

REGULAÇÃO LOCAL E DESENVOLVIMENTO: PROBLEMÁTICA, ESCOPO E POSSIBILIDADES

Hoyêdo Nunes Lins^()*

1. Introdução

Nas últimas décadas, ganhou terreno o entendimento de que os arranjos espaciais das atividades e as interações entre agentes “territorializados” são condições essenciais para o desempenho econômico e, em especial, para as inovações. Na base desse reconhecimento figuram experiências como as dos distritos industriais, ou sistemas industriais localizados, *clusters* de atividades que, pelo menos desde o início dos anos 80, canalizam as atenções e estimulam um certo debate sobre a transição do fordismo ao pós-fordismo. Todavia, em que pese um notável desempenho, vários desses *clusters* deparam-se hoje com ameaças à sua estabilidade, o que torna urgente garantir atitudes condizentes por parte dos atores implicados. Parece claro que aprimorar a regulação dos sistemas locais é procedimento irrevogável: como assinala Lipietz (1988), em magistral artigo sobre questões epistemológicas e metodológicas da Teoria da Regulação, as relações sociais sempre necessitam regulação, pois são intrínseca e internamente contraditórias, apresentando crises pelo simples fato de que as iniciativas dos atores não se coadunam, necessariamente, com as estruturas de que fazem parte.

O tema geral deste trabalho é a regulação local, que se insere no campo de investigação da Teoria da Regulação. Concretamente, enfocam-se os aspectos que caracterizam a referida dimensão da regulação e discutem-se as suas possibilidades e limitações quanto à estabilidade e à reprodução dos arranjos sócio-produtivos territorializados. Para alcançar o segundo objetivo, recorre-se à experiência de uma área de produção vestuarista incrustada no sul de Santa Catarina, onde os efeitos da globalização fizeram-se sentir em toda a sua amplitude.

2. Regulação local: emergência e problemática

A regulação local projetou-se como temática desde que a regulação macroeconômica que caracterizou as economias mais industrializadas no segundo pós-guerra entrou em crise. Para a Teoria da Regulação, o período pós-45 é caracterizado pela presença, em diferentes países, de um regime de acumulação de capital de caráter predominantemente intensivo e de um padrão de consumo evidenciado como “consumo de massa”. Nesse contexto, a reprodução capitalista

ocorreu livre de maiores sobressaltos durante vários anos e o crescimento econômico revelou-se acelerado, apesar das contradições inerentes ao processo acumulativo. Crucial é que, na base das regularidades observadas, figurou um modo de regulação, chamado monopolista, que fazia com que os agentes atuassem de modo compatível com o regime de acumulação, que se revelava uma derivação macroeconômica dos mecanismos regulatórios. Os indicados regime de acumulação e modo de regulação compunham modelo de desenvolvimento designado fordismo, e a reprodução de conjunto traduzia a presença de formas institucionais dizendo respeito à moeda, à relação salarial, à concorrência, à inserção internacional e ao Estado. O modelo fordista entrou em crise quando as regularidades da expansão se romperam, levando ao esgotamento do regime de acumulação, e a “estagflação” que se seguiu tornou a regulação monopolista excessivamente dispendiosa, em particular quanto aos elementos do *Welfare State*.

Em ambiente de avanço de políticas de cunho neoliberal, a crise da regulação monopolista representou transformações na forma de atuar do Estado. Amable e Petit (1998) apontam um afastamento de questões mais vinculadas à relação salarial (educação, saúde, cobertura aos desempregados), proeminentes no período fordista, em direção a problemas relacionados à concorrência e à inovação tecnológica. Moulaert e Swyngedouw (1988), por seu turno, indicam a função crescentemente empresarial do Estado, na esteira da desregulação dos mecanismos de seguridade social e de outros aspectos da relação salarial fordista. Mas não foi só isso que mudou: várias funções públicas foram descentralizadas, transferidas para menores níveis geográficos de atuação institucional, e isso contribuiu para colocar o tema da regulação local na ordem do dia.

A difusão dos sistemas de produção flexíveis, base dos arranjos sócio-produtivos territorializados que canalizaram as atenções nas últimas décadas, também representou importante vetor da emergência da regulação local como prática e tema de análise. Com efeito, referindo-se aos sistemas produtivos localizados, Komninos (1989) não hesita ao frisar que, no período atual, “o alcance da coesão social, ou a regulação das contradições da realização e da distribuição na acumulação de capital, é atribuição das comunidades locais” (p. 359). Descontado o exagero, tudo se passa como se a atrofia da regulação nacional tivesse suscitado, como contrapartida, um substancial avanço das iniciativas de regulação fragmentadas, enfeixadas no que Courlet e Pecqueur (1992) indicam com a expressão “regulação territorial”.

Como se pode focar o tema da regulação local, já que, tradicionalmente, a ênfase das análises em termos regulacionistas privilegia o plano nacional? Os autores que se debruçam sobre a questão sugerem ser necessário considerar aspectos como *governance*, contexto institucional e compromissos sociais, que se revelam complementares. Nesse tipo de enfoque, *governance* designa o conjunto de atores sociais e arranjos institucionais de um território, assim como as regras que coordenam as relações no interior deste e com outros territórios. O termo remete às modalidades de comportamento dos indivíduos e às formas de regulação que não são mercantis nem estatais, aparecendo associado a campo de análise que recobre organização industrial, divisão do trabalho, instituições e convenções. Contexto institucional, de sua parte, é expressão a ser considerada em vinculação com a idéia de “espessura institucional”, que orienta para a análise do número e da diversidade de instituições, da intensidade e da qualidade das suas ações e interações locais, das relações de poder que estruturam as últimas e do sentido de “pertencer” ao sistema ostentado pelos diversos atores. A referência a compromissos sociais, por último, espelha o reconhecimento de que os sistemas locais abrigam conflitos, em especial no que concerne à relação salarial, e de que é preciso considerá-los. A órbita regulatória de referência com respeito à relação salarial é a da nação, mas a existência de costumes, regras tácitas e compromissos em nível local representa considerável margem de manobra nesta escala.

A noção de *governance* é essencial, tanto assim que é a presença de uma *governance* específica que, mesmo se acompanhada de outros elementos de regulação local, define institucionalmente um território. De fato, territórios devem ser objeto de análise em termos de meso-sistemas, conforme sugerido na citação a seguir, que também sintetiza aspectos importantes da problemática geral em foco.

Quando o meso-sistema se estrutura num espaço geograficamente restrito, fala-se de sistema produtivo local. Este constitui, assim, uma forma organizacional onde se desenvolve, *por efeito de proximidade*, um processo de aprendizagem coletiva (...) [que] é ao mesmo tempo, e inseparavelmente, um processo de coordenação das atividades e um processo de coordenação dos comportamentos. Para que haja território, é (...) preciso que exista a superposição (claro, sempre parcial) de uma proximidade geográfica, uma proximidade organizacional (ligada a complementaridades técnico-produtivas) (...) [e] uma proximidade institucional (ligada a comportamentos cognitivos coletivos de busca de soluções para problemas produtivos). A proximidade institucional (...) que assegura a coesão social dos sistemas produtivos locais repousa em lógicas de ações coletivas baseadas em convenções e instituições locais criadas, adaptadas e/ou compartilhadas pelos atores (GILLY,

PECQUEUR, 1995, p. 307 – em itálico no original).

As estruturas de *governance* dos arranjos sócio-produtivos territorializados variam consideravelmente, apresentando diferentes combinações e graus de hierarquia, liderança, colaboração e cooperação no coletivo de agentes, incluindo as relações com o exterior, com conseqüências distintas para o desenvolvimento. O leque de possibilidades é amplo, podendo-se observar desde relações muito concorrenciais até níveis elevados de coordenação. Geralmente, os sistemas onde a coordenação é limitada ou precária são mais vulneráveis na concorrência com outros sistemas, por carências em troca de informações, em cooperação e em formação de mão-de-obra. Assim, do ponto de vista do método e do objeto de investigação, a “territorialização” das iniciativas regulatórias representa a necessidade de incorporar a dimensão espacial ao horizonte de pesquisa da Teoria da Regulação: como sublinhado, o espaço por excelência da abordagem regulacionista corresponde à escala nacional, mas a descentralização das funções do Estado e a *performance* dos sistemas produtivos territorializados impõem considerar a diferenciação espacial dos processos econômicos, sociais e políticos.

Não que o espaço tenha estado ausente das análises inspiradas na problemática regulacionista. Trabalhos de Alain Lipietz de décadas atrás, sobre temas vinculados ao binômio espaço-relações sociais, foram elaborados sob o signo daquela reflexão, e análises mais recentes do mesmo autor, sobre a internacionalização do fordismo, traziam embutidas considerações espaciais, pois focalizavam a participação das economias nacionais no espaço mundial durante as fases de expansão e crise desse modelo de desenvolvimento. No debate sobre a transição para o pós-fordismo, autores que reivindicam a inspiração regulacionista se referem a uma nova estrutura espacial, cuja tradução espacial básica são os sistemas produtivos territorializados. Entretanto, não se pode dizer que a diferenciação espacial tenha passado a figurar no centro do referido tipo de abordagem. De todo modo, é possível que o desenvolvimento do capitalismo nas últimas décadas acabe provocando, de fato, uma maior atenção à dimensão espacial no bojo da correspondente teoria.

3. Sistemas sócio-produtivos territorializados: terreno privilegiado da regulação local

O principal ambiente de observação da regulação local corresponde aos sistemas sócio-produtivos territorializados, como os distritos industriais italianos, que

se tornaram referência básica sobre desempenho produtivo inovador e exportador em escala de região. Um distrito industrial “padrão” ostenta uma concentração geográfica de empresas (principalmente PMEs) de um mesmo setor que apresentam relações mercantis e não mercantis, a montante e a jusante, e que participam de fases específicas de processos produtivos desintegrados verticalmente. Esses ambientes registram serviços de apoio às atividades produtivas, redes de instituições públicas e privadas e identidade sócio-cultural, e as relações entre os agentes locais são simultaneamente concorrenciais e cooperativas. Becattini (1992) considera tratar-se de “entidade sócio-territorial (...) [onde] tende a existir osmose perfeita entre comunidade local e empresas” (p.36-37). Em certas regiões, como na italiana Emilia Romagna, o modelo distrito não pode ser dissociado da própria história das localidades envolvidas, seja quanto às forças políticas, sociais e culturais, seja quanto às iniciativas locais de política industrial.

Os mecanismos de regulação dos distritos industriais gravitam em torno do binômio mercado-reciprocidade, instâncias cujo jogo combinado aparece em diferentes níveis, das relações interfirmas às observadas no mercado de trabalho, como apontam Courlet e Pecqueur (1992).

São as instituições em sentido amplo, englobando, além do mercado, formas não mercantis como a família, a igreja e a escola, que proporcionam a relativa homogeneidade e a difusão do sistema de valores que estruturam o cotidiano dos distritos industriais, onde despontam princípios como confiança, reciprocidade, cooperação e solidariedade comunitária. A presença das instituições e desses valores faz os conflitos ocorrerem em contextos impregnados do sentido de interesse coletivo, proeminente na comparação com os interesses individuais. Revelam-se básicas as normas e regras sociais interiorizadas, criadas e introduzidas através de negociações e acordos locais, que produzem efeitos como a inibição da concorrência estribada em preços e salários e o incentivo à inovação e ao incremento da qualidade e da produtividade, consideradas molas mestras da competitividade. Essas normas e regras são enraizadas localmente e representam sistema de regulação extra-mercado que faz parte da estrutura social e da cultura da localidade, tendo como campo básico de intervenção a relação salarial e a concorrência intercapitalista. Sobre a segunda, vale mencionar o resultado em termos de “concorrência disciplinada” e de iniciativas comuns mirando objetivos como a inserção em novos mercados. Particularmente importante é a atuação empresarial conjunta para enfrentar as pressões externas ao

sistema, esfera em que as redes produtivas locais despontam como elemento central de regulação. Assim, nos distritos industriais, tende a se galvanizar princípio de identidade coletiva e de compartilhamento que inibe os comportamentos oportunistas através dos quais alguns atores se aproveitam dos ambientes de reciprocidade e agem de modo a colocar em risco a estabilidade destes. Note-se que em quaisquer comunidades a ameaça de exclusão das práticas permeadas de reciprocidade é forma de garantir comportamentos individuais adequados às regras coletivas, e que os distritos industriais não configuram exceção a esse tipo de prática.

Entretanto, a regulação dos distritos industriais envolve também instituições específicas, de atuação “focalizada”, implicando governos, associações de produtores, sindicatos e até bancos. O desempenho dessas instituições fertiliza o terreno para relações pautadas na confiança recíproca e, em consequência, na atuação complementar e cooperativa. O seu papel revela-se crucial, sobretudo, para fortalecer a confiança em escala de sistema, um elemento da regulação local que, conforme Harrison (1992), realmente diferencia os distritos industriais enquanto arranjos sócio-produtivos. A relevância da confiança a torna merecedora de preservação e de iniciativas com vistas a sua intensificação, e é isso que faz com que, nos distritos industriais, a defesa contra atitudes que possam comprometê-la implique a criação de instituições público-privadas que dificultem as ações dos *free riders* e assegurem a manutenção das responsabilidades individuais. Instituições específicas são importantes também para promover e estimular as negociações locais, cujo papel é destacado na regulação territorial pelo fato de que é em seu bojo que se definem as convenções sobre a atuação das firmas (envolvendo alianças, parcerias e estratégias de negócios) e se criam meios institucionais para a intervenção no mercado de trabalho.

Contudo, os sistemas sócio-produtivos territorializados estão longe de configurar bloco monolítico quanto às características da regulação local. Isso transparece em linha de pesquisa sobre as saídas da crise do fordismo, explorada por Alain Lipietz e Danièle Leborgne desde os anos 80, em que diversos “modelos de desenvolvimento” são repertoriados. Observando as combinações entre tipos de relações profissionais e de organização industrial, com inspiração na tipologia de sistemas de PMEs indicada por Garofoli (1992), aqueles autores identificam as características principais das “áreas produtivas especializadas”, dos “sistemas produtivos locais” e das “áreas sistemas”: no primeiro tipo, as estratégias tendem a

ser adaptativas e voltadas às questões de custo e flexibilização das relações de trabalho, sem representar controle interno sobre a trajetória local; no segundo tipo, a consciência das forças sociais e políticas locais sobre as condições do sistema produtivo geralmente canaliza as ações no sentido de protegê-lo e consolidá-lo; no terceiro tipo, o processo de desenvolvimento normalmente apresenta elevado grau de autonomia e auto-suficiência. As situações oscilam da aderência ao neo-fordismo, onde a flexibilidade é “defensiva” e a inclinação para efetivos avanços é pequena, ao que se pode assimilar ao pós-fordismo, com flexibilidade mais “ofensiva”, portadora de condições favoráveis ao desenvolvimento. Subjacentes à heterogeneidade há distintas formas de “meso-regulação”, uma diversidade que reflete as opções dos grupos de atores territorializados que conformam os “blocos sociais territoriais”.

Portanto, a experiência dos distritos industriais ou dos sistemas industriais localizados tem valor pedagógico sobre a regulação local, pois permite enxergar os traços e o escopo desse nível regulatório, e representa, simultaneamente, indicação de que é necessário avançar sobretudo em matéria de *governance* no plano regional, tendo em vista os desafios associados às transformações econômicas recentes. Se nos sistemas locais já consolidados é necessário descortinar instrumentos para aprofundar e aperfeiçoar a regulação, na perspectiva de um “diálogo” positivo com a dimensão internacional, nos menos estruturados, carentes de possibilidades para uma travessia menos traumática das fases de adversidades, a palavra de ordem é “construir” uma *governance* que possibilite coordenar as relações internas e externas. Note-se que há casos de algum retrocesso nesse tipo de regulação: Schmitz (1998) assinala que no *cluster* calçadista do Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul, a projeção exportadora nos anos 70 e 80 ensejou, tendo em vista a crescente diferenciação das firmas, uma diluição do sentido de reciprocidade que marcara a trajetória do sistema local. Em casos como esse, a tarefa seria a “reconstrução” dos fundamentos da *governance*.

Cabe referir que postular o contínuo aprimoramento da regulação local não significa entendimento de que, nesse plano, tudo é possível em matéria de regulação. Garofoli (1992) indica que as possibilidades de consolidação dos sistemas sócio-produtivos territorializados com base em *governances* locais tendem a se restringir aos problemas de inovação, de sistemas de informação, de controle do mercado e de ações extra-mercado que envolvem integração entre instituições e elementos da economia local, com destaque para o papel desempenhado pelos centros tecnológicos e de serviços reais (isto é, não financeiros) e pelos consórcios. Embora considerável,

trata-se de espaço de regulação somente parcial e, em consequência, não substituto da regulação nacional. As transformações nesta última não significam o fim da dependência das esferas locais em relação às formas institucionais abrangentes, relativas às normas sobre salários e educação e à própria política econômica, entre outras coisas, e essa dependência pode favorecer as iniciativas locais ou, ao contrário, retirar-lhes ou diminuir-lhes a eficácia. Seja como for, a principal lição que emerge das experiências internacionais é que a “meso-regulação” é terreno a ser laborado em quaisquer circunstâncias.

4. Descaminhos da regulação local: a área vestuarista no sul de Santa Catarina

Qualquer trabalho sobre regulação local ganha em conteúdo e precisão quando se refere a casos específicos de arranjos sócio-produtivos localizados. Neste estudo, a opção recaiu sobre Criciúma, principal cidade da região carbonífera, ao sul de Santa Catarina, de origem vinculada à imigração italiana do século XIX e pertencente a município que registrava pouco menos de 150 mil habitantes em 1991. De economia historicamente atrelada ao carvão, a área abrigou diversificação que incluiu, além da indústria mecânica e da metalurgia, a produção de embalagens e descartáveis plásticos, o setor de alimentos e o de calçados. Entretanto, os setores que de fato marcaram o processo de diversificação foram o cerâmico (pisos e azulejos), hoje o mais dinâmico da região, e o de vestuário, que experimentou longa evolução desde a fase “fundo-de-quintal” e deu um salto extraordinário no começo dos anos 90: de 16 empresas, que em 1978 empregavam diretamente cerca de 900 trabalhadores, a indústria do vestuário alcançou patamar de mais ou menos 450 firmas, que registravam perto de 7.500 funcionários em 1994. Referências a Criciúma como “maior núcleo confeccionista catarinense” e “terceira maior área produtora de *jeans* do Brasil” refletem quadro em que, na primeira metade dos anos 90, 28% do pessoal ocupado na indústria e 40% dos estabelecimentos industriais existentes na área da Associação dos Municípios da Região Carbonífera relacionavam-se ao ramo “têxtil, vestuário, calçados”. Simultaneamente, proliferaram os postos de venda de artigos de vestuário, e não só em Criciúma, mas em todo o sul do estado, tanto que se criou uma União dos Centros Comerciais de Atendimento e Pronta Entrega da Região Sul de Santa Catarina.

É a experiência desse “sul catarinense vestuarista” que embasará a continuação desta abordagem sobre a regulação local. Vale assinalar desde logo que a

condição local de importante área vestuarista sustenta-se em vários atributos, conforme captado mediante entrevistas em 16 empresas de pequeno e médio porte e em instituições da área.

O sistema local na visão de empresas e instituições e seus problemas de governance

Para as empresas, a mão-de-obra local é qualificada e a atratividade da região deriva em grande parte das reservas de trabalhadores existentes, largamente caudatárias do declínio do setor carbonífero e da reestruturação de outros setores, principalmente o cerâmico. A herança sócio-cultural, ligada à colonização italiana e potencialmente tributária dos sentidos de maior disciplina e dedicação ao trabalho no seio da mão-de-obra, não mereceu destaque nos depoimentos sobre o mercado de trabalho. Somente uma ou outra firma, geralmente em meio rural ou nas proximidades, louvou o que foi designado como “traços da mão-de-obra de origem européia”, notadamente o aspecto relativo à confiança que se lhe pode depositar, embora para a maior parte tais características tivessem esmaecido tanto, em boa medida por conta das migrações, que já nem era possível dizer que perduravam razoavelmente.

O sistema local de formação profissional foi objeto de manifestações de indiferença. Isso surpreendeu, pois o SENAI de Criciúma não só presta serviços de assistência técnica e tecnológica ao setor vestuarista, como atua em educação profissional, com variada gama de cursos. Como a mão-de-obra foi considerada qualificada, caberia entender que este atributo independe dos sistemas de formação profissional e que a qualificação envolve muito mais o conhecimento “tácito”, enraizado no próprio ambiente produtivo. A participação em associações empresariais, em especial no Sindicato da Indústria do Vestuário de Criciúma, foi considerada fator importante. Entretanto, houve insatisfação com o que se descreveu como um certo “imobilismo” da instituição: reconheceu-se que o sindicato atua, mas advertiu-se que poderia fazer muito mais. Com relação à administração municipal, o sentimento predominante foi de indiferença, em que pese iniciativas como a parceria público-privada para instalar uma “colméia industrial” com vistas à melhoria das condições de funcionamento do setor, a partir da transferência de empresas para área que, doada pela administração pública, deveria receber infra-estrutura e ser equipada com diversos tipos de serviços e facilidades de utilização comum. Essa investida aparentemente reflete a convicção local de que para sobreviver em meio às

adversidades atuais são necessárias ações de certa envergadura.

A cooperação interfirma, embora fosse assinalada nas entrevistas, associava-se tão-somente a procedimentos como empréstimos de matérias-primas e outras demonstrações episódicas de cordialidade e solidariedade. De fato, foi quase unânime a avaliação de que era necessário aprofundar os vínculos cooperativos em todos os níveis, já que, historicamente, predominava espírito de clara rivalidade entre os fabricantes. É interessante notar que, confrontadas à hipótese de a ascendência italiana de muitos empresários configurar estímulo à cooperação (pela possível comunhão de valores e/ou por relações antigas que transcendessem a escala dos negócios), algumas firmas salientaram o quanto a desconfiança “natural” da população de origem italiana contribuía para dificultar aproximações realmente densas e conseqüentes. O empreendimento da “colméia industrial” foi permeado de certo espírito de ação coletiva, porém mesmo em relação a esse projeto aflorou o problema da desconfiança. Os elogios prevaleceram, mas expressou-se o temor de “roubo” de empregados, tendo em vista o funcionamento das empresas em condições de contigüidade. De todo modo, a “colméia industrial” não é o único exemplo de ação conjunta no setor vestuarista local. No período das entrevistas, a agência do SENAI instalava sistema CAD para utilização direta através de terminais de computador conectados e manuseados desde as próprias firmas, uma iniciativa originada de convênio entre aquele órgão e o sindicato dos fabricantes. A idéia era permitir a utilização em rede das funções relacionadas a *design* e encaixe, por exemplo. Outra ilustração diz respeito ao Pórtico Comercial de Criciúma, um dos vários espaços de comercialização salpicados no sul do estado: conforme depoimentos, a Prefeitura de Criciúma disponibilizara as instalações por 20 anos, objetivando imprimir dinamismo à indústria vestuarista.

Essas ações coletivas representam tentativas de avançar numa *governance* local para enfrentar os desafios da globalização. Tendo em vista a importância do setor vestuarista para a região, pode-se dizer que se trata de movimentos coerentes. Embora muito mais precisasse (e talvez pudesse) ser concretizado, a região de Criciúma configura espaço de produção vestuarista em Santa Catarina onde, em curto intervalo de tempo, mais se procurou e conseguiu realizar (ou, pelo menos, vislumbrar e encaminhar procedimentos) para fortalecer as atividades em foco. Talvez a condição de recém-chegada às atividades da indústria, comparativamente a núcleos produtores mais antigos (como o Médio Vale do Itajaí, onde a trajetória

setorial é mais que secular), tenha ensejado disposição para agir visando à inserção rápida e efetiva na geografia da produção vestuarista catarinense.

Entretanto, a região carece de elementos básicos para uma “meso-regulação” efetiva. Além de uma base institucional limitada e pouco “operativa” para o setor, a região não apresenta “territorialização” da cadeia produtiva: somente a produção vestuarista se faz presente, o que impede a cooperação local com fornecedores de insumos e gera dependência face ao exterior. De outra parte, parece haver escassez de serviços. Pelo menos é o que se concluiu de depoimentos como o de uma firma que necessitava recorrer a São Paulo para garantir a manutenção do maquinário que havia importado, de uma outra que mencionou Blumenau como origem dos serviços de reparação e manutenção de suas máquinas e de uma terceira que informou precisar tingir seus produtos em Blumenau. Mas talvez o aspecto mais problemático da regulação local diga respeito às limitações dos vínculos interfirmas referentes à cooperação e à reciprocidade. Isso ficou claro na crise provocada pela abertura comercial do Brasil.

Ameaças ao sistema e as limitações da regulação local

A indústria brasileira do vestuário foi duramente afetada pela abertura comercial do país e pela política de câmbio do Plano Real, tendo em vista os baixos preços dos produtos asiáticos que invadiram os mercados internos. A realidade não foi diferente em Criciúma: artigo publicado em jornal estadual no calor dos efeitos em escala de país informou com alarme que a produção vestuarista regional, “que em 1994 gerava 10.500 empregos diretos, em 1995 diminuiu em 35% a oferta de empregos. A produção, que em 1994 era de 3,2 milhões de peças mensais (...), foi reduzida entre 35% e 50% em 1995 (...). Um dos grandes fatores causadores da crise foi o aumento do volume de importações de vestuário”. O maior sintoma da crise regional foi o dramático declínio das vendas, que fez com que no período de realização das entrevistas só 9 dos 14 centros comerciais instalados ao longo da BR-101 estivessem em funcionamento, principalmente em razão da vertiginosa queda no “turismo de compras”, que pôs fim à euforia de outrora.

As empresas que mais sofreram foram as de bases mais frágeis, como muitas das que se instalaram em meio ao entusiasmo suscitado pelo anterior turbilhão das vendas. As poucas que não foram afetadas atribuíram essa condição à maior qualidade de seus produtos, comparativamente à dos artigos originados em países

como China, cujo baixo preço era compensado pela qualidade inferior, ou então eram firmas que se beneficiavam de estruturas de distribuição que favoreciam as vendas. A posição competitiva destas PMEs também derivou de iniciativas, como a diferenciação da oferta, que refletiram argúcia e visão estratégica e foram implementadas precocemente. As possibilidades de utilização de insumos oriundos do exterior (como tecidos), ampliadas em virtude da abertura comercial e da sobrevalorização do câmbio, revelaram-se importantes em vários destes casos.

As empresas vestuaristas do sul de Santa Catarina reagiram de modo diferenciado às novas condições de atuação. Algumas realizaram investimentos de certa magnitude desde o começo dos anos 90, mas isso não resultou numa efetiva modernização do parque fabril, com atualização tecnológica e organizacional abrangente. Com efeito, numerosas firmas ainda necessitavam renovar mais da metade das máquinas e equipamentos em uso, sendo que em algumas era preciso repor quase todo o maquinário. Houve compras de máquinas modernas até mesmo com origem no exterior, porém tratou-se, quase sempre, de incorporação apenas incremental: o fato de só ¼ das empresas entrevistadas ter introduzido a tecnologia CAD é ilustrativo das carências do sistema local. Havia limitações também quanto às mudanças organizacionais, como indicado pelo fato de metade das firmas não ter protagonizado qualquer iniciativa com vistas a aperfeiçoar a gestão dos processos produtivos, e apenas uma minoria ter introduzido programas de qualidade e produtividade. Assim, não surpreendeu que todas apresentassem gestão familiar, e nem que pouco menos de 2/3 revelasse gestão familiar sem auxílio de profissionais.

Desse modo, entre as principais ações visando ao enfrentamento do novo quadro concorrencial, não figurou muito mais do que o aumento do número de funcionários em atividades de criação (modelagem, estilismo) e a intensificação das transferências de etapas dos processos produtivos para unidades de trabalho externas (empresas, registradas ou não, e trabalhadores em domicílio). Entretanto, isso estava longe de representar avanços em nível de sistema. Na maioria dos casos, sobretudo entre as firmas de pequeno porte, o aumento de pessoal em atividades de modelagem e estilismo não redundou na criação ou na consolidação de áreas específicas (departamentos ou estações de *design*, por exemplo). Tratou-se, muito mais, de contratação de um ou outro profissional ou de deslocamento de costureiras experientes para tarefas de “pesquisar” novos modelos, combinar cores e padronagens e produzir peças-piloto, com a supervisão do proprietário da empresa ou

de familiares. Somente nas firmas que introduziram sistemas CAD observou-se progressão de fato considerável nas atividades correspondentes, o que coincidiu com a presença de melhores estruturas e iniciativas permeadas de maior visão estratégica, como a que estimulou (em pelo menos uma empresa) o licenciamento de marcas consolidadas no mercado.

Quanto à subcontratação/terceirização, praticada por quase 90% das firmas entrevistadas, tratava-se, geralmente, de transferência das atividades de costura relativas à montagem dos artigos de vestuário a partir de peças já cortadas. Eram transferências motivadas pela redução de custos fixos (salários e encargos), considerada essencial no confronto com os preços asiáticos, e pela maior flexibilidade nas respostas às oscilações do mercado. No essencial, tratava-se de subcontratação/terceirização de “capacidade” ou de “concorrência”, realizada em harmonia com a lógica de “descarregar nos ombros dos outros as incertezas do mercado”, conforme indicou sem constrangimento um diretor de empresa entrevistado. Parece supérfluo assinalar que se tratava de vínculos marcados mais por atritos do que por sentido de cooperação e parceria, e que a disseminação das transferências não se assemelhava em nada à emergência de redes de produção, como as testemunhadas em diferentes experiências.

O impacto das mudanças macroeconômicas não produziu reorientação clara da *governance* na produção vestuarista de Criciúma e arredores. Embora louváveis e indicativas de reconhecimento sobre a importância do plano coletivo, as iniciativas da “colméia industrial” e da instalação de sistema CAD no SENAI não podem ser assimiladas a mudanças efetivas. Dois episódios sugerem que as adversidades não foram suficientes para estimular um maior espírito de compartilhamento, confiança e reciprocidade no sistema local: a iniciativa de uma firma com vistas a instalar loja em Blumenau com parceiros de Criciúma foi abortada por discordâncias prévias sobre o aproveitamento das instalações; uma outra empresa vislumbrara chance de importar tecido barato e procurou organizar grupo para uma compra conjunta, pois era necessário adquirir a quantidade de um *container*, mas os desacordos antecipados sobre pagamento e divisão impediram o negócio.

Portanto, é preciso progredir decisivamente na regulação local. Omissão ou descuido com relação a isso pode significar, em fases de turbulências como a que se observou nos anos 90, o comprometimento irremediável da reprodução daquele arranjo sócio-produtivo.

O sistema local apresenta problemas, e as reações de algumas firmas às tensões nas relações capital-trabalho indicam a sua magnitude. Embora a qualidade da mão-de-obra fosse enaltecida, a maioria das empresas indicou dificuldades relacionadas à ação sindical, o que não é estranho ao fato de Criciúma ser um grande bastião (possivelmente o mais importante) da organização operária em Santa Catarina, uma situação coerente com a forte tradição sindical dos mineiros, grupo sócio-profissional de enorme importância histórica na área. Algumas empresas vestuaristas reagiram à combatividade dos trabalhadores abandonando Criciúma e se dirigindo para áreas rurais de municípios próximos. Havia empresas que cogitavam deslocar as suas atividades mesmo perante um comportamento sindical mais ameno (devido à crise da indústria e às demissões), o que denota pluralidade de imperativos para os movimentos de fábricas no espaço regional, com destaque para a busca de reservas de mão-de-obra barata, estratégicas para indústria intensiva em trabalho compelida a reduzir custos por causa do aumento da concorrência. De um modo geral, as transferências relacionadas às aludidas questões são reveladoras das fragilidades locais em matéria de negociações a respeito de salários e condições de trabalho.

Todo o mencionado remete à questão referente à capacidade dos sistemas sócio-produtivos territorializados para “lidar” com pressões externas e fazer frente às circunstâncias adversas. Ressalta da investigação sobre o sul de Santa Catarina que a região apresenta consideráveis limitações no plano da *governance* com respeito à indústria do vestuário. O estudo mostrou que, embora a maioria das empresas acusasse o golpe das mudanças na economia brasileira, tanto os impactos quanto as “respostas” foram diferentes: apenas uma diminuta fração das firmas agiu estrategicamente no sentido de conseguir avançar, efetivamente, em termos tecnológicos e organizacionais e de alcançar reposicionamento no mercado. Ficou claro que, mesmo nos casos em que se alcançou uma melhor situação competitiva, as iniciativas foram geralmente individuais. Nenhuma empresa em posição mais favorável assinalou conexões entre a sua trajetória recente e articulações com outros fabricantes ou com instituições para encaminhar o equacionamento de problemas comuns ou para melhorar as condições locais.

Como tantos arranjos sócio-produtivos territorializados perante os desafios da atualidade, o “sul vestuarista” de Santa Catarina clama pelo aperfeiçoamento dos mecanismos regulatórios situados em nível local-regional. Como parece evidente, a esfera de que se trata refere-se à política.

5. Considerações finais: a política, pedra angular da regulação local

As políticas de apoio à produção industrial e de promoção regional parecem ter incorporado a regulação local em definitivo. Faz tempo que a inovação é considerada requisito básico da competitividade, mas parece que só nas últimas décadas cristalizou-se a visão de que as intervenções para estimulá-la são mais eficazes quando concebidas e implementadas em sintonia com as necessidades locais-regionais. Ainda mais decisiva é a idéia de que o foco básico das ações deve ser o conjunto de vínculos entre firmas e com instituições no plano local, na perspectiva da cooperação e das complementaridades. Assim, as ações têm privilegiado a criação de ambientes sócio-institucionais férteis para a agregação dinâmica das empresas, com vistas à inovação e uma maior eficiência em escala de sistema. Instituições como centros de serviços de apoio à produção e à comercialização se destacam nas medidas tomadas, pelo papel relevante que geralmente desempenham no estímulo à especialização e à produção de um modo geral. Via de regra, a pretendida dinâmica tem como substrato a confiança mútua e a capacidade de definir objetivos comuns. No seu conjunto, as iniciativas correspondentes refletem opções de regulação local a respeito da estabilidade e do desenvolvimento dos sistemas locais.

As mencionadas orientações de política são atualmente observadas, sobretudo, em realidades como as de países e regiões da União Européia. Entretanto, providências semelhantes têm caracterizado também o mundo menos industrializado, que registra exemplos de fortalecimento do sentido de compartilhamento e de resultados positivos em termos de cooperação em nível local. As iniciativas consubstanciadas na melhoria da *governance* têm envolvido estímulos para que as firmas descortinem novos mercados a partir de estratégias conjuntas e de utilização coletiva de recursos e para que despertem o seu interesse para o estabelecimento de vínculos estreitos e estáveis com fornecedores. O treinamento técnico de fabricantes, para aproximá-los de novas tecnologias e, a partir do fortalecimento da colaboração no intuito de promover o desenvolvimento de produtos, para encorajá-los a protagonizar inovações capazes de aumentar a qualidade e a eficiência produtiva, configura vetor de fomento à cooperação. O mesmo pode ser dito sobre o apoio financeiro à participação em feiras internacionais, com incentivo ao uso conjunto de *stands*, possibilitando envolvimento que, de outra forma, dificilmente ocorreria, e também sobre a incitação às compras conjuntas de matérias-primas e insumos, ao aceite coletivo de grandes

encomendas, com divisão entre fabricantes, e ao treinamento coletivo da mão-de-obra.

Iniciativas dessa natureza adquirem relevância especial quando os sistemas produtivos locais atravessam períodos de turbulência, como se observa com a intensificação das pressões concorrenciais. Em tais circunstâncias, torna-se necessário o funcionamento de mecanismos de auxílio e apoio à reconstituição dos fundamentos tecnológicos das firmas, à redução dos custos de informação e coordenação das ações no interior dos sistemas e aos encadeamentos com novas fontes de inovações. Revela-se essencial, acima de tudo, instituir as bases para uma maior “eficiência coletiva”, entendida como a conjugação de economias externas, produto incidental e involuntário da proximidade geográfica dos agentes, e de ação conjunta, deliberada, em escala de coletivo de agentes para alcançar objetivos comuns. Numa palavra, impõe-se o aprofundamento da regulação local. Encaminhamentos com esse teor mostraram-se importantes, por exemplo, no *cluster* calçadista do gaúcho Vale dos Sinos: não obstante o declínio do sentido de reciprocidade, simultaneamente à intensificação das exportações durante os anos 70 e 80, as ameaças da concorrência estrangeira na década de 90 suscitaram nos fabricantes um incremento da cooperação com fornecedores e subcontratados que resultou em maior qualidade dos produtos e em agilização e flexibilização produtiva.

Essas considerações são úteis para inspirar a reflexão sobre quaisquer sistemas sócio-produtivos localizados. Têm validade, portanto, para o “sul catarinense vestuarista”.

O padrão de competitividade da indústria do vestuário no plano internacional tem como elementos básicos a incorporação de bens de capital modernos e de novos insumos, melhorias constantes em *design*, estilismo e modelagem, inovações organizacionais que possibilitem economias de escopo e flexibilidade e agilidade nas respostas às oscilações do mercado, tudo sob o signo de elevadas qualidade e produtividade, estribadas em capacidade de diferenciação da oferta e acompanhamento das tendências da moda. A maioria das firmas estudadas apresentou deficiências em relação a tais fatores, e isso indica a existência de amplo campo de intervenções com vistas, entre outras coisas: à difusão de informações relevantes sobre mercados (mais de um empresário indicou ter recuado na discussão de possíveis negócios com argentinos e uruguaios em virtude da insegurança derivada da falta de informações sobre os mercados vizinhos); ao descortinamento e à viabilização de

intercâmbios e parcerias no país e no exterior; ao suporte de iniciativas para fortalecer a gestão empresarial e a modernização de procedimentos produtivos e organizacionais; à formação de recursos humanos.

A pesquisa empírica revelou que o sistema local padece de diversas carências. Entre as principais, figuram a precariedade da base institucional e as lacunas em termos de serviços de apoio à produção e de relações interfirmas. Assim, ficou evidente a necessidade de progredir em áreas como compras coletivas de insumos, inserção conjunta em novos mercados, formação e treinamento de pessoal e atualização tecnológica e organizacional. A importância desses elementos transparece em movimentos locais recentes. Conforme divulgado na imprensa estadual, o Sindicato da Indústria do Vestuário de Criciúma estaria criando uma cooperativa de crédito e uma associação para sustentar e estimular as exportações das empresas menores. Na área de formação e treinamento de pessoal, além dos cursos diversos oferecidos pelo Centro de Educação e Tecnologia do SENAI e do curso médio em confecção ministrado regularmente na Sociedade de Assistência aos Trabalhadores do Carvão, era previsto o início de uma formação em Estilismo e Moda na Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Que tais iniciativas sejam importantes, não há como duvidar. Entretanto, a experiência internacional indica que a educação profissional deve ocorrer em sintonia fina com as necessidades dos setores. Desse modo, o “sul vestuarista” de Santa Catarina parece representar espaço para uma instituição que, em meio a parcerias, supra carências específicas, pois se admite na região que o mercado de trabalho tem escassa oferta de mão-de-obra especializada em certos tipos de atividades. Um movimento nessa direção contribuiria até para melhorar o nível das empresas subcontratadas, com prováveis repercussões em termos de enriquecimento dos vínculos interfirmas no interior do sistema. A região representa espaço para uma atuação institucional também voltada à rápida difusão de informações sobre avanços tecnológicos em máquinas e equipamentos, insumos em geral, tendências da moda e outros aspectos que afetam a inovação de produto. Um amplo acesso ao uso da tecnologia CAD/CAM, com a disseminação de programas de *design*, e aos serviços de consultoria e assessoria em estilismo e modelagem, configuraria, dessa forma, um atributo decisivo.

As iniciativas de regulação local já protagonizadas no “sul vestuarista catarinense” são importantes e merecem destaque. Contudo, diante das pressões

enfeixadas nas mudanças econômicas recentes, as possibilidades de uma *governance* parecem associadas à sensibilidade dos agentes quanto à necessidade de aprofundar e expandir os mecanismos existentes. Não há como tergiversar em face das evidências de que a direção a ser seguida envolve, entre outras coisas, o estreitamento dos vínculos locais e, com base na difusão do sentido de pertencer a uma coletividade que precisa encarar novos desafios, o efetivo enraizamento da cooperação e da ação conjunta em diferentes níveis. Acredita-se que, embora estimulada pelo que foi observado nessa região, tal postulação se aplica para quaisquer sistemas locais que vivenciam dinâmicas e pressões semelhantes.

Referências bibliográficas

- AMABLE, Bruno, PETIT, Pascal. Ajustamento estrutural e política industrial: uma abordagem regulacionista. In: THÉRET, Bruno, BRAGA, José C. de S. (orgs.). *Regulação econômica e globalização*. Campinas: UNICAMP-IE, 1998, p. 351-391.
- AMIN, Ash. The difference between small firm clusters and industrial districts. Seminário Internacional sobre Políticas Industriais Descentralizadas, nov. 1996, Brasília: IPEA, (mimeo).
- BECCATINI, Giacomo. Le district marshallien: une notion socio-économique. In: BENKO, Georges, LIPIETZ, Alain (dirs.). *Les régions qui gagnent*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992, p. 35-55.
- BENKO, Georges, LIPIETZ, Alain. De la régulation des espaces aux espaces de régulation. In: BOYER, Robert, SAILLARD, Yves (dirs.). *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1995, p. 293-303.
- BEST, Michael. *The new competition: institutions of industrial restructuring*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- BIANCHI, Patrizio. *Industrial policy initiatives in support of small and medium-scale industry: impact of changes in industrial structure and integration on SMI clusters*. Seminar on New Trends and Challenges in Industrial Policy, Oct. 1997, Vienna: UNIDO. (mimeo).
- BOYER, Robert. *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris: La Découverte, 1987.
- BOYER, Robert, SAILLARD, Yves (dirs.). *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1995.
- COURLET, Claude, PECQUEUR, Bernard. Les systèmes industriels localisés em France: um nouveau modèle de développement. In: BENKO, Georges, LIPIETZ, Alain (dirs.). *Les régions qui gagnent*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992, p. 81-102.
- DIÁRIO CATARINENSE. Análises setoriais: têxtil e vestuário. Florianópolis, Informe Especial, 26 mar. 1996.
- ESSER, Josef, HIRSCH, Joachim. The crisis of fordism and the dimension of a "postfordist" regional and urban structure. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 13, n. 3, 1989, p. 417-437.
- GAROFOLI, Gioacchino. Les systèmes de petites entreprises: um cas paradigmatique de développement endogène. In: BENKO, Georges, LIPIETZ, Alain (dirs.). *Les régions qui gagnent*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992, p. 57-80.

- GILLY, Jean-Pierre, PECQUEUR, Bernard. La dimension locale de la régulation. In: BOYER, Robert, SAILLARD, Yves (dirs.). *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1995, p. 304-312.
- GLYN, Andrew et al. The rise and fall of the golden age. In: MARGLIN, Stephen, SCHOR, Juliet B. (eds.). *The golden age of capitalism. Reinterpreting the postwar experience*. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 39-125.
- GOULARTI Fº, Alcides. *A inserção da indústria do vestuário na economia do sul de Santa Catarina*. Florianópolis, Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, set. 1995.
- HARRISON, Bennett. Industrial districts: old wines in new bottles?. *Regional Studies*, v. 26, n. 5, 1992, p. 469-483.
- KOMNINOS, Nicos. From national to local: the Janus face of crisis. In: GOTTDIENER, Mark, KOMNINOS, Nicos (eds.). *Capitalist development and crisis theory: accumulation, regulation and spatial restructuring*. London: Macmillan, 1989, p. 348-364.
- LEBORGNE, Danièle, LIPIETZ, Alain. Deux stratégies sociales dans la production des nouveaux espaces économiques. *CEPREMAP*, n. 8911, Paris, 1988.
- LEBORGNE, Danièle, LIPIETZ, Alain. Idées fausses et questions ouvertes de l'après fordisme. *Espaces et Sociétés*, Paris, n. 66-67, 1992, p. 39-68.
- LIPIETZ, Alain. *Le tribut foncier urbain*. Paris: François Maspero, 1974.
- LIPIETZ, Alain. *Le capital et son espace*. 2. ed. Paris: La Découverte/Maspero, 1983.
- LIPIETZ, Alain. *Mirages et miracles: problèmes de l'industrialisation dans le Tiers Monde*. Paris: La Découverte, 1985a.
- LIPIETZ, Alain. Le national et le régional: quelle autonomie face à la crise capitaliste mondiale?. *CEPREMAP*, n. 8521, Paris, 1985b.
- LIPIETZ, Alain. La trame, la chaîne et la régulation: un outil pour les sciences sociales. *CEPREMAP*, n. 8816, Paris, 1988.
- LIPIETZ, Alain, LEBORGNE, Danièle. O pós-fordismo e seu espaço. *Espaço & Debates*, n. 25, São Paulo, 1988, p. 12-29.
- LORENZ, Edward H. Trust, community, and cooperation: toward a theory of industrial districts. In: STORPER, Michael, SCOTT, Allen J. (eds.). *Pathways to industrialization and regional development*. London: Routledge, 1992, p. 195-204.
- MOULAERT, Frank, SWYNGEDOUW, Érik. Développement régional et géographie de la production flexible. *Cahiers Lillois d'Économie et de Sociologie*, n. 11, 1 sem. 1988, p. 81-97.
- NADVI, Khalid. *Industrial clusters and networks: case studies of SME growth and innovation*. UNIDO, Paper commissioned by the Small and Medium Industries Branch, Oct. 1995 (mimeo).
- NADVI, Khalid. The cutting edge: collective efficiency and international competitiveness in Pakistan. *Discussion Paper*, n. 360, Brighton: Institute of Development Studies, July 1997.
- NADVI, Khalid, SCHMITZ, Hubert. *SME responses to global challenges: case studies of private and public initiatives*. Seminar on New Trends and Challenges in Industrial Policy, Oct. 1997, Vienna: UNIDO (mimeo).
- PIORE, Michael, SABEL, Charles F. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic Books, 1984.
- PLANO BÁSICO DE DESENVOLVIMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO/Governo do Estado de Santa Catarina/Associação dos Municípios da Região Carbonífera, 1997.
- RITAINE, Evelyne. La modernité localisée? Leçons italiennes sur le développement régional. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 39, n. 2, avr. 1989, p.

154-177.

- ROOBEEK, Annemieke J. M. The crisis in fordism and the rise of a new technological paradigm. *Futures*, Apr. 1987, p. 129-154.
- SAILLARD, Yves. Globalisation, localisation et spécialisation sectorielle: que deviennent les régulations nationales?. In: BOYER, Robert, SAILLARD, Yves (dirs.). *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1995, p. 285-292.
- SAYER, Andrew. Postfordism in question. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 13, n. 4, 1989, p. 666-695.
- SCHMITZ, Hubert. Collective efficiency: growth path for small-scale industry. *The Journal of Development Studies*, v. 31, n. 4, Apr. 1995, p. 529-566.
- SCHMITZ, Hubert. Responding to global competitive pressure: local co-operation and upgrading in the Sinos Valley, Brazil. *Working Paper*, n. 82, Brighton: Institute of Development Studies, Dec. 1998.
- SCOTT, Allen J., STORPER, Michael. Industrialization and regional development. In: STORPER, Michael, SCOTT, Allen J. (eds.). *Pathways to industrialization and regional development*. London: Routledge, 1992, p. 3-17.
- STORPER, Michael, HARRISON, Bennett. Flexibility, hierarchy and regional development: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. *Research Policy*, 20, 1991, p. 407-422.
- THÉRET, Bruno, BRAGA, José C. de S. (orgs.). *Regulação econômica e globalização*. Campinas: UNICAMP-IE, 1998.
- VESTUÁRIO terá cooperativa de crédito. *Diário Catarinense*, Florianópolis, 20 jun. 1999, p. 17.