

A ENDOGENEIZAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL E LOCAL

Jair do Amaral Filho

Doutor em Economia; professor titular de
Desenvolvimento Econômico; professor do
CAEN, da Universidade Federal do Ceará – UFC,
e diretor de PGD do Centro de Estratégias de
Desenvolvimento do Estado do Ceará – CED.

ipea

RESUMO

É hoje bastante conhecido o processo de endogeneização nas teorias macroeconômicas de crescimento. Esse processo, todavia, é bem menos conhecido no campo das teorias de desenvolvimento econômico regional, embora tenha sido muito importante. Sem a pretensão de esgotar o assunto, este trabalho investiga o exercício realizado pelos pesquisadores no sentido de endogeneizar o desenvolvimento regional e de apontar novas estratégias de desenvolvimento regional e local. Na investigação procurou-se estabelecer uma ponte entre autores da corrente da economia imperfeita, que romperam com a “teoria da localização tradicional”, e os autores evolucionistas e institucionalistas, os quais se debruçaram nos estudos dos novos fenômenos e modelos de desenvolvimento regional e local, tais como os dos distritos industriais. O objetivo é verificar as novas formas de desenvolvimento local e regional, bem como os instrumentos de ações públicas e privadas.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos as teorias de desenvolvimento regional sofreram grandes transformações, de um lado provocadas pela crise e pelo declínio de muitas regiões tradicionalmente industriais e, de outro, pela emergência de regiões portadoras de novos paradigmas industriais.

Esse fenômeno está associado às mudanças radicais nas formas e nos modos de produção e de organização industriais, bem como à globalização e à abertura das economias nacionais. Quanto ao primeiro fenômeno devem ser considerados os aspectos da flexibilização e da descentralização, dentro e fora das organizações, os quais ocasionam impactos importantes em termos de reestruturação funcional do espaço. Quanto ao segundo fenômeno, esse tem provocado impactos consideráveis sobre os custos e sobre os preços relativos das empresas, as quais têm levado cada vez mais em conta fatores locais em suas estratégias de competitividade.

O que tem sido observado, desde o fim da década de 1980, é que, ao mesmo tempo em que ocorre um movimento de extroversão por parte das empresas (subcontratações, alianças e fusões) e dos países (abertura comercial e aumento do volume do capital em circulação mundial), as regiões no inte-

ipea

rior dos países vêm mostrando um movimento de endogeneização, tanto das decisões relacionadas ao seu destino quanto do uso dos meios e dos recursos utilizados no processo econômico. Isso mostra que a organização territorial deixou de ter um papel passivo para exercer um papel ativo diante da organização industrial.

O objetivo deste trabalho é investigar as repercussões dessas transformações sobre as teorias de desenvolvimento econômico regional. Essa investigação focaliza principalmente o processo de incorporação da questão da endogeneização por parte das teorias de desenvolvimento regional, numa proposta em que se procura estabelecer uma ponte entre autores da corrente da economia imperfeita, que romperam com a “teoria da localização tradicional”, e autores evolucionistas e institucionalistas, que se debruçaram nos estudos dos novos fenômenos e modelos de desenvolvimento regionais, tais como os de distritos industriais italianos.

Este trabalho está dividido da seguinte maneira: além desta seção introdutória as três a seguir descritas, a seção da conclusão e a da bibliografia. Na seção 2 serão apresentados e analisados os paradigmas surgidos e discutidos recentemente no campo da economia regional, os quais são marcados pelo aspecto endógeno das fontes de desenvolvimento; na seção 3 serão apresentados alguns dos desdobramentos desses novos paradigmas, representados pelo novo papel do Estado local e pelas novas estratégias de desenvolvimento regional e local; e na seção 4 serão apontadas as principais convergências encontradas entre as (três) estratégias (ou conceitos) de desenvolvimento regional e local.

2 NOVOS PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO NA ECONOMIA REGIONAL

Do ponto de vista regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região.

Para facilitar o entendimento dos próximos parágrafos há que se salientar, primeiramente, que o caráter endógeno desse processo não tem um sentido autocentrado na própria região ou no local, e, em segundo lugar, que seus fatores propulsores podem ser vistos tanto pelo lado da endogeneização da poupança, ou do excedente, como pelo lado da acumulação do conhecimento, das inovações e das competências tecnológicas, com repercussões sobre o cres-

cimento da produtividade dos fatores. Como assinala Malinvaud (1993) ao analisar a contribuição das novas teorias de crescimento (endógeno), esse segundo ângulo de ver o crescimento é o aspecto mais interessante no conjunto dos modelos recentes de crescimento.

Como se sabe, essas questões – da concentração e da aglomeração – ocupam lugar central nas teorias e nos modelos tradicionais de localização industrial, em grande parte de origem alemã, que dominaram a Ciência Econômica Regional até recentemente. Essas teorias estão relacionadas a autores tais como: Von Thünen, Weber, Preddöl, Cristaller, Lösch e Isard.¹ Mas, e como sugerem Arthur (1994) e Krugman (1991a; 1995a; 1996), apesar desse domínio as citadas teorias encontram limites ao tentar explicar o processo de localização e de endogeneização regional porque, em razão da sua escolha metodológica, não conseguem apreender a complexidade dos processos concretos e dinâmicos da concentração das atividades econômicas sobre um determinado espaço.

Imbuídas de “astúcias geométricas continuadas de triângulos e losangos” [Krugman, 1991a, 1995a], as teorias tradicionais estão desprovidas do mecanismo dinâmico do auto-reforço endógeno (*self-organisation*) formado pelas economias externas propagadas por tecidos criados pela aglomeração industrial sem que as empresas tenham controle disso. Como observam os dois autores citados, essas teorias são muito estáticas por se limitarem a quantificar os custos e os lucros a fim de assim definirem a localização ótima da firma numa determinada região.

A hegemonia dessas teorias no campo da Ciência Econômica Regional não se deu, no entanto, sem rivalidades. Durante a década de 1950 desenvolveram-se conceitos e estratégias de desenvolvimento regional aparentemente mais atraentes, os quais chamaram a atenção dos sistemas de planejamento nos anos 1960. Destacam-se aí três conceitos-chaves. O primeiro, o conceito de “pólo de crescimento” [Perroux, 1955]; o segundo, o conceito de “causação circular cumulativa” [Myrdal, 1957]; e, o terceiro, o conceito de “efeitos para trás e para frente” [Hirschman, 1958]. Seguindo as trilhas criadas pelos pioneiros das teorias de desenvolvimento econômico (Nurkse, Rosenstein-Rodan, etc.), esses três autores passaram a dar maior ênfase aos fatores dinâmicos da aglomeração, na medida em que incorporaram como fator de localização a “complementaridade” entre firmas e setores, assim como a noção de economia de escala mínima da firma. Poderia ser visto, nesse ponto, uma certa conside-

¹ Para uma revisão dessas teorias, ver, por exemplo, Richardson (1969).

ipea

ração à preocupação com “economias externas”, embora essa se dê com caráter mais “tecnológico” (ou técnico).²

Autores como Arthur e Krugman vêm nesses últimos conceitos um caminho mais promissor, para que se chegue a uma teoria mais convincente sobre a localização industrial, do que o proposto pela escola alemã. Krugman (1995a) chega a afirmar que as idéias de Myrdal e de Hirschman não eram novas mas marcaram muito, principalmente por seu estilo e por sua metodologia. Contudo, segundo Krugman (1995a), eles não puderam resistir à concorrência das teorias estáticas porque seus autores abandonaram o esforço de formalizá-las. Para esse autor, uma teoria econômica é feita de uma “coleção de modelos”, e, como isso faltou para os conceitos de “efeitos para trás e para frente” e de “causação circular”, tais conceitos caíram em desuso.

Considerando, de um lado, a força das idéias de Myrdal e de Hirschman e, de outro, a fragilidade formal delas, causada pela falta de uma modelização, autores do porte de Arthur (1994) e de Krugman (1991a; 1995a; 1996) empenharam-se³ para refazer a teoria da localização e para devolver à Economia Regional seu devido lugar no *mainstream* da Ciência Econômica, porém sem menosprezar a importância dos “custos de transporte” tão caros aos representantes da “escola alemã”. Para isso incorporaram as idéias marshallianas de “economias externas”, e isso não apenas no sentido pecuniário, mas também no tecnológico. Além disso, encararam de frente a discussão tabu dos rendimentos crescentes e lançaram mão de poderosos instrumentos matemáticos usados no tratamento de sistemas complexos para formalizar seus modelos. O resultado final é que a existência de custo de transporte baixo, de rendimentos crescentes e de uma intensa demanda local contribui para a perenização de uma certa aglomeração industrial [Lecoq, 1995].

² Separaram-se as “economias externas” em duas partes [Catin, 1994]: economias externas pecuniárias e economias externas tecnológicas. A diferença entre os dois tipos está no fato de a primeira ser transmitida via mercado, mediante a intermediação dos preços, e a segunda não; essa é transmitida diretamente pelas empresas. Ainda segundo Catin, nas definições mais recentes consta que as externalidades tecnológicas se caracterizam pela ausência de controles sobre as quantidades recebidas dessas externalidades (positivos ou negativos), e sobre a decisão do agente que as emite. Segundo Scitovsky (1969), a rigor as economias externas pecuniárias não se verificam na teoria do equilíbrio. Embora Perroux, Myrdal e Hirschman não fossem filiados à teoria do equilíbrio, seus conceitos tinham uma certa influência das economias externas tecnológicas definidas por Meade como interdependências entre os produtores.

³ O empenho desses autores parece fazer parte de um movimento, observado a partir da segunda metade dos anos 1980, no sentido de se atualizar e de se formalizar alguns conceitos da chamada high development theory dos anos 1950. Ponto marcante desse movimento é o trabalho de Murphy, Shleifer & Vishny (1989) a propósito do conceito de “Big Push”, de Rosenstein-Rodan.

Interessante registrar que uma tentativa parecida, embora de muito menos repercussão, foi feita por Kaldor (1970), por ocasião da *Fifth annual Scottish Economic Society Lecture*, na University of Aberdeen. Nessa tentativa, Kaldor procurou relacionar o conceito de “rendimentos crescentes”, desenvolvido por Young (1928), com o conceito de “causação circular” de Myrdal (1957). As tentativas assemelham-se, pois ambas procuraram libertar-se da visão comum segundo a qual crescimento é sinônimo de crescimento do produto. Diferentemente dessa abordagem visualiza-se, portanto, o crescimento da produtividade. No entanto, enquanto Young (1928) e Kaldor (1970) privilegiaram o tamanho do mercado e a divisão do trabalho como fontes (smithianas) do crescimento da produtividade, Krugman (1991a) passaria a privilegiar as externalidades marshallianas e daria mais atenção à proximidade espacial e aos fatores relacionais.

A volta a Marshall (1919 e 1982) está claramente presente em Krugman, em seu clássico *Geography and Trade* (1991a), no qual ele considera três fatores de externalidades marshallianas para explicar o fenômeno da localização industrial: concentração do mercado de trabalho, insumos intermediários e externalidades tecnológicas. O autor ilustra suas teses com vários estudos de casos americanos, entre os quais o caso do Silicon Valley, mostrando assim, que muitos deles foram produtos do “acidente histórico” mas tiveram em seu processo a combinação desses três fatores.

Como enfatiza o autor, o mais importante a reter do acidente inicial não é o fato em si, mas a “natureza do processo cumulativo”, que permite que tal acidente se propague de maneira ampla e duradoura. Nesse caso, os registros históricos mostram dois elementos: primeiro, que o processo cumulativo é penetrante, e, segundo, que os fatores “concentração do mercado de trabalho” e “oferta de insumos especializados” desempenham papel importante no processo.

O retorno ao argumento das externalidades dinâmicas e a redescoberta de Marshall são também importantes no campo dos economistas evolucionistas e institucionalistas (Becattini, Pyke, Sengenberger, Storper, Schmitz, etc.), como será visto em outras passagens deste trabalho. No entanto, esses últimos tomam uma certa distância de autores como Krugman na medida em que consideram também, em suas análises, o papel dos agentes locais (“atores”, “protagonistas”) na organização dos fatores e na coordenação do processo cumulativo. Entretanto, ao investigar com mais cuidado, vamos observar que Krugman (1991a, 1991b) não deixa o seu modelo totalmente ao sabor do indeterminismo, pois, ao considerar o papel da história (“condições iniciais”) como um importante fator determinante no desenvolvimento, ele passa a considerar também o papel das “antecipações” dos agentes locais sobre o comportamento futuro da economia local. A grande diferença é que Krugman faz passar essas antecipações por meio

ipea

do sistema de preços e do mercado, e os evolucionistas e institucionalistas passam-nas por meio da interação e da coordenação entre os agentes.

Na literatura evolucionista e institucionalista recente, o debate sobre o fenômeno do desenvolvimento regional/local endógeno tem-se dividido em duas grandes tendências: uma de natureza indutiva e outra considerada dedutiva [Federwisch e Zoller, 1986]. Os da primeira tendência, mais descritivos, partem de estudos específicos para mostrar as particularidades das condições determinantes de cada caso de desenvolvimento local. Os da segunda partem comumente de postulados mais gerais sobre a dinâmica das organizações territoriais descentralizadas. Nessa segunda corrente encontram-se, por exemplo, autores que defendem a tese da crise do sistema produtivo fordista, baseado na produção em grande escala, e o conseqüente renascimento das vantagens da pequena produção baseada na produção flexível. Associada a essa tese a referência mais marcante foi, sem dúvida, o livro de Piore e Sabel (1984), intitulado *The second industrial divide: possibilities for prosperity*.

É interessante notar que há um certo consenso, entre estas duas tendências, em reconhecer que há alguns anos estaria havendo uma *abertura de janelas de oportunidades* para que regiões e locais fora dos grandes eixos de aglomeração fordista, ou fora da dualidade centro-periferia, pudessem engendrar processos de desenvolvimento.⁴ Associados a essa linha estão os autores que defendem políticas de implantação de distritos industriais do tipo marshalliano, os quais têm como maior fonte de inspiração os distritos industriais surgidos em determinadas regiões da Itália. Por outro ângulo estão aqueles autores que, preocupados com o declínio de várias regiões tradicionalmente industriais, passaram a defender iniciativas de reestruturação ou de estruturação regional baseadas na “alta tecnologia” ou na intensificação das inovações.⁵

O aspecto novo desse debate, que podemos promover entre adeptos da economia imperfeita e a grande corrente dos evolucionistas e institucionalistas, e o qual traz à luz um novo paradigma de desenvolvimento regional endógeno, está na refutação do indeterminismo do processo de desenvolvimento regional ou local, o que pode ser visto no papel da “história”, como também nas “antecipações” e nas “ações dos protagonistas locais”. Por essa última ótica, a definição do modelo de

⁴ Esse é um ponto de controvérsia porque há uma corrente [Veltz, 1996], por exemplo] que entende que não só a grande produção se adaptou à produção flexível, como também a globalização das economias deverá provocar um processo de concentração e de polarização regionais, e, nesse último aspecto, haveria uma situação em que as regiões desenvolvidas de um país tenderiam a intensificar as ligações entre elas próprias ou delas com regiões desenvolvidas de outros países.

⁵ Entendemos que o conceito de “alta tecnologia” não está limitado apenas aos setores específicos e emergentes de ponta (informática, microeletrônica, etc.), ele abrange também a maioria dos setores e das atividades econômicas, mesmo aqueles considerados “tradicionais”.

desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais por meio do planejamento centralizado ou das forças puras do mercado.

Mais do que isso, o aspecto novo trazido pelas novas abordagens na Economia Regional está na recuperação vigorosa das noções de intertemporalidade e de irreversibilidade na trajetória do desenvolvimento econômico. O que significa dizer que o passado influencia o presente, que esse influencia o futuro (intertemporalidade), que as propriedades do tempo zero não coincidem com as propriedades do tempo um, e assim sucessivamente (irreversibilidade), de tal forma que a situação de equilíbrio no tempo zero dificilmente será recuperada no tempo um, tal como preconizado por Schumpeter (1982).

Como resultado, a estruturação do modelo alternativo de desenvolvimento regional, como sugerido por evolucionistas e institucionalistas, é realizada por meio de um processo, já definido por Boisier (1988), de “organização social regional” ou, como o define Schmitz (1997), de “ação coletiva”. Esse processo tem como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais; ampliação que coloca nas mãos desses o destino da economia local ou regional. Com base em valores tácitos ou subjacentes, os atores locais podem antecipar ou precipitar um “acidente histórico” positivo; podem evitar um “acidente histórico” negativo; assim como podem coordenar um processo em curso. É certo que a importância da história (condições iniciais) e das externalidades dinâmicas estão presentes tanto em Krugman quanto nos evolucionistas e institucionalistas. No entanto, esses últimos reservam um lugar especial às estruturas sociais e às escolhas políticas.

A abordagem mais abrangente realizada por essa última corrente é possível, tendo-se em vista que ela toma um caminho metodológico semelhante àquele trilhado por Albert O. Hirschman, o qual pode ser caracterizado como um caminho holístico, sistêmico e evolutivo.⁶ Nesse sentido, pode-se dizer que essa abordagem toma (como também o fez H. Simon) certa distância em relação aos pressupostos da “racionalidade econômica pura”, não aceitando, portanto, os preços e os mercados como os únicos mecanismos sociais de transmissão de informação ativa [Nelson e Winder, 1982].

O modelo alternativo de desenvolvimento sugerido pelas correntes examinadas pode ser definido como um modelo endógeno construído “de baixo para cima”, ou seja, que parte das potencialidades socioeconômicas originais

⁶ Segundo Wilber e Francis (1988), “A metodologia de Hirschman é holística porque tem como foco primário as relações entre as partes de um sistema e o todo. É sistêmica porque aquelas partes constituem um todo coerente e podem ser entendidas, tão somente, nos termos do todo. O método de Hirschman é evolutivo porque as mudanças do padrão de relações são vistas como a própria essência da realidade social. Há uma interconexão entre os elementos que formam o sistema econômico e o contexto social e político em que esses elementos funcionam”.

ipea

do local, em vez de como um modelo de desenvolvimento “de cima para baixo”, isto é, que parte do planejamento e da intervenção conduzidos pelo Estado nacional.⁷ Essa última modalidade, a qual ser associada àqueles casos de implantação de grandes projetos estruturantes, a qual procura satisfazer a coerência de uma matriz de insumo – produto nacional.

Um outro aspecto desse modelo está associado ao perfil e à estrutura do sistema produtivo local, ou seja, a um sistema com coerência interna, aderência ao local e sintonia com o movimento mundial dos fatores. Como ilustração, e segundo Garofoli (1992) – um dos muitos autores que estudaram a constituição de modelos endógenos de desenvolvimento, em especial na Itália –, entre os modelos de desenvolvimento endógeno os casos mais interessantes e paradigmáticos são aqueles constituídos pelos sistemas de pequenas empresas ou de pequenos empreendimentos circunscritos a um território (do tipo território-sistema ou distrito industrial). Trata-se de sistemas que produzem verdadeiras “intensificações localizadas” de economias externas, que determinam intensas aglomerações de empresas, fabricando o mesmo produto ou gravitando em torno de uma produção “típica”.

Ainda segundo Garofoli, o grau de autonomia (comercial, tecnológica e financeira) desses sistemas é particularmente importante, e essa autonomia relativa é consequência de numerosas inter-relações entre as empresas e os diferentes setores produtivos locais, e também entre o sistema produtivo, o ambiente e o contexto locais. Isso pode ser entendido, ainda conforme a opinião do autor citado, como “meio” ou conjunto de fatores históricos, sociais e culturais sedimentados na comunidade e nas instituições locais.

Há que se notar que as definições de Garofoli, para um modelo produtivo de desenvolvimento endógeno, estão fortemente influenciadas pela realidade da terceira Itália, o que não significa que possam ser generalizadas para todas as regiões ou para todas as situações. Na subseção 3.2 vamos ver que, quando se trata de estratégia de desenvolvimento regional endógeno, os caminhos são plenos de nuances.

3 DESDOBRAMENTOS DOS NOVOS PARADIGMAS

3.1 O Novo Papel para o Estado Local

Não há propriamente uma nova teoria do Estado que tenha sido produzida no debate acerca da nova economia regional. Há, no entanto, novas interpretações para as funções do Estado, tendo-se em vista sua segmentação e também as parcerias estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil. Como vimos na seção anterior, um dos elementos centrais da nova economia regional

⁷ A esse propósito ver Stöhr e Taylor (1981).

consiste nas “ações coletivas”, e essas só se desenvolvem com eficiência se forem institucionalizadas.

O papel do Estado nos novos paradigmas de desenvolvimento regional/local [Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, 1993 e 1996] tem-se baseado fortemente no resultado de processos e de dinâmicas econômico-sociais determinados por comportamentos dos atores, dos agentes e das instituições locais. Há um amplo consenso em relação à idéia de que os processos e as instâncias locais levam enorme vantagem sobre as instâncias governamentais centrais, na medida em que estão mais bem situados em termos de proximidade com relação aos usuários finais dos bens e serviços. Nessa perspectiva, supõe-se que as instâncias locais podem captar melhor as informações, além de poderem manter uma interação, em tempo real, com produtores e com consumidores finais.

Conforme resenha feita por Tanzi (1995), podem ser identificados, na Teoria Econômica, duas linhas importantes de argumentos em favor da relação entre descentralização e alocação eficiente:

- a) a primeira liga-se ao “teorema da descentralização” (Oates, Cremen, Estache e Seabright), e tem, como argumento de defesa, de um lado o fato de nem todos os bens públicos terem características espaciais semelhantes e, de outro, o fato de os governos locais terem vantagem comparativa superior, em relação ao governo central, em supri-los. A conclusão mais direta desse teorema é que nem todos os governos e comunidades locais estão dispostos a receber um “pacote de bens públicos” que nada tem a ver com suas necessidades, e tampouco com suas maneiras de executá-lo;
- b) a segunda tem como argumento a vantagem oferecida pela concorrência entre governos locais (Israel e Tiebout), e diz que esses estão mais bem dotados para identificar as preferências da população, e, assim, aqueles que melhor perceberem essas preferências colherão melhores benefícios. Nesse caso supõe-se que a concorrência entre os governos locais engendra um processo virtuoso de eficiência na alocação dos recursos.

Em resumo, os argumentos favoráveis à descentralização da ação pública estão baseados em três elementos-chaves (i) o da proximidade e da informação, isto é: os governos locais estão mais próximos dos produtores e dos consumidores finais de bens e de serviços públicos (e privados), e por isso são mais bem informados que os governos centrais a respeito das preferências da população; (ii) o da experimentação variada e simultânea, ou seja: a diferenciação nas experiências locais pode ajudar a destacar métodos superiores de oferta do serviço público; e (iii) o elemento relacionado a tamanho, quer dizer: quanto menor o aparelho estatal melhor é o resultado em termos de alocação e de eficiência.

ipea

Por outro lado, o novo papel do Estado, no desenvolvimento local/regional, tem-se balizado em um “modo de intervenção pragmático”, o qual não valoriza em absoluto o princípio neoliberal nem o princípio do dirigismo estatal. Quanto ao primeiro, esse não aceita a crença cega de que o mercado e os preços sejam os únicos mecanismos de coordenação das ações dos agentes. Quanto ao segundo, esse não aceita o dirigismo generalista que leva à burocracia pesada, à hierarquia rígida e ao desperdício financeiro. Segundo Sabel (1996), o Estado não deve funcionar como uma máquina, e sim como um sistema aberto; mais atento às nuances de seu ambiente, mais interativo com seus parceiros, mais sensível à informação que recebe como retorno dos utilizadores dos bens e serviços.

Questões como a descentralização administrativa, fiscal e financeira entre as instâncias de governo; a descentralização produtivo-organizacional, ocorrida no setor privado; e o acirramento da concorrência em razão do ambiente econômico aberto têm criado forte necessidade de se promover, em nível regional ou local, um processo de aprendizagem sempre contínua e interativa entre os trabalhadores, entre esses e as empresas, e entre os dois conjuntos e as instituições públicas e privadas. Nesse caso, nem as forças do mercado nem o dirigismo estatal têm condições de proporcionar uma coordenação eficiente desse processo.

O modo de intervenção pragmático tem sido utilizado de forma vasta em praticamente todas as situações de desenvolvimento localizado e regional, desde os casos de desenvolvimento regional na Itália (na “terceira Itália”) até os casos de desenvolvimento dos Estados federados americanos [OCDE, 1993 e 1996; Goldstein, 1990]. Isso mostra que, enquanto os Estados centrais tenderam, nos últimos anos, para uma adesão mais firme ao paradigma neoliberal; os Estados federados ou os subsistemas nacionais de governo procuraram, no modo de intervenção do tipo pragmático, a forma mais conveniente de intervir nos problemas, mesmo porque são os governos locais ou subnacionais que recebem o impacto mais direto e imediato das grandes contradições pelas quais passa o capitalismo contemporâneo.

Com relação ao financiamento desse modo pragmático de intervenção apesar da, ou por causa da, “redescoberta” do Estado pela teoria do crescimento endógeno [Barro, 1990], não se verifica nos casos citados a repetição ou a reprodução do paradigma keynesiano do desequilíbrio fiscal, mesmo porque os estados centrais vêm praticando uma política rígida de controle da inflação, na qual se verifica uma forte restrição monetário-fiscal responsável pelo enquadramento relativo dos orçamentos dos governos subnacionais.

Assim, em grande parte o financiamento do novo papel do Estado pode ser conseguido mediante a geração de poupança pública local e a recuperação da capacidade de investimento, para a melhoria e a recuperação da infra-estrutura, a criação de um efeito multiplicador sobre o emprego, o produto, a

renda e os investimentos privados, além de para a melhoria da produtividade dos fatores globais. À medida que consegue gerar poupança própria o governo local consegue também atrair parceiros, privados ou multilaterais (como o Banco Mundial), para seus projetos de desenvolvimento. Aqui está implícita a necessidade, e a possibilidade, de se construir um novo modo de financiamento para o setor público e para a acumulação de capital a partir de uma nova racionalidade fiscal. O aspecto “novo” dessa racionalidade está na impossibilidade de se manter o investimento e de se continuar autônomo com relação à poupança, como o determinava a premissa keynesiana.

ipea

3.2 Novas Estratégias de Desenvolvimento Regional e Local

A política de investimento em capital físico ou, mais precisamente, em infra-estrutura, é importante para uma região ou para uma economia, por criar condições favoráveis à formação de aglomerações de atividades mercantis, além de criar externalidades para o capital privado (redução dos custos de transação, de produção e de transporte; acesso a mercados, etc.); mas em si ela não é suficiente para criar um processo dinâmico de endogeneização do excedente econômico local, e para atrair excedentes de outras regiões, provocando assim a ampliação das atividades econômicas, do emprego, da renda, etc.

Para que produza efeitos multiplicadores crescentes e virtuosos sobre o produto e a renda, a referida política deve estar no contexto de uma estratégia global de desenvolvimento da região, cujos mecanismos estejam administrativa, econômica e politicamente fundamentados, com o objetivo de evitar a formação de “enclaves” ou a aglomeração de indústrias desprovidas de coerência interna nas suas interconexões.

Como foi mostrado inicialmente, essa fundamentação pode ser elaborada a partir de teorias de desenvolvimento regional já consagradas, envolvendo alguns conceitos-chaves, tais como “pólos de crescimento”, constituídos por “firmas ou setores motrizes” (F. Perroux), que produzam “concatenações para frente e para trás” (A. Hirschman), e “efeitos cumulativos de causação circular progressiva” (G. Myrdal). Sem dúvida, esses conceitos-chaves continuam a fazer parte da caixa de ferramentas do economista regional. Entretanto, no decorrer dos últimos quinze anos eles vêm cedendo espaço às estratégias e aos modelos de desenvolvimento regional de tipo endógeno, “de baixo para cima”.

Os conceitos tradicionais, em especial o de “pólo de crescimento”, além da referida fragilidade em termos de formalização – considerada importante por Krugman –, estão muito associados ao planejamento centralizado, “de cima para baixo”; e à grande firma fordista, assim como à lógica introvertida e verticalizada de funcionamento dos aglomerados industriais. Como se sabe, esses elementos foram em grande parte responsáveis pelo declínio de muitas

ipea

regiões com tradições industriais, exatamente porque tiveram dificuldades de se adaptar, com a rapidez suficiente, aos novos paradigmas produtivos e organizacionais.

Vários são os conceitos, ou estratégias, que reivindicam a representatividade do novo paradigma de desenvolvimento regional endógeno. Entre eles três podem ser identificados claramente: (i) o primeiro é o “distrito industrial”,⁸ (ii) o segundo é o “*milieu innovateur*” (ambiente inovador); e (iii) o terceiro é o “*cluster*”. Apesar de as teorias de Krugman e de Arthur poderem encarnar qualquer política de desenvolvimento regional, parece que os autores não reivindicam a transformação delas em modelos de desenvolvimento.

As diferenças entre as três estratégias são muito sutis, o que torna difícil a tarefa de distingui-las; visto terem sido desenvolvidas praticamente na mesma época e de maneira não muito concorrente no tocante aos pressupostos, o que torna difícil a tarefa. Todavia, é possível encontrar nelas algumas particularidades.

3.2.1 Distrito Industrial

Segundo Pyke, Becattini e Sengenberger (1990), qualquer definição de “distrito industrial” não estará livre de controvérsia. No entanto, os autores definem essa estratégia como 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 de muito pequeno porte. Muitos desses “distritos” foram encontrados no norte e no nordeste da Itália, na chamada terceira Itália, com especializações na produção de diferentes produtos: Sassuolo, na Emilia Romagna, especializado em cerâmica; Prato, na Toscana, especializado em têxtil; Montegrano, na Marche, especializado em sapatos e no Veneto, em móveis de madeira etc.

Uma característica importante do “distrito industrial” é ele ser concebido como um conjunto econômico e social. Pode-se falar que há nele uma estreita relação entre as diferentes esferas social, política e econômica, com o funciona-

⁸ O conceito de “distrito industrial” foi retomado com muita força na década de 1980 por alguns autores [Piore e Sabel, 1983 e 1984; Scott e Storper, 1988 e 1989; Garofoli, de 1983 a 1987; Becattini, 1987 e 1989; Brusco, 1990; e Schmitz e Musyck, 1994], para a realização de vários estudos de caso de industrialização e de desenvolvimento locais (da Itália principalmente). Desses estudos resultaram tanto uma atualização teórica do conceito originalmente cunhado por A. Marshall como também propostas de desenvolvimento regional e local baseadas nesses novos paradigmas. Essas novas teorias e propostas (em especial a de Piore e Sabel) tiveram muita influência nas pesquisas e nas políticas de desenvolvimento local. As características “distritalistas” consistem basicamente no regime de especialização flexível baseado em tecnologias flexíveis, em trabalhadores flexíveis e em novas formas de comunidades industriais.

mento de uma dessas esferas moldado pelo funcionamento e pela organização de outras. O sucesso dos “distritos” repousa não exatamente no econômico, mas sobretudo no social e no institucional.

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

Essa estratégia se destaca em uma grande família conceitual, no âmbito da qual se encontram outras, tais como “sistema produtivo territorial”, “estrutura industrial local”, “ecossistema localizado” e “sistema industrial localizado”. Trata-se de uma estratégia que representa os principais rivais dos modelos tradicionais baseados no modo de organização fordista, porque supõe um aglomerado de pequenas e de médias empresas funcionando de maneira flexível e estreitamente integrada entre si e o ambiente social e cultural, alimentando-se de intensas “economias externas” formais e informais [Piore e Sabel, 1984].

3.2.2 Milieu Innovateur (Ambiente Inovador)

Esta estratégia foi bastante trabalhada por uma rede de pesquisadores europeus (Aydalot; Perrin; Camagni; Maillat; Crevoisier; entre outros), os quais se agregaram em torno do Groupe de Recherche Europeen (GREMI). Vários dos pesquisadores que participaram da identificação e da revelação dos distritos industriais italianos também participam da Agenda de Pesquisa do Gremi.⁹

Entende-se que essa estratégia foi elaborada como parte de uma preocupação cujo objetivo foi fornecer elementos para contribuir para a sobrevivência dos distritos industriais, e para que outras regiões e locais concebessem seus próprios projetos de desenvolvimento de maneira sólida. Essa corrente dispensa atenção especial para a tecnologia, dado ser essencial [Aydalot, 1986] no processo de transformações das últimas décadas. Nesse aspecto o *milieu innovateur* destaca-se do “distrito industrial” porque, enquanto esse privilegia a visão do “bloco social”, aquele confere às inovações tecnológicas uma certa autonomia e um papel determinante.

Percebe-se, por esse traço tecnológico, que a corrente dos defensores do *milieu innovateur* apresenta certa preocupação em evitar que determinadas regiões peri-

⁹ Para se ter uma idéia exata da Agenda de Pesquisa do GREMI, ver Maillat (1995).

ipea

féricas sejam vítimas dos resultados perversos difundidos pela desintegração do modelo fordista de produção (produção de massa conseguida por meio da integração vertical para que se consiga economias de escala e de *scope*). O modelo de Coase – Williamson – Scott (CWS), por exemplo, mostra que a desintegração vertical da firma, característica importante da desarticulação da organização fordista, pode causar desintegração também espacial, o que resulta no deslocamento das firmas, ou de partes delas, à procura de regiões com vantagens locais.

Sabendo que a desintegração vertical lhe permite separar o núcleo estratégico (pesquisa & desenvolvimento e marketing) das partes de produção e/ou de montagem, a empresa pode simplesmente conservar o seu núcleo estratégico no lugar de origem e deslocar, para outras regiões, as partes de simples montagem do produto. Nesse caso a empresa exige, da região receptora, apenas vantagens em termos de mão-de-obra barata. Portanto, as *janelas de oportunidades abertas* pela desintegração da produção fordista, para que uma região periférica passe a crescer, podem ser apenas uma bolha passageira sem a capacidade de realizar a união entre território e indústria. O *milieu innovateur* fornece subsídios importantes para que se tente 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* (o ambiente ou a região em questão) e *milieu innovateur* (ambiente inovador). Para Maillat (1995), *milieu* é definido como um conjunto tornado territorial e aberto para o exterior, o qual integra conhecimentos, regras e um capital relacional. É ligado a uma coletividade de atores e de recursos humanos e materiais. E não é formado como um círculo fechado; ao contrário, está em permanente relação com o ambiente exterior.

Já *milieu innovateur* (ambiente inovador), ainda segundo o mesmo autor, não constitui um conjunto paralisado; diferentemente disso ele é 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 interdependências, principalmente pelo sistema de redes de inovação. A dinâmica de aprendizagem, por sua vez, traduz a capacidade dos atores de modificar seu comportamento em razão das transformações do ambiente externo que os cerca. Desse processo de aprendizagem nascem conhecimentos, 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 o regulam. Isso quer dizer que esses últimos podem estar sendo orientados tanto para as “vantagens adquiridas” quanto para a renovação ou a criação de recursos [Maillat, 1995]. É fácil deduzir que os locais e as 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 próximos do sucesso ou da sobrevivência. A chave, portanto, encontra-se, segundo Maillat, certamente na capacidade de os atores de um determinado *milieu*, ou região, compreenderem as transformações que estão ocorrendo em sua volta, no ambiente tecnológico e no mercado, para que eles façam evoluir e possam transformar o seu ambiente.

Além dessa fase de percepção, os atores devem passar para a segunda fase: a da construção da capacidade de resposta. E essa fase consiste concretamente na mobilização do conhecimento e dos recursos para colocar em prática projetos de reorganização do aparelho produtivo. 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, desde que se trabalhe sempre 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 frente às transformações constatadas no ambiente externo que cerca a região ou o local.

3.2.3 Cluster

O “*cluster*” (literalmente, agrupamento, cacho, etc.), de origem anglo-saxônica, pretende funcionar como uma espécie de síntese das estratégias anteriores. Ele é mais abrangente não só porque incorpora vários aspectos das duas estratégias precedentes, mas porque não fica restrito às pequenas e às médias empresas.

Segundo Rosenfeld (1996), um grupo de especialistas americanos deu, em 1995, a seguinte definição para *cluster*:

... uma aglomeração de empresas (*cluster*) é uma concentração sobre um território geográfico delimitado de empresas interdependentes, ligadas entre si por meios ativos de transações comerciais, de diálogo e de comunicações que se beneficiam das mesmas oportunidades e enfrentam os mesmos problemas.

Michael Porter (1990) parece ter sido o autor de maior influência na composição estrutural do conceito *cluster*. Contudo, e curiosamente, esse termo não aparecia nos títulos dos incontáveis artigos do autor até 1998.¹⁰

¹⁰ Ver, do autor, Clusters and the new economics of competition, Harvard Business Review, nov.-dec. 1998

ipea

Parece não haver dúvida de que a estrutura de um *cluster*, tal como é veiculado, sobretudo pelas empresas internacionais de consultoria, guarda íntima relação com o “diamante” de Porter.¹¹

Ao que parece, o conceito de *cluster* procura recuperar alguns conceitos tradicionais, como “pólo de crescimento” e “efeitos concatenados”, de Perroux e de Hirschman respectivamente, notados, principalmente, na idéia da indústria-chave ou indústria-motriz, conjugada com uma cadeia de produção e adicionado o máximo de valor possível. Não é mera coincidência encontrar na bibliografia de *The Competitive of Nations* (1990), de Porter, duas referências clássicas do desenvolvimento econômico regional – A. Hirschman (*The Strategy of Economic Development*, 1958) e F. Perroux (“L’effet d’entraînement: de l’analyse au repérage quantitatif”, *Economie appliquée*, 1973).

Essa recuperação é processada mediante a incorporação de vários elementos que aparecem naqueles exemplos exitosos de desenvolvimento endógeno, os quais estavam ausentes nos conceitos e nas estratégias tradicionais que, aliás, serviram para esses 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 via uma forte associação entre a indústria, os atores e os agentes locais, que permita processos rápidos de adaptações em face das transformações do mercado; e (iii) forte vocação externa, sempre buscando o objetivo da competitividade exterior. A idéia central é formar uma indústria-chave, ou indústrias-chaves, 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 a ser conseguidos por meio de uma mobilização integrada e total entre os agentes dessa região.

A estratégia, aparentemente hegemônica, de *cluster* está muito mais próxima da grande produção flexível do que propriamente da pequena produção flexível, sem demonstrar, no entanto, qualquer tipo de discriminação pela pequena e pela média empresa.¹² Assim, a abordagem associada ao *cluster* conse-

¹¹ A solução do “diamante” é um esquema desenhado por Porter, em forma de uma pedra de diamante lapidado em que ele une 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.

¹² Oportuno registrar que uma corrente marshalliana muito forte utiliza também o conceito *cluster* para tratar de aglomerações de pequenas e de médias empresas, tal como o fazem os adeptos do distrito industrial. Nessa corrente podemos encontrar inúmeros autores, entre os quais R. Smith (já citado), M. Amorim (1998), etc.

gue se diferenciar tanto da visão fordista tradicional – identificada com a grande indústria de produção de massa, quanto da visão distritalista – identificada com a pequena produção flexível. Além disso, o *cluster* está mais propriamente próximo da idéia de um “modelo”, dado assumir um caráter mais normativo, enquanto aqueles são mais intuitivos. O indicador claro desse aspecto é o fato de se encontrar com frequência, na literatura sobre *cluster*, a solução do “diamante” proposta por Porter; uma solução forte e até certo ponto convincente. Desse modo, o *cluster* tem a vantagem de assumir uma forma menos difusa do que outros conceitos e estratégias de desenvolvimento regional.

ipea

4 CONVERGÊNCIAS ENTREAS TRÊS ESTRATÉGIAS

Importante remarcar que todos esses três conceitos ou estratégias partem minimamente da noção de “economias externas marshallianas”, que têm na aglomeração industrial sua fonte principal. A. Marshall já alertava para a vantagem da concentração geográfica de empresas concorrentes. Vantagem essa advinda da concentração convergente de atividades produtivas, de um fluxo de informações, da notoriedade e da reputação alcançadas pelo local ou região, pela localização concentrada de fornecedores e de clientes; pela circulação do conhecimento científico e tecnológico; etc. Para completar esse raciocínio é interessante notar que, como diz Porter (1990), o agrupamento ou a aglomeração de empresas, de indústrias ou de setores rivais sobre uma determinada região gera condições propícias para a criação e a multiplicação de fatores, além daqueles tradicionais.

É certo que a noção de “economias de aglomeração” também faz parte dos modelos tradicionais de desenvolvimento regional; no entanto, o aspecto que vai contribuir para a diferenciação entre esses modelos e os novos é o fato de, nesses últimos, as “economias externas” não só serem dinâmicas como também serem provocadas conscientemente por uma ação conjunta da coletividade local [Schmitz, 1997]. E, ainda segundo esse autor, essa “ação conjunta” pode ser de dois tipos: cooperação entre firmas individuais e reunião de grupos em forma de associações (produção em consórcio, etc.). Essa divisão pode ser vista por meio de um corte em que se dividem “cooperação horizontal” (entre competidores) e “cooperação vertical” (entre empresa cabeça e empresa subcontratada).

Ao contrário dos modelos tradicionais de desenvolvimento regional, os novos modelos estão identificados com as ações descentralizadas das empresas e das instituições públicas, o que implica um forte processo de reciprocidade entre eles, numa relação de concorrência e de cooperação entre as empresas; e com uma lógica de funcionamento extrovertida, embora com raízes mais profundas no território que acolhe tal aglomeração. Na realidade, não se trata mais de um

ipea

aglomerado passivo de empresas, mas sim de uma coletividade ativa de agentes públicos e privados atuando com um mesmo interesse: o de manter a dinâmica e a sustentabilidade do sistema produtivo local. Nessa nova concepção de desenvolvimento regional, observa-se que a interação entre os agentes assume posição de destaque. Contudo, essa interação só é possível na presença de três elementos: (i) construção da confiança; (ii) criação de bases concretas capazes de permitir a montagem de redes de comunicação, e (iii) proximidade organizacional (esse como resultado da combinação dos outros dois elementos).¹³

Uma estratégia de desenvolvimento com base nos novos paradigmas tem por objetivo munir um determinado local, ou região, de fatores locais sistêmicos capazes de criar um pólo dinâmico de crescimento com variados efeitos multiplicadores, os quais se auto-reforçam e se propagam de maneira cumulativa, transformando a região num atrator de fatores e de novas atividades econômicas. Para isso, recomenda-se a implantação ou o desenvolvimento de projetos econômicos de caráter estruturante, que envolva uma cadeia de atividades interligadas.

Dependendo da situação, o segmento do turismo, por exemplo, pode ser uma das inúmeras opções que se aproximam do paradigma de desenvolvimento endógeno sustentado, na medida em que consegue conjugar vários elementos importantes para o desenvolvimento local ou regional: (i) forças socioeconômicas, institucionais e culturais locais; (ii) grande número de pequenas e de médias empresas locais, ramificadas por diversos setores e subsetores; (iii) indústria limpa; (vi) globalização da economia local por meio do fluxo de valores e de informações nacionais e estrangeiras, sem que essa globalização crie um efeito *trade-off* em relação ao crescimento da economia local, pelo contrário. Por outro lado, esse tipo de atividade tem outra vantagem: a de possibilitar a transformação de “fatores dados” em “fatores dinâmicos”, diminuindo, em muito, os custos de criação e de implantação que envolvem qualquer projeto novo de desenvolvimento.

Os projetos de desenvolvimento podem estar ligados a algum tipo de vocação da região, como a existência de atividades típicas ou históricas, ou a alguma atividade econômica criada pelo planejamento em virtude da vontade política das lideranças locais ou regionais. Não há receita pronta para esse tipo de desen-

¹³ Uma edição especial da Revue d'Économie Régionale et Urbaine, nº 3, sobre o tema “economias de proximidades”. Na introdução, feita por Bellet, Colletis & Lung (1993), “proximidade organizacional” foi definida como a tradução da separação econômica entre os agentes, os indivíduos e as diferentes organizações e/ou instituições. Ela depende principalmente das representações em razão das quais os agentes inscrevem suas práticas (estratégias, decisões, escolhas, etc.). E engloba as relações interindividuais, sobretudo a dimensão coletiva, no interior das organizações ou entre as organizações. A proximidade organizacional é, dessa maneira, múltipla, podendo ser apreendida no plano tecnológico, industrial ou financeiro (tradução do autor).

volvimento. Muitas vezes um “trivial acidente histórico” (Krugman) ou “pequenos acidentes” (Arthur), ambos explicados pela força da história, podem alavancar o desenvolvimento de uma região. Para ilustrar esse tipo de acidente, Krugman (1991a) conta uma pequena história muito significativa:

Em 1895, uma jovem garota chamada Catherine Evans, que vivia na pequena cidade de Dalton, na Geórgia, fez uma colcha como um presente de casamento. Era uma colcha fora de uso na época, que tinha um aspecto entufado. Esse trabalho (de algodão espesso e macio) tinha sido comum no século XVIII e no início do século XIX, mas tinha caído em desuso nessa época. Como consequência direta desse presente de casamento, Dalton emergiu, depois da Segunda Guerra Mundial, como o proeminente centro de fabricação de tapetes dos Estados Unidos. Seis das vinte mais importantes fábricas de tapetes nos EUA estão localizadas em Dalton; o restante está localizado na vizinhança. A indústria de tapetes de Dalton, e a da vizinhança empregam 90 mil trabalhadores.¹⁴

Se, de um lado, a concentração geográfica de atividades econômicas, concorrentes mas afins, é importante para construir um pólo econômico atrator; de outro, essa concentração deve também ser suficientemente importante para formar um sistema produtivo¹⁵ e transformar as empresas, as indústrias ou os setores ali localizados, ou para ali atraídos, em estruturas competitivas nacional e internacionalmente. Queremos dizer com isso que não basta uma estratégia de desenvolvimento local buscar a criação de fatores locacionais, e com isso provocar uma aglomeração de empresas; é preciso mais, ou seja, é preciso que se crie um sistema produtivo sustentável no tempo. Nesse caso muitas das empresas desse sistema devem se colocar como líderes em seus setores, tanto em nível nacional quanto internacional. A assimilação, por empresas locais, das normas de consumo e de produção internacionais ao mesmo tempo em que mantém a reprodução ampliada do sistema produtivo local provoca um processo endógeno de contaminação dinâmica sobre inúmeros segmentos (concorrentes, parceiros, fornecedores, etc.) do próprio espaço geográfico.

A questão da competitividade, pouco relevante, aliás, na teoria econômica regional tradicional, é hoje um ponto estratégico de máxima importância

¹⁴ Tradução do autor.

¹⁵ Pela definição de Morvan (1991), “O sistema produtivo é composto de unidades muito numerosas e muito variáveis: grupos, empresas, estabelecimentos... As relações complexas, múltiplas e mutantes estabelecidas entre elas – e com o ambiente, porque o ‘sistema é aberto’ – traduzem escolhas estratégicas importantes e participam largamente na definição das performances econômicas desse sistema: é claro que pelo jogo das relações diversas, estabelecido entre elas de maneira voluntária e involuntária, essas unidades criam permanentemente estruturas que desempenham um papel principal na determinação da eficiência global; e, simultaneamente, a capacidade com a qual elas participam para fazer evoluir permanentemente essas estruturas constitui cada vez mais a condição do reforço da competitividade do sistema, até mesmo da sua sobrevivência”. (tradução do autor).

ipea

para a sustentabilidade do desenvolvimento endógeno. Ela deixou de pertencer apenas ao mundo das empresas para pertencer também ao mundo das regiões. Na verdade, as teorias e as políticas de desenvolvimento regional requerem, hoje, uma síntese [Perrin, 1986] que integre dois componentes: a organização econômica associada à organização setorial (principalmente o sistema industrial) e a organização territorial (principalmente o sistema regional).¹⁶

O ponto central do casamento entre economia espacial ou territorial e economia industrial está exatamente na questão de os fatores componentes da escala da produção de uma empresa não se encontrarem necessariamente na própria empresa, mas sim fora dela, isto é, em outras empresas – cooperadas ou subcontratadas –, em outras instituições e organizações, e no próprio ambiente territorial. Pelo novo paradigma industrial, marcado pela descentralização organizacional e produtiva, fica difícil imaginar que o manejo da escala de produção e da divisão de trabalho de uma empresa continue sendo exclusividade dessa mesma empresa individualmente.

Mais do que nunca a dependência entre rendimentos crescentes das empresas e externalidades (intrafirma, interfirma e territoriais) fica ainda mais reforçada. Como já afirmou Young (1928), é muito difícil, ou mesmo impossível, contabilizar a influência dessas economias externas sobre a função de produção e sobre a estrutura de custos de uma firma, mas diante da nova paisagem industrial achamos que fica cada vez mais constrangedor não admitir essa influência. Utilizadas como mero instrumento *ad hoc* na análise econômica, as economias externas vêm se afirmando como uma vigorosa mão invisível, reconhecida tanto pelos heterodoxos quanto pelos ortodoxos.

O que diferencia umas regiões de outras é o fato de umas se conformarem com os “fatores dados” e outras procurarem “processar fatores e atividades” [Kaldor, 1970], e mesmo essas regiões não estão livres do declínio econômico porque os rendimentos decrescentes estão “inexoravelmente ligados à natureza das coisas” [Young, 1928] e, por essa razão, os atores e os protagonistas locais devem procurar continuamente novos fatores e novas combinações para a produção [Schumpeter, 1982]. Nesse caso, é importante que governo local (nível macro), instituições intermediárias (nível meso) e setor produtivo privado (nível micro) passem a trabalhar juntos com o objetivo de criar e de recriar fatores locacionais dinamicamente competitivos.

¹⁶ Uma excelente tentativa de fusão dessas duas grandes áreas está representada pelo livro *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, sob a direção de Rallet e Torre (1995).

5 CONCLUSÃO

O aspecto interessante na evolução das pesquisas recentes sobre crescimento em geral, e sobre desenvolvimento regional em particular é o fato de existir, numa certa época, uma convergência de preocupações entre os teóricos novos clássicos (Lucas, Romer, etc.), aqueles próximos da concorrência imperfeita (Krugman, Arthur, etc.) e os evolucionistas-institucionalistas regionais (Schmitz, Becattini, Brusco, Aydalot, Maillat, etc.). Por vias metodológicas diferentes todos tentaram chegar ao mesmo objetivo, qual seja, o de endogeneizar as fontes de crescimento e de desenvolvimento.

A teoria econômica regional experimentou, nesses últimos anos, profunda transformação, em virtude da reestruturação produtiva e espacial, assim como da emergência de novos paradigmas teóricos que encontram nas fontes internas da região (história, antecipações e ações dos agentes locais) as principais causas do desenvolvimento. Em relação a esses novos paradigmas ficou claro que as matrizes teóricas estão, de um lado, no campo dos economistas adeptos à concorrência imperfeita e, de outro lado, no campo dos economistas, dos sociólogos e dos geógrafos regionais marshallianos e schumpeterianos (evolucionistas e institucionalistas) que primeiro estudaram os distritos industriais italianos.

Ao mesmo tempo, essas correntes ganharam importante reforço dos novos clássicos, esses preocupados em incluir na função de produção neoclássica novos fatores de produção, de forma que função explicasse com mais realismo as flutuações e o crescimento. Embora não ter surgido especificamente no campo dos estudos sobre a região, e apesar de não ter sido objeto de análise deste trabalho, a Teoria do Crescimento Endógeno contribuiu enormemente para a legitimação da endogeneização no âmbito da Teoria do Desenvolvimento Regional.

O aspecto interessante a observar é que, apesar das diferenças metodológicas, há, entre essas correntes, uma convergência no que se refere à fonte de abastecimento, a qual pode ser reconhecida nas economias externas e nos rendimentos crescentes. A convergência não se limita apenas a esse aspecto; ela pode ser encontrada também em outro, na importância que todos atribuem ao aspecto da intertemporalidade no processo de crescimento ou de desenvolvimento, ou seja, na dependência que um dado tempo tem em relação a outro. Com algumas variações de enfoque todas as correntes são unânimes em atribuir peso importante à história, responsável pelas condições iniciais do desenvolvimento; assim como ao futuro, fruto da construção de atitudes e de antecipações presentes dos agentes.

O desenvolvimento regional endógeno não deve ser visto como um modelo apriorístico nem como um sistema fechado em sua própria carapaça. Por outro lado, qualquer definição a ser dada ao desenvolvimento da região

ipea

deve vir, antes de tudo, de um certo consenso endógeno relativo à região. Apesar de a literatura do desenvolvimento regional endógeno negligenciar a relação do local ou da região com o todo nacional, é importante não esquecer que essa relação está engajada em um jogo para o qual existem regras comuns, como a política macroeconômica e o sistema político-administrativo. Nesse sentido, é saudável que se combine o desenvolvimento regional endógeno com o comportamento do tipo cooperativo da região/indivíduo em relação ao todo nacional, exatamente para evitar que o bem-estar, para algumas regiões, signifique o mal-estar para outras regiões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGARWALA, A. N. e SINGH, P. *A economia do subdesenvolvimento*. São Paulo: Forense, 1969.
- AMARAL FILHO, J. do. Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação das estratégias. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 26, n. 3, jul./set. Fortaleza, 1995.
- AMORIM, M. *Cluster, como estratégia de desenvolvimento industrial no Ceará*. Fortaleza, Ceará: Banco do Nordeste, 1998.
- ARTHUR, W. B. *Increasing returns and path dependence in the economy. USA: The University of Michigan Press*, 1994.
- AYDALOT, P. *Milieux innovateurs en europe*. Paris: GREMI, 1996.
- BANDT, de J.; RAVIX, J. L.; ROMANI, P. M. Allyn Young: une approche de la dynamique industrielle. *Revue Française d'Économie*, v. V, 2, printemps, Paris, 1990.
- BARRO, R. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *The Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5, p. 103-125, Oct. 1990.
- BECATTINI, G. Éd. *Mercato e forze locali. Il distretto industriale*. Bologne: Il Mulino, 1987.
- . “Il distretto industriale come ambiente creativo”. In: BENEDETTI, E. (Ed). *Mutazioni tecnologiche e condizionamenti internazionali*. Milan: Franco Angeli, 1989.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. *La Richesse des Régions*. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.
- BELLET, M.; COLLETIS, G.; LUNG, Y. Introduction au numero spécial “Economies de Proximités”. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n. 3, Paris, 1993.
- BOISIER, S. “Política Econômica, Organização Social e Desenvolvimento Regional”. In: HADDAD, P. R. et al. *Economia Regional (teorias e métodos de análise)*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil S. A, 1988.

- BRUSCO, S. "The idea of the industrial district: Its genesis". In: PYKE, F. et al. (Eds.). *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1990.
- CAMAGNI, R. "Espace et temps dans le concept de Milieu Innovateur". In: RALLET, A.; TORRE, A. *Économie Industrielle et Économie Spatiale*. Paris: Economica, 1995.
- CATIN, M. "Externalités". In: AURAY J-P et al. (Orgs.). *Encyclopédie d'Économie Spatiale*. Paris: Economica, 1994.
- FEDERWISCH, F.; ZOLLER, H. G. *Technologie nouvelle et ruptures regionales*. Paris: Economica, 1996.
- FOXLEY, A.; McPHERSON, M.; O'DONNELL (Orgs.). *Desenvolvimento e Política (o pensamento de Albert O. Hirschman)*. São Paulo: Ed. Biblioteca Vertice, 1998.
- GAROFOLI, G. "Les systèmes de petites entreprises: un cas paradigmatique de développement endogène". In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Orgs.). *Les régions qui gagnent*. Paris, 1992.
- GOLDSTEIN, H. A. Regional policies, the state, and the pattern of regional economic development: the case of postwar united states. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n. 5, Paris, 1990.
- HIRSCHMAN, A. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- KALDOR, N. The case for regional policies. *Scottish Journal of Political Economy*, 17, 3, p. 337-348, 1970.
- . The irrelevance of equilibrium economics. *The Economic Journal*, 82, Dec. p. 1237-1255, 1972.
- KRUGMAN, P. *Geography and Trade*. Leuven-London: Leuven University Press/MIT Press, 1991a.
- . History versus Expectations. *The Quarterly Journal of Economics*, CVI, 2, p. 651-667, 1991b.
- . *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge, Massachusetts/London, England: The MIT Press, 1995a.
- . "Rendements croissants et géographie économique". In: RALLET, A.; TORRE, A. (Orgs.). *Économie Industrielle et Économie Spatiale*. Paris: Economica, 1995b.
- . *The self-organizing economy*. Oxford UK: Ed. Blackwell Publishers, 1996.
- MAILLAT, D. (1995), "Milieux Innovateurs et Dynamique Territoriale". In: RALLET, A.; TORRE, A. *Économie Industrielle et Économie Spatiale*. Paris: Economica, 1995.

ipea

- LECOQ, B. “Des formes locales d’organisation productive aux dynamiques industrielles localisées: bilan et perspectives”. In: RALLET, A.; TORRE, A. *Économie Industrielle et Économie Spatiale*. Paris: Economica, 1995.
- MALINVAUD, E. Regard d’un ancien sur les nouvelles théories de la croissance. *Revue Économique*, v. 44, n. 2, mars, Paris, 1993.
- MARSHALL, A. *Industry and Trade*. Londres: Macmillan, 1919.
- . *Princípios de Economia*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MORGAN, K. “L’apprentissage par l’intégration: réseaux d’entreprise et services d’appui aux entreprises”. In: OCDE. *Réseaux d’entreprises et développement local (ou networks of enterprises and local développement)*. Paris: Ed. Organisation de Coopération et Développement, 1996.
- MORVAN, Y. *Fondements d’Économie Industrielle*. Paris: Ed. Economica, 1991.
- MURPHY, R., SHLEIFER, A.; VISHNY, R. Industrialization and the Big Push. *Journal of Political Economy*, 97, p. 1003-1026, 1989.
- MYRDAL, G. *Economic Theory and Under-developed Regions*. London: Duckworth, 1957.
- NELSON, R.; WINDTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Massachusetts, and London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.
- Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Développement territorial et changement structurel (une nouvelle perspective sur l’ajustement et la réforme)*. Paris: Ed. Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 1993.
- . *Réseaux d’entreprises et développement local (ou Networks of enterprises and local development)*. Paris: Ed. Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 1996.
- PERRIN, J. C.-Un bilan théorique et méthodologique. In: FEDERWISH, J. e ZOLLER, H. G. (Orgs.). *Technologie Nouvelle et Ruptures Regionales*. Paris: Economica, 1986.
- PERROUX, F. Note sur la Notion de Pôle de Croissance. *Économie Appliquée*, 7, p. 307-320, Paris, 1955.
- PIORE, M. J.; SABEL, C. F. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic Books, 1984.
- PYKE, F., BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1990.
- PORTER, M. E. *The competitive advantage of Nations*. The Free Press, Macmillan, Inc., 1990.

- _____. Cluster and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, Nov.-Dec. 1998.
- PRUD'HOMME, R. "Un nouveau modèle de politique régionale". *Problèmes économiques*. Documentation Française, n. 2 440, 4 de octobre, Paris, 1995.
- RALLET, A.; TORRE, A. *Économie Industrielle et Économie Spatiale*. Paris: Economica, 1995.
- RICHARDSON, H.W. *Economia Regional (Teoria da Localização, Estrutura Urbana e Crescimento Regional)*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- ROSENFELD, S. A. "États-Unis: Les agglomérations d'entreprises". In: OCDE. *Réseaux d'entreprises et développement local (ou Network et de Développement)*. Paris: Ed. Organisation de Coopération et de Développement Économique, 1996.
- SABEL, F. "L'apprentissage par le suivi et les dilemmes de la politique économique régionale en Europe". In: OCDE. *Réseaux d'entreprises et Développement Local (ou Network et de Développement)* Paris: Ed. Organisation de Coopération et de Développement Économique, 1996.
- SCITOVSKY, T. "Dois conceitos de Economias Externas". In: AGARWALA, A. N. e SINGH, P. *A economia do subdesenvolvimento*. São Paulo: Forense, 1969.
- SCHMITZ, H. *Flexible specialisation: a new paradigm of small-scale industrialisation?* IDS, Sussex, 1988.
- _____. e MUSYCK, B. Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries? *World Development*, v. 22, n. 6, p. 889-910, 1994.
- _____. *Collective efficiency and increasing returns*, Working Paper, n. 50, Institute of Development Studies, UK, 1997.
- SCHUMPETER, J. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SCOTT, A. J.; STORPER, M. *Production, work, territory (the geographical of industrial capitalism)*. Boston: Allen & Unwin, 1986.
- SCOTT, A. J. "Flexible production systems and regional development: the rise of new industrial spaces in North America and western Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 12, n. 2, 1988.
- STÖHR, W. ; TAYLOR, D. R. F. *Development from above or below? the dialectics of regional planning in development countries*. Londres: Wiley and Sons, 1981.
- STORPER, M. *L'Économie de la region: les relations comme actifs économiques*. Paris: Universidade de Paris XIII, 1997.

ipea

- SWYNGEDOUW, E. A.; ARCHER, K. “Les leçons de l’expérience américaine”.
In: FEDERWISH, J. e ZOLLER, H. G. (Orgs.). Technologie nouvelle et ruptures regionales. Paris: Economica, 1986.
- TANZI, V. “Federalismo fiscal e descentralização: exame de alguns aspectos relativos à eficiência e à dimensão macroeconômica”. *Fundo Monetário Internacional*. Washington, 1995.
- VELTZ, P. *Mondialisation, villes et territoires*. Paris: PUF, 1996.
- WILBER, C. K.; FRANCIS, S. “A base metodológica da economia do desenvolvimento de Hirschman: modelo de padrões versus leis gerais”. *In: FOXLEY, M. A. McPHERSON; O’DONNELL, G. (Orgs.). Desenvolvimento e Política... o pensamento de Albert O. Hirschman*. São Paulo: Vertice, 1988.
- YOUNG, A. A. Increasing returns and economics progress. *The Economic Journal*, v. 38, p. 527-542, 1928.