crescentes à definição de políticas nacionais autônomas. Ademais, a justificativa da intervenção pública visando a correção de “falhas de mercado” difere da concepção de política industrial que norteia as proposições apresentadas nesse trabalho. Entende-se que, especialmente em países subdesenvolvidos, a intervenção pública visando o direcionamento da alocação de recursos na promoção de um patamar mais elevado do

processo de industrialização é fundamental para o desenvolvimento econômico local (onde se incluem os *clusters*) e nacional.

Referências bibliográficas

- ALTENBURG, T. e MEYER-STAMER, J., “How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America”. SUZIGAN, W. (org.) *Clusters e Sistemas Locais de Inovação: Estudos de casos e avaliação da região de Campinas*, 1999.
- AMIN, A., ROBINS, K. “Distritos Industriales y Desarrollo Regional: limites y posibilidades”. PYKE, F., BECCATTINI, G. e SENGENBERGER, W (org). *Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas*, 1990.
- BOTELHO, M. R. A. *Política de Apoio às PEs industriais no Brasil: Uma avaliação a partir da experiência internacional*, Tese de Doutorado – UNICAMP/IE, 1999.
- BOTELHO, M. R. A. e SOUZA, M.C.A.F. As Pequenas Empresas Brasileiras: Reflexões sobre as Políticas de Apoio e promoção no Período recente. XXVII *Encontro Nacional de Economia*, Belém, 1999.
- FUHR, H. “Mobilizing Local Resources in Latin America: Decentralization, institutional reforms, and small-scale enterprises”. SPÄTH, B. *Small Firms and Development in Latin America*, ILO, 1993.
- KNORRINGA, P. e MEYER-STAMER, J. “New Dimensions in Local Enterprise Co-operation and Development: From clusters to industrial districts”. SUZIGAN, W. (org.) *Clusters e Sistemas Locais de Inovação: Estudos de casos e avaliação da região de Campinas*, 1999.
- OCDE “SMEs: Employment, Innovation and Growth – The Washington Workshop”, 1996.
- OCDE “Enhancing the competitiveness of SMEs in the global economy: strategies and policies”, Workshop 2: “Local partnership, Cluster and SME globalization”. Conference for Ministers responsible for SMEs and Industry

Ministers – Bologna, Italy, 14-15 June 2000.

OCDE Policy Brief, “Local Development and Job Creation”, February 2000.

PIORE, M. S. e SABEL, C. F. “The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity” New York: Basic Books, 1984.

PUTNAM, R. D. “Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália moderna”. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SCHMITZ, H. “Small Firms and Flexible Specialization in Developing Countries” in “Small Firms and Development in Latin America”. Edited by Brigitte Späth, ILO, 1993.

SCHMITZ, H. “Collective Efficiency and Increasing Returns” IDS, Working Paper no. 50, 1997.

SOUZA, M. C. A. F. *Pequenas e Médias Empresas na Reestruturação Industrial*, Edição SEBRAE – Série Estudos e Pesquisa, 1995.

SOUZA, M.C.A.F. “O Setor de Transformação na Cadeia Petroquímica: Um Potencial a Explorar” *Diagnóstico Sócio Econômico, Tendências e Potencialidades dos Municípios e Região do Grande ABC* - Convênio SEBRAE/Universidade Estadual de Campinas. Campinas, Brasil, 1998.

SUZIGAN, W. e SOUZA, M.C.A.F. “Política Industrial e Pequenas e Médias Empresas no Brasil”. Mimeo, Campinas, 1990.

SUZIGAN, W. e SOUZA, M.C.A.F. et alli. “Inserção Competitiva das Empresas de Pequeno Porte”. MICT, 1998.