

Desenvolvimento Econômico Local

Caminhos e
Desafios para a
Construção de
uma Nova
Agenda Política

Francisco Alburquerque Llorens

Tradução
Antonio Rubens Pompeu Braga

Rio de Janeiro
1ª edição
2001



Título original

Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina

Autor

Francisco Albuquerque Llorens

Tradução

Antonio Rubens Pompeu Braga

Projeto gráfico

Ana Luisa Silveira Gonçalves

Preparação

Coordenação de Editoração do BNDES

Editoração eletrônica

Abreu's System

Revisão

Cynthia Azevedo

Impressão

Imprinta Express

LLORENS, Francisco Albuquerque

Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política; tradução de Antonio Rubens Pompeu Braga. Rio de Janeiro: BNDES, 232p.; 23cm

ISBN 85-87545-02-7

Inclui bibliografia.

1. Desenvolvimento econômico. 2. América Latina e Caribe. I. Título

CDU 338.1

Av. República do Chile, 100/1319
20139-900 Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (0xx21) 2277-7355 Fax: (0xx21) 2240-3862
www.bndes.gov.br

Índice

Apresentação	7
Introdução	9
1. Mudança Estrutural, Globalização Econômica e Território . . .	13
1.1 Mudança Estrutural e Globalização: Dois Conceitos Diferentes . .	13
1.2 A Importância da Produção Local em Nível Mundial	17
1.3 A Heterogeneidade do Sistema Econômico Mundial e a Estratégia de Desenvolvimento Econômico Local	23
1.4 O Redescobrimto da Dimensão Territorial	25
2. Globalização, Competitividade e Pequena Empresa	31
2.1 Internacionalização e Globalização Econômica	31
2.2 Concorrência, Competitividade e Regulação	33
2.3 Importância da Pequena Empresa na América Latina	36
3. Mudança Tecnológica, Reestruturação Produtiva e Desenvolvimento Econômico	43
3.1 Inovação Tecnológica e Dinâmica Econômica	43
3.2 O Contexto Sistêmico da Produtividade e da Competitividade . .	48
3.3 O Imperativo Tecnológico e o Desenvolvimento Empresarial em Nível Territorial	55
3.4 Mudança Tecnológica e Cultura Inovadora	58
4. Pós-Fordismo e Emergência do Desenvolvimento Econômico Local	61
4.1 A Evolução para a Acumulação Flexível e as Iniciativas do Desenvolvimento Econômico Local	61
4.2 Diferenças entre os Modelos de Desenvolvimento Fordista e Pós-Fordista	67
4.3 Fatores Decisivos e Traços Diferenciadores do Desenvolvimento Econômico Local	73
4.4 A Diversidade das Estratégias de Desenvolvimento Econômico . .	79

5. As Iniciativas Locais de Desenvolvimento e o Ajuste Estrutural .	83
5.1 Reestruturação Econômica e Regulação Socioinstitucional: A Importância da Descentralização	83
5.2 Políticas de Reforma Estrutural e Iniciativas Locais de Desenvolvimento	90
5.3 Mudança Estrutural e Economias Locais	95
5.4 Iniciativas Locais de Desenvolvimento: Uma Resposta Flexível à Mudança Estrutural no Território	100
5.5 Uma Proposta Integrada para o Desenvolvimento Empresarial e Econômico Local	106
6. Espaço, Território e Instituições de Desenvolvimento Econômico Local	111
6.1 A Diferença entre “Espaço” e “Território”	111
6.2 A Passagem para as Economias de Variedade	113
6.3 As Estratégias de Inovação das Empresas e o Acesso aos Serviços de Desenvolvimento Empresarial	116
6.4 Elementos Básicos e Tipologia das Iniciativas Locais de Desenvolvimento	119
6.5 As Políticas de Desenvolvimento Local	132
7. Novas Políticas Territoriais e Funções da Gestão Local do Desenvolvimento	135
7.1 Evolução e Características das Iniciativas Locais de Desenvolvimento	135
7.2 Componentes e Avaliação das Iniciativas de Desenvolvimento Local	140
7.3 Fronteiras Político-Administrativas e Âmbito das Iniciativas de Desenvolvimento Local	148
7.4 As Novas Políticas Territoriais de Desenvolvimento	152
7.5 Novos Papéis e Funções da Gestão Pública	160
8. Descentralização e Instituições de Fomento Econômico Local: As Agências de Desenvolvimento Regional na Espanha	167
8.1 Origem e Objetivo das Agências de Desenvolvimento Regional	169
8.2 As Agências de Desenvolvimento Regional na Espanha	171
8.3 Órgãos de Governo e Funcionamento das Agências de Desenvolvimento Regional	174

8.4 Instrumentos Utilizados pelas Agências de Desenvolvimento Regional	176
9. Fomento Produtivo Municipal e Gestão do Desenvolvimento Econômico Local	183
9.1 A Importância das Administrações Locais para o Fomento Produtivo e Empresarial	184
9.2 Dificuldade das MPMEs: A Demanda Subjacente da Base Econômica Local	187
9.3 A Coordenação entre os Diferentes Níveis das Administrações Públicas e a Criação da Institucionalidade para o Desenvolvimento Econômico Local	189
9.4 A Oferta Territorial de Fatores Facilitadores do Desenvolvimento Econômico Local	190
9.5 As Novas Competências das Administrações Locais e a Importância de Incorporar as Políticas de Fomento Econômico Local às Estratégias Nacionais de Desenvolvimento	198
10. O Processo de Construção Social do Território para o Desenvolvimento Econômico Local	203
10.1 Principais Objetivos de uma Agência de Desenvolvimento Local	203
10.2 Instrumentos de Promoção e Inovação em Nível Local	205
10.3 Linhas de Atuação da Agência de Desenvolvimento Local e da Rede de Serviços de Desenvolvimento Empresarial	214
10.4 Programas e Serviços de uma Agência de Desenvolvimento Local	219
Bibliografia	225

Apresentação

O BNDES tem o complexo desafio de promover a modernização da economia e ao mesmo tempo contribuir para o desenvolvimento social do país, a manutenção e geração de emprego, a redução das disparidades regionais e apoiar as micro, pequenas e médias empresas.

Neste contexto, o Projeto BNDES – Desenvolvimento Local tem a finalidade de promover iniciativas de desenvolvimento endógeno, levando em conta as diferentes realidades dos territórios brasileiros, como forma mais consistente de enfrentar os problemas da pobreza. O papel do Banco é, portanto, atuar como catalisador de um ambiente institucional e social inovador que impulse o potencial empresarial e produtivo existente nas diferentes regiões do país.

Ao adotar uma estratégia de Desenvolvimento Local Integrado, o BNDES está buscando metodologias não convencionais de formação do capital social e construção de novas institucionalidades que favoreçam a reestruturação produtiva local e o seu encadeamento com a dinâmica econômica de outras regiões.

A abordagem apresentada por Francisco Albuquerque neste livro traz novas contribuições para este debate, ao apresentar uma lógica diferenciada de desenvolvimento a partir do enfoque do território local. Ao analisar o desenvolvimento econômico, ele enfatiza que junto à economia mais dinâmica e polarizada existem outros circuitos de acumulação, como é o caso da agricultura familiar, setor informal, micro e pequenas empresas e suas organizações e redes, que produzem para mercados locais e regionais. O autor aponta a necessidade de adotar estratégias de desenvolvimento que considerem esta complexidade do processo de acumulação de capital e estimulem concretamente processos de difusão e inovação tecnológica e empresariais no âmbito local e regional, onde os fatores sociais, ambientais e culturais desempenham um papel relevante.

Segundo Francisco Albuquerque, desenvolvimento econômico se concretiza nos cenários reais que são os territórios locais. Inovação e qualificação dos recursos humanos devem ser feitas numa perspectiva territorial. Temos a convicção de que idéias como estas serão muito úteis para o caso brasileiro, principalmente diante da diversidade e potencial dos territórios do país.

Beatriz Azeredo

Diretora da Área de Desenvolvimento Social e Urbano do BNDES

Introdução

Este livro tem como objetivo fundamental ser uma ferramenta útil para as pessoas que trabalham no âmbito do desenvolvimento local na América Latina e no Caribe, quer sejam dirigentes públicos estaduais, municipais, regionais ou de empresas do setor privado empresarial, quer sejam de universidades, entidades de ensino e de capacitação técnica públicas ou privadas, associações de moradores, organizações não-governamentais ou programas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Com essa finalidade, evitou-se, na medida do possível, o excesso de referências bibliográficas, a fim de dotar o texto de maior agilidade, sem renunciar, evidentemente, ao rigor com o qual se trata de fundamentar todas as argumentações.

Inicialmente, considero importante destacar que o âmbito do desenvolvimento econômico local não constitui um espaço marginal ou de escassa importância, como ainda costumam tratá-lo os governos centrais, inclusive uma parte dos analistas. Pelo contrário, ele envolve a maioria das atividades produtivas existentes em todos os países, sendo fundamental em termos de emprego e renda e para a difusão territorial do progresso técnico e do crescimento econômico. Por isso, não se pode negar a capacidade que possui para incidir numa melhoria da distribuição de renda, dentro da necessária luta contra a pobreza e a desigualdade, que exigem uma profunda mudança nos deficientes e insuficientes enfoques assistencialistas.

A tese fundamental que ora se expõe é que para isso, da mesma forma que vem ocorrendo com várias experiências em países desenvolvidos, se faz necessário acompanhar os esforços do ajuste macroeconômico com políticas específicas de desenvolvimento produtivo e empresarial de âmbito territorial, a fim de dar uma resposta adequada aos desafios atuais da mudança estrutural, no contexto da globalização econômica crescente. Nesse sentido, as iniciativas de desenvolvimento econômico local, segundo alguns autores, constituem formas de ajuste flexível na mudança estrutural, a qual não pode reduzir-se unicamente à conquista dos equilíbrios macroeconômicos e à identificação de alguns nichos de mercado internacional, por mais importantes que sejam.

As sociedades e territórios em desenvolvimento caracterizam-se basicamente por sua insuficiente articulação produtiva, a qual deve ser encarada de forma mais eficiente quando se contextualizam as diferentes situações e problemas tecnológicos e de capacitação de recursos humanos, para conseguir dotar os diferentes entornos territoriais de elementos capazes de promover as inovações necessárias. Para isso são requeridas mudanças sociais, culturais e institucionais, de forma que, no seu conjunto, facilitem o processo de construção social de tal atmosfera local de criatividade e empreendimento.

O livro condensa uma experiência acumulada ao longo de mais de cinco anos de assessoria técnica em diversos países da América Latina, nos quais trabalhei como funcionário das Nações Unidas e como consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Agência de Cooperação Internacional Alemã e Espanhola para o Desenvolvimento. Isso permitiu uma elaboração de reflexões sobre o tema que incorpora os diferentes matizes sobre a situação atual latino-americana, não sendo, portanto, uma simples repetição da experiência transmitida pelo autor em diversos trabalhos relacionados com a promoção do desenvolvimento regional e local em Andaluzia, minha terra natal.

A decisão de publicar um texto que considero útil e de grande atualidade para a América Latina e o Caribe é deliberada, já que o compromisso elementar como intelectual obriga a me colocar ao lado dos que precisam de mais ajuda no âmbito da discussão sobre as políticas públicas. Quisera também, desse modo, acompanhar os numerosos esforços que, a partir de setores solidários, se desenvolvem no continente, a fim de que tais proposições sejam dotadas também de alavancas mais poderosas de transformações social e econômica. Estou convencido de que somente com atitudes e programas solidários não mudaremos a desigualdade. Faz-se necessário, pelo menos, um enfoque mais integrado, como aquele sugerido pelo desenvolvimento econômico local.

Passados vários anos do “Consenso de Washington”, já existe acordo (inclusive a partir do próprio Banco Mundial) de que o enfoque adotado foi uma simplificação excessiva sobre a análise e o diagnóstico dos principais obstáculos ao desenvolvimento da América Latina e do Caribe. Faz falta, pois, como se reconhece, um novo acordo e uma nova série de reformas,

que devem incluir, na minha opinião, grande parte das posições que neste livro, modestamente, se coloca para discussão. Enfim, absorver da história recente como se realizou o ajuste da mudança estrutural nos países desenvolvidos pode dar luz à formulação de melhores estratégias de desenvolvimento do que as oriundas dos fundamentos econômicos.

Não é fácil enumerar todas as pessoas que, de alguma forma, serviram de poderoso estímulo para a realização deste trabalho, mas não quero deixar de me referir à fabulosa equipe de trabalho com a qual atuei durante o meu período no sistema Cepal, das Nações Unidas, na direção de Desenvolvimento e Gestão Local, especialmente Lais Abramo, Anny Rivera, Catalina Vitcory, Chantal Nicod e Alicia Verdugo. Embora essas pessoas não tenham consciência de sua importância para mim, também devo deixar registrada a confiança recebida por parte de José Luiz Curbelo, Juan José Listreri e Claudio Cortellese, do Banco Interamericano de Desenvolvimento – melhor dizendo, dos programas pioneiros do Fundo Multilateral de Investimentos (Fomin) –, no apoio à pequena empresa e ao desenvolvimento econômico local. Foi igualmente importante o apoio de Antonio Vásquez Barquero, catedrático da Universidade Autônoma de Madri e, sem dúvida, um dos especialistas internacionais mais destacados nesse tema, que sempre foi fundamental tanto pela importância de suas contribuições como pelo apoio e acolhida que sempre me prestou. O livro deve muito a Antonio no seu enfoque e posturas iniciais, embora os erros que possam ser observados só devam ser imputados a meu próprio desconhecimento.

Num dos meus primeiros trabalhos de campo, como funcionário das Nações Unidas, o assessor de uma prefeitura de um pequeno município rural, depois de me mostrar a difícil situação em que se encontrava o lugar, perguntou: “O que fazemos, doutor?” Naquele momento, enquanto passava, inutilmente, a toda velocidade pela minha cabeça todos os ensinamentos teóricos recebidos acerca das causas do subdesenvolvimento, me dei conta da grande quantidade de tempo que tinha investido para entender melhor o porquê das coisas e da desproporcionada atenção direcionada a como mudá-las. Possivelmente seja esse o principal estímulo que me levou a responder com tanto atraso àquele assessor municipal.

O autor

Madri, verão de 1999.

1. Mudança Estrutural, Globalização Econômica e Território

1.1. Mudança Estrutural e Globalização: Dois Conceitos Diferentes

No transcurso das duas últimas décadas, as economias e sociedades dos países desenvolvidos e em desenvolvimento vêm conhecendo, em distinta escala e com diferente intensidade, processos de *mudança estrutural* de amplitude e profundidade consideráveis. Trata-se de uma nova fase de reestruturação tecnológica organizacional que afeta tanto as formas de produção, organização e gestão empresarial quanto a própria natureza do Estado e sua regulação socioinstitucional, assim como o funcionamento eficiente de qualquer tipo de organização, pública ou privada.

Tal fase de reestruturação tecnoeconômica e organizacional constitui um processo de mudança social, institucional e cultural profundo, no qual há que identificar a introdução de inovações tanto incrementais como, sobretudo, de caráter radical, que abrem novos horizontes no tocante à otimização da produção e ao funcionamento competitivo, estimulando o surgimento de novos setores e atividades econômicas e o declínio de outros setores “maduros”. Desprende-se assim todo um conjunto de processos de “destruição criadora”, segundo Joseph Schumpeter, com movimentos de desestruturação e reestruturação dos tecidos produtivo e empresarial preexistentes, de desinvestimento e reinvestimento de capitais, de destruição plena de empregos etc., tudo isso com efeitos desiguais ou diferentes em cada território.

Os ritmos e a amplitude dessas mudanças, assim como a frequência temporal de que são capazes, se mostram diferentes em cada caso, mas constituem exigências e desafios que caracterizam a atual fase de transição tecnológica e organizacional em escala mundial, com efeitos diferenciados segundo as circunstâncias e a localização de cada economia, o que obriga a uma inteligente e complexa formulação de políticas para enfrentar tais desafios a partir da especificidade de cada território.

Assim, pois, os fatores que, em último caso, estão removendo radicalmente a base produtiva dos diferentes sistemas econômicos territoriais referem-se, entre outros:

- à passagem para novas formas de produção mais eficientes, que concretizam a atual revolução tecnológica e a gestão pós-fordista;
- à introdução da microeletrônica, que tem possibilitado a vinculação das diferentes fases dos processos econômicos trabalhando na mesma unidade de tempo real;
- à existência de mudanças radicais nos métodos de gestão empresarial;
- à importância da qualidade e diferenciação dos produtos como estratégia de competitividade dinâmica;
- à renovação constante e rápida de produtos e processos produtivos, acelerando claramente os ritmos de obsolescência técnica e amortização dos ativos fixos; e
- à identificação precisa da segmentação da demanda e à existência de diferentes nichos de mercado.

Tudo isso, como se pode depreender, depende de medidas eficientes que devem ser realizadas em nível interno, isto é, a partir da reorganização da oferta produtiva e da gestão empresarial.

A essas mudanças estruturais devidas à fase de transição tecnológica atual devem ser somados os condicionantes da crescente *globalização* de importantes setores da economia internacional, num contexto caracterizado pela desregulação financeira, maior abertura externa de todas as economias, emergência de blocos geoeconômicos, como forma de resposta às grandes exigências competitivas existentes e à necessidade de ampliar o mercado, e freqüentes práticas de neoprotecionismo, em oposição a declarações habituais em favor do livre câmbio. Tudo isso coloca maiores exigências de competitividade, somadas aos desafios de maior eficiência produtiva ou produtividade correspondentes à fase de transição tecnológica estrutural antes assinalada.

Outra questão relevante que deve ser colocada corretamente refere-se ao fato de que, apesar das freqüentes simplificações que em geral costumam haver em sentido contrário, o sistema econômico mundial está longe de constituir “um mercado único e globalizado”. Em seu lugar, há um núcleo

globalizado de atividades dinâmicas cujo âmbito de mercado é, com efeito, o mercado mundial, junto do qual existe também um grupo majoritário de atividades econômicas que se desenvolvem em mercados locais ou nacionais.

Segundo dados do Banco Mundial (1999), as exportações de bens e serviços em nível mundial correspondiam, em 1997, somente a 21% do PIB (Produto Interno Bruto) total em todo o mundo, enquanto a soma das exportações e importações de mercadorias em percentagem do PIB era de 29,6%. Isso quer dizer que o produto mundial que não é objeto de transações comerciais internacionais é superior a dois terços do total do PIB mundial. Há que se levar em conta, além disso, que tais valores constituem somente uma aproximação à produção mundial real, já que ficam de fora, entre outras, as atividades produtivas de autoconsumo ou de troca, as quais são uma parte importante em vastas zonas dos países em desenvolvimento.

O sistema produtivo mundial está constituído, portanto, por um conjunto heterogêneo de atividades, parte das quais integram o núcleo globalizado no mesmo (como um mosaico de subsistemas locais de produção e elos produtivos de diferentes qualidades em termos de relações trabalhistas, vinculados em redes globais de empresas), junto a outros núcleos diversos e majoritários de atividades que se desenvolvem em âmbitos e mercados locais e nacionais, protagonizadas, predominantemente, por micro, pequenas e médias empresas (MPMEs).

É importante, pois, não confundir os desafios do processo de *mudança estrutural* com os condicionantes e as exigências da *globalização*, embora se deva reconhecer que existe interdependência entre ambos os aspectos, quer dizer, as mudanças tecnológicas têm também uma influência importante no incentivo do processo de globalização, do mesmo modo que as grandes exigências de competitividade nos mercados internacionais induzem igualmente a adotar inovações para alcançar maiores níveis de eficiência produtiva. Dessa forma, fica claro que tais processos referem-se a esferas diferentes, sendo o das mudanças estruturais um aspecto que aponta essencialmente para a produção (e para os desafios relativos à conquista de maior eficiência na *produtividade*), enquanto a globalização refere-se, essencialmente, à circulação nos mercados internacionais e às exigências relativas à *competitividade* nos mesmos.

Não se deve, portanto, simplificar a heterogeneidade do sistema mundial reduzindo-o unicamente ao núcleo globalizado do mesmo. Como assinalado, não se está num único mercado globalizado, como alguns exageros ou simplificações indicam. A lógica do funcionamento nos setores do núcleo globalizado não é a mesma que caracteriza as diversas atividades que compõem a grande maioria da produção mundial nos diferentes territórios ou âmbitos locais.

A confusão dos *desafios internos* existentes para o sistema produtivo e o contexto socioinstitucional local (que apontam essencialmente para o nível da eficiência produtiva), com as exigências maiores de competitividade devidas ao *contexto externo* atual, em um cenário de maior abertura das diferentes economias, pouco ajuda no diagnóstico adequado dos problemas das diferentes economias locais. Por isso é útil insistir na importância de não confundir os termos *produtividade* e *competitividade*, que, embora inter-relacionados, possuem uma clara seqüência na qual a competitividade dificilmente pode ser alcançada sem uma prévia base sólida de eficiência produtiva interna.

De forma semelhante, talvez seja útil lembrar a diferença entre os conceitos de *subdesenvolvimento* e *inserção externa*, os quais remetem, respectivamente, à característica de desarticulação da estrutura socioeconômica interna e à dependente e frágil posição externa no contexto internacional dos países subdesenvolvidos (ou “em desenvolvimento”, segundo a mais correta porém mais imprecisa expressão com que se denomina oficialmente). Trata-se, como vimos, de dois aspectos inter-relacionados, mas claramente diferentes [Albuquerque e Talavera (1990)].

Em síntese, a reestruturação produtiva e organizacional atual tem lugar na fase descendente de um *novo ciclo longo* de acumulação capitalista, depois do esgotamento do modelo de desenvolvimento fordista e como consequência da reação das empresas ao buscarem incrementar suas expectativas de rentabilidade nos negócios ou ao tentarem ser desbancadas nos diferentes mercados. Daí a inevitável necessidade de melhorar a eficiência produtiva e a competitividade mediante a incorporação de inovações tecnológicas e organizacionais na própria base dos distintos sistemas produtivos territoriais (ver Esquema 1.1).

A globalização econômica incorpora, adicionalmente, maiores exigências pela crescente exposição externa dos diferentes sistemas produtivos locais. Porém, o principal desafio está, inicialmente, na própria esfera microeconômica da produção local, a fim de superar os excessivos níveis de ineficiência produtiva ainda existentes. Para isso são necessários também novos esquemas de regulação no nível mesoeconômico, a fim de que a gestão pública descentralizada proporcione novos papéis e maiores recursos e competências às administrações locais, facilitando as necessárias alianças e a articulação de atores territoriais para o desenvolvimento econômico local e a geração de emprego e renda.

ESQUEMA 1.1
Mudança Tecnológica, Globalização e Ajuste Produtivo



1.2. A Importância da Produção Local em Nível Mundial

Como mencionado anteriormente, segundo os dados do Banco Mundial (1999), do total da produção bruta mundial que se contabiliza nos circuitos formais da economia, na média, mais de dois terços não são comercializados internacionalmente. Quer dizer, a grande maioria das decisões de produção mundial tem lugar nos cenários nacionais ou subnacionais, regionais ou locais. Em alguns países desenvolvidos, a percentagem da

produção comercializada internacionalmente em 1997 foi de apenas 10% ou 12 %, como nos casos do Japão ou dos Estados Unidos (Tabela 1.1). A fortaleza das economias não depende, pois, da percentagem da produção que conseguem exportar, mas do grau de articulação setorial e da eficiência produtiva interna nos seus sistemas produtivos e de mercados locais.

Igualmente, segundo se observa na Tabela 1.2, a participação média das exportações no PIB dos diferentes países da América Latina e do Caribe oscilou, em 1997, entre 15,5% para os países do Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai), 22,5% para os países andinos (Chile, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela) e 40% para os países da América Central e do Caribe, incluindo o México. Como se pode verificar, os países com uma percentagem superior de exportações com relação ao PIB não são exatamente os de maior grau de desenvolvimento relativo. Da mesma forma, constata-se a importante magnitude da produção não comercializada internacionalmente ou, em outras palavras, a importância dos âmbitos de produção e dos mercados locais.

Apesar dessa evidência empírica, o desenho das políticas de desenvolvimento parece responder mais ao debate entre ideologias, com o lamentável

TABELA 1.1
Exportação de Bens e Serviços como Percentagem do PIB – 1980 e 1997
(Em %)

	1980	1997
Mundo	20	21
Estados Unidos	10	12
Japão	14	10
Alemanha	–	24
França	22	24
Reino Unido	27	30
Itália	22	27
Espanha	16	26
Grécia	16	15
Índia	7	12
República da Coreia	34	38

Fonte: *Banco Mundial (1999)*.

TABELA 1.2
América Latina e Caribe: Exportação de Bens e Serviços como Percentagem
do PIB – 1980 e 1997
(Em %)

	1980	1997		1980	1997
Brasil	9	8	México	11	30
Argentina	5	9	Guatemala	22	18
Uruguai	15	23	El Salvador	34	24
Paraguai	15	22	Honduras	36	37
Chile	23	27	Nicarágua	24	41
Peru	22	13	Costa Rica	26	46
Bolívia	25	21	Jamaica	51	51
Equador	25	30	República Dominicana	19	48
Colômbia	16	15	Trinidad Tobago	50	49
Venezuela	29	29	Panamá	98	94

Fonte: Banco Mundial (1999).

resultado de que a superioridade atual de uma dessas ideologias (ajudadas de forma decisiva pela eficaz difusão através dos meios de comunicação e da organização do pensamento humano) vem levando os governantes dos países em desenvolvimento e grande parte de seus atores sociais à busca de “nichos” internacionais de mercado, como se disso dependesse a conquista do desenvolvimento econômico desses países, quando o certo é que são requeridas, de forma consistente, adequadas estratégias nacionais e territoriais de desenvolvimento, que assegurem a introdução e a difusão das inovações tecnológicas e organizacionais internas nos diferentes sistemas econômicos nacionais e locais.

Por outro lado, a participação do investimento estrangeiro direto no PIB dos países da América Latina e do Caribe foi, segundo estimativas da Cepal, somente 1,6% em 1996, conforme se pode observar na Tabela 1.3, a qual também nos indica a importância das decisões internas de investimento produtivo em tais países.

De acordo com French-Davis (1996), o investimento estrangeiro representa somente 5% do investimento total mundial, enquanto os fluxos de investimento estrangeiro direto (IEDI) equivalem unicamente a 1% do PIB

TABELA 1.3
América Latina e Caribe: Investimento Estrangeiro Direto e Produto Interno Bruto

	<i>IEDI Líquido – 1996 (US\$ Milhões)</i>	<i>Relação entre o IEDI e o PIB – 1995/96 (%)</i>
Argentina	3.200	1,2
Bolívia	560	6,5
Brasil	8.000	0,8
Chile	2.800	2,8
Colômbia	2.550	2,8
Costa Rica	120	2,5
Equador	220	2,2
México	7.000	2,7
Nicarágua	95	3,9
Paraguai	220	2,2
Peru	3.400	4,4
República Dominicana	430	2,6
Uruguai	190	0,9
Venezuela	1.350	1,3
Outros Sete Países	600	
América Latina e Caribe	30.835	1,6

Fonte: Cepal, sobre a base de dados oficiais e do FMI.

mundial. Isso quer dizer que a grande maioria das decisões de investimento produtivo e empresarial corresponde a atores que se desenvolvem nos âmbitos nacionais ou subnacionais. Não estamos, pois, como lembra o autor, diante do “fim da geografia”, nem muito menos.

É possível que, ofuscados pelos importantes ritmos de crescimento do comércio internacional e do avanço da globalização, esteja sendo esquecida a magnitude dos principais agregados econômicos, além do fato crucial de que a grande maioria das decisões da produção e do investimento mundial corresponde a âmbitos nacionais e locais, o que quer dizer que existe uma ampla margem para a formulação de políticas econômicas territoriais, tanto em nível micro como mesoeconômico.

Como assinalado anteriormente, essas estatísticas não incluem outros circuitos de atividades importantes, tais como a economia de autoconsumo,

a economia de troca ou a economia informal, que ressaltam ainda mais a importância da reflexão sobre os processos nacionais ou locais, além da que se outorga aos fragmentos internacionalizados ou globalizados.

O que essas estatísticas mostram em definitivo é que, inclusive com as limitações que contêm no sentido de não incluir as transações informais e de mais difícil quantificação, a geração e a distribuição da riqueza nos espaços nacionais e subnacionais dependem das políticas e institucionalidades territoriais específicas dos diferentes atores sociais, que a partir de iniciativas locais conseguem articular em termos de fomento econômico endógeno, a fim de alcançar os níveis de eficiência produtiva e competitividade adequados e, com isso, contribuir para maior difusão do crescimento econômico e geração de emprego. Essa é uma questão que não se pode deixar unicamente aos fundos de investimento social e à cooperação internacional assistencialista.

A Tabela 1.4 mostra que, segundo dados do Banco Mundial, as economias nas quais a proporção das exportações na produção nacional é menor que 10% têm um Produto Nacional Bruto (PNB) por habitante (US\$ 11.610) mais que o dobro correspondente ao grupo de economias nas quais a proporção das exportações no PNB se encontra entre 10% e 24% e mais de três vezes superior ao grupo de economias com participação das exportações no PNB maior que 25%. Assim, pois, convém relativizar a afirmação de que o maior desenvolvimento econômico depende do grau de internacionalização da produção interna das diferentes economias.

TABELA 1.4
Países e População Mundial segundo Percentagem das Exportações no PNB – 1994

<i>Proporção das Exportações no PNB</i>	<i>Número de Economias</i>	<i>PNB (US\$ Milhões)</i>	<i>População (Milhões de Habitantes)</i>	<i>PNB por Habitante (US\$ 1,0)</i>
Menos de 10%	10	5.250	448	11.610
Entre 10% e 24%	51	6.859	2.551	5.765
Mais de 24%	102	5.270	2.429	3.620
Sem Dados	46	508	176	2.890

Fonte: Elaborada a partir de dados do Banco Mundial, The World Bank Atlas, 1996.

É óbvio que a conquista de maior capacidade exportadora é reflexo da eficiência produtiva e da competitividade empresarial, e que o comércio internacional procura possibilidades de progressos e novos conhecimentos. Entretanto, e isso é decisivo, a concretização de tais possibilidades depende, de forma determinante, do esforço e da estratégia nacional e local de desenvolvimento existentes, isto é, do grau que se consegue assegurar à difusão das inovações tecnológicas e organizacionais no seio do tecido produtivo e empresarial nacional e local.

É claro que não se pretende realizar nenhuma defesa em favor da autarquia, mas sim uma recomendação razoável para o necessário reforço dos sistemas produtivos locais, tratando de não se deixar arrastar pelas freqüentes chamadas à abertura externa e restrita, como se isso bastasse para alcançar o desenvolvimento econômico.

Por conseguinte, na atual fase de globalização da economia mundial, com crescentes exigências de eficiência produtiva e competitividade e em cenários nos quais a maior abertura externa das diferentes economias nacionais e territorial constitui um dado no contexto vigente, convém não esquecer que os conceitos imperativos da fase de transição tecnológica em que nos encontramos colocam como questão principal o fato de como assegurar a introdução de inovações produtivas e organizacionais no conjunto do tecido empresarial realmente existente em cada país, o que não pode ser abandonado à simples suposição de que isso somente pode ser obtido mediante a inserção nos segmentos produtivos dinâmicos do núcleo transnacional da economia mundial.

Tais ligações externas não garantem a suficiente difusão do progresso técnico no conjunto de empresas existentes nos diferentes territórios e sistemas econômicos locais de um país, caracterizados principalmente por empresas de pequeno porte, as quais não costumam dispor, na América Latina e no Caribe, de uma oferta territorial adequada de infra-estrutura básica e de serviços empresariais avançados, a fim de facilitar seu processo de modernização.

Para isso são requeridas reformas institucionais apropriadas para conseguir que o recente processo de descentralização em curso em grande parte dos países latino-americanos e caribenhos incorpore conteúdos substantivos em termos de fomento econômico e de animação para a articulação estratégica dos atores sociais territoriais.

De outro lado, tanto a rápida mobilidade transfronteiriça de investimentos financeiros, de informação sobre os mercados, produtos e tecnologia, de ampliação de gostos e preferências padronizadas de consumo através dos meios de comunicação quanto a facilidade para deslocar segmentos ou parte das atividades produtivas corroem de maneira incisiva a eficácia das políticas econômicas nacionais na hora de enfrentar as estratégias das empresas transnacionais.

Igualmente, a definição de políticas de fomento econômico a partir da administração central do Estado não é apropriada nem eficiente quando se trata de assegurar a modernização dos sistemas locais de empresas, que requerem uma institucionalidade muito mais próxima a seus problemas, potencialidades e especificidades.

As forças econômicas que operam atualmente na mudança para as formas de produção e organização mais eficientes (tanto na esfera empresarial privada como nas administrações públicas) estão questionando, por conseguinte, a relevância e a eficácia dos Estados centrais para operar sobre a complexa realidade econômica e para tentar geri-la.

Na medida em que os Estados nacionais já não são o único sustentáculo dos sistemas econômicos, os quais se encontram com um elevado grau de exposição (e, portanto, de vulnerabilidade) diante do cenário da globalização e submetidos à tensão de diferentes lógicas de funcionamento – umas no sentido da transnacionalização e do avanço dos processos de integração supranacional, outras obrigadas a contemplar os requerimentos no fortalecimento dos diferentes sistemas produtivos e mercados locais –, e *parece obrigatório* incluir em todo esse processo de readaptação econômica e institucional a consideração das circunstâncias específicas nacionais e territoriais, a fim de abranger toda a diferenciação e potencialidade existente em cada contexto e, desse modo, definir as políticas mais apropriadas nos distintos níveis do desenvolvimento econômico.

1.3. A Heterogeneidade do Sistema Econômico Mundial e a Estratégia de Desenvolvimento Econômico Local

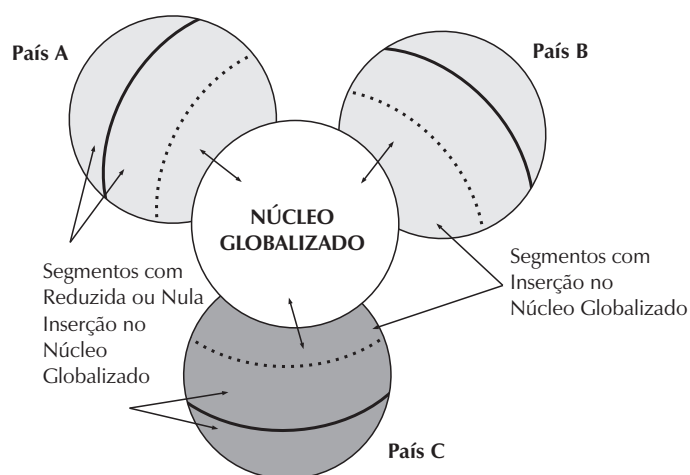
Como vimos, na análise do desenvolvimento econômico não é suficiente referir-se unicamente às frações mais desenvolvidas do capital produtivo ou

financeiro em nível mundial. Junto ao desenvolvimento concentrador e polarizado, baseado na grande empresa, existem outras estratégias “subordinadas” de desenvolvimento endógeno, em que o território e os fatores sociais, culturais, ambientais e históricos desempenham um importante papel.

Na realidade, a acumulação mundial de capital no cenário atual de globalização e abertura externa das economias é um mosaico heterogêneo de circuitos diversos de acumulação de excedentes, dominados pelo núcleo globalizado, mas não explicado integralmente por ele.

Em outras palavras, como se trata de representar o Gráfico 1.1, existe uma heterogeneidade importante no sistema econômico mundial, já que, apesar de algumas frações ou segmentos do mesmo possuírem uma vinculação com um núcleo globalizado internacional, outros segmentos ou circuitos de obtenção de excedente econômico possuem tão-somente uma vinculação limitada, muito reduzida ou nula, sendo sua lógica de funcionamento bastante distinta, como podem ser a economia camponesa, a economia de subsistência, o setor informal ou as pequenas empresas de âmbito local ou regional.

GRÁFICO 1.1
A Heterogeneidade do Sistema Econômico Mundial



Supor, pois, que a lógica geral de funcionamento dos grandes grupos transnacionais explica a totalidade em nossas sociedades é um grave erro. A hegemonia das frações globalizadas do capital é uma coisa, mas o funcionamento do mundo real é muito mais heterogêneo. Daí a necessidade de se adotar uma estratégia de desenvolvimento que inclua essa complexidade no processo de acumulação de capital e se promover de forma decisiva a difusão de novas ações tecnológicas e empresariais nos âmbitos local e regional.

Desse modo, conforme resumo apresentado no Esquema 1.2, frente ao tipo de crescimento polarizado, hierarquizado e concentrador, aumenta o compromisso com um desenvolvimento mais equilibrado territorialmente que impulse a descentralização e a potencialização das comunidades locais e regionais. Igualmente, frente ao controle exercido por parte das classes dominantes no sistema funcional da economia, constata-se a necessidade do controle democrático exercido pelas comunidades locais e regionais e, em síntese, pela sociedade civil.

Não se trata, pois, na formulação das políticas públicas, de insistir somente no tipo de ações meramente compensatórias ou assistenciais nas áreas atrasadas ou carentes, ou de melhorar a “focalização” dos grupos mais desfavorecidos para assegurar que as políticas redistributivas cheguem a eles efetivamente. O importante é, sobretudo, promover a iniciativa de desenvolvimento local endógeno e de geração de emprego produtivo para enfrentar, precisamente, a pobreza e a marginalização de forma mais sustentável e consistente, não somente assistencialmente. Para isso, é indispensável uma atuação dos governos territoriais locais e regionais como catalisadores e animadores na criação do “entorno inovador” institucional, social, econômico, político e cultural que impulse o desenvolvimento do potencial empresarial e produtivo territoriais.

1.4. O Redescobrimto da Dimensão Territorial

A globalização levou a um “redescobrimto” da dimensão territorial, já que foi capaz de provocar uma redistribuição geral da atividade no território, de um lado, ao mesmo tempo em que as diferentes atividades produtivas territoriais e sistemas locais de empresas percebem agora, com

maior nitidez, a exposição frente a um cenário cheio de exigências em termos de eficiência produtiva em competitividade.

Assim, a variedade dos diferentes entornos territoriais é só aparentemente contraditória ao avanço da globalização, já que seu desdobramento se baseia precisamente no aproveitamento de tal diferenciação territorial. Nesse sentido, as políticas micro e mesoeconômicas devem acompanhar as políticas de ajuste macroeconômico para atingir a maior eficiência produtiva e a competitividade dos diferentes tecidos produtivos e empresariais locais.

Como se sabe, na fase atual da revolução pós-fordista, o “conhecimento” é a força decisiva na reorganização da produção e do espaço e na introdução de melhores métodos de gerência e organização das empresas e entidades de gestão, públicas ou privadas. Igualmente, a globalização é estimulada de maneira decisiva pelos avanços ocorridos na esfera da difusão de conhecimentos. E, do mesmo modo, a “diversidade territorial” se apóia na aquisição e na adaptação de conhecimentos gerais e específicos, os quais são filtrados pela própria prática, institucionalidade e cultura locais.

ESQUEMA 1.2
Desenvolvimento Concentrador e Desenvolvimento Endógeno

<i>Estratégias de Desenvolvimento Concentrador</i>	<i>Estratégias de Desenvolvimento Econômico Local</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Desenvolvimento polarizado – Crescimento hierarquizado e centralizado – Medidas e políticas principalmente compensatórias ou assistenciais em áreas atrasadas ou carentes – Instrumentos e medidas de fomento econômico setoriais – Pólo de crescimento – Pólos industriais – Zonas francas 	<ul style="list-style-type: none"> – Desenvolvimento mais equilibrado territorialmente – Descentralização e potencialização de comunidades locais e regionais – Iniciativa de desenvolvimento local e geração de emprego produtivo para enfrentar a pobreza e a marginalização – O importante é criar o “entorno” institucional, econômico, social, político e cultural para impulsionar o desenvolvimento do potencial local – Difusão de inovações – Reorganização da base empresarial local – Infra-estruturas básicas – Serviços de desenvolvimento empresarial – Capacitação de recursos humanos – Sistema de informação local

O território é, segundo Becattini e Rullani (1996), um dos contextos nos quais se desenvolve a divisão do trabalho cognoscitivo, isto é, a divisão do trabalho na produção e utilização dos conhecimentos, os quais podem ser classificados em “contextuais” (quando se produzem num contexto local e são específicos de tal território) e “codificados” (quando se trata de conhecimentos de caráter global, mais facilmente transferíveis).

Assim sendo, seguindo a argumentação de tais autores, os conhecimentos “codificados” só podem ser utilizados adequadamente quando contextualizados nos ambientes produtivos particulares ou locais, do mesmo modo que se torna obrigatória a codificação de alguns dos conhecimentos contextuais, se é que se quer facilitar sua transferibilidade e conseguir, desse modo, economias de escala suficientes. Assim, pois, as relações entre os níveis local e global não são necessariamente antagônicas. De acordo com Becattini e Rullani (1996), trata-se de uma divisão do trabalho cognitivo de tipo circular, no sentido de que o local gera conhecimentos para uso global e o global fornece aos circuitos locais conhecimentos procedentes de todo o mundo.

Isso não desconhece, é claro, que o avanço da globalização implica maiores exigências para todos os sistemas econômicos territoriais e que alguns deles podem não sobreviver nos cenários atuais de maior disputa competitiva que supõe a globalização, sobretudo se a reação de tais sistemas locais se limita a uma atitude simplesmente defensiva ou denunciatória da “modernidade”, em lugar de buscar ativamente as oportunidades de maior especialização, qualidade e diversificação produtiva internas. Para esta última requerem-se estratégias e políticas específicas de desenvolvimento territorial, e não somente orientações genéricas ditadas de forma centralista, que se limitam normalmente a mudar as insuficientes (embora necessárias) políticas de nível macroeconômico com as propostas a favor da inserção em alguns “nichos internacionais” dinâmicos, como se disso se derivasse a necessária introdução de inovações tecnológicas e organizacionais nos sistemas produtivos e no tecido empresarial locais.

Durante os anos de pós-guerra, quando o fordismo constituiu a forma hegemônica de organização da produção nos países centrais, a dimensão territorial do desenvolvimento foi progressivamente deixada de lado. O predomínio da grande empresa e a produção em massa, assim como a

paulatina diminuição do custo dos transportes e comunicações, contribuíram poderosamente para isso. A lógica da distribuição espacial da produção deriva-se então, essencialmente, de uma lógica empresarial e não de uma lógica territorial. Em poucas palavras, eram a lógica setorial e o planejamento empresarial, com os componentes hierárquicos próprios do modelo organizacional fordista, que estabeleciam as principais pautas de desenvolvimento econômico, com os recursos territoriais “extraídos” de seu contexto sendo incorporados à lógica empresarial [Becattini e Rullani (1996)].

Não obstante, a partir dos anos 1970, o surgimento das iniciativas de desenvolvimento local e o maior desenvolvimento alcançado pelo Japão e pelos novos países industrializados asiáticos vieram questionar a capacidade interpretativa das formulações teóricas anteriores relativas ao desenvolvimento econômico. A crise do fordismo é, pois, também a crise das teorias predominantes sobre o desenvolvimento, as quais haviam eliminado a alusão ao território, substituindo-o pela lógica abstrata das categorias macroeconômicas e das economias de escala da produção.

Como mostram os exemplos do Japão, dos novos países asiáticos industrializados, dos distritos industriais italianos ou dos sistemas locais de empresas na Espanha, os fatores territoriais e a diferenciação socioinstitucional e cultural, assim como a existência de *estratégias de desenvolvimento* articuladas pelos diferentes atores sociais, públicos e privados, constituem fatores substantivos no desenvolvimento econômico, ao permitir a conquista de rendimentos crescentes na aquisição de conhecimentos apropriados aos perfis econômicos territoriais.

A transição oposta ao pós-fordismo se vê acompanhada, pois, de um fenômeno crucial como é o da possibilidade de uma “transferência transcontextual” dos conhecimentos por parte das empresas e territórios, o que obriga ambos os atores a dominar, entre outras coisas, as linguagens formais da comunicação à distância, a fim de poder trabalhar em redes. Isso coloca, sobretudo às MPMEs e aos sistemas produtivos locais, sérios problemas no caso de não possuir um “entorno” apropriado e testado para tal. Daí ser tão necessário construir ou ajustar os diferentes territórios nesse sentido.

Como vemos, o território é assim considerado um “recurso” específico e um “ator” principal do desenvolvimento econômico, e não unicamente um mero espaço ou marco das atividades econômicas ou sociais. Segundo Becattini e Rullani (1996), o território produz efeitos e oferece prestações específicas à economia local, fornecendo à produção para consumo uma “integração flexível” ou, em outras palavras, um “entorno” com capacidade para gerar e manter vantagens competitivas e “valor diferencial”. A criação desse “entorno inovador” territorial não é facilmente reproduzível, sendo precisamente a densidade e a qualidade das relações entre os diferentes atores territoriais, que dão potencialidade a tal território como circuito específico de interações orientado para o fomento empresarial, a inovação produtiva, a qualidade dos recursos humanos, as relações trabalhistas e o impulso cultural local de desenvolvimento, como elementos cruciais da competitividade.

2. Globalização, Competitividade e Pequena Empresa

2.1. Internacionalização e Globalização Econômica

Como vimos, a crescente *globalização* e abertura externa das diferentes economias obriga a repensar os enfoques e instrumentos da análise econômica tradicional, baseada no Estado-nação. A importância dos processos de transnacionalização e a necessidade de assegurar a difusão do progresso técnico em todos os sistemas econômicos territoriais dos diferentes Estados, agora muito mais expostos ao exterior, isto é, a cenários muito mais competitivos, impõem a re colocação da questão.

Em qualquer caso, a globalização nos aparece como um fenômeno diferente dos relacionados com a internacionalização e transnacionalização ou multinacionalização das diferentes economias. A *internacionalização* econômica refere-se ao conjunto de intercâmbio de matérias-primas, produtos acabados e semi-acabados, serviços, dinheiro, informação, pessoas etc., entre diferentes Estados nacionais. Nesse caso, os indicadores estatísticos habituais são retirados das Contas Nacionais, cuja elaboração parte do pressuposto de que as diferentes economias se desenvolvem em estruturas demarcadas pelos limites dos Estados nacionais e, a partir deles, se relacionam com o exterior. Em outras palavras, a internacionalização apóia-se em agentes nacionais, entre os quais as autoridades públicas governamentais possuem um papel fundamental ao controlar os instrumentos das políticas públicas, a fixação de normas etc.

Por sua vez, a *transnacionalização* ou *multinacionalização* econômica caracteriza-se fundamentalmente pelo deslocamento de recursos (especialmente capitais e, em menor escala, força de trabalho) de uma nação para outra. Entre suas diferentes formas, podemos assinalar a criação de capacidades produtivas no exterior através de empresas filiais (investimentos estrangeiros diretos), as aquisições de empresas (investimentos em carteira), ou outros tipos de cooperação empresarial, quer seja comercial, financeira, tecnológica ou industrial. A multinacionalização responde, assim, a uma lógica de expansão de mercados quando a combinação ótima de fatores

de produção no sentido amplo já não corresponde aos limites do Estado-nação, mas traz consigo a transnacionalização das atividades produtivas e comerciais.

Finalmente, o conceito de *globalização* faz alusão às mudanças profundas operadas nas duas últimas décadas, que afetam múltiplos aspectos, tais como finanças, sistemas de comunicação, infra-estrutura, transportes, gestão estratégica das organizações públicas e privadas, modelos de consumo, sistemas de valores, questões geopolíticas etc., de tal maneira que os conceitos antes referidos de internacionalização e transnacionalização são insuficientes para conseguir uma explicação frente a essas novas circunstâncias.

A globalização se manifesta tanto por sua extensão ou amplo alcance (incluindo processos que operam na escala global) quanto por sua intensidade ou profundidade, que implicam uma intensificação nos níveis de interdependência entre os diferentes Estados e sociedades. Assim sendo, a globalização não significa que o mundo esteja politicamente mais unido nem economicamente mais homogêneo. A interdependência é muito desigual quanto a seu alcance e resultados.

Como já assinalamos, o Estado-nação está deixando de ser a única coluna vertebral organizacional da economia mundial. A crescente globalização da economia está corroendo o elemento fundamental do Estado-nação, como é o mercado nacional. As empresas de setores decisivos – telecomunicações, finanças, seguros, indústria aeronáutica, automotivo etc. – têm como espaço econômico estratégico o mercado global, mas ao mesmo tempo têm um conjunto majoritário de sistemas produtivos locais, baseado em decisões produtivas e que se desenvolve em âmbitos territoriais limitados, isto é, com uma lógica de atuação concreta diferente dos mercados globais.

Isso requer considerar a economia nacional em sua autêntica heterogeneidade, isto é, distinguindo as atividades e empresas vinculadas aos setores globais das atividades e empresas de âmbito local, regional ou nacional. O Estado-nação não é, pois, do ponto de vista econômico, um conjunto coerente, nem guiado por idêntica lógica de desenvolvimento de seus diferentes atores econômicos. Dito em outras palavras, a passagem para essa nova fase da globalização leva a pensar mais ainda na heterogeneidade

das diferentes frações da acumulação de capital. Se mais de dois terços da produção mundial não se comercializam internacionalmente e 95% das decisões de investimento correspondem às decisões de âmbito nacional e local, está claro que existe uma enorme margem para as políticas econômicas territoriais. A geografia e o território gozam, com efeito, de boa saúde.

As exigências do processo de acumulação de capital e a disputa competitiva subjacente entre as frações mais dinâmicas de tal processo têm estimulado fortemente o surgimento e a aplicação de novas tecnologias e mudanças organizacionais, que têm possibilitado uma mudança radical nas formas de produção e organização empresarial, assim como nos métodos de gestão estratégica das organizações públicas e privadas. Como se sabe, todas essas inovações radicais são facilitadas pelos avanços da microeletrônica, os quais permitem trabalhar numa mesma unidade de tempo real, interconectando as diferentes fases do processo econômico e reduzindo consideravelmente a tomada de decisões com incerteza. Por isso o fator estratégico que caracteriza essa nova fase histórica é o acesso à informação e ao conhecimento, para o qual é básica a qualificação dos recursos humanos como eixo central da aposta de inovação.

Igualmente, a *diversificação do tecido produtivo*, quer seja de base agrária, agroindustrial, industrial ou de serviço, e o incremento do valor agregado de suas atividades devem ajudar a fincar bases mais sólidas de difusão dos efeitos positivos do crescimento econômico, do emprego e da renda. A estratégia de desenvolvimento deve, pois, estar dirigida, fundamentalmente, para conseguir maior *articulação produtiva interna* das respectivas economias territoriais, a fim de transcender a atual situação de subdesenvolvimento ou desarticulação setorial produtiva. Igualmente, a vinculação externa das diferentes economias territoriais terá, desse modo, uma base segura de sustentação das atividades nas quais se consigam vantagens competitivas em segmentos ou “nichos” de mercados internacionais, a fim de que consigam difundir impactos de crescimento econômico internos e não fiquem unicamente nos enclaves de produção.

2.2. Competência, Competitividade e Regulação

A competência é uma dimensão essencial da vida econômica e do desempenho humano. Ser *competente* é, em definitivo, ter a capacidade ou a

preparação adequadas para qualquer tipo de empreendimento. No plano econômico, a *competência* contribui para a melhoria das condições de vida na medida em que é capaz de combinar de forma eficiente os recursos e os fatores produtivos, a fim de satisfazer necessidades a um menor custo e com maior qualidade. Como tal, esse conceito refere-se a um conjunto de atitudes que tanto podem possibilitar uma adequada combinação de fatores produtivos – e, por conseguinte, um incremento da *produtividade* – como permitir uma busca eficiente de informações substantivas sobre mercados, linhas de financiamentos apropriadas, canais de comercialização ou exigência de qualidade, conseguindo, também, com isso, avanços no plano da competitividade.

A competência dos recursos humanos, dentro dessa perspectiva, é motor da inovação tecnológica, do aumento da produtividade e da geração de riqueza. Igualmente, é também fonte de estímulo, mobilização e criatividade nas diferentes manifestações (políticas, culturais, artísticas, esportivas etc.) do ser humano. Apesar dessa clara delimitação conceitual, o certo é que, talvez devido à importante influência do pensamento econômico e ao predomínio de uma cultura com traços individualistas como a atual, o conceito de competência foi sendo confundido com um outro diferente, como os de *competitividade* ou *concorrência*, os quais se referem, essencialmente, à disputa nos mercados, que se visualiza como uma luta entre competidores antagônicos, resultando na eliminação de alguns, dentro de um processo que tende inexoravelmente para estruturas oligopólicas ou monopólicas.

Mesmo sem negar a existência dessa tendência predominante do desenvolvimento monopólico nas frações mais dinâmicas da acumulação capitalista (fundamentalmente nas frações globalizadas), deve-se insistir em que uma tendência predominante não é uma regra universal explicativa para todos os atores empresariais que intervêm nas atividades produtivas, as quais se desenvolvem também – e de forma majoritária, como já assinalamos anteriormente – em âmbitos não-globalizados, como são os mercados nacionais e subnacionais.

Além disso, ao reduzir a visão da competitividade a uma disputa entre empresas, corre-se o risco de considerar *competitividade* e *cooperação* entre empresas termos antagônicos, quando, pelo contrário, são práticas

empresariais freqüentes e não excludentes entre as empresas mais eficientes, na busca de economias externas às mesmas e, no entanto, disponíveis nos entornos territoriais ou redes e agrupamentos (*clusters*) setoriais de empresas.

De todo modo, deve-se reconhecer que nos últimos anos, devido ao avanço da *globalização* dos processos econômicos, à desregulação dos fluxos financeiros internacionais e à *maior exposição externa* das diferentes economias, a *competitividade* terminou adquirindo categoria de postulado universal, como se se tratasse de um requisito imprescindível para conseguir o êxito econômico [Petrella (1996)].

Entretanto, a busca de maior competitividade por parte dos diferentes atores econômicos territoriais, nas atuais circunstâncias, não pode assegurar, por si só, a *regulação* necessária na economia global e nas economias locais. A disputa competitiva nos mercados não pode ser estabelecida como a lógica principal de regulação das sociedades. Existe todo um conjunto de problemas que requerem soluções conscientes em níveis global e local, tais como: a explosão demográfica, os movimentos migratórios dos países em desenvolvimento, o aumento crescente e constante do desemprego e a conseqüente diminuição das fontes de renda; o incremento das atividades ilícitas, como o tráfico de drogas ou a lavagem de dinheiro procedente de atividades fraudulentas; a proliferação incontrolada de armamento nuclear; a reiteração de conflitos étnicos e religiosos; a persistência de epidemias tradicionais (cólera, malária) e as enfermidades como o câncer, a Aids etc.

A lógica do mundo dos negócios, ao ignorar as dimensões humana, cultural, social e ambiental, não é capaz de dar resposta às mudanças atuais nem às necessidades de toda a população. Por isso, apesar de estar claro que é necessário estimular a competência dos recursos humanos e dos projetos produtivos e empresariais, isso não deve conduzir a uma mistificação da competitividade capitalista, já que da simples abertura externa não decorre, de forma imediata, a introdução de inovações e a difusão do progresso técnico necessário para modernizar a base econômica dos diferentes territórios e países. Para tanto, exigem-se a formulação e a aplicação de políticas específicas e não unicamente medidas dirigidas para estabilizar o contexto macroeconômico nos diferentes Estados nacionais.

O afã de competitividade para conseguir benefícios empresariais é plenamente legítimo, mas não se pode apresentar como o principal meio de organização do desenvolvimento das sociedades. A disputa competitiva entre empresas não inclui a visão integral nem a perspectiva de longo prazo que exigem os diferentes problemas da sociedade, aos quais se deve dar atenção adequada. Concretamente, só para citar alguns dos mais relevantes, basta assinalar as enormes desigualdades econômicas existentes e a marginalização de grandes grupos de população e territórios no mundo, a agressão ao ecossistema (desertificação, erosão do solo, extinção de espécimes animais e vegetais, contaminação dos mares, rios, atmosfera etc.), ou a concentração de poder em organizações (empresas transnacionais, redes de informação e comunicação etc.), cujo controle escapa aos gestores públicos eleitos democraticamente.

A regulação desses temas transcendentais do desenvolvimento socioeconômico, ambiental e humano requer algo mais que a mera “mão invisível” do mercado, a qual é também demasiadamente “curta da vista” para poder tirar como consequência de sua atuação um futuro adequado para a humanidade, assim como os necessários níveis de governabilidade. Um sistema eficiente de mercados competitivos requer, portanto, um marco cooperativo de regulação.

2.3. Importância da Pequena Empresa na América Latina

Na América Latina, como no mundo desenvolvido, a importância da pequena produção é muito destacada, sobretudo em termos da geração de emprego e renda para amplas camadas da população, assim como para uma difusão territorialmente mais equilibrada do progresso técnico e do crescimento econômico. Sem uma política específica de atenção à problemática concreta desses tipos de empresas nos diferentes sistemas locais,¹ qualquer estratégia de desenvolvimento econômico possivelmente ficará limitada no seu alcance.

¹ De fato, apesar de sua importância, não é suficiente a existência de um programa genérico de apoio às MPMs aprovado pelo Estado central, já que é preciso identificar os diferentes sistemas locais de empresas e construir em cada caso, e de forma organizada com diferentes atores sociais (públicos e privados) territoriais, os correspondentes entornos inovadores mais apropriados.

As informações contidas na Tabela 2.1 nos mostram a importância das empresas de pequeno porte na América Latina, as quais representam, em média, mais de 96% do total de estabelecimentos formais² e mais de 56% da mão-de-obra formal ocupada. Do total de estabelecimentos empresariais formais na América Latina, aproximadamente 77% são microempresas, isto é, unidades produtivas com menos de cinco empregados (Tabela 2.2).

Como se vê, as micro e pequenas empresas (MPEs) constituem a imensa maioria do tecido empresarial existente na América Latina e no Caribe. A falta de uma política explícita de inovação tecnológica empresarial para tais empresas, que funcionam principalmente nos mercados locais ou nacionais, constitui, por conseguinte, um profundo obstáculo e retardamento para a transformação produtiva com equidade nessa região.

TABELA 2.1
Importância das MPEs na América Latina

	<i>MPEs segundo o Número de Empregados</i>	<i>Número de Empresas (% do Total)</i>	<i>Participação no Emprego (% do Total)</i>
Argentina	0 a 50	96,5	47,0
Bolívia	1 a 49	99,5	80,5
Brasil	0 a 49	94,0	37,4
Colômbia	0 a 49	95,9	66,4
Costa Rica	0 a 49	96,0	43,3
Chile	Até 200	97,2	79,8
México	0 a 50	94,7	50,8
Nicarágua	1 a 30	99,6	73,9
Panamá	0 a 49	91,5	37,6
Peru	1 a 50	95,8	40,2
Uruguai	0 a 49	97,9	64,4
Média		96,2	56,5

Fonte: *Dados oficiais sobre estabelecimentos empresariais, com exceção de Argentina, Nicarágua, Panamá e Peru, que se referem a estabelecimentos manufatureiros.*

² Note-se que a inclusão das empresas do setor informal engrandeceria ainda mais a pertinência das afirmações que aqui se expõem.

TABELA 2.2
Importância da Microempresa na América Latina

	<i>Microempresas segundo o Número de Empregados</i>	<i>Número de Empresas (% do Total)</i>	<i>Participação no Emprego (% do Total)</i>
Argentina	0 a 5	71,5	14,2
Bolívia	1 a 4	88,9	48,0
Brasil	0 a 4	61,5	7,5
Colômbia	0 a 4	84,8	35,1
Costa Rica	0 a 4	65,5	10,8
Chile	Menos de 10	82,8	43,3
México	0 a 5	89,2	36,6
Nicarágua	1 a 5	95,1	58,3
Panamá	0 a 4	50,5	6,1
Peru	1 a 10	83,1	18,0
Uruguai	0 a 4	73,9	23,4
Média		77,0	27,4

Fonte: Dados oficiais sobre estabelecimentos empresariais, com exceção de Argentina, Nicarágua, Panamá e Peru, que se referem a estabelecimentos manufatureiros.

Pode-se argumentar que as MPEs não são tão importantes como as grandes empresas em termos de produção, mas o são em termos de emprego, renda e difusão territorial mais equilibrada, o que as converte, precisamente, num objetivo estratégico para um tipo de política de inovação consistente com a equidade social, a partir de uma perspectiva não assistencialista.

Ademais, numa fase de transição tecnológica como a atual, é muito importante identificar as debilidades do conjunto das unidades produtivas, as quais devem introduzir melhorias e se posicionar de forma mais eficiente na sua atividade organizacional interna e no conjunto da rede de elos produtivos nos quais se encaixam tais empresas.

A presença majoritária das MPEs na América Latina mostra, pois, o grande esforço a realizar em termos de inovação produtiva e empresarial, questão para a qual as políticas genéricas traçadas a partir do nível central do Estado nem sempre são eficazes. Em outras palavras, sem uma política específica de desenvolvimento dos diferentes sistemas produtivos locais não é possível atender adequadamente à modernização desse tecido empresarial majori-

tário. Transferir tal questão básica à lógica e aos recursos assistenciais (fundos de investimento social, cooperação internacional para o desenvolvimento, ações solidárias de grupos eclesiais ou filantrópicos) é, por conseguinte, uma proposta insuficiente e ineficiente, inclusive para a conquista dos fins sociais.

Na América Latina, a política de apoio à inovação tecnológica do segmento das MPEs deve ser reconhecida como parte substantiva de uma estratégia nacional de desenvolvimento, da mesma forma que nos países desenvolvidos são apoiadas as pequenas e médias empresas (PMEs) para estimular a concorrência ou gerar emprego e coesão social e territorial.

Em diversos países latino-americanos a política de inovação empresarial parece limitar-se às PMEs que conseguem exportar ou que se integram nos elos dinâmicos internacionais. Esse tipo de política parece ter copiado, sem maior adaptação a suas próprias realidades, os esquemas de apoio às PMEs existentes nos países desenvolvidos. Daí seus limitados resultados de difusão para o resto do tecido das MPEs e, principalmente, na geração de emprego e renda. Dessa forma, corre-se também o risco de orientar-se para segmentos de empresas que têm mais oportunidades de acessar os serviços para empresas, levando as MPEs ao desamparo ou esquecimento, sob o pretexto freqüente de que as considera “inviáveis” e, portanto, simples objeto de assistencialismo.

Tampouco o livre funcionamento do mercado é capaz de resolver essa importante questão. Nesse caso, as MPEs não dão sinais adequados sobre os serviços de desenvolvimento empresarial de que necessitam para avançar na direção de uma fronteira de eficiência tecnológica. Igualmente, não se costuma encontrar no território onde elas estão localizadas a oferta desses serviços avançados para empresas. Em outras palavras, os mercados de serviços e fatores estratégicos para a modernização produtiva desse tipo de empresas não estão construídos. A demanda subjacente de modernização de todos esses estabelecimentos deve ocupar, portanto, o interesse dos responsáveis públicos locais, como parte da nova agenda da gestão pública local para o desenvolvimento econômico territorial.

Como já foi dito, o panorama das PMEs nos países desenvolvidos mostra a importância que eles concedem a tais grupos de empresas, em razão de

sua presença majoritária e sua incidência no emprego, renda e distribuição territorial do crescimento e do progresso técnico. A Tabela 2.3 contém dados que evidenciam a importância das PMEs no Canadá, na Espanha, na Itália e no Japão [Dominguez (1996)], países onde tais empresas têm uma destacada participação no número total de firmas de cada país, assim como no total de vendas, emprego e exportações.

Segundo dados do informe anual de 1994 do Observatório Europeu para a Pequena Empresa, em 1993 existiam na União Européia 17 milhões de PMEs que proporcionavam 67 milhões de postos de trabalho, dos quais cerca de 30 milhões preenchidos por empresas com menos de 10 empregados. Segundo Bianchi (1996), as PMEs desempenham um papel primordial não somente para promover o emprego, mas também para garantir o dinamismo dos mercados, o êxito dos acordos regionais de comércio e o reforço da estabilidade social nos países da União Européia. Com efeito, é fundamental uma estratégia orientada para o desenvolvimento da “especialização e complementaridade” das PMEs, dentro de acordos e aglomerados (ou *clusters*) territoriais.

Existe, como lembra Bianchi, uma rica e heterogênea literatura que mostra como o êxito das pequenas empresas na Europa se baseia nas características

TABELA 2.3
Importância das PMEs em Alguns Países Desenvolvidos

	Tamanho PME (Segundo o Número de Empregados)	Número de Estabelecimentos (% do Total)	Vendas/PIB (% do Total)	Emprego (% do Total)	Exportações (% do Total)
Canadá (1990)	Manufatura: ≤ 100 Empregados Serviços: ≤ 50 Empregados	99,0	40,00% do PIB	52,30% ≤ 100 Empregados 43,00% ≤ 50 Empregados	9,30%
Espanha (1989)	≤ 250 Empregados	98,9	64,25% das vendas	63,72%	41,06
Itália (1991)	≤ 200 Empregados	97,6	31,50% do PIB (≤ 100 Empregados)	54,70%	22,60% (≤ 100 Empregados)
Japão (1991)	Manufatura: ≤ 300 Empregados Atacadista: ≤ 100 Empregados Varejo/Serviços: ≤ 50 Empregados	99,1	Das Vendas: Manufatura: 51,7% Atacadista: 62,1% Varejista: 78,0%	79,20%	

Fonte: Dominguez (1996), o qual cita, como fontes, Japan Small Business Corporation (1995), Tacis Project (1995), Canada House of Commons (1994) e M. J. Lorenzo e J. L. Calvo (1994).

dos aglomerados de uma variedade de firmas individualmente especializadas, mas que trabalham num contexto de complementaridade, de modo que o grupo de firmas ou *clusters* é o sujeito coletivo que protagoniza a disputa competitiva.

Sem dúvida, num contexto de mercados abertos, as pequenas empresas, segundo Bianchi (1996), podem ser competitivas quando:

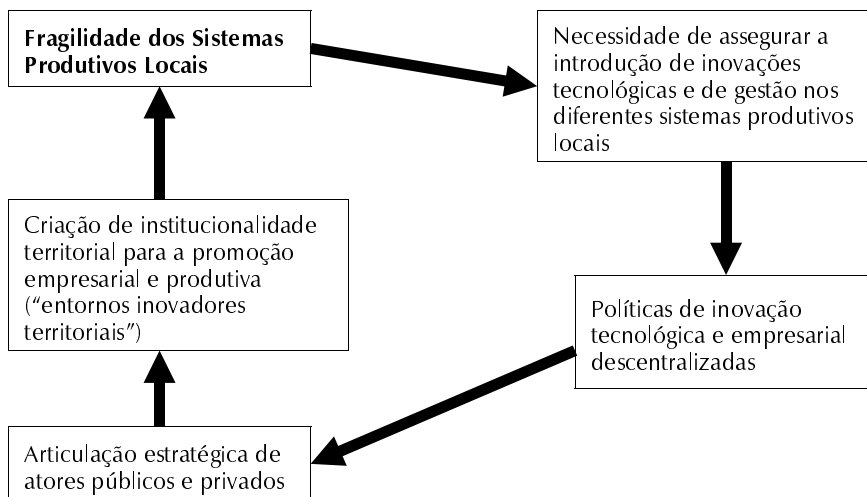
- avançam na sua especialização, quer dizer, quando reúnem o conhecimento produtivo (tanto tecnológico como comercial ou organizacional), numa categoria específica de problemas, conseguindo vantagens de custos e liderança inovadora;
- operam ao mesmo tempo num contexto de cooperação, isto é, aceitam incrementar o custo vinculado à especialização porque estão seguras de encontrar outras empresas detentoras de uma especialização complementar no *cluster* territorial de empresas; e
- quando as externalidades positivas de tudo isso favorece a coesão do *cluster*, evitando que as empresas atuem de costas para as elas mesmas e permitindo a entrada de novas iniciativas e empresas eficientes e inovadoras.

Como se vê, dada a importância e a grande fragilidade do tecido de empresas de pequena dimensão nos diferentes sistemas locais, se faz necessário assegurar a introdução de inovações tecnológicas e organizacionais nos diferentes territórios, para os quais a elaboração de políticas tecnológicas deve ser necessariamente descentralizada, a fim de extrair a especificidade, a problemática e as potencialidades de cada um desses territórios e facilitar, assim, o exercício de articulação estratégica de atores sociais locais, incentivando ainda a construção da institucionalidade apropriada para a promoção econômica e o fomento empresarial local (Esquema 2.1).

Para isso, a descentralização do Estado necessita incluir conteúdos substantivos em termos de desenvolvimento econômico, a fim de dotar as políticas de horizontalidade, seletividade, territorialidade e capacidade de articulação estratégica entre atores sociais. A formulação horizontal de políticas se contrapõe à formulação vertical e centralizada e se orienta na direção de criar oportunidades e um entorno favorável a empreendimentos inovadores. A seletividade das políticas faz alusão à necessidade de adap-

tá-las aos diferentes perfis produtivos e recursos potenciais e territoriais, em contraposição ao desenho generalista tradicional das mesmas, que desconhece o território e o considera um espaço homogêneo e abstrato. Finalmente, a visão territorial pensa a economia nacional como um conjunto de economias locais e não somente como um conjunto de setores num espaço abstrato.

ESQUEMA 2.1
Construção ou “Acondicionamento” do Território



3. Mudança Tecnológica, Reestruturação Produtiva e Desenvolvimento Econômico

3.1. Inovação Tecnológica e Dinâmica Econômica

As inovações tecnológicas sempre estiveram na origem das revoluções industriais. A incorporação de novas técnicas supõe modificações nos sistemas de fabricação, as quais conduzem a incrementos de produtividade e redução dos custos, que, por sua vez, repercutem favoravelmente no potencial de demanda. De outro lado, a incorporação de novas tecnologias permite melhorias no sistema de transporte e comunicações, assim como maiores níveis de qualidade e variedade na oferta de produtos e serviços. Dessa forma, se incrementam os intercâmbios comerciais e se estimula o crescimento econômico [Bueno e Morcillo (1993)].

Todas essas *inovações tecnológicas* requerem mudanças ou melhorias gerenciais e organizacionais no funcionamento das empresas e da administração pública em geral, assim como diferentes tipos de envolvimento entre os agentes socioeconômicos e institucionais, às vezes como pré-condição para a introdução de tais melhorias. Na realidade, vale destacar que as inovações tecnológicas nunca ocorrem no vazio, mas como parte das transformações sociais e institucionais assinaladas. Por isso, deve-se entender a inovação tecnológica no seu sentido mais amplo, quer dizer, incluindo as mudanças e inovações sociais que a acompanham e a tornam possível.

Inovações sociais são, por exemplo, novas alternativas e novos métodos de gestão de pessoal, tais como a racionalização das tarefas no trabalho, a melhoria das condições de trabalho, o aperfeiçoamento dos sistemas de motivação, a delegação de responsabilidades e competências pessoais etc. O êxito competitivo, em muitos casos, não depende tanto da aquisição de novas máquinas como das melhorias organizacionais e das mudanças sociais e culturais que permitam a instalação de redes de comunicação capazes de somar esforços e desenvolver energias positivas voltadas para:

- aumentar a qualidade dos serviços prestados pelas empresas (o que implica melhorias nas relações pessoais no seio do grupo de trabalho como requisito para o incremento de produtividade);
- manter e dinamizar o potencial de criatividade, inovação e resolução dos problemas (para o que se requer um ambiente propício à expressão e ampliação dos talentos pessoais); e
- satisfazer as necessidades e exigências das mudanças constantes na demanda.

Desse modo, e como parte desse contexto social de inovação, se incluem as mudanças institucionais necessárias nos diferentes níveis territoriais e funcionais da administração pública, a fim de facilitar os processos de adaptação, econômicos, sociais e culturais, já citados.

Com isso se quer chamar a atenção para três elementos principais, apresentados no Esquema 3.1, que devem ser considerados na análise de todo modelo de desenvolvimento, quais sejam: o paradigma tecnoeconômico, o regime de acumulação e o modo de regulação.³

O paradigma tecnoeconômico faz alusão essencialmente aos aspectos substantivos no nível microeconômico, tais como a base tecnológica e energética, a estrutura produtiva setorial e territorial, o tecido empresarial, a organização do trabalho e a relação salarial ou empresarial. Trata-se, precisamente, dos elementos que estão em questão na atual fase de transformação produtiva e tecnológica e aqueles nos quais as intervenções dirigidas à inovação ou modernização produtiva devem colocar, portanto, atenção especial. Por isso mesmo se afirma que o tipo de política que se fixa exclusivamente na correção dos desequilíbrios macroeconômicos é insuficiente para garantir a inovação do tecido empresarial e, portanto, incapaz de assegurar o desenvolvimento econômico.

O *regime de acumulação* refere-se à inter-relação e conquista dos grandes equilíbrios macroeconômicos entre as diferentes fases do processo econômico (produção, financiamento, distribuição, intercâmbio e consumo), com

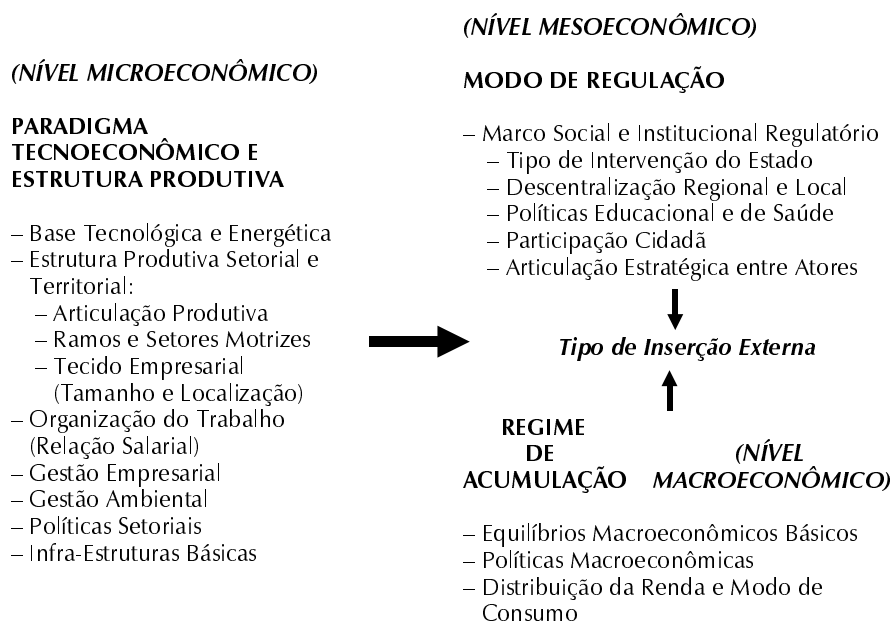
³ Faz-se aqui referência à importante contribuição teórica da Escola da Regulação francesa, que tem Robert Boyer, Alain Lipietz ou Michel Aglietta entre alguns de seus mais conhecidos expoentes. Para mais elementos, consultar Boyer (1992).

a finalidade de garantir o processo de acumulação ou reinvestimento produtivo, isto é, a reprodução ampliada do capital.

Finalmente, o *modo de regulação* corresponde ao marco social, institucional e de articulação entre atores e que busca facilitar o funcionamento do modelo de desenvolvimento a partir da instância sociopolítica. A inserção externa da economia será, em grande medida, resultante de ações inter-relacionadas nesses três níveis principais de análise.

Como se pode ver, o desenvolvimento não somente exige ações na consecução dos equilíbrios macroeconômicos, mas inclui, fundamentalmente, melhorias e mudanças no plano macroeconômico, quer dizer, no seio da atividade produtiva, trabalhista e de gestão empresarial, assim como reformas e mudanças de conteúdos no nível mesoeconômico (ou intermediário) da atuação das administrações públicas e da articulação estratégica com agentes socioeconômicos.

ESQUEMA 3.1
Principais Níveis de Análise em um Modelo de Desenvolvimento



Como também se sabe, a conquista de vantagens competitivas agora já não repousa, essencialmente, nos baixos custos da mão-de-obra, na abundância dos recursos naturais ou dos diferenciais das taxas de câmbio e tipo de juros. Essas fontes de *vantagens comparativas* de caráter estático estão sendo substituídas pelas *vantagens competitivas* de caráter dinâmico, baseadas na introdução constante de inovações tecnológicas, organizacionais e de gestão, todas sustentadas – em última análise – na incorporação de informação e conhecimento e, em definitivo, na qualidade dos recursos humanos envolvidos. No tocante aos diferenciais de custos financeiros, e no contexto atual da globalização, os países aumentam cada vez mais seus tipos de juros com os sinalizados pelas economias mais importantes, numa tentativa de impedir as saídas de capitais.

Por outro lado, continuar baseando uma estratégia de crescimento econômico em salários baixos ou exploração de recursos naturais baratos constitui uma aposta extremamente vulnerável, a qual somente pode ser justificada, na falta de outras alternativas a curto prazo, como uma simples etapa provisória, dentro de um processo que deve ir incorporando, progressivamente, as inovações tecnológicas, organizacionais e sociais já referidas. Essas inovações podem permitir a criação de novas atividades, a retenção de maiores graus de valor agregado na produção, a abertura de novos mercados, a revitalização de setores maduros e, em síntese, o reforço do tecido empresarial. Em outras palavras, a prioridade concedida à inovação tecnológica permite a transição, a partir das vantagens comparativas de caráter estático, baseadas na dotação de fatores, para as *vantagens competitivas dinâmicas*, que consistem em melhorias de produtividade, qualidade e diversificação de bens e serviços.

A seqüência de inovações tecnológicas de caráter radical é também fundamental na explicação da dinâmica econômica de longo prazo. Com efeito, a análise das “ondas largas” da economia permite destacar os diferentes momentos históricos nos quais foram produzidas rupturas substanciais na base tecnológica e energética fundamental dos processos de transformação econômica, abrindo, assim, novos horizontes de lucros empresariais extras e estimulando os investimentos produtivos. No bojo da seqüência de “ondas largas” da dinâmica da acumulação capitalista, a introdução de inovações tecnoeconômicas e energéticas, em torno do que Perez (1986) denominou *fator-chave*, constitui o elemento configurador da

nova estrutura produtiva setorial, onde os novos ramos e setores motrizes substituem gradativamente o tecido econômico e empresarial preexistente, dando lugar com isso a processos de desestruturação e reestruturação no interior das diferentes economias e, conseqüentemente, a distintas formas de hierarquização das mesmas no conjunto do sistema internacional.

Por fator-chave se entende, segundo Perez, um insumo básico de disponibilidade abundante e barata, com aplicações múltiplas e extensivas no conjunto da estrutura produtiva, como o carvão na segunda metade do século 19, o aço na primeira metade do século 20, o petróleo a partir da segunda guerra mundial e a microinformática no atual modelo de desenvolvimento.

Os problemas relacionados com a reestruturação tecnológica e organizacional no interior dos sistemas econômicos não são, conseqüentemente, exclusivos da fase histórica atual. Na análise da dinâmica econômica é bem conhecido o papel estratégico que as inovações tecnológicas desempenham nos ajustes a longo prazo. Com efeito, as transformações radicais no *núcleo tecnológico básico* que durante um longo ciclo orienta as decisões de investimento e produção, são um fator decisivo na explicação do caráter cíclico da dinâmica econômica e social.

Deixando de lado a discussão sobre o número de anos que costumam caracterizar os ciclos econômicos de longa duração, o certo é que a análise cíclica da acumulação capitalista (a qual inclui as diferentes fases de apogeu, estancamento, recessão e transição) apresenta orientações valiosas sobre o momento concreto em que se situam os atores responsáveis de formular e executar as diferentes políticas. É óbvio que uma situação conjuntural determinada dentro de um contexto cíclico de apogeu não tem os mesmos condicionantes e traços que teria numa fase recessiva ou de transição no ciclo econômico de longa duração.

Assim, em determinados momentos históricos, e durante períodos longos, têm lugar reestruturações de grande profundidade nos diferentes planos econômico, social, institucional e cultural, que implicam uma verdadeira ruptura com as formas de produzir e pensar, com os valores básicos e instituições preexistentes, com o tipo de relações entre atores sociais e políticos etc. Trata-se de longos períodos de transformação produtiva,

organizacional e social, que supõem uma verdadeira fase de transição nos quais, de forma multidimensional, vão se acumulando disfunções entre o velho e o novo, substituindo-se os modelos anteriores de funcionamento pelas formas emergentes, e provocando com isso atritos, confusão e, sobretudo, maior dificuldade para ver o sentido e profundidade das mudanças.

3.2. O Contexto Sistêmico da Produtividade e da Competitividade

A introdução constante de inovações tecnológicas e organizacionais na base produtiva constitui, como destacado, um elemento determinante do incremento da produtividade e da competitividade. Na realidade, é nos níveis *microeconômicos* e *mesoeconômicos* que hoje se encontram os principais desafios da revolução tecnológica e organizacional. A crescente globalização econômica, a exposição externa das diferentes economias e as grandes exigências da disputa competitiva nos diferentes mercados não fazem senão reforçar a necessidade da inovação ou adaptação nesses níveis.

Isso significa dizer que, apesar de nem todas as empresas terem como objetivo competir nos mercados internacionais, estas devem constituir sempre uma *referência* obrigatória para introduzir a dose de tensão estimuladora para o incremento da eficiência produtiva e da competitividade nos diferentes mercados nos quais as empresas realizam suas operações.

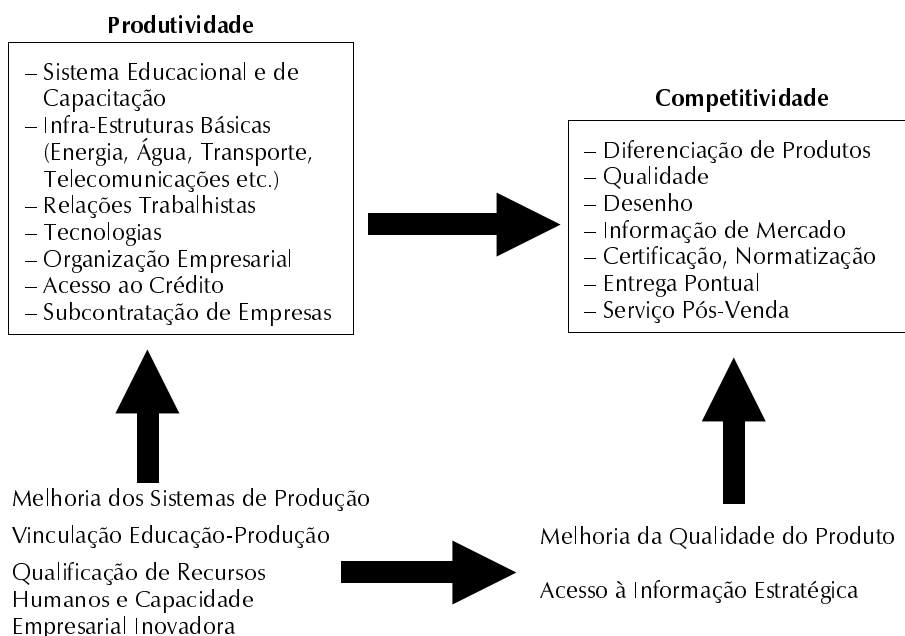
O Esquema 3.2 mostra que a *competitividade* repousa inicialmente – embora não somente – em fatores explicativos da produtividade, isto é, a incorporação de progresso técnico, gerencial e organizacional na atividade produtiva, o qual depende, essencialmente, da gestão empresarial, da infra-estrutura tecnológica disponível, da qualidade dos recursos humanos, das relações trabalhistas e do nível de vinculação existente entre o sistema de educação e capacitação e o sistema produtivo e empresarial. Por outro lado, os fatores explicativos da competitividade fazem alusão a aspectos tais como: a melhoria da qualidade e da diferença do produto, a entrega a tempo ou a eficiência no serviço pós-venda. Em resumo, aquilo que se relaciona com a disponibilidade de informação estratégica sobre mercados e pautas de consumo.

Como foi dito antes, a competitividade é *sistêmica* ou *estrutural* [Esser et alii (1996)], o que quer dizer que as empresas por si sós não realizam a

disputa competitiva nos mercados, na medida em que dependem, decisivamente, de outros aspectos tais como:

- disponibilidade dos serviços de desenvolvimento empresarial (informação sobre materiais, insumos, tecnologia, produtos e processos produtivos, desenho, mercados, comercialização, cooperação interempresarial);
- dotação de infra-estruturas básicas;
- natureza e magnitude da pesquisa e desenvolvimento;
- capacitação em gestão empresarial;
- vinculação do sistema educacional e de capacitação com os problemas produtivos e empresariais territoriais;
- rede de fornecedores e concorrentes locais;
- nível de exigência dos usuários locais; e
- grau de interação criativa entre o setor público e os agentes sociais.

ESQUEMA 3.2
Fatores Impulsionadores da Produtividade e da Competitividade



Em síntese, a competitividade empresarial depende de três tipos de ações: as realizadas no interior da empresa na busca de eficiência organizacional e qualidade na produção; as levadas a cabo com a rede de fornecedores e clientes, que constitui o agrupamento de empresas (*cluster*) ao qual a mesma pertence; e as orientadas para construir o entorno propício para o acesso aos serviços e insumos de apoio à competitividade, quer esta se realize nos mercados locais ou internacionais.

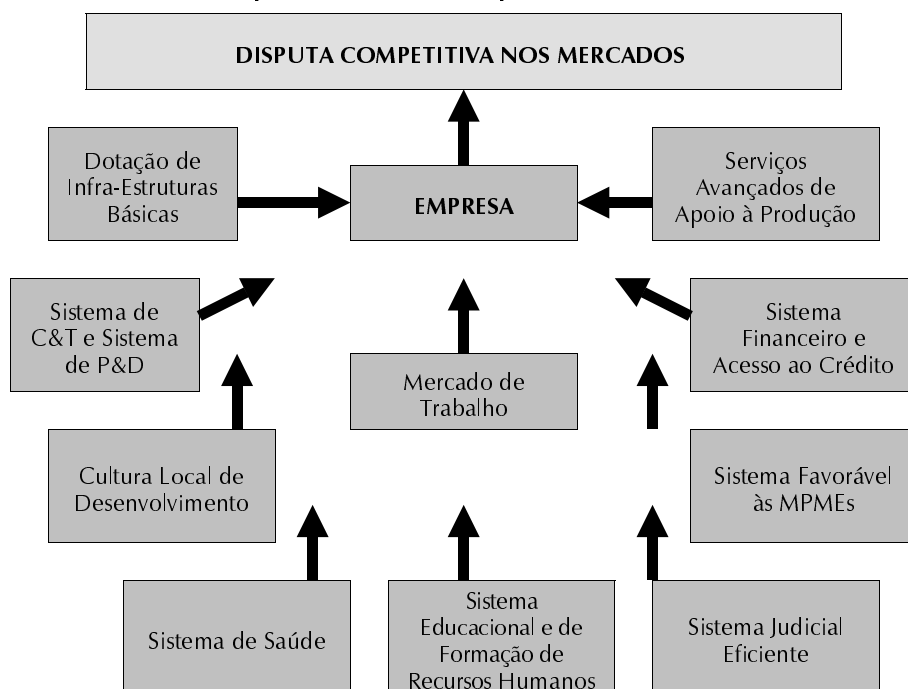
Isso posto, significa dizer que a empresa nunca atua no vazio, senão que na disputa competitiva com as empresas rivais se apóia sempre na disponibilidade de serviços existentes no território no qual se encontra, tais como: a dotação de infra-estruturas básicas, os recursos humanos qualificados, um sistema de saúde eficiente, um sistema de pesquisa aplicada para o desenvolvimento centrado nos problemas relevantes de tal entorno territorial, a oferta de serviços empresariais especializados, o assessoramento para o acesso ao crédito, a linha de financiamento e o regime fiscal apropriados para MPMEs etc.

O Esquema 3.3 mostra que o grau na empresa, na disputa competitiva frente às empresas rivais, não depende somente das melhorias que introduz em seu próprio funcionamento interno, mas da qualidade das suas inter-relações na rede de fornecedores e clientes, assim como da existência no “entorno territorial” de componentes apropriados de inovação. Como se vê, o *território* é um ator de desenvolvimento decisivo, e a empresa não deve ser vista de forma abstrata.

Definitivamente, as vantagens do empresário descansam na construção social desses componentes básicos do entorno inovador territorial. Igualmente, os sistemas de saúde e educação, assim como a existência de uma cultura local favorável à criatividade e ao empreendimento, devem deixar de ser considerados, exclusivamente, como temas sociais, já que fazem parte substantiva do entorno favorecedor da inovação tecnológica, ao ocupar-se da valorização dos recursos humanos no ambiente estimulador do desenvolvimento produtivo e empresarial.

O Esquema 3.4 resume o conjunto de *serviços de desenvolvimento empresarial*, também chamados serviços para empresas, ou serviços empresariais e tecnológicos especializados. Trata-se dos serviços que incorporam ele-

ESQUEMA 3.3
Empresa e Entorno Competitivo Territorial



mentos de “conhecimento” estratégico em termos de informação empresarial, capacitação em gestão empresarial tecnológica, capacitação em consultoria de empresas, serviços de inovação de produto ou processo produtivo, serviços de comercialização e apoio à exportação, serviços de cooperação interempresarial e criação de empresas e serviços de assessoramento financeiro.

O acesso a tais serviços é um fator essencial para a modernização produtiva do conjunto de empresas e atividades econômicas. Porém, lamentavelmente, a oferta desses serviços costuma concentrar-se nas principais cidades, não existindo ações suficientes dirigidas para ofertá-los nos diferentes âmbitos territoriais.

O Esquema 3.5 procura mostrar que a crescente liberalização econômica (por mais “deformada” que se apresente na sua prática cotidiana real, em

ESQUEMA 3.4
Os Serviços de Desenvolvimento Empresarial

- **Informação Empresarial** (Acesso à informação relevante para o desenvolvimento de atividades empresariais. Bases de dados de interesse empresarial. Serviços de atendimento personalizado para as MPMEs ou “balcões” de informação empresarial).
- **Capacitação em Gestão Empresarial** (Melhorar a qualificação em gestão, administração e direção de empresas).
- **Capacitação em Gestão Tecnológica** (Melhorar a qualificação da empresa na gestão dos processos tecnológicos concretos da especialização territorial).
- **Capacitação em Consultoria de Empresas** (Fortalecer a capacidade territorial em serviços de consultoria).
- **Apoio à Inovação Produtiva** (Assessoria e elaboração de diagnósticos especializados sobre inovações de produto e processo, conhecimento de materiais, sementes, insumos etc. Desenho de produtos, imagem de marca, certificação, normatização e controle de qualidade. Análise de impactos ambientais, engarrafamento e embalagem, segurança industrial etc.).
- **Comercialização e Apoio à Exportação** (Facilitar a informação de mercados de insumos e de destino, acesso a canais de comercialização e mercados externos à região, capacitação em comércio exterior, organização de feiras etc.).
- **Cooperação Empresarial e Criação de Empresas** (Fomentar a cooperação entre MPMEs, estimular alianças estratégicas empresariais e promover a criação de empresas, bolsas de subcontratação de empresas, promoção de redes de empresas, criação de “incubadoras” de empresas etc.).
- **Assessoramento Financeiro** (Assessorar as MPMEs no acesso ao crédito, diferentes produtos financeiros e na elaboração dos projetos de investimento).

face da freqüente utilização do neoprotecionismo pelos diferentes países no sistema econômico internacional) e as exigências da sustentabilidade do meio ambiente constituem dados do problema e, como tal, são elementos condicionantes das possibilidades de ação na formulação das estratégias e políticas de desenvolvimento.

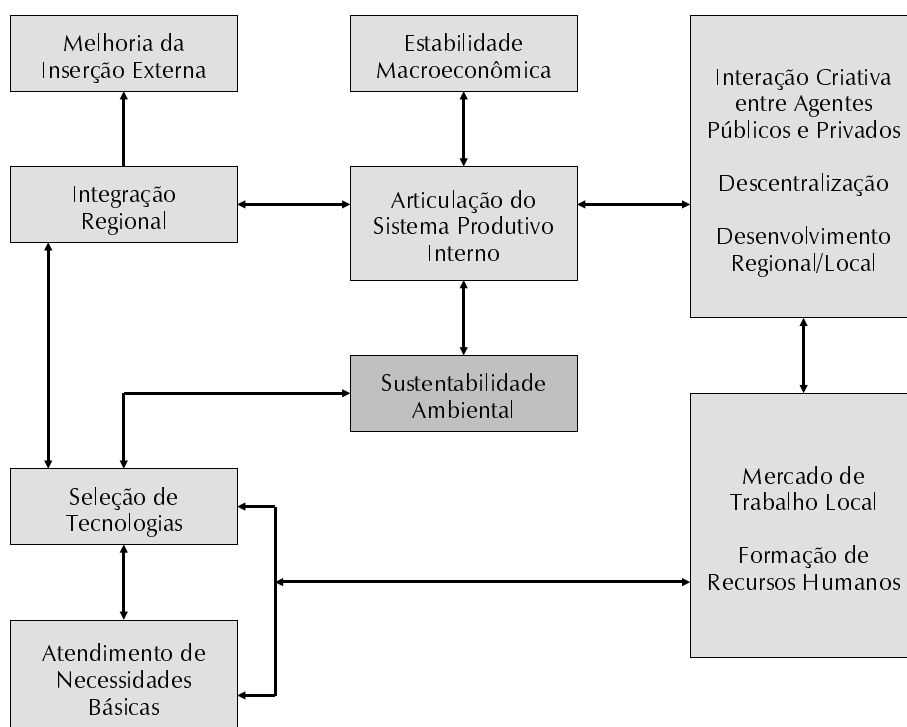
Essas estratégias não podem se orientar somente para a conquista do maior crescimento econômico quantitativo, visto que para conseguir o desenvolvimento se faz necessário incorporar também a difusão territorial do crescimento, a fim de garantir a maior equidade social e qualidade de vida de toda a população, juntamente com o respeito pelas exigências de um desenvolvimento sustentável do meio ambiente.

A sustentabilidade do meio ambiente e a conquista dos equilíbrios macroeconômicos básicos são, portanto, exigências que obrigam a levar em conta dois aspectos: de um lado, os previsíveis impactos das diferentes atividades de transformação do meio natural e da incorporação de uma visão produtiva sobre meio ambiente; e, de outro, a maior atenção possível a um marco razoável de estabilidade macroeconômica, o qual é condição necessária, embora não suficiente, para a conquista do crescimento econômico e do desenvolvimento.

Em síntese, entre outras diretrizes do desenvolvimento, cabe destacar as relativas a âmbitos decisivos, tais como:

- seleção, adaptação e difusão das tecnologias mais apropriadas aos objetivos do desenvolvimento nacional ou local/regional;
- formação de recursos humanos segundo os requerimentos de inovação dos diferentes sistemas produtivos locais;
- ampliação do mercado interno e geração de emprego produtivo vinculado à necessária atenção das necessidades básicas (o que é urgente nas sociedades com muitas carências acumuladas);
- promoção dos diferentes esquemas de integração supranacional como plataforma que possibilite a paulatina exposição às exigências da crescente competitividade internacional, assim como a maior coerência produtiva entre as diferentes economias da América Latina e do Caribe; e
- interação criativa entre os agentes públicos e privados, a fim de construir a institucionalidade e o *entorno inovador* que facilitem o acesso aos

ESQUEMA 3.5
Objetivos na Estratégia de Desenvolvimento



serviços de desenvolvimento empresarial para as MPMEs existentes no conjunto de regiões e territórios, sem o que não é possível levar a cabo a modernização produtiva e empresarial, ou a difusão do crescimento e o desenvolvimento em nossas sociedades.

Convém observar o distanciamento dessa exposição em relação a outros posicionamentos que afirmam que a identificação de “nichos” ou segmentos de mercado internacional constitui a via mais apropriada para o crescimento econômico e o desenvolvimento. Contrariamente, o que aqui se destaca é que os níveis de exigências maiores nos mercados internacionais e as *melhores práticas* são essencialmente uma referência fundamental para a introdução da maior competitividade empresarial, a qual deve ser levada em conta tanto no mercado interno como internacional, sendo absoluta-

mente prioritária a articulação do sistema produtivo interno para tratar de endogeneizar as oportunidades de dinamismos externos e sustentar, a longo prazo, o índice competitivo nos diferentes mercados.

3.3. O Imperativo Tecnológico e o Desenvolvimento Empresarial em Nível Territorial

A introdução de inovações tecnológicas pode se dar através de três grandes áreas, segundo se trate de inovações de *produtos*, de *processo* ou em *métodos de gestão*: no primeiro caso, trata-se da introdução de novos produtos ou materiais ou de melhorias nos produtos atuais; as inovações do processo produtivo referem-se à instalação de novos equipamentos, novas instalações ou melhorias na linha de produção atual; finalmente, entre as inovações em métodos de gestão incluem-se as melhorias na organização da produção e do processo de trabalho, controle de qualidade, desenho ou comercialização. Como se vê, a inovação produtiva e de gestão inclui uma multidimensionalidade de aspectos concernentes tanto a questões técnicas como sociais. Essa introdução de inovações realiza-se, ademais, dentro de um “entorno territorial”, que pode facilitar – ou não (segundo a quantidade e a qualidade de seus componentes) – as condições de largada para o estímulo inovador.

Assim, podemos diferenciar os seguintes aspectos: de um lado, os elementos do contexto *externos* à empresa (tais como o sistema de ciência e tecnologia (C&T), a política nacional de pesquisa e desenvolvimento (P&D), o estímulo social e cultural à inovação e à assunção de risco empresarial, a vinculação do sistema educacional aos requerimentos e problemas do sistema produtivo, o grau de exigência apresentado pelos fornecedores e consumidores locais, o acesso a linhas de financiamento para MPMÉs); e, de outro, os elementos *internos* à empresa, tais como o tipo de gestão e organização empresarial, o estilo de direção, o grau de envolvimento e motivação dos trabalhadores, a qualidade das relações no trabalho, a capacitação empresarial e tecnológica, a qualificação dos recursos humanos etc.

Nos entornos favoráveis, a inovação provoca um efeito multiplicador que incrementa mais do que proporcionalmente o rendimento individual dos fatores. A construção de tais “entornos” constitui, pois, uma tarefa primordial para o impulso da produtividade e da competitividade do tecido

empresarial. Nisso podem colaborar, de forma decisiva, os diferentes agentes sociais, públicos e privados em cada território. Com efeito, tanto os diferentes níveis territoriais das administrações públicas como as organizações empresariais e sindicais, assim como outras organizações da sociedade civil (universidades, institutos de pesquisa e desenvolvimento, organizações não-governamentais ou outras), podem organizar ações conjuntas para a construção de uma “atmosfera facilitadora” do desenvolvimento econômico local e regional.

Por outro lado, no que tange ao emprego, cabe assinalar o impacto da introdução de inovações tecnológicas no sentido de provocar uma modificação de conteúdos e qualificações da força de trabalho, assim como uma alteração substancial da organização do trabalho, com tendências para maior heterogeneidade do mercado de trabalho, precariedade nos empregos (fundamentalmente na mão-de-obra não-qualificada) e incremento da informalidade contratual.

Igualmente, observa-se a incapacidade das novas tecnologias intensivas em capital (e poupadoras de mão-de-obra) para impulsionar a criação de emprego direto, o que, sem dúvida, se encontra entre as principais explicações dos elevados níveis de desemprego encontrados na atualidade, inclusive nas principais economias desenvolvidas. Em todo caso, as políticas orientadas para a criação de emprego não podem-se limitar a continuar dependendo das políticas de crescimento econômico, requerendo-se políticas específicas para a geração de emprego produtivo. A introdução de tecnologias intensivas no uso de equipamento capital, o incremento dos níveis de produtividade dos fatores e a possibilidade de deslocamento e segmentação de parte das atividades produtivas tornam possível que os esforços para incrementar a produção não tenham um reflexo correspondente no aumento do emprego num determinado território.

A tecnologia contribui também para incrementar o ritmo de obsolescência dos equipamentos e produtos e para reduzir, por conseguinte, os prazos de amortização do capital fixo, acelerando ou seccionando assim as fases de concepção, desenho, elaboração e manufatura do produto. A introdução de inovações tecnológicas questiona também a clássica divisão entre setores econômicos (primário, secundário e terciário), já que a incorporação de tecnologias tende a diferenciar essencialmente entre produto (bens ou

serviços) de alto ou baixo conteúdo tecnológico, independente da origem setorial dos mesmos. Finalmente, para não tornar essa relação excessivamente longa, uma adequada gestão da inovação estimula também a criatividade e a motivação dos membros da organização (quer seja esta pública ou privada) e facilita a identificação de idéias com potencialidade de se converter em projetos rentáveis.

Nesse sentido, deve ser entendida a importância da *flexibilização* dos sistemas produtivos, quer dizer, a capacidade de adaptação às mudanças surgidas no seu entorno, a qual afeta – como foi exposto acima – a uma multidimensionalidade de aspectos envolvidos e não apenas, como costuma ocorrer nas visões estreitas do conservadorismo econômico, a simples redução da folha de empregados, a limitação salarial ou a busca de mão-de-obra mais barata.

A introdução de inovações tecnológicas cria, pois, novas condições competitivas que afetam diretamente o desenvolvimento das empresas. Quando o tecido empresarial está composto, fundamentalmente, por MPMEs, a articulação estratégica entre as administrações públicas em nível local e regional, o setor privado empresarial e as entidades ofertantes de serviços para empresas (consultorias tecnológicas, laboratórios de certificação, normatização e homologação, pesquisa de mercado etc.) é decisiva para garantir o acesso a esses serviços avançados e para facilitar a cooperação interempresarial.

A intensificação da concorrência nos diferentes mercados e as maiores dificuldades para tornar rentáveis os investimentos produtivos já realizados, decorrentes da maior obsolescência tecnológica, obrigam as empresas a buscar condutas estratégicas associativas, a fim de subcontratar algumas atividades da cadeia de valor [Porter (1991)], ou firmar alianças estratégicas de duração limitada para ter acesso ao conhecimento tecnológico básico em seu setor de atividade.

A disputa competitiva no mundo atual tem, pois, componentes de cooperação interempresarial sem os quais não se explica plenamente a conquista do êxito competitivo. Hoje em dia, as diferentes fases da “cadeia de valor” (desenho do produto, desenho de tecnologia, provisionamento, manufatura, publicidade, comercialização, distribuição, vendas, gestão de cobran-

ça, serviço técnico pós-venda) são suscetíveis de serem interiorizados pela própria empresa, subcontratadas para outras empresas ou entidades organizacionais prestadoras de tais serviços, ou assumidas mediante cooperação e alianças com outras empresas. Torna-se evidente que é decisivo para o desenvolvimento regional e local a existência do “entorno” sistêmico facilitador de sinergias no acesso a todos esses contatos interempresariais e serviços de desenvolvimento empresarial, sem o qual é difícil pensar na germinação de iniciativas empresariais e na geração de empregos produtivos.

Como vimos, a inovação tecnológica é algo mais do que uma alternativa ou possibilidade competitiva, uma vez que constitui, de fato, um imperativo para a organização produtiva empresarial. Daí a importância de que a região ou o município (quer dizer, genericamente falando, o território) assumam um papel ativo como agente facilitador do acesso às inovações tecnológicas, organizacionais e sociais fundamentais por parte do tecido empresarial, formado principalmente por MPMEs, as quais sozinhas podem não ter acesso ao serviço de desenvolvimento empresarial.

3.4. Mudança Tecnológica e Cultura Inovadora

Neste capítulo destacamos que, numa época de grandes mutações tecnológicas e sociais, as organizações devem dotar-se de maior flexibilidade de funcionamento, adaptando-se às crescentes mudanças. Tal flexibilidade afeta o conjunto de aspectos da “cadeia de valor” da empresa, e não somente as questões salariais ou o nível de emprego da força de trabalho. O domínio tecnológico e a capacidade para sua utilização e difusão são a principal fonte de *vantagens competitivas dinâmicas*, as quais implicam atender de forma prioritária à formação do capital humano. Desse modo, as políticas sociais, como saúde, higiene e educação, entre outras, devem deixar de ser consideradas como políticas assistenciais, para passar a fazer parte das políticas de desenvolvimento, já que ajudam a criar e formar o recurso estratégico principal, isto é, o *capital humano*. Embora não sejam computadas na totalidade dos retornos globalizados, as empresas devem ter como *referência* as inovações tecnológicas, organizacionais, sociais e institucionais correspondentes às “melhores práticas” do contexto internacional, como meio de introduzir a necessária tensão modernizadora no conjunto do sistema produtivo e do tecido empresarial.

A participação das administrações públicas nos diferentes níveis territoriais pode assegurar, da melhor maneira, as condições básicas de informação de tais fatores estratégicos, assim como a identificação de recursos potenciais endógenos. Da mesma forma, tal participação pode resultar decisiva em atividades de fomento econômico e criação de emprego produtivo, facilitando a construção do entorno que permita o acesso ao *serviço de desenvolvimento empresarial* para as MPMEs. Nesse sentido, deve ser incentivado o esquema de *cooperação interempresarial* e de *articulação estratégica* entre atores sociais (públicos e privados), a fim de possibilitar a construção territorial do marco institucional apropriado, como parte do “entorno inovador”, antes citado.

Em síntese, o fato de inovar não depende apenas da existência de recursos financeiros, mas da atitude e predisposição à mudança, a qual pode ser facilitada mediante a promoção de uma *cultura inovadora* (sem preocupação com dividendos) no seio das empresas e da sociedade local. Assim, a assunção dos riscos, o estímulo à participação de todos os membros das organizações ou o incentivo à criatividade são alguns dos principais traços dessa inovação. Igualmente, a herança de uma administração centralista e de organização vertical não deveria constituir um obstáculo insolúvel. A reforma das administrações públicas, no sentido da descentralização territorial participativa, é também parte da estratégia de desenvolvimento econômico local.

4. Pós-Fordismo e Emergência do Desenvolvimento Econômico Local

4.1. A Evolução para a Acumulação Flexível e as Iniciativas de Desenvolvimento Econômico Local

Como se sabe, a crise econômica que se desencadeou nos países centrais a partir dos anos 1970 constitui o momento de falência ou esgotamento relativo do modelo de crescimento do pós-guerra em tais países.⁴ Tal modelo de crescimento viu-se estimulado, entre outros traços básicos, por um “regime de acumulação” caracterizado por uma política econômica de corte keynesiano, orientada para a expansão constante da demanda agregada, e por um sistema de produção baseado essencialmente na grande empresa industrial, nas economias de escala internas à empresa, na organização taylorista do trabalho e na localização em grandes cidades ou núcleos urbanos.

Combinando os princípios da “organização científica do trabalho” (ou taylorismo) com o incentivo ao consumo de massa, esse regime de acumulação intensiva (ou fordista) possibilitou uma interação positiva entre a transformação das condições da produção e do consumo. O “modo de regulação” (ou conjunto de procedimentos e formas sociais e institucionais capazes de garantir a estabilidade de tal regime de acumulação) permitiu, nos países centrais, durante o período do pós-guerra, o estabelecimento de uma “relação salarial” baseada num pacto social implícito entre os atores (governos, empresários, trabalhadores) para ordenar os aumentos salariais segundo o ritmo de crescimento da produtividade, permitindo, desse modo, o surgimento da estabilidade no emprego.

Na base tecnológica e energética do modelo de desenvolvimento, a disponibilidade de um “fator-chave” abundante e barato, como o petróleo [Pérez (1986)] possibilitou a articulação de um conjunto de setores e segmentos motrizes, com ampla utilização do insumo estratégico citado

⁴ Para obter outros dados sobre o assunto, ver Palazuelos e Albuquerque (1990).

(setores petroquímico, automotivo, construção naval, construção de estradas etc.), os quais foram os mais dinâmicos durante esse período fordista de acumulação do capital. Posteriormente, a crise do fordismo [Boyer (1992)] e o surgimento das formas flexíveis de acumulação provocaram uma importante desestruturação e reestruturação em nível econômico e setorial, assim como mudanças substantivas na organização produtiva e na gestão empresarial, juntamente com o questionamento das formas anteriores de regulação socioinstitucional a partir das instâncias públicas.

Nos países centrais, a crise econômica que se desencadeou a partir do final dos anos 1960, em consequência da falência do modelo de desenvolvimento fordista, manifestou-se em situações de estancamento com inflação, queda da produtividade e esgotamento dos setores industriais “maduros”, levando as instituições bancárias à busca de aplicações financeiras em mercados externos. Essa busca de aplicações financeiras externas, por parte da banca internacional, para a reciclagem de seus excedentes em eurodólares e petrodólares, encontra-se na origem do problema do sobreendividamento externo dos países em desenvolvimento, devido tanto a um cálculo errôneo dos negócios por parte da banca internacional em relação à viabilidade dos processos de crescimento nos países tomadores de empréstimos⁵ como à aplicação improdutiva ou especulativa de tais capitais por parte dos agentes que utilizaram tais excedentes financeiros.

Os anos 1970 mostraram, com efeito, ritmos de crescimento econômico médio nos países em desenvolvimento superiores àqueles do mundo desenvolvido, embora esse crescimento, com exceção de alguns “novos países industrializados” asiáticos, continuasse baseado no velho modelo primário exportador extensivo, de escasso valor agregado interno e/ou na aplicação de um modelo de industrialização substitutiva de importações, com expansão da entrada de empresas transnacionais estrangeiras, orientado basicamente para os segmentos do mercado interno com maior capacidade aquisitiva.

⁵ Cabe destacar que, em lugar de assumir as perdas como consequência do citado erro de cálculo empresarial, os bancos internacionais transferiram a fatura correspondente para os governos dos países em desenvolvimento, o que constitui hoje um impedimento para o desenvolvimento de muitos desses países.

Dessa maneira, para alguns países latino-americanos, o acesso a esse financiamento “fácil” durante os anos 1970 retardou o enfrentamento das mudanças substantivas que estavam ocorrendo nas novas formas de produção e organização empresarial nos países centrais, frente à quebra do modelo de desenvolvimento fordista. De tal modo que, quando nos anos 1980 constatou-se o esgotamento dos padrões de crescimento baseados na industrialização substitutiva de importações ou no modelo primário-exportador, somavam-se, na realidade, várias circunstâncias adversas, tais como o sobreendividamento externo, o esgotamento do padrão de crescimento econômico interno e o impacto da reestruturação produtiva e empresarial derivada da crise do modelo fordista central.

Assim, as crises nos países em desenvolvimento [Ominami (1987)] não constituem um simples reflexo da crise do modelo fordista nos países desenvolvidos, mas, antes, contêm sua própria complexidade. Além disso, o processo de desenvolvimento na América Latina (e nos países subdesenvolvidos em geral) está longe de responder à caracterização genérica do “modelo fordista”, tal como se apresenta nos países desenvolvidos [Pérez (1996)], o qual requer a exigência analítica de caracterizar adequadamente o tipo de comportamento que acabou se firmando como prática de funcionamento empresarial na América Latina, durante o período de substituição de importações, a fim de saber com maior certeza quais são os obstáculos que enfrenta o atual processo de transição para as formas “pós-fordistas” sem antes ter passado pelo fordismo, tal como ocorreu nos países desenvolvidos.

O avanço da globalização econômica e os desafios da nova revolução tecnológica e organizacional destacam, hoje em dia, a necessidade de encarar a múltipla complexidade de aspectos inter-relacionados nos países em desenvolvimento, com a finalidade de questionar a viabilidade das diferentes propostas de desenvolvimento econômico em nível territorial.

Como mencionado, entre os critérios do crescimento desenvolvimentista do pós-guerra nos países centrais, cabe destacar a expansão permanente da produção, estimulada por uma política econômica de gestão da demanda agregada e da busca de economias de escala internas à empresa. Da mesma forma, esses processos eram desvinculados, com escassa ou nenhuma consideração, das deseconomias produzidas pelos crescentes níveis

de contaminação ambiental ou esgotamento dos recursos naturais não-renováveis. Tudo isso intensificou a integração vertical das empresas, concebendo-se então o desenvolvimento baseado nos grandes complexos produtivos polarizados no território.

Porém, a partir dos anos 1970 e ao longo da década seguinte, começaram a surgir questionamentos e modificações ao modelo fordista, devido a diferentes circunstâncias. De um lado, vale mencionar a mudança de rumo na trajetória do progresso tecnológico, com uma marcada tendência para formas produtivas mais flexíveis, isto é, com maior capacidade de adaptação por parte da oferta produtiva à diferenciação e fragmentação existentes na demanda; com um maior compromisso em relação à qualidade dos produtos; e com uma organização técnica e gerencial da empresa muito mais eficiente, ao poder operar vinculando, pela informática, todas as fases do processo econômico na mesma unidade de tempo real. De outro, encontra-se a crescente competição decorrente da maior internacionalização e abertura externa das economias, aliada ao forte dinamismo exportador mostrado pelo Japão e pelos novos países industrializados do Sudeste Asiático, entre outros competidores do cenário internacional.

Igualmente, a forte pressão sindical em favor de melhores salários, em especial nas grandes empresas, a quebra do sistema monetário internacional arquitetado em Bretton Woods e o deslocamento do sistema de câmbios fixos completam o conjunto dos aspectos que mais influíram no esgotamento do modelo fordista nos países centrais e na abertura da fase atual de instabilidade e incerteza.

A desregulação financeira e monetária e o questionamento da base energética do modelo impediam, por sua vez, o tratamento adequado das causas estruturais da crise em escala nacional. A partir daí, as principais potências buscaram fórmulas articuladas de controle dos grandes equilíbrios macroeconômicos. Entretanto, dada a insuficiência das medidas macroeconômicas globais, no momento em que os principais desafios da reestruturação tecnológica e organizacional atual se referem aos níveis *micro* e *mesoeconômicos*, a crise se estendeu também à convicção quanto à validade dos enfoques teóricos e à natureza das políticas de desenvolvimento produtivo e empresarial.

Nesse contexto, readquiriu importância a reflexão sobre as *experiências de desenvolvimento local* como formas flexíveis de ajuste produtivo no território, no sentido de que estas não se apóiam no desenvolvimento concentrador e hierarquizado, baseado na grande empresa industrial localizada em grandes cidades, mas que buscam um impulso dos recursos potenciais de caráter endógeno, tratando de recriar um “entorno” institucional político e cultural de fomento das atividades produtivas e de geração de emprego nos diversos âmbitos territoriais.

Em tais experiências, como mostram de forma especial as iniciativas dos “distritos industriais” italianos⁶ ou os “sistemas locais de empresas” na Espanha [Campi (1993)], adquirem grande importância os fatores socioculturais ou extra-econômicos, facilitadores da cooperação entre empresas para o acesso, de forma articulada, dos diferentes serviços de desenvolvimento empresarial pelo tecido de empresas existentes, essencialmente MPMEs, as quais sozinhas não podem produzir nem comprar esse tipo de serviço nos mercados correspondentes, já que tais serviços geralmente não estão disponíveis nos diferentes territórios.

Nesse sentido, o avanço da *descentralização* político-territorial pode constituir uma ferramenta poderosa para identificar, com maior segurança, os recursos locais existentes e facilitar a articulação estratégica entre os diferentes atores sociais no território, a fim de dotá-los da infra-estrutura e da oferta de serviços especializados apropriados.

As atuais iniciativas locais de desenvolvimento, entendidas como resposta de determinados territórios às exigências dos ajustes produtivos não são, como mencionado, exclusivas do ciclo de longa duração de acumulação fordista. Alguns autores, como Friedmann e Weaver (1981) ou Barquero (1988), destacaram que durante as duas recessões anteriores ocorreu também esse tipo de resposta local ante as exigências dos ajustes produtivos correspondentes. Desse modo, essas respostas podem ser consideradas como antecedentes das que surgiram mais recentemente na atual fase de transição pós-fordista.

No entanto, o surgimento de iniciativas locais de desenvolvimento nos anos 1980 possui características diferentes das situações de crise e transição

⁶ Ver, entre outros, Becattini (1988) e Pike, Becattini e Sengenberger (1992) e Trullen (1990).

historicamente precedentes. A crise econômica nos países centrais, durante os anos 1870, foi superada mediante a expansão dos mercados coloniais, ao passo que a crise dos anos 1930 encontrou uma saída fundamental na aplicação das políticas keynesianas de demanda. Em ambos os casos, as administrações centrais dos Estados desempenharam um papel preponderante e, em conseqüência, se fortaleceram mediante a centralização cada vez maior de poderes e competências.

Atualmente, entretanto, o ajuste tem lugar numa fase de reestruturação básica das formas de produção, com exigências de flexibilização e descentralização das formas de gestão organizacional, e em circunstâncias de uma crescente globalização de numerosos e decisivos segmentos setoriais das economias nacionais.

A introdução da microeletrônica e das novas tecnologias da informação nos diferentes processos produtivos e administrativos revolucionou drasticamente as formas de fazer as coisas, tornando possível trabalhar na mesma unidade de tempo real, vinculando, desse modo, os diferentes momentos ou fases da atividade econômica. A troca do petróleo pela *microeletrônica* como “fator-chave” [Pérez (1986)] no *núcleo tecnológico básico* dessa fase de transição do ciclo econômico impõe, portanto, pesadas exigências em termos de flexibilidade das organizações e processos produtivos, a fim de dotá-los com maior capacidade de resposta aos entornos que possuem, afora grandes componentes de incerteza e alta velocidade de mudança. As novas tecnologias da informação, do mesmo modo, impulsionam o processo de globalização e ampliam as exigências de competitividade a todos os territórios e mercados. Assim, é muito importante que sejam dadas repostas flexíveis em nível local frente aos desafios desta “era de globalização” e das exigências de mudança estrutural.

As repostas à globalização não podem se reduzir, portanto, a uma simples abertura das economias, senão que exigem a introdução de inovações tecnológicas e organizacionais no interior dos sistemas produtivos locais, a fim de conseguir a incorporação necessária, nos mesmos, dos componentes de conhecimento e flexibilidade. Esses sistemas produtivos locais podem conter alguns segmentos de atividade vinculados aos mercados globais, bem como outra parte, geralmente majoritária, de atividades produtivas de caráter nacional e subnacional, ou seja, em mercados regionais.

Porém, a simples inserção de algumas atividades e empresas nos segmentos dinâmicos do núcleo globalizado da economia mundial não assegura, por si só, a difusão do processo técnico em todo o conjunto de sistemas produtivos locais, sobretudo em economias com alto grau de heterogeneidade estrutural, como as dos países em desenvolvimento, os quais conheceram esses anos, além disso, rigorosos processos de ajuste estrutural num contexto de maior exposição externa de suas economias, o que contribuiu para destruir grande parte do seu tecido de empresas, sobretudo o de pequena dimensão. Precisa-se, portanto, de uma política específica para facilitar a esses sistemas produtivos locais, integrados basicamente por MPMEs, o acesso às infra-estruturas e serviços especializados de inovação tecnológica, criação e diversificação de empresas, a fim de alcançar a difusão do progresso técnico, do crescimento econômico e das fontes de geração de emprego e renda em todos os territórios.

4.2. Diferenças entre os Modelos de Desenvolvimento Fordista e Pós-Fordista

Nesta seção pretende-se destacar os diferentes traços das formas de produção flexível no tocante às que caracterizam o modelo de desenvolvimento fordista. Com isso, busca-se simplesmente mostrar tais diferenças como um exercício de exposição pedagógica, visto que, na realidade, podem ocorrer situações de convivência entre ambas as formas e, até mesmo, de outras bem diferentes (economia camponesa, economia informal, economia de autoconsumo).

Vale insistir que, ao trabalhar com “modelos”, está-se recorrendo, em último caso, a simplificações da realidade, com a pretensão de mostrar representações desta, destacando os aspectos considerados mais substantivos. Os modelos são, pois, ferramentas conceituais e não fotografias fiéis do que ocorre no plano muito mais complexo da realidade concreta. Apesar de tudo, consideramos útil este exercício de diferenciação de tipologia, já que ele pode ajudar a compreender melhor o sentido principal das mudanças estruturais mais substantivas na atual fase da evolução econômica central.

Como se observa nos Esquemas 4.1 e 4.2, apesar de o petróleo continuar sendo um insumo estratégico de grande parte dos processos industriais e

ESQUEMA 4.1
Traços Básicos do Fordismo

1. Fator-Chave	<ul style="list-style-type: none"> • Petróleo Barato
2. Organização do Trabalho e Forma de Produção (uniformidade e repetitividade)	<ul style="list-style-type: none"> • Fábrica/cadeia de montagem/taylorismo • Produção em massa de produtos padronizados • Uso intensivo de energia e materiais • Maquinaria especializada de alto custo • Estabilidade no emprego relativa <ul style="list-style-type: none"> – Acordos coletivos – Relação salários/produktividade • Baixa ou nula preocupação com impactos ambientais
3. Otimização da Gestão Empresarial	<ul style="list-style-type: none"> • Grande empresa/oligopólio • Organização hierárquica e separação de funções empresariais • Atividade de P&D integradas na empresa • Economias de escala internas à empresa • Concorrência interempresarial
4. Ramos Motrizes	<ul style="list-style-type: none"> • Siderurgia, petroquímica, construção naval, setores automotivo e de transporte, indústria da construção, bens de consumo duradouro, indústria militar • Serviços vinculados: oficinas de automóveis, distribuição de gasolina, finanças, turismo
5. Infra-Estrutura Vinculada	<ul style="list-style-type: none"> • Auto-estradas, estradas, energia elétrica • Habitação e urbanismo • Grandes complexos residenciais • Infra-estrutura para turismo maciço
6. Mercado de Trabalho e Perfil de Ocupações	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização do trabalho • Qualificações médias da força de trabalho
7. Assentamentos Territoriais	<ul style="list-style-type: none"> • Concentrações urbanas e economias de aglomeração • Integração territorial vertical hierárquica • Pólos industriais
8. Planejamento e Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Centralizada • Indicativa para o setor privado • Dirigismo estatal • Unidade de análise principal: o Estado-nação

ESQUEMA 4.2
Traços Básicos do Pós-Fordismo

1. Fator-Chave	<ul style="list-style-type: none"> • Microeletrônica (baixo custo do controle da informação e integração de todas as fases do processo econômico numa mesma unidade de tempo real)
1. Organização do Trabalho e Forma de Produção (uniformidade e repetitividade)	<ul style="list-style-type: none"> • Produção flexível e diferenciada • Importância da qualidade do produto • Uso intensivo da informação • Maquinaria versátil • Maior preocupação com os impactos ambientais
3. Otimização da Gestão Empresarial	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa com capacidade de adaptação aos mercados flutuantes; subcontratação de empresas; maior flexibilidade das PMEs • Integração horizontal das diferentes funções empresariais • P&D como resultado de cooperação entre empresas e setor público • Economias de variedade • Economias de escala externas à empresa e internas ao território
4. Ramos Motrizes	<ul style="list-style-type: none"> • Microeletrônica, novos materiais, biotecnologia, indústria aeronáutica • Serviços vinculados: empresariais e de gestão; financeiros
5. Infra-estrutura Vinculada	<ul style="list-style-type: none"> • Novas tecnologias da informação e de telecomunicações • Centros de formação e inovação empresarial
6. Mercado de Trabalho e Perfil de Ocupações	<ul style="list-style-type: none"> • Heterogeneidade do mercado de trabalho • Polivalência da força de trabalho • Precariedade e insegurança no emprego
7. Assentamentos Territoriais	<ul style="list-style-type: none"> • Importância do entorno territorial para facilitar a inovação produtiva e empresarial • Concorrência e cooperação empresarial, territorial (redes de empresas locais) • Institutos e parques tecnológicos • Cultura local de desenvolvimento
8. Planejamento e Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralizados • Estratégicos • Articulados entre setores públicos e privados • Agências de desenvolvimento regional e local • Unidade de análise principal: <i>clusters</i> territoriais e setoriais

de consumo, o “fator-chave” das formas de produção flexíveis (ou pós-fordistas) é a microeletrônica, que possibilita: o baixo custo do controle da informação, a integração de todas as fases do processo econômico e a gestão empresarial numa mesma unidade de tempo real. Igualmente, o conjunto de setores ou segmentos econômicos centrais, no novo paradigma de produção flexível, está vinculado a atividades relacionadas com a microeletrônica, aos novos materiais, à biotecnologia, à indústria aeroespacial e aeronáutica, e não, como no modelo fordista, à grande indústria petroquímica, à siderurgia, à indústria automotiva, de transporte ou à construção naval.

O modelo de eficiência na organização do trabalho e das formas de produção fordista baseia-se nas características de *uniformidade e repetitividade* próprias da produção em massa de produtos padronizados, realizada na grande empresa, com utilização intensiva de energia e materiais, maquinaria especializada que requer alto investimento e altos custos de instalação e muito baixa ou nenhuma preocupação com os impactos ambientais dos processos produtivos ou de consumo e com o esgotamento da base de recursos não-renováveis. Outrossim, entre os traços da organização fordista do trabalho nos países centrais, devem ser citadas a cadeia de montagem, a gestão “taylorista” do trabalho e a existência de um “pacto social” entre empresários, trabalhadores e governos para garantir – por meio de dissídios ou outras modalidades de acordos coletivos – a maior estabilidade no emprego e um crescimento dos salários segundo os incrementos da produtividade.

Em contraste com esse tipo de regulação sociotrabalhista de caráter fordista, as formas flexíveis de organização do trabalho ressaltam sua diversidade e, ainda, sua maior precariedade na instabilidade do emprego, com um tipo de produção que busca a diversificação e a qualidade dos produtos, o uso intensivo da informação e do conhecimento, maquinaria mais versátil, a subcontratação produtiva e outras formas de organização industrial mais flexíveis e não apenas baseadas na internalização, nas empresas, das diversas atividades ou funções produtivas.

Com relação ao emprego, a maior estabilidade relativa constatada no modelo fordista converte-se, nas formas flexíveis de produção, no recurso freqüente da contratação precária e temporária de mão-de-obra, coexis-

tindo com uma segmentação e heterogeneidade consideráveis no mercado de trabalho. Além disso, no fordismo, o perfil das ocupações mostra a utilização de mão-de-obra com baixo ou médio nível de qualificação, nas atividades do trabalho direto, e com maiores níveis de especialização segundo as diferentes funções de direção, desenho, gestão, produção e vendas. No cenário pós-fordista, entretanto, destaca-se a polivalência requerida do trabalhador envolvido na produção com maquinaria flexível, bem como a utilização de mão-de-obra temporária, sem a excessiva qualificação para as tarefas mais rotineiras.

Como mencionado, no modelo fordista o tipo ideal de organização é a grande empresa, na qual se buscam as maiores economias de escala internas à firma (incluídas as de pesquisa e desenvolvimento) e onde ocorrem uma rígida separação e hierarquização de funções entre os distintos departamentos de direção, desenho e métodos, gestão, produção e vendas, inclusive com separação espacial de atividades. Ao contrário, a fortaleza da empresa pós-fordista não se sustenta, necessariamente, no porte grande, mas em sua capacidade para adaptar-se aos mercados flutuantes. Disso decorrem as maiores possibilidades de eficiência produtiva baseadas na subcontratação e no funcionamento por meio de redes de MPMEs, em um entorno territorial onde a cooperação e a parceria entre as empresas permitam o acesso aos importantes serviços de desenvolvimento empresarial. Em outras palavras, já não se trata de buscar as economias de escala e de variedade mediante a internalização, na própria empresa, dos diversos aspectos substantivos da produção, mas sim de assegurar o acesso a estes no próprio contexto territorial.

Também, diferentemente da hierarquização de funções próprias da grande empresa fordista, as organizações pós-fordistas buscam uma maior vinculação horizontal das funções de direção, desenho, administração, produção e comercialização, o que é facilitado pela tecnologia da informação e, sobretudo, por uma concepção diferente de gestão empresarial, cuja direção se desloca naturalmente para a oficina, buscando aproveitar os resultados do trabalho coletivo.

Como assinalado, os principais ramos industriais motrizes no modelo fordista, ou seja, os setores petroquímico, automotivo, as indústrias militares, a construção naval, entre outros, vêm-se acompanhados por todo um

conjunto de serviços que impulsionam a difusão do padrão de produção e o consumo de massa, tais como os serviços financeiros (para facilitar e divulgar as vendas a prazo, por exemplo) ou o turismo de massa junto às atividades de serviços e infra-estrutura relacionadas com o modelo, como a construção de auto-estradas e estradas, habitação e urbanismo, distribuição de gasolina e oficinas de automóveis etc. No modelo pós-fordista, ao contrário, os setores motrizes referem-se à microeletrônica, às novas tecnologias da informação, à indústria aeroespacial e aeronáutica, aos serviços de desenvolvimento empresarial e aos serviços de especialização financeira, entre outros.

Ressalta-se, também, a diferença entre o tipo de infra-estrutura vinculada a um ou outro modelo de desenvolvimento. Enquanto no fordismo encontramos a construção de auto-estradas e estradas, a produção de energia elétrica, os grandes complexos residenciais e a infra-estrutura para o turismo de massa, no modelo pós-fordista encontramos a infra-estrutura de telecomunicações, os centros de inovação e desenvolvimento empresarial, os institutos tecnológicos setoriais e os parques tecnológicos, entre outros.

O modelo fordista mostra, pois, uma concretude espacial em que se destacam os pólos e os parques industriais, as concentrações urbanas e as economias de aglomeração. Ao contrário, no modelo pós-fordista ganha maior importância a construção do entorno ou “atmosfera” inovadora empresarial no território, a fim de garantir efetivamente a modernização do tecido produtivo local.

Desse modo, a crise do planejamento centralizado a partir da instância central estatal reflete também a crise do modelo fordista. O tipo de planejamento de desenvolvimento econômico deve ser agora descentralizado, participativo, estratégico, articulado entre as esferas pública e privada.

Voltamos a insistir que se trata de modelizações e não de situações reais. Seguramente, a grande empresa iniciou, há algum tempo, a adaptação a essas formas de organização e gestão pós-fordista ou mais flexíveis, segundo as exigências de funcionamento ótimo na fase de mudança da estrutura atual. Porém, esse contraste entre modelos permite ver o alcance e profundidade das adaptações requeridas para os diferentes empreendimentos produtivos e empresariais nesta nova fase de transição tecnológica e social.

4.3. Fatores Decisivos e Traços Diferenciadores do Desenvolvimento Econômico Local

Normalmente, quando se fala de estratégias de desenvolvimento econômico, a tendência, em geral, é pensar em processos vinculados à industrialização, terceirização e urbanização, os quais são associados à “modernização”. Desse modo, a estratégia de desenvolvimento, “de cima para baixo”, de caráter concentrador e baseada na grande empresa, passa a ser considerada (a título de uma grande “idéia força”) a via fundamental para conquista desse desenvolvimento. A fortaleza das convicções ideológicas, estimulada de mais a mais pela repetição acrítica das mesmas idéias pelas instituições de ensino da economia, reforça essa percepção incompleta do desenvolvimento.

No entanto, é preciso destacar que tal estratégia de desenvolvimento concentrador não é a única existente nem a única possível, já que existem outras, cuja importância é decisiva, sobretudo em termos de emprego e território. As outras estratégias de desenvolvimento “de baixo para cima” possuem um caráter mais *difuso* e são sustentadas por fatores não apenas econômicos, mas também sociais, culturais e territoriais. Geralmente, esse tipo de desenvolvimento econômico de caráter local ou regional (subnacional), baseado numa utilização de recursos endógenos e quase sempre conduzido por pequenas empresas, tem surgido com pouco (ou nenhum) apoio político ou administrativo por parte das esferas centrais da administração pública. O surgimento dessas *iniciativas de desenvolvimento local* vem dependendo, essencialmente, dos agentes territoriais, mediante a articulação de esforços diversos.

Sem dúvida, o apoio político-administrativo oferecido pelos gestores públicos locais e a convicção do papel a desempenhar no fomento econômico territorial são fatores decisivos nessas iniciativas de desenvolvimento local, para o qual é também fundamental a articulação estratégica entre os atores *socioeconômicos* locais (associações de empresários, instituições financeiras, centros de consultoria para empresa, universidades e institutos de P&D etc.) visando à incorporação de inovações tecnológicas e organizacionais ao tecido empresarial e produtivo local.

Como se sabe, a conquista dos equilíbrios macroeconômicos não garante, por si só, o desenvolvimento econômico. Isso depende, fundamentalmente,

da capacidade sistemática de introdução de inovações tecnológicas, gerenciais e organizacionais no *nível microeconômico* da atividade produtiva e do tecido empresarial territorial. Igualmente, faz-se necessário efetuar uma série de intervenções no *nível mesoeconômico*, no qual tanto o setor público como os agentes privados empresariais devem ser capazes de abrir espaços de articulação estratégica e construir a institucionalidade político-administrativa em apoio ao desenvolvimento. O avanço dos processos de *descentralização* política deve, pois, facilitar a identificação e a liberação de iniciativas de caráter produtivo e empresarial, assim como seu fomento, já que disso depende, concretamente, a maior difusão do crescimento econômico e da geração de emprego produtivo (fatores decisivos para o objetivo de equidade social), bem como um conhecimento amplo das limitações e características concretas do meio ambiente territorial.

Em resumo, o impulso do desenvolvimento econômico com equidade social e sustentabilidade do meio ambiente obriga a formulação de políticas mistas, que, juntamente com as medidas destinadas a alcançar os principais equilíbrios macroeconômicos, ativem as potencialidades existentes no território, para o qual os governos regionais e locais devem desempenhar um papel decisivo, facilitando a criação de instituições de desenvolvimento produtivo e empresarial.

Conseqüentemente, isso requer o conhecimento das novas funções que devem desempenhar as distintas administrações públicas territoriais, a fim de negociar com os agentes empresariais a construção de tal entorno institucional que favorece o fomento produtivo e facilita o acesso aos serviços de informação, capacitação e financiamento apropriados para as MPMEs locais, as quais constituem a grande maioria do tecido empresarial.

Assim, de acordo com o Esquema 4.3, enquanto as teorias e políticas de desenvolvimento concentrador “de cima para baixo” indicam o crescimento quantitativo e a maximização do PIB como guias do desenvolvimento, as estratégias de desenvolvimento econômico local mostram maior interesse e preocupação com a satisfação das necessidades básicas no território, a melhoria do emprego, da renda e da qualidade de vida, assim como a conservação da base de recursos naturais e do meio ambiente.

ESQUEMA 4.3
Diferenças entre os Enfoques do Desenvolvimento de cima para baixo e de baixo para cima

<ul style="list-style-type: none"> • Crescimento Quantitativo como Guia (maximização da taxa de crescimento do PIB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior preocupação com <ul style="list-style-type: none"> – Distribuição da renda – Sustentabilidade ambiental – Qualidade de vida – Relações trabalhistas – Satisfação das necessidades básicas da população
<ul style="list-style-type: none"> • Estratégia Baseada no Apoio Externo (investimentos estrangeiros, ajuda externa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Potencialização dos recursos próprios <ul style="list-style-type: none"> – Articulação do tecido produtivo territorial – Maior vinculação do tecido empresarial local – Maior controle do processo de desenvolvimento por atores locais
<ul style="list-style-type: none"> • Tese do Transbordamento ou Difusão do Crescimento a Partir dos Núcleos Centrais (tese da locomotiva: os países centrais, que arrastam os demais países em desenvolvimento) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estímulo a iniciativas de desenvolvimento local

Do mesmo modo, frente a uma estratégia baseada no apoio financeiro e tecnológico externos, destacam-se a importância do esforço endógeno de articulação do tecido produtivo e empresarial locais, a potencialização dos recursos próprios, o envolvimento das instituições financeiras locais e, em resumo, a adaptação de inovações tecnológicas e organizacionais na base territorial, com um maior controle do processo de desenvolvimento exercido pelos atores locais.

Essas posições, longe de constituírem um projeto autárquico, buscam, em síntese, difundir o desenvolvimento, tornando territorialmente endógenas as bases de sustentação do crescimento econômico e do emprego produtivo. Com isso, aumentam-se as possibilidades de aproveitar as oportunidades de dinamismo externo existentes.

Igualmente, supõe-se um posicionamento que assuma as limitações das teses de difusão do crescimento econômico a partir das grandes empresas e aglomerações urbanas. O tipo de crescimento capitalista, concentrador e excludente predominante, baseado na grande empresa, aprofundou a heterogeneidade social, territorial e empresarial, tornando obrigatória uma

intervenção articulada dos diversos atores sociais subordinados, em favor de uma estratégia mais integral de desenvolvimento, orientada para garantir espaços de coesão social e subsistência digna para a maioria da população.

Como se pode ver, nas estratégias de desenvolvimento econômico local, o espaço territorial é concebido como agente de transformação social e não como um mero espaço funcional. Na concepção do desenvolvimento local, o território socialmente organizado e seus traços culturais e históricos próprios são aspectos muito importantes. Assim, também, a sociedade local não se ajusta de forma passiva aos grandes processos de transformação existentes, senão que desenvolve iniciativas próprias, a partir de suas particularidades territoriais nos diferentes níveis econômico, político, social e cultural.

Vale ressaltar que, em nível territorial, a existência de um *potencial de recursos* (humanos, institucionais, econômicos e culturais) implica um *potencial de desenvolvimento endógeno*. Para identificar essa potencialidade de desenvolvimento é preciso dispor de informação suficiente sobre os aspectos mais substantivos do tecido empresarial, tais como: o censo dos estabelecimentos ou unidades produtivas, sua localização territorial e suas cadeias produtivas; o mercado de trabalho local; a articulação entre o sistema educacional e de capacitação da força do trabalho e os problemas e necessidades locais; as instituições de capacitação empresarial e tecnológica; o sistema de P&D; o inventário dos recursos naturais e ambientais; a estrutura social e a política local; a tradição cultural local; as organizações representativas de empresários e trabalhadores, entre outros aspectos.

Os poderes públicos locais devem negociar com os agentes empresariais privados a institucionalidade mais adequada que facilite a coleta sistemática dessas informações ou que promova os espaços de intervenção público-privada definidos nesses âmbitos. Um município ou um governo territorial que não empreenda essas atividades está condenado a apenas distribuir as escassas transferências que recebe do nível central, em lugar de situar-se como ator de desenvolvimento na esfera da produção e da geração de riqueza e empregos.

A existência de *capacidade empresarial* inovadora em nível local é, talvez, o elemento mais decisivo para liderar o processo de desenvolvimento e

mobilizar os recursos disponíveis. A freqüente inexistência desse componente decisivo para o desenvolvimento impõe a sua construção social. Daí a transcendência do estímulo às atitudes criativas e inovadoras no território, a partir da base do sistema escolar, relacionadas com os aspectos específicos do território e meio ambiente concretos. Isso também pode justificar, igualmente, uma intervenção do governo local na gestão empresarial direta, quando faltarem empresários inovadores, enquanto se desenvolve o citado processo de construção social para superar essa carência no futuro.

Como vimos, na busca do desenvolvimento econômico local não há receitas fixas. Porém, em todo caso, não é o dismantelamento do Estado que nos levará ao desenvolvimento, mas sim a definição de uma “nova agenda” de ações articuladas com o setor empresarial e o conjunto da sociedade civil territorial (trabalhadores, instituições financeiras, universidades regionais, centros de consultoria e pesquisa científica, organizações não-governamentais de desenvolvimento etc.). Nessa nova agenda o planejamento do desenvolvimento é visto como uma tarefa coletiva de interesse comum na melhoria do nível de vida de toda a população local.

Pode-se, portanto, destacar que o *desenvolvimento econômico local* é um processo de desenvolvimento econômico e mudança estrutural que conduz a uma melhoria do nível de vida da população local e no qual podem ser distinguidas várias dimensões:

- *econômica*, na qual os empresários locais usam sua capacidade para organizar os fatores produtivos locais com níveis de produtividade suficientes para ser competitivos nos mercados;
- *formação de recursos humanos*, na qual os atores educacionais e de capacitação negociam com os empreendedores locais a adequação da oferta de conhecimentos aos requerimentos de inovação dos perfis produtivos locais;
- *sociocultural*, na qual os valores e as instituições locais impulsionam ou apóiam o próprio processo de desenvolvimento;
- *político-administrativa*, na qual a gestão local e regional facilita a articulação público-privada em nível territorial e a criação de “entornos inovadores” favoráveis ao desenvolvimento produtivo e empresarial; e

- *ambiental*, que inclui a atenção às características específicas potenciais e limitantes do meio natural, a fim de assegurar a sustentabilidade do meio ambiente.

Na definição de uma estratégia de desenvolvimento econômico local podem ser destacados, igualmente, alguns aspectos e linhas de política fundamentais:

- articulação produtiva territorial do tecido empresarial e das diferentes atividades rurais, urbanas, agrárias, industriais e de serviços;
- compromisso com o emprego produtivo e com o atendimento ao mercado de trabalho local;
- conhecimento das tecnologias apropriadas à dotação de recursos e potencialidades territoriais;
- atenção à inovação tecnológica e organizacional adequadas aos níveis produtivo e empresarial locais;
- envolvimento dos trabalhadores locais na redefinição da organização produtiva;
- adaptação do sistema educacional e de capacitação profissional à problemática produtiva e socioterritorial;
- existência de políticas específicas de apoio às MPMs, cooperativas e setor normal local; e
- acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial.

Algumas dessas linhas de política devem ser articuladas entre as diferentes instâncias públicas territoriais, visando à definição de ações coerentes. Daí a delegação de competências reais e a distribuição do poder que perpassa a *descentralização político-territorial* constituírem um requisito central para dotar os territórios do máximo de autonomia e liberdade nesse tipo de estratégia de desenvolvimento local. Desse modo, torna-se possível o incremento da coesão e da capacidade de funcionamento autônomo, isto é, menos vulnerável e subordinado da economia e da sociedade locais. O resultado disso, longe de debilitar o Estado, fortalece-o notavelmente ao reforçar sua própria base social e econômica.

4.4. A Diversidade das Estratégias de Desenvolvimento Econômico

No mundo atual, a reestruturação econômica, a desindustrialização e a destruição do emprego, as amplas exigências de produtividade e qualificação dos recursos humanos, a maior competitividade nos diferentes mercados, o incremento dos níveis de desemprego e a destruição do meio ambiente são, entre outros, o centro das preocupações econômicas, sociais e políticas. Refletem, numa palavra, a longa fase de transição tecnológica na qual nos encontramos, neste umbral do novo século.

Não há dúvida de que é necessário melhorar os níveis de eficiência produtiva e racionalidade do conjunto de atividades econômicas, setores e empresas, a fim de ajustar a estrutura produtiva às novas exigências da atual revolução tecnológica e organizacional. Mas isso requer uma estratégia de desenvolvimento que seja capaz de dinamizar e utilizar produtivamente a potencialidade dos recursos naturais, humanos, tecnológicos, ambientais e territoriais existentes.

Até recentemente, a maioria dos especialistas e analistas pensava que a estratégia de desenvolvimento transitava pela via dos processos de industrialização e terceirização da economia, pelo crescimento dos grandes núcleos urbanos e pelos principais países desenvolvidos e que, a partir daí, os impulsos de crescimento econômico difundiam-se para as demais atividades e países. Essa concepção sobre o desenvolvimento econômico deixava de lado as possibilidades de geração de riqueza e emprego por parte das iniciativas locais: as cidades pequenas e as áreas rurais. O principal motivo desse fato é que muitos especialistas continuavam apegados às velhas posturas sobre o desenvolvimento econômico, o qual era equiparado à industrialização, à urbanização e à concentração de atividades econômicas em grandes empresas. Este viés urbano-industrial e concentrador ainda predomina na visão de muitos analistas. Entretanto, junto a essa via privilegiada dos posicionamentos convencionais sobre o desenvolvimento econômico, existem também, na realidade, processos e *iniciativas de desenvolvimento local* que se baseiam num aproveitamento dos recursos existentes em qualquer território, quer sejam de origem rural, ambiental, agroindustrial ou de serviços, e supõem, portanto, um *via difusa* (não concentrada) de desenvolvimento e emprego para a população ali situada.

Ao longo das últimas décadas, a introdução de novas tecnologias e a incorporação do “conhecimento”, como valor agregado, às diferentes atividades econômicas vêm tornando cada vez menos útil a clássica distinção entre setores econômicos (primário, secundário, terciário), já que, na realidade, o importante é o componente de inovação tecnológica que incorporam os bens ou serviços, com relativa independência da origem setorial dos mesmos. Uma fruticultura que incorpore elementos de biotecnologia para reduzir o tamanho do caroço da fruta ou para adicionar mais sabor ao produto, que utilize uma rede de informação estratégica de mercados para colocar o produto no momento e no lugar mais apropriados, com uma distribuição subcontratada de outras empresas especializadas reúne, de fato, mais complexidade tecnológica e organizacional do que uma tradicional produção manufatureira.

Além disso, as atividades econômicas reais mesclam insumos procedentes dos diferentes setores e ramos econômicos, fazendo que o relevante não seja tanto a empresa isolada como o agrupamento (*cluster*) de fornecedores e clientes, onde a empresa está situada, a qual sempre tem uma localização concreta, num determinado território. Alertamos, pois, para o fato de como as simplificações excessivas na análise econômica convencional (a empresa, o consumidor, o *Homo economicus*) ajudam pouco a reflexão substantiva sobre os problemas do desenvolvimento dos atores existentes.

Com isso, sem dúvida, não se pretende desqualificar a via tradicional do desenvolvimento concentrador e urbano-industrial, mas sim destacar que existem outras vias de desenvolvimento econômico, as quais não têm por que ser consideradas menos eficientes ou interessantes senão, simplesmente, diferentes e, em muitos casos, as únicas possíveis. Uma combinação de ambas as vias parece necessária, caso se pretenda utilizar melhor e mais eficientemente a totalidade dos recursos potenciais existentes nas diferentes localidades ou regiões, a fim de gerar mais riqueza e emprego, buscando assim uma difusão mais equilibrada do crescimento econômico em nível territorial e maiores níveis de renda.

Isso exige, por parte da gestão pública, a promoção de uma estratégia de desenvolvimento não-simplificadora da realidade, ou seja, isso requer a inclusão nessa estratégia da própria complexidade de situações existentes, tornando obrigatória a aproximação territorial, e a descentralização, a fim

de se obter eficácia e eficiência nas medidas relativas à inovação tecnológica e a adaptação da disponibilidade de qualificação de recursos humanos às necessidades de modernização da base produtiva e do tecido empresarial locais.

Nesse sentido, o estímulo à negociação entre os atores locais, públicos e privados (prefeituras, centros de capacitação, instituições de ensino médio e de formação profissional, universidades, associações ou câmaras empresariais, sindicatos, organizações cívicas etc.), constitui a principal tarefa que cabe principalmente – embora não exclusivamente – aos responsáveis públicos locais e regionais promover, a fim de melhorar a vinculação desses atores, em rede, e aumentar a eficiência produtiva e a competitividade de cada sistema econômico local.

A criação de um “entorno territorial inovador” configura-se, pois, como um dos principais objetivos de tais iniciativas de desenvolvimento econômico local, já que o território é também, como vimos, um ator decisivo do desenvolvimento e, como tal, deve ser dotado de componentes de qualidade para incentivar a criatividade e a capacidade empresarial. Com isso, muda-se o velho e tradicional estilo de atuação pública, voltado a oferecer subvenções diretas às empresas, para outro, caracterizado pela criação de condições favoráveis aos empreendimentos produtivos, mediante o ordenamento dos entornos territoriais inovadores que facilitem às MPMEs e cooperativas o acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial e às linhas de financiamento mais apropriadas às suas características.

Supera-se, igualmente, a simples agregação de experiências e programas de atuação isolados em nível local, motivados e financiados pela cooperação assistencial ou solidária orientada para os grupos mais vulneráveis da sociedade. A evidência empírica mostrou que a via assistencial ao desenvolvimento local é insuficiente, como estratégia, para tirar esses grupos de sua situação indefesa e marginal. Por isso, precisamos de enfoques mais integrais e eficientes, como o proposto pelo enfoque do desenvolvimento econômico local.

5. As Iniciativas Locais de Desenvolvimento e o Ajuste Estrutural

5.1. Reestruturação Econômica e Regulação Socioinstitucional: A Importância da Descentralização

Como visto, todas as atividades produtivas, quer sejam de caráter primário, industrial ou de serviços, nos diferentes territórios, são compelidas a introduzir os componentes de inovação tecnológica e de gestão apropriados, para o qual se requerem, também, ajustes sociais, institucionais e políticos no âmbito do Estado, visto que o mercado não garante a realização de tais processos, sendo obrigatória a intervenção inteligente para facilitar os processos de inovação e de qualificação de recursos humanos. Por outro lado, como foi destacado, as empresas não concorrem no vazio, mas num determinado *entorno territorial*, de cuja qualidade e adequação dependem, de forma decisiva, os níveis de eficiência produtiva e a competitividade das atividades empresariais.

Da mesma forma, quando o tecido empresarial é composto, na maior parte, de micro e pequenas empresas, como no caso da América Latina e do Caribe, o acesso à oferta de fatores de inovação tecnológica e de gestão (isto é, informações sobre tecnologias de produto e processo, infra-estruturas especializadas, serviços de certificação, normatização e homologação de produtos, informações sobre mercados e comercialização no exterior, acesso a linhas apropriadas de crédito e capital de risco etc.) não está em absoluto assegurado. Isto é, tal mercado não está construído territorialmente para esse tipo de empresa, dificultando, por conseguinte, os processos de transformação e modernização.

A oferta dos serviços de desenvolvimento empresarial não pode ser genérica, mas sim especializada, isto é, ela deve responder às circunstâncias específicas de cada território (perfil produtivo, características ambientais, problemática social, trabalhista e cultural etc.). Daí a necessidade de que a criação de tais mercados de fatores ou a construção do *entorno inovador* deva ser, essencialmente, resultado de um processo de articulação es-

tratégica de atores locais e de uma eficiente vinculação dos diferentes níveis das administrações públicas territoriais (central, estadual e municipal).

A grande empresa pode custear os serviços de desenvolvimento empresarial, seja produzindo-os no seu interior ou subcontratando-os. Porém, a maior parte do tecido empresarial, composto de micro e pequenas empresas, não pode produzir nem adquirir isoladamente tais serviços especializados. Por isso se faz necessária uma *política de oferta ativa*, dirigida à motivação local e à construção articulada dos diferentes *entornos territoriais inovadores*, a fim de dispor da institucionalidade apropriada para o desenvolvimento econômico local.

Frente a tais exigências, não cabe, portanto, uma atitude passiva, tampouco limitada a um bom controle da política macroeconômica, visto que é necessário dar respostas adequadas no nível *microeconômico* (da atividade produtiva e empresarial), assim como intermediar a partir do nível *mesoeconômico* a formulação de políticas e instrumentos, e, sobretudo, para impulsionar a criação da institucionalidade local para o desenvolvimento econômico, de forma articulada com os diferentes atores sociais territoriais. Adicionalmente, o desenvolvimento exige também estimular a capacidade social de articulação estratégica entre atores no nível *metaeconômico* [Esser (1996)].

Encontramo-nos, desse modo, frente ao fato de que, apesar de seus enormes custos, o recente ajuste macroeconômico na América Latina e no Caribe não assegura por si só a reestruturação produtiva e de gestão requerida, já que, como assinalado, as principais exigências da atual fase de transição tecnológica encontram-se nos níveis *microeconômico* e *territorial* das mudanças nas formas de produção e de gestão das empresas e das atividades produtivas realmente existentes, as quais sempre se situam em determinados contextos territoriais, nunca no vazio, como pressupõe o pensamento econômico convencional.

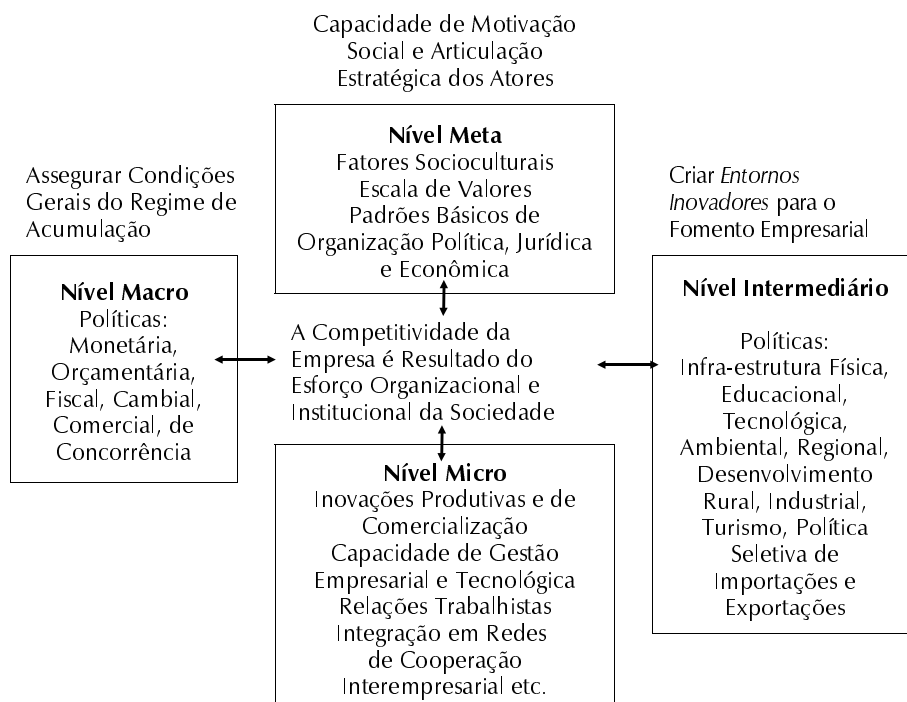
Como sabemos, a reestruturação econômica requer novas fórmulas de acumulação de capital que buscam maior flexibilidade tanto na capacidade de adaptação dos processos de produção e de gestão empresarial (frente a condições de mudanças constantes e cenários de maior incerteza) como nos mercados de trabalho, a fim de facilitar a qualificação dos recursos

humanos de acordo com as novas circunstâncias e exigências produtivas em cada situação.

Uma interpretação simplista e conservadora (por sinal bastante difundida) dessa exigência de “flexibilidade” a reduz à precarização das relações trabalhistas, tentando obter maiores margens de lucros à custa da redução salarial, em lugar de tratar de incrementar os lucros brutos empresariais por meio de mecanismos de competitividade baseados na inovação, na diferenciação e na qualidade do produto ou do serviço, isto é, através de vantagens competitivas dinâmicas e não apenas espúrias.

Como vimos, as exigências apresentadas pelo novo modelo de acumulação são uma aposta baseada no acesso à informação estratégica e ao co-

ESQUEMA 5.1
Fatores Determinantes da Competitividade Sistêmica e o Desenvolvimento Econômico



Fonte: Esser et alii, 1996.

nhecimento, o qual obriga a dar prioridade à qualidade dos recursos humanos e às condições de envolvimento destes nos processos produtivos, circunstância esta que é inimaginável em condições de precarização das relações trabalhistas. Em todo caso, as decisões de investimento produtivo e o surgimento de novas empresas, ou a readaptação de antigas empresas, estão condicionados pela existência ou não de economias externas nos territórios respectivos, favorecedoras da transformação dos sistemas produtivos locais.

Como sabemos, no modelo de acumulação flexível ou pós-fordista, a eficiência ótima na organização empresarial não se baseia, como no passado, na interiorização, dentro da empresa, das diferentes atividades substantivas da produção (direção, planejamento, administração, contabilidade, fabricação, marketing, vendas etc.), senão que está vinculada à cooperação interempresarial e a subcontratação de empresas, a fim de assegurar, mediante um funcionamento em *redes de empresas*, os diferentes serviços que sob o modelo fordista eram realizados no interior da firma [Casalet (1997)].

Daí a necessidade de assegurar territorialmente a existência de tais “externalidades positivas” ou economias externas (informação empresarial, recursos humanos qualificados, serviços tecnológicos especializados etc.) disponíveis no entorno local onde se encontram as empresas. Em outras palavras, a construção adequada de *entornos territoriais inovadores* constitui um elemento-chave para a conquista da produtividade e da competitividade empresarial e, como tal, pode-se afirmar que o “território” é um ator competitivo.

A descentralização de competências nas administrações locais costuma estimular novas iniciativas por parte dos atores territoriais sobre como melhor utilizar o potencial de recursos de desenvolvimento local. Quando os governantes territoriais são eleitos democraticamente, a pressão é mais forte, embora somente o seja pelo fato de que esses governantes devem responder aos seus respectivos eleitores para solicitar o voto. E assim como o avanço e o conteúdo dos diferentes processos de *descentralização* nos países da América Latina e do Caribe, ela pode constituir uma ferramenta de liberação de potencialidades de desenvolvimento econômico local,

como foi, por exemplo, na reconstrução da democracia espanhola através do Estado das Autonomias.⁷

Isso depende, naturalmente, dos conteúdos substantivos atribuídos aos processos de *descentralização*. Inicialmente, como se pode verificar nos posicionamentos iniciais do receituário do ajuste estrutural do Fundo Monetário Internacional nos anos 1980, a descentralização foi vista como um meio de restringir a presença do Estado. Posteriormente, tal processo limitou-se à tentativa de melhorar a qualificação dos responsáveis governamentais nas instâncias descentralizadas da função pública, tendo por fim, especialmente, uma gestão adequada dos recursos financeiros transferidos. Em ambos os casos, a potencialidade da descentralização é limitada, visto que se trata, essencialmente, de incorporar novos papéis e atribuições dos gestores públicos subnacionais como motivadores de iniciativas articuladas localmente para incrementar a utilização dos recursos potenciais de desenvolvimento econômico.

Assim, pois, não se trata da liquidação do Estado, como o fundamentalismo conservador defendeu durante esses anos, mas de sua redefinição mais eficiente. Também não se trata tão-somente de formar gestores públicos eficientes, o que é muito importante, mas de dar-lhes novos papéis como atores dinamizadores da transformação produtiva em cada território. Da mesma forma, a experiência mostra que, enquanto a administração central costuma dar prioridade ao controle dos grandes equilíbrios macroeconômicos (inflação, déficit público, déficit da balança de pagamentos), as administrações subnacionais (municipais, estaduais e regionais) podem atender, fundamentalmente, aos problemas existentes no nível microeconômico das transformações produtiva e empresarial e da geração de emprego em cada âmbito territorial.

Dessa forma, o “território” constitui parte substancial do processo de desenvolvimento de um país, sendo as administrações locais e regionais atores importantes desse território e protagonistas ativos na definição de linhas substantivas da política econômica, a qual deixa de ser, desse modo, monopólio da administração central.

⁷ No Chile, entretanto, a designação direta dos Administradores Regionais (Intendentes) pelo presidente da República atrasa, ainda hoje, a assunção de iniciativas locais de desenvolvimento pelos responsáveis públicos territoriais.

Essa maneira de conceber o desenvolvimento supera, portanto, a concepção clássica contida no enfoque macroeconômico, no qual não costumam estar presentes os atores sociais (que são substituídos por simples agregados médios), nem o território socialmente organizado, que é substituído por um mero espaço homogêneo ou referência geográfica, nunca como um ator social relevante.

O predomínio do enfoque centralizado nas concepções tradicionais da economia convencional reflete-se também na coleta de estatísticas socioeconômicas baseadas na suposição da homogeneidade do Estado, o qual torna esse tipo de estatística de resultados agregados de muito pouca utilidade para a ação em termos de desenvolvimento econômico local.

A exigência da descentralização traz consigo, entretanto, a necessidade de dotar-se de indicadores socioeconômicos desagregados territorialmente e de incorporar outro tipo de informação sobre as diferentes capacidades ou potencialidades de desenvolvimento de cada território tanto no tocante aos aspectos ambientais como sociais e culturais, a fim de superar os enfoques conceituais simplificadores do crescimento econômico, tal como é visto a partir da perspectiva economicista tradicional.

Evidentemente, tudo isso supõe introduzir, no nível mais geral, uma lógica de funcionamento que substitua os enfoques anteriores centralizados por um desenho descentralizado das políticas públicas, as quais devem ser dotadas de maior grau de horizontalidade, seletividade, territorialidade e capacidade de articulação com atores sociais (Tabela 5.1).

Em lugar de ordenarem-se de forma vertical a partir do nível central do Estado, supondo um espaço homogêneo e com uma lógica funcional e setorial, as políticas devem possuir um caráter mais horizontal e territorial, orientando-se principalmente para criar oportunidades e entornos favoráveis aos empreendimentos inovadores em cada território. O tipo de política deve introduzir, por conseguinte, a requerida seletividade, segundo a contextualização necessária para cada âmbito territorial. E, do mesmo modo, em vez de pensar a economia como um conjunto de setores, é preciso concebê-la como um conjunto de economias locais, o que leva a considerar os diferentes atores territoriais, a fim de obter eficientes acordos articulados para o desenvolvimento e o emprego.

TABELA 5.1
Traços Diferenciais das Políticas

<i>Concepção Descentralizada</i>	<i>Concepção Centralizada</i>
Horizontalidade Políticas de apoio indiretas, totalmente orientadas para criar oportunidades para empreendimentos inovadores	Verticalidade São ditadas a partir do nível central do Estado, normalmente sob uma lógica setorial, e não costumam ser fruto da articulação dos atores
Seletividade Definem-se segundo os diferentes perfis produtivos de cada território	Generalidade Supõem-se válidas para qualquer espaço geográfico
Territorialidade Pensam na economia nacional como um conjunto de economias territoriais e não apenas como um conjunto de setores econômicos	Funcional/Setorial Pensam numa economia nacional composta de setores
Articulação Elaboradas em conjunto com os diferentes atores sociais	

O êxito do desenvolvimento econômico local, e do desenvolvimento em geral, requer, pois, a participação dos atores (públicos e privados), interessados nas diferentes iniciativas locais e na concepção, formulação e execução das distintas linhas de ação. Por isso, é necessária a construção de uma institucionalidade (organizações, normas e regras de conduta entre atores, políticas) adequadas ao desenvolvimento local, integrante do denominado nível intermediário ou “mesoeconômico”.

Esse *nível mesoeconômico* determina o exercício de articulação estratégica entre os diferentes atores territoriais e o conseqüente pacto social entre eles, orientado para a construção de entornos inovadores locais, os quais podem ter formas diferentes em cada caso, segundo a problemática mais evidente ou urgente, ou segundo o perfil produtivo e empresarial territorial. Em todo caso, as “melhores práticas” existentes em nível internacional mostram, entre outros aspectos, um universo interessante de agências de desenvolvimento local ou regional, centros de desenvolvimento empresarial, institutos tecnológicos etc., os quais tratam de apoiar às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) locais, dando conta, com isso, dos diferentes graus em

que se pode concretizar tal construção ou “acondicionamento” do território para o desenvolvimento econômico local.

Sem esse exercício de construção social do entorno territorial inovador não é possível pensar na transformação dos diferentes sistemas produtivos locais, compostos principalmente por MPMEs, isto é, um tecido empresarial que não pode produzir nem acessar localmente o serviço de desenvolvimento empresarial, não dispõe de linhas de financiamento ou de capital de risco adequadas, nem desfruta, no geral, de infra-estruturas especializadas.

5.2. Políticas de Reforma Estrutural e Iniciativas Locais de Desenvolvimento

As políticas de reforma estrutural tiveram de melhorar o funcionamento dos mercados, vencendo obstáculos e a rigidez derivados do sistema de regulação estatizado e centralizador do passado. Algumas versões simplistas – porém bem aceitas – desse tipo de política, defendem o desmantelamento do Estado (ou as vantagens do “Estado mínimo”), quando na realidade trata-se de sua reinvenção e da assunção de novos papéis para assegurar maior eficiência e flexibilidade de funcionamento, incorporando novas formas de organização afastadas do burocratismo e próximas do território, num contexto radicalmente oposto, que leva a adaptações socioinstitucionais nos processos de regulação.

A adaptação às mudanças permanentes e profundas da atual fase de transição estrutural requer, pois, esforços importantes empreendidos por todos os atores sociais, ou seja, pelas organizações privadas, públicas ou de setores solidários e das administrações públicas, e não somente das empresas (e, em geral, dos protagonistas da organização da produção).

O problema reside em que as políticas ortodoxas de ajuste estrutural têm dado absoluta prioridade à busca da estabilidade macroeconômica, tratando de manter os principais equilíbrios básicos de caráter monetário, e orientando as respectivas economias para os mercados internacionais, supondo, com isso, assegurar o desenvolvimento econômico. Esses programas não estão isentos de um excessivo e desnecessário fundamentalismo sobre a necessidade de reduzir o Estado a um nível mínimo e proceder à *privatização* extensiva de atividades e instituições, supondo simplesmente

que o setor privado constitui sempre um ator e um âmbito mais eficientes do que a instância pública.

Na realidade, nem sempre é assim. Observe-se o funcionamento caótico e deficiente da circulação coletiva de microônibus para o transporte urbano em Santiago do Chile, com toda uma tradição de maus serviços, perigo na circulação viária e alarmante poluição ambiental. Este é somente um exemplo que permite mostrar como, às vezes, a desregulação e a privatização não podem atingir critérios de eficiência e qualidade na prestação de serviços ou na produção de bens.

Os processos de reforma estrutural não estiveram, nem estão, pois, isentos da presença de ideologias e mistificações que muito pouco ajudam a identificar os verdadeiros desafios e exigências de adaptação das atividades econômicas, empresas, organizações e instituições públicas e privadas, em geral. Assim, convém tornar a insistir que o funcionamento da atividade empresarial não se realiza no vazio, mas que se encontra num determinado território ou localização geográfica, dentro de um conjunto determinado de elos produtivos (para trás e para frente), com fornecedores de insumos de um lado e com clientes e mercados de outro. Em outras palavras, faz-se necessário identificar a localização da empresa tanto no seu território concreto como no seu *cluster* (ou grupamento) respectivo.

A eficiência produtiva não depende, pois, tão-somente do que ocorra no interior da empresa, em termos de sua reorganização inteligente. Também é resultado da dotação, da orientação e da qualidade das infra-estruturas básicas e dos serviços de desenvolvimento empresarial existentes no seu entorno territorial, e da eficiência alcançada no conjunto de relações e redes existente no *cluster* ao qual pertence tal empresa. Assim, as empresas não são as únicas protagonistas na disputa competitiva nos mercados, pois que também “concorrem”, por assim dizer, o entorno territorial e institucional no qual essas empresas se encontram, o que explica também, de forma decisiva, a eficiência produtiva e a competitividade empresarial.

A existência de recursos humanos qualificados, a vinculação do sistema de educação e capacitação com o perfil produtivo de cada território, o acesso a linhas apropriadas de financiamentos para as MPMEs, a disponibilidade de recursos de serviços empresariais avançados que permitam dispor de

informações sobre mercados e tecnologias, linhas de comercialização, cooperação entre empresas etc. são todos aspectos de um mercado de fatores estratégicos que tem que construir territorialmente, num esforço conjunto de toda a sociedade, através da *articulação estratégica público-privada*, para conseguir dispor de *entornos inovadores* de qualidade nos âmbitos locais.

Insistir, portanto, no maniqueísmo que contrapõe as esferas pública e privada não é, como se vê, um caminho inteligente. Uma sociedade se organiza coletivamente com eficiência ou não faz. Por isso é, essencialmente, uma tarefa coletiva – ou exercício sistêmico – que requer instâncias de articulação entre atores e mecanismos institucionais de organização econômica em cada território concreto.

A superação da rigidez e do burocratismo do velho aparelho estatal não está, pois, na colocação das instâncias de regulação nas mãos de um setor privado empresarial cuja finalidade última, o máximo lucro, não poderá ser nunca o único critério organizador das sociedades democráticas desenvolvidas.

Depois de vários anos de aplicação de reformas macroeconômicas na América Latina, tais políticas – apesar de alcançar um maior controle dos equilíbrios básicos – não parecem ser suficientes para assegurar a inovação tecnológica e administrativa do seu tecido produtivo e empresarial, em sua maior parte composto por MPMEs, para incrementar a qualidade dos recursos humanos e das relações trabalhistas existentes, para evitar a degradação do meio ambiente, para difundir o crescimento econômico de forma mais equilibrada nos diferentes territórios e, em síntese, para conseguir melhorar o nível de vida e de desenvolvimento humano de toda a população.

Não se questiona aqui a necessidade de manter as reformas orientadas para a garantia da estabilidade macroeconômica e do funcionamento dos mercados, porém, o ajuste estrutural não pode se limitar a isso. É preciso associar a esses esforços outra série de políticas de nível microeconômico e adaptações socioinstitucionais a partir do nível mesoeconômico (ou intermediário), a fim de estimular a criação de espaços de articulação estratégica de atores públicos e privados para a construção de *entornos inovadores* em

cada território, capazes de enfrentar os desafios da mudança estrutural de forma eficiente.

É nesse contexto que tem surgido, ao longo das duas últimas décadas, um conjunto variado de *iniciativas locais de desenvolvimento*, na busca de geração de atividades, da criação de empresas ou da geração de empregos através de:

- estímulo à inovação criativa e às realizações empresariais, a fim de facilitar, mediante uma arrojada política a partir da oferta, os microajustes necessários na atividade produtiva local;
- organização de redes de interdependência entre empresas e atividades ligadas aos mercados;
- impulso à diversificação produtiva baseada na diferenciação e na qualidade de produtos e de processos produtivos, assim como na melhor identificação da segmentação da demanda e da emergência de novas necessidades e mercados;
- valorização dos recursos endógenos existentes em cada território; e
- busca de novas fontes de emprego, deixando de lado o pressuposto tradicional que vincula a solução dos problemas do desemprego ou do subemprego à recuperação do crescimento econômico.

Essa última suposição, que subordina as políticas de emprego às de crescimento econômico do produto, é hoje questionada pela constante incorporação de inovações tecnológicas e administrativas, fortemente poupadoras de mão-de-obra e capazes de gerar crescimento econômico e desemprego direto líquido ao mesmo tempo.

As iniciativas locais de desenvolvimento são, pois, múltiplas e diversas, e têm sido incentivadas pelos diferentes territórios subnacionais (locais ou estaduais), sem muito apoio dos governos centrais. O fato de essas iniciativas, ainda hoje, não estarem plenamente reconhecidas nas estratégias nacionais de desenvolvimento dos países, como parte dos esforços “flexíveis” do ajuste frente à mudança estrutural, diminui sua potencialidade transformadora e de desenvolvimento.

A costumeira simplificação macroeconômica e o habitual enfoque setorial da economia nacional não conduzem, precisamente, a essa visão mais

inovadora, na qual a economia nacional é contemplada não somente como um conjunto de setores, mas também, como um conjunto de sistemas econômicos locais. Se isso ocorre no mundo desenvolvido, no caso latino-americano a situação é ainda mais incipiente, pois tampouco existe um esforço de pesquisa sistemática sobre as próprias experiências de desenvolvimento econômico local em andamento.

Em todo caso, o núcleo propositivo básico dessas iniciativas locais de desenvolvimento destaca a necessidade de acompanhar os esforços do ajuste macroeconômico com esses tipos de *ajustes flexíveis* a partir dos diferentes âmbitos territoriais, tratando de definir apropriadamente, isto é, no seu próprio contexto, as atividades de inovação tecnológica e de gestão, assim como a necessária qualificação de recursos humanos, segundo o perfil específico das atividades produtivas e do tecido empresarial de cada território. Isso implica destacar a inovação e a capacidade própria de desenvolvimento local, mais do que as modalidades de redistribuição, a partir do nível central. Por isso a *descentralização* constitui uma ferramenta indispensável nesse processo, ao outorgar competências, recursos e responsabilidade às diferentes instâncias territoriais.

Isso supõe, também, a mobilização dos atores sociais territoriais envolvidos nos processos de desenvolvimento local, a fim de construir os sistemas de informação empresarial pertinentes em cada território, melhorar a base empresarial inovadora, a qualidade e a orientação das infra-estruturas básicas, a coordenação dos instrumentos de fomento para MPMEs, o acesso a linhas de financiamento para essas empresas de pequeno porte e, em suma, para criar a institucionalidade apropriada ao desenvolvimento territorial, como resultado da articulação estratégica da sociedade local.

A gestão das iniciativas de desenvolvimento local exige, sobretudo, *uma nova mentalidade afastada da lógica do subsídio* e da espera passiva de que os poderes públicos, o investimento estrangeiro e as grandes empresas, o sistema de proteção social ou a cooperação internacional apresentem as soluções. Ao contrário, por essa perspectiva destaca-se a importância de que cada pessoa atue por ela própria, a partir de seus próprios territórios, através da mobilização dos diferentes atores sociais e entidades, públicos e privados. Portanto, a partir dessa perspectiva, o fortalecimento das células básicas de organização da cidadania, isto é, os municípios, é importante.

Torna-se necessário superar a freqüente identificação das ações de âmbito local ou territorial como políticas marginais ou assistenciais, isto é, de nível redistributivo, quando se evidencia a necessidade de contemplá-las pela mesma lógica do desenvolvimento econômico, tratando de articulá-las melhor com as reformas estruturais empreendidas, a fim de complementar sua eficácia.

Em outras palavras, se os principais desafios do ajuste residem em assegurar a inovação tecnológica e administrativa do tecido produtivo e empresarial existente, composto principalmente de MPMEs, a inserção de apenas alguns segmentos de atividades produtivas ao núcleo globalizado da economia mundial não é suficiente para difundir essas inovações tecnológicas e sociais. Daí a necessidade de acompanhar os esforços do ajuste macroeconômico e da identificação de “nichos internacionais” de mercado, com políticas de corte territorial orientadas para esses objetivos de transformação produtiva dos sistemas locais de empresas.

Por isso é que na chamada “era da globalização” é tão importante trabalhar a partir do “local”. O “território” não pode, pois, ser confundido com a visão, em termos de “espaço” homogêneo, que incorpora a macroeconomia convencional, nem ser reduzido a ela. O território é um ator decisivo de desenvolvimento, sem o qual não é possível dar respostas completas nem eficientes à mudança estrutural, nessa fase histórica de transição tecnológica, social e institucional.

5.3. Mudança Estrutural e Economias Locais

Como se sabe, as dimensões da mudança estrutural são múltiplas (tecnológica, econômica, social, trabalhista) e exigem, igualmente, adaptações em diferentes planos ou níveis, tais como econômico, social, institucional e político. Na realidade, as mudanças estruturais põem em xeque a capacidade das economias, as instituições e os atores sociais, para adaptar-se às novas circunstâncias e condicionantes, tratando de buscar novas oportunidades para o desdobramento de seus recursos e potencialidades.

As políticas públicas tratam de reforçar esses processos de adaptação estrutural propondo ações voltadas a melhorar:

- o funcionamento dos mercados de fatores (capital, recursos humanos, tecnologia), a fim de aumentar a produtividade;
- a competitividade nos mercados de produtos; e
- a eficácia e a eficiência do setor público, mediante o impulso da reforma do Estado.

Essas políticas têm uma expressão setorial, mas devem ser coordenadas territorialmente, a fim de identificar adequadamente os problemas concretos do tecido empresarial existente em cada âmbito local, o qual é composto principalmente por MPMEs, que devem ser, portanto, objeto de atenção preferencial, a fim de assegurar iguais condições de competitividade frente à grande empresa e tratar de buscar igualmente a maior difusão territorial do crescimento econômico e da geração de emprego e de renda.

No nível setorial, as mudanças implicam uma reestruturação de atividades “maduras” (aço, têxtil, construção naval etc.) nas quais o surgimento de novos concorrentes baseados em salários mais baixos impõe a busca de novas trajetórias ou processos produtivos, a diferenciação de produtos pela incorporação de melhor desenho ou qualidade, ou outras alternativas resultantes da agregação de maiores conhecimentos de tecnologias, mercados e métodos mais eficientes e flexíveis de organização e gestão empresarial. Junto desse questionamento dos setores maduros ou “sensíveis”, vêm surgindo também outros setores de tecnologia avançada nos campos das telecomunicações, informática, biotecnologia, novos materiais, energias limpas etc.

Os processos de reconversão dos setores maduros trazem consigo a dispensa de mão-de-obra, principalmente dos trabalhadores de baixa qualificação que não costumam estar preparados para ocupar as novas vagas de emprego surgidas nas atividades de tecnologia mais complexa. Por essa razão os esforços de qualificação de recursos humanos constituem um componente crucial desse processo de adaptação estrutural.

Da mesma forma, o ritmo da destruição de empregos parece superar a capacidade de criação de novos postos de trabalho, com resultado final de uma tendência líquida de aumento do desemprego estrutural, que já é, também, um traço das sociedades desenvolvidas, e que ajuda explicar algumas das causas do debilitamento das organizações de trabalhadores e

o surgimento de atitudes políticas não solidárias diante da falta de projetos emancipatórios que contemplem com maior lucidez a emergência de um novo tipo de sociedade, onde o trabalho individual não seja o único elemento capaz de garantir a integração social.

Como destacado anteriormente, as mudanças estruturais têm sido acompanhadas (e certamente estimuladas) pela aceleração do processo de globalização da economia mundial. Por sua vez, as reformas econômicas reduziram obstáculos à concorrência e ao investimento estrangeiro de forma mais efetiva, colaborando assim para reduzir as barreiras não-tributáveis, as quais continuam impedindo, em grande medida, a entrada nos mercados dos países desenvolvidos de produtos decisivos nas exportações dos países em desenvolvimento.

Nas últimas décadas, o investimento estrangeiro cresceu de maneira considerável entre os países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos (OCDE), reforçando, além do mais, os intercâmbios entre grandes empresas e no próprio seio das mesmas (fluxo intra-empresa). Essa globalização de atividades nos principais blocos de países desenvolvidos e nas grandes empresas constitui uma geração crescente de riqueza produzida e distribuída através de um sistema de redes de empresas interconectadas nesse núcleo globalizado. Convém não esquecer que, entretanto, isso afeta somente uma parte reduzida da produção mundial, visto que – como foi destacado, quase 80% de tal produção, em média, continua se desenvolvendo nos mercados locais ou nacionais.

Apesar disso, todos os processos de globalização, liberação, desregulação e celebração de alianças estratégicas entre grandes empresas, aliados aos citados desafios no campo estrutural, na atual fase de transição tecnológica, implicam um contexto de maior exposição dos diferentes sistemas produtivos territoriais. Em outras palavras, a tensão competitiva internacional introduz também progressivamente maiores exigências em todos os mercados locais. Os processos de adaptação estrutural e de globalização expõem a grandes exigências de eficiência produtiva e competitividade não somente às atividades industriais, mas ao conjunto da economia, quer se trate do âmbito rural ou urbano, quer seja nos setores agrário, de mineração ou de serviços.

À vista disso, para manter a eficiência produtiva e a competitividade é crucial dar continuidade à tensão pela inovação constante, a qual é um exercício que compete não somente às empresas, mas às relações das empresas entre si e, sobretudo, às relações das empresas com seu próprio entorno territorial a partir do qual se constroem as citadas vantagens competitivas dinâmicas. Se isso é válido para todos os tipos de empresa, é ainda mais para as MPMEs, as quais, sozinhas, não podem acessar o serviço de desenvolvimento empresarial que requerem hoje os processos de inovação produtiva e de gestão. Somente dessa forma as MPMEs poderão seguir em direção às *redes locais* com fornecedores e clientes, entidades de consultoria, capacitação ou outras, a fim de captar as externalidades derivadas da *parceria*, da *proximidade territorial*, das *economias de aglomeração* e as derivadas das relações entre sócios e colaboradores no território, reduzindo com tudo isso os níveis de incerteza e os *custos de transação*. O território e o meio local se convertem, desse modo, em lugar de estímulo às inovações e de ampliação de informações, agindo como um “ator” fornecedor de recursos estratégicos e *externalidades positivas* para a eficiência produtiva e para a competitividade empresarial.

Como se observa, entre os fatores estratégicos para a construção desses *entornos territoriais inovadores* podemos destacar alguns de natureza tangível, como a composição setorial da base econômica local, os tipos e tamanhos das empresas, a estrutura e o nível de custos e preços dos fatores, a natureza dos produtos e dos processos produtivos, o meio ambiente, as infra-estruturas físicas etc. Porém, outros fatores são de natureza *intangível* e dependem da capacidade dos empresários e dos atores locais em geral, públicos e privados, para criar ou manter as condições e institucionalidades apropriadas para o fomento das inovações produtivas e de gestão, por meio da celebração de acordos de articulação estratégica e de sua concretização em instituições ou agências de desenvolvimento local. Esses componentes intangíveis são, por conseguinte, determinantes para o êxito das iniciativas de desenvolvimento econômico local.

Todos esses processos de “destruição criadora” das atividades econômicas locais sempre existiram, embora, no momento atual, produzam-se de forma mais radical e acelerada, afetando grandes grupos de população e territórios, com grandes impactos em termos de desemprego tanto nos países em desenvolvimento como nos países desenvolvidos. É certo dizer que a

intensidade desses impactos difere em cada caso, dependendo do perfil produtivo territorial, do meio rural ou urbano ou de outras características específicas.

No *meio urbano*, com claras diferenças segundo os tipos distintos de cidades, essas mudanças estruturais afetam a própria evolução das cidades, visto que nelas se refletem, entre outros, os processos de desindustrialização ou a imigração decorrente da crise do meio rural, com o conseqüente declínio de alguns bairros e o aumento de problemas urbanos, aliados ao crescimento de outras áreas urbanas, nas quais se concentram os serviços financeiros e os serviços avançados às empresas, ou zonas residenciais para os grupos de alta renda.

Dá-se, assim, simultaneamente, a coexistência de economias externas derivadas da aglomeração de atividades do “terciário avançado”, que se concentra em algumas áreas ou bairros das cidades médias e grandes, ao lado de deseconomias fragilizadas devido à mesma aglomeração urbana, com o aumento dos problemas e da violência sociais, degradação do meio ambiente etc.

No *meio rural* o panorama tem algo diferente, visto que nele, a crise da agricultura tradicional, a sazonalidade dos trabalhos agrícolas, o despovoamento ocasionado pela imigração (sobretudo dos contingentes mais jovens) para as cidades, o déficit de infra-estruturas básicas e de serviços pessoais e empresariais ou o deterioramento do meio ambiente pelo uso reiterado de práticas de cultivo impróprias ou pelo desflorestamento provocado pela falta de fontes de energias alternativas são, entre outros, problemas que situam, em geral, as possibilidades de gestão municipal em cenários bastante adversos.

Junto disso existem, não obstante, algumas potencialidades vinculadas à maior valorização social do espaço rural do ponto de vista da produção de bens ambientais, além das possibilidades de diversificação produtiva a partir das atividades de origem agrícola, pecuária ou florestal, a potencialização do artesanato ou da pesca artesanal, as diversas opções de turismo rural ou turismo ecológico que, entre outras alternativas, devem ser contempladas no impulso do desenvolvimento econômico local no meio rural, que não é somente cenário de atividade agrária, como se pode prever.

As maiores possibilidades oferecidas hoje em dia pelas novas tecnologias da informação, quer mediante os modernos sistemas de informação geográfica ou para superar algumas das dificuldades da maior distância, devem ser orientadas para buscar novas oportunidades de diversificação produtiva e de geração de emprego e renda no âmbito rural, a fim de conseguir manter a população de forma mais equilibrada no território, o que, além disso, é necessário do ponto de vista da sustentabilidade ambiental.

Logo, os impactos do ajuste estrutural são muito diferentes nos distintos territórios. Em alguns casos, encontramos a crise de setores industriais maduros, como siderurgia, construção naval, química básica, setor têxtil ou extração de carvão, entre outros, frente à qual a gestão do desenvolvimento econômico local deve enfrentar problemas de reconversão industrial e requalificação de recursos humanos, o que requer, em geral, apoio substantivo das esferas da administração pública, central e regional. De outro lado, encontramos também economias locais que podem aproveitar as novas oportunidades criadas pelas tendências de dinamismo existentes no contexto global (como no caso dos territórios situados nos novos corredores de comércio ou turismo internacional ou nas proximidades das áreas metropolitanas dinâmicas), nesses casos em que se devem administrar problemas de crescimento e presença de investimentos externos, a fim de articulá-los em maior escala com as atividades produtivas e os recursos locais. Também podem ocorrer situações mistas, que comportem, em alguns territórios, ambas as situações de declínio de alguns setores aliadas ao surgimento de novas oportunidades.

5.4. Iniciativas Locais de Desenvolvimento: Uma Resposta Flexível à Mudança Estrutural no Território

Desde o descobrimento dos “distritos industriais” italianos ou dos “sistemas locais de empresas” na Espanha, na realidade o modelo de industrialização característico dos países capitalistas antes de ser eliminado da cena pelo êxito dos processos fordistas de produção em série, importantes iniciativas locais foram emergindo em diversos países da Europa ocidental. Essas iniciativas constituem, na prática, exercícios de adaptação flexível às novas e maiores exigências e às dificuldades de reestruturação ou ajuste estrutural e se caracterizam pela determinação de buscar um maior aproveitamento dos recursos endógenos, através da maior articulação em redes dos dife-

rentes atores socioeconômicos locais (empresas, universidades, municípios, centros tecnológicos, consultorias, entidades financeiras etc.). Sua finalidade é incorporar maiores conteúdos de fatores “intangíveis” ao valor agregado de conhecimentos concretos na atividade produtiva e na gestão empresarial, mediante a maior vinculação entre o sistema de educação e capacitação com o perfil do sistema produtivo local, a melhoria da comercialização, do projeto e da qualidade dos produtos ou a entrega pontual etc.

A construção de *entornos territoriais inovadores* mediante uma política combinada de fortalecimento das administrações locais (regiões, estados e municípios) e o fomento das MPMEs são, pois, eixos estratégicos fundamentais das iniciativas de desenvolvimento local, nas quais a decisão e a lucidez dos responsáveis locais e regionais são aspectos cruciais.

As iniciativas de desenvolvimento local nos países desenvolvidos mostram diversas trajetórias e formas de organização da produção e dos mercados, mas possuem, não obstante, muitos traços comuns descritos a seguir:

- um território de referência com uma certa homogeneidade, onde operam redes de atores com comportamentos identificáveis e independência de decisão e onde funciona uma aprendizagem dinâmica que permite aos atores locais modificar seus comportamentos segundo as mudanças no contexto externo, tratando de buscar soluções adequadas às novas situações;
- modos de coordenação institucional mais ou menos formalizados e recursos de cooperação e de intercâmbios entre empresas locais, articulando ao mesmo tempo relações de parcerias e de mercado;
- uma atitude social favorável frente à inovação tecnológica e capacidades específicas para essa inovação, dentro de uma cultura local de desenvolvimento capaz de produzir sinergias locais e aproveitar impulsos externos favoráveis;
- dotação de fatores de produção intangíveis, tais como o “saber-fazer”, a existência de centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) próximos aos núcleos empresariais decisivos, a cultura técnica etc., os quais constituem a base das vantagens competitivas dinâmicas e da geração de externalidades positivas e de efeitos de proximidade favoráveis à inovação produtiva e empresarial;

- um mercado de trabalho local flexível, transparente e dinâmico, capaz de proporcionar sinais claros e rápidos para assegurar permanentemente o fornecimento de informações para a qualificação dos recursos humanos e o traçado de rotas pessoais para o emprego, e uma mão-de-obra móvel, especializada e polivalente, aberta à inovação, à cultura técnica e ao espírito empresarial; e
- a existência de organismos de desenvolvimento local, resultado da articulação público-privada de atores territoriais, os quais implementam os acordos pelo desenvolvimento e o emprego em nível local e são respaldados por autoridades locais dinâmicas e lúcidas em relação a seu importante papel como catalisadores e motivadores de tais iniciativas.

Em alguns casos, essas iniciativas inovadoras apóiam-se em sistemas de redes de pequenas e médias empresas que constituem verdadeiros “distritos”, mas em outras ocasiões podem coexistir com grandes empresas, as quais subcontratam localmente algumas atividades substantivas da base econômica local. Também não faltam situações em que a lógica funcional e setorial da grande empresa domine todo o cenário, impondo seu próprio ritmo à economia local, ou então, está nela localizada a título de “enclave”, com limitados ou reduzidos efeitos de difusão para o restante das atividades econômicas locais.

Como vimos, as novas exigências da atual fase de reestruturação ou ajuste estrutural, aliadas aos impactos derivados do desdobramento dos processos de globalização econômica internacional (os quais, como mencionado, possuem também seu impacto e oportunidades em nível territorial), provocam uma série bem complexa e diferenciada de situações em nível local.

Por isso não é possível dar respostas eficientes em termos de políticas de desenvolvimento frente a tantas situações econômicas a partir de uma projeção centralizada e setorial. Em seu lugar se requer uma formulação de políticas em que as administrações locais (municipais, estaduais e regionais) intervenham como atores decisivos no exercício de articulação de atores públicos e privados para fazer frente às diversas situações.

Nesse sentido, cabe ressaltar, também, a pouca validade da informação coletada das instâncias centrais, com um excessivo nível de agregação, o que a impede de se constituir em ferramenta apropriada para a ação em

nível local. Esse tipo de informação econômica trata, além disso, dos *resultados do processo econômico*, quando o que se requer, do ponto de vista do desenvolvimento local, é uma informação estratégica sobre as *capacidades de desenvolvimento* em cada território, a fim de poder adotar políticas inteligentes frente à complexidade da mudança estrutural, num cenário constantemente “globalizado”.

Em síntese, vimos que o desenvolvimento não se difunde por uma só via, isto é, aquela baseada na grande empresa, na produção em grande escala e na grande concentração urbana, mas que também se desdobra por uma via mais “difusa”, através de diversas iniciativas baseadas em sistemas locais de empresas ou “distritos”, os quais mostram, também, sua eficiência na organização produtiva, ao mesmo tempo em que indicam como, a partir dos territórios, é possível impulsionar e protagonizar políticas de desenvolvimento apesar das dificuldades ou das bases do atual contexto internacional.

Também sobre esse ponto, cabe mencionar a persistência das simplificações ideológicas existentes nas interpretações correntes dos discursos neoliberal conservador e marxista tradicional. No primeiro, tende-se a reduzir a complexa realidade socioeconômica num quadro macroeconômico monetário no qual não estão os atores, nem o território, nem o meio ambiente, nem as instituições ou a cultura. No segundo, tende-se a confundir o núcleo globalizado da economia mundial com a totalidade da economia, depreciando igualmente a importância das MPMEs, da produção e dos mercados de âmbito local, os quais simplesmente não são considerados, identificados como economia informal ou como frações irrelevantes de capital.

De nenhum desses discursos simplificadores que, igualmente, depreciam a pesquisa empírica, pode ser deduzida uma proposta substantiva em termos de desenvolvimento econômico. A simplificação conservadora, pelo menos, insiste na estabilidade macroeconômica, a qual é, com efeito, uma condição necessária, embora não suficiente, para atingir a inovação tecnológica e organizacional que requerem os processos de desenvolvimento na base produtiva e empresarial.

Cabe insistir, pois, que a imensa maioria das atividades produtivas no mundo caracteriza-se por se desenvolver em mercados locais e nacionais que, além disso, está sendo protagonizada por MPMEs que precisam, para

poder inovar e fortalecer sua eficiência produtiva e sua competitividade, de uma arrojada política de construção territorial de entornos institucionais apropriados e não unicamente confiar na estabilidade macroeconômica e na inserção de algumas atividades vinculadas a determinados nichos de mercado dinâmicos em nível internacional.

O debate ideológico deveria ser substituído por uma maior exigência de comprovações empíricas visto que, em suma, o compromisso dos intelectuais deve partir dos fatos e não da substituição destes por fantasias e conjecturas, por mais que estas provenham de visões supostamente críticas.

As iniciativas locais de desenvolvimento constituem, pois, uma resposta do sistema produtivo empresarial de alguns territórios, em geral levadas a cabo, de forma articulada, com diferentes agentes sociais locais, públicos e privados, frente às grandes exigências do atual processo de reestruturação produtiva, o qual se desenvolve num contexto que se denominou, corretamente, uma nova “fase de transição” na acumulação capitalista [Pérez (1986)], depois do esgotamento do modelo de desenvolvimento fordista.⁸

A promoção e a modernização dos *sistemas produtivos locais* respondem, pois, às exigências de transformação produtiva, empresarial e organizacional que, na fase “pós-fordista”, obrigam a buscar formas mais flexíveis e eficientes no âmbito da acumulação do capital, de um lado, do mesmo modo que o desenho de *políticas de desenvolvimento local* responde, de outro, às necessidades de adaptação socioinstitucional e política na esfera da regulação. Em outras palavras, o ajuste não se reduz simplesmente à reestruturação econômica, visto que requer igualmente as adaptações socioinstitucionais e as reformas políticas, que implicam a modernização do Estado e o estímulo da participação cidadã e o fomento de atitudes inovadoras e criativas na sociedade local.

Em resumo, segundo Barquero (1993), os sistemas produtivos locais (ou sistemas locais de empresas) e a política de desenvolvimento local podem

⁸ Conseqüentemente, nos diferentes países da América Latina, os traços do “fordismo” seriam bem distintos dos países centrais. Para uma reflexão sobre a especificidade do empresariado latino-americano formado durante a fase de substituição das importações, ver Pérez (1996).

ser vistos como duas dimensões do atual processo de reestruturação ou ajuste produtivo. A primeira dimensão constitui uma forma territorial (e, portanto, flexível) de acumulação do capital. A segunda pode ser interpretada como um dos instrumentos de regulação, cujo êxito se deve à sua maior capacidade (flexibilidade) para instrumentalizar a coordenação das ações e da cooperação entre os diferentes atores públicos e privados territoriais para o desenvolvimento econômico local.

Assim, o velho Estado burocrático formado durante a fase fordista, tal como as instituições criadas, naquele tipo de articulação social entre as cúpulas das organizações estatais, empresariais, sindicais e políticas, devem dar lugar a administrações públicas mais flexíveis e descentralizadas territorialmente, bem como a organizações mais apropriadas nos diversos âmbitos empresarial, sindical, político e de cidadania, a fim de incentivar de forma mais eficiente os processos de *articulação estratégica* entre os atores sociais, nos campos essenciais do desenvolvimento produtivo e empresarial, da organização do trabalho e da regulação social e política, nos diversos territórios existentes em cada país.

Sobre a reestruturação produtiva e organizacional atual, convém destacar que não se trata unicamente da existência de desafios ou oportunidades – melhor dizendo, não se trata de exigências que se fazem hoje aos diferentes sistemas produtivos locais, num contexto cada vez mais globalizado, caracterizado por uma maior exposição externa das diferentes economias locais, o que implica uma acirrada disputa competitiva nos distintos mercados internacionais e locais.

Entre outras exigências inevitáveis da reestruturação produtiva e organizacional atual, destacam-se: a introdução de novas tecnologias nos processos produtivos e o surgimento de novos produtos; a diversificação constante e a diferenciação dos vários segmentos da demanda; o aumento da competição nos mercados, baseada também no desdobramento de processos de cooperação empresarial para acessar alguns serviços avançados mais complexo (pesquisa básica ou P&D, por exemplo); a reorganização da gestão empresarial; e os grandes requerimentos na qualificação dos recursos humanos.

Frente a tais exigências, alguns territórios (regiões, cidades, localidades), como mostra a experiência internacional recente, organizam-se e articulam

ações para impedir o declínio de suas economias, enquanto outros territórios buscam novas oportunidades nos mercados. Na prática, um dos principais traços dessas iniciativas locais de desenvolvimento é o *caráter espontâneo* desse tipo de resposta ao ajuste produtivo, isto é, o fato de que tais iniciativas foram impulsionadas, essencialmente, por fatores econômicos, sem que existisse uma ação decidida em favor dessas políticas de fomento econômico local a partir da administração central do Estado.

Por outro lado, a reestruturação dos sistemas produtivos e a organização do tecido empresarial têm um impacto direto e destruidor sobre o emprego, já que a intensificação tecnológica e o aumento da eficiência organizacional são poupadores de mão-de-obra, essencialmente não-qualificada. Do mesmo modo, o impacto é crucial no tocante às formas de relação trabalhista e às exigências de capacitação da força de trabalho.

Por conseguinte, os instrumentos de intervenção do Estado central perdem a eficácia como elementos de regulação da economia ao produzirem o desajuste entre as exigências de tal regulação (provocada pelas mudanças nos processos de acumulação) e o marco social, institucional e político preexistente. Em outras palavras, as mudanças radicais no processo de acumulação do capital acabam forçando a introdução de inovações socioeconômicas e institucionais, adequadas às novas circunstâncias da produção.

As fortes transformações no modelo de acumulação de capital implicam, pois, a necessidade de adaptar esquemas de regulação, como os da gestão dos mercados de trabalho e da adaptação e difusão do progresso tecnológico, que as instituições projetadas durante o modelo fordista anterior, na fase expansiva do ciclo longo de acumulação, já não são capazes de realizar de forma eficiente.

5.5. Uma Proposta Integrada para o Desenvolvimento Empresarial e Econômico Local

Se o desenvolvimento econômico é o resultado do esforço organizado de toda a sociedade e não pode continuar sendo considerado apenas como um exercício de planejamento do Estado central, tampouco fruto da atuação individual das empresas, parece clara a necessidade de novas

formulações mais pragmáticas e menos “ideologizadas” sobre o tema, nos quais o território e o desenvolvimento local exerçam um papel fundamental.

Nisso é crucial, também, a reinvenção da gestão pública, a fim de incorporar uma concepção integral da inovação tecnológica como um processo de mudança social, institucional e cultural, na qual a articulação entre os diferentes atores sociais territoriais substitua as formulações fragmentárias e parciais da prática anterior de planejamento centralizado, aliada a uma ação seletiva que identifique os *clusters* correspondentes ou os sistemas produtivos locais e inclua as políticas de desenvolvimento econômico territorial como parte fundamental das estratégias nacionais de desenvolvimento.

Nesse sentido, a visão de longo prazo e a consideração dos diferentes níveis das políticas de desenvolvimento (macro, micro, intermediário e meta) devem ser incorporadas à gestão pública estratégica, a qual não é unicamente patrimônio do Estado central, mas que é competência decisiva das administrações públicas territoriais, bem como dos atores sociais locais.

O abandono das lógicas da passividade e do subsídio, substituindo-as pela incorporação de uma cultura local inovadora, é um componente desse novo enfoque, equivalente ao desenho institucional não-burocrático, dotado de agilidade e eficiência operacionais.

Concluindo, entre os traços comuns da nova proposta de desenvolvimento territorial, destacam-se:

- atividades orientadas à promoção do potencial de desenvolvimento endógeno e não somente à captação de investimentos externos;
- importância da dimensão territorial da política tecnológica a fim de facilitar o fomento das potencialidades endógenas de cada zona;
- atenção prioritária às MPMEs que permita introduzir critérios de rentabilidade social e geração de emprego e renda entre a maioria da população e não somente se guiar pelos estreitos critérios da rentabilidade financeira imediata;
- garantia, às MPMEs, do acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial no entorno territorial; e

ESQUEMA 5.2

- **O Desenvolvimento É Resultado do Esforço Organizado de toda a Sociedade**
 - Não é produto de um planejamento efetuado pelo Estado central
 - Nem a empresa atua no vazio

- **Necessidade de Reinventar a Gestão Pública**
 - Visão de longo prazo
 - Concepção integral da inovação tecnológica como um processo de mudança socioinstitucional e cultural
 - Articulação com os diferentes atores sociais e territoriais e busca de um acordo por desenvolvimento e emprego
 - Abandono da lógica de subsídio e introdução de uma cultura de inovação empresarial
 - Caráter institucional não-burocrático, com agilidade e operacionalidade

- **Traços Comuns a uma Nova Proposta de Desenvolvimento Territorial**
 - As atividades visam à promoção do potencial de desenvolvimento endógeno e não somente à captação de investimentos externos
 - Importância da dimensão territorial da política tecnológica e fomento das potencialidades endógenas específicas de cada zona
 - Atenção prioritária às PMEs, a fim de introduzir critérios de rentabilidade social e geração de emprego e não somente rentabilidade financeira imediata
 - Assegurar o acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial no entorno territorial
 - Desenvolvimento de redes institucionais e acordos de cooperação para construir um entorno inovador apropriado
 - Consideração da sustentabilidade ambiental das diferentes opções produtivas

- desenvolvimento de redes institucionais e acordos de cooperação e complementaridade territoriais na construção do entorno territorial inovador apropriado.

Esse enfoque possui, pois, diferenças substantivas em relação à postura tradicional das políticas de desenvolvimento territorial, no tocante à formulação das estratégias, determinação de objetivos e mecanismos de ação, tipos de gestão e seus agentes participantes (Tabela 5.2). Assim, enquanto a formulação tradicional prima pela visão funcional ou setorial e o interesse pelo desenvolvimento polarizado, na nova posição destaca-se a importância da difusão do crescimento econômico e do emprego, com uma visão territorial do processo de desenvolvimento. Igualmente, no tocante aos objetivos a nova formulação ressalta a inovação, a qualidade e a flexibilidade como critérios de atuação organizacional e produtiva, assim como a difusão desses critérios em vários projetos, evidenciando mais a qualidade

TABELA 5.2
Políticas de Desenvolvimento Territorial Predominantes

	<i>Formulação Tradicional</i>	<i>Novas Formulações</i>
Estratégia dominante	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento polarizado (visão funcional) 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento difuso (visão territorial)
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Crescimento quantitativo • Grandes projetos 	<ul style="list-style-type: none"> • Inovação, qualidade e flexibilidade • Vários projetos
Mecanismos	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribuição e mobilidade do capital e do trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização do potencial endógeno • Utilização dos recursos locais e externos
Organização	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão centralizada • Administração centralizada dos recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão local do desenvolvimento • Criação articulada de organizações intermediárias
Agentes	<ul style="list-style-type: none"> • Estado central • Grandes empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrações públicas territoriais • Estado central • MPMes • Atores sociais locais • Organismos intermediários • Entes supranacionais de integração econômica

do que o mero crescimento quantitativo e a articulação em grandes projetos, tal como no posicionamento tradicional.

A mobilização do potencial endógeno e a utilização de recursos locais e externos selecionam-se como mecanismos de atuação na nova proposta, diferentemente das preocupações tradicionais com a atração de investimentos externos e a suposição da mobilidade da força de trabalho. Finalmente, quanto ao tipo de organização e agentes principais, a nova proposta destaca a importância da gestão local do desenvolvimento e a criação articulada de organizações e institucionalidades de caráter intermediário, ou mesoeconômico, frente à gestão e à administração centralizada dos recursos, bem como a relevância das administrações públicas territoriais, MPMEs e o restante da sociedade civil local, e não somente o Estado central e as grandes empresas.

6. Espaço, Território e Instituições de Desenvolvimento Econômico Local

6.1. A Diferença entre “Espaço” e “Território”

As novas tecnologias da informação e da comunicação estão transformando substancialmente a economia e a sociedade contemporâneas. Elas não constituem mais que um dos elementos principais da profunda reestruturação tecnológica, organizacional, social e institucional a que se assiste a partir da fase recessiva da “onda longa” anterior de acumulação capitalista. Todos os processos produtivos, as formas de organização do trabalho e de gestão empresarial e os modos de regulação dos processos socioeconômicos estão, pois, submetidos a mudanças radicais de enfoque e conteúdo.

Em tais circunstâncias, pouco adianta pensar unicamente no “espaço”, isto é, em termos de distância ou custos de produção, já que o essencial é como introduzir inovações tecnológicas, sociais e organizacionais no emaranhado produtivo e empresarial, para o qual é preciso definir as novas formas de ação das administrações públicas, as quais devem incentivar o fomento produtivo e a negociação estratégica dos atores a fim de obter o desenvolvimento econômico e social em nível territorial. Nesse sentido, deve-se raciocinar em termos de *territórios socialmente organizados*, vistos em função de suas capacidades para materializar as inovações e para gerar sinergias positivas entre os responsáveis pelas atividades produtivas, isto é, no conjunto do tecido empresarial.

O conceito de espaço como suporte geográfico no qual se desenvolvem as atividades socioeconômicas costuma trazer implicitamente a idéia de homogeneidade, e as preocupações fundamentais a ele relacionadas referem-se à distância, aos custos de transporte, à aglomeração de atividades ou à polarização do crescimento. Mas, a partir da perspectiva do desenvolvimento local e regional, interessa-nos basicamente outro conceito diferente, qual seja o de “território”, que compreende a heterogeneidade e a complexidade do mundo real, suas características ambientais específicas, os atores sociais e sua mobilização em torno das diversas estratégias e projetos e a existência e o acesso aos recursos estratégicos para o desenvolvimento

produtivo e empresarial. Em síntese, em face do conceito de espaço como contexto geográfico dado, interessa-nos ressaltar o conceito de território como ator do desenvolvimento.

O enfoque macroeconômico predominante na visão convencional da ciência econômica, ao centrar-se nos grandes agregados médios (inflação, *déficit* público, ritmo de crescimento do produto interno bruto e *déficit* da balança de pagamento etc.), não considera os atores socioeconômicos reais e, ao mesmo tempo, simplifica ou reduz o papel do território, que é contemplado unicamente como espaço geográfico e não como ator do desenvolvimento. A partir da perspectiva do desenvolvimento econômico local insiste-se, entretanto, que não existe uma homogeneidade do espaço, mas uma diversidade de situações e movimentos protagonizados pelos atores territoriais socialmente organizados.

Ao fazermos referência a um território, incluímos, conseqüentemente, tanto os gestores públicos locais e/ou regionais como os atores empresariais privados e a sociedade civil. O desenvolvimento produtivo não é só uma questão que dependa de diretrizes e intervenções do Estado, nem é resultado exclusivo das atividades empresariais privadas. Tal desenvolvimento depende de como a comunidade organiza a produção social. De fato, a conquista da eficiência produtiva e da competitividade das empresas privadas é função *sistêmica* de todo um conjunto de atividades que a sociedade custeia, como educação e capacitação de recursos humanos, saúde, limpeza urbana e habitação, correta solução de conflitos no sistema judicial e, sobretudo, aquelas atividades destinadas a garantir a disponibilidade de recursos estratégicos ou serviços avançados de apoio à produção na tríplice frente: informação, capacitação e acesso a financiamento.

Daí a importância da intervenção dos poderes públicos territoriais como *motivadores* na construção desse *entorno* de serviços que, de forma sistêmica, facilite ou torne possível o desenvolvimento produtivo e empresarial. Isso quer dizer que o Estado e as administrações públicas territoriais devem intervir decisivamente na programação do desenvolvimento econômico, ainda que sejam diferentes, sem dúvida, os conteúdos, os instrumentos, os atores e os enfoques de tal processo de planejamento do desenvolvimento. No momento atual, essa intervenção deve ser estratégica e participativa e essencialmente voltada para a criação dos espaços neces-

sários de negociação entre os diferentes atores sociais em prol de uma meta comum, que é conseguir o desenvolvimento socioeconômico territorialmente equilibrado e ambientalmente sustentável.

6.2. A Passagem para as Economias de Variedades

Como se sabe, as principais mudanças nos regimes de produção atuais estão transitando desde as formas padronizadas próprias da produção em massa, baseadas nas economias de escala, até a busca das *economias de variedade*. O paradigma da produção flexível ou pós-fordista destaca o interesse da produção diversificada e de qualidade, de acordo com os diferentes segmentos (ou nichos) de mercado identificados numa demanda diversificada e em constante mudança.

Porém, a heterogeneidade não é somente patrimônio da demanda; a mundialização da economia e a constante introdução de inovações tecnológicas e organizacionais nos planos produtivo e empresarial conduzem, também, a importantes modificações pelo lado da oferta, tais como a reorganização da produção, o tipo de relação trabalhista e o mercado de trabalho, a engenharia financeira ou o nível de qualificação da força de trabalho, entre outros aspectos.

Da mesma forma, afastando o fatalismo que normalmente aparece nas reflexões centradas no estudo do comportamento dos grandes grupos empresariais e financeiros, deve-se insistir que a lógica geral das facções mais poderosas da acumulação capitalista, embora sendo efetivamente hegemônica, não explica, entretanto, o funcionamento das demais facções do capital, isto é, das MPMEs nos mercados locais ou regionais, do setor informal ou da economia camponesa. Todas são formas de obtenção de excedentes com ampla presença nas sociedades da América Latina, do Caribe e dos países em desenvolvimento em geral. Existe, portanto, um âmbito de atuação possível nos diversos níveis territoriais, visto que, apesar da citada hegemonia das facções mais poderosas do capital produtivo e financeiro em nível mundial, elas condicionam – mas não eliminam – as distintas práticas e políticas possíveis de desenvolvimento local ou regional.

As maiores exigências competitivas que apresenta o atual contexto da globalização econômica e da reestruturação tecnológica e organizacional subjacentes obrigam as empresas e os poderes públicos territoriais a estreitarem, cada vez mais, os vínculos entre suas organizações, e suas linhas de atuação, e seu entorno, já que devem ser capazes de responder a todas essas variações mediante uma adequada reorganização de suas estruturas produtivas.

Nesse sentido, o que se considera corretamente estratégico é dispor de uma rede territorial de serviços avançados de informação, capacitação e financiamento que ofereçam às empresas locais ou regionais a adequada *flexibilidade* produtiva, a qual não pode ser reduzida, unicamente, a ações voltadas para a contenção de salários e para a exploração dos recursos naturais não-renováveis. Essencialmente, a flexibilidade produtiva contempla o conjunto de atividades vinculadas à geração de valor agregado pelas empresas, isto é, desde a gestão tecnológica e financeira até a comercialização e serviços pós-venda, suscetíveis a inovações para adaptarem-se mais facilmente às alterações da demanda.

Como foi visto, flexibilidade produtiva quer dizer mudanças na qualificação e na polivalência dos fatores produtivos, de modo a obter maior capacidade de adaptação às novas linhas de produção e organização empresarial. Em outras palavras, isso corresponde a adquirir maior capacidade de reorganizar por completo os diferentes elos da “cadeia de valor” [Porter (1991)]. Esse tipo de flexibilidade dinâmica ou “ofensiva” [Leborgne e Lipietz (1994)] tem pouco que ver com outra forma de flexibilidade estática ou “defensiva”, a qual se limita à redução de instalações, à eliminação dos excessos de capacidade produtiva, à utilização de técnicas mais contaminantes, à dispensa de mão-de-obra, passando, além disso, a solicitar do erário público recursos financeiros adicionais para possíveis planos de viabilidade para seus negócios.

Por outro lado, incrementar os intercâmbios dentro da organização produtiva supõe admitir maior complexidade nas interações ou na interlocução existente entre as empresas e seu entorno territorial, o qual deve adaptar-se continuamente às constantes mudanças. Isso introduz um grau elevado de dificuldade ao velho esquema hierárquico do modelo fordista e da es-

pecialização da produção em série, cujos traços possuem um menor grau de complexidade organizacional.

Tal complexidade implica também a integração tecnológica e informática das diversas funções da empresa (concepção ou *design* do produto, fabricação, comercialização, serviços pós-venda), as quais não podem ser baseadas na simples hierarquização de tarefas. Pelo contrário, a rede de informação que torna possível todas essas interconexões deve assegurar a retroalimentação, *numa mesma unidade de tempo real*, dos diferentes momentos da produção em sentido amplo, isto é, proporcionando, por exemplo, a informação instantânea das vendas dos produtos nos mercados às atividades de *design* e fabricação. Daí se dizer que o importante é a qualidade das relações entre serviços e funções empresariais.

Todas essas novas circunstâncias que alteram as formas de produzir e organizar ou gerir as atividades empresariais acarretam, conseqüentemente, elevados graus de incerteza e supõem, além disso, uma ameaça permanente de “falta de liquidez” [Grefe (1990)] diante das maiores dificuldades para amortizar os altos custos, resultado do trabalho com critérios de qualidade e variedade permanentes, acelerando a obsolescência de produtos, equipamentos, *design* e mão-de-obra qualificada.

Embora a tal integração tecnológica e informática das diferentes funções da empresa possa ajudar decisivamente todo esse processo de readaptações produtivas e de gestão empresarial, as empresas se encontram diante desses riscos de “falta de liquidez” e devem adotar critérios eficientes para minimizá-los. Esse caminho mostra, novamente, a importância de contar com um *entorno territorial inovador* que facilite a cooperação ou a associação empresarial em aspectos estratégicos, tais como o sistema local de difusão e a adaptação de tecnologias ou o desenho apropriado de P&D.

Finalmente, a partir do momento em que a amortização de custos fixos baseada em séries prolongadas de produção já não corresponde às formas emergentes de organização produtiva pós-fordista, as *economias de escala* passam a perder parte de sua importância anterior e até a separação entre custos fixos e variáveis se vê debilitada. Assim, as empresas são compelidas a buscar outras modalidades de funcionamento que, além de serem sustentáveis do ponto de vista ambiental, devem tentar amortizar o mais rápido

possível seus custos fixos, buscando tirar mais vantagens dos equipamentos e tecnologias instalados, o que dá ênfase às *economias de variedade*, isto é, a produção diversificada a partir de tais equipamentos e tecnologias. Essa busca de economias de variedade obriga as empresas a rever o conteúdo de suas estratégias de inovação, ao mesmo tempo em que coloca para os atores territoriais a maneira de facilitar a introdução de inovações produtivas e gerenciais.

6.3. As Estratégias de Inovação das Empresas e o Acesso aos Serviços de Desenvolvimento Empresarial

Normalmente, a ciência econômica convencional e a postura tradicional da gestão empresarial consideram o progresso tecnológico um dado exógeno. Mas, como foi visto, a importância e a rapidez das inovações e modificações tecnológicas e organizacionais obrigam as empresas a redefinir os investimentos efetuados, às vezes até antes de terminar de amortizá-los. Da mesma forma, a análise econômica deve incorporar plenamente a análise dos impactos ambientais e a mudança tecnológica, socioinstitucional e territorial em relação ao desenvolvimento produtivo e empresarial, abandonando as excessivas simplificações próprias do enfoque macroeconômico predominante.

Desse modo, uma atitude preventiva por parte dos empresários deve levá-los a tentar adotar trajetórias tecnológicas de caráter genérico, que lhes permitam possíveis bifurcações ou sua utilização em diferentes processos produtivos. Contudo, os empresários inovadores podem ir mais além e tentar produzir as tecnologias específicas de que necessitem, quer dizer, criar suas próprias trajetórias tecnológicas, buscando endogeneizar o progresso técnico, aproveitando também, para isso, seu maior conhecimento do meio local.

Essa possibilidade, que envolve mais riscos, somente é acessível às MPMEs quando são dadas as condições apropriadas, no *entorno territorial*, de acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial. Em outras palavras, a construção negociada entre atores públicos e privados nesse *nível intermediário* (ou mesoeconômico) do entorno territorial constitui uma tarefa essencial para a difusão do desenvolvimento produtivo e empresarial.

A transformação de recursos genéricos em recursos específicos é, portanto, o objetivo principal da estratégia de endogeneizar o progresso técnico. Em sociedades como as da América Latina e do Caribe, nas quais a maioria do tecido empresarial está formado por MPMEs, parece claro que tal transformação não pode ser assumida no interior da maioria das empresas e se deve recorrer à cooperação entre empresas ou à aquisição de tais serviços avançados no entorno territorial expressamente organizado para tal. Não é realista supor que as MPMEs possam adquirir tais serviços tecnológicos no mercado, o que somente a grande empresa pode fazer. Daí que, quando se pretende incentivar o desenvolvimento produtivo, é absolutamente necessário destacar que tarefas concretas devem assumir a articulação estratégica dos atores públicos e privados na criação da adequada “atmosfera industrial” marshaliana.

Admitindo que a produção se compõe de transações, as quais podem ser efetuadas tanto num mercado como dentro da empresa, é evidente que as distintas opções produtivas envolvam diferentes *custos de transação* [North (1993), Williamson (1989)] que, em sentido restrito, não são unicamente os custos de produção, incluindo o tempo e os recursos empregados na preparação das transações anteriores ao início da atividade produtiva (busca de ativos e sócios, custo de negociação dos contratos etc.) e os custos posteriores para fazer valer a execução correta das transações, recursos para ajuizamentos etc.

Como já foi dito, a estratégia empresarial deve determinar, segundo os custos de transação relativos, que parte de suas atividades é assumida no interior da empresa e que parte é adquirida fora dela, seja mediante a subcontratação de outras empresas ou a aquisição de tais serviços no entorno mais próximo. No caso das empresas que não podem produzir sozinhas esses recursos estratégicos nem tampouco adquiri-los no mercado, surge um *espaço intermediário* entre o mercado e a empresa, que pode ser suprido mediante a cooperação ou associação interempresarial [Grefe (1990)].

Entre os recursos estratégicos desse nível intermediário, cabe citar a informação sobre tecnologias de produto e processo, que incluem a análise dos impactos ambientais das diferentes opções, a informação sobre mercados, a formação específica do capital humano e o acesso aos recursos financeiros.

ros. As pequenas empresas não podem assumir esses serviços avançados dentro de suas reduzidas estruturas organizacionais nem tampouco adquiri-los nos mercados. Entretanto, o acesso a eles é determinante para seu futuro imediato. A tarefa de construir, de forma articulada, as instituições encarregadas de proporcionar tais recursos estratégicos ao tecido empresarial e produtivo territorial exige, de um lado, muita responsabilidade por parte dos gestores públicos e dos empresários privados, de outro.

Em resumo, o acesso aos citados recursos estratégicos poderia ser visto de várias maneiras:

- em associação com as grandes empresas voltadas para o mercado mundial;
- em associação com outras MPMEs; ou
- mediante uma negociação entre atores públicos e privados para criar o entorno competitivo que assegura à produção o acesso a esses serviços avançados.

No primeiro caso pode haver algumas limitações e dificuldades derivadas da lógica predominante de funcionamento da grande empresa vinculada ao mercado mundial, a qual não tem motivo para assumir a difusão do desenvolvimento em nível local, enquanto as MPMEs locais costumam ter muito pouca capacidade de negociação frente aos grandes grupos e, por conseguinte, são limitadas as possibilidades de aumentar a difusão dos impactos favoráveis das subcontratações recebidas da grande empresa.

Nos outros dois casos de associação entre as MPMEs e negociação entre agentes públicos e privados, é evidente a necessidade de construir o “entorno” que garanta o acesso aos recursos estratégicos assinalados. Nesse sentido, o papel dos poderes públicos territoriais como motivadores e arquitetos da articulação estratégica entre atores sociais é fundamental e dá sentido a uma das principais tarefas do planejamento econômico e social do momento. Em outras palavras, o aumento das exigências de competitividade das diferentes economias leva à formulação de políticas industriais, tecnológicas e de fomento produtivo e empresarial de caráter descentralizado ou territorial.

Impulsionar, desse modo, as iniciativas locais em favor do desenvolvimento por parte dos poderes públicos não consistem, como vimos, em colocar empresas sob sua tutela, nem em produzir diretamente (embora em certas ocasiões seja necessária a intervenção pública nos empreendimentos dada a falta de iniciativas inovadoras por parte do empresariado local), tampouco em atuar para “apagar o fogo” dando financiamento aos grupos empresariais que quebram. Ao contrário, elas consistem em ajudar a construir os mercados de serviços empresariais e tecnológicos estratégicos para a produção a fim de torná-los acessíveis às empresas no seu entorno, incentivar a demanda de tais serviços por parte das MPMEs e prevenir os possíveis obstáculos que tais empresas enfrentariam e que dificilmente poderiam vencer sozinhas. Desse modo, constrói-se o desenvolvimento a partir do fortalecimento do território, isto é, da própria mobilização produtiva e empresarial da sociedade local em torno de um projeto de desenvolvimento territorial sustentável e equitativo.

6.4. Elementos Básicos e Tipologia das Iniciativas Locais de Desenvolvimento

A *coordenação dos diferentes agentes* no território é a primeira condição para o êxito das iniciativas locais em favor do desenvolvimento. Normalmente, são os poderes públicos locais, na sua condição de garantidores da coesão territorial, que assumem e promovem essas iniciativas. Por outro lado, a *participação* ativa dos citados agentes territoriais constituem outro pilar básico das iniciativas locais de desenvolvimento. Também se deve assegurar o acesso aos serviços estratégicos para a incorporação de inovações tecnológicas e empresariais no tecido produtivo territorial, o que exige igualmente uma atividade de *motivação da demanda* de tais serviços de desenvolvimento pelas MPMEs existentes no território já que, em geral, nem todas essas empresas têm a plena convicção da necessidade de incorporar esses serviços intangíveis como ingredientes fundamentais a seus custos de produção.

A forma concreta dessa política de motivação por parte dos poderes locais não responde a um modelo único, como demonstram os diversos instrumentos utilizados nas diferentes experiências, tais como incubadoras de empresas, balcões de negócio, institutos tecnológicos ou parques tecnológicos. A diversidade de instrumentos responde, em definitivo, às caracterís-

ticas próprias dos territórios, aos quais algumas fórmulas institucionais de interlocução são mais apropriadas que outras.

As *incubadoras de empresas* atendem à necessidade de multiplicar os empreendimentos empresariais e de incentivar a transformação produtiva territorial, começando pela solução dos problemas que se apresentam na passagem de uma simples idéia de negócios para um projeto empresarial, com seu estudo de viabilidade econômica, financeira e ambiental incorporado.

A ajuda à criação de empresas e a novos empresários pode ser realizada de diversas formas. Uma delas é a concentração de serviços elementares (administrativos, contabilidade da empresa, telecomunicações, formação básica de gestão empresarial) num determinado prédio, o qual pode ser cedido pela própria prefeitura, pela câmara de comércio ou pela associação de empresários locais, a fim de disponibilizar, a um custo razoável, tais serviços aos novos empreendimentos, inclusive ceder o endereço provisório da firma até que se transforme em uma nova empresa e possa se desligar da incubadora para situar-se no mercado. Igualmente, nessas incubadoras de empresas podem ser realizados, também, encontros setoriais entre os novos empresários e outros responsáveis por projetos e empresas em fases mais avançadas de seus negócios.

Outra forma de promover novos empresários são os denominados *balcões de negócio*, vindos da experiência francesa. Trata-se de entidades que prestam serviços de consulta aberta aos portadores de projetos empresariais, aos quais se oferece, basicamente, documentação ou assessoramento, embora não acompanhado da oferta de serviços elementares que proporcionam as incubadoras de empresas.

Os *parques tecnológicos*, por sua vez, têm como predecessores os “pólos de crescimento” do período desenvolvimentista anterior, embora estes últimos se limitassem à tentativa de remontar atividades industriais já existentes no espaço, enquanto, nos parques tecnológicos, pretende-se criar, produzir, adaptar ou difundir novas tecnologias, mediante a multiplicação de intercâmbios de recursos intangíveis entre empresas e centros de inovação e P&D, concentrados geograficamente num entorno territorial estratégico.

O êxito dos parques tecnológicos depende, pois, de como nele se envolvem os diferentes atores territoriais que oferecem conhecimento tecnológico e criatividade empresarial e da densidade de seus intercâmbios dos recursos estratégicos intangíveis. O importante é que exista a capacidade de gerar e adaptar novas tecnologias específicas, isto é, aplicáveis ao perfil da especialização produtiva atual e potencial do território concreto, e que todo esse potencial criativo seja parte da interlocução existente com o conjunto de empresas territoriais.

Porém, tanto as incubadoras de empresas como os parques tecnológicos possuem algumas limitações para as MPMEs, uma vez que, a partir de certo momento, os serviços de que precisam essas empresas já não são genéricos e é preciso dar respostas técnicas especializadas de acordo com os diferentes setores de atividade concretos nos quais competem no mercado.

Nesses casos, as incubadoras de empresas não atendem plenamente. Tampouco costumam ser encontrados nos parques tecnológicos, em geral, os serviços técnicos pormenorizados dos setores de atividades concretas. Daí que, em determinadas experiências, tenha-se recorrido à criação de *institutos tecnológicos*, os quais tentam concentrar esforços no conhecimento e na difusão das tecnologias específicas correspondentes aos produtos regionais ou locais, facilitando a informação e a previsão dos mercados de tais produtos, a formação de mão-de-obra especializada, as exigências de certificação e homologação e, em resumo, um conhecimento detalhado dos setores e suas potencialidades de forma exaustiva.

O âmbito das iniciativas locais de desenvolvimento desdobra-se, conseqüentemente, pelos diferentes territórios, rurais e urbanos, grandes e médias cidades ou pequenos municípios. Embora as diferenças entre essas iniciativas num caso ou noutro sejam visíveis, a lógica à qual respondem é, no fundo, similar, isto é, baseia-se na mobilização territorial a partir da ocorrência de iniciativas empresariais produtivas.

No tocante ao desenvolvimento rural, convém insistir que esse não pode ser visto unicamente como desenvolvimento agrário, já que no meio rural podem (e devem) ser igualmente promovidas outras iniciativas, como as vinculadas ao aproveitamento industrial de produtos primários, artesanato, proteção do meio ambiente, turismo rural, agroturismo, turismo ecológico

e turismo de aventura, proteção do patrimônio cultural e paisagístico e desenvolvimento de serviços etc. Em outras palavras, o desenvolvimento rural envolve também a criação de empresas e atividades, derivadas ou não da agricultura, e dependem do mesmo modo da criação do “entorno inovador”, apropriado para assegurar o acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial e o fomento da cultura inovadora em nível local.

Por outro lado, no meio urbano, iniciativas também são promovidas pelos poderes locais, voltadas para a luta contra a pobreza e o desemprego e a favor do meio ambiente. Nesses casos, a política de motivação de iniciativas locais de desenvolvimento se enriquece com as exigências de atenção a essas necessidades sociais e ambientais, já que as políticas sociais, trabalhistas ou ambientais que buscam satisfazer necessidades básicas (por exemplo, mediante a reforma de casas em bairros carentes ou a distribuição de produtos básicos em zonas isoladas), assim como as políticas que se ocupam da reinserção de trabalhadores mediante a qualificação profissional ou aquelas que estimulam a reciclagem de resíduos ou materiais recuperáveis constituem ações relevantes para o desenvolvimento e, como tal, são iniciativas locais a seu favor.

Finalmente, deve-se destacar que o fato de os poderes públicos locais ampliarem seu protagonismo em todos esses âmbitos não quer dizer que ao Estado central já não corresponda um papel decisivo nas iniciativas locais de desenvolvimento. A *descentralização*, longe de desobrigar o Estado central de suas responsabilidades, geralmente as põe ainda mais evidentes.

Essas responsabilidades do Estado central são fundamentais no tocante ao sistema de ciência e tecnologia, do sistema de educação e de capacitação, à sensibilização e às ações favoráveis ao desenvolvimento sustentável, aos serviços de informação e bases de dados de interesse empresarial, ao levantamento de mercados externos, às infra-estruturas básicas de energia, ao abastecimento de água, ao transporte e às telecomunicações, ao acesso a fontes apropriadas de crédito e capital de risco para as MPMs e outros.

Como se pode ver, existe todo um conjunto de atividades de ordenamento do território, com uma visão produtiva do meio ambiente, e de adequação das condições do entorno territorial que são responsabilidade do Estado central e que não deveriam ser contempladas apenas do enfoque centralis-

ta, mas com uma alta sensibilidade para o avanço das atividades promovidas a partir do território, já que só assim será possível avançar para uma difusão mais elevada do crescimento econômico e do emprego.

Nesse sentido, cabe indagar algo mais sobre os diferentes tipos de iniciativas locais de desenvolvimento, voltadas para os seus três aspectos decisivos: acesso à informação tecnológica, capacitação dos recursos humanos e financiamento adequado às MPMEs.

Iniciativas Locais em Matéria de Desenvolvimento Tecnológico⁹

Os esforços dedicados à formulação e à manutenção dos sistemas C&T e P&D exigem recursos vultosos que tornam razoável a existência de sua concentração, a fim de alcançar a suficiente “massa crítica” de capital humano nesses campos do conhecimento científico, básico e aplicado. Nesse caso, a intervenção do setor público, ao assumir os custos desse recurso estratégico, presta uma colaboração substancial ao setor privado, visto que, em última instância, é ele que primeiro se beneficia desses investimentos na área do conhecimento.¹⁰

Nesse ponto, os esforços concentrados nos sistemas de C&T e P&D, costumam se desenvolver em campos de conhecimento excessivamente genéricos e nem sempre chegam a tratar de problemas específicos que são enfrentados pelo tecido produtivo e empresarial nos diferentes territórios. Da mesma forma, as linhas prioritárias de financiamento de pesquisa raramente fazem a promoção da pesquisa tecnológica aplicada correspondente aos problemas econômicos e ambientais e/ou regionais.

Desse modo, torna-se necessário estimular, também, no território, como parte da construção do “entorno” sistêmico em favor do desenvolvimento, a formulação de *políticas tecnológicas específicas*, segundo o perfil de especialização produtiva, a dimensão empresarial e os condicionamentos ambientais existentes em nível local e regional. Nesse sentido, as novas

⁹ Segue-se aqui essencialmente o trabalho de Greffe (1990).

¹⁰ As propostas favoráveis ao dismantelamento do Estado não costumam considerar as intermissões públicas desse tipo que, apoiadas pela sociedade com seus impostos, beneficiam principalmente os grandes grupos empresariais.

tecnologias possibilitam amplas perspectivas para o estabelecimento de conexões ou redes de empresas, das bases de dados e da oferta de pesquisa e desenvolvimento.

Por parte do Estado central, uma política científica coerente com a difusão mais equilibrada do desenvolvimento produtivo e empresarial no território deveria levar consigo a descentralização negociada de boa parte dos investimentos no sistema de C&T que não deveriam obedecer unicamente aos posicionamentos centralistas e aos interesses dos grandes grupos empresariais, mas que deveriam se voltar para os problemas tecnológicos existentes no conjunto do tecido empresarial e produtivo dos diferentes territórios do Estado.

De igual modo, para promover a capacidade de adaptação aos diversos problemas socioeconômicos e ambientais territoriais (para os quais é decisiva a participação dos poderes públicos locais e regionais), se requer o fomento de um tipo de pesquisa não-especulativa e de caráter essencialmente aplicado. Em outras palavras, o conteúdo das linhas de pesquisa deve ser mais estreitamente vinculado aos problemas do desenvolvimento concreto do território em questão, deixando de lado linhas de pesquisa de duvidosa utilidade social para a comunidade.

Por outro lado, as formas de incorporação das inovações tecnológicas parecem ter mudado, já que não se trata somente de introduzir determinado conjunto de equipamentos e informação genérico, mas de produzir nas empresas novos conhecimentos específicos, levando-as a se envolver, de forma associada ou articulada, na construção do entorno favorável a isso no território. Assim, é possível distinguir, de um lado, a produção e a adaptação de conhecimentos genéricos, cuja responsabilidade pode ser contemplada a partir da lógica do Estado central, e dos esforços locais e regionais em prol de um sistema de P&D específico, levado adiante com a ajuda de institutos tecnológicos.

Os atores e principais componentes das iniciativas locais de desenvolvimento tecnológico são:

- o conjunto de atores ofertantes de serviços de desenvolvimento empresarial, quer sejam centros de consultoria, laboratórios de pesquisa, centros de certificação e normatização de produtos etc.;

- as empresas existentes; os poderes públicos locais e/ou regionais; e
- o entorno territorial inovador.

Essas iniciativas devem contemplar as diferentes tarefas de coleta de informação sobre tecnologias genéricas disponíveis e suas possíveis trajetórias de aplicações (ou bifurcações) específicas e o estudo de viabilidade econômica, ambiental e financeira dos projetos correspondentes.

Para facilitar o acesso das MPMEs à inovação tecnológica não bastam, pois, as tradicionais ajudas financeiras para a fabricação de protótipos que, normalmente, só costumam estar ao alcance da grande empresa. Em lugar disso, trata-se de agregar ao entorno territorial (de forma articulada com o setor privado), as entidades de desenvolvimento tecnológico e empresarial, que facilitam coletivamente o acesso aos serviços tecnológicos avançados (tecnologias de produto e processo, conhecimentos de novos materiais e insumos, análise de impactos ambientais etc.), procurando ao mesmo tempo fortalecer a vinculação entre os sistemas de educação e pesquisa científica com os problemas do sistema produtivo territorial.

Essas entidades de desenvolvimento tecnológico e empresarial em nível local ou regional permitem também superar as limitações de outros atores tradicionais de representação empresarial (câmaras de comércio e da indústria, câmaras agrárias, associação de indústrias, associação de fomento fabril etc.) cujas atividades não costumam incluir esse tipo de postura, a fim de que também possam desempenhar um papel ativo e renovado no esforço de promoção empresarial e tecnológica. É igualmente importante difundir no meio local as atitudes criativas favoráveis à inovação científica e tecnológica, tarefa que pode ser assumida por diferentes instâncias da administração pública em comum acordo com outras entidades públicas ou do setor privado, como fundações ou universidades.

A criação de espaços físicos de promoção científica, como os museus tecnológicos, e a abertura de espaços permanentes nos diferentes meios de comunicação locais, abertos à apresentação das inovações científicas, constituem também meios fundamentais para estimular essa *cultura local* favorável à inovação e à assunção de riscos. Os museus e as exposições científicas sobre a trajetória histórica do desenvolvimento econômico local são também meios de instrução que permitem mostrar aos estudantes e à

sociedade civil que a inovação não é somente uma questão que envolva a introdução de técnicas, mas que depende essencialmente do contexto social e cultural territorial. Desse modo, as ações encaminhadas para recuperar e manter o patrimônio industrial e ambiental fazem parte das linhas de construção de tal *entorno inovador* territorial.

Finalmente, cabe resumir os fatores que possibilitam às MPMEs materializar estratégias específicas de incorporação tecnológica tais como:

- acesso a linhas de financiamento adequadas para MPMEs;
- serviços de desenvolvimento empresarial e oferta adequada de espaços físicos e infra-estrutura;
- recursos humanos qualificados e oferta de P&D vinculada com os problemas do sistema produtivo e empresarial territorial;
- espaços de negociação entre atores socioeconômicos territoriais para combinar as mudanças na organização do trabalho e nas formas produtivas.

Sem dúvida, não há uma resposta única para construir adequadamente as inter-relações entre empresas, o sistema de P&D e o entorno territorial, social e ambiental, já que depende muito das diferentes situações concretas, segundo se trate de áreas rurais, urbanas, grande metrópoles ou pequenos municípios, zonas de industrialização recente ou antiga etc. Nesses casos, entretanto, os problemas da inovação tecnológica envolvem aspectos técnicos, ambientais, sociais, institucionais e culturais. Para os territórios em declínio industrial cabe acrescentar um comentário sobre as limitações dos planos clássicos de reconversão setorial (siderurgia, carvão, química básica, têxtil etc.), e as vantagens que alternativamente podem proporcionar as ações de ordem territorial, que tendem a contemplar as diversas potencialidades do território como um todo e não, simplesmente, como um problema de sobrevivência da empresa ou do setor.

Em resumo, a iniciativa dos poderes públicos locais pode ser dirigida, em certas ocasiões, para impulsionar o conhecimento científico e técnico a fim de promover uma cultura local inovadora, enquanto em outros ela pode reforçar os empreendimentos produtivos já existentes e fomentar a substituição de velhos equipamentos e métodos de produção. Em certos casos, pode estimular a criação de espaços de articulação estratégica entre atores socioeconômicos para a adequada regulação socioterritorial.

Iniciativas Locais para a Formação de Recursos Humanos Específicos

A disponibilidade de recursos humanos qualificados constitui o elemento estratégico mais importante para garantir o processo de inovação produtiva e empresarial. Trata-se, também, do recurso que requer maior tempo e exige mais investimentos e atenção, sobretudo para incorporar os elementos específicos do perfil produtivo concreto, como os requisitos de polivalência que demandam os cenários produtivos flexíveis e em permanente mudança. Porém, as iniciativas locais em capacitação não produzem, de imediato, resultados palpáveis, já que são sempre um investimento de médio ou longo prazo. Daí que as empresas não demonstram grande interesse em investir em capacitação por não poderem recuperar de imediato os resultados de tal investimento e sempre existir a possibilidade de que o trabalhador, uma vez capacitado, busque outra alternativa de emprego mais interessante ou mais bem remunerado.

Por outro lado, a formulação dos diferentes conteúdos educacionais e de capacitação profissional deve sempre ser feita de forma negociada entre os atores sociais e com a participação expressa dos agentes empresariais e sindicais territoriais, a fim de assegurar que a lógica burocrática emanada do funcionamento tradicional do Ministério da Educação não predomine sobre os elementos de mudança e renovação nos diferentes territórios. É difícil pensar que um esquema totalmente centralizado inclua flexibilidade ou capacidade de adaptação suficientemente passível de incorporar, nos diversos *mercados locais de trabalho*, a oferta de capacitação apropriada aos problemas econômicos, ambientais, organizacionais, sociais e territoriais. O papel dos poderes públicos e dos agentes locais organizados no território é também determinante nesse sentido, embora caiba ao Estado central garantir a existência de recursos financeiros para adquirir equipamentos e para a construção de edifícios e infra-estrutura, a fim de assegurar os princípios de igualdade de acesso à educação a todos os cidadãos.

Identificar novas necessidades de capacitação e incorporá-las aos *sistemas educacionais territoriais* é, pois, uma tarefa fundamental das iniciativas locais para a formação de recursos humanos, as quais podem reduzir ou eliminar a demora e a inércia tão freqüentes nos sistemas centralizados. O corporativismo e a freqüente endogamia dos quadros de professores e pesquisadores do serviço público expressam por si só as desvantagens de um sistema

burocrático e centralista de contratação de docentes, que não pode estimular suficientemente nem a criatividade científica nem a sensibilidade necessária para a diferenciação existente nos diversos territórios. Desse modo, face a uma lógica de caráter burocrático-corporativa que busca essencialmente defender privilégios, é possível alcançar outra lógica de serviço público, negociada territorialmente, que busque o desenvolvimento econômico da sociedade.

As iniciativas locais podem ajudar também a incorporar, de forma articulada com os agentes empresariais, os períodos de estágios em empresas a fim de eliminar o excessivo viés teorizante e com escassas aplicações concretas do ensino acadêmico tradicional. A atenção aos níveis de formação inicial constitui igualmente uma atividade na qual as iniciativas locais podem introduzir, como já foi dito, os traços socioculturais e históricos específicos do território em questão. Essa capacitação inicial deve ser objeto de difusão para a sociedade civil, ressaltando a aprendizagem das tecnologias da informação e o estímulo às capacidades inovadoras.

As iniciativas locais podem efetuar, portanto, de maneira negociada, diagnósticos mais precisos e atuais sobre a qualificação e a informação mais específicas para o desenvolvimento produtivo e empresarial, da mesma forma que estimulam mais facilmente a negociação estratégica entre os agentes empresariais e os representantes sindicais nos *mercados locais de trabalho*. Igualmente, a lógica territorial dessas iniciativas locais em prol da formação de recursos humanos permite propor os temas de forma mais global e não só vinculada aos problemas de desemprego ou da falta de qualificação de mão-de-obra. A capacitação dos recursos humanos não se orienta somente para a atividade na esfera produtiva, já que também é essencial para estimular a busca de soluções em outros âmbitos decisivos da vida cotidiana, como a casa própria, a urbanização, o meio ambiente, os serviços pessoais, o lazer e as atividades recreativas, aspectos estes suscetíveis de fazer surgir novos empreendimentos produtivos e, por conseguinte, empregos.

Essa ampliação das perspectivas com que se deve contemplar a capacitação certamente torna as iniciativas locais insubstituíveis. Sua “polivalência” não se limita, pois, à ampliação de novas especialidades profissionais para o domínio de campos fundamentais do conhecimento científico e técnico, já que, também, se trata de desenvolver as capacidades empresariais e de

gestão, a fim de que se inclua a avaliação econômica, técnica, ambiental e organizacional de qualquer empreendimento produtivo. Desse modo, juntamente com o domínio de campos tecnológicos básicos em gestão ou informática, trata-se de estimular e reforçar as habilidades para a transformação produtiva e empresarial.

Essa perspectiva ampliada da formação de recursos humanos constitui, portanto, um aspecto decisivo para a mudança cultural necessária em nossas sociedades e é ponto de partida para a transformação produtiva. Torna-se preciso, pois, incorporar a lógica socioeconômica e ambiental do desenvolvimento local, se é que somos plenamente coerentes com o fato de que a adaptação à mudança tecnológica é, em primeiro lugar, uma questão de transformação social em todo o território. As “incubadoras de empresas” e os institutos tecnológicos citados anteriormente também fazem parte do entorno institucional de capacitação, na medida em que nelas são ofertados alguns serviços dessa natureza. Não há, pois, separação marcante entre as iniciativas locais em favor da inovação tecnológica ou da capacitação de recursos humanos, o que não poderia ser de outra maneira, já que o capital humano qualificado é o fator estratégico da inovação técnica.

Em síntese, também as iniciativas locais em favor da capacitação podem ser numerosas e variadas. O papel do Estado continua sendo fundamental para assegurar recursos, infra-estrutura e equipamentos, mas deve ser coordenado com as iniciativas subnacionais (locais e regionais), muito mais flexíveis e capazes de identificar as necessidades, recursos e potencialidades do desenvolvimento produtivo e empresarial territorial, e de realizar acordos de articulação estratégica entre os diferentes atores sociais nele envolvidos.

Iniciativas Locais de Financiamento do Desenvolvimento

O acesso ao financiamento adequado para as MPMEs é, finalmente, outro recurso estratégico no qual também as iniciativas territoriais desempenham um papel muito importante. Em geral, a falta de linhas de crédito ajustadas às circunstâncias e às características das pequenas e médias empresas e a falta de linhas de capital de risco, capital inicial ou sociedades de garantia e aval dificultam consideravelmente o surgimento de iniciativas empresariais inovadoras. Ademais, a liberação financeira e a aplicação decorrente de políticas de corte antiinflacionário baseadas na manutenção de altas

taxas de juros não têm estimulado o direcionamento do investimento para as aplicações produtivas.

Falta, pois, uma orientação estratégica específica que facilite o acesso ao crédito para esse segmento majoritário do tecido empresarial, a fim de possibilitar a concretização de seus projetos inovadores. As MPMEs encontram-se, em geral, diante de comportamentos clássicos do setor financeiro, em que predominam a visão de curto prazo do negócio bancário, com exigência de obtenção de lucros imediatos, e o requisito de avais patrimoniais tradicionais, os quais a maior parte das empresas de pequeno porte geralmente não possui. Os mecanismos clássicos de financiamento, em que há mais interesse na obtenção de lucros rápidos e predeterminados do que na visão de médio e longo prazos dos negócios empresariais, dificultam, portanto, o financiamento de novos empreendimentos das MPMEs. Em outras palavras, tais mecanismos estão formulados com uma tendência marcante em favor da grande empresa, a qual constitui um visível impedimento para países cujo tecido empresarial é principalmente formado por empresas de pequeno porte, como ocorre na América Latina e no Caribe.

Para promover e difundir o desenvolvimento produtivo e empresarial requer-se, portanto, que os agentes financeiros adotem, na prática, uma visão de desenvolvimento dentro das características aqui propostas. Isso pode ser facilitado consideravelmente quando tal visão se concretiza em nível local. Com efeito, grande parte das experiências que obtêm êxito empresarial costuma contar com o apoio decisivo de instituições de crédito de âmbito territorial, já que o envolvimento dessas instituições financeiras com empresas locais ocorre de forma visível. Igualmente, a partir da instância pública central pode-se influir nas principais instituições financeiras do Estado, a fim de definir linhas especiais de crédito introduzindo o perfil específico da demanda protagonizada pelas MPMEs.

O Estado central deve fazer, pois, algo mais do que as clássicas operações de fixar benefícios fiscais ou de conceder algumas facilidades mediante o acesso a tipos preferenciais de investimento. O financiamento orientado para a criação de empresas inovadoras incorpora componentes adicionais de incerteza que tornam obrigatório recorrer ao capital de risco. As características desse tipo de financiamento exigem uma adequada seleção de iniciativas, uma gestão rigorosa dos planos da empresa e a associação entre

vários interlocutores. Trata-se de um tipo de gestão na qual os agentes financeiros de algum modo compartilham o futuro da própria empresa, da qual têm um conhecimento pormenorizado.

Uma associação entre instituições privadas e públicas permite reduzir esses riscos adicionais, quer seja negociando medidas e oferecendo avais coletivos no âmbito financeiro ou ainda oferecendo outros tipos de avais, tais como estudos de viabilidade técnica e econômica elaborados diretamente pelas agências territoriais de desenvolvimento.

Os poderes públicos locais desempenham, como vimos, um papel importante, ajudando a introduzir, no âmbito territorial respectivo, a perspectiva do desenvolvimento local, o que resulta também em benefício a médio e longo prazos para as próprias instituições financeiras. Algumas das possíveis vias de intervenção por parte dessas iniciativas locais de financiamento do desenvolvimento são, entre outras, reorientar no sentido apropriado a oferta de crédito, a assinatura de convênios com instituições financeiras para estimular o desenvolvimento local, o fomento de sociedades mistas de capital de risco ou o estabelecimento de empresas de participação de caráter territorial.

As instituições de crédito local podem facilitar, igualmente, maior captação da poupança local para impulsionar as atividades produtivas no próprio território. Algumas experiências de redes de cooperativas, como as criadas desde meados dos anos 1950 em Mondragón, no País Basco, mostram a riqueza de atividades múltiplas na prestação de serviços comuns à produção e no financiamento dos empreendimentos produtivos nos quais a Caixa Trabalhista Popular, uma instituição financeira local, desempenhou um papel decisivo. Precisamente por isso, as unidades familiares não duvidaram em investir suas poupanças localmente, contribuindo assim para o desenvolvimento territorial, já que desse modo estava-se apoiando a geração de emprego local ou sua maior segurança, assim como tomando outras medidas em benefício da própria coletividade territorial.

Como vimos, a *engenharia financeira local* não pode ficar limitada a uma mera transposição no plano local da engenharia financeira nacional. Em seu lugar, devem ser promovidos os mecanismos de negociação e construção do entorno territorial, entre os quais os atores das iniciativas locais desenvolvimento desempenham um papel fundamental.

6.5. As Políticas de Desenvolvimento Local

A difusão do desenvolvimento é, pois, função da incorporação do território socialmente organizado e da capacidade deste para conseguir introduzir as inovações tecnológicas e organizacionais requeridas no tecido produtivo e empresarial. A tese da suposta difusão de efeitos positivos derivados do crescimento econômico concentrado em grandes empresas e núcleos urbanos não foi demonstrada na prática. Em lugar de continuar usando a metáfora da “locomotiva”, que supostamente arrasta o crescimento dos territórios em desenvolvimento, parece necessário pensar em outro tipo de comparação mais conseqüente e real.

Entre os traços que caracterizam o modelo de desenvolvimento pós-fordista atual encontra-se a importância crescente das economias baseadas na diferenciação e na qualidade dos produtos, derivadas de uma análise mais precisa da segmentação da demanda. Porém, isso não deve interessar unicamente às posturas elitistas que buscam identificar os segmentos com maior capacidade aquisitiva, mas também deveria servir para incorporar plenamente a satisfação das necessidades básicas dos segmentos de demanda potencial. Tais segmentos estão perdendo, a cada dia, sua capacidade aquisitiva, uma vez que a incorporação de tais setores da população só se dá mediante o impulso de empreendimentos e da geração de empregos em nível local, ambos relacionados com as demandas reais insatisfeitas em matéria de alimentação, habitação, vestuário, meio ambiente, qualidade de vida etc. Tudo isso constitui um tipo de atuação em que as *políticas sociais* superam a freqüente redução a meras políticas assistenciais, convertendo-as em alavancas do desenvolvimento produtivo com equidade social e sustentabilidade ambiental.

A incorporação de tecnologia, como foi insistentemente reiterado, é crucial para o desenvolvimento. Porém, isso não consiste em agregar às empresas um conjunto de técnicas que podem ser adquiridas nos mercados. Ao contrário, trata-se de um ato essencialmente criativo e de caráter endógeno, por parte das empresas e da sociedade local, que pode ser facilitado de forma decisiva pela existência de um entorno territorial inovador de serviços avançados empresariais, que seja consistente em adaptar conhecimentos genéricos de inovação (tecnológica ou organizacional) e, dessa forma, em conseguir produzir conhecimentos específicos.

Essa capacidade para produzir tais conhecimentos específicos envolve a organização interna da empresa e suas relações com o entorno territorial, o que é vital a possibilidade de acesso aos recursos estratégicos empresariais. Para construir esse nível intermediário (ou mesoeconômico) entre o mercado e a empresa, a articulação entre os diferentes agentes empresariais, os poderes públicos territoriais e os atores locais é fundamental.

Entre os componentes do entorno territorial deve-se encontrar também o estímulo à *cooperação interempresarial*, já que o avanço da competitividade requer também a cooperação entre empresas no território para viabilizar o acesso a alguns dos recursos estratégicos, anteriormente citados.

Os objetivos das políticas de desenvolvimento local devem ser derivados das estratégias estabelecidas em cada um dos diferentes territórios, as quais necessitam ser adequadas coerentemente ao restante das políticas no nível do Estado. Nesse terreno não existem receitas únicas, porém, entre tais objetivos, devem ser citados aqueles orientados para estimular e detectar iniciativas produtivas, facilitar o acesso articulado aos serviços de desenvolvimento empresarial, estabelecer mecanismos de financiamento de novas empresas e uma oferta de crédito apropriada às MPMs e incentivar a cooperação interempresarial no território.

A política de desenvolvimento local difere, pois, da política industrial tradicional, ao centrar sua atenção nas MPMs e na criação de empresas inovadoras, evitando desse modo a habitual tendência em favor da grande empresa. Isso não quer dizer que não devam ser objeto de interesse para o desenvolvimento econômico local as grandes empresas e os elos produtivos gerados por elas no território. O que se quer destacar é a primordial importância para as MPMs, que constituem a maior e mais vulnerável parte do tecido empresarial e das quais depende, geralmente, a maior difusão do crescimento e do emprego nos diferentes territórios de um país.

Igualmente, a política de desenvolvimento local difere da política clássica de ordenamento do território na medida em que seu objetivo não é a simples localização de investimentos no espaço, mas o fomento de novas atividades produtivas e empresariais a partir de posições claras sobre o desenvolvimento endógeno e sustentável no território. Em outras palavras, as políticas de desenvolvimento local implicam maior coerência com os

processos de descentralização e difusão territorial do crescimento econômico. Mediante esse tipo de política contempla-se o desenvolvimento econômico como um processo em que estão presentes o meio ambiente e os atores sociais e sua mobilização no território, com seus consensos, divergências e conflitos. O desenvolvimento não é mais o resultado alcançado mediante a busca de equilíbrios irrealis de grandes agregados estatísticos macroeconômicos, mas a soma dos diferentes esforços e compromissos dos atores sociais em seus territórios e meio ambiente concretos.

7. Novas Políticas Territoriais e Funções da Gestão Local do Desenvolvimento

7.1. Evolução e Características das Iniciativas Locais de Desenvolvimento

Na análise das iniciativas locais que surgiram em diversos países desenvolvidos, nessas duas últimas décadas, como formas flexíveis de adaptação à mudança estrutural, cabe distinguir três tipos diferentes, de acordo com o objetivo principal orientador das mesmas. São eles: a criação de emprego, o desenvolvimento de novas empresas e o desenvolvimento econômico local em sentido amplo.

Desde o início dos anos 1980, as *iniciativas locais de emprego (ILEs)* surgem como resultado da conjugação de esforços no plano local para encarar o problema crescente do desemprego provocado pela crise estrutural e a destruição final do emprego decorrentes da revolução tecnológica e de gestão. Tais iniciativas buscam dar respostas apropriadas, em cada território, às circunstâncias específicas do desemprego, cujas propostas do poder central e das políticas macroeconômicas e setoriais demonstram incapacidade de resolvê-lo.

Dessa forma, em nível local e com a colaboração decisiva dos próprios municípios, promoveu-se um conjunto de iniciativas orientadas para a criação de empregos independentes, a formação de pequenas empresas individuais ou de cooperativas para a realização de determinadas atividades ou para a prestação de serviços e, ainda, a formação de redes de ajuda na luta contra a exclusão social, mediante a criação de atividades produtivas. Em outros casos, foi estimulada a constituição de *observatórios* do mercado de trabalho em nível local, assim como a elaboração de bases de dados sobre emprego e outras iniciativas, todas buscando definir com a maior precisão possível os itinerários pessoais na busca do emprego em cada território. Em alguns casos, para a implementação local dessas iniciativas foram reorientados e geridos, diretamente, os recursos transferidos pelas instâncias centrais da administração pública.

As iniciativas locais de desenvolvimento empresarial (IDEs) surgiram adicionalmente às iniciativas locais de emprego, como resultado da maior valorização social do papel da pequena empresa e do reconhecimento da sua importância na geração de emprego e renda e na difusão territorial mais equilibrada do crescimento econômico. Nesse sentido, tais iniciativas de desenvolvimento empresarial buscam promover valores culturais favoráveis ao espírito empresarial inovador, à criatividade e à assunção do risco, procurando estimular o surgimento de empresas nos grupos de população tradicionalmente afastados dessas práticas e atitudes, como os desempregados, mulheres, jovens ou imigrantes.

Trata-se, basicamente, de lutar contra a lógica do subsídio ou da passividade desses atores sociais, a fim de estimular a necessidade de dar respostas próprias, baseadas num melhor aproveitamento das potencialidades existentes. Esse tipo de iniciativa, ao ser constituída, poderá colocar em funcionamento redes locais ou agências de formação, de apoio e de acompanhamento para a criação de empresas, financiadas por programas governamentais ou por fundações privadas e, igualmente, desenvolver programas de ajuda à geração de empregos independentes ou de pequenas empresas pelos próprios desempregados.

As iniciativas de desenvolvimento local (IDLs) supõem, finalmente, um passo adicional às IDEs e IDLs anteriores, as quais sozinhas não eram suficientes para estimular os processos de desenvolvimento dinâmico em nível local. Trata-se, nesse caso, de enfocar de forma mais integral os diferentes problemas da qualificação dos recursos humanos locais para o emprego e a inovação da base produtiva e do tecido empresarial existentes no âmbito local. Dessa forma, as IDLs vêm coordenar e substituir, num quadro coerente, as iniciativas locais dispersas que haviam surgido, primeiro, na busca de emprego e, depois, na promoção de empresas em nível local.

O desenvolvimento econômico local mostra-se, pois, como um processo no qual os atores ou as instituições locais mobilizam-se para apoiar as diferentes ações, buscando criar, reforçar e preservar atividades e empregos, utilizando os meios e recursos do território. Além de coordenar as iniciativas anteriores (para a geração de emprego e pelo desenvolvimento empresarial), as IDLs orientam-se para melhorar as condições do entorno local, buscando construir um ambiente territorial favorável à atividade empresaria-

rial inovadora, dando com isso um sinal claro das apostas territoriais pela modernização produtiva e a decisão para enfrentar a mudança estrutural de forma determinada. A ênfase é colocada, então, não somente nos indicadores habituais de resultados quantitativos, mas fundamentalmente nos aspectos qualitativos e extra-econômicos (sociais, culturais e territoriais), os quais são integrados como fatores aglutinantes e facilitadores do desenvolvimento, na sua capacidade para buscar soluções a partir do próprio âmbito territorial, mediante um melhor aproveitamento dos recursos endógenos existentes e da vinculação em rede dos diferentes atores socioeconômicos locais.

Afasta-se assim, implicitamente, a visão corrente de desenvolvimento como resultado de uma seqüência única de transição para a industrialização, para a urbanização e para a grande empresa, destacando a diversidade de situações e estratégias de desenvolvimentos possíveis em cada território, segundo suas características específicas, recursos e potencialidades. Nessa perspectiva, como foi destacado, o território passa a ser um ator decisivo de desenvolvimento, ao constituir o referencial principal do processo e o âmbito definido de interação e decisão para os diferentes atores sociais.

As IDLs têm, pois, um conteúdo territorial, na medida em que respondem a problemas identificados localmente, são concebidas para alcançar objetivos locais e, também, são protagonizadas por atores locais, diferenciando-se das ações de desenvolvimento regional que são concebidas por iniciativas do governo e das administrações centrais, com finalidades essencialmente redistributivas.

Como vimos, um dos traços específicos das IDLs é a ênfase colocada nos processos, na dinâmica econômica e social e nos comportamentos dos atores ou agentes locais, mais do que nos resultados quantitativos. Dessa forma, parte-se da convicção de que as disparidades entre economias locais são também reflexos de diferenças existentes nas capacidades de iniciativa frente aos problemas ou contextos existentes e não se explicam pelas diferentes taxas de crescimento do produto, que não é mais do que um resultado do processo de desenvolvimento.

Essa diferença entre a informação sobre capacidades de iniciativas, as quais não se limitam ao âmbito econômico exclusivamente, e a informação sobre

os resultados é vital, visto que, em geral, a informação econômica disponível tende a se referir aos resultados do processo e, de forma menos sistemática e precisa, às capacidades de iniciativas e características explicativas do processo de desenvolvimento local, seus recursos, atores e potencialidades. Isso obriga as IDLs a abordar, desde o início, uma decidida concentração de esforços e recursos humanos para cobrir essa lacuna informativa, já que sem uma precisa identificação da problemática econômica territorial e suas potencialidades não é possível decidir sobre os instrumentos e políticas apropriadas. Desse modo, as IDLs possuem uma visão mais integradora e superadora do que a habitual percepção setorial da economia, ao articularem no território os diversos planos econômico, social, ambiental, cultural e institucional, buscando dar ao conjunto uma coerência maior na estratégia do desenvolvimento local.

Essa vontade de integração dos diferentes aspectos econômicos, sociais, institucionais, ambientais etc. baseia-se na idéia de que não é correto deslindar as políticas econômicas, sociais ou ambientais, visto que todas são parte das políticas de desenvolvimento, não sendo as políticas sociais ou ambientais nenhum custo ou entrave para o desenvolvimento econômico, senão investimentos estratégicos deste. Com efeito, a valorização dos recursos humanos, portadores de conhecimentos, é a variável decisiva da aposta no futuro, assim como é, também, a avaliação prévia para a eleição das opções mais sustentáveis ambientalmente, a fim de preservar nosso ativo principal (do qual fazemos parte), a natureza. Essa integração de diversas facetas não pode ser eficientemente apresentada a partir de uma só instância central e requer uma abordagem própria de cada território ou âmbito local concreto, a fim de buscar uma coordenação e uma articulação apropriadas dos recursos internos e externos, mobilizados principalmente pela articulação estratégica de atores territoriais, públicos e privados.

Além desse traço de integração territorial de atividades e instrumentos, cabe acrescentar o fomento da *diversificação produtiva* como fator de solidez da economia local, buscando reduzir os excessivos níveis de vulnerabilidade ou dependência externa. Esse esforço de diversificação produtiva, que deve ser questionado a partir das atividades econômicas existentes e das novas oportunidades que possam ser apresentadas de forma viável, obriga a que o entorno territorial inovador seja dotado de organismos dedicados a promover essas iniciativas e as possibilidades de diversificação. Nessa

perspectiva os institutos tecnológicos setoriais, os centros de empresa e inovação ou os parques tecnológicos, como se pode ver mais adiante, podem ser ferramentas úteis. Em todo caso, está claro que as economias e sociedades locais mais diversificadas possuem maior capacidade de enfrentar as mudanças e gerar efeitos multiplicadores internos, em termos de novas atividades produtivas e novas fontes de emprego e renda.

Outra característica importante das IDLs refere-se ao seu próprio desenvolvimento a partir de uma *lógica de projeto*, isto é, tais iniciativas não respondem a uma seqüência previamente planejada e definida, mas atuam mediante ajustes sucessivos, passo a passo, segundo decisões que os próprios atores locais e as instituições existentes vão tomando. Uma posição como essa tem mais capacidade para responder adequadamente no tocante:

- às mudanças e à incerteza do contexto atual;
- à complexidade dos problemas;
- aos funcionamentos imprevisíveis dos mercados; e
- aos comportamentos aleatórios dos atores.

Isso também permite traduzir, com maior rapidez, idéias e oportunidades em ações, adaptando-as aos entornos específicos e às circunstâncias mutantes [OCDE (1993)]. Esse modelo de intervenção, resultante de constantes adaptações e exploração, requer competências e habilidades precisas. E, como guia para a ação, está respaldada, amplamente, na aprendizagem pela experiência ou na transferência das *melhores práticas*.

Em todo caso, tal concepção de desenvolvimento é claramente diferente tanto da posição que confia somente nas forças do mercado (a “mão invisível”) para organizar os elementos da oferta e difundir eqüitativamente o emprego e a renda sem necessidade de intervenção pública como da postura do planejamento centralizado, e sua plataforma burocrática de instrumentos e recursos organizados verticalmente a partir das instituições públicas centrais, para promover os processos em desenvolvimento. Observe-se que, neste segundo caso, não está-se referindo apenas à fracassada prática dos países do “socialismo real”, mas também ao funcionamento centralizado e hierarquizado das administrações públicas e de alguns

organismos que, todavia, persistem no saudosismo inercial de antigas práticas.

Assim, pois, as IDLs supõem, de algum modo, uma gestão flexível que trata de corrigir, ao mesmo tempo:

- as imperfeições dos mercados que restringem o potencial de desenvolvimento e as possibilidades de inovação das MPMEs;
- os efeitos indesejáveis das intervenções públicas centralizadas;
- a rigidez burocrática e regulamentária; ou
- a submissão aos ciclos eleitorais, entre outros aspectos.

Outra característica importante das iniciativas mais bem-sucedidas de desenvolvimento local é a regulação consistente desses dispositivos entre atores públicos e privados para permitir pleno funcionamento de entidades mistas, quer sejam agências de desenvolvimento local ou regional, situadas entre o *mercado* e a *hierarquia*, suscetíveis de corrigir esses tipos de imperfeições.

7.2. Componentes e Avaliação das Iniciativas de Desenvolvimento Local

Em sentido amplo, o desenvolvimento econômico local é o resultado de decisões e ações tomadas em três âmbitos distintos: de um lado, estão as ações *internas* às empresas, tais como as decisões de investimento, a qualificação dos recursos humanos, o aperfeiçoamento da organização e da gestão empresarial etc.; e, de outro, as ações realizadas de forma associativa, como a criação de redes de empresas vinculadas entre si através de cadeias produtivas ou pertencentes a setores conexos. E, finalmente, estão as relações existentes entre as empresas e o entorno territorial onde estas se encontram, uma vez que tal entorno deve facilitar o acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial e possuir os componentes de infra-estrutura de qualidade apropriados.

As ações *externas* às empresas, que dotam o território ou o âmbito local de maior capacidade para estimular sua base econômica e melhorar o clima inovador empresarial, envolvem campos de ação muito diferentes, como a qualidade e a orientação das infra-estruturas básicas, a gestão não-es-

peculativa do solo, a formação profissional e o emprego, a criação e o fomento de empresas, a difusão de P&D, o financiamento das MPMEs, a coerência entre as políticas setoriais e territorial, a promoção comercial, o estímulo à cultura local e ao desenvolvimento etc. Mesmo as ações tradicionalmente consideradas como próprias das esferas social, urbanística ou ambiental (programas de combate à pobreza, política de habitação ou as ações em favor do meio ambiente) podem ser recolocadas a partir da perspectiva do desenvolvimento econômico local, a fim de assegurar sua maior eficiência e eficácia em relação aos objetivos que perseguem. Em cada um desses diversos campos de ação é possível identificar, pois, projetos específicos de diferentes tamanhos ou envergadura, que os atores locais apresentam, desde as fases iniciais da sua formulação ou concepção até o seu funcionamento, acompanhamento e avaliação.

Os atores locais podem ser públicos, privados ou mistos, isto é, resultado da articulação entre os dois setores. Os principais atores públicos locais são as autoridades subnacionais (estaduais e municipais), que estão à frente das administrações territoriais correspondentes. Outros atores públicos relevantes podem ser as universidades e liceus técnicos, centros de extensão tecnológica, institutos de capacitação e empresas de consultoria organizacional, instituições financeiras públicas etc. Entre os atores privados ressaltam-se as associações e as câmaras de empresários, instituições financeiras privadas, cooperativas de trabalhadores e camponeses, sindicatos, centros de capacitação e universidades privadas, organizações não-governamentais etc. As agências de desenvolvimento local ou regional são uma das expressões da institucionalidade articulada entre os diferentes atores sociais territoriais mais importantes.

Finalmente, é preciso destacar que a transferência de recursos, competências e responsabilidades para as administrações locais supõe uma modificação – às vezes profunda – da divisão de papéis e relações entre os diferentes atores públicos e privados, na medida em que implica o desdobramento dos processos de *descentralização* para organismos privados ou mistos, segundo o resultado dos processos de *privatização*. O avanço desses processos de descentralização e privatização costuma afetar muito mais as ações formuladas e postas em funcionamento por atores locais (às vezes financiadas por programas nacionais), do que os projetos mais importantes elaborados pelo nível central (como os de infra-estrutura). Em todo caso, às

vezes não é fácil dissociar as iniciativas locais das ações empreendidas no marco das políticas regionais ou setoriais, que têm seu campo de demonstração no território em questão.

Componentes das Iniciativas de Desenvolvimento Local

As iniciativas locais de desenvolvimento destacam alguns componentes principais, tais como:

- qualificação dos recursos humanos;
- construção de redes e institucionalidade para reforçar o funcionamento dos mercados;
- fomento de MPMEs e criação de empresas;
- construção de entornos inovadores em nível territorial; e
- importância dos fatores intangíveis como elemento de êxito em tais iniciativas.

Os níveis de qualificação, qualidade e flexibilidade dos *recursos humanos* são determinantes na capacidade das empresas para enfrentar as mutações estruturais. Essas medidas não são unicamente de natureza técnica ou profissional, mas requerem também capacidades de gestão empresarial e inovação e habilidades para analisar e resolver problemas, para gerar confiança nas negociações e no estabelecimento de acordos de cooperação etc. Por isso é que a aquisição de tais competências coloca à cultura local e aos sistemas de educação básica e capacitação profissional, em nível territorial, exigências de qualidade e adaptação bem claros e, além disso, a possibilidade de proceder à formulação de sistemas de formação continuada. Entre outros aspectos, são essenciais a aptidão do sistema educacional para estimular, a partir da escola, o pensamento criativo e as atitudes favoráveis à mudança, à inovação e à formação empresarial. Tudo isso requer formas de aprendizagem adequadas a cada contexto e a cada meio territorial, buscando dar respostas eficientes nesse terreno estratégico de qualificação dos recursos humanos, de forma descentralizada, e com a participação dos diferentes atores socioeconômicos territoriais.

A capacidade para identificar novos produtos e processos produtivos e novos segmentos de mercado ou novas oportunidades de negócios depende, de forma determinante sobretudo no caso das MPMEs, da construção

de mecanismos de cooperação e de institucionalidade que facilitem a *formação de redes* de empresas e da maior eficiência nos elos existentes entre as empresas e outros agentes decisivos. Por isso a construção de um entorno territorial facilitador dessas relações de subcontratação de empresas e agente socioeconômico é tão importante. Não se questiona com isso o princípio genérico de que o mercado seja o melhor sistema de gestão entre a oferta e a demanda, mas é preciso intervir para ajudar na construção de tais mecanismos de mercado ou para corrigir suas imperfeições, já que seu funcionamento nunca é genérico ou abstrato, mas se situa num contexto institucional determinado. Desse modo, a construção de redes de cooperação entre empresas e entre empresas e seu entorno, para ter acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial, permite reduzir significativamente os *custos de transação* e aumentar a eficiência nesses mercados de serviços e fatores estratégicos. Nisso consiste a eficácia das bolsas de subcontratação de empresas, a existência de distritos industriais ou dos sistemas locais de empresas, ao facilitar conhecimentos e informação pelo lado da oferta produtiva e empresarial no âmbito territorial. Da mesma forma, podem também ser criadas, do lado da demanda, redes ou organismos capazes de facilitar a identificação dos diferentes segmentos de mercado ou das novas oportunidades existentes em novos campos, como meio ambiente, serviços sociais, revitalização urbana ou cultura, os quais são também, como destacado, campos de demonstração de novas iniciativas de desenvolvimento econômico local e de emprego.

A importância do *fomento às MPMEs e à criação de empresas* constitui outro componente essencial das IDLs. Como sabemos, no paradigma pós-fordista atual, o tamanho da empresa não é o fator determinante nem a garantia de seu êxito. Atualmente o ponto ótimo de produção não está relacionado unicamente com a conquista da economia de escala, mas também contam, de forma decisiva, as economias de variedade, a diferenciação e a qualidade. Definitivamente, é vital o acesso ao conhecimento e à informação estratégica sobre tecnologias, mercados etc., e não depende apenas da disponibilidade de recursos financeiros vultosos. O que importa é a inovação tecnológica e a boa gestão empresarial, a fim de poder assegurar um funcionamento com eficiência produtiva e capacidade de adaptação rápida (flexibilidade) frente a cenários cheios de elementos de incerteza e mudança. Costuma-se dizer que as pequenas empresas possuem maior facilidade do que as grandes para efetuar esses processos de adaptação em face de

cenários mutantes. Mas isso depende, naturalmente, da qualidade dos componentes do entorno territorial, a fim de que tais empresas tenham acesso ao serviço de informação de tecnologias, produtos, mercados etc., que as permitam se posicionar perante tais mudanças.

Dado que a imensa maioria das empresas existentes na América Latina e no Caribe são MPMEs, a existência de tais entornos territoriais inovadores constitui uma questão determinante para fortalecer a base principal da economia local em todos os países, a qual é importante sobretudo em termos de emprego, renda e distribuição territorial mais equilibrada em todas as regiões dos respectivos países. Os desafios da mudança estrutural são concretos e específicos, quer dizer, diferenciados em cada território. Daí a necessidade de respostas apropriadas que partam, em cada caso, da precisa identificação de cada âmbito local, a fim de evitar a formulação de políticas genéricas ou uniformes a partir do nível central, que muito pouco ajudam a encarar os correspondentes desafios. Por isso, insiste-se no fato de que o território é um ator decisivo do desenvolvimento, ao se constituir num lugar de incubação de inovações, produtor de externalidades positivas e economias de aglomeração ou proximidade e estimulador de um ambiente favorável aos novos empreendimentos empresariais e à competitividade, à construção de redes de empresas e à negociação de atores públicos e privados (parceria) para o desenvolvimento da comunidade.

Finalmente, é importante destacar a importância dos fatores de caráter intangível nas iniciativas de desenvolvimento local. Os fatores de natureza tangível, como a composição setorial, as diferenças nos custos de produção ou a dotação de infra-estruturas básicas, explicam somente uma parte das diferenças existentes entre as economias locais. Existe outro tipo de fatores, de natureza intangível, que incide também, de forma decisiva, no desenvolvimento local. Alguns são internos às empresas, como a qualidade das relações trabalhistas ou a direção empresarial não-autoritária, a qualificação e a flexibilidade dos recursos humanos envolvidos, a capacidade para identificar os segmentos de mercado etc., enquanto outros são externos às empresas e específicos do entorno local, como a cooperação entre empresas, a existência de redes entre diferentes atores socioeconômicos locais ou a cultura local de desenvolvimento.

Nas IDLs esses fatores intangíveis, a maior parte dos quais de caráter extra-econômico, são decisivos. Eles resultam da articulação estratégica de atores locais e se referem fundamentalmente aos seguintes aspectos básicos:

- liderança local com capacidade para convocar e mobilizar os diferentes atores sociais da coletividade e para intermediar com as autoridades acima do âmbito do local;
- tomada de consciência e participação ampla da comunidade local, sensibilização dos diferentes atores em torno das IDLs e elaboração de uma imagem ativa e dinâmica do próprio território;
- diagnóstico minucioso dos pontos fortes e fracos e das oportunidades e ameaças do território em questão, que permita a definição de orientações estratégicas claras na formulação de objetivos e políticas;
- uma estratégia de desenvolvimento elaborada sobre a base de cooperação dos próprios atores locais, públicos e privados, num processo capaz de gerar confiança mútua e determinados consensos básicos em relação ao desenvolvimento econômico local e ao emprego;
- conhecimento preciso do mercado de trabalho local e regional e das relações entre a capacitação, o emprego, o desenvolvimento empresarial e o perfil produtivo do território em questão, assim como uma gestão conjunta, com diferentes atores e instituições territoriais, dos desajustes existentes nesse campo;
- existência de uma agência de desenvolvimento local (ou regional), resultante da articulação de atores públicos e privados e conduzida por profissionais autônomos encarregados de executar os projetos e de constituir um fórum permanente para reforçar os consensos básicos citados;
- alta sensibilidade quanto à importância dos fatores culturais e quanto à necessidade de incentivar as aptidões criativas e inovadoras na cultura local;
- uma concepção ampla do desenvolvimento que contemple de forma integral os aspectos sociais e ambientais como parte do mesmo processo de desenvolvimento da economia local; e
- reconhecimento de que, em síntese, o desenvolvimento é um processo dinâmico continuado, submetido a mudanças e incertezas, que reclama uma participação permanente da comunidade para buscar as adaptações oportunas ante às mudanças.

Avaliação das Iniciativas Locais de Desenvolvimento

Existe um amplo reconhecimento de que as IDLs são portadoras de inovações, criatividade, fomento do espírito empreendedor, com capacida-

de para reforçar os processos de cooperação e parceria de empresas e articulação entre diferentes atores sociais locais, estimulando com isso propostas concretas de adaptação frente às mudanças estruturais. Entretanto, muitas vezes, essas IDLs ficam num nível experimental ou como casos isolados, modificando pouco os modos tradicionais de intervenção econômica global. Da mesma forma, sempre é preciso um intervalo de tempo relativamente amplo para poder avaliar seus resultados, já que muitos dos fatores de mudanças constituem investimentos de médio e longo prazos, no que se refere a investimentos sociais, culturais ou educacionais. A criação de condições para reproduzir com êxito as IDLs em outros territórios tampouco é uma tarefa fácil. Na realidade, não existem receitas apropriadas de aplicação para as diferentes situações territoriais.

Dito isso, as avaliações existentes tanto nos Estados Unidos como, em geral, nos países da Comunidade Econômica Européia mostram com clareza algumas conclusões bastante incisivas. Nos Estados Unidos, por exemplo, os estados com melhores indicadores em termos de emprego, renda, qualidade das relações trabalhistas, justiça social e qualidade de vida não são aqueles que buscam a redução do custo de produção, salários baixos e subvenções fiscais às empresas, mas os que têm estimulado a vitalidade empresarial mediante o fomento de capacidades de desenvolvimento, tais como qualidade dos recursos humanos, inovação tecnológica, infra-estruturas básicas, linhas apropriadas de financiamento etc., as quais são, em grande medida, resultado de políticas regionais ou locais dinâmicas, adaptadas pelas administrações de tais estados ou cidades, em colaboração com o setor privado [OCDE (1993)]. Assim, pois, as estratégias que buscam reforçar os fatores intangíveis do desenvolvimento (como a criação de um clima de negócios, entornos inovadores e capacidade de gestão) são mais eficazes que outras que pretendem somente reduzir custos.

Como foi destacado, as IDLs não possuem nenhum receituário de aplicação generalizado nem garantia de êxito. Um estudo realizado pela OCDE sobre as iniciativas de desenvolvimento local em diversas regiões com dificuldades mostrou que, nas zonas rurais mais desprovidas de recursos e com níveis muito elevados de degradação ambiental, as IDLs dificilmente conseguiram reverter tais involuções. Distintamente foi o caso, entretanto, de muitas regiões rurais ou de tradição industrial, onde as situações de crises puderam ser enfrentadas com maior êxito. Mas, mesmo assim, as economias nessas

regiões não estão ao sabor das turbulências do contexto econômico geral e dos novos ajustes. De tal maneira que, como foi assinalado, as IDLs devem incorporar uma permanente atenção e a capacidade de adaptação flexível aos novos cenários, a fim de modificar adequadamente suas respectivas estratégias no sentido apropriado.

Nessa mesma linha, não cabe dúvida quanto à importância de vincular, de forma mais estreita e eficiente, as políticas regionais e as IDLs. O constante surgimento de IDLs foi pondo em xeque as propostas tradicionais das políticas regionais dos governos centrais, as quais, até meados dos anos 1980, continuavam se baseando no intento de reduzir as disparidades territoriais através de medidas diretas, como as ajudas a empresas, incentivos ao investimento exterior ou a melhoria de infra-estruturas físicas. Algumas dessas ajudas foram posteriormente substituídas por subsídios setoriais, subordinados a investimentos voltados para reforçar a produtividade e a competitividade, juntamente com outras intervenções destinadas à melhoria das infra-estruturas viárias e redes de comunicação e transporte ou para a formação e a reciclagem de recursos humanos. Porém, os limitados resultados das políticas dirigidas à atração de investimentos estrangeiros trouxeram consigo o deslocamento relativo dessas prioridades para o enfoque mais inovador das atuais políticas regionais, as quais buscam melhorar, fundamentalmente, as condições de produtividade do entorno territorial das empresas. Assim, pois, nos países da OCDE, a partir dos anos 1980, as políticas de desenvolvimento regional foram orientadas com a finalidade de facilitar as adaptações às mudanças estruturais [OCDE (1993)].

Dessa forma, com essa nova orientação, produziu-se uma convergência fundamental dessas políticas com as IDLs, baseadas, como foi dito, na valorização dos recursos endógenos, na focalização da inovação tecnológica do tecido das PMEs, na construção territorial de organismos especializados, na promoção e na difusão de tecnologia, na capacitação dos recursos humanos segundo o requerimento de desenvolvimento produtivo territorial, na dotação de infra-estruturas básicas de P&D, incubadoras de empresas, sociedades de capital de risco e sociedades de aval, elaboração de bases de dados de desenvolvimento empresarial e observatórios de mercado de trabalho etc. É claro que o fato de atribuir prioridade à valorização dos recursos próprios com relação à prioridade anterior – atenção ao investimento estrangeiro – não supõe que esta última não seja

relevante ou que deva ser desprezada. Na realidade, o antagonismo entre essas alternativas, exógenas e endógenas, carece de sentido. É preciso buscar sempre incorporar a totalidade de recursos possíveis – locais e externos – numa estrutura voltada para a criação de um entorno territorial inovador para o desenvolvimento empresarial e a criação de empregos.

7.3. Fronteiras Político-Administrativas e Âmbito das Iniciativas de Desenvolvimento Local

Na reflexão sobre o desenvolvimento econômico territorial, as unidades de análise econômica não podem ser confundidas com as delimitações político-administrativas existentes em um Estado nacional (isto é, estados, municípios e regiões), uma vez que estas não têm por que coincidir com a área em que se realizam as diferentes atividades econômicas significativas presentes, parcial ou plenamente, naquelas unidades administrativas territoriais. Isso é algo bastante conhecido, que parece não ter força suficiente para orientar a formulação das políticas na economia real, quer dizer, nas políticas industrial, rural, tecnológica ou de fomento econômico em geral. Em outras palavras, as fronteiras dos estados, regiões ou municípios, enquanto delimitam as ações administrativas, não são referências adequadas da lógica de funcionamento e do desdobramento territorial das atividades econômicas, as quais, em certas ocasiões transcendem aquelas delimitações, ao definirem um conjunto de elos produtivos e relações econômicas e sociotrabalhistas que configuram os *sistemas econômicos locais*, em torno de um setor ou subsetor principal, dotados de certo grau de coerência socioeconômica e territorial, que não são necessariamente coincidentes com as delimitações existentes nos diferentes níveis territoriais da administração do Estado.

Observa-se, assim, a necessidade de conhecer o âmbito de difusão desses sistemas econômicos locais, a fim de dispor de elementos básicos de informação para guiar os gestores públicos territoriais e o amplo setor de MPMEs locais na hora de construir de forma articulada as instituições apropriadas para garantir a introdução da inovação tecnológica e organizacional na base produtiva e no tecido empresarial territorial. A identificação dos sistemas econômicos locais pode proporcionar pautas relevantes à formulação de políticas e ações conjuntas por parte dos gestores públicos nos diferentes níveis territoriais. Por exemplo, os gestores locais de municí-

pios confinantes que compartilhem um perfil produtivo similar podem colaborar na construção de um entorno territorial competitivo, a fim de promover a produtividade e a competitividade das atividades correspondentes, aproveitando o máximo das economias de proximidade e aglomeração.

Dada a heterogeneidade com que podem se apresentar nos diferentes territórios esses sistemas econômicos locais, é evidente que não existe um receituário preciso para a atuação de gestores públicos territoriais, quer sejam regionais, estaduais ou municipais. Porém, parece claro que um dos primeiros passos a empreender deve ser dado para identificar os sistemas econômicos locais com a máxima precisão. Um passo prévio, sem dúvida, é tomar consciência da necessidade de transcender o antigo “receituário” de ação local, de corte assistencial ou urbanístico, para assumir uma lógica de desenvolvimento produtivo na gestão municipal.

Dentro desses sistemas econômicos locais entrecruzam-se e encadeiam-se (para trás e para frente) diversas atividades produtivas, tecnológicas, organizacionais, comerciais, de serviços etc., que, em conjunto, permitem identificar, em um setor ou subsetor principal (quer seja o setor moveleiro, turístico, têxtil ou outro), a coerência do agrupamento econômico territorial significativo. Dessa perspectiva observa-se, pois, que a gestão pública descentralizada possui um papel decisivo, toda vez que a formulação de políticas apropriadas para a transformação produtiva e empresarial requer um conhecimento minucioso (e não somente em nível agregado nacional do setor) das circunstâncias e do perfil concretos dos diferentes sistemas econômicos locais.

Em outras palavras, as políticas econômicas dirigidas à transformação produtiva das variáveis reais da economia (no nível microeconômico da atividade produtiva e empresarial), requerem um posicionamento descentralizado ou territorializado, a fim de adequarem-se às circunstâncias concretas de cada base produtiva e do tecido empresarial territorial. Isso é muito mais evidente na fase atual do desenvolvimento econômico, na qual o deslocamento e a segmentação de diferentes fases da atividade produtiva, assim como a subcontratação de empresa, puseram em evidência a eficiência superior das formas de organização e produção flexíveis, com capacidade para funcionar em rede.

A rápida mobilidade transfronteiriça dos investimentos financeiros e da transferência de informações sobre mercados, produtos e tecnologias e, ainda, da ampliação de gostos e preferências uniformes de consumo através dos meios de comunicação e a facilidade para deslocar segmentos ou parte das atividades produtivas comprometem de maneira importante a eficácia das políticas econômicas nacionais, definidas de modo centralizado, na hora de encarar as políticas e estratégias das empresas transnacionais. Igualmente, a definição de política de fomento econômico a partir da administração central do Estado não é apropriada nem eficiente quando se trata de assegurar a modernização dos sistemas econômicos locais, que requerem uma institucionalidade muito mais próxima de seus problemas, potencialidades e especificidades. Portanto, somente aqueles territórios (quer sejam regiões, microrregiões ou associações de municípios) nos quais os diferentes atores públicos e privados sabem construir entornos competitivos a partir de seus próprios recursos e circunstâncias específicas, ante os desafios inovadores e organizacionais impostos pelas novas formas de produção e pela crescente internacionalização das economias e das pautas de consumo, são chamados a ser os principais agentes da transformação tecnológica e socioeconômica desses territórios.

As forças econômicas que estão operando atualmente na mudança para formas de produção e organização mais flexíveis e eficientes (tanto na esfera empresarial privada como nas administrações públicas) estão questionando, por conseguinte, a relevância e a eficácia dos Estados centrais como entidades significativas para operar sobre a complexa realidade econômica e para tentar administrá-la.

O declínio das políticas econômicas de corte keynesiano é um bom exemplo que corrobora com tudo isso. Segundo Ohmae (1996), tal declínio se deve essencialmente à mudança da unidade de referência básica a partir do Estado-nação à economia globalizada. Com efeito, nas circunstâncias do capitalismo do pós-guerra, baseado essencialmente nas relações econômicas entre Estados-nações, era possível argumentar que o estímulo da demanda permitiria o crescimento da oferta e, com isso, o aumento do emprego. Da mesma forma, a redução da taxa de juros permitia estimular a economia, ao baratear o dinheiro e aumentar as possibilidades do investimento produtivo e do emprego. De outro lado, se a questão fosse controlar a inflação, o aumento das taxas de juros, ao encarecer o acesso

ao crédito, possibilitaria a redução do investimento e da demanda de bens de consumo.

Porém, no cenário atual de uma economia com um núcleo crescentemente mundializado, na qual as relações transnacionais constituem uma regra habitual de comportamento dos grandes grupos empresariais e financeiros, o estímulo à demanda em um país pode provocar o aumento da oferta e do emprego em outro país. Além disso, esse aumento da oferta poderia ter lugar sem aumento de emprego, devido aos aumentos da produtividade técnica, obtidos pela automação ou robotização das atividades produtivas. Do mesmo modo, uma redução da taxa de juros, em vez de conseguir estimular a economia, pode provocar uma saída de capital na busca de rentabilidade financeira superior no exterior. Finalmente, o aumento da taxa de juros poderia não reduzir a demanda de consumo, se as expectativas de baixar a inflação não estivessem claras para a população.

Por outro lado, dada a inter-relação de atividades produtivas segmentadas em diferentes operações, as quais podem ser realizadas em países diferentes, qual é o sentido das expressões *made in Spain* ou *made in Italy*, por exemplo? Pergunta-se, um automóvel com marca americana, cuja montagem final é feita numa fábrica situada na Espanha, que importa as diferentes peças de tal automóvel de outras fábricas britânicas ou italianas é, por exemplo, um automóvel americano? É um automóvel fabricado na Espanha? Ou é um automóvel montado na região espanhola, em uma das 17 comunidades autônomas do Estado espanhol? Do mesmo modo, quanto às atividades de P&D realizadas por uma empresa transnacional de origem holandesa na Ásia, pergunta-se, elas medem o potencial tecnológico europeu ou asiático? Medem o potencial tecnológico holandês ou da empresa holandesa? Ou medem o potencial tecnológico do entorno competitivo da região asiática onde está localizada a empresa holandesa em questão? Ou ainda, de acordo com o questionamento de Ohmae (1996), os postos de trabalho criados por uma empresa japonesa situada no Vale do Mississipi dão conta da fortaleza da economia do Japão ou dos Estados Unidos? Ou do Vale do Mississipi?

Portanto, numa economia crescentemente globalizada, persistir num sistema de coleta de informação estatística que coloca o Estado-nação como unidade principal de análise constitui uma rotina que utiliza categorias

médias irrealis, impedindo com isso a realidade concreta de forma apropriada. Da mesma forma, junto às atividades vinculadas aos segmentos dinâmicos da economia internacional, existem também outros *sistemas econômicos locais* com poucos ou nenhum elo produtivo com atividades voltadas para a exportação. Estes, igualmente, requerem políticas específicas para assegurar o acesso às inovações tecnológicas e gerenciais, que o grupo majoritário de empresas também requer introduzir.

7.4. As Novas Políticas Territoriais de Desenvolvimento

Com base no exposto nos capítulos anteriores, tenta-se aqui resumir as principais propostas das novas políticas de desenvolvimento local regional, orientadas para reforçar as capacidades e as potencialidades de desenvolvimento de cada território e para assegurar a elaboração das propostas concretas de inovação tecnológica e socioinstitucional apropriadas.

Como já foi dito, as iniciativas de desenvolvimento local (IDLs) devem saber combinar recursos endógenos e exógenos e incorporá-los numa estratégia de desenvolvimento capaz de gerar efeitos multiplicadores, em termos da criação de atividades e empresas, a fim de elevar os níveis de emprego e de renda da comunidade local. Trata-se, em síntese, de conseguir uma capacidade de mobilização dos atores e recursos, especialmente pelo melhor aproveitamento das potencialidades endógenas, estimulando com isso o desenvolvimento local. Tal mobilização de recursos e atores locais busca a construção de entornos territoriais inovadores, capazes de oferecer os serviços especializados às MPMEs, de vincular adequadamente o sistema educacional e de capacitação com o perfil produtivo local e de organizar redes de cooperação entre empresas e entre estas e outras entidades ofertantes de serviços tecnológicos, de facilitar a capacitação e a informação estratégica sobre mercados, produtos, insumos etc. Em síntese, trata-se de proceder à organização eficiente do mercado de fatores para as MPMEs locais.

Tradicionalmente, as políticas de desenvolvimento regional orientaram-se preferencialmente para a busca de investimentos estrangeiros, sem dar a atenção necessária às potencialidades dos distintos âmbitos locais. Dessa forma, em várias ocasiões, o desenvolvimento territorial restringiu-se à localização de empresas estrangeiras, as quais nem sempre chegaram. Com

essa nova proposta estratégica, as IDLs tratam de colocar em marcha orientações, decisões e projetos, a fim de alcançar objetivos definidos de forma articulada pelos diferentes atores sociais locais, públicos e privados. Mas para poder utilizar e gerir de forma sistemática as oportunidades e potencialidades locais existentes, várias condições são requeridas.

Em primeiro lugar, deve existir uma massa crítica mínima de projetos e iniciativas empreendedoras, assim como uma *liderança local* com credibilidade e poder de decisão. Essa liderança pode ser exercida pelos gestores públicos locais e atores privados ou pode ser resultado de uma aliança entre ambos. Em qualquer caso, o papel motivador e convocatório do restante dos atores locais é fundamental. Daí a importância de acompanhar essas políticas de desenvolvimento com ações dirigidas para o fortalecimento das administrações locais (governos municipais e estaduais) introduzindo nessas administrações a lógica do desenvolvimento econômico e a assunção de um protagonismo ativo nesse esforço de mobilização e de articulação social em nível territorial. Assim, pois, é importante que os líderes possuam uma concepção clara da aposta no desenvolvimento endógeno, estimulando a imagem inovadora do território e estreitando laços entre diferentes atores locais, cuidando igualmente de coordenar de forma eficiente os distintos níveis das administrações públicas e territoriais.

Outra condição fundamental das IDLs é a disponibilidade de um adequado *sistema de informação para o desenvolvimento e o emprego*, o qual deve ser elaborado a partir do âmbito territorial, como resultado da cooperação entre os diferentes atores locais, mas com uma decidida atuação da instância política, a fim de assegurar esse componente decisivo para apoiar qualquer estratégia de desenvolvimento econômico, como a informação e o conhecimento concretos de suas capacidades, potencialidades, dificuldades e condicionantes.

Em geral, a informação socioeconômica existente, fornecida pelos serviços estatísticos do Estado, é de limitada utilidade para o desenvolvimento local, ao ter como referência um nível excessivamente agregado e se centrar, em geral, em dados sobre resultados das diferentes variáveis observadas (produto, população, investimento, comércio ou outras). Ademais, as classificações setoriais habituais (primária, secundária e terciária) oferecem uma visão imprecisa sobre a realidade econômica, uma vez que as atividades

econômicas envolvem um conjunto de elos e “cadeias de valor” [Porter (1991)], que utilizam insumos procedentes de outros setores de tal forma que a classificação tradicional não nos permite conhecer as circunstâncias concretas da estrutura produtiva real.

Por todas essas razões, torna-se obrigatório abordar, em cada âmbito local, a criação de um *observatório do desenvolvimento econômico e do emprego*, a fim de coletar de forma sistemática as informações sobre os principais perfis produtivos e suas cadeias de atividades, as características do mercado de trabalho local, as capacidades de desenvolvimento (e não apenas seus resultados) dos diversos aspectos (econômico, tecnológico, social, trabalhista, ambiental, cultural etc.) pertinentes ao território em questão, para propor as ações apropriadas. Essa coleta de informações deve enfatizar, pois, o desenvolvimento empresarial e do mercado de trabalho local, as opções tecnológicas relacionadas com o perfil produtivo local e o melhor aproveitamento de seus recursos potenciais. A *base de dados* deve estar, conseqüentemente, aberta à incorporação de informações externas relevantes, devendo incluir igualmente os aspectos jurídicos, normativos, fiscais etc. de interesse para a criação e o desenvolvimento de atividades empresariais, bem como informações sobre instrumentos e programas de fomento e atividades de capacitação e qualificação dos recursos humanos, entre outros aspectos importantes. Sem acesso a essas informações estratégicas, é impossível diagnosticar bem os problemas e menos ainda formular as ações pertinentes.

Esse *serviço de informação* para o desenvolvimento empresarial e o emprego local constitui também um expoente claro da aposta territorial inovadora e facilita, ao mesmo tempo, os exercícios de articulação dos atores, os quais podem ser vinculados a tal sistema de informação, que pode ser organizado numa *rede de informações*, conectando, através de diversos pontos de acesso, todos os atores relevantes do âmbito local, isto é, municípios, câmaras de comércio, associações empresariais, universidades, responsáveis estaduais e regionais etc.

Uma terceira condição refere-se à *unidade territorial de atuação* das iniciativas de desenvolvimento local. As IDLs podem ser promovidas de diferentes âmbitos (município, cidade, comarca, microrregião, área metropolitana etc.), segundo os atores e as instituições protagonistas. Pressupondo que

isso é possível, em alguns casos, um município, ainda que seja um âmbito apropriado para levar adiante ações ou projetos muito concretos, pode carecer da diversidade de recursos e atores que requer uma política de impulso do desenvolvimento local. Por isso é necessário identificar agrupamentos territoriais dotados de uma determinada afinidade econômica e social, nos quais exista o que se tem denominado de *zona de trabalho*, isto é, um espaço no interior do qual uma alta proporção da população ativa pode mudar de emprego sem necessidade de mudar de residência [OCDE (1993)].

Esses sistemas econômicos locais por vezes podem incluir vários municípios, caracterizados por uma atividade predominante, que defina um espaço de atuação articulada em comum. Referimo-nos, desse modo, a uma *unidade territorial de atuação*, essencialmente microrregional (comarca ou sub-região), e que não necessariamente coincide com os limites político-administrativos de um município ou comarca. A região constitui uma unidade facilitadora de outros componentes estratégicos fundamentais (informação, planejamento, coordenação etc.) para o desenvolvimento territorial. Propõe-se, portanto, a utilização do termo *local* para nos referirmos a um âmbito sub-regional ou microrregional. Os termos *local* ou *regional* estão incluídos na expressão mais genérica do *territorial*.

Destaca-se, assim, que a unidade de atuação está definida a partir de uma perspectiva socioeconômica e cultural e não pela simples utilização dos critérios de delimitação político-administrativos, os quais nem sempre refletem as comarcas ou territórios naturais afins. A delimitação político-administrativa de regiões, estados ou municípios apenas define os responsáveis pelas administrações nesses âmbitos, mas não demarcam as zonas ou áreas socioeconômicas pertinentes. Ao contrário, a identificação de tais áreas ou *zonas de trabalho* permite mostrar aos atores envolvidos, tanto públicos como privados, qual é o âmbito preciso de ações conjuntas possíveis para impulsionar o desenvolvimento econômico e o emprego em nível local.

O desenvolvimento econômico territorial pode ser definido, portanto, como um processo de acumulação de capacidades, com a finalidade de melhorar de maneira coletiva e continuada o bem-estar econômico da comunidade. Essa noção de capacidade de desenvolvimento refere-se tanto

às circunstâncias da economia territorial como a seus atores socioeconômicos e instituições. As capacidades de uma economia territorial referem-se a seus recursos atuais e potenciais, os quais podem ser materiais (físicos, ambientais, infra-estruturais) financeiros ou intangíveis (qualificação dos recursos humanos, cultura local de desenvolvimento etc.). Esses recursos também podem ser classificados como endógenos, isto é, próprios do território em questão, ou exógenos, quer dizer, captados do exterior (como subvenções, investimentos externos, aportes da cooperação internacional etc.). Também podemos diferenciar outras duas facetas importantes: a disponibilidade dos recursos básicos (recursos humanos qualificados, recursos financeiros, infra-estrutura e equipamentos coletivos), a qual pode ser medida por meio de indicadores, e o dinamismo de tais recursos para fortalecer a economia local, o que depende da mobilização dos atores locais.

As capacidades dos atores referem-se a sua aptidão para se mobilizar diante de situações adversas, para inovar e levar adiante novos empreendimentos, para pensar e atuar de forma estratégica, a fim de cooperar, negociar, organizar-se e levar adiante iniciativas. Essas aptidões ou capacidades também podem ser contempladas nas instituições existentes. Como foi dito, os êxitos ou fracassos das IDLs dependem de forma substancial desses fatores intangíveis (ou invisíveis). São precisamente essas capacidades humanas e institucionais que fazem com que os territórios que possuem dotações de recursos muito similares em quantidade e qualidade alcancem resultados de desenvolvimento diferentes. Assim, pois, as *capacidades de motivação e de gestão* dos atores e instituições são, juntamente com as capacidades para inovar e empreender dos dirigentes das empresas, fatores cruciais nas iniciativas de desenvolvimento local.

Tudo isso se encontra condicionado, sem dúvida, por fatores contextuais, tais como a estratégia nacional de desenvolvimento, a inserção do território no contexto internacional, sua história, os marcos político e jurídico etc. Já sugerimos que, na medida em que a estratégia nacional de desenvolvimento consiga incorporar a importância das IDLs como parte das políticas de ajuste frente à mudança estrutural, isso será um aspecto determinante no desenvolvimento econômico social latino-americano e caribenho nesta década.

Finalmente, vamos nos referir às capacidades para fornecer serviços de desenvolvimento de qualidade, para orientar e mobilizar as instituições

educacionais e de capacitação para o desenvolvimento territorial e para promover redes associativas ou parcerias, isto é, vinculações estratégicas entre atores, sócios-colaboradores:

a) *A existência, no entorno territorial, de um conjunto de serviços de desenvolvimento empresarial é um fator decisivo para adaptação bem-sucedida às mudanças estruturais.* Esses serviços ajudam as empresas a se modernizar em termos de eficiência produtiva e competitividade e a melhorar seus elos produtivos com fornecedores e clientes. Igualmente, ajudam as pessoas a ingressar mais eficazmente no mercado de trabalho, apresentando também componentes de informação, orientação e motivação para a inovação. Tais serviços também permitem dotar o entorno territorial e os atores sociais locais de capacidades para encarar os desafios, mobilizar-se, cooperar e formular as estratégias conjuntas para o desenvolvimento local e o emprego.

A melhoria da qualidade e a eficiência desses serviços necessita da interação permanente entre sua oferta e sua demanda. Tais serviços devem estar relacionados com as demandas existentes no território, algumas das quais devem ser descobertas por meio de uma atuação consciente no interior dos coletivos empresariais majoritários (MPMEs), os quais não são, em geral, plenamente conscientes da necessidade de incorporar tais serviços para trabalhar com eficiência produtiva e competitividade.

b) *Outra capacidade fundamental refere-se à mobilização e à orientação das instituições territoriais educacionais e de capacitação, de modo que contemplem de forma prioritária as necessidades e os problemas do perfil produtivo local.* É desnecessário destacar a importância da educação e da capacitação como elemento determinante para reforçar as capacidades de desenvolvimento, melhorar a competição dos recursos humanos e estimular as atitudes criativas e inovadoras. Entretanto, esse papel é freqüentemente subestimado ou considerado menos urgente ao empreenderem-se ações em face da atual mudança estrutural, o que não pode ser tratado eficazmente através de uma simples educação generalista, sendo falso que com isso as pessoas sejam suficientemente capacitadas para os desafios que têm na atual fase de transição tecnológica e organizacional. Em outras palavras, não basta destinar recursos à educação geral para promover a equidade social, é preciso uma educação mais contextualizada e territorializada.

Por outro lado, os recursos destinados a esse tipo de investimento em capital humano não possuem retorno imediato, senão a médio e longo prazos. Isso ajuda a explicar, em certas ocasiões, a débil prioridade de tais investimentos tanto da perspectiva dos governos (que submetidos ao ciclo eleitoral buscam resultados tangíveis a curto prazo) como do setor privado, que evita investimentos na preparação dos seus recursos humanos, a fim de impedir sua fuga para outros empregos mais bem-remunerados. Como se isso não bastasse, em certas ocasiões o ensino é refém de concepções e métodos escassamente criativos, que muito pouco estimulam o pensamento inovador e menos ainda costumam promover o ofício de empreender. A burocratização dos funcionários dedicados ao ensino (com freqüência em postos de caráter vitalício, o que constitui uma situação escassamente estimuladora para a mudança) e a falta de espírito de iniciativa são outros inimigos da adaptação aos novos cenários.

Necessita-se, pois, de uma forte capacidade de adaptação de conteúdos e funções para vincular eficientemente as instituições de ensino e capacitação como verdadeiros atores do desenvolvimento econômico territorial, a fim de que assumam seu papel como fornecedores de recursos ou serviços avançados. Essa adaptação tem que ser iniciada nas escolas, as quais devem estimular as atitudes de formular perguntas relevantes, resolver problemas, inovar, comunicar, cooperar e promover os valores de iniciativa e empreendimento. Será também necessário avançar decididamente para formas de educação e capacitação que integrem a aprendizagem nas atividades produtivas e incorporar, no ensino de economia por exemplo, o conhecimento obrigatório dos processos produtivos reais, evitando assim a atual tendência para a modernização teórica e relevante. A formação em gestão empresarial e a aprendizagem do ofício de empresário inovador devem ser, pois, cultivadas nos escalões iniciais da formação dos recursos humanos.

Em todo caso, é fundamental buscar maior vinculação entre o sistema educacional e de capacitação com o perfil produtivo territorial, o que pode ser assegurado com uma participação ativa das instituições de ensino e de capacitação como protagonistas ativas nos organismos ou agências de desenvolvimento territorial existentes. Desse modo, podem ser determinados e adaptados, de forma contínua e eficiente, os laços entre os dois sistemas – educacional e produtivo – na definição da oferta de capacitação

mais apropriada em cada caso, convertendo-se as instituições educacionais em um dos atores decisivos da gestão do mercado local de trabalho e da adaptação entre capacitação e emprego em nível territorial.

A formação de empresários inovadores e de *agentes de desenvolvimento local*, com capacidade para transferir aos atores sociais locais valores e critérios de inovação, constitui uma área que merece maior atenção. Porém, a formação de empresários inovadores deve ser incentivada pelos organismos vinculados aos problemas, recursos e potencialidades de cada território. Por isso, a aprendizagem nos centros de empresa e inovação, nas incubadoras de empresas, nos grupos de empresas ou nos institutos tecnológicos costuma alcançar melhores resultados do que as titulações genéricas obtidas nos centros acadêmicos.

c) *Alcançar a sinergia de esforços pela parceria (ou associação entre autores) e a constituição de redes constitui igualmente uma capacidade-chave das iniciativas de desenvolvimento local.* Dado o reduzido tamanho das empresas, apenas mediante a criação de redes associativas ou de cooperação entre elas e outros atores relevantes ofertantes de serviços à produção é possível enfrentar adequadamente os desafios das mudanças em mercados, tecnologias, produtos e processos produtivos e nas formas de produção e gestão. Essas alianças entre atores geram efeitos externos (externalidades) positivos e permitem reduzir consideravelmente os custos da transação. Dessa forma, é formado um espaço “meso” de organização de mercados, uma vez que essa é uma posição intermediária entre as decisões privadas internas das empresas e as políticas governamentais de caráter geral.

Existem numerosas formas de associação de atores locais, sendo possível distinguir inicialmente aquelas que trazem consigo um acordo formalizado, subscrito pelos diferentes atores, com obrigações recíprocas, e as redes de empresas, atores e instituições que funcionam mais na base de relações de confiança de caráter implícito, compartilhando uma finalidade comum, como o desenvolvimento econômico ou do emprego em nível local. Também podem ser diferenciados os níveis de cooperação de âmbito territorial dos que buscam alianças com outros sócios ou colaboradores em nível nacional ou internacional. Os intercâmbios de informações que supõem essas alianças apresentam vantagens criadoras de sinergias, uma vez que o resultado das ações conjuntas é sempre superior à soma das ações isoladas.

Há, entretanto, obstáculos que dificultam ou freiam a criação dessas redes associativas ou parcerias. Alguns desses obstáculos são de natureza jurídica, mas a maioria é cultural, como o antagonismo existente entre o setor público e o privado, a falta de autonomia dos responsáveis públicos territoriais, a persistência do tipo de organização hierárquica ou a cultura dependente do subsídio. Ao contrário, as formas de organização descentralizadas, a existência de uma cultura local ativa frente às dificuldades ou a identidade territorial reforçam a tendência para a cooperação e o trabalho em esquemas associativos.

As redes de cooperação com empresas ou bases de dados externas podem ajudar a aumentar as possibilidades das empresas locais, sobretudo no caso das pequenas empresas com possibilidades de competir em mercados externos. A cooperação entre empresas locais e internacionais pode tomar a forma de subcontratação para provisionamento, contratos de licença, acordos de mercado etc. Em qualquer caso, convém lembrar que a informação sobre as exigências competitivas e a fronteira tecnológica, nas diferentes atividades produtivas, constituem referências imprescindíveis para introduzir a tensão inovadora, inclusive nas empresas do mercado local, regional ou nacional.

Tais redes não são exclusivas das empresas; elas também são instrumentos de vinculação entre os diferentes atores privados (universidades, institutos de capacitação, organizações não-governamentais etc.), empresas locais e organismos públicos ou intermediários existentes. Em síntese, trata-se de criar coletivamente um espaço de informação e conhecimento, estimulador da inovação produtiva e da competitividade do sistema econômico local em seu conjunto. A incorporação do setor público a esse tipo de funcionamento a partir do território impõe exercícios importantes de reforma do Estado, como a descentralização de funções, competências e recursos, facilitando assim a liberação das potencialidades locais.

7.5. Novos Papéis e Funções da Gestão Pública

Como se pode observar, tudo que foi dito até então traz consigo a re colocação de papéis e funções das administrações públicas, a fim de determinar qual é o nível de governo mais apropriado para impulsionar o desenvolvimento econômico. Até os anos 1970, o setor público assumiu,

de um lado, funções de produção de serviços coletivos e, de outro, levou a cabo intervenções dirigidas a atenuar os efeitos negativos do funcionamento dos mercados. A percepção das políticas públicas continha então, em geral, uma noção que subestimava a contribuição das empresas privadas ao bem-estar coletivo, desprezando – sem dúvida, em excesso – a contribuição do setor privado na geração de empregos e de renda, assim como na produção de bens, serviços e tecnologia. Entretanto, no decorrer dos anos 1980, essa apreciação foi-se invertendo até o ponto de considerar-se agora, – de maneira não isenta de fanatismo, – que o papel do setor público deve ser reduzido, eliminando as regulamentações e estimulando a privatização de uma gama de serviços fornecidos até então por empresas públicas. Contrariamente à percepção anterior, agora a suspeita recai sobre o Estado, enquanto se considera o mercado capaz de oferecer as melhores soluções aos diferentes problemas.

No passado, os governos nacionais prejudicaram ou não promoveram de forma consciente ou inconsciente os esforços de desenvolvimento econômico local. O tipo de abordagem setorial dos problemas econômicos, o distanciamento das diferentes situações locais e a concepção macroeconômica predominante favorecem, sem dúvida, uma atenção prioritária à busca de equilíbrio entre os grandes agregados macroeconômicos, descuidando do papel e das capacidades das pequenas empresas, das diferentes regiões e âmbitos locais e dos atores desses territórios subnacionais. Tudo isso concretizou-se numa concepção exógena do desenvolvimento territorial, o qual pensou-se que dependia do investimento em infra-estruturas físicas e da localização de investimentos externos, subestimando com isso os recursos humanos e as MPMEs locais e o potencial endógeno. O ciclo eleitoral e a busca de resultados de curto e médio prazos pelos governos também ajudaram a consolidar essa perspectiva exógena do desenvolvimento territorial, toda vez que as políticas locais de desenvolvimento requerem um maior grau de maturação de seus investimentos. Vários anos serão necessários (às vezes mais de uma década) para a verificação de resultados tangíveis nas iniciativas de desenvolvimento local.

Foi assim que se impôs, em um passado recente, uma concepção centralista do desenvolvimento territorial, baseada na promoção de pólos industriais, na concessão de subvenções fiscais ou outros tipos de estímulos à entrada de investimentos externos e no desdobramento de medidas de caráter

redistributivo como forma de tentar resolver os problemas do desemprego, os desequilíbrios territoriais, a pobreza ou a exclusão, afastando as iniciativas de criação de atividades e busca de oportunidades econômicas e de emprego nos âmbitos locais.

A partir dos anos 1980, foram sendo introduzidas, contudo, mudanças importantes no funcionamento das administrações públicas, no que diz respeito à formulação das estratégias de desenvolvimento territorial. A pressão das exigências concretas da mudança tecnológica industrial em cada território facilitou o progressivo reconhecimento da importância das MPMs na criação de emprego e renda e na difusão do progresso técnico. Igualmente começou-se a reconhecer a necessidade de impulsionar as capacidades endógenas de desenvolvimento de cada território. Para tanto contribuiu também, de modo decisivo, o avanço dos processos de descentralização e transferência de competências e recursos aos governos regionais e municipais.

Da mesma forma, a mudança do paradigma tecnoeconômico destacou a necessidade da qualidade e da diferenciação dos produtos e serviços na produção em grande escala e a importância da qualificação dos recursos humanos como aposta decisiva de futuro. Foi sendo produzido, igualmente, um deslocamento a partir das ajudas financeiras de caráter direto às empresas, para criar entornos territoriais inovadores, todos dotados da capacidade de prestar serviços avançados às empresas, destacando-se o papel decisivo dos investimentos intangíveis, em particular, em educação e P&D.

Assim, pois, foi levado mais em conta o caráter intersetorial e territorializado dos processos econômicos, sociais e trabalhistas, formulando-se programas descentralizados de apoio à formação, à inovação, à criação de empresas, às iniciativas locais de emprego e iniciativas de desenvolvimento local etc. Finalmente, tudo isso traz consigo uma evolução para as mudanças no desenvolvimento organizacional interno das entidades públicas e o esforço de descentralização de suas funções ou competências, buscando inclusive espaços de articulação pública privada para abordar diferentes políticas de desenvolvimento em cada âmbito territorial.

Ao longo dos últimos anos, foram sendo gestadas, nos diferentes países, importantes transferências de competências e recursos a partir dos governos

nacionais aos governos regionais e locais, produzindo-se um aumento paulatino das intervenções em matéria econômica, social e trabalhista por parte das autoridades públicas territoriais. Simultaneamente, relações menos hierárquicas e mais horizontais foram sendo estabelecidas entre os diferentes níveis de governo e os distintos atores locais e as administrações territoriais. Por vezes isso foi sendo concretizado em acordos de co-financiamento entre governos nacionais e territoriais para empreender projetos importantes ou através de acordos de criação de agentes de desenvolvimento territorial, de forma conjunta, entre atores públicos e privados. As administrações centrais criaram também, em certas ocasiões, agências nacionais encarregadas da execução de políticas relevantes, quer seja no âmbito da reconversão econômica setorial ou em outros campos, dotadas de ampla autonomia de gestão de recursos e de pessoal [OCDE (1993)].

Como se pode observar, foram vários os processos de descentralização e de desconcentração de funções, no abandono paulatino da gestão centralizada do Estado, acompanhados também da reforma da função pública, da maior atenção aos usuários ou cidadãos e da simplificação de procedimentos administrativos. Tudo isso foi-se refletindo em uma melhoria do atendimento e da qualidade dos serviços públicos, muito mais próximos dos cidadãos em seus entornos territoriais concretos. As tendências à descentralização e à desconcentração das funções das autoridades centrais permitiram, desse modo, adequar os níveis de governo mais apropriados à conquista dos diferentes objetivos e políticas de desenvolvimento. O denominado *princípio da subsidiariedade*, pelo qual tudo que pode ser realizado por uma entidade de nível inferior tem prioridade sobre o nível superior, foi posto em prática, desde que a tal entidade inferior não exerça outro controle senão o da legalidade das ações.

A constituição de redes associativas é um método fundamental para mobilizar diversos atores em favor de uma estratégia de desenvolvimento ou de seu projeto. Os sócios e colaboradores podem contribuir para co-financiar ou subsidiar recursos ao projeto comum, de acordo com o *princípio da adicionalidade*, que implica compromissos concretos de cada sócio, subscritos em contratos. Esse princípio permite aumentar o esforço isolado dos atores territoriais, aumentar o volume de recursos comprometidos e, em síntese, ampliar as possibilidades do conjunto. Os organismos intermediá-

rios que concretizam essa articulação público-privada podem desdobrar-se em diferentes campos, tais como tecnológico, financeiro, capacitação, revitalização do centro urbano das cidades etc.

De outro lado, o fornecimento de serviços coletivos locais é comumente subcontratado ou sua gestão transferida para organismos privados. Esses processos de privatização não são novos, embora tenham-se multiplicado a partir dos anos 1980, e supõem uma delegação da gestão de serviços que pode tomar múltiplas formas, tais como a subcontratação, a concessão, o arrendamento etc. ou ainda linha de cooperação institucional entre os setores público e privado para a constituição de sociedades mistas.

Outro princípio que se firmou no transcurso dos últimos anos, de forma paralela à transferência de competências e responsabilidades entre as diferentes administrações territoriais, foi o *princípio da coerência* ou unicidade, a fim de favorecer uma coordenação interinstitucional eficiente das diferentes políticas e sua gestão conjunta, evitando a duplicidade de esforços e o possível desperdício de recursos. Esse princípio permite reforçar a coesão entre as iniciativas das diversas regiões no contexto nacional e das iniciativas de desenvolvimento local, de acordo com as estratégias de desenvolvimento regional.

A partir da demonstração dessas tendências e princípios de ação, é possível esboçar, finalmente, algumas proposições sobre os novos papéis de responsabilidade dos diferentes níveis da gestão pública. Em matéria de desenvolvimento territorial, as políticas públicas devem tratar de reforçar a base econômica das diferentes comunidades locais, tratando, desse modo, de acompanhar as políticas de ajuste macroeconômico com essas ações em nível micro e intermediário para o fomento produtivo e o desenvolvimento empresarial em nível territorial.

Desse modo, a intervenção pública deve:

- fomentar as diferentes iniciativas de desenvolvimento econômico local;
- eliminar os obstáculos a essas iniciativas e facilitar os instrumentos de apoio apropriados;
- descentralizar a informação, os conhecimentos e as decisões;

- incentivar a elaboração de planos de desenvolvimento pelas próprias entidades locais e incorporá-los às estratégias de desenvolvimento regionais; e
- delegar funções de controle e de serviços a organismos autônomos, públicos, privados ou mistos, respeitando os acordos dos atores territoriais e reforçar as funções de avaliação em conjunto com os atores locais.

Tais intervenções levam os governos a atuar como catalisadores e mediadores, fornecendo informações, facilitando linhas de financiamento ou de aval financeiro necessárias às pequenas empresas (como capital inicial, capital de risco, sociedades de garantia recíproca etc.) e estimulando iniciativas de desenvolvimento econômico local e regional. Isso implica:

- ter uma visão prospectiva do desenvolvimento e compartilhá-la com os líderes locais e regionais, a fim de incentivar a elaboração de estratégias territoriais de desenvolvimento;
- apoiar os atores territoriais, subsidiando recursos e meios de formação para a gestão do desenvolvimento local;
- coordenar as políticas públicas e analisar cuidadosamente os impactos locais das políticas setoriais e globais, prestando contas da aplicação e do uso dos recursos; e
- ajudar a pôr em funcionamento os sistemas de informação e emprego dos respectivos territórios, facilitando os recursos de P&D apropriados aos problemas e às situações de cada âmbito local.

Essa redefinição das funções do setor público, segundo as administrações mais próximas dos atores territorial, tem importantes conseqüências sobre os modos de gestão pública e sobre o fornecimento de serviços e sistemas de avaliação. Ela reflete, definitivamente, a transição de um modelo de funcionamento burocrático para um *novo modelo de gestão* horizontal, mediante o fortalecimento das administrações públicas descentralizadas territorialmente, de acordo com critérios de eficiência ou rentabilidade social e empresarial, e não somente por critérios de autoridade.

De acordo com esses novos critérios, destacam-se:

- a qualidade dos serviços;

- o reforço das capacidades dos cidadãos para se envolver na busca de soluções;
- a gestão por objetivos e não com base na aplicação de regulamentos;
- a avaliação de rendimentos segundo os resultados e não a partir dos créditos gastos;
- a importância das necessidades dos usuários considerados como clientes e não como subordinados;
- a gestão provisora e preventiva dos problemas e não somente que atue depois da aparição destes;
- a busca da eficiência no uso dos recursos;
- a descentralização de responsabilidades e uma gestão participativa; e
- um esforço permanente de articulação estratégica de atores na busca de redes associativas etc.

O desafio consiste, então, em proceder à adaptação das instituições suscetíveis de assumir essas responsabilidades e estimular a construção de *entornos territoriais inovadores* sobre a base da articulação entre atores públicos e privados. Porém, como destacado no citado informe da OCDE, raros são os governos que compreenderam a natureza e a amplitude dessas mudanças institucionais, necessárias para assumir essas tarefas. Desse modo, os resultados do desenvolvimento econômico nesta década dependerão, num grau decisivo, da adoção dessa nova visão sobre a maneira de gerir e definir as ações públicas. As políticas de ajuste estrutural permitiram melhorar os indicadores macroeconômicos agregados, mas não se criaram as condições de desenvolvimento continuado e sustentável, nem se assegurou o emprego. Por isso é recomendável dar maior atenção às iniciativas de desenvolvimento local, como forma de ajuste flexível a partir do território, que acompanhem os citados programas de ajuste macroeconômico, a fim de assegurar a inovação tecnológica e organizacional no tecido empresarial majoritário em nossos países, o qual também envolve, como acabamos de ver, uma redefinição profunda dos papéis e da responsabilidade da gestão pública.

8. Descentralização e Instituições de Fomento Econômico Local: As Agências de Desenvolvimento Regional na Espanha

Neste capítulo apresenta-se a experiência recente das instituições intermediárias (ou mesoeconômicas) de desenvolvimento territorial na Espanha, criadas com o apoio decisivo dos governos regionais, de forma articulada com outros atores sociais locais. Destaca-se sua determinante função de fomento econômico na nova política de desenvolvimento regional e local, cujos traços mais substantivos são:

- a importância atribuída à inovação tecnológica e sua difusão territorial;
- a maior responsabilidade dos governos subnacionais no tocante aos problemas de seus territórios, em detrimento das políticas regionais centralizadas;
- o interesse nas PMEs, caracterizadas por sua maior flexibilidade face às mudanças que experimentam os processos produtivos e os mercados; e
- a adoção de medidas em favor do desenvolvimento dos serviços de desenvolvimento empresarial ou avançados a empresas.

Além de uma descrição das agências, apresenta-se uma sistematização dos instrumentos aos quais esse tipo de entidade de desenvolvimento regional ou local pode recorrer em sua ação.

As profundas mudanças tecnológicas, econômicas, organizacionais e sociais que caracterizaram o longo período de crise e reestruturação na fase recessiva da “onda longa” de acumulação capitalista, iniciada após a segunda guerra mundial, trouxeram consigo o abandono dos posicionamentos anteriores em termos de desenvolvimento regional e deram lugar à adoção de um novo enfoque de política regional com diferentes objetivos, agentes e instrumentos. Nessa reorientação, a ênfase se deslocou para um conjunto de novos eixos estratégicos, com a finalidade principal de dinamizar o potencial de desenvolvimento endógeno das regiões.

Igualmente, a mudança de orientação da política regional introduziu transformações nos instrumentos de intervenção, com o objetivo de adaptá-los aos novos problemas. Foi assim que durante a década de 80 surgiram, na Espanha, as agências de desenvolvimento regional, vinculadas às Comunidades Autônomas* (ou regionais), como um novo instrumento de intervenção no âmbito do desenvolvimento territorial, formulada para buscar a recuperação econômica regional e constituírem-se em entidades gestoras das políticas de promoção econômica dos governos subnacionais.

Em síntese, o propósito foi fomentar um processo de crescimento baseado essencialmente na potencialização dos recursos endógenos, mediante o estímulo à criação e à adaptação do tecido empresarial do território e à incorporação de inovações tecnológicas e serviços avançados para as empresas, tudo o que exige a intervenção dos níveis administrativos territoriais (regionais e locais) a fim de facilitar a abertura de espaços para a articulação e a mobilização dos diversos atores socioeconômicos, com vistas a apoiar o aumento da eficiência produtiva, da competitividade e da criação de empregos.

FIGURA 8.1
Novos Eixos Estratégicos da Política Econômica Territorial

- Importância das inovações tecnológicas e organizacionais e sua difusão na base produtiva e no tecido empresarial das regiões, estados e municípios
- Descentralização para atribuir maior responsabilidade aos governos regionais no tocante aos problemas territoriais e ambientais em sua região ou localidade
- Desenvolvimento dos serviços de desenvolvimento empresarial e criação do “entorno” sistêmico da competitividade territorial
- Interesse nas MPMEs, que constituem grande parte do tecido empresarial nos países da América Latina e do Caribe, a fim de assegurar seu acesso aos serviços avançados de apoio à produção, como aspecto fundamental para a difusão territorial do crescimento e do emprego

* Comunidades autônomas são entidades territoriais que, dentro do ordenamento institucional do Estado espanhol, são dotadas de autonomia legislativa e competências executivas e gozam da faculdade de ser administradas por seus próprios representantes (N. do T.).

8.1. Origem e Objetivos das Agências de Desenvolvimento Regional

As agências de desenvolvimento regional (ADRs) nasceram como entidades de promoção econômica, tendo em vista a ineficácia dos instrumentos tradicionais de corte centralizador para responder às profundas mudanças acarretadas pela reestruturação econômica e organizacional em escala global. A crise econômica e as exigências da reestruturação produtiva obrigaram o governo central a dar absoluta prioridade às políticas macroeconômicas de ajuste e às medidas de reconversão setorial, relegando a um segundo plano as ações de política regional. Desse modo, as regiões passaram a ser cenário de uma política fragmentada, juntamente com as intervenções setoriais e aquelas dirigidas para enfrentar os crescentes problemas de desemprego.

Nesse contexto, foram surgindo as ADRs e outras iniciativas similares em nível municipal, com o objetivo de atender a um complexo conjunto de problemas vinculados, por um lado, às transformações necessárias em nível microeconômico produtivo e empresarial e, por outro, à crescente demanda de emprego, já que, como resultado do avanço da descentralização, a população começou a manifestar suas demandas aos novos governos regionais e locais democraticamente eleitos, obrigando-os, assim, a buscar respostas concretas para as mesmas.

No caso da Espanha, o avanço da descentralização, como parte do esforço para restaurar a democracia, propiciou a adoção do enfoque descrito, por parte dos governos regionais e locais mais comprometidos com seus próprios territórios, e que foi traduzido, na prática, pela abordagem de políticas de fomento produtivo, empresarial e de geração de emprego, enquanto o governo central focalizava sua atenção no controle dos grandes agregados macroeconômicos.

Nesse contexto foram criadas as ADRs como entidades financiadas principalmente pela administração pública territorial correspondente, porém com um desenho e um campo de ação independentes do setor público, já que o propósito foi dotá-las, desde o início, de competências, flexibilidade e autonomia suficientes para promover com eficiência o desenvolvimento produtivo e empresarial. Evitava-se assim a rigidez burocrática que costuma

caracterizar o aparelho estatal e, ao mesmo tempo, se fortalecia a credibilidade das agências e a confiança do setor empresarial no seu funcionamento.

As ADRs, portanto, não fazem parte do setor público regional, mas são instituições de promoção econômica concebidas como empresas, que devem atuar como tal e que contam com a confiança e a participação do setor empresarial territorial e das instituições financeiras e acadêmicas regionais.

Em outras palavras, são “agências intermediárias”, representativas de uma nova modalidade de funcionamento do setor público e alheias aos comportamentos tradicionais da administração estatal. O âmbito regional (ou local) de sua jurisdição institucional permite conhecer melhor e ser mais sensível que a administração central aos problemas, recursos, potencialidades e demandas regionais. Nessa base, as ADRs procuram superar os obstáculos que dificultam o acesso das MPMs locais ao conjunto de serviços de desenvolvimento empresarial, tais como a informação sobre mercados, tecnologias, *design*, financiamento, P&D, gestão empresarial, capacitação de recursos humanos, formulação de projetos e outros.

O maior conhecimento do contexto econômico e ambiental e a proximidade dos agentes sociais regionais permite às ADRs aproveitar melhor os recursos naturais, humanos, físicos e financeiros disponíveis, colocar de maneira mais eficiente os elos produtivos e comerciais na estrutura econômica territorial, formular mais adequadamente os projetos de investigação científica e a política tecnológica apropriadas e facilitar a articulação estratégica entre os diversos atores sociais territoriais.

Como se sabe, da perspectiva do desenvolvimento empresarial é preciso gerar, adotar e difundir inovações tecnológicas e organizacionais fundamentais. Daí a importância de que as ADRs (e as agências de desenvolvimento locais, cada uma na sua escala) estejam em condições de facilitar a construção de um “entorno” socioeconômico apropriado, mediante ações inter-relacionadas de corte horizontal (como prestação de serviços de informação tecnológica, capacitação em gestão empresarial, assessoria sobre estratégias de mercado), com um estilo de intervenção (ou interlocução) intermediária, muito diferente das ajudas tradicionais de corte vertical, dirigidas a subvencionar custos ou antecipar investimentos produtivos. Os

principais objetivos específicos desse novo enfoque, em que se destaca o claro perfil ou o campo de ação das ADRs em favor da inovação e do desenvolvimento tecnológico, são os seguintes:

- a formulação (*design*) de incentivos que reduzam os riscos decorrentes da introdução de inovações tecnológicas; e
- a adoção de medidas horizontais de apoio indireto que atuem sobre o entorno socioeconômico geral no qual se desenvolvem as MPMEs regionais.

Uma tarefa fundamental (ou talvez a mais importante) das ADRs é, portanto, orientar e catalisar, sistematicamente, os esforços na esfera da pesquisa socioeconômica regional e contribuir para a renovação tecnológica requerida no âmbito territorial específico, para o qual devem conjugar as informações sobre os diversos campos relevantes para as empresas regionais, as medidas financeiras oportunas (incluído o acesso ao capital de risco necessário) e toda a infra-estrutura de transporte, telecomunicações, energia, meio ambiente, abastecimento de água potável e outros.

Em resumo, os objetivos inspiradores das políticas e ações das ADRs são facilitar a inovação tecnológica, a adaptação das estruturas produtivas à mudança tecnológica e organizacional e o aumento do investimento produtivo e do emprego. Desde sua criação, essas entidades têm procurado sanar uma situação de crescimento econômico global lento, aumento do desemprego, queda dos investimentos produtivos e dificuldades setoriais derivadas da reestruturação econômica em nível mundial.

8.2. As Agências de Desenvolvimento Regional na Espanha

As ADRs constituem um novo instrumento de ação no âmbito regional, que tem contribuído positivamente para dar conteúdo à política econômica territorial na experiência recente do Estado autônomo espanhol, mediante a incorporação de objetivos e programas inovadores com um suporte organizacional de caráter empresarial.

Três foram as circunstâncias históricas que, na experiência espanhola recente, contribuíram para tornar necessário esse tipo de intervenção. Em primeiro lugar, o conjunto de graves e novos problemas gerados pelo impacto da crise e da reestruturação econômica setorial, dentre os quais cabem ser

destacados o crescente desemprego e a destruição de parte do tecido produtivo empresarial. Em segundo lugar, está o fato de que a aposta na descentralização política, para que integrasse a construção do novo Estado democrático, após a morte do general Franco. E, por último, o avanço do processo de integração econômica na Comunidade Européia e a necessidade de adaptação a esse novo cenário com maiores exigências competitivas.¹¹

A criação das ADRs na Espanha iniciou-se na década de 80, sendo pioneira a Sociedade para a Promoção e Reconversão Industrial do País Basco (SPRI), datada de 1981. Depois vieram o Instituto de Fomento Regional de Astúrias (IFR), criado em 1983, e, no ano seguinte, o Instituto para a Média e Pequena Indústria da Generalitat Valenciana (Impiva) e o Instituto Madrileño para o Desenvolvimento (Imade). O Centro de Informação e Desenvolvimento Empresarial (Cidem) é a ADR da Catalunha, que iniciou suas atividades em 1985, da mesma forma que o Instituto de Promoção Industrial de Andaluzia (Ipia), posteriormente rebatizado como Instituto de Fomento Andaluz (IFA), em 1987. Nos anos seguintes, as demais regiões, sob diferentes formas, vêm criando instituições territoriais específicas com objetivos semelhantes aos aqui enumerados.

Nas atas de constituição de fundação das ADRs costuma-se destacar que suas finalidades principais são a dinamização, a modernização e a diversificação do *sistema produtivo interno* da região correspondente. Em alguns casos são mencionados, da mesma forma, os problemas do emprego e a necessidade de criar postos de trabalho.

Ao observar sua evolução, percebe-se uma transição a partir da utilização de medidas diretas palpáveis e do corte vertical, centradas nos incentivos financeiros (como primeiras ações de choque para enfrentar a crise), para o empenho de esforços intangíveis e não-financeiros destinados a fomentar a introdução de novas tecnologias, prestar serviços de apoio às PMEs, criar empresas, informar sobre mercados externos e gerar infra-estruturas tecnológicas de caráter estratégico. As atividades de algumas ADRs incluem, além

¹¹ Respeitadas suas particularidades, essas três circunstâncias parecem estar também presentes no atual cenário da América Latina e do Caribe.

TABELA 8.1
As Primeiras Agências de Desenvolvimento Regional na Espanha

<i>Comunidade Autónoma (região)</i>	<i>Agências de Desenvolvimento Regional</i>	<i>Ano de Constituição</i>	<i>Orçamento de 1989 (Milhões de Ptas e US\$)</i>	<i>Orçamento Anual por Habitante (Ptas e US\$)</i>	<i>Percentagem do Orçamento sobre o PIB da Comunidade Autónoma (%)</i>	<i>Percentagem do Orçamento sobre o Orçamento Global da Comunidade Autónoma (%)</i>
País Basco	Sociedade para Promoção e Reversão Industrial do País Basco (SPRI)	1981	4.112 Ptas (US\$ 32,9)	1.869 Ptas (US\$ 15)	0,140	1,075
Astúrias	Instituto de Fomento Regional de Astúrias (IFR)	1983	350 pts (US\$ 2,8)	308 Ptas (US\$ 2,5)	0,028	0,630
Comunidade Valenciana	Instituto para a Média e Pequena Indústria da Generalitat Valenciana (Impiva)**	1984	3.523 Ptas (US\$ 28,2)	932 Ptas (US\$ 7,5)	0,073	0,765
Madri	Instituto Madrileño de Desenvolvimento (Imade)	1984	3.502 Ptas (US\$ 28,0)	707 Ptas (US\$ 5,6)	0,047	1,562
Catalunha	Centro de Informação e Desenvolvimento Empresarial (Cidem)	1985	1.388 Ptas (US\$ 11,1)	227 Ptas (US\$ 1,8)	0,015	0,160
Murcia	Instituto de Fomento da Região de Murcia (IFRM)	1986	1.165 Ptas (US\$ 9,3)	1.143 Ptas (US\$ 9,1)	0,110	2,269
Andaluzia	Instituto de Fomento Andaluz (IFA)	1987	8.075 Ptas (US\$ 64,6)	1.175 Ptas (US\$ 9,4)	0,130	0,784

Fonte: *Echeverría, 1993*.

* Taxa de câmbio nos anos correspondentes: 125 pesetas (Ptas) por dólar americano (US\$).

** Instância governamental da Comunidade Autónoma.

disso, programas orientados para conseguir um maior equilíbrio territorial nas suas respectivas comunidades autônomas.

Como foi mencionado, as ADRs na Espanha são financiadas, principalmente, por fundos públicos, apesar de atuarem fora da administração pública e estarem sujeitas ao direito privado. A SPRI basca, por exemplo, é uma sociedade anônima que recebe um aporte majoritário da Fazenda Geral Basca e outros aportes menores de instituições financeiras territoriais, como as caixas de poupanças estaduais e municipais. O critério básico para dar forma jurídica às ADRs tem sido dotá-las do máximo de agilidade e operacionalidade para tomar decisões e garantir a transparência quanto ao destino dos fundos, evitando a excessiva complexidade burocrática das administrações públicas.

A qualidade do pessoal das ADRs é um fator determinante por se tratar de um trabalho no qual a transparência e a eficiência técnica, aliadas ao estilo

das relações humanas e dos contatos pessoais, devem possibilitar a geração de um alto grau de confiança entre os empresários da região, superando a suspeita e o desconhecimento mútuo que tradicionalmente existem na velha administração pública, no setor empresarial e nos demais atores sociais territoriais. Em tudo isso influem o entorno legal e institucional em que opera a ADR, os fundos de que dispõe e – de maneira bastante determinante – o entusiasmo e a lucidez com que os dirigentes políticos territoriais apóiam uma estratégia de desenvolvimento própria, baseada no fomento dos recursos endógenos, na promoção da inovação tecnológica e na maior articulação da base produtiva territorial.

Um objetivo prioritário das ADRs é o estabelecimento de relações institucionais e redes ou canais de colaboração com outros organismos e associações vinculados às suas áreas de atuação. Igualmente, por intermédio da rede territorial de agências na própria Comunidade Autônoma e no exterior, as ADRs buscam facilitar contatos, proporcionar o acesso a novas tecnologias, identificar mercados para as empresas regionais ou locais e atrair investimentos produtivos.

8.3. Órgãos de Governo e Funcionamento das Agências de Desenvolvimento Regional

A presidência das ADRs é ocupada, em geral, pelos conselhos (ministérios regionais) de economia, indústria e comércio das Comunidades Autônomas do Estado espanhol. Cabe ao presidente da ADR sua representação superior, assim como a presidência do seu conselho diretor, sendo responsável por zelar pela adequação das ações da ADR às linhas gerais da política econômica do governo regional. A representação ordinária e a administração e a gestão das ADRs ficam a cargo de um diretor geral, com o apoio de uma secretaria geral.

O conselho diretor ou de administração das ADRs está integrado por representantes do governo regional e dos diversos agentes socioeconômicos regionais, como associações empresariais, câmaras de comércio e da indústria, universidades, conselhos profissionais, partidos políticos, sindicatos e outros. Algumas ADRs contam também com um conselho assessor, como órgão de caráter consultivo, que, juntamente com os representantes do governo regional e dos agentes socioeconômicos, inclui

especialistas qualificados de conhecido prestígio nos âmbitos científico e profissional.

Uma análise do quadro de empregados das ADRs revela que seu número é razoavelmente reduzido (ver Tabela 8.2), com destaque para o trabalho qualificado. Uma relação entre a despesa de pessoal e o orçamento global das ADRs é comparativamente menor que a relação entre o gasto de pessoal no orçamento regional global (ver Tabela 8.3).

Os recursos das ADRs provêm, em grande parte, das subvenções da Comunidade Autônoma correspondente, embora elas também possam receber aportes de outras entidades públicas e privadas ou de particulares, empréstimos de instituições públicas e privadas, outros rendimentos por prestações de serviços e participação em sociedades, rendas e produtos gerados pelos bens e valores que integram seu patrimônio e recursos procedentes da emissão de obrigações ou títulos semelhantes, como é o caso da SPRI basca e do Instituto de Fomento Andaluz.

Como se observa na Tabela 8.1, em 1989, o orçamento médio anual das ADRs alcançava o equivalente a US\$ 25,3 milhões, embora o do IFA fosse de quase US\$ 65 milhões, o da SPRI basca, de US\$ 32,9 milhões e o do Impiva, de US\$ 28,2 milhões. Em 1989, o orçamento médio das sete ADRs espanholas consideradas representava 0,07% do PIB e 1% do orçamento global da Comunidade Autônoma.

TABELA 8.2
Número de Funcionários das Agências de Desenvolvimento Regional

Histórico	SPRI	IPR	Impiva	Imade	Cidem	IFRM	IFA
Número de funcionários (em 31.12.1989)	59 ^a	23 ^b	65 ^c	55 ^d	51	51 ^e	142 ^f

^a Desses, 40 eram funcionários com contrato temporário.

^b Nível superior: 16; nível médio: 2; pessoal administrativo: 5.

^c 75% do pessoal correspondem a técnicos de nível superior.

^d Nível superior com especialização: 15; nível superior licenciado: 15; nível médio: 1; administrativos e auxiliares: 24.

^e Técnicos de nível superior: 22; técnicos de nível médio: 9; administrativos e auxiliares: 20.

^f Desse, 70 trabalham na administração central e 72 nas gerências estaduais.

Fonte: Echeverría, 1993.

TABELA 8.3
Gastos com Pessoal nas Agências de Desenvolvimento Regional

Agência e Comunidade Autônoma	Orçamento Global (Em Milhões de US\$)	Despesa com Pessoal (Em Milhões de US\$)	Porcentagem sobre o Orçamento	Orçamento (Em Milhões de US\$)	Porcentagem do Gasto com Pessoal sobre Orçamento
SPRI, País Basco	32,9	2,9	8,69	3,06	34,13
IFR, Astúrias	2,8	0,6	21,35	0,45	27,38
Impiva, Valenciana	28,2	1,6	5,84	3,68	41,48
Imade, Madri	28,0	2,2	8,00	1,79	27,42
Cidem, Catalunha	11,1	1,3	11,47	6,92	29,05
IFRM, Murcia	9,3	1,0	11,15	0,41	28,28
IFA, Andaluzia	64,6	4,7	7,34	8,24	41,05

Fonte: Echeverria, 1993.

8.4. Instrumentos Utilizados pelas Agências de Desenvolvimento Regional

Os instrumentos empregados pelas ADRs dividem-se em duas grandes categorias: *financeiros* e *não-financeiros*. Através dos instrumentos não-financeiros procura-se criar o *entorno territorial inovador* adequado para adaptar os processos produtivos e as empresas já existentes à mudança tecnológica, propiciar o surgimento de empresas inovadoras, prestar serviços às MPMs e facilitar o desenvolvimento da infra-estrutura necessária na região ou nos municípios. Os instrumentos não-financeiros incluem, por sua vez, outros dois grandes grupos, segundo se orientem a prestar informações e assessoramento ou a prover infra-estrutura. Do primeiro grupo podem-se distinguir os seguintes:

- *serviços de informação* sobre aspectos substantivos da atividade empresarial, tais como:
 - tecnologias de produto ou processo;
 - gestão empresarial e tecnológica;
 - mercados e comercialização;
 - economia local e regional;
 - dotação de infra-estrutura básica e terreno industrial;
 - assistência institucional a projetos e serviços da ADRs; e

- provisão de informações a possíveis investidores nacionais ou estrangeiros.

Esses serviços de informação podem ser prestados por diferentes vias, como guichês de atendimento personalizado para empresários, acesso à base de dados, folhetos e publicações periódicas ou ocasionais, revistas e outras.

- *serviços de intermediação*, seja entre empresas regionais (ou locais) ou externas, umas com capacidade de investimento e outras com necessidade de aporte de capital ou de tecnologia de gestão ou de produto, ou entre empresas e gestores públicos regionais ou locais.
- *serviços de gestão e consultoria*, entre os quais cabe citar:
 - assessoria em gestão fiscal, financeira, contábil, orçamentária, comercialização e planejamento empresarial;
 - assessoria jurídica, organizacional e técnica;
 - acesso à base de dados de interesse empresarial; e
 - assessoria e incentivo no tocante à melhoria do controle da qualidade e à introdução de novas tecnologias de produto e processo.

Esses serviços de assessoramento estão destinados a empresas já estabelecidas ou a novos projetos. No caso de novos projetos são especialmente necessários assistência em gestão, utilização de consultores externos a baixo custo, cessão temporal de gerentes especialistas em novas iniciativas empresariais e serviços prestados pelos centros de desenvolvimento de empresas, comumente denominados “incubadoras” de empresas.

- *serviços de promoção e publicidade* tanto em nível interno como externo. No primeiro caso, os objetivos são potencializar a vinculação entre as empresas regionais ou locais, assegurar às MPMEs regionais ou locais o acesso a serviços de desenvolvimento empresarial, ativar tais serviços nas empresas territoriais e, em suma, aumentar a interdependência e as potencialidades da base empresarial e produtiva regional ou local.

No tocante à promoção externa, o papel dos serviços de promoção consiste em assegurar uma participação articulada das empresas regionais em feiras e exposições de interesse, publicar anúncios em jornais, revistas especializadas ou genéricas e estabelecer escritórios ou agentes no exterior com a

FIGURA 8.2
Instrumentos Utilizados pelas Agências de Desenvolvimento Regional

A. Instrumentos Não-Financeiros

A.1 Informação e Assessoramento

- Serviços de Informação
- Serviços de Intermediação
- Serviços de Gestão e Consultoria
- Serviços de Promoção e Publicidade
- Serviços de Pesquisa e Fomento para Introdução de Novas Tecnologias
- Serviços de Capacitação

A.2 Provisão de Infraestrutura

- Instrumentos Tradicionais
 - Parques Industriais
 - Centros Industriais
 - Melhoria do Meio Ambiente
- Novos Instrumentos
 - Institutos Tecnológicos
 - Parques Tecnológicos
 - Centros de Empresas e Inovação

B. Instrumentos Financeiros

- Subvenções
- Empréstimos ou Créditos
- Subsídios com Juros Preferenciais
- Concessão de Garantias e Avais a PMEs
- Participação no Capital
 - Empréstimos Participativos
 - Capital de Risco

finalidade de divulgar os atrativos e as vantagens da região para atrair investimentos privados e impulsionar as exportações regionais.

- *serviços de pesquisa e fomento para a introdução de novas tecnologias*, compreendendo:
 - pesquisas sobre o desenvolvimento econômico da região, estudos específicos, formulação de estratégias de desenvolvimento a médio e longo prazos e identificação de novas oportunidades e desafios para as empresas regionais ou locais; e
 - atividades voltadas para fomentar a incorporação de novas técnicas em processos produtivos e produtos, entre as quais cabe citar o financiamento de estudos de diagnósticos sobre as necessidades de investimento em novas tecnologias, análise de viabilidade, difusão e formação nessa área.
- *serviços de capacitação empresarial*, de utilização de novas técnicas e equipamentos e assessoria tecnológica

Dentre os instrumentos não-financeiros contam-se também os relacionados com a *provisão de infra-estrutura*, seja mediante instrumentos *tradicionais* ou *novos*. Dentre os instrumentos tradicionais cabe mencionar as ações orientadas para a criação de pólos e centros industriais e para a melhoria do meio ambiente. A criação de pólos industriais pode incluir a oferta de terrenos e infra-estrutura a baixo custo (para aluguel ou compra) e o acesso a serviços comuns (sistema de comunicação, assessoria contábil e empresarial, salas de reunião e sedes provisórias para novas iniciativas empresariais, gestão comum de comercialização e outros), ou seja, tudo o que é necessário para apoiar a criação de empresas e empresários regionais ou locais. A relação de novos instrumentos vinculados à provisão de infra-estrutura inclui os institutos tecnológicos setoriais, os parques tecnológicos e os centros de inovação empresarial.

Os *institutos tecnológicos* setoriais geralmente se configuram como associações de empresas regionais, às vezes de forma articulada com entidades de consultoria e capacitação em P&D, e têm por objetivo a pesquisa e a prestação de alguns serviços avançados de apoio à produção nos setores específicos do perfil produtivo territorial. Assim, são formados os institutos tecnológicos do calçado, do móvel, da cerâmica ou outros, que prestam

serviços a seus associados em termos de assessoramento técnico, pesquisa aplicada e desenvolvimento tecnológico concreto no seu setor, difusão de normas técnicas e de certificação, controle da qualidade, desenho industrial e inclusive capacitação de mão-de-obra específica para o setor.

O financiamento de tais institutos é, com freqüência, misto. Os associados (empresários privados do setor correspondente) depositam uma parte das quotas e a outra parte é custeada com fundos públicos regionais ou locais. Desse modo, concentram-se recursos técnicos que permitem às MPMEs regionais ou locais conhecer as possibilidades efetivas de inovação tecnológica em seu campo específico de produção. Elas também recebem informações sobre as tendências dos mercados pertinentes, as possibilidades de subcontratação de empresas vinculadas ao setor (bolsa de subcontratação) ou as possibilidades de cooperação estratégica interempresarial.

Os *parques tecnológicos* são infra-estruturas avançadas cujo propósito é acolher entidades de consultoria ou de capacitação tecnológica, laboratórios científicos ou empresas (locais ou externas) que realizam atividades de pesquisa aplicada ou de P&D ou que utilizam ou desenvolvam novas tecnologias. A idéia é concentrar as atividades geradoras de inovações a fim de criar relações sinérgicas que multipliquem a difusão e a adaptação de tecnologias aplicáveis na região.

Nessas condições, tais empresas colaboram com universidades e centros de pesquisa, o que facilita os contatos e as vinculações entre empresários e pesquisadores no território. Para tornar atrativo esse trabalho de produção, adaptação e difusão territorial de conhecimentos, os parques tecnológicos costumam ser localizados num entorno de alta qualidade ambiental, onde se dá especial atenção à imagem territorial, aos projetos das edificações, às normas que regulam sua ocupação, à disponibilidade de serviços gerais comuns e, até, à presença de alguns institutos tecnológicos setoriais ou centros de inovação empresarial.

Os *centros de inovação empresarial* atuam como incubadoras de empresas, o que significa que identificam, selecionam e promovem novos projetos empresariais. Para tanto, colocam à disposição locais e serviços administrativos, orientam e prestam uma assistência específica à criação de empresas, atividade que supõe, de fato, uma transferência de tecnologias produ-

tivas e de gestão. Sua finalidade é facilitar, desde os primeiros passos, a materialização de novos projetos produtivos, convertendo as boas idéias de negócios em atividades empresariais viáveis para ajudar, assim, o surgimento de empresários inovadores no âmbito regional ou local.

Na União Européia existe uma rede de Centros de Empresas e Inovação (CEI), que apóia esse tipo de iniciativa de política econômica regional de cada Estado-membro. Tal rede facilita pontos de encontro para projetos empresariais e programas específicos que fornecem informações sobre experiências, atividades e oportunidades de formação de empresas mistas ou compartilhadas.

Finalmente, cabe citar os *instrumentos financeiros*, isto é, subvenções, empréstimos ou créditos, subsídios às taxas de juros, concessão de garantias ou avais bancários e forma de participação no capital, seja mediante empréstimo ou sob a modalidade de capital de risco.

As *subvenções* podem cobrir uma parte do custo do investimento, da formação de recursos humanos, da realocação territorial e outros. Os *empréstimos* e os *créditos* com taxas de juros preferenciais, assim como as *taxas de juros subsidiadas* costumam ser concedidos, basicamente, para financiar capital fixo (prédios, instalações, maquinaria) mais do que para financiar capital de giro.

Além de fazer referência às *sociedades de garantia* e *avais* para as PMEs da região, é interessante citar as *participações no capital* de empresas – empresas de participação –, que assumem diversas formas. Uma delas é a participação de recursos públicos em setores que enfrentam dificuldades e são considerados estratégicos do ponto de vista regional ou local. Outra corresponde à modalidade de *capital de risco* e consiste numa participação temporária (em geral, minoritária) de capitais públicos na empresa recém-criada para compartilhar os riscos e os eventuais benefícios ou perdas.

Na realidade, a distinção entre medidas diretas ou eminentemente financeiras e medidas indiretas ou não-financeiras nem sempre é inequívoca já que, de um ou de outro modo, todas costumam implicar em aportes financeiros. Para maior clareza, aqui se entende por instrumento financeiro o que permite, de forma direta e imediata, subsidiar um fluxo de capital a

uma empresa com a finalidade de financiar um investimento em ativo fixo ou circulante. A maior parte desses aportes, normalmente de caráter temporário, costuma ser reservada para ajudar setores (ou atividades) restritos que enfrentam dificuldades para se adaptar às mudanças provocadas pela reestruturação econômica internacional, buscando sua reconversão como unidades produtivas mais eficientes e competitivas.

Além desse objetivo geral, os incentivos financeiros perseguem outros objetivos mais específicos, que visam impulsionar as atividades de P&D, as exportações regionais, a capacitação profissional, a obtenção de economias de energia ou de matérias-primas, a adoção de medidas contra a contaminação ambiental e a ajuda às PMEs, entre outros.

Como se pode ver, todo esse conjunto de instrumentos financeiros e não-financeiros responde a um desenho e a uma lógica de desenvolvimento endógeno, cuja atenção prioritária está voltada para a introdução de inovações tecnológicas e organizacionais substantivas na base produtiva e empresarial regional, a fim de possibilitar uma difusão mais ampla do crescimento econômico e maior geração de emprego, assim como um fortalecimento da economia e da sociedade locais, que conduzam, em suma, a uma melhoria das condições de vida da população.

9. Fomento Produtivo Municipal e Gestão do Desenvolvimento Econômico Local

A partir da análise das experiências mais bem-sucedidas de desenvolvimento local no contexto internacional, este capítulo trata de apresentar as principais linhas de atuação para o fomento produtivo e o fortalecimento do desenvolvimento empresarial territorial, do ponto de vista da gestão municipal. Trata-se, em última análise, de responder à pergunta: O que podem fazer os diferentes municípios latino-americanos e caribenhos para o fortalecimento da base empresarial e do desenvolvimento econômico local? Em outras palavras, isso quer dizer:

- identificar os instrumentos específicos que os municípios podem utilizar em apoio às MPMEs locais, buscando detectar suas dificuldades no âmbito territorial;
- conhecer o papel que as administrações locais,¹² em geral, e os municípios, em particular, podem desempenhar como agentes coadjuvantes da atividade econômica no âmbito em que as MPMEs desenvolvem suas atividades;¹³ e
- avançar no processo de racionalização e coordenação das ações dos distintos níveis da administração em favor das MPMEs.

Definitivamente, pretende-se transmitir às administrações locais a importância de sua atuação na criação e no desenvolvimento das MPMEs em seus âmbitos territoriais, ao mesmo tempo em que se tenta estimulá-las a adotar atitudes pró-ativas, favorecedoras das atividades empresariais, na medida em que contribuem seguramente para o desenvolvimento social, o crescimento econômico e a criação de empregos.

Este capítulo resume alguns trabalhos realizados pelo Instituto de Pequena e Média Empresa Industrial (Impi) da Espanha, a saber, *Iniciativa PYME de*

¹² Com a expressão genérica *administrações locais*, refiro-me aos diferentes níveis subnacionais da administração pública, isto é, municipal, estadual e regional.

¹³ Note-se que a delimitação político-administrativa territorial não coincide necessariamente com o âmbito econômico de desenvolvimento dos *clusters* ou sistemas locais de empresas.

desarrollo industrial, 1994/99 e Apoio a la iniciativa PYME de desarrollo industrial desde el ambito local. Deste último trabalho existe um documento de síntese, conclusões e recomendações intitulado *Impulso ao fortalecimento de las PYMEs desde los ayuntamientos españoles*, que é utilizado de forma extensiva, embora a ele se incorporem reflexões próprias, derivadas das missões técnicas realizadas pelo autor em diferentes países da América Latina e do Caribe nesses anos.

Desse modo, o capítulo começa ressaltando a importância das administrações locais para o fomento produtivo e empresarial, destacando em seguida as principais dificuldades enfrentadas pelas MPMs territoriais, a fim de mostrar suas necessidades. Depois, reforça-se a necessidade de uma coordenação entre os diferentes níveis territoriais das administrações públicas e da criação da institucionalidade apropriada ao desenvolvimento econômico local, para concluir com as novas competências das administrações locais, ressaltando a importância de incluir, nas estratégias nacionais de desenvolvimento, as políticas de fomento econômico local.

9.1. A Importância das Administrações Locais para o Fomento Produtivo e Empresarial

Como foi destacado, a política de desenvolvimento econômico territorial incorporou novos posicionamentos estratégicos e está transitando das iniciativas anteriores, orientadas para o desenvolvimento polarizado e o estabelecimento de incentivos ao investimento externo, para outras estratégias baseadas em um melhor aproveitamento dos recursos endógenos dos diferentes territórios, sem que isso exclua a atração de investimentos externos.

Hoje em dia reconhece-se que a atração de investimentos externos é apenas uma das linhas possíveis dentro de uma estratégia de desenvolvimento econômico local articulada por diferentes atores sociais territoriais. Busca-se assim um tipo de desenvolvimento mais “difuso”, isto é, capaz de estender, da melhor maneira, o progresso técnico e as inovações gerenciais à totalidade do tecido produtivo e empresarial dos diferentes territórios, a fim de que isso possa contribuir para maior geração de emprego produtivo e renda e para um tipo de crescimento econômico mais equitativo, em termos sociais e territoriais, e mais ambientalmente sustentável.

Essa nova orientação do desenvolvimento econômico territorial baseia-se numa concepção mais horizontal, cujos objetivos tratam de assegurar a introdução dos componentes de inovação, qualidade e flexibilidade requeridos pelas atividades produtivas e empresariais territoriais, tratando de utilizar conjuntamente os recursos locais e externos mediante uma mobilização social no território, a fim de construir a institucionalidade (isto é, regras de jogo, normatização, políticas, organizações e padrões de condutas locais) para o desenvolvimento econômico local. Por isso se requer também uma concepção integrada, e não apenas vertical e setorial, das políticas de desenvolvimento, para ressaltar a necessária adaptação e a integração dessas políticas às especificidades territoriais e às finalidades do desenvolvimento local.

Em outras palavras, a partir dessa nova perspectiva define-se um conjunto eficiente de políticas, as quais não podem ser resultado de um desenho centralista, já que se trata de adequar a organização e a gestão estatal preexistentes e de recriá-las numa configuração organizacional e institucional descentralizada, que resgate o papel principal dos diferentes territórios e estabeleça, entre os distintos atores sociais locais, os novos instrumentos de fomento produtivo e territorial e de geração de emprego e renda, a fim de conseguir, dessa forma, melhores condições de vida para a comunidade. A gestão dessa nova estratégia é conduzida por organizações de caráter intermediário, negociadas entre diferentes agentes locais, as quais servem como catalisadoras e coordenadoras das ações dos diferentes níveis territoriais da administração pública.

Finalmente, na nova estratégia de desenvolvimento territorial, os principais agentes já não são unicamente a administração central do Estado e as grandes empresas, mas sim os diversos níveis territoriais das administrações públicas, as organizações intermediárias de desenvolvimento local negociadas pelos diferentes atores sociais territoriais, as MPMEs e a sociedade civil organizada localmente.

A importância das MPMEs é crucial para a difusão territorial do crescimento econômico, para o emprego e para a renda de amplas camadas da população. Sua relevância não pode ser medida unicamente por seu aporte em termos de valor agregado bruto à produção estatal, já que sua abrangência territorial permite estruturar o meio social e econômico precisamen-

te por sua capacidade de gerar emprego e renda. Não obstante, as administrações, em geral inclinadas pela visão centralista e concentradora do desenvolvimento, dedicam relativamente poucos esforços à indagação sobre a natureza dos diferentes sistemas produtivos locais, os quais, para subsistir hoje em dia, se encontram diante de importantes exigências de inovações tecnológicas e organizacional.

Em geral, supõe-se que esses sistemas produtivos locais devam-se juntar de forma eficiente às grandes empresas com vocação exportadora, a fim de integrarem-se ao “núcleo eficiente” da economia. Porém, a eficiência produtiva não pode ser reservada unicamente às atividades vinculadas aos setores externos, mas constitui uma exigência a todas as atividades produtivas, sejam orientadas para mercados externos ou locais.

As MPMEs mostraram, nos diferentes países desenvolvidos, uma capacidade extraordinária para incorporar as inovações tecnológicas e organizacionais, quando a oferta de serviços de desenvolvimento empresarial e as infra-estruturas básicas apropriadas tornam-se acessíveis territorialmente a essas firmas. Sua maior flexibilidade ou adaptabilidade às constantes mudanças dotam essas empresas de algumas vantagens frente às grandes.

Da mesma forma, no processo de construção dos *entornos* locais mais apropriados ao fomento produtivo e empresarial, as administrações locais são decisivas, já que podem estimular a criação de condições que promovam as iniciativas de desenvolvimento econômico local e a criação de emprego produtivo. Essa nova função das administrações locais ainda pouco desenvolvida na América Latina e no Caribe não se esgota com o atendimento da demanda dos cidadãos, uma vez que é necessário ampliar essa perspectiva com o atendimento da problemática das atividades produtivas e empresariais locais, em especial das MPMEs, como parte mais ampla, vulnerável e frágil do tecido empresarial local. Isso implica incorporar na *gestão municipal* novas capacidades relevantes tais como:

- atenção primordial aos problemas específicos do tecido empresarial local e à elaboração de uma estratégia de fomento econômico local;
- aplicação de uma capacidade operacional flexível e articulada com diferentes atores sociais territoriais, a fim de dar respostas adequadas em nível local; e

- coordenação eficiente das ações dos diferentes níveis territoriais e institucionais da administração pública.

Em síntese, as administrações locais devem superar seu papel tradicional como fornecedoras de serviços básicos, complementando tais funções com essas de favorecer a criação de *entornos territoriais inovadores* a fim de contribuir para o desenvolvimento de empresas e atividades produtivas dinâmicas e para a difusão de uma cultura local de desenvolvimento.

Para as empresas de pequeno porte é vital dispor, no território, de ofertas das economias externas que permitam o acesso aos serviços de informação, capacitação empresarial e tecnológica, inovação de produtos e processos produtivos, cooperação empresarial, acesso ao crédito etc., que constituem hoje em dia elementos “intangíveis”, decisivos para aumentar a eficiência produtiva e a competitividade empresarial.

9.2. Dificuldade das MPMEs: A Demanda Subjacente da Base Econômica Local

A pequena produção padece, em geral, de problemas nos âmbitos do financiamento, da tecnologia, dos recursos humanos, da comercialização, da diferenciação do produto e da cooperação empresarial.

No tocante ao financiamento, há que se destacar a insuficiência de recursos próprios, a dificuldade de acesso às linhas de crédito de médio e longo prazos e a debilidade no poder de negociação como elementos limitantes da atividade das MPMEs. Dadas as limitações financeiras resultantes do tipo de propriedade, as MPMEs precisam de maiores recursos externos do que a grande empresa. Por isso tais empresas têm mais dificuldade de acesso ao crédito, e, ainda, enfrentam taxas de juros mais elevadas e prazos de amortização mais curtos. Da mesma forma, a isso soma-se a dificuldade para prover as garantias patrimoniais tradicionalmente solicitadas pelo sistema financeiro, o que configura um quadro claramente adverso a esse tipo de empresa. Conseqüentemente, tudo isso provoca um baixo estímulo ao investimento produtivo interno e o aproveitamento inferior do potencial de criação de empregos.

A escassa tecnologia incorporada nos processos produtivos e as dificuldades de assimilação dos conhecimentos técnicos disponíveis, juntamente com a reduzida capacidade de gestão empresarial e tecnológica, prejudicam igualmente a produtividade das MPMEs, em comparação com as grandes empresas, as quais têm mais recursos e possibilidades de acesso a esse tipo de serviço de desenvolvimento empresarial.

Nesse sentido, há que se ressaltar também a baixa qualificação dos recursos humanos, que impede o aproveitamento das vantagens tecnológicas e organizacionais, e a escassa orientação da pesquisa para o desenvolvimento e a oferta de serviços tecnológicos para a problemática das MPMEs. Tudo isso repercute negativamente sobre os níveis de eficiência produtiva e competitividade das empresas de pequeno porte perante as grandes.

Apesar desse entorno “pouco amigável” às MPMEs, essas empresas costumam mostrar, em muitos países, um comportamento econômico dinâmico e uma expressiva capacidade no tocante à geração de empregos. Tal desempenho deve-se à sua capacidade de adaptação ou flexibilidade ante às mudanças incessantes da demanda, em razão de seus reduzidos custos fixos e de sua proximidade do consumidor, assim como dos menores custos unitários trabalhistas e do reduzido conflito trabalhista. As MPMEs têm também grandes limitações à distribuição e à promoção e ao projeto de seus produtos, razão pela qual centram suas atividades em mercados locais, mostrando por isso uma escassa tradição exportadora.

Para superar essas dificuldades, é preciso recorrer à cooperação entre empresas ou estabelecer um processo de articulação entre os diversos atores sociais e empresas locais e entidades comerciantes de produtos. Em torno dessa temática, as administrações locais podem desempenhar um importante papel como catalisadoras. Por outro lado, dada a maior proximidade das MPMEs em relação ao consumidor, esse tipo de empresa encontra-se em melhores condições para captar adequadamente os componentes de diferenciação dos produtos frente à adversidade da demanda, conseguindo desse modo uma informação substantiva em um tipo de produção flexível, isto é, não baseada na produção em massa, mas em elementos de diferenciação produtiva.

Em geral, a prática habitual das MPMEs baseia-se mais na desconfiança do competidor local do que na possível colaboração para a busca conjunta dos

serviços necessários que, sozinhas, essas empresas não conseguem gerar, tais como serviços de informação sobre mercados ou tecnologia, capacitação empresarial e comercialização conjunta. As MPMEs possuem, ainda, a dificuldade de sua escassa tradição na cooperação entre empresas, obrigando-as a realizar ações voltadas para a busca de uma articulação estratégica entre atores públicos e privados no território. Também nesse aspecto, as administrações locais podem desempenhar uma função motivadora fundamental.

Os déficits de competitividade das MPMEs não estão, pois, relacionados unicamente com suas dificuldades financeiras, mas também com a baixa qualidade e o *design* de seus produtos e processos produtivos, a reduzida capacidade de gestão empresarial e tecnológica, a deficiente comercialização de produtos e a limitada prática de cooperação industrial, entre outros aspectos substantivos. Diante disso, a questão é saber se é viável conseguir, territorialmente, o acesso a recursos financeiros, ainda que pagando preços de usura por isso e sabendo que, normalmente, a oferta do restante dos serviços avançados de desenvolvimento empresarial não costuma ser encontrada nos diferentes âmbitos territoriais.

9.3. A Coordenação entre os Diferentes Níveis das Administrações Públicas e a Criação de Institucionalidade para o Desenvolvimento Econômico Local

Além do que foi dito, é preciso destacar a fragmentação e a falta de coordenação das diferentes iniciativas públicas de fomento produtivo, devido à baixa coordenação existente entre administrações públicas distintas. Esse fato, embora não seja em si imputável às MPMEs, acaba incidindo também de forma negativa sobre elas, ao mesmo tempo em que perpetuam uma situação de desencontro (e, às vezes, de hostilidade) entre os diferentes atores locais. Por exemplo, responsáveis municipais que são vistos pelos empresários locais como simples arrecadadores de taxas ou tributos ou gestores municipais que consideram a problemática dos pequenos empresários locais como sendo alheia aos problemas do município. Tudo isso se completa com a freqüente indiferença existente entre empresários e universidades ou com a limitada prática de articulação entre sindicatos e empresários, proporcionando, em síntese, um cenário de escassa vinculação entre as necessidades do sistema produtivo local, de um lado, e os recursos de educação, C&T, P&D e capacitação de recursos humanos, de outro.

Em certas ocasiões, o número de instrumentos de fomento produtivo existente em alguns países da América Latina é amplo, mas seu desenho centralista e setorial reduz, de maneira drástica, suas possibilidades e sua capacidade de incidência real e, às vezes, nem sequer logra uma adequada difusão entre a maioria das MPMEs locais, ao não se adaptar à diferente situação e à problemática concreta de tais empresas nos distintos territórios. Igualmente, a gestão desses instrumentos de fomento torna-se bastante complexa e onerosa ao depender de um número disperso de “caixinhas” (educação, trabalho, agricultura, indústria etc.), dificultando ainda mais seu acesso pelas MPMEs locais. Desse modo, a existência de instrumentos de fomento produtivo não é suficiente para unir e impulsionar a transformação produtiva do tecido local de empresas, já que é preciso algo qualitativamente diferente, como a criação de institucionalidade apropriada para o desenvolvimento econômico territorial.

Como já foi dito, a criação de institucionalidade não se refere unicamente às organizações, mas inclui o estabelecimento de normatizações, políticas, regras de jogo e padrões de conduta entre os atores territoriais, tudo o que ressalta o componente de articulação estratégica entre esses atores e a importância dos elementos socioculturais em favor da criatividade e da inovação produtivas.

9.4. A Oferta Territorial de Fatores Facilitadores do Desenvolvimento Econômico Local

O processo de desenvolvimento econômico local está condicionado por uma série de fatores, como a disponibilidade em recursos naturais e características ambientais específicas, a qualidade dos recursos humanos, o acesso às fontes de financiamentos, a disponibilidade de informações sobre produtos, processos produtivos e mercados correspondentes ao perfil produtivo territorial, a existência de uma cultura local favorável à atividade empreendedora etc. Todos esses traços característicos da *oferta territorial* ou do entorno inovador podem ser construídos ou, em outros termos, o território pode ser “acondicionado” com tais fatores. Para tanto é importante o modo pelo qual a *gestão municipal* incorpora a lógica da promoção econômica local.

FIGURA 9.1
A Iniciativa PME de Desenvolvimento Industrial na Espanha

A *Iniciativa PME de Desenvolvimento Industrial* constitui uma prática de trabalho e um modelo de gestão no que se refere à concepção e à implantação de uma política para as PMEs. A coordenação de ações administrativas, a racionalização em escala nacional e a gestão descentralizada dos programas públicos de apoio à PME e a implantação de redes de fornecedores de serviços para as PMEs configuram uma maneira de fazer política industrial que, se bem materializada atualmente nos âmbitos de informação empresarial, serviços tecnológicos, cooperação, serviços financeiros e de apoio ao produto industrial, é suscetível de ser aplicada a qualquer programa público dirigido às PMEs.

A iniciativa PME pretende coordenar as ações da administração geral do Estado, através do Ministério da Indústria e Energia e das Comunidades Autônomas (regiões).

Os Programas incluídos nessa iniciativa são os seguintes:

- *Programa de Apoio à Cooperação Empresarial*, cujo objetivo é favorecer a cooperação entre empresas nacionais ou com empresas estrangeiras, a fim de beneficiar sua competitividade, reduzindo riscos ou compartilhando custos. Nesse sentido, o programa engloba o desenvolvimento de negócios empresariais de caráter produtivo, comercial, tecnológico ou de investimento conjunto em capital.
- *Programa de Apoio à Promoção de Serviços de Informação Empresarial*, o qual propõe a criação de uma rede de serviços de informação empresarial constituída, fundamentalmente, pela integração e a capacitação técnica de unidades territoriais que oferecem serviços de informação relevantes às PMEs, incluindo informações básicas e especializadas e assessoramento personalizado, além de acesso às bases de dados empresariais.
- *Programa de Apoio ao Produto Industrial*, cujo objetivo principal é conseguir a incorporação, o desenvolvimento e a integração das tecnologias e desenhos às atividades empresariais, a fim de aumentar

(Continua)

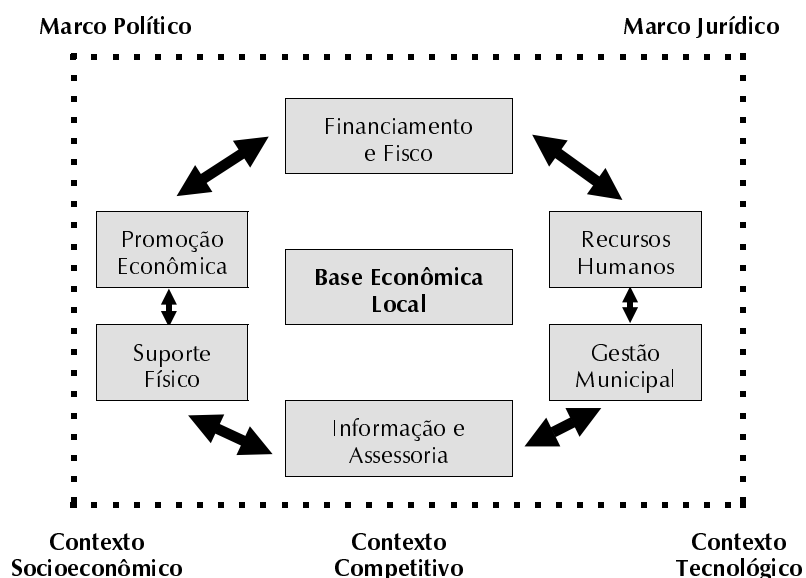
- a oferta solvente de serviços de desenho industrial, adaptados às necessidades da demanda empresarial.
- *Programa de Apoio ao Financiamento*, que busca baratear o acesso das PMEs às diversas fontes de financiamento, facilitando a realização de investimentos e melhorando a estrutura econômico-financeira desse tipo de empresa. Nesse sentido, o programa contempla três campos não cobertos pelo sistema financeiro: os empréstimos avaliados para investimento, a promoção de empréstimos participativos e os empréstimos para reestruturação financeira.
- *Programa de Apoio às Redes Territoriais e de Organismos Intermediários*, cujo objetivo é potencializar a constituição e o desenvolvimento de redes interterritoriais de organismos com implantação nas Comunidades Autônomas que, atuando de forma coordenada, favoreçam o desenvolvimento do tecido industrial nas suas respectivas zonas de influência. As redes contempladas em princípio por esse programa são as redes de organismos intermediários de caráter tecnológico e financeiro.

Fonte: Impi, 1995.

O Esquema 9.1 apresenta a oferta territorial de fatores impulsionadores ou facilitadores do desenvolvimento econômico local, ordenados em seis grupos relativos a suporte físico, informação e assessoramento, promoção econômica, gestão municipal, financiamento e fisco e recursos humanos. Tal oferta territorial encontra-se delimitada, por sua vez, por outro conjunto de elementos contextuais mais gerais, referentes aos âmbitos político, jurídico, socioeconômico, tecnológico e competitivo. Sobre esses traços do contexto mais geral, as possibilidades de incidir diretamente a partir do local aparecem mais distantes e limitadas. Daí caracterizá-los, às vezes, como fatores exógenos.¹⁴

¹⁴ Na minha opinião, é preferível evitar a denominação 'exógenos', na medida em que alguns desses fatores, ao se refletirem na dimensão local ou, ainda, serem aspectos gerais a terem em conta essa mesma dimensão, também são fatores pertinentes (ou 'internos') à estratégia de desenvolvimento econômico local.

ESQUEMA 9.1
Fatores Característicos do Desenvolvimento Econômico Local



Fonte: Impi (1995).

No que se refere ao marco político, cabe mencionar as tendências predominantes no entorno sociopolítico nacional e internacional, a crise do Estado assistencial, a hegemonia do paradigma neoliberal, a natureza e os conteúdos dos processos de descentralização, as mudanças nos valores socioculturais induzidos pelos principais meios de comunicação etc. Da mesma forma, o marco jurídico concreto condiciona o conjunto de ações e relações entre os diferentes atores, seja nos âmbitos trabalhista, social, mercantil, civil, administrativo etc.

Finalmente, no tocante aos aspectos tecnológico, econômico e competitivo, destacam-se alguns dados que devem ser levados em conta por qualquer iniciativa empresarial ou produtiva:

- caráter contínuo e acelerado da inovação tecnológica;
- redução do ciclo de vida dos produtos e dos processos produtivos;
- maior flexibilidade dos sistemas produtivos e dos mercados de trabalho;

- transcendência da informação e das comunicações;
- contribuição decisiva do conhecimento e, portanto, dos recursos humanos, como fonte principal de vantagens competitivas dinâmicas;
- aumento das exigências de produtividade e competitividade em cenários muito mais abertos à concorrência externa;
- importância da diferenciação produtiva e da segmentação da demanda e dos mercados;
- avaliação dos impactos ambientais causados pelo desenvolvimento;
- articulação em torno de alianças de cooperação interempresarial e do funcionamento em redes para viabilizar o acesso a elementos decisivos da atividade produtiva;
- formação de blocos econômicos e freqüente adoção do neoprotecionismo como forma de enfrentar as grandes exigências da globalização econômica;
- avanço da internacionalização dos mercados e desregulação financeira; e
- importância crescente do controle dos déficits públicos.

Como vimos, esses traços do contexto geral são elementos condicionantes mais do que fatores “exógenos”. Por isso é mais apropriado tratá-los como “dados” do problema local, já que muitos deles também são elementos que devem guiar a própria estratégia de desenvolvimento e, como tal, são aspectos internos (não exógenos) do problema.

Entre os elementos integrantes do *suporte físico* cabe citar: adequadas infra-estruturas básicas (água, rede viária e de telecomunicações, energia, tratamento de lixo etc.); a oferta do solo industrial e comercial; os equipamentos de habitação, serviços básicos, cultura, esporte e lazer, que contribuam para melhorar a qualidade de vida da população local etc.

Com relação à *informação e assessoramento*, destacam-se: a existência de os organismos intermediários ou serviços municipais especializados no fomento produtivo; os centros tecnológicos e de P&D que permitem o aproveitamento, por parte das MPMEs locais, dos avanços científicos e tecnológicos; a assessoria técnica a projetos de comercialização; o acesso a redes e bases de dados de interesse empresarial etc.

A *promoção econômica* inclui a ordenação de atividades econômicas no território; a elaboração de planos territoriais; a existência de linhas de ação

para a diversificação da base econômica local; os levantamentos de oportunidades e recursos potenciais; a coleta de informações estatísticas socioeconômicas em nível local; a promoção da imagem do território e de seus produtos; e o impulso da parceria em nível empresarial e entre os municípios etc.

FIGURA 9.2
Organismos Intermediários para o Fomento Econômico Local na Espanha

Os organismos intermediários contemplados pela Iniciativa PME referem-se às:

- organizações públicas, semipúblicas ou privadas, sem fins lucrativos, que prestam apoio às PMEs mediante a realização de programas comuns de assistência ou a oferta de serviços que potencializem o caráter inovador ou contribuam para melhorar a estrutura financeira das empresas;
- organizações com fins lucrativos e maior participação de capital público que cumprem as finalidades explicitadas anteriormente; e
- instituições financeiras, excluídas as de crédito, que desenvolvem ações contempladas nos programas de apoio financeiro estabelecidos na própria Iniciativa PME, e entidades cujo objeto social contempla a concessão de empréstimos participativos às PMEs ou a tomada de decisão em operações de capital de risco.

Uma *gestão municipal* adequada deve facilitar igualmente a cooperação eficiente entre os diferentes níveis das administrações públicas, tanto horizontalmente (dentro do próprio município e com diferentes atores sociais locais) como verticalmente, isto é, entre os distintos entes administrativos que constituem a organização territorial do Estado. Essa mesma capacidade gestora deve-se refletir também em um eficiente serviço ao cidadão, resolvendo com rapidez os processos e trâmites administrativos que envolvam o município e mostrando efetiva capacidade para captar e aplicar com eficácia os recursos destinados ao desenvolvimento econômico local. A integração de serviços municipais, a eliminação de barreiras burocráticas e a melhoria da comunicação com o cidadão são elementos definidores dos

atrativos que um município determinado pode oferecer para a localização de atividades empresariais em seu território [Impi (1995)].

A existência de incentivos ao investimento e à criação de empregos, bem como a criação de organismos públicos de apoio financeiro às MPMEs locais, como sociedades de aval e de garantia recíproca, sociedade de capital de risco ou capital inicial, são vitais para o desenvolvimento de uma base econômica local.

Finalmente, a disponibilidade e a suficiência de *recursos humanos* com um nível adequado de capacitação e formação, a existência de uma oferta educacional ampla e de qualidade adequada ao mercado de trabalho local, os mecanismos de inserção e acompanhamento trabalhista, a transparência do mercado de trabalho, a existência de liderança e capacidade empreendedora, a capacitação empresarial e tecnológica etc. são elementos que contribuem favoravelmente para criar uma oferta atrativa para a geração de atividades econômicas.

O Esquema 9.2 contém um conjunto de componentes e requisitos necessários à construção e à coordenação da oferta territorial apropriada para a modernização da base econômica local. São apresentadas as ações executadas nas “melhores práticas”, com a finalidade de dispor de uma relação com que se efetuem os correspondentes contrastes, ou melhor, para sugerir idéias. O conjunto de fatores dessa oferta territorial, sua qualidade e o acesso a eles por parte das MPMEs locais são decisivos para garantir as exigências de modernização do tecido produtivo e empresarial existentes nos diferentes territórios de um determinado país. Sem a criação desses fatores territoriais, será difícil atender à demanda subjacente da base econômica local e, sem isso, os efeitos da difusão do crescimento econômico, emprego e renda, continuarão sendo limitados e desigualmente distribuídos nos territórios de uma economia nacional.

ESQUEMA 9.2
Componentes e Requisitos do Sistema Funcional Local

<i>1. Suporte Físico</i>	<i>2. Promoção Econômica</i>	<i>3. Financiamento e Fisco</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Infra-Estruturas Básicas (água, energia, tratamento de resíduos sólidos) • Infra-Estrutura de Transporte, Telecomunicações e Logística • Solo Produtivo, Industrial e Comercial • Incubadoras de Empresas e Centros de Inovação Empresarial • Infra-Estrutura Comercial (mercados, centros de feiras e exposições) • Infra-Estrutura para Proteção e Recuperação Ambiental • Regulação Eficiente do Trânsito Urbano • Infra-Estrutura de Habitação e Urbanismo • Equipamentos Culturais e Esportivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de Planos Estratégicos Municipais ou Regionais • Elaboração de Estatísticas Socioeconômicas Locais • Estudo da Diversificação da Base Econômica Local • Levantamento de Oportunidades Empresariais Locais • Promoção do Associativismo e da Cooperação Empresarial em Nível Local • Criação de Associações Locais de Cooperação Empresarial • Promoção Econômica do Município ou Território • Promoção Conjunta do Território (Imagem) e dos Produtos Locais 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos Específicos ao Investimento e ao Emprego em Nível Local • Adequação do Fisco Municipal à Promoção do Desenvolvimento Local • Existência de Instrumentos Financeiros de Apoio às PMEs ou Produtos Inovadores • Participação, Difusão e Promoção de Organismos Públicos de Apoio Financeiro (sociedades de garantia recíproca, de empréstimo participativo, de capital de risco e de capital inicial)
<i>4. Informação e Assessoria</i>	<i>5. Gestão Municipal</i>	<i>6. Recursos Humanos</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Organismos Especializados no Apoio Técnico às MPMEs Locais • Acesso a Fontes de Inovação e P&D • Existência de Centros Tecnológicos e de Pesquisa • Organismos Especializados em Consultoria Empresarial • Redes de Organismos de Informação e Assessoria Técnica a Empresas • Serviços Municipais de Informação Empresarial às MPMEs 	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de Liderança do Processo de Desenvolvimento Local • Geração de Espaços de Cooperação Público-Privados • Existência de uma Agência de Desenvolvimento Local Articulada entre os Diferentes Agentes Locais • Eficiência e Desburocratização Administrativa na Gestão Municipal • Experiência Municipal na Gestão de Recursos • Eficiente Prestação de Serviços Municipais em Colaboração com o Setor Privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Existência e Disponibilidade de Recursos Humanos Qualificados segundo as Necessidades do Desenvolvimento Local • Diagnóstico e Levantamento do Mercado de Trabalho Local • Bolsas de Trabalho e Bases de Dados sobre Recursos Humanos Locais • Bases de Dados Educacionais e Acompanhamento de Desempenhos Profissionais após as Atividades de Capacitação • Serviço de Orientação e Inserção no Trabalho • Fomento ao Trabalho Autônomo, ao Empresariado e ao Cooperativismo • Aproximação entre MPMEs e Centros de Capacitação • Criação de Centros de Formação em Novas Tecnologias

9.5. As Novas Competências das Administrações Locais e a Importância de Incorporar as Políticas de Fomento Econômico Local às Estratégias Nacionais de Desenvolvimento

A partir de uma nova concepção da organização territorial do Estado, as administrações locais são entes básicos que podem facilitar a adequada dotação de infra-estruturas e prestação de serviços básicos aos cidadãos e às empresas de seu âmbito territorial, a fim de impulsionar maior desenvolvimento econômico local. Essa visão integral das funções das administrações locais e do desenvolvimento econômico permite transcender o velho receituário municipal (“preso” apenas ao básico da prestação de serviços urbanos e sociais), ao reconhecer que a gestão municipal não deve ser unicamente *passiva*, quer dizer, administradora de recursos transferidos ou gerados internamente, mas sim *ativa*, ou seja, impulsionadora das potencialidades de desenvolvimento endógeno no seu território.

É claro que a execução das diferentes competências municipais traz consigo a necessidade de recursos provenientes da gestão e arrecadação de tributos próprios tais como: impostos sobre bens imóveis, construções, instalações e obras, veículos de tração mecânica, sobre o incremento do valor dos terrenos ou sobre atividades econômicas. É óbvio que a promoção do desenvolvimento econômico local constitui uma função que permite ampliar a riqueza disponível na comunidade local e, com isso, aumentar a base de obtenção de recursos para o próprio município.

No Esquema 9.3 é mostrada uma relação das competências municipais correspondentes ao Estado espanhol, destacando-se aquelas que exercem um impacto direto no desenvolvimento econômico e empresarial local. Porém, além do exercício comparativo que se pode fazer a partir dessa relação de competências, o mais importante é saber orientá-las como parte de uma estratégia de criação de institucionalidade para o desenvolvimento econômico local.

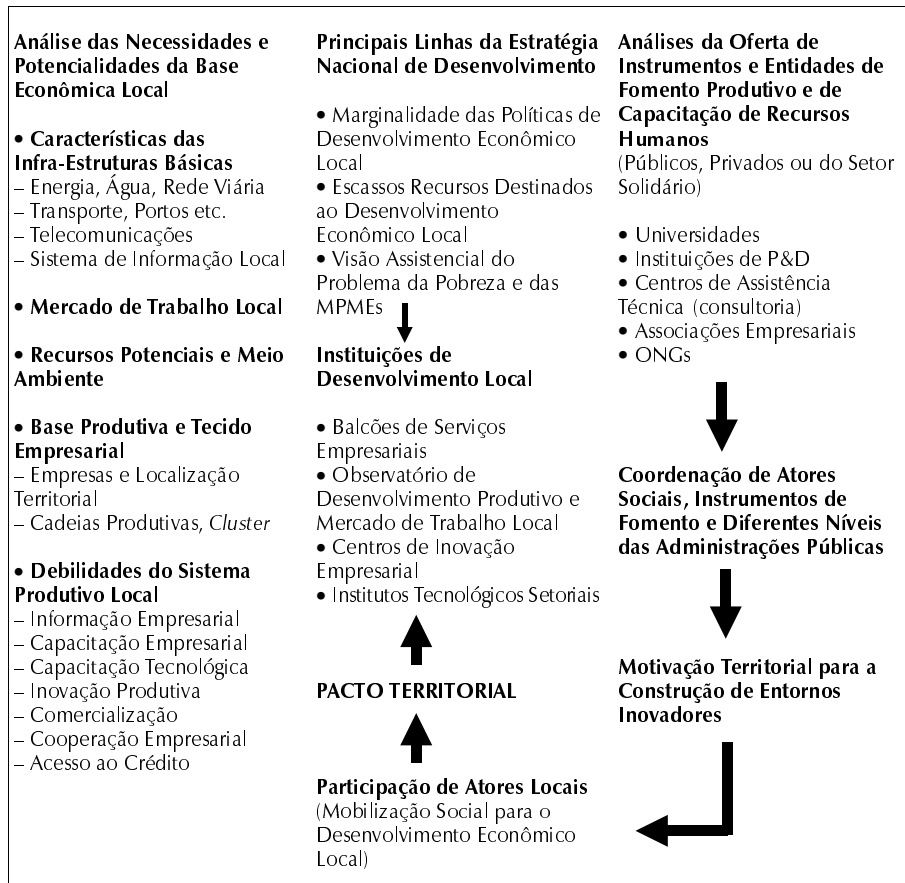
No Esquema 9.4 pretende-se abordar o tema das competências a partir do minucioso detalhe das carências ou necessidades existentes nos distintos aspectos substantivos da base econômica local, quer dizer, a qualidade das

ESQUEMA 9.3
Competências Municipais no Estado Espanhol

Competências Básicas	Competências segundo a Dimensão Municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Segurança Pública • Ordenamento do Trânsito Urbano • Proteção Civil, Prevenção e Combate de Incêndios • Ordenamento Urbanístico • Patrimônio Histórico Artístico • Proteção do Meio Ambiente • Mercados, Matadouros, Feiras e Defesa de Usuários e Consumidores • Proteção à Salubridade Pública • Participação na Gestão da Atenção Primária da Saúde • Cemitérios e Serviços Funerários • Serviços Sociais, Promoção e Reintegração Social • Fornecimento de Água, Iluminação Pública, Limpeza Urbana, Tratamento de Lixo, Rede de Esgotos etc. • Transporte Público de Passageiros • Atividades ou Instalações Culturais e Esportivas, Lazer e Turismo • Participação na Programação de Ensino e Cooperação da Criação e Gestão de Centros Públicos e de Supervisão da Escolaridade 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos os Municípios <ul style="list-style-type: none"> – Iluminação Pública – Cemitérios – Coleta de Lixo – Limpeza Urbana – Abastecimento de Água Potável – Rede de Esgoto – Acesso aos Núcleos de População – Pavimentação de Vias Públicas – Controle de Alimentos e Bebidas • Municípios com Mais de 5.000 Habitantes <ul style="list-style-type: none"> – Parque Público – Biblioteca Pública – Mercado – Tratamento de Resíduos • Municípios com Mais de 20.000 Habitantes <ul style="list-style-type: none"> – Proteção Civil – Prestação de Serviços Sociais – Prevenção e Combate de Incêndios – Instalações Esportivas de Uso Público – Matadouro • Municípios com Mais de 50.000 Habitantes <ul style="list-style-type: none"> – Transporte Coletivo Urbano de Passageiros – Proteção do Meio Ambiente
<p>Competência por Delegação de Serviços</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delegação de Serviços para: <ul style="list-style-type: none"> – Melhorar a Eficácia da Gestão Pública – Alcançar Maior Participação Cidadã 	<p>Competências em Atividades Complementares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educação • Cultura • Promoção da Mulher • Habitação • Saneamento • Proteção do Meio Ambiente

Fonte: *Impi* (1995).

ESQUEMA 9.4
A Criação de Uma Institucionalidade para o Desenvolvimento Econômico Local



infra-estruturas básicas, o mercado de trabalho, as características do tecido produtivo e empresarial local e os recursos potenciais e ambientais. A coleta de informação desse nível “micro” relacionado com a atividade econômica principal do território em questão permitirá explicitar a *demanda* subjacente da base econômica local, a qual deve ser atendida por uma *oferta* de instrumentos territorialmente apropriada e acessível e instituições de fomento e capacitação de recursos humanos, infra-estruturas básicas e serviços de desenvolvimento empresarial.

Para facilitar a construção de tal oferta de fatores de inovação tecnológica e organizacional da base econômica local das MPMEs, faz-se necessário um trabalho importante de motivação social, o qual pode ser desempenhado de forma eficiente pelas administrações locais, a fim convocar a participação dos diferentes agentes sociais territoriais do setores público, privado e solidário (ONGs).

Dessa forma, possibilita-se e se concretiza o importante exercício de *articulação estratégica* entre os atores sociais que são necessários para a construção do entorno inovador apropriado, cujo conteúdo deve se basear no correspondente *pacto territorial para o desenvolvimento local* em torno de componentes estratégicos tais como o desenvolvimento econômico local, a coesão social e a qualidade de vida e do meio ambiente.

Para tanto, é necessária a criação de institucionalidade sob diferentes formas (visto que jamais existiu uma receita a seguir nesse processo de motivação social para o desenvolvimento local). Dentre os organismos intermediários, instrumentos ou serviços que podem ser montados destacam-se o estabelecimento de balcões de serviços empresariais, observatórios de desenvolvimento produtivo local ou de mercado de trabalho, centro de desenvolvimento empresarial, institutos tecnológicos setoriais etc.

Disso pode-se deduzir que a existência de uma visão adequada da importância das políticas de fomento econômico local na estratégia nacional de desenvolvimento poderia ser um ingrediente facilitador e decisivo. Não obstante, a evidência empírica em outras latitudes diferentes da latino-americana e da caribenha nos mostra que, na maioria dos casos, as iniciativas de desenvolvimento econômico local ou as iniciativas locais de emprego foram surgindo basicamente pelo esforço de atores locais e regionais, sem muito apoio (e às vezes apesar da oposição) das administrações centrais, guardiãs de suas competências, resistentes à distribuição do poder entre as instâncias inferiores e sempre lentas em observar a natureza da atual fase de transição que atravessam os processos produtivos e de gestão.

A mesma história parece se repetir em todos os países da América Latina e do Caribe. Usualmente, as políticas de desenvolvimento local são marginais dentro do espectro das políticas públicas, os recursos destinados ao fomento produtivo local são insuficientes em comparação com os esforços para atrair

investimentos externos e privilegiam uma visão meramente assistencial em face da pobreza e da exclusão social e territorial, em lugar de introduzir a lógica do desenvolvimento territorial como alavanca de transformação produtiva e de geração de emprego e renda.

10. O Processo de Construção Social do Território para o Desenvolvimento Econômico Local

O objetivo deste capítulo é apresentar um conjunto de instrumentos e serviços para o desenvolvimento empresarial dos quais uma *agência de desenvolvimento local* deve ser dotada, como entidade articulada entre os diferentes agentes sociais territoriais para a promoção do desenvolvimento econômico em sua área de atuação.

Para tanto, tomou-se como ponto de referência a organização das agências de desenvolvimento regional (ADRs) no Estado espanhol das Autonomias e o importante precedente dos distritos industriais italianos. Esse exercício de apresentação de casos, nos quais realiza-se a construção de *organismos intermediários* para o desenvolvimento econômico subnacional (local ou regional), possui um valor incontestável como horizonte demonstrativo do novo tipo de política micro e mesoeconômica que é necessária na América Latina e no Caribe para acompanhar os processos de ajuste macroeconômico.

10.1. Principais Objetivos de uma Agência de Desenvolvimento Local

O *objetivo último* de uma agência de desenvolvimento econômico local é potencializar a capacidade de inovação do território, entendida em sentido amplo, isto é, incluindo não somente as inovações de produto e processo, mas também as de gestão e organização. Em outras palavras, trata-se fundamentalmente de construir um entorno territorial inovador de serviços avançados para empresas, a fim de assegurar a inovação tecnológica empresarial do tecido produtivo territorial. Com isso, pretende-se colocar à disposição das MPMEs locais, uma avançada infra-estrutura técnica que lhes facilite o difícil acesso a um conjunto de soluções e serviços, de forma autônoma ou independente, dado seu tamanho reduzido, sua frágil predisposição à cooperação empresarial, sua distância e o desenho inadequado dos instrumentos de fomento a partir do nível central do Estado.

Essas ações podem se concentrar em programas específicos desenvolvidos por uma *agência de desenvolvimento local*, a qual deve tornar-se um

elemento integrador desse novo tipo de intervenção econômica articulada localmente. Além dessa agência, o entorno territorial inovador pode incluir, entre outros componentes, institutos tecnológicos setoriais, centros de empresas e inovação, redes de informação empresarial etc.

Seguindo o princípio da proximidade entre as empresas, os componentes de tal oferta territorial de serviços de desenvolvimento empresarial devem estar distribuídos por todo o território, próximos de aglomerados econômicos significativos ou *clusters* locais relevantes. Essa ampla implantação territorial, além da autonomia e da representatividade de que devem ser dotadas as diferentes entidades, pode transformar a rede territorial de serviços avançados para a empresa em um sistema flexível e descentralizado, em que exista um lugar de integração e de diálogo fluido entre os distintos interlocutores sociais.

Além do trabalho a ser realizado com as diversas entidades integrantes da rede, a agência de desenvolvimento local deve, também, colaborar com as associações empresariais e de profissionais, sindicatos locais, câmaras de comércio e da indústria, empresas promotoras de eventos, centros de formação profissional, universidades, ONGs etc.

A esse objetivo principal cabe, ainda, acrescentar outros *objetivos intermediários* importantes.

- a. Estimular a emergência de empresários inovadores.
- b. Divulgar atitudes positivas frente à inovação, entre os empresários e a comunidade local.
- c. Buscar a economia de localização e o acesso a serviços avançados para produção nos principais agrupamentos econômicos significativos ou *clusters*, que podem ser realizados, por sua vez, através:
 - c.1. da diversificação das atividades produtivas territoriais, pela criação de novas empresas e serviços, quer seja como consequência da fragmentação do processo de produção em operações mais curtas ou mediante a criação de empresas em novas atividades;

- c.2. do desenvolvimento de um mercado de trabalho local qualificado e polivalente; e
- c.3. da melhoria do nível de informação e capacitação gerencial e tecnológica do empresariado local.

d. Incentivar a integração econômica entre os principais núcleos de crescimento territorial e destes com as atividades produtivas e centros de inovação nacionais e estrangeiros.

10.2. Instrumentos de Promoção e Inovação em Nível Local

Não existe uma relação biunívoca entre objetivos e instrumentos. Às vezes, para conseguir um objetivo se requerem vários instrumentos, e um só instrumento pode servir a vários objetivos. Cada instrumento pode possuir um grau maior ou menor de autonomia com relação à agência de desenvolvimento local, o que implica acordos e colaboração entre os distintos agentes sociais.

A partir da reflexão das melhores experiências internacionais, é possível relacionar os seguintes instrumentos:

- institutos tecnológicos setoriais;
- centros de empresa e inovação;
- rede de informação para o desenvolvimento produtivo territorial;
- parques tecnológicos;
- instrumentos de capacitação de recursos humanos;
- formação do terciário avançado; e
- ajudas diretas a empresas inovadoras.

Institutos Tecnológicos Setoriais (ITS)

São criados em conjunto com os empresários dos setores mais relevantes do perfil produtivo territorial, e sua sede principal costuma se localizar na região de maior concentração territorial de empresas do setor correspondente. Pode, assim, estabelecer outras unidades técnicas ou delegações em outras regiões de interesse ou, inclusive, no parque tecnológico, caso exista, sempre com a intenção de prestar serviços o mais próximo possível das atividades empresariais locais.

Os ITSs podem prestar serviços de informação e de documentação geral relativos aos produtos e às atividades próprias do perfil produtivo local, tais como:

- edição de publicações técnicas de conteúdo setorial;
- organização de jornadas, seminários e conferências sobre a situação das tecnologias de produto e de processo;
- assessoramento e realização de estudos técnicos sobre materiais e matérias-primas, processos de fabricação, maquinaria, produtos, automação, sistemas CAD/CAM, informatização, economia de energia, otimização de plantas, contaminação ambiental, informação sobre apoios oficiais à inovação, realização de atividades de P&D etc.

É no âmbito dos serviços tecnológicos especializados que os ITSs são mais decisivos, ao possibilitarem às MPMs locais o acesso aos seguintes serviços:

- assessoramento tecnológico;
- pesquisa aplicada e desenvolvimento de tecnologias;
- difusão de normas técnicas e emissão de certificações;
- controle de qualidade;
- capacitação especializada, basicamente dirigida aos técnicos da produção nos setores correspondentes;
- informação técnica e de ajuda da administração;
- desenho e manufatura assistidos por computador (CAD/CAM); e
- difusão de tendências da moda e dos hábitos de consumo sobre produtos de interesse local.

Os ITSs, na busca pela melhoria da qualidade do produto, tratam de realizar ensaios e análises de laboratório sobre as matérias-primas, materiais e produtos acabados vinculados às entidades credenciadas. Eles proporcionam às empresas alguns serviços dos quais não poderiam dispor sozinhas, que incluem normatização, certificação e homologação de produtos, segundo as exigências técnicas internacionais.

Os ITSs podem, também, prestar assessoramento na transferência de tecnologias desenvolvidas em seus próprios laboratórios e plantas experimentais, a partir dos conhecimentos de seus técnicos e da execução de projetos de P&D, e outras assessorias decorrentes da participação em

projetos e missões internacionais e dos contratos firmados com universidades e centros de pesquisa existentes nas proximidades do entorno territorial. Igualmente, os ITSs podem organizar ou participar da organização de cursos de atualização técnica e profissional, assim como estabelecer atividades e bolsas de especialização para jovens que vão ingressar nas empresas locais.¹⁵

Os ITSs podem, também, mediar as relações entre empresas, universidades e entidades de pesquisa e desenvolvimento, traduzindo claramente as necessidades do setor em demandas de formação e de pesquisa específicas.

Da mesma forma, os ITSs facilitam a participação das MPMEs locais em atividades de âmbito internacional, servindo de ponte entre os organismos da administração pública, dedicados ao fomento do desenvolvimento produtivo, e as empresas do setor.

Como vimos, entre as funções mais importantes dos ITSs encontram-se essas de reunir uma “massa crítica” suficiente de recursos técnicos e humanos para permitir às MPMEs locais o acesso às inovações tecnológicas e de gestão. Como foi destacado, essa “massa crítica” não poderia ser alcançada individualmente pelas empresas do setor, dada sua pequena dimensão.

Os ITSs cumprem, pois, basicamente, os objetivos ‘b’ e ‘c’ da relação de objetivos intermediários acima. Desse modo, podem apoiar a eficiência produtiva e a competitividade do tecido produtivo territorial, possibilitando a modernização tecnológica das empresas e a diversificação das atividades econômicas locais.

A atividade dos ITSs costuma ser realizada dentro de amplas relações com entidades credenciadas em nível nacional e internacional nos distintos campos específicos do perfil produtivo territorial. Dado seu caráter articulado e a possível participação de departamentos universitários ou centros

¹⁵ Com um pessoal altamente qualificado e modernas instalações, os Institutos Tecnológicos Setoriais da Rede Impiva, no país Valenciano (Espanha), realizam anualmente 12 mil informes de laboratório, atendem a cerca de cinco mil consultas de informação, prestam mais de mil serviços de assessoramento tecnológico, recebem dois mil alunos em distintas atividades de formação e desenvolvem cerca de 100 projetos de P&D.

de pesquisa, os ITSs podem ser constituídos como associações sem fins lucrativos e concebidos como entidades que prestam serviços importantes de informação tecnológica e P&D às empresas locais. Por sua vez, podem integrar-se numa rede nacional de laboratórios de ensaio para realizar tarefas de certificação e normatização de produtos e de processos.

As fontes de financiamento mais importantes dos ITSs podem se originar das quotas sociais que as empresas contribuem, dos lucros obtidos pelos serviços prestados aos associados, dos subsídios das administrações públicas¹⁶ e da própria agência de desenvolvimento territorial.

Centros de Empresas e Inovação (CEI)

Os CEI costumam ser criados como associações sem fins lucrativos, com a participação das administrações públicas territoriais e das entidades empresariais, financeiras e sociais da região. São organizações de âmbito local, que visam:

- elaborar sistemas de seleção de possíveis empresários inovadores (objetivos intermediários 'a' e 'c.1'); e
- proporcionar um amplo conjunto de serviços aos candidatos a empresários e empresas existentes, incluindo, em especial, a formação empresarial (objetivo intermediário 'c.2') e avaliação de projetos.

Atuam como promotores de iniciativas empresariais de caráter inovador, quer seja para criar uma empresa ou para pôr em funcionamento um novo projeto por parte de empresas já existentes. Esse apoio técnico permite reduzir o risco empresarial e aumentar as possibilidades de êxito de tais iniciativas na etapa inicial do projeto.

Os CEIs atuam como “incubadoras de empresas” na identificação, seleção, implantação e funcionamento de projetos e acompanhamento do candidato a empresário inovador. Normalmente, nomeia-se um tutor para o candidato em matéria de planeamento e gestão empresarial.

¹⁶ Note-se que neste caso trata-se de ajudas indiretas para a criação de componentes do “entorno inovador” territorial, e não dos clássicos subsídios diretos à produção ou às empresas.

Transcorrido o período de no máximo três anos, no qual o novo empresário ficou como “residente” nas próprias instalações do CEI, e sendo a empresa rentável, o empresário deve se mudar e se instalar em local próprio.

Existem algumas diferenças entre os CEIs, os “hotéis de empresas” e as “incubadoras de empresas”, que vale a pena registrar.

- Os hotéis de empresas oferecem locais e serviços administrativos, como forma de apoio à sua criação.
- As incubadoras de empresas oferecem locais, serviços administrativos e assistência específica à criação de empresas.
- Os CEIs oferecem, além disso, formação técnica, tutela do novo empresário e transferência de tecnologia (objetivo ‘d’ da relação de objetivos intermediários).

Os CEIs devem, também, estar localizados em áreas próximas aos agrupamentos econômicos significativos do território em questão, quer dizer, em região com maior potencial de geração de novos projetos empresariais.

Ao se programar uma rede territorial de CEIs, é conveniente designar um deles como CEI “central” no território correspondente, a fim de prestar serviços comuns aos demais CEIs locais, evitando, desse modo, possíveis duplicidades de serviços e potencializando a coordenação dos intercâmbios em temas formativos e tecnológicos com as diferentes instituições e entidades de nível nacional e internacional.

As funções e serviços que prestam os CEIs dirigem-se concretamente:

- à promoção do espírito empreendedor;
- à formação dos candidatos a novos empresários;
- ao assessoramento e informação em matéria de inovações e tecnologia;
- ao assessoramento na realização do plano de empresa ou negócio, que inclui as análises de viabilidade comercial, técnica e financeira do projeto, em caráter confidencial;
- ao assessoramento em apoios financeiros para implantação e funcionamento do projeto, facilitando o acesso ao financiamento e aos subsídios das distintas administrações públicas;

- à oferta de locais para alugar e de sala de reuniões para uso na fase inicial do projeto; e
- à prestação de serviços, como telefone, fotocopiadora, fax, computador, contabilidade etc.

Esses serviços de apoio aos empreendedores oferecidos pelos CEIs podem ser prestados em colaboração com os ITSs, podendo os CEIs fazer parte, por sua vez, de redes com outros tipos de entidades semelhantes em nível nacional e internacional, a fim de aumentar o conhecimento de aspectos relevantes para o desenvolvimento empresarial local.

Rede de Informação Empresarial para o Desenvolvimento Econômico Local

É formada por um conjunto de centros e de serviços de informação relevantes para o desenvolvimento produtivo e empresarial locais, com possibilidade de coordenar, entre si, seus acervos documentais e o acesso a estes, a fim de aproximar tal informação da totalidade do tecido empresarial territorial.

A rede de informação deve ter pontos de acesso, ou *janelas*, próximos do tecido empresarial local existente, e seus centros podem estar unidos através da informática ou, pelo menos, de telefax, a fim de permitir o acesso à informação de qualquer janela territorial. Os centros que compõem a rede de informação podem ser a agência de desenvolvimento local, os ITSs, os CEIs, as associações empresariais, os parques tecnológicos, as universidades locais, as associações ou federações de municípios etc.

Entre os principais objetivos da rede de informação destacam-se:

- a melhoria dos serviços de que dispõe a empresa local em termos de informação relevante para o seu desenvolvimento (objetivo intermediário 'c.3'); e
- fomento da cooperação entre as empresas locais e destas com outros territórios ou países, com atenção especial para a área de integração econômica correspondente (objetivo intermediário 'd').

Os centros e serviços que integram a rede de informação para o desenvolvimento econômico local elaboram, estudam e analisam tais informações, as organizam de acordo com as técnicas documentais mais adequadas (banco e base de dados) e as colocam à disposição das empresas, com a ajuda dos meios técnicos mais eficientes. O desdobramento de conteúdos de informação que pode prestar a rede de informação refere-se a componentes tais como:

- situação geográfica da produção territorial;
- distribuição territorial da população e pirâmides etárias, por municípios;
- tamanho das empresas, localização territorial e elos produtivos;
- sistemas locais de empresas ou agrupamentos econômicos significativos;
- quantidade e qualidade das infra-estruturas básicas;
- mercado de trabalho regional e local;
- oferta de atividades de capacitação para as empresas;
- base de dados de comércio exterior;
- registro da propriedade industrial;
- normas nacionais e internacionais vigentes;
- relação de entidades consultoras e profissionais que prestam serviços técnicos empresariais;
- universidades e entidades de pesquisa territoriais;
- dotação de recursos de assistência técnica na região;
- disponibilidade e características do solo industrial;
- instrumentos de apoio das diferentes administrações públicas; e
- acervos bibliográficos e de documentação relevante.

Como atividade adicional, cabe citar as publicações específicas que podem ser elaboradas como subproduto das atividades da rede de informação e que cumprem, também, funções de capacitação. Refere-se à edição de:

- *monografias*, as quais compilam e ordenam informações e normatizações dispersas sobre temas concretos, com um acentuado conteúdo prático;
- *informes* detalhados sobre temas específicos; e
- *guias* ou folhetos que oferecem informações rápidas e sucintas, de caráter de divulgação e de ampla difusão.

Parque Tecnológico

É um instrumento adequado para fomentar o surgimento de novos setores econômicos que permitam reforçar a articulação e a diversificação da estrutura econômica local (objetivo intermediário 'c.1'). Isso pode ser alcançado mediante a atração de empresas externas ou de suas entidades de pesquisa ou, ainda, pelo desenvolvimento local de novos empresários inovadores (objetivo intermediário 'a'). Também pode ser visto como um instrumento que facilita a integração econômica das atividades dinâmicas com outros centros de crescimento externos (objetivo 'd').

A proximidade facilita a interação e a articulação entre o centro de pesquisa e desenvolvimento, as universidades regionais e as associações empresariais. Igualmente, tal articulação permite dispor, num mesmo lugar, de uma infra-estrutura de qualidade para o apoio, em matéria de P&D, às MPMEs locais. Trata-se, pois, de reunir uma suficiente massa crítica de recursos humanos do conhecimento, que possa estimular a inovação tecnológica e produtiva no entorno local.

No parque tecnológico podem estar instalados alguns dos ITs, um CEI, alguns institutos universitários ou centros de pesquisa que dediquem uma parte importante de sua atividade à pesquisa para o desenvolvimento econômico local, assim como a sede da agência de desenvolvimento local. O objetivo é, novamente, facilitar a criação de um agrupamento de elementos de conhecimentos, os quais constituem importantes economias externas para as empresas locais, propiciando um clima intelectualmente frutífero de relações entre os técnicos das empresas locais, os centros de pesquisa e as universidades territoriais. Dessa maneira, o parque se converte em um foco de geração, assimilação e difusão de tecnologia.

Instrumentos de Capacitação de Recursos Humanos

Estão orientados para alcançar uma parte do objetivo 'c.2' assinalado, tratando de potencializar os recursos humanos como fator produtivo local de caráter decisivo.

A relação de possíveis instrumentos nesse âmbito inclui:

- especialização de jovens titulados em profissões-chave para a inovação produtiva local, mediante cursos específicos, bolsas e estágios;
- reforço da oferta territorial de capacitação existente, especialmente dirigida à promoção da atividade empresarial de gestão e direção entre associações empresariais, câmaras de comércio e da indústria, entidades agrárias, fundações, conselhos profissionais, sindicatos, municípios etc.). As ajudas nesse sentido podem ser para investimentos em equipamentos (audiovisuais, material de informática etc.) ou para o apoio das atividades de capacitação de outras entidades promotoras. Igualmente se pode colaborar mediante a edição de publicações periódicas que informem, com suficiente antecipação, sobre cursos, oficinas e seminários, ressaltando os conteúdos, instrutores, lugar, duração e custos, a fim de facilitar maior transparência e coordenação da oferta de capacitação existente, como uma necessidade fortemente sentida pelos usuários.
- fortalecimento de uma rede de formação básica e setorial em tecnologia, *design* e moda, com aplicação às linhas próprias do perfil produtivo local; e
- elaboração de materiais didáticos em multimídia para uma ampla e adequada difusão das novas tecnologias e das novas técnicas de gestão e de sua aplicação nas atividades produtivas territoriais.

Formação do “Terciário Avançado”

O “terciário avançado” é o conjunto empresas de serviços cujo principal recurso é o capital humano que estão orientadas para a transferência de conhecimentos organizacionais e empresariais às PME's ou à potencialização da capacidade de comercialização, do mercado, da engenharia, do desenho industrial, do controle de qualidade, da publicidade, da normatização etc.

A potencialização e o crescimento do terciário avançado nos diferentes territórios de um país constitui um poderoso instrumento para a modernização das atividades produtivas locais e para poder facilitar, desse modo, a diversificação e a maior agregação de valor às mesmas (objetivo 'c.1'). As ações voltadas para esse fim podem ser ajudas econômicas diretas à criação e crescimento de empresas do terciário avançado ou, ainda, ações indiretas, tais como a criação de associações específicas, a constituição de bancos de

dados de profissionais nesses temas, as publicações conjuntas ou outras ações.

Ajudas Diretas a Empresas Inovadoras

A inovação supõe, em definitivo, uma mudança de atitude dos atores sociais. Dessa forma, conseguir um ambiente social favorável à inovação constitui um requisito fundamental para que o esforço criativo tenha êxito e seja assumido como algo próprio pelos diferentes setores da sociedade local.

O instrumento das ajudas diretas às empresas, quando utilizado para apoiar unicamente aquelas empresas que investem em projetos inovadores, pode se converter numa ferramenta útil para estimular uma atitude social positiva à inovação. Trata-se, em síntese, de mostrar que os gestores públicos regionais, estaduais e municipais, assim como a sociedade local, estão fazendo uma aposta clara nas empresas inovadoras, quer dizer, na modernização produtiva, a fim de criar postos de trabalhos e fontes de renda (objetivo 'b'). Dessa forma, facilita-se também a superação da freqüente desconfiança do empresário quanto à administração pública, conseguindo abrir espaços para a articulação estratégica em favor do desenvolvimento econômico local e para a geração de emprego.

Essas ajudas não podem se manter, entretanto, de forma indefinida. Uma vez alcançada a atitude social favorável à inovação, devem ser progressivamente reduzidas as ajudas diretas, mantendo-se as indiretas (de criação do entorno inovador) e deixando unicamente as ajudas diretas às MPMEs locais voltadas para a promoção de áreas carentes, de economias camponesas pobres, de desenvolvimento regional ou de proteção do meio ambiente, dentre outras que as novas disposições da Organização Mundial do Comércio estimam como aceitáveis para os países em desenvolvimento.

10.3. Linhas de Atuação da Agência de Desenvolvimento Local e da Rede de Serviços de Desenvolvimento Empresarial

A título de resumo, o Esquema 10.1 apresenta um amplo conjunto de linhas de atuação de uma agência de desenvolvimento local e da rede de serviços de desenvolvimento empresarial, detalhado a seguir:

Serviços de Informação Empresarial

Trata-se de prestar serviços de informação empresarial individualizado às MPMEs locais, elaborando produtos informativos de alto valor agregado para apoiar a tomada de decisões em problemas tanto cotidianos como de caráter estratégico para tais empresas.

Os pontos de informação da rede, também chamados *janelas*, devem estar conectados aos serviços de informação dos diferentes ITSs, dos centros de documentação relevantes na região e das redes e bases de dados de interesse, nacionais e internacionais. A difusão de pontos de acesso à rede de serviço de informação empresarial por todo o território pode facilitar a

ESQUEMA 10.1 Linhas de Atuação da Agência de Desenvolvimento Local e da Rede de Serviços de Desenvolvimento Empresarial	
Informação	Serviços de Informação às MPMEs Locais e Cooperativas Publicações Atos Informativos
Capacitação	Cursos e Bolsas de Especialização Cursos de Atualização Divulgação de Serviços de Capacitação
Inovação Tecnológica	Assessoramento Tecnológico Ensaio e Análises de Laboratório Normatização, Certificação e Homologação Qualidade e Produtividade Transferência de Tecnologia Inovação Tecnológica e P&D
Design	Informação e Assessoramento Serviços de CAD/CAM Promoção Geral de Moda & <i>Design</i> Centro de Documentação e <i>Design</i>
Internacionalização de Empresas	Programas de Visitas a Feiras Missões Estrangeiras Gestão de Contatos Individuais
Novas Atividades Inovadoras	Apoio a Empresas com Alta Dedicção a P&D Apoio à Criação de Empresas Diversificadoras Apoio Econômico a Empresas Inovadoras
Gestão Empresarial	Apoio Econômico ao Assessoramento às MPMEs Assessoramento Financeiro

maior vinculação dos atores públicos locais (prefeitos, governadores e responsáveis por agências regionais), incorporando, desse modo, a lógica do desenvolvimento produtivo e empresarial em sua gestão.

Da mesma forma, essa difusão de *janelas* da rede de informação empresarial é, em si mesma, um ótimo ponto de partida para iniciar processos de desenvolvimento econômico local, ao aproximar do território elementos decisivos de informação e de inovação produtiva para as diferentes estruturas econômicas locais.

Serviços de Capacitação

Trata-se da organização de cursos e bolsas de especialização para jovens que serão incorporados às empresas e cursos de atualização para técnicos e profissionais das MPMEs locais.

No primeiro caso, são dados enfoques globais dos principais setores econômicos locais e sobre determinadas áreas como a promoção de exportações, a gestão empresarial ou financeira ou a gestão da qualidade do produto, entre outros temas importantes. Os cursos de atualização estão voltados para elevar o nível de qualificação geral dos trabalhadores e dos empregados nas empresas locais e tratam de atualizar conhecimentos em temas concretos. Essas atividades são realizadas principalmente nos ITSs.

Serviços de Inovação Tecnológica

Referem-se à prestação de serviços, tais como:

- realização de ensaios, análise de laboratório e controle de qualidade sobre materiais, matérias-primas, produtos acabados e processos produtivos;
- trabalho de normatização, certificação e homologação;
- assessoramento e gestão de contatos em transferência tecnológica;
- promoção genérica da transferência de tecnologia através de uma bolsa de oportunidades tecnológicas, que identifica tecnologias oferecidas por empresas, universidades e centros de pesquisa da região;
- apoio às empresas em projetos de P&D, mediante ajudas econômicas e intermediação no acesso a programas de apoio tecnológico nacionais e internacionais; e

- vinculação com entidades nacionais e internacionais de normatização de produtos.

Serviços de *Design* e Moda

Trata-se de estimular a importância do *design* na produção manufatureira local, em diferentes campos tais como têxtil, calçados, couro, produtos alimentícios, turismo etc.

Isso pode ser facilitado mediante a prestação dos seguintes serviços:

- documentação para empresas e profissionais;
- informações para as empresas sobre os profissionais de *design* da região ou território próximo;
- organização de seminários com a participação de especialistas reconhecidos;
- colaboração com as associações de *design* existentes para a promoção geral do *design* industrial e da moda; e
- criação de um centro territorial de documentação sobre *design* e moda, que proporcione contatos entre os profissionais de *design* e as empresas e facilite serviços que ajudem a elevar o nível de qualidade dos produtos locais.

O centro territorial de documentação sobre *design* e moda pode prestar serviços em diferentes campos como desenho industrial, desenho gráfico, desenho do entorno e *design* e moda. O centro deve dispor de amplo material bibliográfico, modernas tecnologias audiovisuais e de reprodução fotográfica e sala para consulta de vídeos e material gráfico. Deve contar também com um registro de profissionais para facilitar sua localização e um arquivo gráfico de produtos e informação geral relativa ao *design* (editoriais, organismos de promoção e centro de capacitação em *design*, informação sobre cursos etc.).

Internacionalização de Empresas

Os serviços compreendidos nesse item referem-se:

- à organização de missões estrangeiras para colocar em contato grupos de empresas locais e estrangeiras, facilitando os acordos de cooperação entre elas;
- à gestão de casos individuais de empresas locais e estrangeiras interessadas em estabelecer relações de cooperação; e
- ao apoio econômico para a participação de profissionais em feiras tecnológicas no exterior.

Novas Atividades Produtivas Inovadoras

Nesse caso, cabe citar:

- apoio econômico à criação de linhas de fabricação diversificadoras do tecido produtivo local; e
- a ajuda a empresas de serviços industriais para a aquisição de tecnologias da informação.

Gestão Empresarial e Financeira

Finalmente, dentro desse tipo de serviço destacam-se os seguintes:

- apoio econômico às empresas para a realização de diagnósticos e planos de melhoria da qualidade e da produtividade;
- assessoramento de estratégias financeiras e de fontes de financiamento para projetos empresariais;
- apoio econômico ao estabelecimento de redes de cooperação de empresas, como bolsas de subcontratação, a fim de possibilitar a presença de grupos de MPMs locais em projetos conjuntos que lhes permitam aumentar sua capacidade de ação e competitividade;
- apoio econômico à contratação de assessores externos para programas de qualidade, comunicação, estudos de mercado, viabilidade e organização empresarial etc.
- edição de publicações sobre gestão de PMEs, tecnologia, comércio exterior e aspectos substantivos da integração econômica regional, entre outros; e
- organização de atos informativos como jornadas, conferências, seminários, oficinas etc.

10.4. Programas e Serviços de uma Agência de Desenvolvimento Local¹⁷

Programa de Promoção de P&D

Nesse campo, convém diferenciar os programas de promoção de P&D de acordo com fase da atividade: pré-competitiva ou competitiva. No primeiro caso, trata-se da promoção de tecnologias de caráter pré-competitivo adaptadas às necessidades do perfil produtivo local. Entende-se por *P&D pré-competitivo* a pesquisa que se refere, principalmente, às etapas de aquisição de conhecimentos técnicos, de realização de análises teóricas e de estudos ou experimentos em laboratório, que requerem esforços e investimentos adicionais para se converter em novos produtos ou processos produtivos.

Por outro lado, os programas de promoção de *P&D competitivo* ocupam-se da geração de conhecimentos voltados para desenvolver produtos ou processos de nível tecnológico mais adequado às exigências do mercado.

P&D competitivo são as ações voltadas para a obtenção de conhecimentos diretamente aplicáveis ao lançamento de novos produtos no mercado ou à melhoria dos sistemas de fabricação, contemplando igualmente o desenvolvimento de protótipos, plantas-piloto ou equipamentos de processo.

Programas de Capacitação de Recursos Humanos

Cabe citar, entre outros:

- programas de dotação de pessoal especializado e de infra-estrutura tecnológica para as MPMEs locais, tais como os destinados à criação ou consolidação de departamentos de P&D nas empresas, através da incor-

¹⁷ Toma-se como referência o Instituto da Média e Pequena Empresa Industrial Valenciana (Impiva), organismo de promoção e inovação econômica do governo regional da comunidade autónoma de Valência (Generalitat Valenciana) no levante espanhol.

poração de pessoal técnico especializado e/ou da aquisição de equipamentos de laboratório adequados para sua utilização nos trabalhos de medidas, provas e experimentação necessários ao desenvolvimento de tecnologias;

- programas de incorporação de recursos para formação empresarial, tais como a incorporação de novos materiais técnicos, metodologias de ensino e experiências que contribuam para uma formação empresarial competente;
- cursos de atualização e especialização setorial, a fim de melhorar o nível de qualificação do pessoal empregado nos setores econômicos mais significativos e importantes do território em questão, em especial nos campos da tecnologia de *design* e moda, com a finalidade de melhorar a competitividade da produção regional frente às crescentes exigências dos mercados; e
- programa de bolsas de formação profissional de interesse para a economia local. Com a finalidade de satisfazer a necessidade de especialistas setoriais, a agência de desenvolvimento local pode conceder bolsas e ajudas para especialização, iniciação e desenvolvimento profissional de técnicos titulados em áreas de interesse prioritário para a estrutura local.

Programa de Cooperação de Empresas

Trata-se de fomentar a cooperação entre pequenas empresas, a fim de conseguir um maior nível de competitividade e maior dimensão operacional e capacidade de ação, sem perder as vantagens de flexibilidade das PMEs, isto é, sua capacidade de adaptação rápida às constantes mudanças nos mercados. A principal finalidade desse tipo de programa é conseguir que as empresas criem, mediante a cooperação, aqueles serviços que não poderiam desenvolver sozinhas. Com tal finalidade a agência de desenvolvimento local pode conceder ajudas para a realização de estudos que permitam determinar a rentabilidade da cooperação interempresarial que se deseja empreender.

Para facilitar o desenvolvimento desses projetos pode ser útil formar profissionais independentes para o assessoramento especializado aos empresários e municípios, quer dizer, incluir como linha estratégica da capacitação a de criar, precisamente, os recursos humanos especiali-

zados para prestar serviços de consultoria empresarial, ou agentes de desenvolvimento local.¹⁸

Programa de Assessoramento Produtivo

Tem a finalidade de facilitar a adequação aos novos cenários resultantes dos processos de integração econômica, por meio da realização de estudos individualizados ou setoriais em diversos campos sobre as diferentes problemáticas, rural, industrial ou de serviço, em nível local. Com isso busca-se orientar as empresas quanto à racionalização das áreas funcionais diretamente relacionadas com a produtividade e a competitividade da base econômica local, a fim de definir as recomendações e as ações necessárias.

Programa de Ajuda à Participação em Feiras de Tecnologia no Exterior

Visa facilitar a assistência de gestores e empresários locais a eventos internacionais de interesse, como meio para a aquisição de conhecimentos técnicos, organizacionais ou outros, que contribuam para a melhoria do desempenho das atividades locais.

Programa de Apoio a Associações e Instituições

Trata-se, neste caso, de contribuir para a modernização das empresas mediante a incorporação de conhecimentos proporcionados por instituições e associações sem fins de lucrativos, as quais podem colaborar para uma melhor coordenação das atividades dispersas, realizadas por ONGs voltadas para o desenvolvimento.

¹⁸ A falta de linhas específicas de capacitação desse tipo de recursos humanos especializados tem um impacto muito desfavorável na promoção do desenvolvimento econômico e territorial na América Latina. Com efeito, as melhores intenções que acompanham muitas das missões de assistência técnica nesse âmbito vêem-se logo frustradas pela falta de pessoal tecnicamente formado que atue a partir do território na nova função de motivadores e construtores de espaços de articulação entre agentes sociais locais e promotores de soluções tecnicamente apropriadas nos diferentes âmbitos.

Serviços da Agência de Desenvolvimento Local

• Serviço de Informação Empresarial

Trata-se de potencializar a utilização dos recursos e das metodologias de gestão da informação científica, técnica e econômica existente e dos serviços a ela ligados, a fim de facilitar a receptividade do tecido produtivo às inovações tecnológicas e, em síntese, à modernização e à diversificação.

O Serviço de Informação Empresarial da agência de desenvolvimento local pode ser articulado em torno de duas grandes linhas:

- serviço de informação avançado à empresa, que oferece produtos de informação para solucionar problemas técnicos e econômicos; e
- coordenação das atividades realizadas pelas diferentes unidades de informação e documentação dos diversos ITSs e dos centros da rede territorial de serviços da empresa.

• Serviço de Assessoramento Financeiro

Esse serviço visa melhorar o conhecimento financeiro de empresários e consultores locais, proporcionando com isso melhor gestão dos recursos e melhor acesso aos fundos necessários. Visa apoiar o desenvolvimento e divulgar a utilização dos instrumentos financeiros já existentes, a fim de facilitar o acesso a financiamentos de médio e longo prazos a um menor custo.

Igualmente, busca-se oferecer ao pequeno empresário local as técnicas financeiras mais eficazes e chegar a acordos com entidades financeiras e outras para obter linhas de crédito mais apropriadas às características das MPMEs.

• Serviços de Estudos e Publicações

A elaboração de estudos e publicações e as ações de comunicação oportunas contribuem para:

- melhorar o conhecimento da realidade econômica local, a fim de orientar adequadamente as diversas políticas ou linhas de atuação dos atores públicos e privados;
- facilitar a gestão das PMEs locais;
- favorecer a integração ou a articulação do tecido empresarial local; e
- difundir as atividades da agência de desenvolvimento local entre as MPMEs locais e os atores sociais e econômicos territoriais.

Serviços de Cooperação Estrangeira

Trata-se de proporcionar contatos entre empresas locais e do exterior, a fim de promover a incorporação de inovações tecnológicas apropriadas e a consecução de acordos e de projetos de cooperação em matérias como transferência de tecnologia, informação sobre sementes e matérias-primas; projetos de P&D, desenvolvimento de produtos, acordos com redes de distribuição, constituição de empresas mistas etc.

Como se pode observar, a “construção do território” inclui uma riqueza importante de conteúdos nos diferentes programas e serviços avançados às empresas, encaminhados para assegurar a inovação tecnológica das MPMEs locais.

As agências de desenvolvimento local são, pois, “organismos intermediários”, articulados entre os diferentes agentes sociais locais, públicos e privados, que protagonizam hoje as novas formas de fazer política de desenvolvimento econômico no nível “micro” da atividade produtiva dos diferentes territórios, o que deveria ser parte integrante do processo de transformação produtiva com equidade na América Latina e no Caribe.

Não obstante, a falta de sensibilidade sobre esse componente de transformação e de adaptação socioinstitucional retarda desnecessariamente os processos de distribuição do progresso técnico e, com isso, torna extremamente lenta e insuficiente a distribuição do crescimento econômico, do emprego e da renda nas diferentes partes de que são compostas as economias nacionais nos diversos países.

Se a história é o único laboratório das ciências sociais, poderíamos ao menos aprender o caminho seguido em outros lugares, que, como nos casos latino-

americano e caribenho, procuraram dar respostas convincentes a desafios similares no tocante às grandes exigências estabelecidas pela revolução tecnológica e organizacional pós-fordista e pela fase de globalização em que nos encontramos.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F. e TALAVERA, P. El capitalismo periférico: subdesarrollo y dependencia. In PALAZUELOS, E., et alii. *Estructura económica capitalista internacional: el modelo de acumulación de posguerra*. Madrid: Akal, 1990.
- AROCENA, J. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Ed. Nueva Sociedad, 1995.
- BANCO MUNDIAL. *World development indicators*, Washington, 1999.
- BARQUERO, A. V. La política regional en tiempos de crisis. *Estudios Territoriales*, n. 15/16, p. 21-37, 1984.
- . *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid, 1988.
- . *Política económica local*. Madrid: Pirámide, 1993.
- BARQUERO, A. V., GAROFOLI, F. (eds.). *Desarrollo Económico Local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid, 1995.
- BARREIRO, F. Innovación y promoción económica local: algunos ejemplos en la provincia de Barcelona, España. In MARSIGLIA, J. (org.). *Desarrollo local en la globalización*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1999.
- BECATTINI, G. Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano. *Revista Sociología del Trabajo*, Madrid, n. 5, 1988.
- BECATTINI, G. e RULLANI, E. Sistemas productivos locales y mercado global. *Información Comercial Española*. Madrid, n. 754, junio 1996.
- BENKO G. e LIPIETZ, A. (org.). *Las regiones que ganan: distritos y redes – los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia: Ed. Alfons el Magnànim, 1994.
- BIANCHI, P. *Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las P&MEs: aprendiendo de la experiencia europea*. Buenos Aires: Cepal, 1996 (Documento de trabajo, 72).

- . *Construir el mercado: lecciones de la UE – el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes, 1997.
- BID. *América Latina tras una década de reformas: progreso económico y social en América Latina*. Washington, 1997.
- BOISIER, S. Modernidad y territorio. *Cuadernos del Ilpes*. Santiago de Chile, n. 42, 1996.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: UNCHS/Taurus, 1997.
- BOYER, R: *La teoría de la regulación*. Valencia: Ed. Alfons el Magnànim, 1992.
- BUENO, E., MORCILLO, P. *Fundamentos de economía y organización industrial*. Madrid: McGraw-Hill, 1993.
- CASALET, M. La cooperación interempresarial: una opción para la política industrial. *Comercio Exterior*. México, v. 47, n. 1, p. 8-15, enero, 1997.
- CEPAL. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1992.
- CONEJOS, J. et alii. *Cambio estratégico y clusters en Cataluña*. Barcelona: Gestión 2000, S. A., 1997.
- CAMPI, T. C., EXCEL. *Cooperación entre empresas y sistemas productivos locales*. Madrid: Impi, 1993.
- . *Alternativas locales de promoción del desarrollo económico*. IV Conferencia CIDEU: La Participación de los Gobiernos (Centrales, Regionales y Locales) y de los Agentes Económicos y Sociales en la Solución de los Problemas de las Ciudades. Brasil, Salvador, 28 y 29 de marzo de 1996.
- CUADRADO, J. R. Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque. *Papeles de Economía Española*, n. 35, 1988.
- CURBELO, J. L., ALBURQUERQUE, F., de MATTOS, C., CUADRADO, J. R. *Territorios en transformación: análisis y propuestas*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994.
- DEL CASTILLO, J. (org.). *Iniciativas locales de empleo y declive industrial*. *Informes OCDE*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.

- . *Manual de desarrollo local*. Gobierno Vasco, Vitoria: Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Vitoria, 1994 (Serie Estudios de Economía).
- DEL RIO, C., CUADRADO, J. R. El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional, in CURBELO, J. L., et alii. *Territorios en transformación: análisis y propuestas*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994.
- DOMINGUEZ, R. *Promoción y reestructuración de pequeñas y medianas empresas en Canadá, España, Italia y Japón: temas para el debate en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Infraestructura y Mercados Financieros, 1996.
- DUSSEL, E., PIORE, M., DURAN, C. *Pensar globalmente y actuar regionalmente*. México. D. F.: Unam Fundación F. Ebert Editorial JUS, 1997.
- ECHEVERRIA, M. C. El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española. *Boletín Económico de Información Comercial Española*. Madrid, n. 2.387, p. 18-24, octubre 1993.
- ESPINA, A. Una política de cooperación para los sistemas productivos locales. *Economía y Sociedad*. Madrid, n. 11, diciembre 1994.
- ESSER, K., HILLEBRAND, W., MESSNER, D., MEYER-STAMER, J. Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política. *Revista de la Cepal*. Santiago de Chile, n. 59, agosto 1996.
- FERNANDEZ, J., et alii (eds.). *Políticas regionales industriales, innovación y parques tecnológicos*. Universidad de Valladolid, 1995.
- FFRENCH-DAVIS, R. *Políticas públicas y globalización económica*. Santiago de Chile: Cepal, 1996, mimeo.
- FRIEDMANN, J. e WEAVER, C. *Territorio y función*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.
- GAROFOLI, G. Desarrollo económico, organización de la producción y Territorio. In: BARQUERO, A., GAROFOLI, F. (eds.). *Desarrollo económico local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid, 1995.
- GREFFE, X. *Descentralizar en favor del empleo: las iniciativas locales de desarrollo*. España: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- HAUSMANN, R. La gestión municipal. *El BID*. Washington D.C., v. 24, n. 9-10, p. 6-7, septiembre/octubre 1997.
- IMPI. *Iniciativa PYME de desarrollo industrial, 1994/99*. Madrid, 1994.

- . Impulso al fortalecimiento de las PYMEs desde los ayuntamientos españoles. In: *Estudios e informes sobre la PYME*. Madrid: Ministerio de Industria y Energía, 1995.
- IULA/CELCADEL. *El municipio: promotor del desarrollo económico local*. Manuales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. Quito: Proyecto Sacdel/Federación de Municipios de Canadá, 1993.
- . Desarrollo local. *Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales*. Quito, nº 13, 1993.
- JIMENEZ, E., et alii. *Los nuevos yacimientos de empleo: los retos de la creación de empleo desde el territorio*. Barcelona: Fundación Cirem, 1998.
- LEBORGNE, D. e LIPIETZ, A. Flexibilidad ofensiva, flexibilidad defensiva. Dos estrategias sociales en la producción de los nuevos espacios económicos. In: BENKO, G. e LIPIETZ, A., (orgs.). *Las regiones que ganan: distritos y redes – los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia: Ed. Alfons el Magnànim, 1994.
- LEDA. *Orientations for local employment development in urban areas: good practice in policy instruments*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 1990 (Leda Report, DG V).
- MAILLAT, D. *Dinámica territorial, milieu y política regional*. In: BARQUERO, A. V., GAROFOLI, F. (eds.).
- MARSHALL, A. *Principios de economía*. Madrid: Ed. Aguilar, 1963.
- MARSIGLIA, J. (org.). *Desarrollo local en la globalización*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1999.
- MESSNER, D. Dimensiones espaciales de la competitividad internacional. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Flacso*, año 2, n. 3, 1996.
- NORTH, D. C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, 1993.
- OCDE. *Desarrollo territorial y cambio estructural: una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma*. OCDE, Paris, 1993.
- . *Networks of enterprises and local development: competing and co-operating in local productive systems*, Paris: LEED, 1996.
- OHMAE, Kenichi. *El despliegue de las economías regionales: oportunidades y desafío empresarial*. Bilbao: Ed. Deusto, 1996.

- OMINAMI, C. *El tercer mundo en la crisis: las transformaciones recientes de las relaciones Norte-Sur*. Buenos Aires: GEL, 1987.
- PALAZUELOS, E., et alii: *Estructura económica capitalista internacional. El modelo de acumulación de pósguerra*. Madrid: Akal, 1990a.
- . *Dinámica capitalista y crisis actual*. 2ª ed.: Madrid, Akal, 1990.
- PEREZ, C. Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto, in OMINAMI, C. (ed.). *La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico*. Buenos Aires: Rial/GEL, 1986.
- . Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo. *El Trimestre Económico*, n. 233, p. 23-64, enero-marzo 1992.
- . La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones: *Comercio Exterior*. México, mayo 1996.
- PETRELLA, R. (org.). *Los límites a la competitividad: como se debe gestionar la aldea global*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ed. Sudamericana, 1996 (informe del Grupo de Lisboa).
- PIKE, F., BECATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.): *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- PIORE M., SABEL, C. H. *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- PORTER, M. *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza y Janés, 1991.
- PRECEDO, A. Desarrollo territorial y planificación comarcal. In: *Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1994.
- PRECEDO, A., BARQUERO, A. V. (coords.). *Desarrollo local y comarcalización*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1993.
- RICO, A., MAFE, J., e MAS, F. Innovación e institutos tecnológicos sectoriales en la comunidad valenciana, *Economía y Sociedad*, Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid, p.112-124, diciembre 1988.
- RICO, A. La experiencia valenciana en la promoción de la innovación. *Papeles de Economía Española*, n. 35, p. 142-152, 1988.

- RODRIGUEZ, F. (ed.). *Manual de desarrollo local*. Gijón: Ediciones Trea, 1999.
- SAKAYA, T. *Historia del futuro, la sociedad del conocimiento*. Santiago de Chile: Ed. Andrés Bello, 1994.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoría del desenvolvimiento económico*. México: FCE, 1978.
- . *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Ed. Aguilar, 1971.
- SENGENBERGER, W. El desarrollo local y la competencia económica Internacional. *Revista Internacional del Trabajo*, v. 112, 1993.
- STÖHR, W. B. Innovación regional tecnológica e institucional: la política japonesa en relación a las tecnopolis. *Estudios Territoriales*, n. 223, p. 29-43, 1997.
- STÖHR, W. B. (ed.). *Global challenge and local reponse*. Londres: Mansell, 1990.
- TRULLEN, J. Caracterización de los distritos industriales: el distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial. *Economía Industrial*. Madrid, mayo-junio 1990.
- VALCARCEL-RESALT, G. Balance y perspectivas del desarrollo local en España. In: DEL CANTO, C. (ed.). *Desarrollo rural: ejemplos europeos*. Madrid: IRYDA, Ministerio de Agricultura y Pesca, 1992.
- VELASCO, R. *El papel de las agencias de desarrollo en la política regional Europea*. In CURBELO, J. L., et alii. *Territorios en transformación: análisis y propuestas*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994.
- VELITZ, P. *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ariel, 1999.
- WIERNER, E. La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo. Cepal/GTZ, 2 octubre 1996.
- WILLIAMSON, O. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, 1989.

O Autor

Natural de Córdoba, na Espanha, **Francisco Alburquerque** é economista e doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Complutense de Madri. Professor universitário na área de Economia Internacional e Desenvolvimento Econômico, realizou inúmeras pesquisas no campo de especialização do desenvolvimento econômico local na América Latina. É titular do Conselho Superior de Investigações Científicas do Ministério de Ciência e Tecnologia da Espanha. Autor de *Desarrollo económico local y distribución de progreso técnico*, co-autor de *Territorios en transformación: análisis e propuestas*, *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos e desafíos territoriales*, entre outras obras, Francisco Alburquerque é também consultor internacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (Cepal) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Av. República do Chile, 100
CEP 20139-900 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (0xx21) 2277-7447
Fax: (0xx21) 2240-3862

Escritórios**Brasília**

Setor Bancário Sul – Quadra 1 – Bloco E
Ed. BNDES – 13º andar
CEP 70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (0xx61) 322-6251
Fax: (0xx61) 225-5510

São Paulo

Av. Presidente Juscelino Kubitschek, 510/5º andar
Vila Nova Conceição
CEP: 04543-906 – São Paulo – SP
Tel.: (0xx11) 3471-5100
Fax: (0xx11) 3044-9800

Recife

Rua Antonio Lumack do Monte, 96 – 6º andar
CEP 51020-350 – Recife – PE
Tel.: (0xx81) 3465-7222
Fax: (0xx81) 3465-7861

Belém

Av. Presidente Vargas, 800 – 17º andar
CEP 66017-000 – Belém – PA
Tel.: (0xx91) 242-7966
Fax: (0xx91) 224-5953

Internet

<http://www.bndes.gov.br>