

OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL



ISBN 978-85-7173-108-0

Áurea Corrêa de Miranda Breitbach (Organizadora)
Achyles Barcelos da Costa
Flávia Fernanda Medeiros
Hoyêdo Nunes Lins
Jair do Amaral Filho
Silvio Antonio Ferraz Cario

**OS DESAFIOS DO
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Porto Alegre

FEE

2012



**SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser**

CONSELHO DE PLANEJAMENTO: Adalmir Antonio Marquetti (Presidente), André Luis Campos, Leonardo Ely Schreiner, Pedro Silveira Bandeira, Ficardo Franzói, Thômaz Nunnenkamp e Vanderlan Alves de Souza.

CONSELHO CURADOR: Carlos Eduardo Provenzano, Luciano Feltrin e Gérson Pércles Tavares Doyll.

DIRETORIA

PRESIDENTE: ADALMIR ANTONIO MARQUETTI

DIRETOR TÉCNICO: ANDRÉ LUIS FORTI SCHERER

DIRETOR ADMINISTRATIVO: ROBERTO PEREIRA DA ROCHA

CENTROS

ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS: Renato Antonio Dal Maso

PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO: Dulce Helena Vergara

INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS: Juarez Meneghetti

INFORMÁTICA: Valter Helmuth Goldberg Junior

EDITORAÇÃO: Tânia Leopoldina P. Angst

RECURSOS: Maria Aparecida R. Forni

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D441 Os desafios do desenvolvimento local [livro eletrônico] / organizado por
Áurea Corrêa de Miranda Breitbach.-- Porto Alegre : FEE, 2012.
xx p.

ISBN 978-85-7173-108-0

1. Desenvolvimento regional - Rio Grande do Sul 2. Arranjos
produtivos locais - Rio Grande do Sul. 3. Cadeias produtivas - Rio
Grande do Sul. I. Breitbach, Áurea Corrêa De Miranda. II. Fundação de
Economia e Estatística Siegfried Heuser.

CDU 332.1(816.5)

Bibliotecária responsável: Tamini Farias Nicoletti – CRB 10/2076

Toda correspondência para esta publicação deverá ser endereçada à:
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (FEE).
Rua Duque de Caxias, 1691 - Porto Alegre, RS - CEP 90010-283
Fone: (51) 3216-9132 Fax: (51) 3216-9134
Site: www.fee.rs.gov.br

Apresentação

Este livro foi concebido a partir do seminário “Desafios do Desenvolvimento Local” realizado pelo Núcleo de Análise Setorial da Fundação de Economia e Estatística (NAS/FEE) em 1º e 2 de dezembro de 2011, em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, para discutir e aprofundar o tema do desenvolvimento local com a comunidade científica, com técnicos governamentais, gestores de políticas e com o corpo técnico da FEE. Foram convidados pesquisadores de renome na área com vistas à abordagem de dois grandes eixos temáticos: 1) O papel dos arranjos produtivos locais (APLs), das grandes empresas e das cadeias produtivas e 2) Políticas públicas e governanças.

O interesse pelo tema do desenvolvimento local e regional vem crescendo no Brasil - acompanhando a retomada da problemática do desenvolvimento econômico - não apenas como objeto de pesquisa, mas igualmente como campo de políticas públicas.

Com efeito, a bibliografia especializada mostra que, ao mesmo tempo em que o processo de globalização se expande, emerge - de forma combinada - uma tendência a revalorizar o espaço local, reconhecendo-se as capacidades de comunidades, de municípios e de regiões em engendrar seu próprio desenvolvimento com base em particularidades sócio-econômicas, históricas e culturais. Segundo PECQUEUR (1989, p. 19, tradução nossa),

[...] as experiências de desenvolvimento local demonstram a capacidade das coletividades locais de se adaptarem às imposições da internacionalização da concorrência a partir do potencial próprio de organização. Existem organizações localizadas que respondem à uniformização dos comportamentos, provocada pela mundialização das trocas, e que possibilitam o surgimento de formas mais intensas de valorização de riquezas.¹

Inúmeros estudos realizados em diferentes países, a partir dos anos 80, constataram que as vantagens da proximidade entre empresas de um mesmo setor e entre essas e seus fornecedores e/ou distribuidores exercem papel importante no desempenho econômico. Algumas experiências, como a dos distritos industriais italianos que surgiram nos anos 1970 na região da Emilia Romana, abriram espaço para digressões sobre esse tipo de estratégia de desenvolvimento. No caso dos distritos italianos, assim como no caso do Vale do Silício (Califórnia, EUA), a cooperação dos agentes foi considerada como elemento fundamental da competitividade. Essa abordagem permitiu relacionar os fatores de competitividade com a localização da produção em determinada região, bem como a relação existente entre empresas, instituições e o apoio do governo.

As vantagens competitivas de proximidade das aglomerações produtivas também podem ser atribuídas à similaridade das atividades das empresas que compõem essas aglomerações. Independente da nomenclatura utilizada – distrito industrial marshalliano, *cluster*, ambiente inovador (*milieu innovateur*), arranjos produtivos locais, sistemas locais de produção (SLPs), sistemas produtivos e inovativos locais (SPILs) - todas as denominações têm em comum a ocorrência em uma circunscrição territorial e a ênfase nos aspectos locais para a competitividade das empresas.

Nesse ponto, convém esclarecer que desenvolvimento local – embora baseado em competências localizadas - não significa uma forma autárquica de organização produtiva, fechada e auto-suficiente. Muito ao contrário, trata-se de uma experiência onde as relações com o exterior

¹ PECQUEUR, B. **Le Développement Local**. Paris: Syros/Alternatives, 1989.

(nacional ou internacional) são estabelecidas de forma a trazer benefícios locais. As regiões “ganhadoras” são justamente aquelas que encontram um modo próprio de integração aos mercados, e não aquelas que se fecham.

No Brasil, desde a década passada, as iniciativas públicas de apoio às atividades produtivas com foco no território passaram a ser organizadas a partir da noção de Arranjos Produtivos Locais, ganhando prioridade do Governo Federal, que formalizou os APLs nos seus Planos Plurianuais (desde 2000), no Plano Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação 2007-2010 e na Política de Desenvolvimento Produtivo 2008-2013.

O Rio Grande do Sul, por sua vez, antecipou-se à esfera federal com um conjunto de ações públicas e privadas direcionadas a fortalecer os arranjos produtivos do Estado que remontam aos anos noventa. Hoje, o Governo do Estado do RS concebe os APLs como um mecanismo fundamental para o desenvolvimento regional, conforme expresso no Programa de Fortalecimento de Cadeias e Arranjos Produtivos Locais, divulgado em 2011 pelo Governo.

O NAS/FEE desenvolve uma pesquisa - no bojo da qual se inseriu o seminário que deu origem a esse livro - sobre aglomerações industriais e agroindustriais do Rio Grande do Sul, com o objetivo geral de analisar o potencial de aglomerações produtivas locais para promover o desenvolvimento sustentável do Estado. Essa pesquisa visa identificar fatores que promovam a competitividade, sem perder de vista a distribuição mais equitativa do produto gerado e o acesso ao conhecimento científico e tecnológico, bem como as condições ambientais que permitam um desenvolvimento sustentável. A inserção competitiva das aglomerações produtivas gaúchas nas cadeias globais de valor passa necessariamente pelo desenvolvimento contínuo de processos inovativos. O apoio de instituições que dêem suporte ao aprendizado coletivo e à disseminação do conhecimento, bem como um ambiente que favoreça a sinergia entre as empresas com vistas à obtenção de ganhos competitivos nos mercados nacional e internacional é condição estratégica para o desenvolvimento local.

O seminário contou com a participação dos seguintes painelistas convidados (cujas apresentações em *Power Point* encontram-se nos *links* respectivos):

1. Prof. Dr. Achyles Barcelos da Costa – Professor e pesquisador da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);

2. Prof. Dr^a Helena Martins Lastres – Professora e pesquisadora no Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Membro da RedeSist (Rede de Pesquisas em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais), sediada na UFRJ. Atualmente é Chefe da Secretaria de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Regional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);

3. Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins – Professor e pesquisador no Departamento de Economia do Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC);

4. Prof. Dr. Jair do Amaral Filho – Professor e Pesquisador do Departamento de Teoria Econômica (DTE) e do Centro de Pós-Graduação em Economia (CAEN) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Membro da RedeSist (Rede de Pesquisas em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais), sediada na UFRJ;

5. Prof. Dr. José Eduardo Cassiolato – Professor e pesquisador no Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Coordenador da RedeSist (Rede de Pesquisas em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais), sediada no IE/UFRJ;

6. Prof. Dr. Sílvio Ferraz Cário – Professor e Pesquisador no Departamento de Economia do Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

O livro está dividido em duas partes, em consonância com os dois grandes eixos temáticos abordados na ocasião do seminário. A primeira parte discute o papel dos APLs, das grandes empresas e das cadeias produtivas por meio dos trabalhos do Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins e do Prof. Dr. Achyles Barcelos da Costa. A segunda parte do livro se concentra no tema políticas públicas e governanças dos APLs, integrando os textos do Prof. Dr. Jair do Amaral Filho e do Prof. Dr. Sílvio Ferraz Cário.

Assim, esse livro eletrônico traz a público os conteúdos tratados no seminário do NAS/FEE, segundo a ótica dos diversos autores, para que fiquem registrados e possam continuar instigando as discussões e o conseqüente aprofundamento das pesquisas sobre desenvolvimento local no Rio Grande do Sul e no Brasil.

Vale observar que a revisão geral dos artigos foi feita por técnicos do NAS/FEE, tendo sido a palavra final dada pelos autores. Por último, cumpre agradecer aos palestrantes pela participação no seminário, bem como pelos trabalhos que seguem neste livro.

Boa leitura a todos.

Julho de 2012
Vancelei Zanin
Coordenador do NAS-FEE

Sumário

1ª PARTE - O papel dos APLs, das grandes empresas e das cadeias produtivas

- 1) O papel dos arranjos produtivos locais, das grandes empresas e das cadeias produtivas no desenvolvimento econômico — Achyles Barcelos da Costa
- 2) Dimensão espacial do desenvolvimento no marco da globalização: o ângulo da *dinâmica de proximidade* — Hoyêdo Nunes Lins

2ª PARTE - Políticas públicas e governanças

- 3) Transformações estruturais, sistemas produtivos e desenvolvimento local e regional — Jair do Amaral Filho
- 4) Arranjos produtivos locais: considerações sobre as formas de governança e políticas de desenvolvimento — Silvio Antonio Ferraz Cario e Flávia Fernanda Medeiros

1ª PARTE

O PAPEL DOS APLS, DAS GRANDES EMPRESAS E DAS CADEIAS PRODUTIVAS

O papel dos Arranjos Produtivos Locais, das grandes empresas e das cadeias produtivas no desenvolvimento econômico

Achyles Barcelos da Costa

Economista, Doutor em Economia (UFRJ), Professor da UFRGS

Resumo

A teoria do desenvolvimento econômico regional e local tem se beneficiado de estudos sobre os chamados distritos industriais ou arranjos produtivos locais (APLs). Essa forma de organização industrial se incorporou à análise econômica, permitindo estabelecer políticas públicas com o foco no território e em pequenas empresas aglomeradas em proximidade geográfica. Contudo, dado que o conceito de distrito industrial tem uma natureza mais empírica que abstrata, as variadas manifestações concretas dessa forma de sistema produtivo local implicam que se observem os limites no desenho de uma política industrial geral. Assim, deve-se ter presente, nas ações estabelecidas, as especificidades de cada arranjo contemplado. O objetivo desse trabalho é trazer algumas questões para reflexão sobre o assunto, ilustradas com a experiência da indústria de calçados do Vale do Sinos, no sul do Brasil.

Palavras-chave

Arranjo produtivo local. Grande empresa. Cadeia produtiva. Desenvolvimento econômico. Indústria de calçados. Vale do Sinos.

Abstract

The theory of regional and local economic development has been taking advantage from studies about the so-called industrial districts or local productive systems. This type of industrial organization was incorporated to the economic analysis, allowing the design of public policies focused on the territory and on small sized companies clustered in geographical proximity. However, since the concept of industrial district has a more empiric nature than an abstract one, the variety of concrete arrangements of this type of local productive system requires that the limits in the design of a general industrial policy are observed. Therefore, the specificities of each arrangement need to be observed when defining actions. This work aims to raise some questions to contribute to the reflection on the subject, focusing on the experience of the footwear industry in Vale do Sinos, located at the Brazilian southernmost state of Rio Grande do Sul.

Key words

Industrial district. Large enterprise. Global commodity chain. Economic development. Footwear Industry. Vale do Sinos.

Resumen

La teoría del desarrollo económico regional y local se ha beneficiado de estudios sobre los llamados

distritos industriales o sistemas productivos locales. Esa forma de organización industrial se incorporó a lo análisis económico, permitiendo establecer políticas públicas con foco en el territorio y en pequeñas empresas aglomeradas en proximidad geográfica. Sin embargo, dado que el concepto de distrito industrial tiene una naturaleza más empírica que abstracta, las variadas manifestaciones concretas de esa forma de estructura productiva implican que se observen las limitaciones en el dibujo de una política industrial general. Así, hay que se tener presente en las acciones establecidas las especificidades de cada aglomerado contemplado. El objetivo del trabajo es traer algunas cuestiones para reflexión sobre el asunto, ilustradas con la experiencia de la industria del calzado del Vale do Sinos, en el sur de Brasil.

Palabras clave

Distrito industrial. Grande empresa. Cadena productiva global. Desarrollo económico. Industria del calzado. Vale do Sinos.

1 Introdução

A discussão sobre desenvolvimento econômico se beneficiou desde as décadas finais do século XX de estudos na área de organização industrial – os chamados distritos industriais ou arranjos produtivos locais (APLs)² – em que se buscava, a partir de observações empíricas, incorporar à análise teórica o papel representado pela pequena empresa e pelo território na dinâmica econômica. Esses avanços permitiram alargar o escopo de políticas públicas no âmbito do desenvolvimento regional e local. Contudo, a variedade de suas manifestações empíricas implica em se refletir sobre as limitações no estabelecimento de uma política pública de escopo geral para essa forma de organizar a produção. Para ser efetiva, a política, em seus instrumentos e ações, deve observar as especificidades dos arranjos contemplados, particularmente aquelas referentes aos seus padrões de concorrência e de competitividade.

Alguém que tenha percorrido a literatura dessa área tem se confrontado com um tema permeado de nuances, deparando-se com um quadro de complexidade, particularmente na sua conceituação. Olha-se para uma determinada atividade econômica e defronta-se com um tipo de arranjo, investiga-se outra e se vê diante de algo que mostra algumas semelhanças com o primeiro, mas que também tem particularidades próprias. Ao se analisar uma terceira, a mesma pode em sua organização exibir uma combinação das características dos dois primeiros e, assim, sucessivamente.

A dificuldade de delimitar teoricamente sem ambiguidades o objeto estudado é semelhante, *mutatis mutandis*, àquela da microeconomia neoclássica diante do oligopólio: um conjunto de situações estruturais onde cada uma delas é resultado da hipótese que se faça sobre a relação de interdependência existente entre as empresas em um mercado particular. Sylos-Labini (1984) criticou essa situação, mencionando que se vivia em um estado de fluidez teórica.

² Os distritos industriais podem ser considerados como a 'matriz' dos estudos sobre arranjos produtivos locais – APLs, sistemas locais de produção e de outras denominações que se difundiram na literatura. Embora essas expressões comportem algumas diferenças de conteúdo entre si, neste trabalho elas serão usadas intercambiavelmente, dado que é o aglomerado de empresas em proximidade geográfica, comum a essas denominações, mais do que as empresas individualmente, que é a categoria relevante para a análise. Informa-se ainda que a discussão aqui apresentada, devido à extensão do tema proposto, dará maior ênfase aos arranjos produtivos locais face à grande empresa e à cadeia produtiva.

Fazendo um paralelo com o tema aqui desenvolvido, tem-se de um lado a grande empresa onde a atividade econômica é organizada de maneira hierárquica e integrada. No outro extremo encontra-se a indústria atomizada, povoada por pequenas empresas independentes, em que a produção é estruturada de maneira impessoal pelo mercado. No intervalo entre esses casos encontram-se aquelas situações em que a atividade econômica é realizada por um aglomerado de empresas – de modo geral de pequeno e médio porte – especializadas em fases e em componentes do produto, junto com outras pertencentes a ramos auxiliares, dispostas no espaço em proximidade geográfica entre si, e apresentando laços sociais e institucionais entre empresas e comunidade. Essa forma de organização industrial Becattini (1992), um de seus principais estudiosos, denominou – seguindo a tradição de Alfred Marshall – de distrito industrial, situando os arranjos desse tipo em um intervalo entre a grande empresa e o mercado, e considerando-os uma forma particular de aglomeração produtiva. Contudo, há diferentes configurações desses arranjos. Além disso, nesse intermédio entre a grande empresa e o mercado atomizado pode-se mencionar, ainda, a cadeia produtiva comandada pelos produtores ou pelos compradores, cujos elos econômicos têm a possibilidade de estar ou não localizados no mesmo espaço geográfico. Esse tipo de configuração estaria mais próximo à hierarquia, principalmente na sua concepção de cadeia produtiva global; já os APLs ou distritos industriais se assemelhariam mais a mercados atomizados.

Assim, no que tange à coordenação, os APLs diferem dos mercados, pois nos primeiros ela é feita mediante relações interempresariais e laços sociais instituídos localmente, ao passo que nos segundos ela ocorre de maneira impessoal. Nos casos da cadeia produtiva – comandada pelo produtor ou pelo comprador – e da grande empresa, a coordenação é realizada de forma hierárquica. Segundo Piore (2001), na grande empresa e na cadeia produtiva organizada, as informações necessárias à produção e à inovação são manipuladas e transmitidas – obedecendo a procedimentos que se difundem em elos hierárquicos entre pessoas e setores – em uma linguagem que é conhecida pelos partícipes do processo. Já no mercado, a coordenação é exercida através do sistema de preços que, além de unidades de conta, os preços são um modo de transmitir informações que os agentes utilizam na orientação de suas tomadas de decisões individuais. No entanto, o sistema de preços é limitado na transmissão daquelas informações que são de natureza tácita. É necessária uma linguagem real (no dizer de Piore) para que elas possam ser comunicadas com eficácia. Nos distritos industriais essa linguagem é alcançada pela interação face a face entre os agentes ali localizados. Nessa forma de organização industrial são as relações sociais e interempresariais que regulam a atividade econômica, mais do que as interações de mercado via mecanismo de preços.

A questão em relação aos arranjos produtivos locais ou distritos industriais é, como apontado por alguns autores (PANICCIA, 1998), a variedade de características estruturais e de intensidade nas relações estabelecidas entre os agentes em aglomerados concretos, que acabam resultando em desempenhos diferentes e dificultam, assim, o estabelecimento de uma política pública geral.³

Após esta introdução, na segunda seção rememora-se a origem desse tema com o objetivo de contextualizar a natureza das considerações aqui propostas. Isso serve como um pano de fundo, uma moldura para as questões colocadas para reflexão. Na terceira seção são apresentadas propriedades

³ Desde logo fique claro que não há pretensão alguma neste trabalho – seja pelo seu objetivo, seja pelas limitações do autor – de se elaborar uma teoria geral para embasar uma política pública para aglomerado produtivo local.

virtuosas, limitações e usos do conceito de distrito industrial. A quarta seção busca ilustrar a discussão, a partir da experiência exportadora do arranjo calçadista do Vale do Sinos, no Rio Grande do Sul, mostrando as especificidades de sua trajetória competitiva. A quinta seção encerra o texto com uma sucinta consideração sobre questões de política pública.

2 Formas de organização produtiva: o distrito industrial

A difusão mais intensa de estudos sobre aglomerados produtivos locais no Brasil deu-se a partir de final dos anos 1980, início dos anos 1990. Por essa época começava a ganhar corpo no País a discussão – então introduzida por Piore e Sabel [em sua obra clássica, *The Second Industrial Divide*, de 1984] e pelas contribuições de economistas italianos (BECATTINI, 1992; BRUSCO, 1992; BAGNASCO, 1999) – sobre a experiência bem-sucedida de crescimento econômico de determinadas regiões geográficas com base em distritos industriais de pequenas empresas. A ideia, defendida principalmente por aqueles autores americanos, era de que se estava transitando para uma nova forma de organização industrial no capitalismo. Essa mudança ocorria em um quadro em que se interpretava a crise econômica de final dos anos 1960 e início da década de 1970, enfrentada pelos países desenvolvidos, como sendo o esgotamento do modelo de desenvolvimento industrial então dominante: o fordismo. Os economistas italianos, por sua vez, enfatizavam o papel da pequena empresa e dos laços sociais no desenvolvimento econômico. Em outras palavras, a grande empresa e o mercado pessoal não eram as únicas fontes de dinamismo econômico.

O modelo de produção em massa, como enfatizado na literatura, baseia o seu dinamismo em alguns fatores, tais como: produção coordenada hierarquicamente em grandes empresas; processo produtivo integrado verticalmente; fabricação em escala de produtos padronizados; e na maneira como organiza o processo de trabalho, i.e., mediante o emprego de práticas tayloristas-fordistas. Os objetivos são as reduções de custos obtidas através de economias internas oriundas de aumentos de produtividade – pelo emprego de maquinaria e pela forma como o trabalho se organiza – e de economias pecuniárias na venda de produtos e na compra de insumos em grandes volumes. E isto é alcançado através da empresa de grande porte.

A produção em escala de produtos padronizados começou a ganhar forma ao final do século XIX, quando se desenvolve a grande empresa, movimento esse bem retratado por Chandler Jr. (1998). Esse modelo de organização industrial contribuiu, inclusive, para a hegemonia internacional dos Estados Unidos, em substituição à Inglaterra com sua estrutura industrial assentada na empresa familiar e em características artesanais. Quando essa inovação institucional – a grande empresa – é introduzida nos EUA, a ideia de Marshall (1982) de aglomerado de pequenas empresas localizadas geograficamente, que aparece nos *Principles of Economics*⁴ acaba caindo em esquecimento, sendo, então, só mais tarde, na década de 1970, recuperada por aqueles economistas italianos.

Importa mencionar que nesse modelo hegemônico de desenvolvimento industrial – o fordismo – a pequena empresa e o território [ou a região] não desempenhariam funções dinâmicas. A empresa

⁴ A primeira edição dos *Principles of Economics* data de 1890, sendo que a oitava e definitiva foi publicada em 1920 e, desde então, utilizada como referência nas citações.

de pequeno porte tinha sua existência explicada como sendo um resquício atrasado da forma de organização industrial de cunho artesanal, ou sua presença ocorria em nichos de mercado desinteressantes às grandes empresas, ou, ainda, servindo como um tipo de amortecedor social para os períodos de baixa da atividade econômica, quando parte da força de trabalho perde o emprego. Igualmente o território não era portador de alguma particularidade que o distinguisse para as empresas a ele pertencentes. O espaço territorial era considerado apenas como o local de instalação da planta, às vezes situado próximo a mercados consumidores, ou devido à logística, contribuindo para a redução de custos de transporte. O padrão paradigmático de desenvolvimento industrial a ser seguido era, então, baseado na grande empresa, independente da geografia, no qual a firma multinacional é o exemplo mais significativo. Para os países ditos subdesenvolvidos, em desenvolvimento ou não industrializados, o caminho de crescimento a ser trilhado seria a cópia ou a imitação desse tipo de organização industrial, através, por exemplo, da estratégia de substituição de importações.

A crise do modelo de produção em massa manifestada ao final dos anos 1960, a experiência bem-sucedida de regiões – como a denominada Terceira Itália – com base em aglomerados de pequenas empresas, e o desempenho de alguns países da Ásia– os chamados Tigres Asiáticos –, com forte dinamismo de suas exportações, alterou o debate teórico sobre o desenvolvimento econômico. A experiência observada no caso de localidades italianas e em outras regiões mostrava que:

- a) a pequena empresa também era funcional ao processo de acumulação de capital; i.e., também poderia gerar crescimento econômico. O problema não estava no tamanho em si, mas na sua atuação dispersa no território (SENGENBERGER; PYKE, 1991). A proximidade geográfica com outras empresas do mesmo setor e de ramos auxiliares permitiria que esse porte de estabelecimento fosse tão ou mais eficiente que a grande empresa integrada verticalmente;
- b) o desenvolvimento também poderia ser alcançado através da exploração de recursos locais, de particularidades apresentadas pelo território, ou de seu ambiente produtivo e institucional, os quais não pudessem ser clonados, e que distinguiriam as empresas a ele pertencentes. Essas características tornariam possível o desenvolvimento endógeno.

Esse é um período marcado por uma efervescência teórica.⁵ Do debate sobre a natureza desse novo modelo de produção a conclusão é de que seria, em âmbito genérico, **pós-fordista**. Para alguns autores iniciava-se uma nova era manufatureira. A afirmação de Piore e Sabel (1984) – mais radical – era de que se estaria ingressando em um novo padrão de organização industrial: a especialização flexível, onde a fabricação com base em pequenas unidades fabris assumiria novamente, embora com base técnica diferente, características artesanais.⁶ Outra variante ao modelo fordista seria, por

⁵ No âmbito da discussão sobre as possibilidades de desenvolvimento de países atrasados, a experiência asiática através da estratégia de *export led growth*, mostrou-se factível, rejeitando a visão de que a dependência de países ditos subdesenvolvidos não pudesse ser rompida em relação aos centros avançados.

⁶ Daí o título de seu livro: 'a segunda ruptura industrial' [em tradução livre]. A primeira foi a transição do artesanato de pequenas empresas na produção de bens particulares para a fabricação de produtos padronizados em grandes empresas, que ocorre na passagem entre os séculos XIX e XX. A segunda ruptura é a mudança da manufatura em massa para a

exemplo, a grande empresa disposta em rede – exemplificada pela experiência japonesa –, alcançando flexibilidade na produção através do instituto da subcontratação.⁷ Mas aqueles autores são mais simpáticos ao modelo constituído por pequenas empresas. Inclusive, em texto posterior, Piore (2001) renova sua ideia de que a grande empresa hierárquica perdeu centralidade no alcance do crescimento econômico, experimentando um declínio. O ponto que aqui interessa é que o aglomerado de pequenas empresas em proximidade geográfica – no qual os distritos industriais ou os APLs são uma de suas formas – tornou-se um instrumento importante para informar as políticas públicas de promoção do desenvolvimento econômico regional e local.

Contudo questionou-se a excessiva ênfase que a literatura dos distritos industriais atribuía às relações endógenas observadas nesses aglomerados. No início dos anos 1990 surge a abordagem denominada Cadeias Produtivas Globais (*global commodity chains*), em que os vínculos externos de aglomerados de empresas localizadas exercem papel relevante no seu desempenho. Nesse enfoque, diferentemente da abordagem dos distritos industriais que se focaliza nas instituições – além das firmas – e nas relações endógenas ao aglomerado, são as empresas, no geral de grande porte, ligadas em rede [network] os agentes relevantes (BAIR; GEREFFI, 2001; GEREFFI, 2000).

Assim, as configurações produtivas para a organização e a coordenação da atividade econômica são variadas: mercado atomizado, grande empresa, cadeia produtiva organizada, distritos Industriais ou arranjos produtivos locais - APLs. A grande empresa e a *global commodity chain* teriam conteúdo hierárquico, enquanto nos distritos industriais e nos mercados atomizados a coordenação apresentaria características horizontalizadas. Os distritos industriais ou os APLs se colocam, assim, como uma forma de organização industrial própria, distinguindo-se da grande empresa – em que predominam escala e integração vertical – da cadeia produtiva e do mercado atomizado.

3 Propriedades e limitações do conceito de distrito industrial

Nessa seção serão discutidos aqueles fatores que tornam atraente a organização da atividade produtiva sob a forma de distrito industrial ou de arranjo produtivo local, bem como as cautelas a serem observadas no uso desse conceito para o estabelecimento de uma política pública de natureza geral direcionada a essa forma de organização industrial.

3.1 Características virtuosas dos distritos industriais

Uma definição de distrito industrial que se tornou clássica na literatura é aquela elaborada por um dos principais estudiosos do tema:

produção de produtos customizados de modo flexível em aglomerados de pequenas empresas especializadas, que se dá em resposta à crise do final dos anos 1960.

⁷ Alguns autores, contudo, consideraram que essas novas formas organizacionais seriam apenas um tipo de fordismo modificado: o neofordismo (COSTA, 1998). Já no âmbito da importância do território se estabeleceram as discussões sobre distritos industriais, *milieu innovateur*, nova geografia econômica, entre outras.

Defino distrito industrial como sendo uma entidade socioterritorial, que se caracteriza pela presença ativa de uma comunidade de pessoas e de um conjunto de firmas que se ligam natural e historicamente em uma mesma área. No distrito, ao contrário de outros ambientes tais como as cidades industriais, comunidade e firmas tendem a se fundir. (BECATTINI, 1992, p. 38).

O distrito, então, é uma forma particular de aglomeração de empresas no espaço geográfico, que se desenvolve espontaneamente ao longo do tempo⁸. As suas principais características são:

- a) grande número de firmas – de um modo geral de pequeno e médio porte – com presença em vários estágios da fabricação de um produto que dá a base para o distrito, através de uma extensa divisão de trabalho interempresas localizadas em proximidade geográfica. Nesse tipo de arranjo há uma forte especialização produtiva ao nível da firma individual;
- b) junto com o setor industrial que nucleia o distrito pode haver, ainda, ramos auxiliares como os produtores de máquinas e equipamentos, de insumos, e outros, formando um complexo industrial;
- c) mercado de trabalho local, com características únicas. A mão de obra é qualificada, com a aquisição de habilidades através da transmissão intergeracional de conhecimentos. Esses saberes não são individuais, mas contextualizados. É um tipo de bem público. Nas palavras de Marshall (1982) há uma atmosfera industrial onde: “Os segredos da profissão deixam de ser segredos, ficam soltos no ar, de modo que as crianças absorvem inconscientemente grande número deles.” (MARSHALL, 1982, v. I, p. 234);
- d) intensas relações de cooperação e competição entre empresas e outros agentes no âmbito do distrito. Esses atributos são mais bem visualizados ao se considerar um produto sob o seu prisma tecnológico, i.e., ao se decompô-lo em seus componentes e em suas fases de produção. As empresas que compram e vendem os componentes com que o produto é fabricado, ou subcontratam de outras as fases de produção, estão cooperando entre si. As empresas que produzem os mesmos componentes ou realizam as mesmas fases produtivas estão competindo para atender às firmas que requerem esses componentes ou serviços produtivos para finalizar o produto. A extensão da densidade do distrito depende da fragmentação do processo produtivo em sua divisibilidade técnica e da amplitude do mercado do produto final.

O papel desempenhado pela cooperação e pela competição se manifesta nas seguintes situações:

- a) a cooperação decorre da divisão de trabalho interempresas e de envolvimento de tipo associativo entre unidades de produção e outras instituições vinculadas ao aglomerado produtivo. A cooperação permite às unidades produtivas acesso ao que Alfred Marshall chamou de economias externas. São exteriores às empresas, mas internas à indústria ou ao setor. Elas são oriundas da maior eficiência individual de firmas especializadas em fases ou componentes do produto, como já mencionado. Igualmente, benefícios podem ser alcançados por atuação conjunta de empresas em participação em feiras, em treinamento de mão de obra, na divisão de pedidos, nos serviços reais prestados por institutos e centros

⁸ Como afirma Becattini (1992), um distrito industrial é uma aglomeração de empresas, mas o contrário não necessariamente é verdadeiro.

tecnológicos, e outras iniciativas coletivas. A cooperação mitiga as deficiências individuais das empresas decorrentes de seu tamanho (COSTA, 2009);

- b) a competição, na visão marxista, funciona como 'força coercitiva', levando as empresas, independentemente de estarem aglomeradas ou não, a adotarem as melhores práticas produtivas, sob pena de serem eliminadas do mercado;

O que permite a integração entre cooperação e competição de modo a fortalecer o desempenho do distrito são os fortes laços sociais – capital social – existentes no local decorrentes de parentesco, amizade, compartilhamento de valores e culturas comuns. Além disso, o balanceamento entre cooperação e competição requer, além de empresas, a presença de atores institucionais, tais como: associações empresariais; governos locais; ou de outros intermediários sociais (PIORE, 2001). Essa é a ideia de imbricamento entre empresas e comunidade assinalada por Becattini. É a cooperação e a competição mediadas pelas relações sociais e institucionais que permitem a coordenação de maneira eficiente da produção nessa forma de organização industrial. A identidade coletiva é o que gera um recurso intangível, que é particular ao local. Enfim, o distrito se caracterizaria pela existência de redes de empresas e laços sociais.

- a) densa rede de instituições que mediante a cooperação horizontal fornece serviços reais às empresas, bem como na defesa dos interesses dos atores do distrito: centros tecnológicos, escola de formação de mão de obra, associações empresariais e de trabalhadores, entre outras. As ligações entre empresas não são oriundas apenas das relações de mercado, ou seja, de compra e venda de bens e serviços. São necessárias também interações para troca de informações tecnológicas e administrativas, de mercado, e outras, além de envolvimento em ações conjuntas em prol do desenvolvimento do arranjo: é a cooperação que ocorre em âmbito horizontal. Esse tipo de vínculo é facilitado pela proximidade geográfica. Mas essa forma de proximidade em si não garante a interação. Os laços sociais e a confiança daí gerada são a 'cola' que une comunidade e empresas. Esses laços são socialmente enraizados, permitindo que o conhecimento individual seja transformado em conhecimento coletivo. Isso, por sua vez, facilita a difusão de inovações. A inovação seria considerada, sob esse prisma, uma característica estrutural dos distritos industriais.

Em suma, as vantagens competitivas do distrito industrial estão na forma de sua organização industrial ou na particularidade do produto que fabrica. O desempenho econômico superior não decorre de forças impessoais de mercado, mas de ação coletiva concertada.

O distrito pode ser considerado, de acordo com Panizza (1999) uma inovação organizacional, no sentido schumpeteriano, para tratar com a flexibilidade na produção, possibilitando a fabricação de produtos customizados e facilitando adaptações às mudanças de mercado.

3.2 Usos e limites do conceito de distrito industrial

A literatura sobre os distritos industriais tem evidenciado que esse conceito é um instrumento útil para tratar com as empresas de menor porte; não com a firma individualmente, mas com o conjunto dessas unidades produtivas. É o ambiente localizado, mais do que os empreendimentos individuais,

que se torna relevante para a política pública. Esse é um enfoque diferente das ações derivadas do modelo da grande empresa em que se escolhe, por exemplo, os 'campeões', a partir dos quais se espera a geração de dinamismo econômico. No enfoque do distrito a variável relevante é o aglomerado de firmas.

A convivência no distrito em proximidade geográfica com outras empresas do mesmo ramo produtivo e de setores auxiliares mostra-se atrativa para os empreendimentos de pequenas dimensões. Isto lhes permite acesso a economias externas, as quais não conseguiriam obter, caso atuassem individualmente e, também, onde o território não desempenhasse papel econômico relevante. A localização nesses espaços fortalece competitivamente a pequena empresa, pois admite que tenha acesso facilitado às competências e aos fluxos de conhecimentos necessários à inovação, bem como a mercados consumidores, mesmo que distantes. A divisão do trabalho entre empresas existente no distrito diminui a necessidade de capital de instalação do empreendimento, reduz os chamados *sunk costs*⁹ e os custos de transação, bem como as necessidades de estoques de matérias-primas e de componentes.

Um ponto que merece ser enfatizado é que a natureza do conceito de distrito industrial ou de APL é mais empírica do que teórica. Como mencionado por estudiosos do tema (PANICCIA, 1998; BIANCHI, 1998), a ideia de distrito industrial aproxima-se mais de uma concepção, de um arcabouço analítico, do que de um construto teórico bem identificado. É uma estrutura de análise. Isto significa que de um modo geral o distrito industrial é predeterminado. Quer dizer, olha-se para um aglomerado existente de empresas bem-sucedidas em proximidade geográfica e chama-se esse aglomerado de distrito industrial ou de APL. A partir daí se analisam as suas características estruturais. Como resulta de desenvolvimento espontâneo e histórico, ele apresenta particularidades decorrentes do lugar onde se encontra localizado. Assim cada arranjo, devido às suas especificidades, acaba sendo enquadrado em alguma taxonomia: de alta ou de baixa tecnologia, exportador ou dedicado ao mercado interno, etc. Há, assim, uma família de distritos industriais.

Além disso, as densidades de cooperação e de competição, dos laços sociais, da institucionalidade existente, do número de empresas, e os limites da extensão da proximidade geográfica, entre outras, não são aparentes. A identificação do aglomerado pela proximidade espacial entre as empresas em si não explicita a existência de interação, ou seja, os seus elos verticais e horizontais. Sob esse aspecto, não se sabe *a priori* em que medida aquelas características estão presentes em qualquer aglomerado de empresas. Isto levou Gertler (*apud* LEE; STAFFORD, 2000) a indagar: quando é que olhando um aglomerado de empresas se consegue dizer que é um distrito industrial, [podendo-se acrescentar, ou um APL]? Além disso, a partir de que extensão um conjunto de empresas passa a ser considerado como um APL?

A intensidade dos relacionamentos observada nesses arranjos também é variável. Diferentes aglomerados apresentam distintos graus de envolvimento em cooperação e em competição. Quão densos devem ser os elos sociais e entre empresas? Qual é o grau de cooperação 'ótimo' entre firmas e a intensidade dos relacionamentos sociais, para que uma área seja caracterizada como um APL?

⁹ São aqueles custos de investimentos em ativos que uma vez realizados tornam-se difíceis de serem recuperados, parcial ou totalmente, caso se abandone o negócio, pois não há mercado organizado para eles.

Há, portanto, certa indeterminação no conceito de distrito industrial no que se refere ao enraizamento de redes de empresas e laços sociais, pois ele é idiossincrático ao local, havendo tanto componentes que facilitam a mudança como aqueles que fazem com que o sistema fique *locked-in*, ou em inércia. Isso gera variedade de situações. Há que se levar em conta, ainda, que em determinados arranjos empresariais, as pequenas empresas têm dificuldades em interagir com receio de perda de autonomia, de compartilhar informações que são cruciais para a sua sobrevivência e competitividade, entre outras. (MCNAUGHTON, 2000).

O que foi dito acima tem implicações tanto analíticas quanto em políticas públicas. Realidades distintas requerem também políticas diferentes. Portanto, há que se ter consciência das limitações e ambiguidades analíticas do conceito de distrito industrial quando de seu uso como um instrumento para a ação sobre o real. A seguir listam-se alguns pontos que ilustram essas restrições.

- a) o conceito de distrito industrial ou de APL, como foi visto, é direcionado para tratar com o conjunto de estabelecimentos produtivos em proximidade geográfica, mais do que com empresas particulares. Nessa visão a firma individual é mais do mesmo. É um tipo de *black box*. As suas estratégias e os seus atributos próprios não têm em si importância para o desempenho do aglomerado, o que conta é o movimento do sistema produtivo no seu todo. Aquela indagação colocada no título do artigo de Nelson (1991): **Por que as empresas diferem e por que isso é importante?** A resposta seria: isso é menos importante sob a ótica do conceito de distrito industrial.

Contudo, a realidade tem mostrado que, ao contrário, as diferenças entre empresas importam. As suas capacidades em absorver e em gerar inovações diferem entre elas. Segundo alguns autores (VARALDO; LUCA, 1996) considerar as dessemelhanças interempresas existentes nos distritos industriais é relevante, pois o enfoque com base na firma abre possibilidades para uma melhor compreensão das mudanças nas trajetórias evolutivas desses arranjos diante de novos cenários competitivos:

- a) o conceito de distrito industrial ao se basear nas relações estabelecidas no interior do aglomerado e da região dá pouca atenção àquelas mantidas com o exterior. Esses elos com o sistema produtivo externo é a questão tratada pela noção de Cadeias Produtivas Globais, conceito desenvolvido nos anos iniciais da década de 1990 por Gary Gereffi e outros (RAIKES; FRIIS; PONTE, 2000). Uma questão importante, segundo esse enfoque, é quem coordena os elos da cadeia de produção de uma determinada mercadoria e que estão dispersos em diferentes regiões: se o produtor ou o comprador. Bair e Gereffi (2001) criticam a ausência dessa relação no conceito de distrito industrial. Diferentemente dos aglomerados em que o conceito se baseia nas instituições e nas relações entre empresas, a cadeia produtiva global está baseada em firmas, ou seja, no poder que grandes empresas produtoras ou compradoras têm de coordenar os elos da cadeia global de valor. É uma relação hierarquizada. A questão a ser considerada é que o desempenho do aglomerado não depende apenas de relações endógenas, mas do tipo de vínculo que ele estabelece com os elos da cadeia no exterior;

b) a competitividade do distrito ou do APL é baseada em seu ambiente produtivo, na maneira como o aglomerado de empresas e outras instituições se organizam. Mas o conceito não informa qual é o atributo de competitividade do produto do distrito. Perpassa na discussão certa ênfase de que a competitividade está assentada na diferenciação de produto através de atividade inovativa, ao invés de baixos custos de produção. Contudo, alguns autores (SENGENBERGER; PYKE, 1991) reconhecem que também é possível distritos industriais trilharem o *low road* da competitividade, apoiados na posse de recursos abundantes e baratos. Em outras palavras, não há um único caminho para o sucesso de distritos industriais (WHITFORD, 2001).

A identificação do atributo de competição do produto do distrito é útil, pois o padrão de concorrência do produto final irá condicionar os movimentos cooperativos no interior do aglomerado. Se a disputa por consumidores for através de preços atraentes, então é possível se envolver em atividades cooperativas que redundem em reduções de custos [e.g., compra conjunta de matéria-prima], mas nesse caso poderia não ser interessante participar, por exemplo, em alguma cooperação para desenvolver design. Não é de se admirar, pois, que instituições ofereçam um curso de design e que não apareçam interessados. Do mesmo modo, se a competitividade das empresas é fundamentada na imitação, ou em alguma característica do produto, então o envolvimento em atividades cooperativas com concorrentes é problemático, devido ao receio de perda dessa vantagem.

4 A indústria de calçados do vale do sinos no Sul do Brasil

Para ilustrar as limitações que se devem observar no uso do conceito de distrito industrial ou de arranjo produtivo local referidas acima, visando informar uma política pública genérica para essa forma de organização industrial, serão utilizadas pesquisas sobre o cluster calçadista do Vale do Sinos, tendo como pano de fundo a sua inserção no mercado externo.¹⁰ O objetivo do caso é chamar a atenção para a problemática em se aplicar, sem maiores qualificações, conceitos que a primeira vista parecem ter algum conteúdo dedutivo de caráter geral. Além disso, a escolha desse aglomerado deve-se, sobretudo, à circunstância de ser bastante conhecido e estudado, tendo sua estrutura sido considerada, por exemplo, por Schmidt (1995) como adequada para a aplicação do conceito de distrito industrial.

A atividade de produção de calçados é distribuída no Brasil com concentrações em alguns estados: Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Ceará, Bahia e Paraíba (esses três últimos estados a partir da metade dos anos 1990). Essas são, na atualidade, as unidades da Federação mais representativas ou em emprego e produção, ou em número de estabelecimentos. Em 2010 existiam no país 9.252 estabelecimentos, ocupando 325,8 mil trabalhadores, de acordo com informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2012).

¹⁰ A localidade é popularmente assim referida por se situar em uma região do Rio Grande do Sul que abarca um conjunto de municípios ao redor do rio dos Sinos.

O Rio Grande do Sul, onde se localiza o Vale do Sinos, foi responsável naquele ano por 3.311 estabelecimentos calçadistas e 106.947 empregados na atividade. Além do setor produtor de calçados, núcleo do arranjo, existem nesse Estado variados ramos auxiliares, assim como instituições em âmbito empresarial e de prestação de serviços reais. O Rio Grande do Sul destaca-se no País entre os produtores e exportadores de couros. Igualmente dispõe de centenas de empresas especializadas na produção de componentes para calçados e couros, além de fabricantes de bens de capital [máquinas e equipamentos] para esses setores.¹¹ Em âmbito institucional as principais associações empresariais e entidades de apoio do arranjo têm sede em municípios do Vale do Sinos: Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (ABICALÇADOS); Associação Brasileira de Empresas de Componentes para Couro, Calçados e Artefatos (ASSINTECAL); Associação Brasileira das Indústrias de Máquinas e Equipamentos para os Setores do Couro, Calçados e Afins (ABRAMEQ); Feira Nacional do Calçado (FENAC); Instituto Brasileiro de Tecnologia do Couro, Calçados e Artefatos (IBTeC); Centro Tecnológico do Calçado SENAI, entre outras (COSTA, 2009).

Até final dos anos 1960, quando o setor calçadista brasileiro, a partir do Rio Grande do Sul, ingressa no mercado externo, a fabricação de calçados era dominada por pequenas e médias empresas que apresentavam características artesanais. O processo de trabalho era organizado em torno de cavaletes¹² e realizado com relativamente baixa divisão de trabalho. A mecanização era incipiente e os trabalhadores oriundos da região – a maioria descendente de colonizadores alemães – tinham domínio dessa arte manufatureira, contando com o auxílio de algumas ferramentas manuais nas suas tarefas.

A inserção internacional veio alterar as características do setor e a sua dinâmica. O vínculo com o exterior deu-se de maneira subordinada através de subcontratação de pedidos feita por importadores mediante intermediários ou *tradings*. Os calçadistas brasileiros participavam apenas com sua capacidade produtiva. O design, a marca, o preço e outras especificações associadas ao produto eram determinados pelo importador que, ainda, encarregava os intermediários de monitorar a qualidade da fabricação e de se responsabilizar pela remessa dos calçados ao seu destino final. Os pedidos iniciais alcançavam altos volumes, sendo comuns encomendas de milhares de pares – 100 mil ou mais – de um único modelo, com apenas duas cores. Em 1970 foram exportados quatro milhões de pares, gerando uma receita, em valores correntes da época, de oito milhões de dólares; em 1975 essas cifras saltaram para 35 milhões de pares e US\$165 milhões; dez anos depois atingiram 133 milhões de pares e US\$ 907 milhões (COSTA, 2010).¹³

Em âmbito de empresas individuais, estabelecimentos que naquele então eram de natureza familiar, com alguns empregados – como a Azaleia, a Paquetá e outras – alcançaram com o tempo a casa de milhares de trabalhadores em plantas com alta integração vertical e processo de trabalho de

¹¹ São estabelecimentos que produzem componentes como solas, solados, palmilhas, contrafortes, couraças, gáspeas, tacões, biqueiras, etc.; setores vinculados à indústria química na produção de adesivos, solventes, ceras, cremes, amaciantes, alvejantes, pigmentos, etc.; máquinas, equipamentos e ferramentas para a fabricação de calçados e couros; material para embalagem; produtos oriundos do setor têxtil e outros.

¹² Móvel feito de madeira sob o formato de prateleiras – em torno de três ou quatro – com pequenas rodas para o deslocamento no chão de fábrica, onde eram colocados os calçados que iam sendo trabalhados (COSTA, DEBEROFSKI, SPRICIGO, 2008).

¹³ Essas cifras são para a indústria brasileira, mas à época as exportações eram oriundas praticamente do Vale do Sinos.

natureza taylorista-fordista.¹⁴ A demanda atendida era oriunda de segmentos de mercado de calçados populares, cujo valor, à época, não ultrapassava cinco dólares o par. A iniciativa de subcontratar, por parte dos importadores – países desenvolvidos como os Estados Unidos, Alemanha, Inglaterra e outros –, obedecia a uma estratégia de deslocar partes ou segmentos da manufatura de calçados que requeriam o uso intensivo de trabalho direto, para regiões que dispusessem de oferta abundante e barata de mão de obra.¹⁵

Com o passar do tempo pôde-se perceber que essa forma de inserção e a magnitude da demanda por calçados condicionaram a trajetória de expansão do setor e a sua competitividade. O crescimento extensivo no uso de recursos e de mão de obra, mais o preço baixo do calçado deram os seus traços mais característicos. Propriedades virtuosas indicadas no conceito de distrito industrial, embora importantes para o desempenho da indústria de calçados do Vale do Sinos, não eram o seu principal determinante. Alguns pontos a seguir são explorados para ilustrar a afirmação.

A manufatura de calçados do Vale do Sinos, quando se dirigiu ao exterior, não estava, como eventualmente se poderia pensar, transitando de uma produção em massa para um padrão de organização industrial do tipo **especialização flexível** em resposta às deficiências daquela forma anterior de produzir, que se observa ao final da década de 1960. Ao contrário, as suas características apresentavam fortes conteúdos artesanais. Poder-se-ia dizer que o setor, ao ingressar no mercado externo, passou a se defrontar com uma *first industrial divide* [tomando emprestada a imagem empregada por Piore e Sabel (1984)], pois a sua manufatura estava saindo de uma fabricação em bases artesanais em direção a uma produção em escala e certa homogeneidade do produto. Isto, inclusive, obrigou o setor a adotar práticas tayloristas-fordistas na maneira de organizar o processo de trabalho, de modo a se adaptar à nova situação produtiva. Os cavaletes e os trabalhadores ao seu redor já não eram mais funcionais para dar conta dos altos volumes de produção e dos prazos de entrega, passando-se então a introduzir a fragmentação de tarefas, as esteiras transportadoras e algumas máquinas, como organizadores dos operários e dos materiais no chão de fábrica.

O mercado de trabalho iria experimentar igualmente profundas transformações.¹⁶ Aquela ideia marshalliana de que nos distritos industriais 'os segredos da profissão estão no ar' – *the industrial atmosphere* – apresentando características contextuais, sendo transmitidos intergeracionalmente, não mais distinguia o setor com a mesma intensidade.¹⁷ A força de trabalho disponível no local já não era suficiente para atender aos volumes de produção.¹⁸ Foi necessário recrutar mão de obra em municípios vizinhos e em outras localidades do Rio Grande do Sul, atraindo inclusive força de trabalho de estados mais próximos como Santa Catarina e Paraná. Em sua grande maioria eram

¹⁴ Schmidt (1995) também mencionou esse ponto em seu trabalho.

¹⁵ É de se agregar ainda que empresários da região desempenharam papel pioneiro no esforço de tentar vender calçados no exterior, visitando compradores e buscando adequar as condições de fabricação locais às necessidades dos importadores.

¹⁶ Schneider (2004) apresenta um interessante estudo sobre o desenvolvimento do mercado de trabalho na indústria de calçados do Rio Grande do Sul.

¹⁷ Isto não significa, obviamente, afirmar o fim de um mercado de trabalho local. Apenas se chama a atenção para o fato de que os trabalhadores incorporados ao processo de produção já não eram possuidores das habilidades da atividade, relativamente àqueles residentes nativos da região. Era necessário o aprendizado no dia a dia do posto de trabalho.

¹⁸ Inicialmente a produção para exportação era realizada em empresas sediadas nos municípios de Novo Hamburgo [daí a sua identificação como a 'Capital Nacional do Calçado'], São Leopoldo, Campo Bom, Sapiranga e outros. Com o tempo, a atração de mão de obra para esses locais é substituída pelo deslocamento de unidades de produção, ou de fases de produção, para outros municípios contíguos, 'alargando' a extensão territorial do Vale do Sinos como produtor de calçados.

trabalhadores oriundos de atividades agrícolas, sem prática de trabalho fabril e, em alguns casos, com dificuldades de adaptação à disciplina da fábrica e ao trabalho na esteira.¹⁹ A sua remuneração nunca foi elevada, situando-se, como atualmente, entre um a dois salários mínimos nacionais, o que, de fato, era um dos atrativos para a produção de calçados no local. O adensamento populacional desses municípios-sede da produção de calçados e o próprio deslocamento de unidades de produção no espaço geográfico em busca de mão de obra, também passavam a diluir no setor aquela imagem de imbricamento entre laços sociais enraizados e estrutura empresarial, característica básica do distrito industrial na regulação da atividade produtiva.²⁰

Transformações importantes ocorreram igualmente no processo de produção. Além da introdução de trilhos e esteiras foram incorporados máquinas e equipamentos que deram maior eficiência e agilidade à produção. Eram bens de capital em sua maioria importados. Com o passar do tempo e a ampliação do mercado foram se desenvolvendo na região empresas especializadas na fabricação desses bens de produção, constituindo-se em elos próprios nesse complexo produtivo.

No que se refere à proximidade geográfica entre empresas e com instituições locais como fator de inovação, a sua influência esteve mais vinculada a melhorias no processo de fabricação, em sua adequação às exigências dos importadores, do que no desenvolvimento de novos produtos próprios do setor. Papel importante nessa direção foi aquele desempenhado, por exemplo, pelo ex-Centro Tecnológico do Couro, Calçados e Afins (CTCCA) [atual Instituto Brasileiro de Tecnologia do Couro, Calçados e Artefatos (IBTeC)] na realização de testes e ensaios, e pela então Escola de Calçados do SENAI. A forma subcontratada com que o setor fez sua inserção no exterior, trabalhando para marcas de terceiros, não lhe exigia a pesquisa e o desenvolvimento próprios. Os modelos de calçados e suas especificações, como já mencionado, eram determinados a partir do exterior. O Vale do Sinos nunca se distinguiu por possuir marca própria, ou alguma característica particular, dos calçados ali produzidos.²¹ Mesmo aquelas empresas que destinavam total ou parte de sua produção para o mercado interno buscavam inspiração para o desenvolvimento de estilos, designs e materiais empregados na confecção dos calçados, em feiras, revistas de moda, ou em lançamentos por lojas no exterior, tropicalizando essas ideias.

De 1970 a inícios dos anos 1990 a indústria de calçados do Vale do Sinos²² foi bem-sucedida no exterior, com empresas aumentando suas escalas de produção e com concentração relativa das exportações. A partir da metade da década de 1990 o setor vai trilhar em suas exportações um

¹⁹ A introdução da esteira e a fragmentação de tarefas atendiam a esse perfil de mão de obra. Como relatou um representante de sindicato de trabalhadores em uma entrevista a este autor, o trabalhador tinha uma manhã para 'dar conta da esteira', ou seja, ser capaz de bem desempenhar a tarefa a ele atribuída. Algumas delas eram atividades relativamente simples como, por exemplo, passar cola, cortar a linha que ficava em excesso ao final da costura do calçado, ou pintar as bordas da sola dos sapatos.

²⁰ O município de Novo Hamburgo aumentou a sua população residente de 85,3 mil em 1970 para 136,5 em 1980; o município de Sapiranga, no mesmo período, passou de 16,4 mil para 37,3 mil, enquanto Campo Bom os números foram de 16,6 mil e 33,8 mil, respectivamente (COSTA; FLIGENSPAN, 1997). Esse adensamento populacional sugere uma indagação: em que pese certa capacidade do 'distrito' em absorver novos migrantes, como identificar e manter nesse caso os elos sociais, ou uma identidade coletiva, bem como o senso de pertencimento e de imbricamento entre comunidade e empresas?

²¹ Apenas certa especialização de empresas do setor na fabricação de calçados femininos.

²² Assim como de outras regiões brasileiras que com o tempo passaram também a participar desse mercado, como a indústria de calçados de Franca (SP), igualmente uma das pioneiras na produção para o exterior.

caminho oscilante de crescimento. Desde então, de maneira recorrente, passou a vivenciar períodos de crises, assistindo se deteriorarem as bases de sua competitividade. As instabilidades originaram-se de duas fontes básicas. De um lado, a entrada no mercado internacional de produtores de calçados provenientes da Ásia – a China em particular – com oferta e custos de mão de obra em condições mais vantajosas do que aquelas existentes no Brasil. De outro, a valorização do câmbio brasileiro, deprimindo margens de lucro e chegando em alguns casos a inviabilizar a produção, pois não tendo as empresas do setor poder de mercado, não conseguiam repassar para os preços a apreciação cambial. Em outras palavras, como o preço em dólar dos calçados não se alterava no mercado internacional, os exportadores passavam a receber menos, quando convertidos os dólares para a moeda nacional, cujos valores em alguns casos poderiam ser inferiores aos custos de produção.

Ao fim e ao cabo, o que se pode concluir dessa trajetória do cluster calçadista do Vale do Sinos? Embora o seu sucesso tenha sido influenciado pelo ambiente produtivo e institucional em sua capacidade de criar uma complexa estrutura manufatureira para atender o mercado, o atributo de competitividade a que o aglomerado se atrelou – preço relativamente baixo dos calçados – e a forma subordinada de inserção no mercado externo acabaram definindo suas fontes de competitividade: oferta abundante e barata de mão de obra, câmbio adequado, além daquelas propriedades endógenas do aglomerado que contribuíam para atender a demanda a preços competitivos.²³ Aliada a isso, a ausência de concorrentes externos que oferecessem condições ainda mais vantajosas mantinha o aglomerado relativamente a salvo de pressões competitivas. Enquanto essas condições persistiram, o setor cresceu a ritmos elevados; ao desaparecerem ou se deteriorarem, trouxeram constrangimentos à sua *performance* econômica. Esses fatores de restrição à sua competitividade estão na raiz do deslocamento de empresas de calçados do Vale do Sinos em direção à regiões – que, note-se, estão longe de se constituírem em arranjos produtivos locais bem estabelecidos – que lhes permitissem reduzir custos e recuperar margens de lucro, como o movimento em direção ao Nordeste brasileiro a partir da metade dos anos 1990. Isso dá margem à seguinte questão: se é o aglomerado com seu ambiente socioprodutivo e institucional que dá a base para o sucesso competitivo, por que empresas se deslocariam para regiões que não dispõem dessas condições? Isto, contudo, não significa negar a importância da estrutura do aglomerado, pois empresas que migraram para outros locais mantiveram no Vale do Sinos atividades de desenvolvimento de produto e de produção ou aquisição de alguns componentes.

5 Considerações finais e questões de política pública

Da discussão feita acima cabe enfatizar que, em que pese certa dificuldade conceitual em tratar com o distrito industrial ou APL, esse modelo de organização industrial se mostrou um instrumento útil que se agregou às ferramentas dos economistas para pensar o desenvolvimento industrial e a política pública. Além das grandes empresas, o aglomerado de pequenas firmas em proximidade geográfica é

²³ São aqueles fatores e capacidades existentes no cluster que contribuíam na redução de custos. Entre outros, a existência de uma densa rede de fornecedores especializados de componentes e de empresas subcontratadas responsáveis pela execução de fases de produção, que se desenvolveram a partir da expansão do mercado final de calçados.

capaz igualmente de promover o crescimento de emprego e de renda a partir da forma como organiza a produção, bem como de especificidades do produto e do território onde está instalado.

O ponto em questão é que sendo o distrito industrial resultado de desenvolvimento histórico, ele se apresenta – como apontado pela literatura – como um conceito com características mais empíricas do que teóricas ou abstratas. Embora a ideia geral de que as relações no ambiente socioprodutivo-institucional sejam importantes para o desempenho de aglomerados de empresas há que se levar em conta, quando do estabelecimento de políticas, as especificidades do arranjo produtivo que se está analisando. O mapeamento das dificuldades competitivas particulares com que o aglomerado de empresas se defronta é um passo importante nessa direção.

Inicialmente cabe identificar o atributo de competitividade em que se baseia o arranjo: se custo baixo ou outra dimensão de diferenciação do seu produto principal. Esses predicados acabam por influir na natureza das demais relações estabelecidas no aglomerado como, por exemplo, a cooperação e os envoltivos institucionais.

Definido o atributo do produto no qual as empresas do APL concorrem, o passo seguinte será diagnosticar em que estágio se encontra a sua força competitiva: se estável, em ascensão ou em declínio. Obviamente ações efetivas se fazem necessárias em situações em que se busca a recuperação e o fortalecimento da competitividade do arranjo. O diagnóstico pode apontar para dois estados. O sistema produtivo local encontra-se no caminho adequado em sua trajetória competitiva, mas apresenta deficiências concorrenciais em alguns pontos. Ou, ainda, as empresas do arranjo e suas instituições de apoio alcançaram os seus limites naquele atributo de concorrência dominante. Nesse último caso há que se redefinir a nova direção a seguir e que não tenha como indicação a resposta de Alice ao gato de Cheshire, ou seja, de que serve qualquer caminho.

Se o atributo no qual se define a concorrência é preço competitivo, logo as ações de política pública deverão ser direcionadas para o aumento de produtividade e de reduções de custos. Nesse caso medidas de incentivos à modernização da produção, de adensamento da cadeia produtiva, de compra conjunta de matérias-primas, entre outras, serão mais efetivas. Contudo, se as empresas concorrem, e.g., em qualidade, design ou marca própria, então as ações de política e as estratégias empresariais devem ser dirigidas para o estabelecimento de condições que levem ao fortalecimento desses atributos. Nessa situação aquelas medidas adotadas para o padrão de concorrência em preço produzirão poucos impactos.

Naqueles casos em que o arranjo produtivo local atingiu os limites no atributo do produto em que concorre e necessita transitar para uma nova estratégia competitiva – de preferência que produza vantagens dinâmicas em vez de estáticas – as medidas de política tornam-se mais complexas, pois há que preservar as empresas existentes em seu dia a dia e, ao mesmo tempo, redirecioná-las para outro padrão de concorrência. Deve-se levar em conta, ainda, que ao se alterar a estratégia competitiva será necessário adequar a estrutura do arranjo à nova trajetória. Assim, empresas precisam rever suas estruturas organizacionais e incorporar em suas ações o novo atributo do produto em que concorrer, o mercado de trabalho, por sua vez, pode requerer novas habilidades dos trabalhadores, as instituições do APL têm de repensar os tipos de serviços reais que prestam às empresas, bem como as medidas que as instituições de interesse coletivo devem observar em sua

atuação. É conveniente também ter ciência dos limites das ações da política pública. Deve-se ter presente a 'divisão de trabalho' entre governo, empresas e demais instituições na recuperação da competitividade do APL. Se a concorrência se dá através de marcas, de design, ou de outra dimensão intangível do bem produzido, então as ações estratégicas estarão muito mais a cargo das empresas do que do setor público. Ter criatividade no desenvolvimento de novos estilos do produto ou no estabelecimento de uma adequada estratégia de marketing é tarefa mais de empresas que de governo. Por último, e não menos importante, as ações oriundas de diferentes agentes precisam ser coordenadas por alguma instituição que tenha legitimidade institucional para difundir a nova estratégia no aglomerado.

Referências

- BAGNASCO, Arnaldo. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: URANI, André; COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexander P. (Org.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- BAIR, Jennifer; GEREFFI, Gary. Local clusters in global chains: the causes and consequences of export dynamism in Torreon's Blue Jeans Industry. **World Development**, v. 29, n. 11, p. 1885-1903, 2001.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/>>. Acesso em: 21 jun. 2012.
- BECATTINI, Giacomo. The Marshallian industrial district as a socio-economic notion. In: PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. (Ed.). **Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy**. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1992.
- BIANCHI, Giuliano. Requiem for the third Italy: rise and fall of a too successful concept. **Entrepreneurship & Regional Development**, v. 10, n. 2, p. 93-116, 1998.
- BRUSCO, Sebastiano. The idea of industrial district: Its genesis. In: PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. (Ed.). **Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy**. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1992.
- CHANDLER JR., A. D. Os primórdios da grande empresa. In: MCCRAW, T. K. (Org.). **Alfred Chandler: ensaios para uma teoria histórica da grande empresa**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- COSTA, Achyles B. da. The footwear industry in Vale do Sinos (Brazil): competitive adjustment in a labour-intensive sector. **CEPAL Review**, n. 101, p. 157-172, aug. 2010.
- _____. Instituições e competitividade no arranjo calçadista do Vale do Sinos. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 27, n. 52, p. 253-283, 2009.
- _____. Reestruturação produtiva e padrão de organização industrial. In: BECKER, Dinizar F. (Org.). **Competitividade: o (des)caminho da globalização**. Lajeado, RS: FATES, 1998.
- COSTA, Achyles B. da; DEBEROFSKI, Andréia S.; SPRICIGO, Gisele. Transformações no processo de trabalho na indústria de calçados do Vale do Sinos. **Revista ABET**, v. 7, n. 2, p.5-26, jul./dez. 2008.
- COSTA, Achyles B. da; FLIGENSPAN, Flávio B. **Avaliação do movimento de realocação industrial de empresas de calçados do Vale do Sinos**. Porto Alegre: SEBRAE/NETIT-UFRGS, 1997. Mimeografado.
- GEREFFI, Gary. **El tratado de libre comercio de América del Norte en la transformación de la industria del vestido: ¿bendición o castigo?** Santiago de Chile: CEPAL, 2000. (Serie Desarrollo Productivo, 84).

- LEE, Lin Liu Boyoung; STAFFORD, Howard A. Industrial districts: measuring local linkages. In: GREEN, Milford B.; MCNAUGHTON, Rod B. (Ed.). **Industrial networks and proximity**. Aldeshort,UK: Ashgate, 2000.
- MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril, 1982.
- MCNAUGHTON, Rod B. Industrial districts and social capital. In: GREEN, Milford B.; MCNAUGHTON, Rod B. (Ed.). **Industrial networks and proximity**. Aldeshort,UK: Ashgate, 2000.
- NELSON, Richard R. Why do firms differ, and how does it matter? **Strategic Management Journal**, v. 12, p. 61-74, 1991.
- PANICCIA, Ivana One, a hundred, thousands of industrial districts: organizational variety in local networks of small and medium-sized enterprises. **Organization Studies**, v. 19, n. 4, p. 667-699, 1998.
- _____. The performance of industrial districts: some insights from the Italian case. **Human Systems Management**, v. 18, p. 141-159, 1999.
- PIORE, Michael J. The emergent role of social intermediaries in the new economy. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v. 72, n. 3, p. 339-350, 2001.
- PIORE, Michael J.; SABEL, Charles F. **The second industrial divide: possibilities for prosperity**. New York: Basic Books, 1984.
- RAIKES, Philip; FRIIS, Michael; PONTE, Stefano. Global commodity chain analysis and the French filière approach: comparison and critique. **Economy and Society**, v. 29, n. 3, p. 390-417, aug. 2000.
- SCHMIDT, Hubert. Small shoemakers and Fordist giants: tale of a supercluster. **World Development**, v. 23, n. 1, p. 9-28, 1995.
- SCHNEIDER, Sergio. O mercado de trabalho da indústria coureira-calçadista do Rio Grande do Sul: formação histórica e desenvolvimento. In: COSTA, Achyles B. da; PASSOS, Maria Cristina (Org.). **A indústria calçadista do Rio Grande do Sul**. São Leopoldo: Unisinos, 2004.
- SENGENBERGER, W.; PYKE, F. Small firm industrial districts and local regeneration: research and policy issues. **Labour and Society**, v. 16, n. 1, p. 1-24, 1991.
- SYLOS-LABINI, Paolo. **Oligopólio e progresso técnico**. São Paulo. Abril, 1984.
- VARALDO, Riccardo; LUCA, Ferencsi. The evolutionary nature of the firm within industrial districts. **European Planning Studies**, v. 4, n. 1, feb. 1996.
- WHITFORD, Josh. The decline of a model? Challenge and response in the Italian industrial districts. **Economy and Society**, v. 30, n. 1, p. 38-65, feb. 2001.

Dimensão espacial do desenvolvimento no marco da globalização: o ângulo da “dinâmica de proximidade”

Hoyêdo Nunes Lins

Professor dos programas de pós-graduação em
Economia e em Relações Internacionais da
Universidade Federal de Santa Catarina

Resumo

A dimensão espacial do desenvolvimento é assunto de irrecusável importância, historicamente. No período atual, a globalização e seus reflexos, origens de desafios permanentes, exacerbam essa importância e interpelam a imaginação e a criatividade dos formuladores de políticas e estratégias de desenvolvimento. O presente texto procura contribuir para o debate sobre essa dimensão do desenvolvimento no marco da globalização. Na primeira parte, procurando sistematizar distintas abordagens, informa-se sobre aspectos importantes desse debate. Na segunda parte, a atenção recai nas contribuições da chamada Escola Francesa de Proximidade, cujo foco, em trabalhos coletivos de natureza interinstitucional, recobre questões centrais das relações entre globalização – particularmente envolvendo a atuação de grupos industriais e grandes empresas – e desenvolvimento em escala territorial. A articulação entre dinamismo industrial (produtivo, tecnológico) e dinamismo territorial é central nessas indagações, cujos autores consideram a existência de diferentes formas de proximidade e as exploram analiticamente.

Palavras-chave

Globalização. Desenvolvimento territorial. Dinâmica de proximidade.

Abstract

There is no doubt that the spatial dimension of development is an important issue historically. Nowadays, globalization and its consequences, origins of many lasting challenges, exacerbate this importance and ask for creativity and imagination among those responsible for policies and strategies of development. This study intends to contribute to the debate concerning this dimension of development under globalization. Its first part presents some different approaches in order to inform about central aspects of the discussion. In the second part, attention is driven towards the contributions of the so-called French School of Proximity, the main focus of which, noticed in some collective works involving distinct research institutions, has to do with chief problems of the relationships between globalization – involving particularly the operation of industrial groups and big enterprises – and development at the territorial level. The articulation of industrial dynamics (concerning production, technology and so on) with territorial dynamics occupies an outstanding position in the questions posed, whose authors consider the existence of different forms of proximity and exploit them analytically.

Key words

Globalization. Territorial development. Proximity dynamics.

Resumen

La dimensión espacial del desarrollo es un tema de indiscutible importancia, históricamente. Actualmente, la globalización y sus reflejos, motivo de desafíos permanentes, intensifican su

importancia y demandan imaginación y creatividad por parte de los proponentes de políticas y estrategias de desarrollo. La intención de este texto es contribuir para la discusión sobre esa dimensión del desarrollo en el marco de la globalización. La primera parte trata de sistematizar diferentes visiones con la finalidad de informar sobre algunos aspectos importantes del debate. En la segunda parte, la atención recae sobre las contribuciones de la llamada Escuela Francesa de la Proximidad, cuyo foco, en trabajos colectivos de carácter interinstitucional, comprende cuestiones centrales entre la globalización – relacionadas, en particular, con la actuación de grupos industriales y grandes empresas – y el desarrollo en escala territorial. La articulación entre el dinamismo industrial (productivo, tecnológico) y el dinamismo territorial é central en esas indagaciones de la Escuela, cuyos autores consideran la existencia de diferentes formas de proximidad y las exploran analíticamente.

Palabras clave

Globalización. Desarrollo territorial. Dinámica de la proximidad.

1 Introdução

O presente texto, concebido como um ensaio, baseia-se na apresentação realizada pelo autor no seminário “Os desafios do desenvolvimento local”, levado a efeito nos dias 1 e 2 de novembro de 2011 sob os auspícios da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), em Porto Alegre (RS). A apresentação teve lugar em mesa de larga abrangência temática, intitulada “O papel dos APLs²⁴, das grandes empresas e das cadeias produtivas”. Nessa mesa, exposições de conteúdo teórico foram oportunizadas.

Essa característica, de favorecimento a intervenções com realce para o plano teórico, marca os parágrafos subsequentes. O texto desdobra-se em dois blocos. O primeiro reúne aspectos do debate geral sobre o problema do desenvolvimento com dimensão espacial no marco da globalização. O segundo, que representa uma espécie de derivação – melhor dizendo, uma especificação – de assuntos tratados no bloco anterior, discorre sobre as contribuições da chamada Escola Francesa de Proximidade para a análise do desenvolvimento em escala territorial (regional, local).

2 Globalização e processos socioespaciais: visão geral sobre alguns aspectos

A assim chamada globalização fez aumentar o interesse pela dimensão espacial do desenvolvimento no meio acadêmico e em outras esferas. São, de fato, numerosos e frequentes os estudos que, dirigindo a atenção aos movimentos do capital globalizado – na forma de, por exemplo, investimentos externos diretos, fluxos financeiros ou processos de reorganização de cadeias globais de produção e comercialização – , captam e colocam em destaque os reflexos da globalização em distintos países, regiões subnacionais e mesmo localidades.

Não se está dizendo que o interesse pela dimensão espacial do desenvolvimento é uma prerrogativa das últimas décadas, em geral assimiladas, em várias análises – e não obstante as

²⁴ Arranjos Produtivos Locais (APLs).

controvérsias –, ao período da globalização. Sua presença é observada de modo sistemático desde, pelo menos, meados do século XX, a reboque das importantes mudanças que surgiram após a Segunda Guerra Mundial e se desdobraram nas décadas seguintes. Foram mudanças principalmente de cunho econômico, ligadas a avanços tecnológicos que afetaram a organização industrial e a forma de produzir em diferentes setores.

Com efeito, em ambiente de forte expansão econômica, impregnado da influência do pensamento de Keynes (1982) sobre o papel do Estado na economia – período correspondente, grosso modo, aos “trinta gloriosos” do crescimento fordista, conforme o léxico dos autores ligados à teoria da regulação (BOYER, 1987; MARGLIN; SCHOR, 1990) –, o problema das desigualdades socioespaciais foi guindado ao centro das preocupações de quase todos os governos. Iniciativas de criação ou fortalecimento de instituições com atuação voltada ao planejamento e à promoção do desenvolvimento com componente espacial foram, assim, inseridas na pauta de políticas públicas em numerosos países. Isso não se restringiu ao mundo mais industrializado, sublinhe-se. Caracterizou também vários Estados em continentes e subcontinentes como a África e a América Latina.

Percepções sobre os riscos à unidade nacional e à coesão social, intensificados em contextos onde as disparidades socioespaciais não arrefeciam e até se aprofundavam, não raramente figuraram por trás dessas iniciativas. Para Lagugie, Delfaud e Lacour (1979, p. 67), de fato, “[...] as desigualdades de renda e de níveis de vida, até então aceitas entre regiões de um mesmo país, foram consideradas perigosas do ponto de vista econômico e dificilmente toleráveis do ponto de vista social.” Assim, como ilustração, “[...] o Estado passou a se envolver não somente em políticas econômicas para aumentar o emprego em termos gerais, mas também em políticas espaciais para garantir a absorção da mão de obra desempregada em regiões deprimidas.” (JOHNSTON, 1986, p. 270).

Na esteira desse processo, os imperativos da globalização, representando aumento dos desafios – embora também das oportunidades – para setores de atividades e para países, regiões e localidades, só fizeram robustecer a importância da dimensão espacial para a reflexão sobre o desenvolvimento e como “escala” estratégica para a *práxis* da sua promoção. Aspecto maior dos desafios, e vetor, portanto, desse processo, tem sido a internacionalização quase sem atenuantes da dinâmica econômica, incluindo produção, comércio e serviços. Em diferentes casos, essa internacionalização foi impulsionada pelo virtual abandono das estratégias de expansão industrial permeadas da idéia de substituição de importações, especialmente cara na América Latina em termos históricos.

Essa grande internacionalização evidencia importantes inter-relações entre mobilidade ampliada do capital e aprofundamento da concorrência, inclusive entre países e regiões com vistas à atração de novos investimentos, quer dizer, do capital tornado crescentemente móvel. Ora, diferentes espaços magnetizam de maneiras e com intensidades diversas os fluxos de investimentos. As áreas (países, regiões subnacionais, localidades) mais dinâmicas e mais ricas tendem aos maiores benefícios, um processo que Myrdal (1968) e Hirschman (1961) realçaram há décadas e Krugman (1991) ajudou a formalizar mais recentemente.

Algumas análises sobre tais problemas produziram expressões carregadas de significado sobre as disparidades forjadas ou amplificadas no seio da globalização. Veltz (1996) enxergou o esboço de uma “economia de arquipélago” em escala mundial, tingida por processos de diferenciação entre países e entre regiões que até acenam com a quase exclusão de alguns destes da dinâmica global. Petrella (1993) chamou a atenção para o delineamento de uma nova “fase hanseática” em escala planetária, em que um punhado de regiões urbanas de grandes dimensões e maior desenvolvimento em termos financeiros, tecnológicos e industriais, implicando incontrastáveis padrões de riqueza, se erige em “centro” (descontínuo) e se “afasta” do resto do conjunto mundial.

Esses movimentos fazem naturalmente pensar sobre as possibilidades dos territórios (países, regiões, localidades) perante o turbilhão de processos que caracterizam a globalização. A correspondente discussão é acalorada, entre outras razões porque nela marcam presença posições distintas sobre um importante aspecto das relações entre economia e espaço. Realmente, se há escassa (se tanto) discordância sobre o fato do capitalismo globalizado produzir resultados que praticamente impõem o aumento do interesse pela dimensão espacial do desenvolvimento, as análises nem sempre convergem quanto ao papel efetivamente cumprido pelo espaço como suporte do dinamismo econômico em ambiente de intensa mobilidade do capital, algo marcante na globalização.

Num certo sentido, essa questão evoca debate sobre as relações entre sociedade e espaço que tomou corpo em meio a abordagens críticas formuladas principalmente nos anos 1970. Nesse debate, o espaço é entendido por alguns autores como dimensão espacial da vida em sociedade, como algo socialmente produzido e, portanto, como uma tradução, por meio de suas formas, das relações sociais. Problemas ao estilo da divisão espacial do trabalho entre regiões e da segregação socioespacial em meio urbano, por exemplo, podem ser tratados à luz desse entendimento.

Todavia, entre as relações sociais e as formas espaciais (quer dizer, o próprio espaço), a determinação não é de mão única. Pode-se dizer que, tanto quanto produto das relações sociais, o espaço é modelador de tais relações, representando, a rigor, esfera de “determinação” destas. A configuração espacial da sociedade (e da economia, portanto), modelada e remodelada no curso da história, influencia, entre outras coisas, decisões de localização de processos produtivos. Isso decorre dos atributos dos lugares (regiões, localidades, cidades) aos olhos do capital, conforme as exigências do processo de acumulação. Essa interferência recíproca é considerada, no referido debate, em termos de dialética socioespacial (SOJA, 1979), expressão que ganha sentido quando se raciocina em termos históricos, quer dizer, dinâmicos.

Ilustrações desse ângulo analítico envolvem, por exemplo, um autor como Lefebvre (1970, p. 25), para quem “[...] [o] espaço e a política do espaço ‘exprimem’ as relações sociais mas retroagem sobre estas.”. Walker (1978, p. 29), de sua parte, considera que “[...] as relações sociais de um modo de produção estabelecem os limites e criam pressões por um tipo apropriado de organização espacial; porém, essas relações não determinam as relações espaciais num sentido único, unidirecional, não contraditório [...]”. E Lipietz (1983, p. 22, grifo do autor), com a postulação talvez mais sugestiva, assinala que

[...] o espaço socioeconômico concreto apresenta-se quer como articulação dos espaços analisados, como um produto, um *reflexo* da articulação das relações sociais, quer como

espaço concreto já dado, como uma injunção (*contrainte*) objetiva que se impõe ao desenvolvimento dessas relações sociais.

Ora, um importante debate contemporâneo sobre o “binômio” globalização-espaço diz respeito, justamente, à importância da territorialização – da espacialização – da vida econômica na dita era da globalização. Numa palavra, refere-se, de alguma maneira, ao papel exercido pelo espaço numa dinâmica econômica (global) produtora de resultados socioespaciais caracterizados por crescentes desigualdades de desenvolvimento. Esse debate é referido em Storper (1997). Considerando ser algo básico na globalização – a ponto de constituir o seu traço possivelmente mais característico – o forte aumento dos fluxos (de mercadorias, de recursos) através das fronteiras nacionais, aquele autor destaca a existência de duas visões polares sobre o funcionamento da economia globalizada.

Para uma dessas abordagens, localizações específicas não teriam importância econômica maior para o capital altamente móvel, especialmente no tocante às atividades envolvendo menores níveis de sofisticação tecnológica e de qualificação da mão de obra, além de pouca (se alguma) representatividade em termos de governança no âmbito da cadeia produtiva. Numerosas localizações, em distintos países, podem ser utilizadas pelo capital para esses tipos de atividades. A economia globalizada consistiria, essencialmente, num conjunto de fluxos cujos canais seriam hierarquias corporativas – envolvendo grandes empresas e/ou grupos econômicos – desterritorizadas, quer dizer, estruturas de grandes dimensões sem efetivo enraizamento nacional ou regional, logo não sujeitas (ou muito pouco sujeitas) a quaisquer instituições com base territorial. O exercício da regulação só teria lugar, por conseguinte, no âmbito dessas próprias hierarquias e dos mercados internacionais. O poder de barganha do Estado e de outras instituições territorializadas frente a essas organizações seria reduzido, limitando-se a ação pública às tentativas de criação de vantagens locais aptas a seduzir novos investimentos.

Pode-se dizer que essa perspectiva, em que é forte a assimilação do espaço ao sentido de distância, não deixa de ressoar, em algum grau, uma influente posição analítica sobre o capitalismo. Entre os anos de 1857 e 1858, Karl Marx elaborou um grande manuscrito que na chamada economia política marxista é identificado como *Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie*, ou simplesmente *Grundrisse* (MARX, 1973). Trata-se de texto preparatório para a redação d’*O Capital*, cujo primeiro tomo veio à luz em 1867 (MARX, 1976a). Aquele texto tem passagens que não constam do último, pelo menos da mesma forma ou com idêntica precisão ou contundência. Isso parece verdade, entre outros aspectos, no que concerne à tendência do capital em atingir mercados com dimensões planetárias ou, pelo menos, crescentemente distantes. Sobre esse assunto, o autor fala da importância dos meios de transporte e comunicações, ou seja, da esfera da circulação (praticamente equiparando-a em importância à esfera da produção), pois depende desses meios a possibilidade do capital vencer cada barreira na conquista do mercado mundial.

Na argumentação, Marx diz que para essa conquista não é fundamental só a redução dos custos do transporte e das comunicações. Igualmente decisiva é a velocidade da circulação completa do capital, quer dizer, o encurtamento do tempo em que se dá a “corrida efetiva das mercadorias no espaço” (MARX, 1976b). Uma passagem famosa dos *Grundrisse* sobre essa questão é a seguinte:

O capital, pela sua natureza, avança além de toda barreira espacial. Assim, a criação das condições físicas de troca – os meios de comunicação e transporte – **a aniquilação do espaço pelo tempo** – torna-se uma necessidade extraordinária [...]. (MARX, 1973, p. 524, grifo nosso).

Essa forma de ver as relações entre tempo e espaço, incrustada na visão de Marx sobre o processo de circulação do capital – envolvendo a percepção de que o tempo “aniquila” ou ao menos “banaliza” o espaço –, parece perpassar algumas análises sobre o funcionamento da economia global no presente momento histórico, em abordagens que ressaltam sobretudo a importância dos fluxos hierarquizados, como se destacou. Conforme a já referida sistematização do debate sobre o assunto, apresentada por Storper (1997), essa posição analítica advoga que a economia tornou-se em grande medida desterritorializada ou sem lugar (*placeless*). A localização específica, implicando, no fim das contas, enraizamento territorial das atividades, não representaria, portanto, um fator essencial para o desempenho econômico. Perante a grande mobilidade do capital, e ao fato de que atributos específicos de base territorial teriam deixado de ser fatores de localização decisivos para distintas atividades, as possibilidades dos países e regiões no âmbito da globalização dependeriam fundamentalmente da capacidade de seduzir o capital por meio de “[...] uma apropriada oferta de fatores capaz de atrair o investimento altamente móvel.” (STORPER, 1997, p. 171).

Claro que a vinculação dessa perspectiva com o texto de Marx deve ser vista com cautela. A formulação daquele autor emergiu num contexto específico e foi apresentada com objetivos precisos: significava, no exame da dinâmica do capitalismo em meados do século XIX, apreciação do papel dos transportes, um setor que dava mostras de forte crescimento, no processo de circulação do capital. E, de mais a mais, o espaço de que fala Marx no trecho citado representa tão somente distância a ser percorrida pelas mercadorias em direção aos mercados. Assim, o recurso àquele texto de Marx representa aqui, tão somente, uma associação de idéias: quer-se dizer que o referido ângulo na abordagem sobre a globalização permitiria evocar a postulação *marxiana* de que o tempo “aniquila” (ou pelo menos “banaliza”) o espaço.

Uma perspectiva distinta sobre o funcionamento da economia globalizada destaca que as instituições políticas e de negócios, exibindo base territorial em escala de país ou de região, influenciam o desempenho das organizações corporativas de alcance global e também o funcionamento dos mercados. Mas o papel do espaço não se limita a isso. Entende-se terem grande importância, como condição para o próprio funcionamento da economia, as características e os atributos dos ambientes socioeconômicos territorializados – envolvendo, entre outros aspectos, tecnologia e força de trabalho –, assim como as relações de proximidade em nível de sistemas produtivos com enraizamento espacial. Nessa vertente, quanto mais marcada for a territorialização das atividades econômicas, maior tende a ser a capacidade de ação do Estado e de outras instituições com jurisdição geograficamente definida.

Também nesse ângulo de análise observam-se ecos de influente e histórica contribuição. Em 1890, veio a público pela primeira vez um livro que, ao lado de alguns outros, marcaria o pensamento econômico no curso do século XX. Trata-se de *Princípios de economia: um volume introdutório*, de Alfred Marshall (MARSHALL, 1979). De especial relevância para o assunto deste texto é o que esse autor escreve, com base na observação de situações britânicas, sobre a dinâmica produtiva territorializada. Embora longa, uma passagem essencial e frequentemente referida dessa abordagem é esta:

Quando uma indústria escolhe uma localidade para si, geralmente permanece nela por muito tempo, tão grandes são as vantagens que as pessoas que realizam uma mesma atividade

especializada obtêm umas das outras numa vizinhança próxima. **Os mistérios da atividade deixam de ser mistérios; ficam como se estivessem soltos no ar**, e as crianças aprendem muitos deles inconscientemente. O bom trabalho é devidamente apreciado, as invenções e melhorias no maquinário, nos processos e na organização geral do negócio têm seus méritos imediatamente discutidos. **Se alguém lança uma nova ideia, esta é adotada por outros e combinada com sugestões próprias; e assim torna-se fonte de outras novas ideias.** E atividades subsidiárias crescem na vizinhança, fornecendo implementos e materiais à indústria principal, organizando o comércio desta e, de muitas maneiras, conduzindo à economia do seu material.

Da mesma forma, a utilização econômica de máquinas caras pode [...] ser alcançada em elevado grau num distrito em que há uma grande produção agregada do mesmo tipo, mesmo que nenhum capital individual empregado na atividade seja muito grande. O motivo é que **as indústrias subsidiárias, cada uma delas devotada a um pequeno segmento do processo de produção, e atuando para uma grande quantidade de seus vizinhos, são capazes de manter em constante uso máquinas do caráter mais altamente especializado** e fazê-las pagar seu custo [...].

Além disso, [...] **uma indústria localizada obtém grande vantagem por oferecer um mercado constante para a mão de obra especializada.** Os empregadores são capazes de recorrer a qualquer lugar onde seja provável encontrar uma boa seleção de trabalhadores com a qualificação especial requerida; ao mesmo tempo, as pessoas em busca de emprego naturalmente se dirigem a lugares onde existem muitos empregadores que precisam de qualificações como as que possuem, e onde [...] é provável encontrar um bom mercado. (MARSHALL, 1979, p. 225-226, grifo nosso).

Como se nota, Marshall discorre, em primeiro lugar, sobre a importância das externalidades presentes nos territórios onde tem lugar uma produção especializada em termos setoriais. Aspecto chave é a noção de “atmosfera industrial”, ligada à ideia de “mistérios soltos no ar”: alude-se ao enraizamento do conhecimento técnico (sobretudo de caráter tácito) no território, dizendo respeito aos negócios em questão, algo que tende a beneficiar os integrantes desses agrupamentos produtivos (que os formam, a rigor). Pontuam igualmente as considerações do autor, como se pode ver na citação, aspectos referentes à divisão técnica e espacial do trabalho, às interações aptas a favorecer inovações e, igualmente, ao dinamismo do mercado de trabalho. Quer dizer, na visão *marshalliana*, o espaço, isto é, a localização, é um importante fator da dinâmica econômica.

Essa perspectiva permeia diferentes análises contemporâneas sobre o desenvolvimento na sua dimensão espacial. Vários pesquisadores argumentam que, não obstante a velocidade das transações internacionais, assim como a marcante mobilidade do capital e o peso avassalador das grandes corporações (transnacionais ou não) na determinação dos movimentos da economia, a localização exerce grande influência no dinamismo econômico e no desenvolvimento.

Os atributos dos lugares, alguns deles intangíveis e específicos, fazem diferença. Benko e Lipietz (1992, p. 19-20), focalizando a trajetória do debate regional na segunda metade do século XX, evocam essa questão ao assinalarem que, para algumas abordagens:

[...] certas cidades são mais bem sucedidas do que outras porque merecem, porque nelas a vida econômica (ou cultural) é mais ativa, porque seus cidadãos adotam uma atitude mais cooperativa ou mais concertada. A partir daí, a hierarquia espacial é resultado e não causa [...].

Essa importância das condições locais é explorada, por exemplo, em estudos sobre a incidência de investimentos externos diretos, envolvendo a localização de unidades pertencentes a Empresas Multinacionais (EMNs) em *clusters* ou aglomerações industriais. Os atributos incrustados nesses ambientes – externalidades, conhecimento, competência – tendem a exercer atração sobre tais empresas. A instalação destas, que certamente ajuda a robustecer as estruturas locais, representa fonte de consideráveis benefícios às primeiras.

Estudo empírico elaborado no Reino Unido, incluindo diferentes tipos de setores e localizações, permitiu concluir que investimentos realizados por empresas nacionais podem representar

[...] crescimento na produtividade total dos fatores junto às empresas estrangeiras, mas somente onde EMNs estão localizadas em *clusters* ou nas proximidades destes. Isso sugere que *clusters* são localizações atraentes para EMNs e que a tecnologia gerada no interior deles é transferida às EMNs." (DE PROPRIS; DRIFFIELD, 2006, p. 286).

Em outras palavras, a localização, ou o espaço, tem importância para o desempenho de empresas internacionalizadas.

Mas é principalmente para as Pequenas e Médias Empresas (PMEs) que esse tipo de localização acena positivamente em face dos desafios e incertezas da globalização. A condição de *cluster* ou aglomerado, sobretudo quando as estruturas locais ostentam marcantes vínculos cooperativos entre empresas e implicando também instituições, favorece o enfrentamento das adversidades e potencializa as respostas bem sucedidas por parte das PMEs. Isso é verdade inclusive em países menos industrializados (NADVI; SCHMITZ, 1997), no tocante aos problemas ligados ao aumento da concorrência e às pressões por avanços em competitividade. Assim, nas últimas décadas, em vários países as políticas de apoio às PMEs praticamente se confundiram – ou mostraram-se fortemente associadas – com políticas de promoção de *clusters* ou aglomerados, tornadas quase um sinônimo de medidas de apoio ao desenvolvimento local ou regional (BIANCHI, 1997).

Várias “escolas” compartilham esse entendimento sobre a importância da localização para o desempenho econômico e a relevância da escala territorial para a promoção do desenvolvimento.

O leque abrange desde a chamada escola californiana, que destaca, entre outras questões, a organização produtiva e os custos de transação (STORPER; WALKER, 1989), até a escandinava, em que se acentuam a aprendizagem coletiva e a inovação (MALMBERG; MASKELL, 1997), temas centrais em tradição investigativa pontilhada de importantes contribuições de Lundvall (LUNDVALL; BORRÁS, 1997) e tributária de análises como as das chamadas regiões de aprendizagem (*learning regions*), na expressão utilizada, entre outros, por Florida (1995), Hudson (1999) e Morgan (1997). Cabe mencionar igualmente estudos sobre os distritos industriais, seja na vertente britânica, ligada ao *Institute for Development Studies* (IDS/Sussex) – onde se forjou a noção de eficiência coletiva –, conforme, por exemplo, Schmitz (1995) e Schmitz e Musyck (1994), seja em orientação que realça, em meio a vários tópicos, a influência das instituições e a história dos lugares, em abordagens italianas fertilizadas por aportes da economia, da geografia e da sociologia, como ilustrado pelos trabalhos de Becattini (1992) e Garofoli (1993).

Marshall, pela contribuição assinalada, é sempre um interlocutor importante nesses debates. Mas as pesquisas realizadas contemporaneamente têm mobilizado elementos de análise e discurso crítico que logram transcender, em maior ou menor grau, a ênfase nas economias externas e na atmosfera industrial, típica das considerações *marshallianas*. Por exemplo, o tema da cooperação, da ação coletiva, é recorrente no debate atual, em virtude do significado desse tipo de prática para os processos de aprendizagem e para a inovação, entre outros aspectos. O papel da cooperação é tanto mais destacado na medida em que se reconhece ter importância estratégica, em face dos desafios da globalização, a capacidade de aprender e de inovar por parte de setores produtivos e de sociedades

territorializadas (em escala de países, regiões ou localidades), como salientam diferentes autores e estudos, entre eles, com destaque, Lundvall e Borrás (1997).

3 O global e o local: visitando a escola francesa de proximidade

Importante contribuição à perspectiva analítica que salienta o caráter estratégico do espaço e da localização, no sentido explorado neste ensaio, refere-se à chamada Escola Francesa de Proximidade (EFP). Foco exclusivo desta segunda parte do texto, a EFP, surgida na década de 1990, tem congregado e articulado trabalhos de pesquisadores pertencentes a universidades instaladas principalmente em Paris, Bordeaux e Toulouse.

Destacar as contribuições da EFP em meio a outras abordagens que participam do debate, expondo alguns dos elementos de análise privilegiados pelos respectivos autores, ajuda a firmar posição – em última instância, o que de fato perpassa este ensaio – sobre o grande interesse da dimensão espacial do desenvolvimento. Mas a opção por realçá-la aqui decorre principalmente da sua atenção, observada em diferentes manifestações, às relações entre, de um lado, grandes empresas ou unidades produtivas e, de outro, estruturas sociais e produtivas locais ou regionais. Ora, como assinalado no início, este texto sistematiza apresentação efetuada em mesa temática que incluiu o papel das grandes empresas no desenvolvimento em escala territorial.

A título de introdução e também de qualificação, vale mencionar uma decisão editorial do periódico britânico *Regional Studies* em abril de 2000: o anúncio de que se começaria a publicação de uma série de artigos objetivando “[...] decompor os fundamentos econômicos dos ‘distritos industriais’ e aprofundar ainda mais a investigação sobre estes. Esses artigos também apresentarão discussões sobre os associados conceitos de *clusters*, redes, parcerias e proximidade, conforme a sua aplicação em estudos industriais regionais [...]” (DANSON, 2000, p. 169). Com essa alusão pretende-se simplesmente assinalar que o texto de abertura dessa série de artigos intitula-se “*Sobre a dimensão analítica da dinâmica de proximidade*”, de autoria dos franceses André Torre e Jean-Pierre Gilly (TORRE; GILLY, 2000), integrantes, justamente, da EFP. A opção por inaugurar a série com tal artigo, cujo conteúdo é uma sistematização de resultados de investigações coletivas, parece sugestiva do reconhecimento logrado pelos trabalhos dessa escola.

Os autores daquele artigo informam que a EFP floresceu como resultado da confluência de vários interesses acadêmicos. De uma parte, aqueles de pesquisadores da economia industrial que perceberam as possibilidades analíticas representadas pela incorporação da dimensão espacial às suas análises. De outra parte, interesses de pesquisadores da economia espacial que se voltaram para questões relacionadas à dinâmica empresarial e das organizações.

Agrupados, talvez em primeiro lugar, tendo em vista o entendimento comum de que o espaço “interfere” na economia, sobretudo na economia industrial, esses “economistas da proximidade” (segundo autodenominação) atribuíram a si a tarefa de “[...] explicar a natureza dos efeitos de proximidade e contribuir para a endogeneização da variável espacial na teoria econômica [...]” (TORRE; GILLY, 2000, p. 170). Assim, pode-se dizer que, de uma forma ampla, a problemática central

da escola diz respeito às interfaces entre economia e espaço e, por conseguinte, às questões ligadas à dimensão espacial do desenvolvimento.

Os autores dizem possuir plena convicção de que os vínculos de proximidade têm grande importância para a dinâmica econômica. A rigor, o papel destes é apontado como nada menos que crucial, quer se considere a proximidade uma variável causativa das atividades humanas, quer se lhe atribua a condição de resultado dessas atividades. Os dois ângulos são corretos, sublinhe-se, pois a proximidade é a um só tempo causa e consequência de atividades humanas.

“Endogeneizar” o espaço na teoria econômica, conforme o propósito desses pesquisadores, só tem sentido caso se tome como ponto de partida, praticamente, a ideia de que o espaço constitui uma instância “ativa” em termos econômicos. Conhecer o significado atribuído pelos autores ao termo território auxilia a discernir esse aspecto de não neutralidade do espaço. Nessas considerações sobre o território, aparecem referências à proximidade e também ao papel da governança, entendida como exercício de coordenação que não deixa de evocar relações de poder.

Por território esses pesquisadores designam um espaço local em que empresas e outros organismos e instituições, atuando em pesquisa, treinamento e em outros tipos de atividades, mantêm relações organizacionais que refletem interesses parecidos e/ou complementares. A proximidade desempenha um papel decisivo na configuração do território assim entendido, tendo em vista que interfere significativamente nesses vínculos organizacionais, a ponto de estimular a – e contribuir para uma maior efetividade da – prática da cooperação. A proximidade exibe grande importância também por representar contiguidade, quer dizer, ocorrência num mesmo contexto ou ambiente, na incidência das ações de representantes e interesses de membros de organizações e/ou instituições distintas. Daí ser o território definido, no âmbito da EFP, como

[...] *um conjunto historicamente constituído de atividades econômicas interligadas (P&D, design, manufatura, comercialização) coordenado de várias maneiras por firmas, centros de pesquisa e outras agências econômicas e por governos locais e outras instituições sociopolíticas.* (DUPUY; GILLY, 1999, p. 208, grifo do autor).

O território é considerado, assim, um *constructo* histórico, refletindo o que suas instituições e organizações protagonizam ao longo do tempo. Mas é essencial entender, conforme propugnado nessa abordagem, que o território é um resultado da combinação de diferentes formas (ou dimensões) de proximidade. Decorre disso a postulação segundo a qual o território representa uma “descoberta”, como resultado da análise dessas formas ou dimensões da proximidade, em vez de algo aceito a priori. Com base em contribuições de diferentes autores da EFP, como Gilly e Wallet (2001), Gilly e Perrat (2003) e Gilly e Lung (2005), cabe assinalar a ocorrência de três tipos de proximidade.

Uma modalidade é a *proximidade geográfica*, que se refere ao contraste entre imediação e grande distância no que toca ao envolvimento de agentes e atividades. Elementos de tempo e custo figuram na base da observação analítica dos diferentes aspectos do par imediação-grande distância. Por razões quase evidentes, a tecnologia e a infraestrutura de transportes e comunicações têm papel essencial na abordagem desse tipo de proximidade.

Outro tipo concerne à *proximidade organizacional*, que se vincula às condições para compartilhamento de recursos por parte dos agentes. Tal compartilhamento implica a participação dos

últimos em atividades que permitem ou favorecem interações, quer no âmbito de uma mesma organização – como, por exemplo, um grupo industrial – , quer num tecido organizacional ao estilo do que se observa em sistemas produtivos locais ou em setores produtivos específicos. É esse o tipo de proximidade que remete às ações coletivas, baseadas na complementaridade dos recursos, efetuadas para resolver problemas produtivos.

A *proximidade institucional*, de sua parte, diz respeito ao conjunto de representações e pontos de referência, assim como ao sistema de valores, compartilhados pelos agentes. Essencial é que essa proximidade se vincula à adesão dos últimos às regras e condutas que balizam os comportamentos coletivos. Igualmente importante é que se trata de resultado de compromissos entre agentes cujos interesses podem ser – e não raramente são – diferentes e até contraditórios. Cabe ainda destacar que essa proximidade constitui espécie de alicerce da proximidade organizacional.

A essas distintas modalidades de proximidade associam-se configurações produtivas igualmente diversas, com perfis territoriais mais ou menos específicos, como assinalam Gilly e Perrat (2003).

Uma aglomeração produtiva com atividades marcadamente heterogêneas, a ponto de os existentes vínculos de complementaridade serem, quando muito, rarefeitos, evidencia uma proximidade eminentemente geográfica. Em tal situação, as proximidades organizacional e institucional estão praticamente ausentes. Economias externas (principalmente de cunho pecuniário) são observadas, como tende a acontecer em quaisquer aglomerações, revelando-se ao mesmo tempo causa e efeito da própria condição de aglomerado. Mas isso não significa presença ou influência de lógica industrial e/ou de dinâmica sistêmica.

É distinto o caso de uma aglomeração produtiva cujo tecido industrial apresenta atividades complementares. Esse atributo geralmente se vincula a processos de especialização baseados em estrutura organizacional que tem como centro de gravidade um setor produtivo ou mesmo um produto específico. Aqui a proximidade geográfica aparece lado a lado com a proximidade organizacional, podendo-se perceber claramente, em sintonia com a estrutura existente, a presença tanto de lógica industrial como de dinâmica sistêmica.

Há igualmente situações em que, além dos resultados da proximidade de cunho organizacional, nota-se mais flexibilidade no uso dos recursos e também no desenvolvimento das atividades e na utilização das competências. Isso costuma refletir a incidência de coordenação entre os agentes, derivada de processos de aprendizagem coletiva. Esse perfil indica a presença de proximidade com natureza também institucional.

Falar em coordenação relacionada, como assinalado, a dinâmicas de aprendizagem coletiva significa referir à problemática da governança. Esta, para a EFP, envolve instrumentos e mecanismos de natureza produtiva e institucional operando ao mesmo tempo na dimensão local e, articuladamente, na dimensão local/global. Na primeira, o funcionamento desses instrumentos e mecanismos evoca principalmente relações entre proximidade geográfica e proximidade organizacional. Na segunda dimensão, é do “confronto” entre proximidade institucional local e proximidade institucional global que se trata. Assinale-se igualmente o papel atribuído, na perspectiva em questão, à governança territorial. Do que se trata?

A governança territorial consiste num processo de recuperação e hibridização de proximidades institucionais. Como resultado, há uma ‘aliança’ [...] de vários sistemas de representação. Essa

'aliança' revela e ativa o potencial produtivo das proximidades geográfica e organizacional; o território é construído sobre a articulação das duas proximidades, levando à emergência de regularidades produtivas localizadas.

Essa noção de governança territorial refere-se a processo não somente endógeno. Também envolve as relações entre instituições locais formais e informais e formas institucionais globais. Nesse esquema, não há determinismo do comportamento microeconômico gerado pelas macroestruturas, nem a emergência de uma ordem espontânea criada por agentes individuais atuando num mundo desestruturado. Na verdade, é a mediação local-global, caracterizando a governança, que assegura a difusão de princípios dominantes (do global para o local) quando a economia é estável, ou princípios emergentes (do local para o global) no caso de crise. (TORRE; GILLY, 2000, p. 178).

O trecho citado sugere cautela na adesão a abordagens sobre o desenvolvimento local ou regional que exibem ênfase absoluta, às vezes quase exclusiva, em fatores qualificados como "endógenos" em parte da literatura. Na perspectiva da EFP, com efeito, as análises da conjugação entre dinâmica industrial e territorial, e, em associação com tal vínculo, da dimensão espacial do desenvolvimento, mostram-se, muito mais, permeadas de uma "[...] concepção de território aberto para o ambiente econômico e institucional (nacional e/ou internacional) [...]." (GILLY; PERRAT, 2003, p. 3).

As considerações sobre território, proximidade e governança que caracterizam a EFP perpassam análises, até certo ponto recorrentes junto a alguns desses autores, sobre o desenvolvimento local ou regional em conexão com a dinâmica do capitalismo globalizado. Têm merecido realce os aspectos dessa dinâmica que se referem à instalação de unidades produtivas pertencentes a empresas multinacionais em *clusters* industriais localizados em diferentes países e regiões. Às vezes, situações dessa ordem provocam inclusive iniciativas de reconversão industrial junto a setores historicamente enraizados em ambientes urbanos e regionais, um processo que de pronto evidencia a importância da governança exercida em escala territorial.

Na abordagem dos vínculos estabelecidos entre, de uma parte, estruturas sociais e produtivas presentes em localidades ou regiões, e, de outra parte, atividades e estratégias de grandes empresas e grupos industriais, as percepções acerca do território, da proximidade e da governança evidenciadas no âmbito da EFP conduzem a observações como a que segue.

As relações de poder no interior dos grupos [ou das grandes empresas], particularmente as manifestadas no território em análise, constituem um importante [objeto de] consideração, sobretudo quando a [unidade produtiva] subsidiária funciona como catalisadora do desenvolvimento industrial. Além disso, os próprios grupos [ou grandes empresas] multiplicam frequentemente suas alianças com outras firmas através de acordos cooperativos formais e/ou informais, geralmente em resposta à incerteza nutrida pela rápida mudança tecnológica. Desse modo, torna-se cada vez mais difícil definir com precisão as fronteiras dos grupos [ou das grandes empresas], na medida em que estes estabelecem novas formas organizacionais dirigidas à gestão flexível da sua interdependência interna e externa e, tendo em vista que essas formas são territorialmente específicas, na medida em que contribuem para a trajetória de desenvolvimento do território e para a vinculação desta com a [própria] estrutura organizacional dos grupos [ou das grandes empresas]. (DUPUY; GILLY, 1999, p. 209).

O modo como as unidades produtivas instaladas no território – unidades subsidiárias ou representando subdivisões de grupos ou grandes empresas – interagem com as estruturas às quais pertencem representa um destacado tema nessas análises. Tais relações, seja quanto à intensidade ou – sobretudo – no tocante à natureza, aparecem como elementos condicionantes das possibilidades de dinamização econômica no nível local ou regional, em associação com a presença daquelas unidades.

Assim, nessa perspectiva de análise, articulam-se irrecusavelmente a dinâmica territorial e a dinâmica industrial implicando a escala dos grupos empresariais ou das grandes empresas. Revelam-

se elementos centrais tanto o jogo entre as distintas modalidades de proximidade quanto a operação dos mecanismos de governança, nas suas diversas dimensões. De fato,

[a] unidade econômica do grupo [ou da grande empresa] e sua dinâmica industrial e territorial dependerão dos vínculos externos buscados por um estabelecimento, da localização deste na organização produtiva do grupo [ou da grande empresa] e de sua dependência estratégica em relação à companhia mãe. Dessa forma, quanto mais uma subsidiária é integrada em termos funcionais e decisórios dentro do seu grupo [ou grande empresa], menos aberta para o seu ambiente territorial ela provavelmente se revela. Questões sobre a integração local de estabelecimentos de propriedade externa precisam, portanto, ser formuladas, com relação aos processos dinâmicos envolvendo desenvolvimento industrial e construção territorial e à estratégia organizacional e tecnológica do grupo [ou da grande empresa]. (DUPUY; GILLY, 1999, p. 210).

Essas considerações sobre proximidade, governança, dinâmica econômica e dinâmica territorial – particularmente quando referidas às relações entre grandes grupos industriais ou grandes empresas e os espaços de localização das suas unidades produtivas ou subsidiárias – parecem úteis à reflexão sobre realidades diversas. Prestam-se, por exemplo, às abordagens sobre dinâmicas produtivas e territoriais ligadas ao funcionamento das cadeias globais de mercadorias, na linha, entre outros – e não obstante as especificidades –, dos estudos de Gereffi (1995), Kaplinsky (2000) ou Humphrey e Memedovic (2003).

Mas os autores da EFP, debruçando-se notadamente sobre problemas ligados à atuação territorial de grandes empresas ou grupos industriais, antes de tudo corporações de presença ou influência internacional e mesmo global, exibem focos próprios de investigação empírica. Uma boa ilustração é o trabalho de Dupuy e Gilly (1999, p. 215), em que se defende o argumento segundo o qual “[...] a gênese e o modo de operação dos territórios, incluindo os sistemas tecnopolitanos (*technopolitan systems*), não dependem somente de empresas de pequeno e médio porte [...]”, e se postula que os “[...] grupos industriais são geralmente atores chaves, tanto no complexo de relações interfirmas que constituem o território quanto na criação dessas relações [...].” (DUPUY; GILLY, 1999, p. 215). A atenção dos autores nesse estudo recai sobre o Grupo Matra, tendo como objeto específico as operações da subsidiária Matra-Marconi-Space – ligada ao setor aeroespacial –, localizada no tecnopolo de Toulouse, no sudoeste da França.

No Brasil, um terreno fértil para estudos nessa direção é o que corresponde às áreas de localização dos novos investimentos da indústria automobilística realizados principalmente na segunda metade da década de 1990. Nesse período, o mapa dessa indústria foi substancialmente alterado no país, pois tanto montadoras de veículos quanto fornecedores de componentes e autopeças, ampliando suas capacidades produtivas ou instalando-se pela primeira vez, frequentemente buscaram ambientes distintos dos que abrigaram os primeiros passos e o desenvolvimento desse setor em termos históricos no território nacional. Como assinalado, por exemplo, por Arbix (2002), esse movimento refletiu, em grande medida, os incentivos – fiscais e outros – oferecidos por governos estaduais e/ou municipais.

Uma dessas realidades locais ou regionais tornadas espaços de difusão da indústria automobilística refere-se à Região Metropolitana de Curitiba, uma ilustração bastante sugestiva, por quaisquer ângulos, do indicado processo (MEINERS, 1998; LINS, 2007). Na Região Sul, também o Município de Gravataí, na Região Metropolitana de Porto Alegre, é um caso em questão, com o complexo industrial da General Motors, estudado por Conversani (2008) e Garcia (2006), entre

outros. Claro que as regiões “berço” desse setor, como as localizações no Estado de São Paulo, com distintos fabricantes, e também em Minas Gerais, onde a Fiat apresenta-se como “centro de gravidade”, e igualmente outras experiências mais recentes como a de Camaçari (BA), com a Ford, admitiriam abordagens com o perfil assinalado.

Fora da Região Sul e da indústria automobilística, cabe mencionar, como realidade produtiva e territorial para a qual se justificaria um recorte analítico como o proposto pela EPF, a indústria aeronáutica instalada em São José dos Campos (SP), a localização por excelência desse setor no território nacional. A empresa integradora e coordenadora, visto que responsável pela montagem das aeronaves, é a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), de presença destacada no mercado internacional de aviões de porte médio. O tecido produtivo e institucional existente abrange diversas unidades de empresas multinacionais e organismos do porte do Centro Tecnológico Aeronáutico (CTA), criado em 1945.

Cabe indicar que a trama de vínculos que permeiam a produção de aviões em São José dos Campos e sua região é espessa territorialmente e também no seu alcance internacional. De fato, não se trata somente de “interlocação” local ou regional, já que distintos parceiros de risco – fornecedores estratégicos, portanto essenciais, com atuação decisiva na cadeia produtiva – operam em vários outros países (QUADROS *et al.*, 2009). Vale assinalar que um esboço de abordagem sobre essa estrutura de produção aeronáutica nos termos da EFP pode ser encontrado em Lins e Francisco (2011), em estudo no qual se atribui algum destaque à problemática das diferentes dimensões da proximidade e à da governança.

Com caráter meramente indicativo de uma possível outra frente de estudos à luz das contribuições da EFP, pode-se mencionar as implantações de grandes unidades de empresas agroindustriais na Região Centro-Oeste do país. Os movimentos que redundaram nesse processo marcaram o cenário produtivo nacional desde meados dos anos 1990, quando empresas de processamento de carnes da Região Sul passaram a investir pesadamente em distintos municípios de estados como Goiás, conforme pesquisas como a de Helfand e Rezende (1998). Destaque-se que a presença do capital globalizado, pelo menos na atividade pivô dessas configurações produtivas e territoriais – presença que é um aspecto recorrente nas abordagens da EFP –, não tem a mesma intensidade (se é que tem alguma) observada nas ilustrações anteriores, sobre as indústrias automobilística e aeronáutica.

Como resultado do que se revelou uma intensa busca de novas regiões de atuação, tendo em vista os atrativos representados pelos incentivos fiscais e a disponibilidade de terrenos, além das vantagens de custo proporcionadas pela proximidade da lavoura de milho – que tomara o rumo do Centro-Oeste –, diferentes localidades passaram a figurar com destaque na geografia da agroindústria de carnes (BORGES, 2006). Manchetes sugestivas em veículos de circulação nacional, do tipo “Rio Verde vira pólo da agroindústria” (MURAKAWA, 2000, p. 1), foram seguidas por reportagens com descrições mais ou menos minuciosas dessa nova realidade. A manchete específica mencionada dizia respeito à implantação, em meados de 2000, de uma grande unidade de abate e processamento de aves e suínos pertencente à empresa Perdigão, oriunda do oeste de Santa Catarina.

As tramas de vínculos locais, envolvendo não só fornecedores “integrados” de aves e suínos, mas também outras empresas – atraídas ou estimuladas pela presença da atividade principal – em atividades ligadas a, por exemplo, embalagens e processamento de grãos, e até *tradings*, como ressaltado por Leite (2004), evocam problemas caros ao debate alimentado no seio da EFP. O mesmo vale para as relações entre essas novas grandes instalações de abate e processamento e as estruturas dos grupos industriais ou das grandes empresas das quais as primeiras fazem parte. Tais vínculos remetem à problemática das distintas dimensões da proximidade e da governança e, na perspectiva da “dinâmica de proximidade”, figuram no centro das possibilidades de desenvolvimento das áreas envolvidas.

4 Considerações finais

O desenvolvimento na sua dimensão espacial, em escala de regiões ou em nível de localidades, inclusive no âmbito urbano, permanece um assunto de gritante atualidade. A própria realização do evento em que teve lugar a apresentação sistematizada por este ensaio constitui uma ilustração (e um sintoma) disso. A globalização e o seu cortejo de consequências representam um grande fator dessa importância, que só faz crescer por conta de desafios que não cessam de se apresentar e intensificar. Tais desafios guardam relação com processos diversos, conforme os contextos e as circunstâncias, e não se vinculam somente à internacionalização exacerbada. Mas não é menos verdade que esta figura, e aparentemente cada vez mais, como dimensão privilegiada na produção de resultados que clamam por análises, no intuito da apreensão e do entendimento, e que interpelam a imaginação e a criatividade dos formuladores de políticas e estratégias de desenvolvimento.

O texto que agora se finaliza procura contribuir para o debate sobre a dimensão espacial do desenvolvimento no marco da globalização contemporânea. A primeira parte tentou, num esforço para atingir abrangência e lograr algum cruzamento de abordagens, informar sobre aspectos importantes do referido debate. No segundo bloco, a atenção se concentrou nas contribuições da autodenominada Escola Francesa de Proximidade, cujo foco, em trabalhos coletivos de natureza interinstitucional e desdobrados no tempo, recobre questões centrais das relações entre globalização – particularmente envolvendo o protagonismo de grupos industriais e grandes empresas – e desenvolvimento em escala territorial. A articulação entre dinamismo industrial (produtivo, tecnológico) e dinamismo territorial situa-se no centro das preocupações dos respectivos autores, que a tratam em meio a considerações sobre diferentes formas de proximidade, uma pluralidade que influencia a maneira de pensar sobre governança e território, este entendido como um *constructo* histórico.

A intenção é que este ensaio possa auxiliar, minimamente que seja, em termos de estímulo ao debate sobre o assunto da mesa onde se deu a apresentação que lhe serviu de ponto de partida. Se isso ocorrer, o principal objetivo terá sido alcançado e o esforço da sua elaboração terá valido a pena.

Referências

- ARBIX, G. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 109-129, fev. 2002.
- BECCATINI, G. Le district industriel: milieu créatif. **Espaces et Sociétés**, Paris, n. 66, p. 147-163, 1992/1.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. Le nouveau débat regional: positions. In: ____ (Ed.). **Les regions qui gagnent – districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique**. Paris: Universitaires de France, 1992. P. 13-32.
- BIANCHI, P. Industrial policy initiatives in support of small and medium-scale industry: impact of changes in industrial structure and integration on SMI clusters. In: SEMINAR ON NEW TRENDS AND CHALLENGES IN INDUSTRIAL POLICY, 1997, Vienna. **Abstracts...** Vienna: UNIDO, 1997. Mimeografado.
- BORGES, R. E. **No meio da soja, o brilho dos telhados: a implantação da Perdigão em Rio Verde (GO), transformações e impactos socioeconômicos e espaciais**. 2006. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2006.
- BOYER, R. **La théorie de la régulation: une analyse critique**. Paris: La Découverte, 1987.
- CONVERSANI, A. **O desafio de integrar diferentes culturas organizacionais: o caso do Complexo Industrial Automotivo de Gravataí (RS)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- DANSON, M. W. On the analytical dimension of proximity dynamics. **Regional Studies**, v. 34, n. 2, p. 169-180, apr. 2000.
- DE PROPRIIS, L.; DRIFFIELD, N. The importance of clusters for spillovers from foreign direct investment and technology sourcing. **Cambridge Journal of Economics**, v. 30, n. 2, p. 277-291, 2006.
- DUPUY, C.; GILLY, J.-P. Industrial groups and territories: the case of Matra-Marconi-Space in Toulouse. **Cambridge Journal of Economics**, v. 23, n. 2, p. 207-223, 1999.
- FLORIDA, R. Toward the learning region. **Futures**, v. 27, n. 5, p. 527-536, 1995.
- GARCIA, S. R. **Global e local: o novo pólo automobilístico de Gravataí e suas implicações sociais e políticas**. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.
- GAROFOLI, G. Economic development, organization of production and territory. **Revue d'Economie Industrielle**, v. 64, p. 22-37, 2. trim. 1993.
- GEREFFI, G. Global production systems and third world development. In: STALLINGS, B. (Ed.). **Global change, regional response: the new international context of development**. Cambridge: Cambridge University, 1995. P.100-142.
- GILLY, J. P.; LUNG, Y. **Proximités, secteurs et territoires**. Bordeaux: GRES, 2005. (Cahiers du GRES, n. 9).
- GILLY, J. P.; PERRAT, J. La dynamique institutionnelle des territoires: entre gouvernance locale et régulation globale. Bordeaux: GRES, 2003. (Cahiers du GRES, n.5).
- GILLY, J. P.; WALLET, F. Forms of proximity, local governance and the dynamics of local economic spaces: the case of industrial conversion processes. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 25, n. 3, p. 553-570, 2001.
- HELFIAND, S.; REZENDE, G. C. de. **Mudanças na distribuição espacial da produção de grãos, aves e suínos no Brasil: o papel do Centro-Oeste**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 611).
- HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- HUDSON, R. The learning economy, the learning firm and the learning region: a sympathetic critique of the limits to learning. **European Urban and Regional Studies**, v. 6, n. 1, p. 59-72, 1999.

- HUMPHREY, J.; MEMEDOVIC, O. **The global automotive industry value chain: what prospects for upgrading by developing countries.** Vienna: UNIDO, 2003.
- JOHNSTON, R. J. The State, the region, and the division of labor. In: SCOTT, A. J.; STORPER, M. (Ed.). **Production, work, territory: the geographical anatomy of industrial capitalism.** Winchester: Allen & Unwin, 1986. P. 265-280.
- KAPLINSKY, R. Spreading the gains from globalization: what can be learned from value chain analysis?. Brighton: IDS, 2000. (IDS Working Paper, 110).
- KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Atlas, 1982.
- KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, v. 99, n. 3, p. 483-499, 1991.
- LAGUGIE, J.; DELFAUD, P.; LACOUR, C. **Espace régional et aménagement du territoire.** Paris: Dalloz, 1979.
- LEFEBVRE, H. **La révolution urbaine.** Paris: Gallimard, 1970.
- LEITE, T. de S. **Encontro produtivo e ancoragem territorial: coordenação e relações firma-território em arranjos produtivos agroindustriais.** 2004. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2004.
- LINS, H. N. Dinâmicas planetárias e efeitos locais: a ótica das cadeias mercantis. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 83-110, dez. 2007.
- LINS, H. N.; FRANCISCO, R. R. de. Indústria, governança, território: produção aeronáutica em São José dos Campos. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 29, n. 55, p. 171-201, mar. 2011.
- LIPIETZ, A. **Le capital et son espace.** 2. ed. Paris: La Découverte, 1983.
- LUNDVALL, B.-A.; BORRÁS, S. **The globalising learning economy: implications for innovation policy.** Brussels: European Commission Union, 1997.
- MALMBERG, A.; MASKELL, P. Towards an explanation of regional specialization and industry agglomeration. **European Planning Studies**, v. 5, n. 1, p. 25-41, 1997.
- MARGLIN, S.; SCHOR, J. B. (Ed.). **The golden age of capitalism: reinterpreting the postwar experience.** Oxford: Clarendon, 1990.
- MARSHALL, A. **Principles of economics: an introductory volume.** 8. ed. London: Macmillan, 1979.
- MARX, K. **Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie.** London: Penguin, 1973.
- MARX, K. **Le capital.** Paris: Éditions Sociales, 1976a. (v.1, t.1-2-Le développement de la production capitaliste).
- MARX, K. **Le capital.** Paris: Éditions Sociales, 1976b. (v.2-Le procès de circulation du capital).
- MEINERS, W. E. M. de A. Impactos regionais dos investimentos automobilísticos no Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 94, p. 29-48, 1998.
- MORGAN, K. The learning region: institutions, innovation and regional renewal. **Regional Studies**, v. 31, n. 5, p. 491-503, 1997.
- MURAKAWA, F. E. Rio Verde vira pólo da agroindústria. **Folha de S. Paulo**, São Paulo 22 fev. 2000. Agrofolha, p. 1.
- MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- NADVI, K.; SCHMITZ, H. SME responses to global challenges: case studies of private and public initiatives. In: SEMINAR ON NEW TRENDS AND CHALLENGES IN INDUSTRIAL POLICY, 1997, Vienna. **Abstracts...** Vienna: UNIDO, 1997. (Mimeografado).
- PETRELLA, R. Une même logique inégalitaire sur toute la planète. **Manière de Voir**, n. 18, p. 27-29, mars 1993.
- QUADROS, R. *et al.* Mapeamento da cadeia produtiva aeronáutica brasileira (CAB). In: MONTORO, G. C. F.; MIGON, M. N. (Org.). **Cadeia produtiva aeronáutica brasileira: oportunidades e desafios.** Rio de Janeiro: BNDES, 2009. P. 71-196.
- SCHMITZ, H. Collective efficiency: growth path for small-scale industry. **The Journal of Development Studies**, v. 31, n. 4, p. 529-566, apr. 1995.

SCHMITZ, H.; MUSYCK, B. Industrial districts in Europe: policy lessons for developing countries? **World Development**, v. 22, n. 6, p. 889-910, 1994.

SOJA, E. The social-spatial dialectic. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 70, n. 2, p. 207-225, 1979.

STORPER, M. Territories, flows, and hierarchies in the global economy. In: _____. **The regional world: territorial development in a global economy**. New York: Guilford, 1997. P. 169-194.

STORPER, M.; WALKER, R. **The capitalist imperative: territory, technology, and industrial growth**. New York: Basil Blackwell, 1989.

TORRE, A.; GILLY, J.-P. On the analytical dimension of proximity dynamics. **Regional Studies**, v. 34, n. 2, p. 169-180, 2000.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel**. Paris: Universitaires de France, 1996.

WALKER, R. Two sources of uneven development under advanced capitalism: spatial differentiation and capital mobility. **Review of Radical Political Economics**, v. 10, n. 3, p. 28-37, 1978.

2ª PARTE

POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇAS

Transformações estruturais, sistemas produtivos e desenvolvimento local e regional

Jair do Amaral Filho²⁵

Pós-Doutor e Doutor em Economia pela Université de Paris XIII, Professor Titular em Desenvolvimento Econômico no Departamento de Teoria Econômica-DTE, Professor e Pesquisador do CAEN da Universidade Federal do Ceará-UFC; Coordenador do Grupo de Pesquisa “Região, Indústria e Competitividade-RIC” (CNPq-UFC) e membro da RedeSist.

Resumo

As décadas de 1980 e 1990, assim como os anos recentes, foram testemunhas de uma grande transformação ocorrida em nível das dinâmicas regionais, transformação essa que se configurou virtuosa para algumas regiões enquanto que, para muitas outras, ela se apresentou desastrosa. Constatações como essa se tornaram comuns nas discussões e artigos produzidos sobre economia regional ao longo do período referido, mas - devemos reconhecer - sua sonoridade deverá se propagar por muito tempo ainda. A impressão dominante é que essa transformação foi produzida por grandes forças globais, criadas de cima para baixo, independente das interações estruturais estabelecidas em níveis locais e regionais, e até nacionais. Diferente disso, o entendimento implícito neste trabalho é que a transformação global tem nas dinâmicas regionais suas principais fontes geradoras, o que não impede, no entanto, a formação de forças superestruturais capazes de condicionar e influenciar as dinâmicas regionais.

Palavras-chave

Desenvolvimento regional. Globalização. Políticas de desenvolvimento regional.

Abstract

The 1980s and 1990s, as well as more recent years, have witnessed a great transformation in terms of regional dynamics. This transformation brought a virtuous situation for some regions, while for many others it was disastrous. Findings like this have become common in discussions and articles produced on the regional economy over the period, but it should be acknowledged that its sound will continue to spread for a long time yet. The dominant impression is that this transformation has been produced by major global forces, created top-down, independent of the structural interactions established in local and regional levels, and even national. Unlike this view, it is implicitly understood in this work that the regional dynamics are the main generating sources of global transformations. This, however, does not prevent the formation of superstructural forces capable of influencing and affecting the regional dynamics.

²⁵ E-mail: amarelojair@gmail.com.

Key words

Regional development; Globalization; Regional development policies.

Resumen

Las décadas de 1980 e de 1990, así como los años más recientes, fueron testigos de una gran transformación que se produjo en el nivel de las dinámicas regionales. Esa transformación tuvo un carácter virtuoso para algunas regiones, mientras que para otras su efecto fue desastroso. Evidencias como estas fueron comunes en las discusiones y artículos producidos sobre la economía regional durante el período mencionado, pero debemos reconocer que su repercusión todavía deberá durar por un buen tiempo. Predomina la idea de que esa transformación fue producida por grandes fuerzas globales actuando de arriba hacia abajo, independientemente de las interacciones estructurales establecidas en los planos locales y regionales y hasta nacionales. Al contrario de esa interpretación, en este artículo implícitamente se entiende que la transformación global tiene, en las dinámicas regionales, sus principales fuentes generadoras, lo que no impide que haya fuerzas de la superestructura capaces de condicionar e influenciar las dinámicas regionales.

Palabras clave

Globalización. Desarrollo regional. Sistemas productivos locales.

Résumé

Les décennies de 1980 et 1990, tout autant que les années les plus récentes, ont témoigné d'une grande mutation dans le cadre des dynamiques régionales. Ce phénomène étant vertueux pour certaines régions, pour d'autres il a eu des conséquences désastreuses. Des constats de ce type ont émergé de discussions et articles sur l'économie régionale tout au long de la période évoquée. Il faut reconnaître que les échos de ce débat riche et complexe se feront entendre pour longtemps encore. On a généralement l'impression que cette mutation a été produite par de puissantes forces globales, du haut vers le bas, sans prendre en compte les interactions qui se mettent en place à l'échelle locale, régionale, voire nationale. Au contraire, cet article défend l'idée selon laquelle les dynamiques régionales sont en mesure de générer des transformations globales, sans empêcher la formation de forces superstructurelles capables d'influencer les dynamiques régionales.

Mots-clés

Développement régional. Globalisation. Politiques de développement régional. Systèmes productifs locaux.

1 Introdução

Parece não haver dúvidas de que as últimas três décadas têm sido testemunhas privilegiadas de uma *grande transformação* ocorrida em nível das dinâmicas regionais, transformação essa que se configurou virtuosa para algumas regiões enquanto que, para muitas outras, ela se apresentou desastrosa. Constatações como essa se tornaram comuns nas discussões e artigos produzidos sobre economia regional ao longo do período referido, mas, deve-se reconhecer, sua sonoridade deverá se propagar por muito tempo ainda.

Podem-se identificar, pelo menos, seis características estruturais dessa *grande transformação*: i) crise do planejamento e da intervenção públicos e centralizadores; ii) reestruturação do mercado; iii) megametropolização; iv) globalização e abertura dos mercados; v) utilização da Tecnologia da Informação e das Telecomunicações (TICs) e vi) deslocamentos provocados pelo “efeito China”. A impressão dominante extraída desse quadro é que essas características foram produzidas por grandes forças globais, criadas de cima para baixo, independente das interações estruturais estabelecidas em níveis locais e regionais, e até nacionais. Diferente disso, o entendimento implícito neste trabalho é que tais características têm nas dinâmicas regionais suas principais fontes geradoras, o que não impede, entretanto, a formação de forças superestruturais capazes de condicionar e influenciar as dinâmicas locais e regionais.

Esse entendimento será o eixo de conduta do esforço contido neste trabalho, qual seja, o de procurar identificar as mudanças das dinâmicas regionais e suas repercussões sobre o pensamento regional e as políticas e intervenções públicas. O texto está dividido da maneira que segue. A seção seguinte irá detalhar cada uma daquelas características, e procurar relacioná-las com a trama de fatores determinantes da nova dinâmica regional. Na terceira seção procurar-se-á explorar os impactos desses fenômenos em relação ao padrão dinâmico regional e seu desdobramento; a quarta seção irá relacionar os impactos da nova dinâmica regional sobre o pensamento regional, procurando identificar os ganhadores e de perdedores; na quinta seção serão examinados os impactos sobre as intervenções e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, na forma de sistemas produtivos; a sexta seção tratará da difusão imperfeita das estratégias de sistemas produtivos locais no Brasil e, finalmente, a sétima seção conterà algumas notas conclusivas.

2 Características estruturais da grande transformação

2.1 Crise do planejamento e das intervenções públicas centralizados

O processo de descentralização político-administrativa, verificado desde o início dos anos 1980, implicou em descentralização dos papéis dos atores ditos regionais, assim como das decisões e dos investimentos públicos. Este fenômeno aconteceu em escala mundial: na Europa e na América Latina, em especial. Nesse processo, os atores antes reduzidos ao Estado central, passaram a compartilhar suas decisões com atores mais próximos dos territórios: estados, municípios e até organizações não governamentais. Da mesma forma que se observa uma descentralização do nível mais alto do poder público em direção dos poderes locais, assiste-se também a uma descentralização ou uma desconcentração do poder local. Este deslocamento imprimiu uma nova governança no tocante à distribuição dos poderes públicos que recai sobre a dinâmica espacial, contribuindo para uma maior efetividade do processo de construção do território. Por seu lado, os grandes investimentos em projetos estruturantes e equipamentos passaram a ser compartilhados com investimentos pontuais e locais, conduzidos pelos empreendedores locais. Sem dúvida, esse processo gerou uma maior valorização do território e do poder local, em detrimento do poder central.

2.2 Reestruturação do mercado

Há algum tempo, mas depois da crise do regime fordista de produção, se diz que o mercado é ditado pela lei da oferta, em função da crise da demanda efetiva, o que é uma meia verdade. Antes de isso acontecer foi necessário ocorrer uma profunda metamorfose da demanda, verificada em vários aspectos, ou seja, na segmentação, nos níveis de renda e, principalmente, na instabilidade. A instabilidade da demanda efetiva, em nível mundial nas décadas de 1980 e 1990, poupando os anos 2000, antes da crise de 2008, é a própria síntese dessa metamorfose.

Essa mudança produziu reações e adaptações do lado da oferta, cujos desdobramentos 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 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”. Entretanto, no lugar de serem territórios hospedeiros de investimentos pertencentes aos capitais migratórios do resto da Europa ou dos EUA - que se espalharam pelo mundo em função da desconstrução do regime fordista - esses territórios geraram seus próprios empreendimentos.

2.3 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 administrativos 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.

2.4 Globalização e abertura econômica

A globalização e a abertura econômica, verificadas com muita intensidade nos anos 1990, 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 à busca constante de competitividade por meio da incorporação 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 a ascensão de regiões até então desconhecidas, como regiões industriais. A China tem se apresentado como o grande exemplo desta tendência, mas a Irlanda, por exemplo, na zona européia, foi, até a crise de 2008, uma grande receptora de investimentos estrangeiros, o que proporcionou a essas regiões altas taxas de crescimento e de inclusão social, apesar das disparidades espaciais internas. Como se vê, a globalização não é propriamente uma promotora de espaços homogêneos, ou “planos” como foi colocado por Friedman (2009), senão de espaços heterogêneos.

Contudo, o processo de deslocamento de investimentos e de plantas industriais, à procura de fatores competitivos, revela apenas um lado da moeda: o lado funcional das empresas. O outro lado da mesma 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. Mas apenas relativa, pois o Estado-Nação é um *player* fundamental no processo de globalização. 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 nacional, mas suas repercussões (boas ou ruins) se manifestam em nível micro ou territorial.

2.5 Tecnologia da informação e telecomunicações-tics

A década de 1990, em especial, assistiu ao uso intensivo da Tecnologia da Informação e das Telecomunicações pelos indivíduos, empresas e governos nas suas comunicações. Isso implicou na formação de redes de transmissão de dados, textos, 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 (PECQUEUR; ZIMMERMANN, 2005). 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 junto ao demandante do serviço.²⁶ Mas não apenas isso, pois a globalização das tecnologias de informação e de comunicação possibilitou o aumento da eficiência dos mecanismos de coordenação dentro do processo de *outsourcing* das grandes empresas.

²⁶ A propósito da descentralização das atividades das grandes empresas ou “das novas fronteiras da economia mundial”, recomenda-se ler o trabalho de Berger (2005).

2.6 Efeito China

Antes do início deste processo de globalização, imaginava-se que os Estados-nação desenvolvidos assumiriam papéis protagonistas na moldagem dos modelos econômicos nacionais, o que gerou suspeitas relativas a uma nova fase imperialista da economia americana. Poucos imaginavam que a China poderia trazer para si posição de destaque no tabuleiro da economia mundial. No entanto, foi isto que aconteceu. Após as reformas estruturais iniciadas no final dos anos de 1970 e na sequência da abertura da economia para o capital estrangeiro, reforçada com sua entrada na Organização Mundial do Comércio-OMC em 2005, a economia chinesa experimentou um processo acelerado de crescimento econômico no qual apresentou taxas médias ao redor de 10% ao ano. Inicialmente calcada em um modelo econômico com uso intensivo de mão de obra desqualificada e barata, para produzir manufaturas leves, a China passou a se enveredar para um processo de industrialização de substituição de importações em segmentos com características tecnológicas sofisticadas, apoiado na associação com capitais externos e elevado nível de poupança interna. Essa evolução transformou a China em peça central no comércio mundial, tanto do lado das exportações quanto das importações, a ponto de influir na organização de muitas economias nacionais (EICHENGREEN; TONG, 2005). A emergência desse fenômeno tem implicado no esvaziamento e deslocamento em vários setores, cadeias produtivas, sistemas produtivos locais e economias locais e regionais em todo mundo.

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 da dinâmica territorial anteriormente existente. 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).

Os fatos têm mostrado que não está ainda definido um padrão substituto determinante de uma nova dinâmica regional ou territorial. O que se pode dizer, talvez, é que há um processo (provavelmente bem avançado) de 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 constante 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 local e regional.

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. Leborgne, A. Lipietz e G. Benko), por pesquisadores do M.I.T. [M. J. Piore e C. F. Sabel] e da “escola californiana”, University of California of Los Angeles (J. A. Scott e M. Storper) 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.²⁷ 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.²⁸

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 elevado número de pessoas e grandes volumes de capitais, apesar de seus problemas gerais de deseconomias de aglomeração.²⁹ Os principais ícones referenciais dessa chamada Nova Economia Regional são: Vale do Silício na Califórnia; Rota 128 em Massachusetts, ambos nos EUA; Baden-Württemberg, na Alemanha; Distritos Industriais, na Terceira Itália; Tecnópolis na Europa e no Japão, dentre outros.

No arrebento da *grande transformação*, metáfora tomada de Karl Polanyi, esses locais 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 de suas características específicas, essas experiências têm em comum o fato de terem surgido há mais trinta anos atrás. Isso significa dizer que, apesar de pioneiras e protagonistas da Nova Economia Regional, elas se beneficiaram das estruturas, do padrão e da opulência do antigo regime, chamado fordista, isto é, dos recursos e investimentos fáceis; do crescimento econômico robusto; da forte intervenção do Estado; etc.³⁰ Embora fazendo parte desse velho regime, essas experiências traziam em seu interior novas formas de produção e de organização social, e forte atenção para as inovações, o que lhes permitiram, portanto, descolar-se do regime fordista e fundar uma nova geografia econômica, baseada em novos paradigmas. Pode-se dizer com isso que a origem, as especificidades e os contextos dentro dos quais desenvolveram essas experiências não são passíveis de replicação.

²⁷ As contribuições desses autores, respectivamente, podem ser conhecidas através das seguintes referências: Benko e Lipietz (1992) e Piore e Sabel (1984).

²⁸ Não significa que, ao construir esse esquema, os regulacionistas concordaram ou se alinharam teoricamente com os “localistas marshallianos” que procuram associar a produção flexível com o novo regime chamado pós-fordista. Há que notar que os regulacionistas franceses, mesmos os espacialistas, se mantiveram fiéis aos fundamentos macroeconômicos, fundadores da “escola”.

²⁹ Essas nuances sinalizam para o grande risco dos exercícios e dos modelos de raciocínio demasiadamente simplificadores e redutores da realidade, porque se sabe também que não é verdade que muitas empresas e organizações abandonaram os métodos produtivos tayloristas. Um exemplo disso são as empresas calçadistas que se deslocaram do Rio Grande do Sul e de São Paulo para estados do Nordeste (especialmente Bahia e Ceará). Essas empresas, ao se deslocarem, carregaram consigo os velhos métodos de produção, deixando para trás modernos departamentos de Pesquisa e Desenvolvimento-P&D.

³⁰ Os sistemas produtivos locais das regiões de Silicon Valley e Route 128, por exemplo, se beneficiaram das despesas militares do período do pós-guerra. (SAXENIAN, 1994).

Mas 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* territorialmente localizado são elementos básicos e chaves. Aquelas experiências mostraram que o desenvolvimento da confiança e da cooperação, concretizado em arranjos institucionais capazes de coordenar decisões e processos locais de construção territorial, fez a diferença em seu favor. Putnam (1996) já mostrou que as organizações sociais horizontais foram importantes no desenvolvimento dos distritos industriais da Terceira Itália, além de contribuírem para o desenvolvimento da região nordeste desse país.

→ Em nível da organização social e produtiva:

- Aglomeração de micro, pequenas e médias empresas, ou simplesmente aglomeração setorial e espacial de firmas;
- Especialização produtiva,³¹
- Exportação para fora do país;
- Fortes economias externas, 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 interagindo;
- Mercado de trabalho estruturado e forte presença de organizações formadoras e recicladoras de mão-de-obra. Neste caso, a expansão das liberdades individuais calcadas, principalmente, na educação, saúde e liberdades individuais passa a ser fundamental;
- Microcrédito;
- Proximidade a universidades, inovações contínuas, mesmo que incrementais.

→ Em nível da organização político-administrativa:

- Parceria entre os setores públicos e privados;
- 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 uma denominação de endógena³², sem que com isso dispense o papel do governo 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

³¹ Interessante notar que a “especialização produtiva”, apesar de receber votos favoráveis desde Adam Smith e, agora, das novas correntes do pensamento regional, é de certa forma atacada por alguns autores. Jane Jacobs, por exemplo, alerta para o perigo de a especialização gerar barreiras contra o aparecimento das chamadas “bifurcações” que, na opinião da autora, são as responsáveis pela criação de situações virtuosas. Diante desse questionamento, pertinente, é razoável se pensar numa especialização verdadeiramente flexível, como propuseram, muito provavelmente, Piore e Sabel (1984). Sobre Jacobs, ver *A natureza das economias* (JACOBS, 2001).

³² Ver Amaral Filho (2001) e Barquero (2005).

a organização industrial, mesmo que com isso não esteja garantida a criação definitiva de raízes territoriais pelas empresas.³³

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, filiada à “escola alemã”, baseada nos (baixos) custos de transportes (fretes) 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 dentre outros mais, já arrolados anteriormente.³⁴ Isto quer dizer que o território que conseguir mobilizar aqueles elementos, listados acima, 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 regional³⁵, dada sua incapacidade de explicar as transformações estruturais experimentadas pelo capitalismo contemporâneo.

Por outro lado, as novas dinâmicas locais e regionais passaram a favorecer elementos, noções e conceitos que até então não estavam sendo valorizados pela Ciência Regional. Estão em jogo nas novas configurações de desenvolvimento o conceito de divisão de trabalho smithiana, as externalidades marshallianas, as inovações schumpeterianas, as ações coletivas, as instituições (regras do jogo), o processo de aprendizagem evolucionista e a organização ou constituição de redes.³⁶ Todos esses elementos têm convergido na direção da promoção dos *rendimentos crescentes* das empresas. Nada disso cabia dentro dos espaços abstratos e homogêneos da escola neoclássica da “velha” Economia Regional. Além de tudo há, é claro, a revalorização do território como *locus* de realização dos rendimentos crescentes e da identidade local, contrapondo-se 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 tentar construir novas teorias para a economia regional. Há, pelo menos, três contribuições que chamam a atenção dentro desse grande esforço:

³³ Para um aprofundamento sobre essas questões, sugerem-se Rallet e Torre (1995) e Pike; Rodriguez-Pose e Tomaney (2006).

³⁴ Uma revisão das bases teóricas da economia regional pode ser vista em Diniz e Crocco (2006).

³⁵ A propósito desse abalo, é muito ilustrativo o depoimento dramático de Pierr-Henri Derycke, presidente da Association de Science Régionale de Langue Française (A.S.R.D.L.F), em 1994, quando da abertura do Colóquio Internacional dessa associação na França. Em sua conferência, Derycke compara os anos 1980, período em que a Ciência Regional encontrava-se solidamente constituída, com os anos 1990, fase de crise, incertezas e perda de identidade da mesma. Para ilustrar essa crise o referido presidente cita o fechamento de cursos de Ciência Regional, a dificuldade das Revistas de Ciência Regional encontrarem e reterem leitores, a perda de interesse de estudantes pelos cursos de Ciência Regional. (DERYCKE, 1995).

³⁶ É oportuno lembrar que grande parte da literatura da Nova Economia Regional tem dado um enfoque privilegiado às economias de escala externas, devido à aglomeração espacial de firmas, para explicar a geração de rendimentos crescentes e, conseqüentemente, o estabelecimento de um processo de auto-reforço de acumulação e desenvolvimento numa determinada região. Entretanto, há que observar o papel decisivo exercido pela organização de redes de empresas nesse processo. Nesse sentido, A. Saxenian (1994) mostra que a organização de redes entre as empresas do Silicon Valley fez com que essa região produzisse um desempenho bem maior do que a região Route 128, que concentrou empresas que preferiram trabalhar isoladamente ou verticalmente.

1. *contribuição de Paul Krugman*³⁷: possibilitou em muito a renovação da geografia econômica (“nova 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 efetiva;
2. *contribuição dos institucionalistas, evolucionistas e neoschumpeterianos*³⁸: partiu daqueles que valorizam todos aqueles elementos extra-preço ou extra-mercado que, por esses meios, jogam importante papel na coordenação das decisões, na alocação dos fatores e na distribuição do produto final. Especificamente em relação aos evolucionistas, estes valorizam a dinâmica endógena das estruturas, a irreversibilidade dos processos e os processos emergentes de inovação, responsáveis pelas transformações e mudanças das estruturas e suas interações (“geografia econômica evolucionária”);
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. De acordo com Dimou (1994), 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” 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, de alianças e de cooperação fora do mercado, gerando assim as economias externas. Isto quebra a espinha dorsal do paradigma neoclássico da concorrência perfeita, além de colocar em xeque o preço como único elemento coordenador das interações entre as empresas.

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

³⁷ Ver em especial *Geography and Trade* (KRUGMAN, 1992) e Fujita; Krugman e Venables (2001).

³⁸ Há um número considerável de autores que se enquadram nessa corrente, não apenas economistas, mas também sociólogos e geógrafos. Citá-los aqui, mesmo os principais, seria optar pelo erro da injustiça, porque alguns ficariam de fora. Mesmo assim podem ser citados G. Becattini; S. Brusco; R. Camagni; G. Garofoli; M. Piore; C. Sabel; H. Schmitz; A. Scott; M. Storper; D. Maillat; K. Nadvi; R. Martin; P. Sunley; R. A. Boschma, entre outros.

medida em que se agregam, no mesmo conceito de “economias externas”, efeitos acidentais e efeitos deliberados da aglomeração. Estes últimos, como lembram Schmitz e Nadvi (1999), são provocados pelas ações dos atores e empresas locais (*collective efficiency*).³⁹

É importante notar também que, sem que tenham um estatuto regional, duas outras correntes procuraram influenciar no debate regional. São elas: a teoria do crescimento endógeno (TCE) ou a chamada “nova teoria do crescimento” (liderada por Romer, Lucas, Barro) e a escola da escolha pública (impulsionada por Buchanan e Tulloch nos anos 1960). Embora metodologicamente incompatíveis com as correntes anteriores, já que partem do método individualista - e apesar de ambas estarem vazias do elemento territorial - entende-se que essas correntes têm contribuições a dar para o debate, sobretudo para o aperfeiçoamento das políticas públicas e privadas de desenvolvimento regional. A primeira porque valoriza os novos fatores de produção tais como capital humano, conhecimento, inovação, tecnologia, infra-estrutura, etc. A segunda, porque pode servir de mecanismo de controle e 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 em relação 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.⁴⁰

5 Impactos sobre as políticas e intervenções públicas

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. Apesar disso, as políticas keynesianas de desenvolvimento regional chamadas de “bases exportadoras” continuam firmes e fortes, convivendo com os novos mecanismos de políticas mais voltadas para o desenvolvimento endógeno. Na tentativa de traçar um perfil das principais características das novas políticas, podem-se listar as seguintes: (i) deslocamento das decisões do poder central para os poderes locais; (ii) compartilhamento nas decisões, verificado por meio da multiplicação dos atores; (iii) valorização dos elementos e vocações locais; (iii) valorização de estratégias formadoras e estruturadoras de sistemas produtivos locais inspiradas em três experiências exitosas: (a) distrito industrial; (b) *milieu innovateur* (ambiente inovador); e (c) *cluster*. Estas estratégias serão focos de análise dos próximos parágrafos.

Há uma série relativamente grande de nomenclaturas reivindicando a estratégia de desenvolvimento de sistemas produtivos locais. Entretanto, a literatura tem mostrado uma forte frequência dessas três estratégias: distrito industrial, *milieu innovateur* (ambiente inovador) e *cluster*. Curiosamente, a vertente francesa conhecida por “*systèmes de production localisés*” ou “*système industriel localisé*” (COURLET, 2002) não conseguiu expandir sua influência além das fronteiras

³⁹ Mesmo assim os referidos autores apontam algumas deficiências ou insuficiências nas ações conjuntas promovidas pelos atores e empresas locais (*collective efficiency*). Ilustrando essas insuficiências eles citam dois exemplos: o primeiro, que esse conceito não captura as externalidades provocadas por agentes externos ao sistema produtivo local, como os compradores e, segundo, que a estratégia de resposta aos estrangulamentos externos nem sempre é suficiente quando permanece restrita às ações dos atores e empresas locais.

⁴⁰ Como, aliás, pretendem alguns autores. Ver, por exemplo, Ferreira (2001).

francesas. Diferenciá-las não é simples, já que todas essas estratégias reivindicam a formação de redes e aglomeração espacial de firmas ou empresas, mesmo assim podem-se observar algumas diferenças sutis entre elas, as quais serão exploradas a seguir.

5.1 Novas estratégias de desenvolvimento local e regional

5.1.1 Distrito industrial

Segundo Pyke, Becattini e Sengenberger (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 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, região chamada Terceira Itália, especializados em diferentes produtos: Sassuolo, na Emilia Romagna, especializada em cerâmica; Prato na Toscana, em têxtil; Montegrano 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, seguindo uma lógica de “construção social do mercado”.

Ainda, segundo os autores citados, alguns emblemas desse sistema são a adaptabilidade e a capacidade de inovação combinadas 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 processam a aprendizagem coletiva e o desenvolvimento de novos conhecimentos, por intermédio da combinação entre concorrência e cooperação. A interdependência “orgânica” entre as empresas forma uma coletividade de pequenas unidades 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 se encontram 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 (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 na combinação entre concorrência e cooperação, funcionando sobre uma intrincada relação em rede, impulsionada por inovações contínuas e especializada na produção de produtos de alta qualidade. Por essas razões, os distritos industriais italianos se transformaram na vitrine das teses vinculadas à produção flexível.

No entanto, de acordo com Reimer (2007), apesar de terem sido transformados em um grande símbolo da nova economia regional, os distritos industriais italianos foram, de fato, pouco examinados por dentro em seus aspectos organizacionais e institucionais. Em que pese a beleza harmônica das suas imagens, a realidade tem mostrado profundas alterações nessas aglomerações. Como mostra Leborgne (1991), no início dos anos 1990 alguns distritos industriais na Itália já mostravam várias mudanças e novos arranjos produtivos, dentre eles: constituição de firmas líderes; contratualização mais explícita no lugar de uma cooperação implícita entre as firmas; desenvolvimento da subcontratação da capacidade de inovações.⁴¹ Ademais, a mesma autora chama a atenção para os resultados de estudos empíricos que têm sugerido o abandono da imagem clássica, isto é, 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 qualidade. Nessa mesma linha de observação, Dunford (2006) chama atenção para as perdas de vantagens competitivas antes detidas por setores como o têxtil.

Esses indícios 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 Humphrey (1995) e retomada no número especial da revista *World Development* (SCHMITZ; NADVI, 1999).

5.1.2 Milieu Innovateur (ambiente inovador)

Esta abordagem 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 Européen sur les Milieux Innovateurs (GREMI). Vários dos pesquisadores que participaram da identificação e revelação dos distritos industriais italianos também participaram da agenda de pesquisa do GREMI.⁴²

Entende-se que o desenvolvimento da estratégia de *milieu innovateur* (ambiente inovador) fez parte de uma preocupação endógena muito pertinente na qual compreendia, de um lado, fornecer elementos a fim de contribuir para a sobrevivência dos distritos industriais e, de outro, avançar 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

⁴¹ Schmitz e Nadvi (1999) também chamam atenção para as mudanças estruturais ocorridas na trajetória dos “distritos industriais” italianos. Por isso, insistem em associar a imagem clássica do distrito marshalliano às experiências vividas por aqueles distritos nas décadas de 1970 e 1980.

⁴² Para se ter uma idéia exata da agenda de pesquisa do GREMI, ver Maillat (1995).

à tecnologia e à inovação, por considerá-las essenciais no processo de transformação das últimas décadas (AYDALOT, 1986). Neste aspecto, a estratégia de *milieu innovateur* destaca-se daquela de distrito industrial porque enquanto esta privilegia a visão do “bloco social”, aquela confere às inovações certa autonomia e um papel determinante, a exemplo dos neo-schumpeterianos em relação aos Sistemas Locais de Inovação (SLIs). Em outras palavras, para esta corrente, a força endógena do desenvolvimento local não se restringe à empresa nem ao aglomerado de empresas, mas está presente no ambiente onde estas estão inseridas, e se nutre das relações recíprocas entre empresas e ambiente.

Percebe-se, por esse traço tecnológico, que a corrente dos defensores dos *milieux innovateurs* apresenta certa preocupação em evitar que determinadas regiões periféricas sejam vítimas dos resultados perversos difundidos pela desintegração do regime fordista de produção (produção de massa conseguida através da integração vertical para se obter economias de escala e de escopo). 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 à empresa separar 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 e, muitas vezes, incentivos fiscais. 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 de 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, de modo algum, em um universo fechado, ao contrário, ele está em permanente relação com o ambiente exterior.

Por outro lado, ainda segundo Maillat (1995), “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, por uma dinâmica de aprendizagem. A lógica de interação é determinada pela capacidade dos atores de cooperarem entre si em relações de interdependência, 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. 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 aqueles 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 consiste concretamente na mobilização do conhecimento e dos recursos para colocar em prática projetos de reorganização do aparelho produtivo. Nessa 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 em *cluster* (literalmente: agrupamento, cacho,) de origem predominantemente anglo-saxônica, pretende funcionar como uma espécie de síntese dos conceitos ou estratégias anteriormente abordadas, na medida em que se propõe a ser mais abrangente, não só porque incorpora vários aspectos dos dois conceitos precedentes, mas porque não fica restrito às pequenas e médias empresas. Além disso, procura fugir das idiosincrasias acadêmicas, preferindo muitas vezes ficar em nível da gestão pragmática guiada por idéias já testadas ou pelas boas práticas reveladas por outras empresas e locais, evitando com isso o experimentalismo.

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 1998.⁴³ 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.⁴⁴ Além deste último autor, outros pesquisadores, principalmente americanos, ajudaram a fortalecer tal conceito. Rosenfeld (1996, p.195-222), por exemplo, lembra que um grupo de especialistas

⁴³ Ver Porter, 1998.

⁴⁴ A solução do “diamante” é um esquema desenhado por Porter em forma de uma pedra de diamante lapidada em que se unem alguns pontos ou fatores responsáveis pela criação de vantagens competitivas para uma indústria/nação/região: (i) estratégia, estrutura e rivalidade da empresa; (ii) condições dos fatores; (iii) setores conexos e de apoio e (iv) condições da demanda.

americanos, em 1995, deu 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”.

Ao que parece, a estratégia de *cluster* procura recuperar alguns conceitos tradicionais como “pólo de crescimento” e “efeitos concatenados”, notados principalmente na idéia da indústria-chave ou indústria-motriz, conjugada a uma cadeia de produção adicionando o máximo possível de valor. Não é mera coincidência encontrar na bibliografia de *The Competitive advantage of Nations* de Porter (1990) dois autores clássicos do desenvolvimento econômico regional: Perroux (1973) e Hirschman (1958).

Essa recuperação é processada através da incorporação de vários elementos que aparecem naqueles exemplos exitosos de desenvolvimento endógeno e que estavam ausentes dos 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 por meio 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 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 pelas pequenas e médias empresas. Assim, a abordagem associada a *cluster* consegue se diferenciar tanto da visão fordista tradicional, identificada com a grande indústria de produção de massa, como 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 e voluntarista, enquanto aquelas são mais intuitivas e indutivas. O indicador claro desse aspecto é o fato de se encontrar com freqüência na literatura sobre *cluster* o esquema do “diamante” proposto por Porter, uma solução forte e, até certo ponto, convincente, principalmente para executivos e gestores. 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 sistemas e arranjos produtivos locais-SAPLs, não importa qual seja a nomenclatura, tem ganhado uma revelada preferência da parte das políticas públicas de apoio ao desenvolvimento local e territorial, com mais ênfase nos países desenvolvidos e com mais

acanhamento nos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, essa estratégia tem servido de mecanismo estruturador e organizador das micro e pequenas empresas, tendo ocupado rapidamente o lugar dos instrumentos institucionais que apoiavam individualmente ou isoladamente esses segmentos. 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 dos países da OCDE, a política de desenvolvimento de sistemas produtivos locais baseada, em particular, na estratégia de *cluster* é, há muito, uma política oficial (OECD, 2007). Vale lembrar que essa organização, juntamente com a Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) da França, criaram o Congresso Mundial e anual para discutir experiências que aplicam essa estratégia.⁴⁵ O Banco Mundial-BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID vêm dando fortes sinais de simpatia na direção desse tipo de estratégia, sem, no entanto, abandonarem os grandes projetos estruturantes.⁴⁶ No caso da França, e do seu órgão DATAR, deve-se registrar o deslocamento recente para o conceito e estratégia chamados de “pólo de competitividade” (*pôle de compétitivité*) (DURANTON *et al.*; 2008) que, a exemplo da abordagem de “meio inovador” (*milieu innovateur*), considera não só as empresas envolvidas nas relações de produção e de troca, mas também o seu entorno.

Contrastando com o quadro dos países desenvolvidos, especialmente europeus, no Brasil as idéias e estratégias associadas às aglomerações, redes e sistemas produtivos locais chegam de maneira retardatária, por volta da segunda metade da década de 1990, inibidas pelo receituário do Consenso de Washington, que se mostrava francamente avesso às políticas estruturais do tipo industrial ou territorial. De acordo com Cimoli, Dosi e Stiglitz (2009), tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, políticas industriais eram consideradas como “*bad words*”, não devendo ser pronunciadas em ambientes públicos ou privados. Apesar dessa equivalência entre níveis de países, durante a predominância do “Consenso de Washington”, o preço maior pela abstinência de políticas industriais foi pago pelos países em desenvolvimento latino-americanos, em função da crise financeira do Estado e da desestruturação do modelo de substituição de importações.

Passado o momento agudo da crise da dívida externa, o governo brasileiro necessitou implementar políticas de ajustes que fossem capazes de restabelecer a capacidade de pagamento do País, além de debelar a inflação e estabilizar os níveis gerais de preços. A retomada da política industrial no Brasil deu-se timidamente na década de 1990, ensaiada com as câmaras setoriais (automotiva, naval, etc.) além dos “fóruns de competitividade”, estimulados pela abertura comercial.⁴⁷ Mais tarde, em 2004, lança-se a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior-PITCE (2004-2008), que procura enfatizar as inovações tecnológicas e a inserção internacional. Em 2008, tal política foi substituída pela Política de Desenvolvimento Produtivo-PDP. Nesse processo de retomada da política industrial pós-Consenso de Washington, não se observa um espaço efetivo para

⁴⁵ Ver os Anais *The Exchange Fair of the World Congress on Local Clusters* (OECD, 2001), resultado do Congresso realizado em Paris, França, 2001. Mas antes disso, em 1996, a OCDE já havia organizado e publicado um grande conjunto de artigos sobre sistema produtivo local, veiculado na publicação *Networks of enterprises and local development*, op. cit..

⁴⁶ No Brasil, por exemplo, em vários estados, essas organizações vêm apoiando o fortalecimento de SAPLs.

⁴⁷ Sobre a retomada da política industrial na América Latina sugere-se ver Peres (2009). Este autor divide essa retomada em quatro tipos de política: (i) políticas de promoção setorial; (ii) políticas de fomento à inovação e construção de setores dinâmicos; (iii) políticas de regulação e (iv) políticas de promoção de clusters, ou APLs. Sugere-se ver também Almeida (2009, p. 12).

estratégias de grupos de empresas, mesmo dentro da PDP. Para exemplificar essa ausência, o espaço concedido aos segmentos das MPEs nessa política vem, principalmente, em forma de apoio individual às empresas. Em resumo, a abordagem de Sistema e Arranjo Produtivo Locais-SAPLs não é considerada de maneira central no quarto eixo da PDP. Essa ausência parece ter sido superada na última política editada pela presidenta Dilma Rousseff, o Plano Brasil Maior, já que o Grupo de Trabalho Permanente-GTP de apoio aos APLs, sob a coordenação do MDIC, aparece como ponto de articulação dentre outros programas coordenados pelo Governo Federal. Porém, essa inclusão é feita através do campo regional e não industrial.

A retomada da política industrial no Brasil deu-se, principalmente, em benefício do esforço das inovações tecnológicas e da competitividade internacional com focos voltados para os complexos, setores e as grandes empresas (ALMEIDA, 2009). Ou seja, uma estratégia que privilegia a eficiência e, provavelmente, os setores e regiões vencedores, embora faltassem e falem instrumentos efetivos e coerentes apontando nessa direção. Não há propriamente, dentro dessas políticas, um eixo especial para os sistemas e arranjos produtivos locais, o que dá a entender que essa abordagem não se inclui no conceito de política industrial oficial. Há que registrar que as referências contidas no PDP e, agora, no Brasil Maior, por ora, são escassas e tímidas em relação aos SAPLs, privilegiando-se a empresa individualmente, ou menções indiretas.⁴⁸ Além disso, são políticas sem viés espacial, pois não apresentam ganchos explícitos que possibilitem conexões com políticas de desenvolvimento local e regional, o que pode estimular a concentração das forças centrípetas em favor das regiões centrais, resultando em tendências de concentração espacial dos setores e das atividades econômicas com alto valor agregado, principalmente em tecnologia. Caberá à Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR explicitar esses ganchos a fim de fazer o casamento entre economia industrial e economia regional, muito comum nas políticas de desenvolvimento industrial da atualidade. No centro dessa preocupação está a constituição de sistemas locais e regionais de inovação.

Em paralelo às políticas industriais federais, mas com pretensões que visavam sensibilizar tais políticas, a RedeSist teve papel seminal no processo de construção conceitual, identificação, mapeamento e análise de casos concretos dos arranjos e sistemas produtivos locais, em sua maioria formada por micro e pequenas empresas (ver a propósito LASTRES; CASSIOLATO e MACIEL, 2003). O SEBRAE assumiu simultaneamente ações pioneiras no tocante ao apoio efetivo aos SAPLs.⁴⁹ O conceito de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais-ASPLs, como é chamado pela RedeSist, não reivindica explicitamente qualquer filiação teórica por parte dos coordenadores dessa rede, mas percebe-se que ele pode ser associado à corrente evolucionista neo-schumpeteriana devido não só à preocupação relativa à aprendizagem e à inovação, mas também à presença de elementos dinâmicos que permitem realizar uma leitura das transformações endógenas das estruturas produtivas em suas relações sistêmicas. Para a referida rede, por ASPLs:

⁴⁸ Há duas referências explícitas aos apIs e consórcios de MPEs no PDP, a primeira relativa à realização de pesquisas de mercado e a segunda anunciando a regulamentação de consórcios de MPEs. Não há, todavia, referências a programas voltados para o fortalecimento de apIs, de maneira a reconhecer nessa abordagem um vetor de política industrial. Já com relação ao Brasil Maior, os APLs são contemplados no tópico “Ações Especiais em Desenvolvimento Regional”, que agregam o PNDR, Territórios da Cidadania, Renai/MDIC e Rede Nacional de Política Industrial.

⁴⁹ Entretanto, até o ano de 2001, pelo menos, não constava no orçamento do SEBRAE qualquer alocação destinada a apoiar sistemas e arranjos produtivos locais.

[...] entende-se a produção e a inovação como processos sistêmicos, que resultam da articulação de distintos atores e competências (...). O enfoque abrange conjuntos de atores econômicos, políticos e sociais e suas interações, incluindo: empresas produtoras de bens e serviços finais e fornecedores de matérias-primas, equipamentos e outros insumos: distribuidoras e comercializadoras; trabalhadores e consumidores; organizações voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia; apoio, regulação e financiamento; cooperativas, associações, sindicatos e demais órgãos de representação" (CASSIOLATO; LASTRES; STALLIVIERI, 2008, v. 2, p. 14).

Curiosamente, mesmo que essa abordagem tenha tido dificuldade de ser encaixada explicitamente dentro das últimas políticas industriais do governo federal, vários dos seus ministérios, desde algum tempo, vêm incorporando-a em suas estruturas, ações e orçamentos. Para ficar em alguns exemplos, em 1999 cria-se o Programa Brasil Empreendedor, articulado por vários ministérios e voltado para micro e pequenas empresas, para as quais eram mobilizados crédito, capacitação e assessoria empresarial. No entanto, após três anos de execução, tal programa apresenta pouca efetividade e fracassa, muito provavelmente por focar empresas isoladas. Ainda no final dos anos 1990, o Ministério de Ciência e Tecnologia, por meio da FINEP e CNPq, passa a adotar a abordagem de sistemas e arranjos produtivos e inovativos locais, utilizando-se do Fundo Verde e Amarelo (FVA). Do ministério da Ciência e Tecnologia, via FINEP, também emerge o programa Ação Estruturada para Arranjos Produtivos Locais. Outro organismo que passou a adotar essa abordagem foi o Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio-MDIC, desde 2003, apoiando micro e pequenas empresas, que evoluiu para a criação do Grupo Interministerial (G.I.), posteriormente Grupo de Trabalho Permanente-GTP/MDIC, com o objetivo de coordenar as ações ministeriais nesse sentido (LEMOS; ALBAGLI e SZAPIRO, 2003).

Após o pioneirismo dos estados do Rio Grande do Sul, Ceará e Minas Gerais, atualmente a maioria dos estados e inúmeros municípios brasileiros já adotam, de uma maneira ou de outra, estratégias e políticas voltadas para sistemas e arranjos produtivos locais-SAPLs. Entre esses dois níveis de poderes os governos estaduais têm sido mais efetivos nos apoios, seja com foco setorial ou em desenvolvimento local, e secretarias estaduais de governo vêm se articulando com diversos órgãos públicos e privados capitaneados pelos Núcleos Estaduais de Apoio aos APLs.⁵⁰ Nesse campo, o governo federal avançou na explicitação do seu compromisso. De um lado, encontra-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, que criou a Superintendência Especial de Apoio aos APLs, conjugado com o desenvolvimento local, e, de outro, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior-MDIC, base do Grupo de Trabalho Permanente-GTP voltado para apoio aos APLs. O referido Grupo congrega e coordena os trabalhos de apoio ofertados pelos ministérios, além de servir de interlocutor dos Núcleos Estaduais de apoio aos APLs. Apesar disso, em termos efetivos, as ações federais em favor das estratégias voltadas para a promoção dos sistemas e arranjos produtivos locais poderiam ser mais contundentes. Há indícios de falhas de coordenação nas ações, além destas merecerem maiores escala e clareza nos instrumentos de apoio.⁵¹ Por causa das falhas situadas nos três níveis de governo, que contribuem para o bloqueio de

⁵⁰ É isso que mostra a pesquisa conduzida pelo BNDES sobre as políticas de apoio aos APLs no Brasil (BNDES, 2010).

⁵¹ As instâncias decisórias do governo federal frequentemente estão distantes dos territórios que apresentam APLs. Além disso, as equipes que cuidam dos APLs, dentro dos ministérios, são pequenas e os processos de apoio aos estados são burocráticos e lentos.

uma política de desenvolvimento produtivo coerente e efetiva, deixa-se espaço para iniciativas estaduais dominadas pela concessão de subsídios fiscais para grandes empresas.

O instrumento de concessão de incentivos fiscais ainda ocupa um lugar de destaque no conjunto de ações com o objetivo de impulsionar as economias estaduais, mas seus verdadeiros resultados ainda estão longe de ser bem conhecidos.⁵² Tal como evoluiu durante os anos noventa, ele encontrará sem dúvida alguma seus limites: no forte preconceito que pesa sobre ele; no limite financeiro dos governos; no peso das avaliações críticas e pertinentes; no desgaste causado pela falta de coerência interna da política, no tocante à falta de políticas complementares; nos desencontros de estratégias públicas e privadas; 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 denominada “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 1970) 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, da maneira isolada como vem sendo executada, isto é, descontextualizada de uma política nacional de desenvolvimento regional.

Apesar desse desgaste acredita-se 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 seja, buscar uma integração, sem muita redundância, dos elementos do sistema produtivo local, através do adensamento das cadeias produtivas locais.

Para finalizar, vale dizer que apesar da forte simpatia emitida pela estratégia voltada para a formação e estruturação de sistemas e arranjos produtivos locais-SAPLs não se pode deixar de manifestar algumas preocupações, em relação à literatura e às manifestações dirigidas a esse tema. Não se tratam de preocupações dirigidas a alguns autores ou a trabalhos específicos, mas se tratam de preocupações concernentes a algumas arestas e insuficiências observadas nessa literatura e manifestações, em particular aquelas impulsionadas pelo efeito do modismo.

A *primeira* preocupação é dirigida à força que muitas vezes é atribuída aos sistemas e arranjos produtivos ou, mesmo, às simples aglomerações, no processo de desenvolvimento localizado. Não é razoável transformar os SAPLs em paradigmas de desenvolvimento local e regional, quando os mesmos são, na verdade, um instrumento dentre muitos outros. Como se sabe, a força do desenvolvimento das localidades está nas pessoas que ali habitam e nas suas capacidades criativas e criadoras que, potencializadas pela educação, saúde e liberdade, impulsionam as trajetórias de

⁵² A falta de conhecimento desses resultados não está apenas em função do tempo, da experiência, mas da própria dificuldade em se medir a eficácia desse tipo de intervenção. Morvan e Marchand (1994) apontam duas grandes dificuldades: a primeira é determinada pela impossibilidade de realizar simulações que levem em conta a ausência de intervenção ou ajuda fiscal; a segunda dificuldade está relacionada à impossibilidade de realização de estudos comparativos entre empresas que receberam incentivos e empresas que não receberam incentivos.

desenvolvimento para além dos limites visíveis. Nesse sentido, variedade e adequação de políticas públicas são importantes.

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

A *terceira* está associada a certo abuso ao se focar o local em detrimento do regional e mesmo do nacional ou federal, criando assim um viés localista na abordagem do fenômeno e, talvez, tangenciando um certo romantismo. Quer-se dizer com isso que, às vezes, se negligencia o papel exercido pelo governo estadual ou federal no desenvolvimento local e regional, papel esse a ser exercido por meio da oferta de recursos financeiros, de capacitação, de investimentos em infraestrutura e de coordenação das ações. De maneira mais clara, o papel do governo federal, no caso do desenvolvimento local e regional brasileiro, pode e deve ser importante. E poderá ser mais decisivo do que ele é hoje. Sem a sua participação a chamada “guerra fiscal”, da maneira isolada como vem sendo executada, continuará oferecendo impactos locais limitados. Nesse ponto, seguindo Bagnasco (2001), a intervenção política (do governo central) continua sendo importante no desenvolvimento local e regional. Na opinião do mesmo autor, não é porque a intervenção do estado central na região sul da Itália foi desastrosa que, agora, se deva abominar sua intervenção no desenvolvimento. A atuação do Estado deve persistir, mas de forma renovada, com “uma nova governança política oposta ao clientelismo”, nas palavras de Bagnasco (2001).

Esse mesmo raciocínio pode ser aplicado ao caso brasileiro, ou seja, as ações desventuradas cometidas no passado pela SUDENE e pela SUDAM não devem constituir-se em impedimento à atuação do governo federal no desenvolvimento regional. Pelo contrário, sua atuação deve ir além do papel de agenciador dentro do sistema de transferências financeiras intergovernamentais, mas para isso necessita-se urgentemente efetuar um reexame e uma reflexão renovados dessa atuação.

A *quarta*, 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 específicos (histórico, cultural, político e social), de difícil transposição espacial e temporal. Esse tipo de postura tem levado, ou pode levar, a certa sofisticação dos instrumentos de análise e de planejamento no caso das tentativas de se planejar o desenvolvimento local em regiões brasileiras. Com certa frequência tem-se recomendado o abandono de estímulos aos sistemas e arranjos produtivos locais situados em regiões pobres do território brasileiro, somente porque esses arranjos não oferecem características semelhantes aos “modelos” de sistemas produtivos, geralmente de regiões ou países desenvolvidos. A fim de evitar equívocos desnecessários, há que continuar o vasto trabalho empírico e microeconômico (em nível da empresa) junto aos sistemas e arranjos produtivos locais no Brasil, visando conhecer sua história, suas leis próprias, suas mudanças estruturais, seus

problemas e soluções específicos - trabalho este, como foi dito, é desempenhado em parte pela RedeSist.

A *quinta preocupação* diz respeito a 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 local. Nessa mesma linha, 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 (capitalista) produtivo local. Essa supervalorização do local pode levar a uma subestimação do papel do mercado e dos negócios na evolução desse sistema, o que comprometeria a eficácia das políticas assim propostas.

Ao final desta reflexão fica a impressão de que, a curto e médio prazos, sem estarem acomodadas dentro de um arranjo institucional mais amplo, regional e federal, as estratégias de desenvolvimento local e regional, ensaiadas e executadas nas localidades brasileiras, poderão não passar, em muitos casos, de meras políticas pontuais de proteção de emprego e renda, ou de política setorial, sem alcançar grandes resultados em termos de desenvolvimento regional propriamente dito. Neste caso, estarão sendo corroborados os movimentos circulares acumulativos propagadores de polarizações, cujos espaços vencedores serão sempre os mesmos.

7 Considerações finais

Dado que este trabalho não teve a pretensão de apresentar, nem fechar, qualquer discussão sobre o tema, não é surpreendente que, ao seu término, ele abra muito mais portas do que feche. Assim, não cabe arrolar conclusões, mas talvez realizar um pequeno exercício de recuperação de algumas idéias centrais trabalhadas ao longo do texto, que poderão ser potencializadas por novos esforços de pesquisa. A primeira idéia é que os fatores determinantes da *grande transformação* nas dinâmicas regionais e locais não se restringem, apenas, na forma ou nas relações das variáveis. Mas eles também abrangem aspectos estruturais, o que significa dizer que há uma mudança não só nas estruturas, mas também no padrão de comportamento dos fatores. 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 desenhou uma Nova Economia Regional, mais distante da tradicional Ciência Regional e mais próxima da tradição marshalliana, do jovem Marshall, bem como da tradição evolucionista criada por J. Schumpeter. A quarta idéia é que apesar dessa aproximação, a nova literatura em economia regional encontra-se, ainda, decantando os novos conceitos e as novas estratégias de desenvolvimento regional. Por último, a quinta idéia é que se deve prestar mais atenção na difusão das novas estratégias de desenvolvimento local e regional, em sua dimensão empírica, especialmente quando se trata de sistemas e arranjos produtivos locais.

Referências

- ALMEIDA, M. de. **Desafios da real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília: IPEA, 2009.
- AMARAL FILHO, J. do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 23, p. 84, 2001.
- AYDALOT, P. **Milieux innovateurs en Europ**. Paris: GREMI, 1986.
- BAGNASCO, A. A teoria do desenvolvimento e o caso italiano. In: ARBIX G.; ZILBOVICIUS. M.; ABRAMOVAY, R. (Org.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: UNESP/Iedusp, 2001.
- BANDEIRA, P. S. **Reflexões sobre a redefinição das políticas territoriais e regionais no Brasil**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2000.
- BARQUERO, Antonio Vázquez. **Las fuerzas del desarrollo**. Barcelona: Antonio Bosch, 2005.
- BECKER, B. K. **Reflexões sobre políticas de integração nacional e desenvolvimento regional**. Brasília: Ministério da Integração Nacional; 2000.
- BENKO, G.; DEMAZIÈRE, C. 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. (Ed.). **La Richesse des Régions**. Paris: PUF, 2000.
- BENKO, G. ; LIPIETZ, A. **Les régions qui gagnent (districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique)**. Paris: PUF, 1992.
- BERGER, S. **How We Compete** : What companies around the world are doing to make it in today's global economy. Danvers : Doubleday, 2005.
- BNDES. **Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste**. Rio de Janeiro, 2010. (Notas Técnicas).
- CAMAGNI, R. Espace et temps dans le concept de Milieu Innovateur. In: RALLET, A.; TORRE, A. (Org.). **Économie Industrielle et Économie Spatiale**. Paris: Economica, 1995. p.193-210.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; STALLIVIERI, F. **Arranjos Produtivos Locais, uma alternativa para o desenvolvimento (experiência de política)**. Rio de Janeiro : E-papers , 2008. v. 2.
- CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. E. (Ed.). **Industrial Policy and Development**. The Political Economy of Capabilities Accumulation. Oxford: Oxford University, 2009.
- COURLET, C. Les systèmes Productifs Localisés, un bilan de la littérature. **Étud. Rech. Syst. Agraires Dév.**, v. 33, p. 27-40, 2002.
- DERYCKE, P-H. La science regionale au carrefour [ou Regional Science at the cross-roads]. **Revue d'Économie Régionale et Urbaine**, n. 2, 1995.
- DIMOU, M. **La dynamique d'évolution des systemes productifs locaux, une interprétation marshallienne du développement**, Thèse (Doctorat) - U.F.R. Développement, Gestion Economique et Sociétés (DGES), Université Pirre Mendes France, 1994.
- DINIZ, C.C. ; CROCCO, M. (Org.). **Economia Regional e Urbana (contribuições teóricas recentes)**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- DUNFORD, M. Industrial districts, magic circles, and the restructuring of the Italian textiles and clothing chain. **Economic Geography**, v. 82, n. 1, p. 27-59, 2006.
- DURANTON, G. *et al.* **Les pôles de compétitivité, que peut-on en attendre?** Paris: Rue D'ULM, 2008.
- EICHENGREEN, B.; TONG, H. **How China is Reorganizing the World Economy**. California: University of California ; Bank of England, 2005. (Working Papers).

- FERREIRA, P. Uma nova política regional. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, ago. 2001
- FRIEDMAN, T.L. **O mundo é plano**. São Paulo: Objetiva, 2009.
- FUGITA, M; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. **The Spatial Economy**. Boston: MIT, 2001.
- HIRSCHMAN, A. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University, 1958.
- HUMPHREY, J. Industrial reorganization in developing countries: From models to trajectories. **World Development**, Oxford, v. 23, n. 1, p.149-162, 1995.
- JACOBS, J. **A natureza das economias**. São Paulo: BECA, 2001.
- KRUGMAN, P. **Geography and Trade**. Leuven; London: University Press/MIT Press, 1991.
- LASTRES, H.M.; CASSIOLATO, J.E.; MACIEL, J.E. **Pequena Empresa, cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2003.
- LEBORGNE, D. **La politique industrielle regionale en Italia**. Paris: Ministère de l'industrie et de l'Aménagement du Territoire/CEPREMAP, 1991.
- LEMOS, C.; ALBAGLI, S.; SZAPIRO, M. **Promoção de Arranjos Produtivos Locais: iniciativas em nível federal**. Rio de Janeiro:UFRJ; RedeSist,.2003.
- MAILLAT, D. Milieux Innovateurs et Dynamique Territoriale. In: RALLET, A.; TORRE, A. **Économie Industrielle et Économie Spatiale**. Paris: Economica, 1995.
- MARSHALL, A. **Industry and trade**. Londres: Macmillan, 1919.
- MARSHALL, A. **Princípios de Economia**. SãoPaulo.: Abril Cultural, 1982.
- MORVAN, Y. ; MARCHAND, M-J. **L'intervention économique des région**. Paris : Montchrestien, 1994.
- OCDE. **Competitive Regional Clusters: National Policy Approches**. Paris: OCDE, 2007.
- OECD. **The exchange fair of the World Congress on local Clusters**. Paris: OCDE, 2001.
- OECD. **Networks of enterprises and local development**. Paris: OCDE, 1996.
- PECQUEUR, B.; ZIMMERMANN, J.B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: DINIZ, Clélio Campolina ; LEMOS, Mauro Borges (Org.). **Economia e Território**. Belo Horizonte:. UFMG, 2005.
- PERES, W. The (slow) return of industrial policies in Latin America. In: CIMOLI, M.; DOSI, G. ; STIGLITZ, J. E. **Industrial Policy and Development**, Oxford: Oxford University, 2009.
- PERROUX, F. L'effet d'entraînement: de l'analyse au repérage quantitative. **Économie Appliquée**, Paris, v. 7, p.307-320, 1973.
- PIORE, M.J.; SABEL, C.F. **The second industrial divide (possibilites for prosperity)**. New York: BasicBooks, 1984.
- PORTER, M. E. Clusters and the new economics of competition. **Harvard Business Review**, v. 76, n. 6, p. 77-90, Nov./Dec. 1998.
- PORTER, M.E. **The competitive advantage of Nations**. New York: Macmillan, 1990.
- PUTNAM, R. **Making democracy work: civic tradicions in modern Italy**. New Jersey: Princeton University, 1996.
- PIKE, A; RODRIGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. **Local and Regional Development**. London: Routledge, 2006.
- PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. **Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy**. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1990.
- RALLET, A.; TORRE, A. **Économie Industrielle et Économie Spatiale**. Paris: Economica, 1995.
- REIMER, Suzanne. Geographies of Production I. **Progress in Human Geography**, v. 31, n.2, p. 245-255, 2007.

ROSENFELD, S. A. États-Unis: les 'agglomérations d'entreprises. In: OECD. **Réseaux d'entreprises et développement local**. Paris, 1996.

SAXENIAN, A. **Regional Advantage, culture and competition in Silicon Valley and Route 128**. Cambridge; London: Harvard University, 1994.

SCHMITZ, H.; NADVI, K. Clustering and Industrialization: Introduction. **World Development**, v. 27, n. 9, p.1503-1554, Sept. 1999.

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

Arranjos Produtivos Locais: considerações sobre as formas de governança e políticas de desenvolvimento

Silvio Antonio Ferraz Cario⁵³

Flávia Fernanda Medeiros⁵⁴

Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Economia e Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis (SC)
Economista e Mestranda do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis (SC)

Resumo

Este estudo demonstra que a organização produtiva estabelecida sob a forma de arranjos produtivos locais cria possibilidade das empresas desenvolverem ações cooperativas entre seus membros. Para tanto, requer estabelecer forma eficaz de administração das relações firmadas entre as empresas. Todavia, a gestão - governança - não se mostra única, dadas as diferentes formas com que as empresas se organizam. Tal constatação é referendada pelos diferentes tratamentos teórico-analíticos que abordam a governança em aglomerações produtivas de empresas. Uma das formas da governança se expressar refere-se a arranjos institucionais voltados para o estabelecimento de políticas de desenvolvimento local/regional. Nestes termos, demonstra-se que as ações de promoção de desenvolvimento de arranjos produtivos devem ser feitas em conjunto com sistemas de acompanhamento e de avaliação.

Palavras-chave

Arranjos produtivos locais. Governança em arranjos produtivos locais. Políticas de desenvolvimento local/regional.

Abstract

This study demonstrates that the production organization established in the form of local productive arrangements creates the possibility for companies to develop cooperative actions among their members. To achieve such a goal the relationship established between the companies needs to be efficiently managed. However, there does not exist a unique way of management – governance – , given the different ways in which companies organize themselves. This finding is endorsed by different theoretical and analytical approaches that address governance in productive agglomerations of companies. One way governance manifests itself refers to institutional arrangements aimed at establishing local/regional development policies. In this respect, the study shows that the promotion of development of productive arrangements must be made in conjunction with monitoring and evaluation systems.

Key words

Local productive arrangements. Governance in local productive arrangement. Local/regional development policies.

⁵³ E-mail: fecario@yahoo.com.br.

⁵⁴ E-mail: flafem@hotmail.com.

Resumen

Este estudio demuestra que la organización establecida bajo la forma de acuerdos productivos locales, introduce la posibilidad de que las empresas desarrollen acciones cooperativas entre sus miembros. Sin embargo, esto requiere que sea establecida una forma eficaz de administración de las relaciones constituidas entre estas empresas. Entretanto, no existe una única forma de gestión – gobernanza –, dada las diferentes formas de organización de las empresas. Esta realidad es confirmada por los diferentes tratamientos teórico-analíticos que abordan la gobernanza en aglomeraciones productivas de empresas. Una de las formas en que la gobernanza se expresa, se refiere a acuerdos institucionales destinados al establecimiento de políticas de desarrollo local y regional. En consecuencia, se demuestra que las acciones de promoción de desarrollo de acuerdos productivos deben ser acompañadas de sistemas de seguimiento y de evaluación.

Palabras clave

Acuerdos productivos locales. Gobernanza en acuerdos productivos locales. Políticas de desarrollo local y regional.

1 Introdução

No âmbito do paradigma técnico-produtivo mundial, assume relevância como uma forma de organização produtiva, a constituição de aglomerações de empresas em determinado espaço territorial. A concentração de empresas especializadas em certa atividade produtiva gera ganhos em termos de redução de custos, obtenção de sinergia produtiva, construção de arranjos cooperativos, etc. No curso dos estudos, esta forma organizacional depara com diferentes denominações – distrito industrial, *cluster*, arranjo produtivo, entre outros. Apesar de algumas distinções específicas de tratamento, no geral, as aglomerações de empresas apresentam ganhos econômicos por realizarem transações de forma mais aproximada e cooperativa, do que se realizassem de maneira distanciada e isolada no mercado.

O avanço nesta forma de organização produtiva tem levado vários autores a discutirem a gestão das relações firmadas, na medida em que o mercado por si só não traz a melhor alocação e eficiência nos negócios. Empresas estabelecem mecanismos importantes para governar suas transações, que assumem, por sua vez, características distintas considerando a estrutura de mercado, o padrão de concorrência, os interesses das empresas envolvidas, os ativos específicos relacionados às transações, entre outros. No bojo das formas de governança, instituições buscam desenvolver políticas de desenvolvimento para as empresas organizadas sob a forma de aglomerações produtivas. Considerar tais políticas como instrumento de promoção requer não somente elaborá-las, mas também realizar acompanhamento e processar avaliação de forma sistemática.

Nestes termos, o presente texto tem como objetivo ampliar a discussão sobre o desenvolvimento regional, apontando as características teóricas e analíticas sobre a organização de empresas especializadas desenvolvendo atividades em determinado espaço geográfico e as formas de administração da produção e das transações empreendidas. Assim como, tem como propósito apontar os caminhos que devem ser percorridos para a promoção de políticas de desenvolvimento local/regional. Assim, sendo, o presente artigo encontra-se dividido em cinco seções, sendo que nesta

primeira faz-se a introdução; na segunda sintetizam-se os principais tratamentos teórico-analíticos sobre empresas organizadas na forma de aglomerações produtivas; na terceira apontam-se as diferentes formas de governança na visão de distintos autores; na quarta seção desenha-se um roteiro de ações para a elaboração de políticas de desenvolvimento para esta forma de organização produtiva; e por fim, na quinta seção apontam-se as conclusões.

2 Tratamento teórico e analítico sobre aglomerações produtivas localizadas: várias denominações para um mesmo objeto de estudo

2.1 Distrito industrial marshalliano: presença de economias internas e externas em aglomerações produtivas

Marshall (1982) é um dos pioneiros a dedicar-se a estudos sobre indústrias especializadas concentradas geograficamente em determinado território, com características predominantes de empresas de pequeno porte e significativo relacionamento entre os participantes. Aponta vários fatores que justificam a concentração setorial e territorial de empresas: existência de recursos naturais de clima e solo, existência de insumos e fornecedores nas proximidades, facilidades de distribuição pelo fácil acesso a vias rodoviárias ou portuárias, facilidades de comércio ou de ações políticas e sociais, entre outras.

Nesta perspectiva, observa que a proximidade das empresas atuantes em atividades correlatas e de apoio num determinado espaço geográfico à indústria principal aumenta a divisão do trabalho e promove a especialização produtiva. As empresas realizam parte do processo produtivo e transferem para outras, requerimentos produtivos complementares, que no conjunto eleva a divisão do trabalho e cria núcleo de empresas especializadas, dado que passam a exercer funções específicas no processo produtivo (CARIO; VAZQUEZ; ALMEIDA, 2009).

A indústria concentrada geograficamente possibilita que trabalhadores qualificados transmitam conhecimentos para seus pares, de tal forma que a produção seja conhecida e colocada à disposição de todos. Para Marshall, trabalhadores qualificados e agrupados possibilitam a ocorrência de melhorias no funcionamento das máquinas. Assim como, absorvem e transmitem novos métodos de organização para outros trabalhadores. Além destas ocorrências, a presença de trabalhadores especializados em determinado local constitui motivo pelo longo tempo de permanência das empresas em determinado espaço (SCHEFFER; CARIO; ENDERLE, 2006).

Nesta forma de organização industrial, Marshall (1982) destaca a presença de economias internas e externas, sendo que a primeira dependente de suas condições próprias, enquanto a segunda das condições de desenvolvimento geral da indústria no espaço em que se encontra. Em outros termos, considera economias internas as decorrentes das economias de escala, padronização dos produtos e processos produtivos, maximização de receitas, eficiência administrativa, etc. Enquanto, as economias externas são decorrentes do desenvolvimento da indústria no local onde

está estabelecida, derivada presença da infraestrutura física, arcabouço institucional, estruturas de ensino e tecnológica e quantidade e qualidade de mão-de-obra.

A indústria especializada em determinada atividade produtiva e localizada num espaço geográfico suscita, conforme Marshall (1982), uma atmosfera onde os conhecimentos pairam no ar, os quais de forma cumulativa geram condições para aperfeiçoamento produtivo e no desenvolvimento de inovações. Neste contexto, institui-se um ambiente favorável, cujo conhecimento acumulado contínuo enraíza-se e reproduz-se em contexto local. Com o passar do tempo, o conhecimento prático na produção difunde-se, sendo repassado de geração em geração, e disseminado entre os indivíduos permitindo a perpetuação da atividade industrial, bem como estimulando a criação de novas empresas (CARIO; VAZQUEZ; ALMEIDA, 2009).

2.2 Distritos industriais italianos: relevância da identidade sócio-cultural em aglomerações produtivas

A experiência italiana dos distritos industriais diferencia-se da versão marshalliana, por expressar nível elevado de intercâmbio entre os atores participantes, alcançada por ações e atitudes regidas de teor cooperativo com objetivo de obter maior segurança nos negócios e por compartilhar os riscos e as inovações no mercado (MARKUSEN, 1995). Na visão marshalliana são destacados os benefícios incidentais das economias externas obtidas por meio da complementaridade produtiva e do trabalho especializado no interior dos distritos industriais. Por sua vez, a versão italiana de distrito industrial incorpora novos elementos extraídos da interação entre diversos atores econômicos, sociais e políticos decorrentes da identidade sociocultural, existência de capital social, convivência de níveis de competição-cooperação entre os mesmos (ENDERLE; GUERRERO; CARIO, 2005).

Nestes termos, “[...] o distrito industrial é uma entidade socioterritorial caracterizada pela presença ativa de uma comunidade de pessoas e de uma população de empresas num determinado espaço geográfico e histórico [...]” (BECATTINI, 1994, p. 20). Em determinado espaço geográfico existe uma identidade sócio-cultural construída historicamente, de valores e cultura relativamente homogêneos entre os atores presentes na sociedade. No local constituído, há um ambiente sócio-cultural que contribui na criação de códigos de comunicação e no estabelecimento de normas que regem as condutas individuais e as relações entre as firmas. Neste ambiente, a identidade comum existente entre os atores facilita a criação de confiança, não só nas relações entre as empresas e trabalhadores, como contribuir para a cooperação entre seus participantes. (BECATTINI, 1994).

Para Sengenberger e Pike (2002), as empresas de um distrito são reunidas e organizadas de acordo com alguns princípios. Em primeiro lugar, encontra-se a formação de redes de empresas onde, por meio da especialização e das relações de subcontratação, realizam entre si, uma divisão de tarefas e/ou etapas do processo produtivo. Em segundo lugar, a proximidade geográfica entre os agentes do distrito ajuda a garantir os efeitos de sinergia relacionados, não somente em termos de redução dos custos diretos da produção e de transação, mas também em relação à comunicação contínua entre as empresas. E, em terceiro lugar, encontra-se a predisposição das empresas para a cooperação, onde existem tipos de cooperação, tais como a arranjos produtivos, trocas de

informações tecnológica, melhorias nos canais de distribuição e comercialização, etc., capazes de elevar a eficiência coletiva.

A predisposição de cooperar entre os agentes participantes de um distrito industrial contribui para redução de atitudes oportunistas, divisão de ganhos e compartilhamento de riscos. Através de estudo empírico, Schmitz e Nadvi (1999) encontram diferentes formas de cooperação em tais distritos, a saber: a) cooperação vertical manifestada a partir de relações com fornecedores, clientes ou empresas subcontratadas; b) cooperação horizontal empreendida com concorrentes diretos ou empresas do mesmo setor; e c) cooperação multilateral observada a partir de interações das empresas com associações locais, universidades, institutos tecnológicos, etc.

Reinam nos distritos industriais italianos, instituições de apoio que contribuem para desenvolver ações estratégicas de longo alcance. Há compreensão de que as aglomerações de empresas promovem economias externas incidentais, porém de alcance limitado dado que não são garantidoras de inserções, nacional e internacional, competitivas das empresas no mercado. Procura-se combinar tais economias externas, que contribuem para a eficiência coletiva passiva e não planejada, com as economias externas intencionais, que aparecem como resultado de ações cooperativas conjuntas entre os agentes locais voltados para a promoção de eficiência coletiva ativa ou deliberada. (SCHMITZ, 1997; HUMPHREY; SCHMITZ, 2000, e 2001; CARIO; VAZQUEZ; ALMEIDA, 2009).

2.3 Arranjos produtivos locais: dinâmica dos processos inovativos nas aglomerações produtivas

Para Cassiolato e Lastres (2003) e Cassiolato e Szapiro (2003), arranjos produtivos locais constituem uma organização industrial em que estão presentes agentes econômicos, políticos e sociais exercendo atividades correlacionadas, em determinado espaço geográfico. Os agentes econômicos constituídos de empresas produtoras de bens e serviços, fornecedores, clientes, associações representativa de interesses de classe, instituições públicas e privadas desenvolvem vínculos de interação, cooperação e aprendizado entre si, ainda que tais vínculos não apresentem elevado grau de representatividade. Em situação que o grau de articulação entre os agentes econômicos é elevado, indicando a existência de uma etapa superior de organização, tem-se a existência de um sistema produtivo e inovativo.

O foco de análises dos arranjos produtivos locais concentra não apenas sobre a empresa individual, mas engloba as relações entre as empresas e entre estas e as instituições existentes em um espaço geográfico local. A proximidade entre agentes no desenvolvimento de suas atividades possibilita interações diversas propulsoras de geração de mecanismos de aprendizado. Acumulam-se conhecimento, expandem-se habilidade e ganham-se experiências em relacionamentos com terceiros, criando, assim, condições para realização de processos inovativos. Agentes em processos interativos constroem e trocam capacidades a partir dos conhecimentos tácitos e codificados, fundamentais para a promoção de processos inovadores. Nestes termos, somam-se dois requerimentos importantes - proximidade territorial e processos interativos – na criação de condições

para o desenvolvimento inovador (ENDERLE; GUERRERO; CARIO, 2005; SCHEFFER; CARIO; ENDERLE, 2006).

Conforme Cassiolato e Szapiro (2003, p. 5), “[...] as relações de proximidade geográfica constituem-se, assim, em ativos específicos valiosos, na medida em que são necessárias para geração de *spillovers* e externalidades positivas num sistema econômico [...]”. Porém, Santos *et al.* (2004, p. 32) argumentam que “[...] que a localização é uma importante fonte de vantagens competitivas para as empresas aí instaladas e que essa vantagem locacional não é simplesmente decorrente de vantagens genéricas, mas sim setor-específico [...]”. Enquanto as vantagens genéricas beneficiam uma gama de indústrias, as vantagens setor-específico referem-se às vantagens locais específicas ao setor produtivo, decorrente dos ganhos de aprendizagem advindos de interações entre os agentes, que se traduzem em vantagem competitiva para as empresas inseridas no arranjo produtivo localizado (CARIO; VAZQUEZ; ALMEIDA, 2009).

No curso destas condições, processam e evoluem vários tipos de aprendizado, tanto individual, quanto organizacional e/ou coletivo, que alimentam estoque de conhecimento, e conseqüentemente, elevam a capacidade inovativa para desenvolver inovações. Neste processo, manifestam diferentes mecanismos de aprendizado vital para os processos inovativos, sendo destaque os procedentes da área de produção (*learning by doing*), decorrente do uso (*learning by using*), expresso por interação (*learning by interacting*), através de busca (*learning by search*), entre outros (MALERBA, 1992). Em processo cumulativo e abrangente, os mecanismos de aprendizagem gerados em organização produtiva, sob a forma de arranjos produtivos, possibilitam as empresas aumentarem suas capacitações inovativas que podem se traduzir em novas formas de criar e aperfeiçoar as inovações de produtos, de processos e organizacionais (SCHEFFER; CARIO; ENDERLE, 2006).

3 Governança em aglomerações produtivas localizadas: distintos tratamentos

A governança está relacionada à gestão eficaz das organizações, sendo constituída a partir de diversos atores econômicos. Representa a forma de administração das ações provocando o desenvolvimento da estrutura produtiva, social e de seus agentes. É percebida como um somatório de maneiras e ações dos indivíduos, empresas, instituições públicas e privadas gerirem seus objetivos e problemas comuns. A governança expressa das empresas articularem seus interesses, mediar as suas diferenças e promoverem o desenvolvimento de suas atividades em acordo comum.

A nova economia institucional é responsável por trazer a luz o tema governança das atividades econômicas. Williamson (1985), teórico contemporâneo da Economia dos Custos de Transação (ECT), retoma os estudos de Coase (1937) em sua crítica à teoria neoclássica por considerar a empresa como unidade de transformação produtiva, a partir da análise dos custos de produção e da relação insumo-produto. Figurando como novo tratamento, a ECT foca as transações para esclarecer a existência das empresas e das relações entre os diferentes agentes no mercado (NICOLAU; CÁRIO, 2006).

A ECT visa entender as consequências desses custos para a eficiência do sistema econômico. O custo de transação ocorre toda vez que o agente recorre ao mercado, podendo ser proveniente de custo de negociar, custo de redigir e mesmo garantir o cumprimento de um contrato. São exemplos de custo de transação *ex ante*, os custos de elaboração, as negociações e a salvaguarda de um acordo. Tais custos *ex ante* evitam que possíveis litígios futuros cheguem aos tribunais, pois as regras já foram elaboradas em contrato. Os custos *ex post* podem ser observados quando há necessidade de mudança no contrato e desalinhamentos no funcionamento da estrutura de governança.

Há fatores que contribuem para o surgimento dos custos transacionais, dentre os quais a racionalidade limitada do ser humano, a complexidade das transações e incertezas sobre ocorrências futuras. O comportamento humano tem limitações, tanto físicas quanto cognitivas para acumular e processar informações, logo a racionalidade dos agentes é limitada. Agregada a esta, encontram-se as informações, que por sua vez, não são completas, por mais que existam estruturas de captação, processamento e difusão de dados, eventos, ocorrências etc. As transações econômicas, por sua vez, são complexas, por envolverem inúmeros agentes, expressarem múltiplas formas e ocorrerem em distintos lugares. Estas, somadas a racionalidade limitada dos agentes tornam o resultado futuro imprevisível, não sendo possível conhecer antes os resultados posteriores. Logo, atitudes oportunistas podem ocorrer, visando tirar benefício próprio dos eventos realizados. Tais atitudes ocorrem a partir da transmissão de informações seletivas, distorcidas e promessas mal cumpridas por uma das partes, levando os agentes desenvolverem ações voltadas à apropriação dos fluxos de lucros.

Considerando estes aspectos Williamson (1985) aponta que as instituições econômicas do capitalismo têm como finalidade principal reduzir custos de transações. Firma-se a partir destas, a governança como uma forma de criação de ordem capaz de reduzir conflitos e gerar ganhos mútuos. Williamson (2005, p. 3 *apud* WILLIAMSON, 1979, p. 03) afirma que:

Governance is predominantly concerned with ongoing contractual relations for which continuity of the relationship is a source of value. Given that incomplete contracts need to be adapted to disturbances for which contractual provision was not made or was incorrectly made at the outset, continuity can and will benefit from a spirit of cooperation. But therein lays the rub: continuity can be put in jeopardy by defecting from the spirit of cooperation and reverting to the letter. Maladaptation to disturbances is where the main costs of governance reside.

Nestes termos, a estrutura de governança é o arcabouço institucional no qual a transação é realizada, podendo ser: a) governança pelo mercado: transações não específicas que dependem apenas da experiência das partes; b) governança trilateral: especificações *ex ante* a partir de uma terceira parte e ocorre em transações mais ocasionais; c) governança específica de transação: os ativos transacionados não são padronizados e, com isso, maiores são os riscos e as incertezas; e, d) contratos de relação: contratos que não podem ser detalhados de forma antecipada, devido a sua natureza não há como prever as incertezas.

As transações levam em consideração a especificidade do ativo quando existem empresas realizando determinadas operações não padronizadas, com fluxo de frequência estabelecido e mantendo interesse conjunto das partes para sua realização. É determinante para a existência de um ativo como específico o fato deste não ser realocado sem que haja perda de valor em outra transação. Para Williamson (2005, *apud* WILLIAMSON, 1979, p. 15) a especificidade do ativo pode se manifestar de diferentes formas como os investimentos que ocorrem no local, a qualidade do capital humano presente, a marca construída ao longo do tempo das transações, entre outros. Dada tais

manifestações, observa que quanto maior a especificidade do ativo e a frequência com que as transações ocorrem, mais elevada será a demanda por estruturas que governem a relação de forma centralizada.

O predicado da frequência, por sua vez, também é considerado elemento importante no âmbito da ECT. A frequência refere-se à ocorrência da efetivação da transação. Quanto maior a frequência menor o custo fixo médio da coleta de informações e menor o custo com elaboração de contratos específicos. Quanto maior a frequência maior a reputação das partes e menor o risco de uma das partes agir com oportunismo. Uma transação pode ocorrer uma única vez entre determinados agentes econômicos e assim levar a adoção de uma forma de governança de mercado, ou pode ocorrer com alta frequência. No último caso, os agentes envolvidos criam uma estrutura que possibilite governar os negócios, cuja continuidade vislumbra ganhos frequentes e evite situação de ocorrência de oportunismo entre as partes.

A partir da frequência das transações, manifestada de forma ocasional ou recorrente, bem como segundo grau de especificidades de ativos - baixo, misto e alto - Nicolau e Cario (2006, p. 3), com base em Williamson (1985, p. 79), classificam a “estrutura de governança”, conforme o Quadro 1. Destaque para as transações onde a frequência é recorrente e envolvem ativos específicos de alto grau. Nestas são realizados arranjos hierárquicos definidos de forma organizada por empresas, sendo estabelecidas as responsabilidades a serem cumpridas pelos participantes, no propósito de obter maior eficiência econômica na atividade desenvolvida.

Quadro 1

Classificação das estruturas de governança por Williamson

Frequência	Grau de especificidade de ativos		
	Baixo	Misto	Alto
Ocasional	Arranjo mercantil	Arranjo híbrido (trilateral-ocasional)	Arranjo híbrido (trilateral-ocasional)
Recorrente	Arranjo mercantil	Arranjo híbrido (bilateral-relacional)	Arranjo hierárquico (unificado-firma)

FONTE: Nicolau e Cário (2006, p. 3), com base em Williamson (1985, p.79).

A partir desta perspectiva teórica, a governança possibilita estabelecer objetivos como a definição das relações de poder, a diminuição dos custos de transação e a aquisição de complementaridade de competências (WILLIAMSON, 2005). Assim como apresenta particularidades importantes, tais como:

(1) is more microanalytic; (2) is more conscious about is behavioral assumptions, (3) introduce and develops the economic importance of asset specificity; (4) relies more on comparative institutional analysis; (5) regards the business firm as a governance structure rather than a production function, and (6) place greater weight on the post institutions of contract, with special emphasis on private ordering (as compared with court ordering) (WILLIAMSON, 1985, p. 18).

Muitas das teorias acerca do tema governança estão focadas em cadeias de produção na qual predomina uma empresa líder. É o caso da teoria, baseada em Williamson (1985), desenvolvida por Storper e Harrison (1991), na qual os autores avaliam como se ocorre a governança da atividade produtiva e, as relações entre empresas. Analisam a governança no contexto de relações de poder estabelecido num sistema de produção e de distribuição (SUZIGAN, GARCIA; FURTADO, 2007).

A governança constitui um processo contínuo capaz de abranger distintos interesses e realizar ações cooperativas, podendo se dar através de relações formais, de hierarquia, poder e obediência, bem como por acordos informais, colaborativos em ações hierárquicas. Os autores tratam o grau de hierarquia, governança e comando dentro das cadeias de produção e de distribuição. Neste contexto, a governança pode ocorrer através da interação entre os atores da cadeia ou através do mercado, via agentes. Nesse caso, a interação das empresas dependerá da divisão do trabalho entre produtores e fornecedores especializados, podendo gerar ganhos competitivos.

A taxonomia apresentada é composta por três critérios, a saber: a) as características da cadeia produtiva; b) a existência de aglomeração de empresa; e c) a estrutura de governança da rede de empresas. No tocante a tais critérios, Storper e Harrison (1991 p. 412) afirmam: “*We can now construct a rough typology of governance structures based on different combination of these forces [...]*”. Nesta tipologia existem um núcleo e um anel relacionados à empresa: o núcleo seria uma situação de assimetria, onde a hierarquia é acentuada; e o anel é simétrico e as decisões são conjuntas, não existindo a dominação de uma única empresa.

A partir das taxonomias foram criadas classificações baseadas em quatro tipos de sistemas de produção: i) *all ring-no core*: sistema de anel sem núcleo, onde não há uma empresa líder e nem hierarquias, a relação entre os agentes é simétrica. Não há líderes permanentes, a relação ocorre de forma análoga, ou seja, sem hierarquia entre os agentes; ii) *core-ring with coordinating firm*: sistema com núcleo e anel, empresa coordenadora, onde existe uma empresa dominante que não sobrevive sozinha, o que a deixa com influência limitada sobre as demais empresas. Existe uma assimetria entre os agentes que resulta em certo grau de hierarquia; iii) *core-ring with lead firm*: núcleo-anel com comando da firma, empresa líder, onde a empresa núcleo é independente; há grande hierarquia e assimetria entre os agentes e a empresa dominante dita a estratégia a ser utilizada. A firma líder é dominante, independente e comanda as estratégias, mas também há assimetrias entre os agentes; iv) *all core*: núcleo sem anel, onde todas as empresas estão situadas no núcleo, o que geralmente ocorre quando há integração vertical e total domínio de uma grande empresa verticalizada. A firma opta pela integração dos recursos produtivos (STORPER; HARRISON, 1991). O Quadro 2 apresenta as principais características das estruturas de governança exposta segundo esta perspectiva.

Quadro 2

Estruturas de governança e estruturas do sistema de produção segundo Storper e Harrison

Categoria	Características principais	Exemplos típicos
<i>All ring-no core</i> - Anel sem núcleo	Não há empresa líder sistemáticos: não há assimetrias entre as firmas	Distritos industriais italianos Vale do Silício
<i>Core-ring with coordinating firm</i> - sistema com núcleo e anel	Algum grau de hierarquia e assimetrias; firmas líderes influenciam (mas não determinam) o comportamento dos produtores.	Benetton Bosch
<i>Core-ring with lead firm</i> – núcleo-anel com comando da firma	Assimetrias e hierarquias; a firma líder determina as estratégias dos produtores.	GE, Westinghouse, Sony e Philips
<i>All core</i> – núcleo sem anel	Grande empresa verticalizada.	Firma integrada “williamsoniana”

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Storper e Harrison (1991, p. 412, 413).

Suzigan, Garcia e Furtado (2007) destacam que a argumentação de Storper e Harrison (1991) requer a complementaridade de outros elementos analíticos, como: i) as características da região, com destaque para a divisão do trabalho, o grau de hierarquia entre as empresas locais e as interações internas e externas; e ii) o contexto do mercado de trabalho, as capacitações local, as formas de governança externa às firmas e a qualidade das interações empresariais.

Storper e Harrison (1991) destacam que o tipo de governança *all ring-no core* suscita ligações mais duradouras que qualitativamente seriam relações de colaboração ou de simetrias. A proposta é que ocorra um poder bilateral compartilhado por duas empresas de dimensões diferentes, sendo que uma delas contribuiria para o enriquecimento mútuo com algo que a outra necessite, mas que não tem capacidade de fornecer de maneira eficaz. Para Suzigan, Garcia e Furtado (2007), este tipo de governança – anel sem núcleo, que sugere uma estrutura em que as assimetrias inexistem, dando lugar a uma relação de iguais, se demonstra utópica, pois a evolução do capitalismo costuma reforçar o poderio econômico de determinadas empresas, impondo desta forma relações hierárquicas perante os outros agentes que fazem parte da cadeia produtiva.

Em outro estudo, Humphrey e Schmitz (2000) apontam que governança trata-se de forma de organização que ocorre através de relações não comerciais ou extracomerciais. Esta atende a diferentes objetivos como: acesso aos mercados, facilidade rápida para potencializar a produção, distribuição de ganhos e oferta de assistência técnica. A governança possibilita as empresas no mercado terem conhecimentos compartilhados dos preços, das características dos bens que estão sendo comercializados e das práticas de produção para tomarem decisões racionais de compra e venda no mercado.

Humphrey e Schmitz (2000) expõem dois caminhos distintos ao desenvolvimento de empresas localizadas em aglomerados produtivos, o de cadeias de valor e o de *clusters*. No tocante as cadeias de valor, destacam o termo governança “[...] para expressar o fato de que algumas empresas dentro dessas cadeias estabelecem e/ou aplicam os parâmetros nos termos dos quais operam outras empresas dentro da cadeia [...]” (HUMPHREY; SCHMITZ, 2000, p. 5). A governança se inicia quando algumas empresas passam a trabalhar, de acordo com parâmetros estabelecidos, para outra empresa contratante. Há fraca cooperação local entre as empresas e sim cumprimento dos parâmetros fixados. Em relação aos *clusters*, a cooperação e associação são fundamentais para o desenvolvimento de produtos, processos e funcionamento. Em pauta, o objetivo de promoção da eficiência coletiva obtida por meio de interações entre os atores participantes, em determinado espaço territorial. O Quadro 3 apresenta a diferença dessas duas formas de governança.

Quadro 3

Governança e *upgrading*: cluster versus cadeia de valor de acordo com Humphrey e Schmitz:

	<i>Cluster</i>	Cadeias de valor
Governança dentro da localidade	Governança caracterizada por forte cooperação entre empresas, instituições públicas e privadas.	Fraca cooperação local entre empresas. Forte governança vertical.
Relações com o mundo externo	Através de ofertas em mercados internacionais. Canal desconhecido. Relações externas baseadas em <i>arm's length</i> transações. Risco atenuado por mecanismos locais.	Governança forte dentro da cadeia. Comércio internacional lidera a cadeia. Risco atenuado por relacionamento dentro da cadeia.
Desenvolvimento	Ênfase na melhoria incremental (<i>learning by doing</i>) e propagação de inovações através de interações no <i>cluster</i> . Centros de inovação locais desempenham um importante papel no desenvolvimento.	Desenvolvimento incremental nas cadeias possibilita através do <i>learning by doing</i> . Novos desafios na cadeia de valor por empresas líderes.
Desafio Competitivo	Promover a eficiência coletiva por meio de interações dentro do <i>cluster</i> .	Ter acesso às cadeias e desenvolvimento de acordo com grandes clientes.

FONTE: Humphrey e Schmitz (2000).

Os autores destacam, ainda, categorias de governança no contexto das atividades econômicas, expressas nas formas: privada, pública e público-privada. A governança local do tipo pública ocorre através da atuação do governo responsabilizando órgãos específicos a promover ações voltadas para o desenvolvimento local, com destaque para o desenvolvimento de centros de treinamento de mão-de-obra, de prestação de serviços tecnológicos e agências governamentais de desenvolvimento. A governança local privada pode assumir três tipos: rede, quase-hierárquica e hierárquica. A governança em rede é composta por empresas com portes semelhantes, não ocorrendo domínio de uma sobre a outra. A governança do tipo quase-hierárquica ocorre quando uma empresa é visivelmente subordinada à outra. A governança hierárquica, por sua vez, é representada por forte integração vertical ligada por vínculos de propriedade. Nesse caso, a empresa líder determina as regras, produtos e especificações. Enquanto, a governança público-privada constitui de arranjos institucionais voltados ao desenvolvimento de políticas locais e regionais, com propósito de melhorar as condições competitivas das empresas participantes no mercado.

Em complemento, Humphrey e Schmitz (2000) sistematizam os três tipos de governança privada citadas - redes, quase-hierárquica e hierárquica -, somados à outra, expressa por relações governada pelas forças de mercado, cujos aspectos determinantes se encontram no Quadro 4. Nesta última, relações com o mercado dentro de um limite definido, não há o exercício de colaboração entre produtor e comprador na definição do produto, quase sempre padronizado e com preço determinado segundo as forças da oferta e da demanda no mercado.

Quadro 4

Determinantes da governança em cadeias de valor segundo Humphrey e Schmitz:

Tipos de Governança	Determinantes
Relações com o mercado dentro de um limite definido. (<i>arm's length market relations</i>)	O comprador e o produtor não colaboram entre si na definição do produto. O produto é padrão. O produtor define o produto sem levar em conta as preferências do cliente. Baixos riscos para o comprador. O conhecimento dos compradores sobre o local pode surgir através da reputação dos produtores ou de um fabricante em particular.
Redes (<i>network</i>)	A cooperação entre os pares se dá mais ou menos igual. Este tipo de governança é mais comum quando, tanto o comprador quanto o produtor, se demonstram inovadores e tem tecnologias próximas. O risco é minimizado, pois o produtor costuma ter alto nível de competências. Estabelece uma relação de interdependência.
Quase-hierárquica (<i>quasi-hierarchy</i>)	Alto grau de controle do comprador sobre o produtor. O comprador define o produto. O comprador tende a perder desempenho caso os produtores não estejam à altura – qualidade, eficiência na entrega, controle estoque. A alta competência do produtor não é generalizada. Os compradores investem em produtores específicos e assim tentam amarrar sua cadeia.
Hierárquica (<i>hierarchy</i>)	Compradores têm propriedade direta nas operações. O comprador define o produto, que pode envolver a tecnologia do produtor. O risco de uma baixa <i>performance</i> aumenta para o fornecedor independente, se o comprador utilizar o atributo da qualidade da marca. Esses fatores o favorecem o controle direto do processo de produção.

FONTE: Humphrey e Schmitz (2000)

De uma forma geral, a governança se mostra relevante quando consegue, através de ações coordenadas, melhorar as estratégias do agrupamento produtivo, como fazer produtos com maior eficácia, aumentar a produção de produtos mais sofisticados em termos tecnológicos, alcançar um melhor desempenho no mercado global com o incremento das exportações (HUMPHREY; SCHMITZ, 2000).

Nos estudos sobre Novos Distritos Industriais (NDIs), Park e Markusen (1994 *apud* Markusen, 1995, p.15) definem distrito industrial como uma área espacialmente delimitada de empresas, sob uma nova orientação de atividade econômica de especialização e de exportação. Em outro trabalho, Markusen (1995) aponta que, para um distrito-indústria ser considerado bem sucedido, é necessário atender aos seguintes critérios: a) taxa de crescimento médio igual ou superior ao da região estudada; b) resposta positiva frente a crises, evitando falência e redução de postos de trabalho em meio a situações adversas; c) oferta de bons empregos, prevenção à concentração de renda e contenção de salários; d) participação ativa do trabalhador nos processos decisórios da empresa; e e) participação política regional.

Os NDIs se expressam nas seguintes formas: 1ª.) tipo marshalliano; 2ª.) centro-radial; 3ª.) plataforma industrial satélite; e 4ª.) suportado pelo Estado. Os distritos-industriais marshallianos são caracterizados por pequenas firmas com investimento e decisão local, cujas relações são marcadas por forte cooperação entre os agentes locais, intercâmbios entre fornecedores e consumidores intermediários e confiança entre os membros do distrito. Por sua vez, o distrito industrial centro radial é composto por empresas-chave que concentram, em torno de si, tanto fornecedores quanto atividades correlatas. É característica desse distrito uma grande empresa comprar de fornecedores locais ou externos e vender para mercados compostos por grandes compradores ou um número elevado de pequenos consumidores individuais. As economias internas de escopo e de escala são consideradas altas e as empresas líderes têm negócios de caráter global e não apenas na região. A

cooperação existente está focada na melhoria da qualidade da produção e nos ajustes em prazos de entrega e controle de estoques.

Enquanto, as plataformas satélites constituem de grandes empresas cuja sede - matriz, de onde emanam as decisões se encontram localizadas em outros locais - países. Podem ser encontradas em quase todos os países e surgem como alternativa a regiões fora dos grandes centros urbanos. Nas plataformas, as grandes empresas determinam os investimentos e as economias de escala são desde moderadas até altas. Observa-se que profissionais para ocuparem cargos como gerentes e supervisores são trazidos das empresas matrizes para as filiais, sendo que a mão-de-obra para atividades mais rotineiras é contratada na região. Por fim, os distritos ancorados pelo Estado apresentam características difíceis de definir, pois dependem do tipo de instituição local. Podem desenvolver-se a partir de uma universidade local que irradia o surgimento de empresas, ou mesmo de uma empresa estatal, que cria em torno de si inúmeras empresas fornecedoras especializadas. De forma geral, as características são próximas às encontradas nos distritos centro-radiais e não há muitos laços com a economia regional. O Quadro 5 expressa as principais características dos espaços industriais segundo Markusen (1995).

Quadro 5

Principais características dos espaços industriais conforme Markusen

Tipos de espaços industriais	Predominância	Economia de escala	Cooperação	Mercado de trabalho
NDI Marshalliano	MPEs com investimentos e decisões locais	Baixas	Somente local	Flexível
NDI Centro-Radial (<i>Hub and spoke</i>)	Grande firma coordena o processo produtivo em toda a cadeia	Altas	Entre empresas-chave (melhora de produtos e prazos de entrega)	Pouca transição de trabalhadores entre firmas
NDI Plataforma Industrial Satélite	A sede da empresa líder não é localizada no aglomerado. As decisões são externas ao aglomerado	Moderada a alta	Não ocorre	Alta rotatividade e Pouca transição de trabalhadores entre firmas
NDI suportado pelo Estado (<i>state-center</i>)	O desenvolvimento econômico regional ocorre a partir de alguma empresa estatal instalada na região.	Altas	Somente local	Pouca transição de trabalhadores

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Markusen (1995).

Outro estudo sobre governança em aglomerações produtivas organizadas na forma de *cluster* é desenvolvido por Mytelka e Farinelli (2000). Em tal estudo, a ênfase é dada à inovação como fator determinante para que empresas de pequeno porte se tornem competitivas, em determinado espaço local. Ressalta-se o papel fundamental da coordenação no desenvolvimento dos processos inovativos, cujas ações promovem vários benefícios como a redução de custos relacionados a informação e comunicação, diminuição de riscos associados à introdução de novos produtos e processos, facilidade de acesso a novos mercados, obtenção de mão-de-obra qualificada, entre outros. Nos *clusters*, desenvolvem-se capacidade local de aprender, de realizar parcerias e de

envolvimento de instituições destinadas a auxiliar as empresas, sobretudo as PMEs, a darem respostas às mudanças nas condições competitivas.

Mytelka e Farinelli (2000) em seus estudos apontam, também, duas formas de desenvolvimento dos *clusters*, a saber: i) as que ocorrem através do desenvolvimento espontâneo de empreendimentos; e ii) as que são induzidas por políticas públicas. O foco do estudo são os *clusters* espontâneos. Estes se dividem em informais, organizados e inovativos, cujas características são fundamentais para o exercício da governança, cuja síntese encontra-se no Quadro 6.

Quadro 6

Tipos de *cluster* e suas características de acordo com Mytelka e Farinelli

Tipos	Clusters espontâneos		
	Clusters informais	Clusters organizados	Clusters inovativos
Exemplos	Suame Magazine (Kumasi, Ghana)	Nnewi (Nigéria) Sialkot (Paquistão)	Jutland (Dinamarca) Belluno (Itália)
Liderança	Baixa	Baixa a média	Alta
Tamanho das firmas	Micro e Pequenas	Pequenas e médias	Pequenas, médias e grandes
Inovação	Baixa	Média	Alta
Confiança	Baixa	Alta	Alta
Especialização	Baixa	Média	Alta
Níveis de tecnologia	Baixa	Média	Média
Ligações	Algumas	Algumas	Extensa
Cooperação	Baixa	Algumas, não sustentadas	Alta
Competição	Alta	Alta	Média a alta
Novos produtos	Baixo a inexistente	Alguns	Continuo
Exportação	Baixa a inexistente	Média a alta	Alta

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Unctad (1998, p.7 *apud* MYTELKA; FARINELLI, 2000, p. 5).

Os *clusters* informais têm predomínio de MPEs com baixo nível de tecnologia, diminuta qualificação da mão-de-obra, reduzidos níveis de aprendizado e baixas barreiras à entrada. A coordenação e ligação entre empresas são baixas e o crescimento das mesmas é limitado; são baixos também os níveis de cooperação e de troca de informações. A infraestrutura dos *clusters* informais também tende a ser precária. Por sua vez, os *clusters* organizados têm como característica o processo de atividade coletiva, sobretudo através do fornecimento de infraestrutura, serviços e desenvolvimento de estruturas organizacionais capazes de buscar soluções para problemas comuns. As pequenas empresas são predominantes em *clusters* organizados; no entanto, elas tendem a ser tornar médias e melhorar seus níveis de competência através de treinamento e aprendizado. Por fim, têm-se os *clusters* inovativos, cujas características são: elevada capacidade gerencial, grande capacidade de adaptação a diferentes condições, alto nível de treinamento, mão-de-obra altamente qualificada e elevado grau de confiança e de cooperação.

No entendimento de pesquisadores da RedeSist, núcleo de pesquisa vinculado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a governança significa “o processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições ou de redes empresariais para alcançar objetivos discutidos e definidos coletivamente” (VILLELA; PINTO, 2009, p. 1068). Neste sentido, a governança deve sempre estar focada em alcançar os objetivos comuns do arranjo e beneficiar o maior número de empresas possível com suas iniciativas.

Para a RedeSist, o que define a estrutura de governança são as particularidades de cada aglomerado, podendo este variar de acordo com o modo de produção, padrão de concorrência,

aglomeração territorial, organização industrial e estrutura de conhecimento. Tal posicionamento decorre de análise empírica realizada em 26 arranjos e sistemas produtivos no Brasil, onde foram encontradas distintas formas de governança, congregadas em dois grandes blocos analíticos – hierárquica e redes – divididos segundo o grau de territorialidade e atendimento do mercado consumidor, conforme expressa o Quadro 7.

Quadro 7

Arranjos produtivos locais por tipo de governança, grau de territorialidade e mercados de destino de produção segundo a classificação da RedSist

Governança/ mercado destino da produção	Hierarquias		
	Alta Territorialidade	Média Territorialidade	Baixa Territorialidade
Mercado local		Metal mecânica (ES)	
Mercado nacional		Automobilístico (MG) Aço (ES)	
Mercado internacional	Aeronáutica (SP)	Fumo (RS) Cacau (BA)	
Governança/ mercado destino da produção	Redes		
	Alta Territorialidade	Média Territorialidade	Baixa Territorialidade
Mercado local		Couro e Calçados (PB)	Rochas Ornamentais (RJ)
Mercado nacional	Biotecnologia (MG) Software (RJ,SC) Móveis (SP) Soja (PR) Vinho(RS) Materiais Avançados (São Carlos)	Têxtil e vestuário (SC, RJ) Móveis (ES, MG, RS) Telecomunicações (Campinas, PR)	
Mercado internacional	Frutas Tropicais (NE) Cerâmica (SC)	Couros e Calçados (RS) Mármore e Granito (ES)	

FONTE: Cassiolato e Szapiro (2003, p. 47)

Nas formas de governança hierárquicas, a autoridade é internalizada dentro de grandes empresas, podendo coordenar as relações econômicas e tecnológicas do local. Neste contexto, a coordenação incide no local onde são desenvolvidas as atividades produtivas. As empresas atuam como âncora e geram formas de cooperação, pois estabelecem relações tanto técnicas quanto econômicas com os fornecedores locais. Por sua vez, a governança em forma de redes é caracterizada pela não existência de uma grande empresa coordenadora e pela aglomeração de MPEs que se relacionam entre si.

Por outro lado, dentro da governança na forma de redes são encontrados dois casos distintos, sendo que o primeiro é determinado pelo surgimento de MPEs locais a partir da existência de instituições científico-tecnológicas e de programas de incentivos públicos para o nascimento de novas empresas. No segundo caso, a estruturação do arranjo produtivo ocorre com base nas relações que se firmam no âmbito de cada setor de atividade econômica, tendo como características as que tradicionalmente figuram nos distritos industriais italianos.

4 Construção de um arcabouço de política de desenvolvimento para arranjos produtivos locais

As políticas de desenvolvimento constituem um importante instrumento de promoção dos arranjos produtivos locais. Segundo Suzigan *et al.* (2002) tais políticas possuem características que permitem alçá-las à condição de vetores de desenvolvimento, uma vez que atuam sobre aglomerações produtivas que constituem núcleos de desenvolvimento setorial e regional. Torna-se relevante considerar vários requerimentos para o desenho da política de desenvolvimento, dentre os quais: a) não padronizar as políticas diante dos distintos arranjos produtivos locais; b) considerar diferentes institucionalidades para a elaboração dos programas de ação; c) aproveitar as capacitações e especificidades locais; e d) dar ênfase na construção do conhecimento em prol de processos inovativos.

Considerando estes aspectos, a política de desenvolvimento voltada a fomentar e dinamizar os arranjos produtivos locais deve - segundo as contribuições de Campos *et al.* (2010), Suzigan *et al.* (2002), Botelho (1999) e Lastres *et al.* (2002) - pautar-se por:

- a) Conscientização da importância da ação sistêmica voltada para a cooperação que enseje tanto a competitividade empresarial quanto a capacitação social.

Desenvolver ações junto aos agentes, no propósito de demonstrar que a cooperação constitua fator importante na construção das condições competitivas. Para tanto, devem-se realizar seminários explicativos do significado e importância da cooperação no mercado, bem como promover eventos que divulguem as experiências bem-sucedidas.

- b) Busca de parceiros que possam complementar a estrutura dos arranjos produtivos locais, seja verticalmente, ao longo da cadeia de valor, seja horizontalmente, em cooperação com outros arranjos produtivos na mesma localização ou em outras regiões.

Criar condições institucionais voltadas a atrair fornecedores de insumos e de equipamentos e promover a construção de infraestrutura – energia, transporte –, bem como em cooperação com outros arranjos produtivos, em atendimento amplo, no propósito de aumentar as condições competitivas das empresas que se encontram em determinado espaço produtivo.

- c) Promoção do entendimento comum e criação de confiança mútua entre os participantes do arranjo produtivo local.

Criar ambiente institucional que possa gerar entendimento comum e aumento da confiança entre os atores participantes, a partir de divulgação dos programas de desenvolvimento, bem como de suas formas de promoção, tais como programas específicos de crédito, financiamento, capacitação empresarial, dentre outros.

- d) Estabelecimento de condições para atendimento de demandas que complementam recursos requeridos no sistema produtivo.

Desenvolver infraestrutura que disponibilize métodos de produção mais atualizados (sistemas CAD) e de contratação compartilhada de serviços (*design, marketing, software, comércio*

internacional e consultoria em engenharia da produção) para as empresas participantes dos arranjos produtivos locais.

- e) Articulação entre as esferas do sistema de produção e do sistema de conhecimento presentes no arranjo produtivo local.

Possibilitar que o sistema de produção - estrutura produtiva composta pela divisão do trabalho, tamanho e número de empresas, tecnologias empregadas e produtos fabricados, etc. – mantenha interação com o sistema de conhecimento - estruturas e dinâmicas de aprendizagem tecnológica, técnica e organizacional; infraestruturas de tecnologia, conhecimento e de treinamento, etc. A junção dos sistemas de produção e de conhecimento possibilita maiores condições para o desenvolvimento inovativo nos arranjos produtivos locais.

Considerando tais aspectos, sugerem-se passos a serem seguidos para o desenho e avaliação das políticas de desenvolvimento de arranjos produtivos locais, considerando, em grande medida, as observações contidas em estudo organizado Campos *et al.* (2010) e Vargas *et al.* (2011):

- 1º) Estrutura institucional voltada ao desenvolvimento e ao planejamento regional.

Conhecer os órgãos – secretarias, departamentos e câmaras - encarregados de promoção do desenvolvimento regional, assim como ter presente os planos de desenvolvimento governamentais - estaduais e regionais – em suas diretrizes, estratégias e ações. Da mesma forma, é importante identificar as organizações associativas da sociedade- associações classes, fóruns de discussão – e as ações desejadas para o desenvolvimento regional.

- 2º) Órgãos com ações pró-desenvolvimento de arranjos produtivos locais: conceito, identificação e políticas desenvolvidas.

Identificar as organizações, quanto a natureza, áreas de atuação e formas de participação no apoio dos arranjos produtivos locais. Considerando a existência de diferentes conceitos, deve-se caracterizar o conceito empreendido nos órgãos que dedicam apoio à concentração de empresas em determinado espaço territorial. Da mesma forma, deve-se conhecer os critérios utilizados na identificação dos arranjos produtivos – número de empresas e trabalhadores, especialização produtiva, etc -, assim como apontar as políticas de desenvolvimento em suas diretrizes, ações empreendidas e resultados alcançados.

- 3º) Identificação, atividades e localização dos arranjos produtivos locais.

Estabelecer critérios de classificação e avaliação da natureza produtiva – critérios quantitativos e qualitativos – com o propósito de avaliar as estruturas produtivas, as dinâmicas competitivas e as externalidades, pois estas criam diferentes demandas para a ação política.

- 4º) Levantamento das políticas desenvolvidas pelos órgãos governamentais e não-governamentais.

Realizar levantamento das políticas desenvolvidas e fazer entrevistas com técnicos das instituições em geral promotoras de políticas de desenvolvimento para arranjos produtivos locais.

- 5º) Avaliação das políticas e ações desenvolvidas.

Promover avaliação das políticas – programas executados, recursos para implementação, resultados alcançados e quadro de deficiências e potencialidades para o desenvolvimento de arranjos produtivos locais. Em pauta várias questões: a) Ações institucionais são conjuntas ou isoladas?; b) Órgãos possuem autonomia na formulação e execução das políticas?; c) Os tipos e os formatos das políticas são adequados?; e d) As regiões e atividades produtivas afetadas pelas políticas em suas dimensões possibilitam uma visualização conjunta?

6º) Estratégia para desenvolvimento de política de desenvolvimento.

Definir uma estratégia estadual de estímulo aos arranjos produtivos locais, articulada com plano e áreas de atuação do governo em suas secretarias, assim como formular e implementar a estratégia estadual de política para arranjos produtivos locais, no contexto de uma rede estadual desta forma de organização produtiva. Realizar acompanhamento e avaliação do desempenho dos arranjos produtivos locais, em termos econômicos, sociais e institucionais.

Quadro 8

Formulação, execução e avaliação de política de desenvolvimento para arranjos produtivos locais

1. Formulação e Execução	2. Acompanhamento e Avaliação	3. Evolução e Desempenho de APLs
Convergência com os programas de desenvolvimento das diferentes escalas governamentais	Grau de efetividade e impactos	Dimensão produtiva e sistêmica
Articulação e complementaridade de políticas e ações	Adensamento produtivo	Dimensão da infraestrutura institucional
Incorporação da abordagem sistêmica	Processos coletivos e sinérgicos	Dimensão da infraestrutura do conhecimento
	Geração, uso e difusão de conhecimentos e inovação	Dimensão da aprendizagem, cooperação e inovação
	Inclusão produtiva e redução de Desigualdades	Dimensão social
	Sustentabilidade socioambiental	

FONTE: Vargas (2011).

Congregando tais itens, alcança-se, de forma sintética, o caminho a ser seguido para formulação, execução e avaliação de políticas para arranjos produtivos, expresso no Quadro 8. Neste ressalta-se a importância da convergência com os demais programas de governo, assim como o requerimento do acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas, desde as relacionadas ao processo produtivo, criação e difusão do conhecimento e inovação à preocupação com a sustentabilidade socioambiental. Da mesma forma, é recomendado levar em consideração diferentes dimensões no processo evolutivo dos arranjos produtivos: sistêmico, infraestrutural, inovativo e social.

5 Considerações finais

A concentração de empresas especializadas em determinado espaço geográfico tem possibilitado avanços no sistema produtivo mundial, em consonância com o paradigma técnico-produtivo que elege a terceirização e a flexibilidade produtiva como características fundamentais. Tal

organização produtiva amplia a possibilidade de ocorrência de maior adensamento da divisão do trabalho no local, conduz ao melhor aproveitamento das economias de aglomeração postas em termos de redução dos custos e aumento da rentabilidade empresarial, bem como cria condições para o exercício de práticas cooperativas, que no limite permitem desenvolver ações estratégicas de longo alcance de forma conjunta.

No curso do desenvolvimento das aglomerações produtivas, os estudos apresentaram diferentes terminologias como distrito industrial, *cluster*, arranjo produtivo, entre outras. Em cada conceito, há marcas relevantes para o melhor entendimento das aglomerações produtivas. Particularmente neste trabalho, as terminologias expressam aspectos norteadores de cada concepção: na primeira, a importância das economias internas e externas; na segunda, a relevância do processo de cooperação fundado em aspectos sócio-culturais historicamente constituídos e, na terceira, a magnitude das interações reinantes entre os atores gerando condições para o desenvolvimento de processos inovativos.

Da mesma forma, os estudos apontam distintas formas de gestão das relações produtivas e transacionais entre as empresas e instituições nos aglomerados produtivos. Estão presentes nas abordagens que citam a existência de várias formas de expressão de aglomeração, dentre as quais o distrito industrial, como fazem Storper e Harrison (1991) e Markusen (1995); assim como no entendimento de organização de empresas na forma *cluster*, como expressam Humphrey e Schimitz (2000) e Mytelka e Farinelli (2000); da mesma forma, no tratamento dos arranjos produtivos localizados realizado por pesquisadores da RedeSist sob coordenação de Cassiolato e Lastres. Importante reter que, nos estudos, aponta-se a inexistência de uma forma única de governança, mas, ao contrário, a existência de várias formas de gestão, ditadas por aspectos como estrutura da indústria, padrão de concorrência, arranjo institucional público e privado, entre outros aspectos presentes no segmento produtivo e no espaço territorial.

Os principais avanços indicativos de políticas de desenvolvimento têm ocorrido segundo o tratamento teórico-analítico dos arranjos produtivos locais, ainda que seja possível coletar elementos de promoção em outras abordagens. Considerando esta principal referência, registra-se que a política de desenvolvimento regional com foco em arranjos produtivos locais deve estar integrada no conjunto de uma política maior, ditada pela estrutura governamental. Neste contexto, devem ser focados aspectos não somente da produção, mas também no âmbito da geração e difusão do conhecimento para desenvolvimento de processos inovativos. Por sua vez, as políticas de desenvolvimento devem ser desenhadas e implementadas, com o compromisso de serem sistematicamente avaliadas em termos de desempenho. A avaliação dos resultados alcançados permite verificar se os objetivos e metas estão sendo alcançados, assim como abre possibilidade de correção de rumos, permitindo traçar novos encaminhamentos.

Referências

BECATTINI, G. O distrito marshalliano: uma noção socioeconômica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). **As regiões ganhadoras: distritos e redes, paradigmas da geografia econômica**. Oeiras (Portugal): Celta, 1994.

- BOTELHO, M. R. **Políticas de apoio às pequenas empresas industriais no Brasil**: uma avaliação a partir da experiência internacional. Campinas: Unicamp, 1999.
- CAMPOS, R. R. Ampliando espaços de aprendizagem: um foco para políticas de estímulos aos arranjos produtivos locais. In: MANSUR, C.; THEIS, I. **Desenvolvimento regional** – abordagens contemporâneas. Blumenau: Edifurb, 2009. p. 45-62.
- CAMPOS, R. R. *et al.* **Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no sul, sudeste e centro-oeste do Brasil**. Rio de Janeiro: E-papers. 2010.
- CÁRIO, S. A. F.; VAZQUEZ, F. F.; ALMEIDA, C. C. R. Formas de conhecimento e mecanismos de aprendizagem tecnológica: contribuição analítica para os estudos sobre aglomerações produtivas localizadas. In: MANSUR, C.; THEIS, I. **Desenvolvimento regional** – abordagens contemporâneas. Blumenau: Edifurb, 2009. p. 63-84.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de MPes. In: LASTRES M. H.; CASSIOLATO J. E.; MACIEL M. L.(Org.) **Pequena empresa**: cooperação e desenvolvimento local.. Rio de Janeiro: Relume, 2003. p. 21-34.
- CASSIOLATO J. E.; SZAPIRO M. Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES M. H.; CASSIOLATO J. E.; MACIEL M. L (Org.). **Pequena empresa**: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume, 2003. p. 35-50.
- COASE, R. The nature of the firm. **Economica**, New Series, v. 4, n. 16, p. 386-405, Nov. 1937.
- ENDERLE, R.; GUERRERO, G.; CARIO, S. A. F. A gênese da organização industrial localizada e seu papel contemporâneo na inserção das micro e pequenas empresas. **Revista de Negócios**. Blumenau: FURB, v. 10, n. 4, p. 230-324, out./dez. 2005.
- HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. **Governance and upgrading**: linking industrial cluster and global value chain research. Brighton, UK :University of Sussex, 2000. (IDS Working Paper 120).
- ____; _____. Governance in global value chain. **IDS Bulletin**, Brighton,UK,.v. 32., n. 3, 2001.
- LASTRES, H. M. M.*et al.* **Interagir para competir**: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil. Brasília: SEBRAE/FINEP/CNPq, 2002.
- MALERBA, F. Learnig by firms and incremental technical change. **Economic Journal**, v. 102, n. 403, p. 845-859, Jull., 1992.
- MARKUSEN, A., Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 9–44, dez. 1995.
- MARSHALL, A. **Princípios de economia**: tratado introdutório. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MINUZZI J.; CASAROTTO F. N.; SANTOS C. F. P. Relações entre os valores e a liderança responsável em APLs. **Revista TECAP**, v. 3, n. 3, p. 17-23, 2009.
- MYTELKA, L.; FARINELLI, F. **Local Clusters, Innovation Systems and Sustained Competitiveness**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.
- NICOLAU, J. A.; CÁRIO, S. F. A. **Estruturas de governança em arranjos produtivos locais no Brasil**: um estudo empírico. Florianópolis: UFSC, 2006.
- SANTOS, G. A. G. *et al.*. Arranjos produtivos locais e desenvolvimento: versão preliminar. In: BNDES Seminários. **Arranjos Produtivos Locais como Instrumento de Desenvolvimento**, 26-27 outubro 2004a.
- SCHEFFER, J.; CARIO, S. A. F.; ENDERLE, R. A. E. Tratamento teórico-analítico sobre empresas de pequeno porte organizadas na forma de aglomerações produtivas localizadas. **Revista Textos de Economia**, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 49-77, jul./dez.2006.
- SCHMITZ, H. Eficiência coletiva: caminho de crescimento para a indústria de pequeno porte. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 164-200, 1997.
- SCHMITZ, H.; NADVI, K. Clustering and industrialization: introduction. **World Development**, v. 27, n. 9, p. 71-90, Sept. 1999.

SENGENBERGER, W.; PIKE, F. Distritos industriais e recuperação econômica local: questões de pesquisa e política. In: COCCO, G. et al. **Empresários e Empregos nos nossos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibility, hierarchy and regional development: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. **Research Policy**, North-Holland, v. 20, n. 199, p. 407-422, 1991.

SUZIGAN, W. et al. Governança de sistemas de MPME's em Clusters industriais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS PARA SISTEMAS PRODUTIVOS LOCAIS DE MPME'S, Rio de Janeiro, 2002. **Anais...** Rio de Janeiro, 2002.

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

VARGAS, M. et al. **Implementação e avaliação de políticas para arranjos produtivos locais: Proposta de modelo analítico e classificatório**. Rio de Janeiro : UFRJ; Instituto de Economia, 2011.

VILLELA, L. E; PINTO, M. C. S. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no Estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, n. 5, p.1067-1089, set./out. 2009.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: Free , 1985.

____. The economics of governance. **American Economic Review**, v. 95, n. 2, p.1-18, May 2005.