

POLICY PAPER

Nº 28, setembro de 2001

*Jörg Meyer-Stamer*¹



**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

¹ Jörg Meyer-Stamer é membro do *Institute for Development and Peace* (Instituto para Desenvolvimento e Paz) da Universidade de Duisburg, Alemanha, responsável pelo projeto "Meso-NRW: Meso-Políticas na Renânia do Norte - Westfália, do ponto de vista de países em desenvolvimento bem sucedidos"; consultor da Fundação Empreender, Joinville, consultor do Instituto Euvaldo Lodi, da FIESC - Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina, Florianópolis

C 01 - 02057

Os Policy Papers representam as opiniões dos autores. Eles não implicam comentário ou interpretação da Friedrich Ebert Stiftung com respeito ao Brasil

Este Policy Paper também está disponível na Internet - <http://www.fes.org.br>

SUMÁRIO

Introdução	6
1. Promoção de clusters: opções e limites	8
1.1. Cluster de sobrevivência	9
1.2. Cluster fordista	10
1.3. Cluster transnacional.....	11
1.4. Promoção de clusters: limites e obstáculos.....	12
2. Da promoção econômica local para uma política de localização	14
2.1. Grupos-alvo	14
2.2. Fatores de localização	15
2.3. Promoção econômica, geração de emprego e planejamento urbano/regional: o triângulo da política de localização.....	17
2.4. Desenvolvimento local sustentável.....	18
2.5. A importância dos triângulos para países em desenvolvimento	18
3. Relevância do conceito de competitividade sistêmica no plano local e regional	19
3.1. Atores da política de localização local.....	22
4. Margem para estratégias locais e regionais, sob as condições da globalização	23
Referências Bibliográficas	25

Numa época em que livros sobre a globalização estão sendo vendidos aos montes, não é de estranhar que assuntos como desenvolvimento local e regional, promoção econômica e geração de emprego e trabalho estejam sendo cada vez mais discutidos. Esse modismo não só se concretiza na proliferação de publicações sobre temas como promoção econômica local, desenvolvimento territorial, vantagem competitiva localizada, *clusters*, *industrial districts*,¹ etc., como também se manifesta no crescente interesse das organizações da cooperação técnica por essas questões: o Banco Mundial promove projetos de desenvolvimento de clusters em vários pontos do mundo, a UNIDO aposta nessa idéia, e organizações bilaterais, como a GTZ, vêm fomentando experiências para a promoção local e regional da economia (com grande ênfase nas Micro e Pequenas Empresas – MPEs). Paralelamente, estados e municípios de muitos países em desenvolvimento têm tomado a iniciativa de revigorar a economia local, em vez de esperar pacientemente por providências do governo central.

Não é mera coincidência o interesse simultâneo demonstrado atualmente acerca da globalização e do desenvolvimento local ou regional. Embora continue na pauta de discussões do meio acadêmico a questão “se ainda é possível haver ação estatal – sobretudo na esfera local – em tempos de globalização”, atores políticos há muito já reconheceram a necessidade de ação. Tal constatação ocorreu por diferentes motivos: em algumas regiões, a crise de indústrias

obsoletas e a perda de postos de trabalho geraram a necessidade de agir; em outros lugares, o fluxo de investimentos estrangeiros despertou a esperança de se conseguir uma “fatia do bolo”, e, em certos países, a opção dos governos centrais pelo “Estado mínimo” acabou estimulando o surgimento de uma política *meso*, de natureza descentralizadora.

Ao mesmo tempo em que a globalização provoca maior pressão competitiva, as empresas aumentam suas exigências quanto a localizações, isto é, cidades e regiões onde estão localizadas. Entre os vários modelos de gestão aplicados nos últimos 15 anos, pelo menos dois tiveram efeito direto sobre a estrutura territorial da produção industrial:

- A implementação de conceitos de logística *just-in-time* fez com que fornecedores de certas peças, em ramos definidos, estabelecessem fábricas nas proximidades de clientes importantes.
- A concentração na competência-chave (*core competence*) e a terceirização levaram as empresas a comprarem mais produtos e serviços no mercado, em vez de produzi-los internamente. No caso de produtos e serviços não padronizados, optou-se pela compra em empresas das proximidades, facilitando a comunicação informal necessária entre fornecedor e cliente.

É possível, então, argumentar que a importância do que seja local tenha aumentado simplesmente pela mudança da filosofia de gestão. Além disso, o que é de interesse local desperta mais atenção porque se altera a percepção daquilo que provavelmente sempre esteve ali presente. Alfred Marshall, há mais de um século, tinha descrito o fenômeno do *industrial district* – a aglomeração territorial de empresas do mesmo ramo

¹ Um *industrial district* não é o distrito industrial conhecido no Brasil: um conjunto de lotes com empresas de vários ramos. O *industrial district* é uma aglomeração industrial com perfil restrito de especialização, como as centenas de empresas que produzem calçados femininos, por exemplo.

ou de ramo similar, onde mão-de-obra especializada, insumos e prestação de serviços estão facilmente disponíveis, e onde inovações rapidamente se tornam conhecidas. No entanto, esse estudo ficou esquecido até os anos 80, quando se divulgou o fato de que essas estruturas tinham se mostrado extremamente dinâmicas na Itália (Piore e Sabel, 1984; Pyke, Sengenberger e Becattini, 1990), coincidindo com observações feitas em outras partes do mundo e em diferentes disciplinas. Geógrafos da economia norte-americana detectaram em seu próprio país e em alguns países da Europa estruturas

como aquelas descritas por Marshall (Storper 1993, 1995).

Outras publicações, provenientes da economia de inovação, descreveram a estreita cooperação entre empresas – concentradas, muitas vezes, num determinado território – como elemento cen-

tral da dinâmica de inovação (resumindo OECD 1992). Tais observações foram reunidas em estudos com o título de “Sistemas Regionais de Inovação” (Cooke 1992, Heidenreich 1997). Em relação a uma ou outra dessas linhas de discussão, poderia até se justificar uma política regional para apoiar a competitividade empresarial – uma justificativa era sempre mais necessária numa época em que todo tipo de intervenção governamental, por motivos de fundamentalismo econômico, vinha sendo cada vez mais criticado.

A crítica às ações governamentais alimentou-se, no contexto de nosso assunto, de três fontes:

1. A tendência neoliberal por mais mercado e menos Estado, em oposição à crescente participação estatal e às falhas governamentais que, em países em desenvolvimento, além de atuantes, vinham acompanhadas de clientelismo e corrupção
2. A crítica específica à política industrial, cujo balanço de sucessos vinha sendo considerado cada vez mais negativo desde os anos de 80.
3. A crítica a políticas regionais, tradicionalmente centralistas, em que consideráveis recursos financeiros despejados por governos centrais em regiões de estrutura frágil alcançavam modestos resultados.

E no contexto da política de desenvolvimento, a crítica ao “Estado desenvolvimentista” refletiu a discussão dos países industrializados. Mesmo os casos de sucesso dos defensores de uma política industrial caíram na obscuridade (World Bank 1993). Atividades descentralizadas da promoção econômica contavam com a vantagem de acontecer, de certo modo, à revelia dos críticos da ordem política.

Nos últimos dez anos, duas escolas em muito contribuíram para as discussões sobre a política de desenvolvimento. Do ponto de vista conceitual, destacou-se o Institute for Development Studies em Brighton – IDS Sussex (Schmitz 1989, 1995a, 1995b, Schmitz e Musyck 1993, Schmitz e Nadvl 1994), cujos trabalhos recorreram intensamente à discussão voltada para a Itália sobre *industrial districts*. Do ponto de vista prático, foram especialmente bem-sucedidos Michael Porter e sua empresa Monitor Consulting que, mundo afora, realizaram estudos e consultorias sobre desenvolvimen-

O guru da administração de empresas, Michael Porter, em sua publicação “A Vantagem Competitiva das Nações” (Porter 1990), trata de clusters bem-sucedidos em vários países que basicamente não diferem dos *industrial districts* de Marshall.

to de clusters (Fairbanks e Lindsay 1997)², a pedido da USAID, do Banco Mundial, de governos nacionais / regionais e de outras tantas entidades. Essas escolas pecam, no entanto, por reduzir o desenvolvimento econômico local e regional à simples promoção de clusters. Mesmo sendo um fenômeno onipresente também em países em desenvolvimento, o cluster não é o único modelo estrutural de desenvolvimento local e, por isso, não satisfaz muitas das localizações e regiões

No presente trabalho, não vou justificar por que esforços feitos em prol de um desenvolvimento econômico local e regional fazem sentido e merecem ser defendidos sob a perspectiva de manter a pureza de uma economia de mercado (veja Meyer-Stamer 1996 para uma discussão mais detalhada). Tampouco vou me ocupar com o assunto da descentralização administrativa e fiscal, se bem que, muitas vezes, seja essa uma condição importante para a formulação de políticas autônomas no plano local e regional (veja, por exemplo, Prud'homme 1995).

Em vez disso, vou me deter no exame das seguintes questões:

- estratégias de promoção de clusters
- concepções de promoção econômica local e regional e de política de localização
- a relevância do conceito de competitividade sistêmica nesse contexto

Finalizando, volto a falar da relação entre globalização e desenvolvimento local.

1. Promoção de clusters: opções e limites

Concepção de desenvolvimento local e regional da economia, a promoção de

clusters vem adquirindo crescente importância nos últimos anos tanto nos países industrializados, como nos países em desenvolvimento. O ponto de partida tem sido a observação de que um cluster oferece grande potencial para a criação de vantagens competitivas. Mesmo sem a intervenção do governo ou de outros atores, resulta daí uma série de vantagens de localização, que Nadvi (1997) chama de “vantagens passivas”. Tomemos como exemplo uma cidade onde há inúmeras fábricas de móveis. Ali será mais fácil encontrar não só mão-de-obra experiente e qualificada, mas também produtos semi-acabados e máquinas. As vendas ocorrem quase que naturalmente, uma vez que os clientes para lá se dirigem sabendo que vão encontrar grande variedade de oferta. A intensa rivalidade entre as empresas, por sua vez, estimula uma permanente competitividade.

Especialmente nos *industrial districts* italianos é comum a cooperação entre as empresas, no que se refere à cadeia de valor e aos segredos empresariais – dificilmente mantidos como tal por muito tempo. Condições de entrega e outras formas de cooperação entre empresas podem ser regulamentadas informalmente, enquanto o capital social³ cria a condição para as relações confidenciais e abre a possibilidade de tomar medidas de emergência contra um procedimento oportunista.

Além das “vantagens passivas”, podem ser criadas “vantagens ativas” pela ação coletiva ou governamental: uma escola técnica, um laboratório de testes de material e certificação, uma agência de informações sobre comércio exterior, etc. Uma iniciativa desse tipo produz uma vantagem de localização – difícil de ser compensada em outro

² Resumindo, existem duas redes. Uma é a do IDS Sussex. <http://www.ids.ac.uk:80/ids/global/coleif.html>. E a outra, na qual Porter está presente, é a “Cluster Practitioners Network” no Competitiveness Institute, em Barcelona: <http://www.competitiveness.org>.

³ Ver <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm>.

lugar – que oferece às empresas locais benefícios permanentes na questão da competitividade

Na prática, contudo, a promoção de clusters nos países em desenvolvimento é bastante complicada.

Nem todo agrupamento de empresas do mesmo ramo é obrigatoriamente um cluster que, por meio de intervenções, pode ser elevado ao nível de

um *industrial district* italiano. Para se entender melhor a questão, é recomendável conhecer as diferenças entre três tipos de clusters – com concepções de promoção específicas: cluster de sobrevivência, cluster fordista e cluster transnacional (Altenburg e Meyer-Stamer 1990).

1.1. Cluster de sobrevivência

Pertencente ao setor informal da economia, é constituído por microempresas de subsistência com determinadas características que se destacam: capital social modesto, grande desconfiança entre empresas, concorrência ruinosa e mínima capacidade de inovação. Tal fenômeno, passível de diferentes interpretações, também pode ser considerado uma forma específica de insucesso de mercado, no qual o mecanismo funcional normal da microeconomia é marcado pela entrada e saída de empresas. O cluster de sobrevivência é o centro de acolhimento das vítimas do processo “normal” de adaptação microeconômica, como ex-empregados das empresas menos eficientes que se desagregam do mercado quando cai o faturamento geral. No caso de um *survival cluster* (por exemplo, roupa simples, calçados ou móveis) em situação de queda de vendas – na qual inexistente a opção de sair do mercado por não haver outra alternativa para se obter renda – a atitude predominante costuma ser a concorrência nociva, com as empresas procurando vender seus produtos

por preços cada vez mais baixos do que o concorrente ao lado.

Uma das discussões atuais gira em torno da seguinte questão até que ponto é possível interromper tais mecanismos de funcionamento e criar um círculo virtuoso, em que um *upgrading* das empresas, com especialização crescente, e um aumento de capital social se fortaleçam mutuamente. Entre os pontos fracos do cluster de sobrevivência está o fato de que todas as empresas produzem mais ou menos a mesma coisa, somado ao hábito de copiarem os sucessos lançados pelos concorrentes, de modo que no final todas estão novamente oferecendo o mesmo produto. E mais: além de operarem precariamente, essas empresas apresentam competências técnicas e comerciais insuficientes. A solução para tal dilema talvez esteja no exame de clusters bem-sucedidos: a elevação do nível de competência das empresas poderia levar à especialização de algumas delas em certos produtos ou processos operacionais (no ramo moveleiro, por exemplo, fabricar somente gavetas ou se encarregar do acabamento de superfícies), criando condições para a divisão de trabalho funcional entre as empresas. Se um mediador – como uma associação ou uma instituição de promoção de microempresas – conseguir iniciar um processo de interação entre as empresas, o resultado poderá ser a acumulação de capital social e, com o tempo, a presença desse mediador tenderá a ser cada vez menos necessária.

Aqui o objeto da discussão não é se esse procedimento faz sentido ou não, mas sim o prazo-limite para tais mudanças. Céticos consideram o nível de qualificação geral dos empresários de clusters de sobrevivência extremamente baixo, com base em dados como analfabetismo funcional, *know-how* técnico deficiente, conhecimentos ru-

dimentares quanto ao manuseio de materiais e de ferramentas, etc. Essa situação tende a se reproduzir, pois os padrões dependem da ajuda de seus familiares: as gerações seguintes, mesmo freqüentando escolas de nível razoável, baratas ou gratuitas, dificilmente conseguem alcançar um grau de qualificação muito mais elevado. O caminho para se romper o círculo vicioso parece, assim, longo e penoso.

Nesse processo, é importante definir o papel dos empresários no *survival cluster*. Eles se vêem como microempresários desajustados de construir uma empresa rentável a longo prazo? Ou consideram o cluster de sobrevivência uma etapa transitória, a saída de emergência para épocas de crises? Neste último caso, medidas de apoio dariam pouco ou nenhum resultado. Bem diferente é a primeira alternativa: apesar de todas as limitações inerentes à discussão afirmativa sobre microempresas, segundo de Soto, devemos levar em conta que esse debate contribuiu para estabelecer aspectos positivos quanto aos conceitos microempresa e microempresário, criando as condições para a mobilização de um potencial de desenvolvimento sério nesse setor. Aqui depende apenas de se evitar que o volante oscile demasiadamente para o lado oposto, ou seja, que os microempresários, devido ao seu entusiasmo, não mais consigam ver os seus pontos fracos.

1.2. Cluster fordista

Tomando como referência os *industrial districts* italianos, constituídos em grande parte por MPEs, os clusters de países em desenvolvimento apresentam um paradoxo: aqueles formados por microempresas são, na maioria, clusters de sobrevivência, com potencial de desenvolvimento limitado – pelo menos a curto e médio prazo, enquanto os clusters com alto potencial de desen-

volvimento são dominados por grandes empresas. Estes últimos, criados para substituir importações na fase da industrialização, tendem a passar por uma lenta adaptação ao modelo da especialização flexível (perfil nítido de especialização de uma empresa, baixo grau de integração vertical, estreitas relações de fornecimento entre empresas locais). Nesses clusters, ainda predomina o modelo de produção fordista em grande escala.

Esse tipo de cluster não é exclusivo de países em desenvolvimento.

(Markusen 1996; veja também Knorringer e Meyer-Stamer 1998). Markusen identifica, além do modelo italiano, o modelo cubo-e-raio (com grandes empresas, no centro, como “cubo”),

A geógrafa econômica norte-americana Ann Markusen resumiu os resultados de uma ampla análise de clusters em quatro tipos ideais

o cluster-satélite (dominado de fora) e o modelo induzido pelo Governo (por exemplo, na indústria de armamentos). O cluster fordista, num país em desenvolvimento, corresponde ao modelo cubo-e-raio.

Tais clusters apresentam condições iniciais favoráveis para o aumento da competitividade e adequação a novas situações, mais rigorosas, ao lado de uma série de obstáculos típicos que atrapalham a viabilização das vantagens de clusters. As condições iniciais favoráveis, na maioria, estão relacionadas às “vantagens passivas” de localização e à competência individual das empresas. Os componentes essenciais de uma estratégia de localização são evidentes:

- Cursos de formação e atualização, ministrados em conjunto, para administradores, técnicos e operários, visando a apren-

dizagem de novos métodos organizacionais (descentralização de responsabilidades para melhorar a produtividade / qualidade, flexibilidade e rapidez nas decisões, etc.)

- Concentração das empresas em sua competência-chave, ou seja, redução da integração vertical, combinada, se possível, com o desenvolvimento dos fornecedores.
- Organização de processos de aprendizagem entre as empresas (exemplo: criação de núcleos de engenheiros ou diretores de certos departamentos).
- Criação de instituições para formação e treinamento nos níveis secundário e superior, bem como de cursos voltados para problemas e demandas de empresas locais.
- Criação de instituições de tecnologia, responsáveis por testes de materiais de produtos finais e semi-acabados, bem como por certificações; eventualmente, para a difusão de inovações de produtos em desenvolvimento, máquinas, equipamentos e de concepções administrativas (a demanda por pesquisa e desenvolvimento, no sentido estrito, geralmente é pequena).
- Criação de instituições em áreas como pesquisa de mercado, design e informações para exportação.

Para cada item mencionado, há exemplos concretos (veja Nadvi 1997, Meyer-Stamer, e outros, 1996) com um elemento em comum: tomam-se medidas para a dinamização das vantagens de localização apenas quando crises severas põem em jogo a existência do cluster como um todo. Desconhecemos exemplos em que atores locais tenham realizado programas estratégicos de adaptação a partir de observações feitas, com antecedência, sobre alterações nas condições básicas de um

cluster. Isso não surpreende, dada a estrutura interna desses clusters, nascidos na época da substituição de importações. As empresas procuravam reduzir ao máximo sua dependência em relação a outras empresas – especialmente de fornecedores – por serem altas as despesas com as transações, sobretudo em tempos de turbulência macroeconômica. Criou-se, então, uma estrutura econômica local caracterizada por escassos contatos entre as empresas (não raro agravados por rivalidades entre as famílias), em que o jogo não-cooperativo contribuía para as poucas chances de sucesso nas tentativas ocasionais de organização de ações coletivas. É um modelo difícil de ser modificado. Para atores de economia isolada, não é fácil diferenciar entre mudanças conjunturais e estruturais. Quando eclode uma crise maciça, em função da estrutura, pode-se alegar que isso era previsível...

1.3. Cluster transnacional

Cada vez mais presente nos países em desenvolvimento, esse tipo de cluster é resultado de estratégias alteradas de empresas transnacionais. Nas décadas passadas, geralmente com base nas exigências do governo do país hospedeiro, esses clusters contribuíram para o desenvolvimento de fornecedores, como forma de investimento nos países em fase de industrialização. Desde o final da Rodada do Uruguai, contudo, tais exigências (*local content*) já não são possíveis.

Simultaneamente, empresas transnacionais começaram a reorganizar suas estruturas de fornecedores também em países industrializados. Com a redução drástica do número de fornecedores diretos na indústria automobilística e na de eletrônica, por exemplo, alguns dos fabricantes que continuaram a abastecer

essas empresas receberam o status de “fornecedores de sistemas”, responsáveis pela produção de módulos integrais (exemplos: painel de instrumentos, placas de circuito impresso totalmente guarnecidas de componentes, etc.). Além disso, a empresa transnacional passou a conferir a esses fornecedores de sistemas o status de *globally preferred suppliers*, visando sua presença em todas as localidades do mundo.

A combinação desses dois fatores – *local content* e *globally preferred suppliers* – fez nascer, nos países em desenvolvimento, clusters formados por empresas transnacionais, que reúnem não apenas os fabricantes dos produtos finais, como também a maioria dos fornecedores. Nesse contexto, tornou-se pequena a possibilidade de uma empresa local virar um fornecedor de sistemas, por dois motivos: empresas com perfil para assumir esse papel não existem (e ter atuação exclusivamente local já não funciona mais), ou quando há fornecedores nacionais eficientes, surgidos na fase de substituição de importações, acabam sendo

absorvidos pelos *globally preferred suppliers*, visto que a aquisição de uma empresa produtiva é sempre mais fácil do que a instalação de uma filial própria.

Existe aqui, entretanto, um ponto de inserção para as

indústrias locais: medidas comuns de promoção das MPes podem ser combinadas com atividades que visam estabelecer contatos diretos e iniciar processos de aprendizagem entre fornecedores transnacionais e empresas locais.

O que costuma sobrar, então, para as empresas locais é o papel de fornecedores secundários, condição nada favorável já que fornecedores de sistemas têm preferência na importação de seus produtos semi-acabados.

1.4. Promoção de clusters: limites e obstáculos

Em muitas regiões, a promoção de clusters é um ponto de inserção para o incentivo da economia local, mas naturalmente tem seus limites – e não apenas onde clusters de sobrevivência dominam com um potencial de desenvolvimento limitado. Os limites a que nos referimos são estabelecidos por fatores políticos, ou melhor dizendo, por estruturas locais e globais de governança.

Estruturas de governança locais podem criar problemas em três sentidos:

- Uma crise não faz necessariamente com que atores locais se reúnam e montem uma estratégia para dinamizar as vantagens do cluster. Algo diferente pode acontecer: uma crise profunda, entendida como estrutural, faz com que o cluster local dominante se dê conta de que é uma indústria em declínio, sem perspectivas, e busque uma nova definição. Atividades de promoção econômica se concentram, então, em diversificar a base econômica local, de preferência em ampla escala, para, no futuro, não vir a depender novamente de um só ramo, o que a tornaria bastante vulnerável.
- Há exemplos – sobretudo nos países industrializados – em que a comunicação entre atores locais / regionais era tão intensa que acabou prejudicando a percepção quanto ao que ocorria a sua volta. Resultado: por muito tempo, continuaram a trabalhar em ramos decadentes da indústria, como foi o caso do Vale do Ruhr (Grabher 1993).
- Mesmo se fosse possível formular uma estratégia de clusters, pelo menos um ator central, na melhor das hipóteses, entraria no jogo com certa cautela: a Associação Comercial e/ou Industrial local. O seu pro-

blema seria manter bem-humoradas tanto as empresas do cluster, quanto as outras associadas que nada têm a ver com o cluster. Diante de cada iniciativa para beneficiar um grupo, o outro se queixaria estrondosamente. E mais: é possível que a Associação se negasse a participar de uma estratégia de cluster ou até organizasse uma resistência ativa – em nome dos outros associados que entendem a estratégia de cluster como evento parcial e como direcionamento de investimentos, sentindo seu setor negligenciado.

Estruturas de governança globais – por meio da governança privada (Humphrey & Schmitz 2000) – impõem limites às iniciativas de clusters em dois sentidos:

- Filiais de grandes empresas (especialmente estrangeiras) que participam de clusters não se deixam enquadrar facilmente em estratégias de clusters. Comprometimento pessoal e relações confidenciais são elementos importantes das estratégias de localização, mas quando se trata de executivos de filiais de empresas transnacionais, sua liberdade de ação costuma ser restrita e o tempo de sua permanência no local, quase sempre, curto. É importante observar, nesse contexto, que a presença de empresas estrangeiras em um cluster não é necessariamente o resultado do investimento de uma empresa – um meio de ter acesso a interesses externos, como fornecedores, clientes, etc. Uma outra situação provavelmente é a mais frequente: empresas locais do cluster são absorvidas por empresas do exterior quando, por exemplo, não há sucessores na família dos fundadores. Assim, pode acontecer que uma empresa, cujos donos tenham sido atores centrais no cluster, já não esteja mais disponível para estratégias de cluster no plano local.

- Empresas estrangeiras costumam ter grande influência na composição local de um cluster, especialmente no caso de um cluster-satélite. Para compradores externos, pode até ser interessante que um cluster num país em desenvolvimento permaneça firme na competição e, assim, continue fornecendo a longo prazo. Mas como o que importa, acima de tudo, é comprar pelo preço mais baixo possível, não hesitam em se aproveitar da rivalidade entre as empresas locais, cujas relações confidenciais acabam sofrendo enorme dano.

Outros problemas de promoção de clusters referem-se à localização geográfica.

Os responsáveis pelas decisões nas empresas têm a nítida percepção da rivalidade e dos conflitos, bem como do eventual comportamento predatório e da traição, que marcaram várias décadas de convivência

É freqüente o fracasso de experiências que tentam estimular a cooperação entre empresas do mesmo setor numa determinada cidade ou região, dado o problema da falta de confiança.

entre esses concorrentes – não raro, literalmente vizinhos. Superar esses obstáculos é tarefa delicada e extremamente complicada.

Conseqüentemente, surgiram iniciativas que deixaram de lado a localização geográfica na promoção de clusters e ampliaram essa concepção, orientando-se para cadeias de valor – afetadas em menor escala pelos problemas criados por rivalidade entre concorrentes diretos.

2. Da promoção econômica local para uma política de localização

A promoção de clusters, como já mencionado, é apenas uma variante de atividades para a mobilização da economia local e territorial, constituindo um entre vários modelos quando analisada sob a ótica sistêmica.

Em países em desenvolvimento é uma nova tendência a descentralização da promoção econômica, a política de tecnologia, a criação de MPEs e respectivas atividades. Em muitos países industrializados, no entanto, a promoção econômica local é um fato consumado, cuja forma se modificou consideravelmente nos últimos tempos. Antigamente, promoção econômica significava sobretudo disponibilidade de áreas físicas, mas no decorrer do tempo outros elementos foram sendo incorporados, conforme mostra o **Gráfico 1**:



Em cidades e regiões que hoje praticam política de localização ativa e criativa, distante da promoção econômica convencional, pode-se observar um modelo composto por quatro triângulos.

2.1. Grupos-alvo

O primeiro triângulo (**Gráfico 2**) mostra os grupos-alvo da promoção econômica – a promoção de empresas – apontando não só as medidas diretas, como as indiretas, que visam o desenvolvimento de instituições de suporte (área meso) para tais empresas. Promoção econômica, como se sabe, não é dirigida exclusiva ou principalmente a empresas externas, na tentativa de atrair grandes investimentos. É importante, assim, diferenciar três tipos de empresas – empresas residentes, novos investidores e novos empreendedores – por dois motivos:

1. Para cada grupo-alvo há instrumentos específicos, além dos elementos comuns. A promoção de empresas residentes, por exemplo, compreende a mediação entre empresa e administração, bem como todos os instrumentos relativos à promoção de MPEs. Raramente grandes empresas são destinatárias de promoção econômica

como empresas residentes, e só a disponibilidade de terrenos – base da promoção econômica local – pode funcionar como mecanismo de atração. Grandes indústrias costumam ser parceiras na promoção de MPEs, como nos casos de desenvolvimento de fornecedores ou atividades facultativas de *coaching*.

Para atrair novos novos investidores, são especialmente recomendadas atividades de marketing, enquanto que para a promoção de novos empreendedores existe uma série de instrumentos específicos (por exemplo: centros para novos empreendedores, programas especiais de fi-

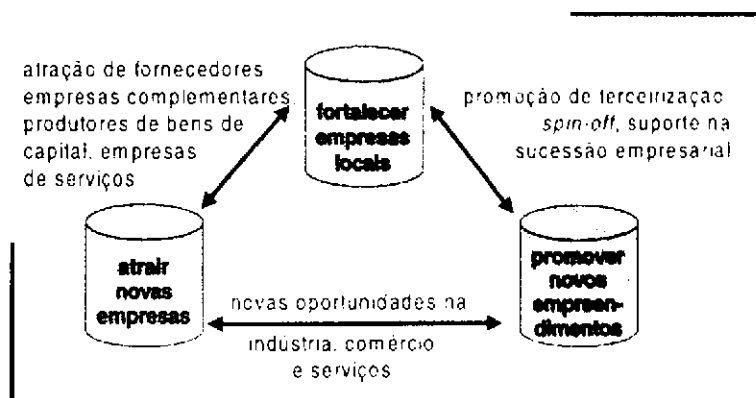
nanciamento, consultoria para novos empreendedores, etc).

2. Nem em todo tempo e nem em toda parte a promoção econômica diz respeito tão-somente à instalação de novas empresas. Na verdade, o significado relativo desses três grupos-alvo varia, dependendo do tempo e do lugar.

Em regiões pouco industrializadas e com estruturas frágeis, pode ser prioritária a atração de novos investidores, seguida eventualmente da promoção de novos empreendedores. Em locais com estrutura de empresas mais consolidada, por sua vez, o importante é manter o que já existe. Em regiões afetadas por processos radicais de transformação estrutural, pratica-se geralmente a promoção intensiva de novos empreendedores para fazer avançar a mudança estrutural, ao mesmo tempo em que se apóia as empresas em crise visando a manutenção patrimonial.

No fundo, há uma estreita relação entre as medidas voltadas para esses três grupos-alvo. A promoção de novos investidores, por exemplo, pode contribuir para a manutenção das empresas residentes ao selecionar empresas complementares às estruturas existentes, que fortalecem o perfil e a competência da região. A atração de novos empreendedores também pode facilitar a manutenção patrimonial, como no caso de medidas de promoção de empreendimentos *spin-off*.

Gráfico 2:
O triângulo da promoção de empresas



2.2. Fatores de localização

O segundo triângulo descreve os fatores de localização (veja detalhadamente Meyer-Stamer 1999), em geral divididos em objetivos e subjetivos, sendo que estes últimos costumam estar subdivididos em fatores empresariais e pessoais.

Os fatores objetivos mais importantes são:

- Posição geográfica em relação aos mercados de compra e venda
- Ligação à rede de transportes (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos)
- Oferta de mão-de-obra (qualificada e adequada, nível salarial)
- Disponibilidade de terrenos
- Custos com energia e meio ambiente
- Encargos municipais
- Vantagens financeiras oferecidas pela cidade ou estado (incentivos fiscais, subvenções, etc.)

Os fatores subjetivos mais importantes para a localização de empresas são:

- Ambiente econômico da cidade e da região correspondente

- Imagem da cidade / região
- Contatos setoriais
- Universidades, instituições de pesquisa e tecnologia
- Perfil inovador da região
- Desempenho de associações comerciais e industriais

Os fatores subjetivos pessoais mais importantes são:

- A qualidade residencial e de seu entorno

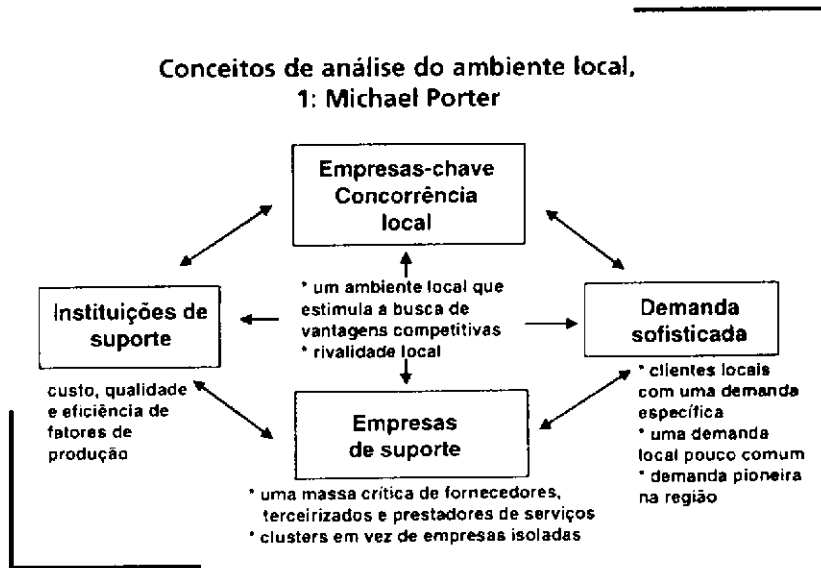
- A qualidade do meio ambiente
- A qualidade das escolas e de outras instituições de formação
- A qualidade da infra-estrutura
- A qualidade e diversidade do lazer

Os instrumentos de promoção econômica local estão adequadamente relacionados com esses fatores de localização (**Tabela 1**).

Tabela 1: Instrumentos de promoção econômica local

para fatores objetivos de localização	para fatores subjetivos de localização
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Providências em prol de áreas, disponibilidade de áreas adequadas ▪ Disponibilidade de infra-estrutura eficiente ▪ Despesas previsíveis com energia e meio ambiente ▪ Programas de formação ▪ Incentivos fiscais 	<p>Criação de um ambiente econômico favorável. Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Velocidade + qualidade das respostas a questões e despacho de requerimentos ▪ Concentração de competências administrativas ▪ Empenho da administração local e do setor político pelo bem-estar de investidores em potencial ▪ Competência econômica, honestidade e hospitalidade de atores importantes (Prefeito, por exemplo) ▪ Efetividade do apoio a empresas perante órgãos de fiscalização ▪ Interação não-polêmica entre política e administração, de um lado, e empresas e suas associações, do outro ▪ Estímulo a contatos setoriais <p>Disponibilidade de universidades eficientes, institutos de pesquisa e tecnologia Estímulo de um ambiente inovador Papel ativo de associações comerciais / industriais e de Câmaras Criação de uma imagem positiva</p>
<p>Estruturas institucionais da promoção econômica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promoção econômica como política pública - Promoção econômica governamental organizada pela iniciativa privada - Atores não-governamentais atuando na promoção econômica: associações e Câmaras, empresas de abastecimento, etc. - Parceria pública-privada 	<p>para fatores subjetivos pessoais de localização</p> <p>Melhoramento da qualidade residencial e de seu entorno Garantia de alta qualidade ambiental Garantia de qualidade de escolas e outras instituições de formação Disponibilidade de infra-estrutura social elevada Garantia de opções de lazer (esportes, atividades culturais, etc.)</p>

Um outro conceito importante que deve ser apresentado neste ponto é o “diamante” de Michael Porter que, ao resumir suas análises de vantagens competitivas localizadas, concluiu que são quatro os fatores interligados que determinam a competitividade, como mostra o **Gráfico 3**:



De uma certa maneira, não deixa de ser também uma visão analítica dos fatores de localização na qual se destacam alguns fatores subjetivos. Já mostramos todos os fatores que podem ser relevantes no momento de uma empresa decidir onde instalar uma nova unidade, de um novo empreendedor decidir onde abrir sua empresa, ou de uma empresa residente decidir onde ampliar suas instalações.

O argumento de Porter, baseado em amplas pesquisas, elabora os fatores determinantes de competitividade e tem como produto o “diamante”, instrumento extremamente útil para o diagnóstico de um determinado território.

2.3. Promoção econômica, geração de emprego e planejamento urbano / regional: o triângulo da política de localização

Ao se examinar atentamente as atividades envolvidas no desenvolvimento econômico local e regional, descobre-se que elas vão além da promoção econômica pura

e simples. Outras duas áreas de ação têm aqui um importante papel a geração de emprego e o planejamento urbano / regional (**Gráfico 4**). Tradicionalmente, essas três áreas atuavam separadamente, através de instituições / instrumentos / terminologias/ disciplinas científicas diferentes. Nos últimos tempos, contudo, tem se observado um processo de aproximação, que se manifesta na cooperação

entre as instituições das respectivas áreas, na complementação dos instrumentos adotados e numa certa interação nos trabalhos desenvolvidos pelas disciplinas científicas relacionadas a essas áreas de atuação

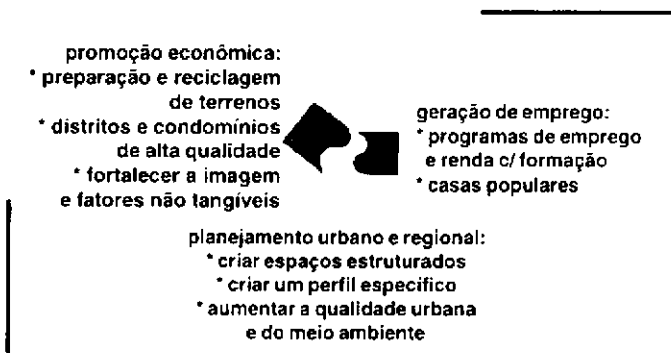
Em um exemplo simples, como a conversão de um terreno urbano (veja LEG 1999), é possível se entender como essa integração funciona na prática:

- promoção econômica – o interesse é conseguir terrenos disponíveis.
- geração de emprego – o interesse é ocupar a mão-de-obra local, qualificando-a, para que posteriormente possa ser encaminhada com mais facilidade
- planejamento urbano / regional – o interesse é criar espaços físicos especiais e ade-

quadros aos seus fins, em vez de uma massa amorfa de empresas industriais ou de edifícios comerciais.

Da união desses três interesses pode resultar mais do que a soma de suas partes: com base na geração de emprego, por exemplo, é possível realizar ações que, de outra forma, não teriam como ser financiadas. O planejamento urbano, por sua vez, ao criar uma área atrativa para grandes investimentos, torna-se interessante também para a ocupação da mão-de-obra altamente qualificada.

Gráfico 4: O triângulo da política de localização

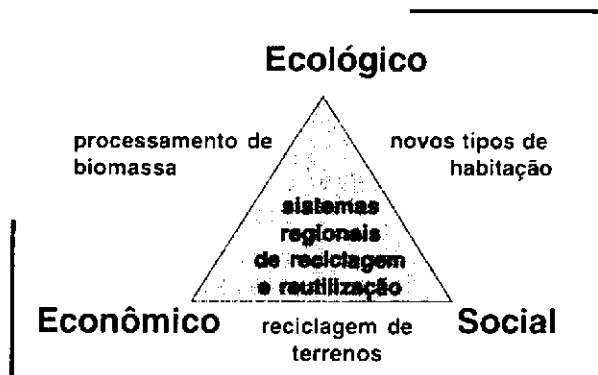


2.4. Desenvolvimento local sustentável

O último triângulo, enfim, é o conhecido triângulo do desenvolvimento sustentável, que tem como pontos de referência o desenvolvimento ecológico, econômico e social (**Gráfico 5**). No que se refere às atividades para a aplicação local da Agenda 21, de vez em quando se consegue interligar esses pontos, como na criação de estruturas economicamente sustentáveis, baseadas no potencial de biomassa existente, tendo em vista novos

empreendedores e empregos para aqueles que, de outro modo, dificilmente teriam lugar no mercado de trabalho.

Gráfico 5: O triângulo do desenvolvimento sustentável



2.5. A importância dos triângulos para países em desenvolvimento

Apesar de se referirem a experiências realizadas nos países industrializados, os triângulos também são importantes para países em desenvolvimento.

- No triângulo dos grupos-alvo, vale destacar a idéia de que os três elementos são complementares. Em regiões onde ainda não existem empresas competitivas e que, por isso, apostam na atração de investidores externos, é interessante combinar a promoção econômica com a promoção de novos empreendedores que, de início, pode se limitar a simples prestação de serviços, como cantinas, transporte ou vigilância. Em regiões onde já existem empresas eficientes, um marketing de localização costuma ser promissor – se dirigido especialmente a produtores de importantes produtos semi-acabados.

- O triângulo dos fatores de localização é útil para um país onde os fatores objetivos de localização entre regiões se assemelham.

Nas regiões avançadas, onde se poderiam criar vantagens de localização com o fortalecimento dos fatores subjetivos, as condições de vida contudo vêm piorando a cada dia, o que acaba por influenciar os fatores subjetivos pessoais. Enquanto nas metrópoles se assiste a um aumento constante da contaminação do ar, dos

Abastecimento garantido de energia elétrica, serviço eficiente de telecomunicações, malha rodoviária confiável, bem como mão-de-obra razoavelmente qualificada e acostuada ao ritmo de trabalho industrial há muito deixaram de ser uma exclusividade de regiões avançadas.

congestionamentos de trânsito e da criminalidade em geral, em muitas regiões economicamente atrasadas ainda se desfruta de uma boa qualidade de vida. Regiões avançadas, então, teriam de compensar essa desvantagem com outros fatores subjetivos como a reorganização da administração pública e a redução de obstáculos absurdos para atividades econômicas, por exemplo, ao passo que regiões menos desenvolvidas – que funcionam sistematicamente nessa situação – poderiam oferecer uma vantagem de localização utilizando fatores subjetivos (por exemplo: boas escolas).

- O triângulo da política de localização é interessante para países em desenvolvimento avançados, onde está em curso um processo maciço de mudança de estruturas em locais pioneiros da industrialização, liberando grandes espaços físicos, muitas vezes em regiões centrais das cidades. Diante da escassez de terrenos, que dificulta a instalação e ampliação de empresas, essas áreas devem ser recicladas evitando-se que as cidade cresçam de forma desordenada
- O triângulo do desenvolvimento sustentável, enfim, já vem sendo adotado com bastante frequência no planejamento urbano e regional.

3. Relevância do conceito de competitividade sistêmica no plano local e regional

As reflexões do capítulo anterior são, na maioria, de natureza instrumental. Na verdade, não faltam instrumentos para o desenvolvimento local e regional. Difícil é saber se num determinado lugar há condições para se aplicar tais instrumentos e, se for esse o caso, quais seriam. O conceito da competitividade sistêmica, visualizado no **Gráfico 6**, pode ajudar a responder à questão.



A principal afirmação do conceito da competitividade sistêmica é: o desenvolvimento industrial bem-sucedido não se cria apenas com fatores do nível micro de empresas e do nível macro das condições macroeconômicas em geral, mas também com medidas específicas de governos e de ONGs para fortalecer a competitividade de empresas (nível meso) – em que a capacidade de articular macro e meso política de promoção depende tanto de estruturas fundamentais políticas e econômicas, como de constelações de atores (nível meta) (veja Altenburg, Hillebrand e Meyer-Stamer 1998). Esse conceito, aplicável a economias nacionais, também ajuda na compreensão de importantes elementos da economia local ou global (veja exemplos na **Tabela 2**).

À primeira vista, nem sempre fica evidente por que os elementos mencionados são importantes para as estratégias de desenvolvimento local:

- Nível meta – (1) O elemento da concorrência de sistemas constitui um motivo central de ação nos países que se definem como modelo alternativo ao modelo anglo-saxão de capitalismo dominante. (2) O desenho político e econômico de uma sociedade, o modelo de desenvolvimento e as condições básicas institucionais (por exemplo: em sua manifestação como sistema nacional de inovação) definem as marcas de ponta para o desenvolvimento local e regional sem, contudo, cunhá-lo por completo. (3) Isso fica especialmente evidente em países

Tabela 2: Alguns fatores determinantes de competitividade sistêmica em diferentes níveis de associação com a política

	Supranacional	Nacional	Regional	Local
Meta	Concorrência de modelos diferentes de economia de mercado	Modelo nacional de desenvolvimento Sistema nacional de inovação	Identidade regional Capacidade estratégica de atores regionais	Capacidade de cooperação de atores locais Confiança Ambiente criativo
	1	2	3	4
Macro	Mercado de capitais internacional	Condições básicas macroeconômicas (ex.: sistema tributário, opções de financiamento)	Política orçamentária sólida Capacidade de governo para investimentos	Política orçamentária sólida Capacidade de governo para investimentos Ambiente atraente Qualidade de vida
	5	6	7	8
Meso	Política industrial e de tecnologia da União Européia Protocolo de Montreal	Promoção de novas tecnologias Incentivo à exportação Instituições específicas de financiamento Política ambiental voltada aos setores	Promoção econômica regional Centro de demonstração de tecnologia Institutos de pesquisa e desenvolvimento Institutos de formação Política ambiental	Promoção de economia local e do mercado de trabalho Instituições de formação Centros de tecnologia e de novos empreendedores Associações competentes
	9	10	11	12
Micro	Empresas internacionais Global commodity chain	Empresas de médio e grande porte Redes dispersas	MPEs Clusters regionais	Clusters locais / industrial districts Contatos locais com os fornecedores
	13	14	15	16

onde os estados possuem um grau mínimo de autonomia de ação e onde tanto a agilidade como a capacidade de ação de atores políticos diferem significativamente de um estado para outro. (4) Mas até dentro de um estado há diferenças marcantes nesse sentido.

- Nível macro – a importância das condições básicas internacionais (5) e nacionais (6) não requer explicação, mas vale mencionar que condições macroeconômicas turbulentas são sempre desfavoráveis tanto no plano geral (ex: desestimulam investimentos com prazo superior a três semanas), como no tocante a atividades locais: a cooperação costuma nascer da confiança baseada em regras claras que, se supõe, serão sempre cumpridas, criando a sensação de estabilidade; se, em vez disso, as regras do jogo mudam freqüentemente, a tendência é se instalar um clima de insegurança. Mas por que deveria haver um nível macro regional (7) e local (8)? Afinal, não cabe a estados e municípios definir taxas de juros e de câmbio ou impostos aduaneiros. Nesses níveis, os fatores macroeconômicos se identificam com os da administração financeira estadual e municipal que, sendo eficiente, cria as condições favoráveis para uma política *meso* construtiva e vice-versa.
- Nível *meso* – (9) a existência do nível *meso* na instância supranacional é evidente no que se refere à União Européia, mas também se aplica ao Mercosul e ao Protocolo de Montreal, cuja política *meso* tem grandes efeitos, por exemplo, nas localizações onde são fabricadas geladeiras. (10-12) Dentro do país, nem sempre é fácil distinguir o que é atribuição nacional, regional ou local no nível *meso*. Um bom exemplo é a política tecnológica, que pode ocorrer nos três âmbitos, mas

com características diferentes: micro mecânica – nacional; apoio a novos empreendedores – regional; divulgação de informações sobre inovações – local. O estímulo, o apoio e a avaliação de atividades descentralizadas, contudo, podem ficar a cargo da instância superior correspondente.

- Nível micro – são cada vez mais raros os casos de empresas com controle local (13). Algumas fazem parte de “cadeias globais de valor”, ou seja, não produzem para um mercado mundial anônimo, mas para empresas externas específicas, na base de relações seguras de entrega (veja Gereffi 1996) e não por meio de transações *spot*. Outras, por sua vez, são filiais de empresas transnacionais. E tanto para umas, como para as outras, essa condição impõe limites as suas opções de ação local (14). Isso vale também para empresas que dependem e se enquadram nas relações de fornecedores nacionais ou estruturas de grandes empresas.

Estudiosos que adotam concepções mais restritas correm, às vezes, o risco de não perceber aspectos importantes dos temas trabalhados. É o caso de um pesquisador que usou como referên-

cia a “Produção Fordista em Grande Escala” para estudar a competitividade da indústria brasileira de calçados. Resultado de seus estudos: o modelo predominante da produção de calçados no Brasil é a produção fordista em grande escala, principalmen-

O conceito de competitividade sistêmica tem a vantagem de ser suficientemente aberto para abranger os principais pontos fortes e fracos que determinam o potencial de desenvolvimento local e regional.

te em empresas de grande porte (Prochnik 1992). Aliás, é assim que grande parte da produção de calçados se concentra em poucos clusters (Vale dos Sinos, Franca, Birigüi). Mais tarde, Hubert Schmitz, ao analisar o cluster do Vale dos Sinos, concluiu que era um “supercluster” – com algumas grandes empresas fordistas, sem dúvida, mas formado sobretudo por MPEs e “eficiência coletiva”, incluindo a existência de associações industriais e comerciais eficientes (Schmitz 1995a). E esse ainda não foi o fim da história, pois a análise da evolução de clusters apontou graves obstáculos à atuação das associações empresariais (Schmitz 1998), das quais se esperava uma decidida ação coletiva diante de uma crise maciça. Portanto, a análise inicial, que negligenciara questões de ordem associativa, havia sido efetivamente restrita. E a conclusão do último estudo apresentado por Schmitz – de que seria tarefa do governo romper o bloqueio de ação nas e entre as associações empresariais – também revela uma perspectiva muito limitada, pois uma análise dos níveis meta e macro regionais / nacionais mostra que a reputação do governo no setor privado é tão baixa que atores governamentais dificilmente teriam a credibilidade indispensável para uma mediação bem-sucedida.

Queria lembrar aqui que uma análise dos pontos fortes e fracos de uma localidade ou região não precisa ser necessariamente dispendiosa – sobretudo quando se trata de uma análise voltada às atividades. No contexto do “Projeto Marketing Municipal”, da Fundação Empreender (Joinville-SC), realizamos uma série de análises de municípios com população entre 50.000 e 230.000 habitantes e PIB local de 250 milhões a 2 bilhões de reais, nas quais se combinaram o conceito da competitividade sistêmica com conceitos e metodologias de Aprendizagem Rápida Participativa. Com isso, foi possível fazer

um diagnóstico inicial, junto com atores locais, em pouco tempo: de uma a duas semanas; apresentar imediatamente os resultados; elaborar projetos concretos para melhorar as vantagens de localização desses municípios.⁴

3.1. Atores da política de localização local

Conceitos como competitividade sistêmica e “Projeto Marketing Municipal” são fortemente voltados para os atores: trata-se não só de identificar os obstáculos para um maior dinamismo econômico e as possibilidades para atividades concretas, mas especialmente de refletir sobre quais seriam os atores capazes de implementar certas atividades. Achar que política de localização local pode ser articulada apenas por um Estado competente (competência, aliás, cada vez mais rara) não deixa de ser uma visão simplista, como manifestação paradigmática de Policy-networks (Messner 1995).

Política de localização local costuma ser negociada numa rede complexa de atores governamentais e não-governamentais.

Do lado governamental, vários departamentos da administração pública desempenham o seu papel, junto com outras instituições – de formação, por exemplo – e, naturalmente, com o poder legislativo local. Do lado não-governamental, costumam estar presentes não só associações comerciais / industriais e sindicatos trabalhistas, mas muitas vezes também outras organizações, como aquelas de promoção em certas áreas específicas (turismo, por exemplo). Além disso, é importante envolver no processo

⁴ Para mais informações, consulte a homepage Marketing Municipal, <http://www.meyer-stamer.de/paca.html>

grandes indústrias, empresas de prestação de serviços e construtoras especializadas. Como a distribuição de tarefas é resultado de negociações, a questão de “quem vai assumir qual tarefa” não pode ser definida completamente *a priori*.

Sob condições favoráveis, é possível definir tarefas que são:

- de natureza genuinamente governamental (o plano piloto, o processo de autorização / licenciamento, etc.)
- executadas independentemente pelo setor privado (consultoria empresarial, organização de núcleos de empresários, etc.)
- organizadas em parceria pública-privada – PPP (gerenciamento de terrenos, apresentação pública, etc.)

Uma PPP oferece muitas vantagens – como alta flexibilidade, *pooling* de informações, recursos e competências – mas também exige certos requisitos dos envolvidos. Tanto do lado governamental, como do lado privado, deve haver um alto grau de organização e autonomia, bem como uma relação sólida de confiança recíproca. Além disso, devem ser pensadas algumas penalidades para que a parceria possa funcionar a contento.

No âmbito do setor público, a implementação de novos modelos organizacionais, segundo os princípios do *new public management* (NPM), pode criar condições para um melhor desempenho e para PPPs eficientes (Haldenwang 1999). Porém, é importante saber dos limites inerentes ao NPM que, ao estabelecer critérios de eficiência, tende a favorecer uma orientação a curto prazo e uma lógica parcial. No NPM encontra-se uma relação crítica quanto à capacidade do setor público de agir estrategicamente, quer dizer, de visar objetivos a longo prazo, além de interesses e lógicas parciais.

4. Margem para estratégias locais e regionais, sob as condições da globalização

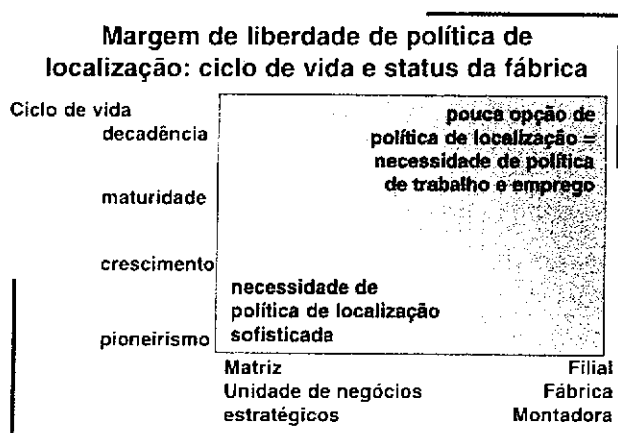
Polarizada e absurda, a discussão sobre os efeitos da globalização – entre os que já não mais conseguem imaginar uma atuação política sobretudo no plano local e aqueles que vêem nas iniciativas locais a saída para o dilema da globalização – não enfocou até o presente momento a interação entre estruturas globais e locais de governança. Desse modo, pode-se considerar todo e qualquer argumento a respeito ainda bastante inconsistente, inclusive o que justifica as necessidades e possibilidades de ação local face à globalização e à pressão internacional da concorrência.

Os resultados conhecidos até agora desenharam um painel contraditório. De um lado, estão os exemplos de que penalidades, no contexto de estruturas de governança, podem impulsionar o desenvolvimento local. Nadvi (1996) descreve, assim como Sialkot/Paquistão, o *upgrading* de empresas e o fortalecimento de estruturas coletivas como efeitos de um embargo de importação, imposto pelo órgão de controle sanitário dos EUA. Também certificados como ISO-9000 e 14000, exigidos por clientes do mercado internacional, costumam contribuir para melhorar o desempenho de empresas em países em desenvolvimento. (veja Meyer-Stamer 1998).

Do outro lado, estão os exemplos de que a integração nas cadeias internacionais de valor, principalmente a atração de empresas externas, é uma faca de dois gumes. Ao abordar as estratégias de clusters e seus limites, eu já havia destacado que estruturas globais de governança podem restringir iniciativas locais. Na verdade, dois tipos de fatores limitam a articulação de estratégias de localização local e regional:

- A posição de poder de empresas locais – de um lado, MPEs com fortes raízes locais, matrizes de grandes empresas ou unidades de negócios estratégicos; e, do outro, fábricas e montadoras sem poder de decisão.
- A posição da indústria local no “ciclo de vida” (veja também Gelsing 1992, Pieper 1994).

A relação entre esses dois fatores pode ser observada no **Gráfico 7**:



- No canto inferior esquerdo, as exigências e as possibilidades da política de localização são grandes. Novas indústrias, principalmente indústrias em crescimento, dependem de uma estrutura de apoio que funcione bem – como mão-de-obra altamente qualificada e instituições de criação / divulgação de conhecimento – e do contato profundo com outras empresas: clientes, fornecedores, concorrentes, etc. As localizações que se enquadram nesse modelo têm excelentes perspectivas de crescimento.
- Quanto mais próximo ao canto superior direito, menores as chances para a política de localização local, pelo menos para as atividades relacionadas a indústrias maduras ou em declínio. Ao mesmo tempo, aumentam as necessidades de uma política ativa de trabalho e emprego, in-

cluindo medidas que visem incentivar novos ramos da economia (canto inferior esquerdo). Típicos exemplos do canto superior direito são as montadoras de automóveis, as fábricas de autopeças, de usinagem de metais e de máquinas elétricas em localidades tradicionais.

No início deste artigo, caracterizei o tema “desenvolvimento local e regional, promoção da economia e geração de empregos” ironicamente como modismo. É evidente que é mais do que simplesmente uma moda: muitas atividades são exercidas há muito tempo e outras continuarão sendo exercidas por um longo tempo. O que o caracteriza como modismo é, antes de tudo, o interesse da economia e das ciências sociais pelo assunto. E o que costuma acontecer quando um tema ou uma concepção entra na moda? O assunto, com certeza, fica sobrecarregado de expectativas. Caso, no futuro próximo, seja atribuído grande peso a medidas locais e regionais na promoção econômica e na geração de empregos – como se esboça atualmente na cooperação técnica internacional, entre outras – decepções não deixarão de ocorrer.

Essas frustrações serão provenientes do fato de que, nessas áreas, atores da política de desenvolvimento terão de seguir uma aprendizagem similar à que se verificou na área do desenvolvimento rural regional (veja Gsänger 1991). As decepções também poderão acontecer em face da realidade de que as possibilidades de atuação, no plano local e regional, não são infinitamente grandes, mesmo se “nenhum erro for cometido”. Portanto, como a promoção local e regional da economia, com seus limites inerentes, não é um remédio milagroso, seria fatal desistir de estratégias e tentativas para dirigir o desenvolvimento econômico no plano nacional e supranacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altenburg, T., & Meyer-Stamer, J.** (1999). How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America. *World Development*, Vol. 27, No. 9.
- Altenburg, T., Hillebrand, W., & Meyer-Stamer, J.** (1998). *Policies for Building Systemic Competitiveness: Conceptual Framework and Case Studies of Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand*. Berlin: German Development Institute.
- Cooke, P.** (1992). Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe. *Geoforum*, Vol. 23, No.3.
- Fairbanks, M., & Lindsay, S.** (1997). *Plowing the Sea: Nurturing the Hidden Sources of Growth in the Developing World*. Boston: Harvard Business School Press.
- Gelsing, L.** (1992). Innovation and the Development of industrial Networks. In Lundvall, B.-Å. (Ed.), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning* (pp. 116-128). London: Pinter Publishers.
- Geroffi, G.** (1996). Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control Among Nations and Firms in International Industries. *Competition and Change*, Vol. 4, pp. 427-39.
- Grabher, G.** (1993). The weakness of strong ties: the lock-in of regional development in the Ruhr area. In idem (Ed.), *The embedded firm: On the socioeconomics of industrial networks* (pp. 255-277). London, New York: Routledge.
- Gsänger, H.** (1991). Überlegungen zur Zukunft der ländlicher Entwicklung: Zwischen Anpassung des Projektansatzes und sektoraler Programmgestaltung. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Haldenwang, C. v.** (1995). Erfolge und Mißerfolge dezentralisierender Anpassungsstrategien in Lateinamerika, Argentinien und Kolumbien. *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 36, No. 4, pp. 681-705.
- Heidenreich, M.** (1997). Wirtschaftsregionen im weltweiten Innovationswettbewerb. *Kolner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol. 49, No. 3.
- Humphrey, J., & Schmitz, H.** (2000). Governance and upgrading: Linking industrial cluster and global value chain research. Brighton: IDS Working Paper 120.
- Knorringa, P., & Meyer-Stamer, J.** (1998). New dimensions in local enterprise cooperation and development: from clusters to industrial districts. In UNCTAD (Ed.), *New Approaches to Science and Technology Cooperation and Capacity Building*. New York, Geneva: United Nations (atlas XII).
- LEG** (1999). Integrierte Arbeitsmarktprojekte: Rückblick und Ausblick: Zum Finale der Internationalen Bauausstellung Emscher Park 1999. Ratingen: LEG Standort- und Projektentwicklung GmbH.
- Markusen, A.** (1996). Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts. *Economic Geography*, 293-313.
- Messner, D.** (1995). Die Netzwerkgesellschaft: Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung. Köln: Weltforum.
- Messner, D., & Meyer-Stamer, J.** (1993). Die nationale Basis internationaler Wettbewerbsfähigkeit. *Nord-Süd aktuell*, Jg. 7, Nr. 1.
- Meyer-Stamer, J.** (1996). Industrial Policy in the EU: Old Dilemmas and New Options. *European Planning Studies*, Vol. 4, No. 4.
- Meyer-Stamer, J.** (1998). *Group-Centered Approaches to the Diffusion of Eco-Efficient Production Practices: Successful Experiences from Brazil*. Bonn: GTZ-Pilot Programme for the Promotion of Environmental Management.
- Meyer-Stamer, J.** (1999). Lokale und regionale Standortpolitik – Konzepte und Instrumente jenseits von Industriepolitik und traditioneller Wirtschaftsförderung. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 39).
- Meyer-Stamer, J., Adam, B., Bantle, S., Lauer, A., & Mohaupt, D.** (1996). *Industrieller Netzwerke und Wettbewerbspolitik: Das Beispiel Santa Catarina/Brasilien*. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Nadvi, K.** (1987). *The Cutting Edge: Collective Efficiency and International Competitiveness in Pakistan*. Brighton: Institute of Development Studies (Discussion Paper, 360).
- Neumann, G.** (1996). Responsible Change Management: Das Nürnberg-Programm – Ein exemplarischer Ansatz zur Verknüpfung von Regional-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. *WSI-Mitteilungen*, Vol. 48, No. 3.
- OECD.** (1992). *Technology and the Economy: The Key Relationships*. Paris: OECD, The Technology/Economy Programme.
- Pieper, M.** (1994). *Das interregionale Mandatwettbewerbender Industrie in Deutschland – Konsequenzen für das kommunale Standortmarketing*. Göttingen: Verlag Otto Schwartz.
- Piore, M. J., & Sabel, C. F.** (1984). *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.
- Porter, M. E.** (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Prochnik, V.** (1992). *Spurious Flexibility: Technical modernization and social inequalities in the Brazilian footwear industry*. Geneva: International Labour Office (World Employment Programme).
- Prud'homme, R.** (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, No. 2, pp. 201-20.
- Pyke, F., Becattini, G., & Sengenberger, W.** (1990). *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Schmitz, H.** (1989). Flexible Specialisation – A New Paradigm of Small-Scale Industrialisation? Brighton: Institute of Development Studies.
- Schmitz, H.** (1995a). Small Shopmakers and Fordist Giants: the role of a Supercluster. *World Development*, Vol. 23, No. 1.
- Schmitz, H.** (1995b). Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry. *Journal of Development Studies*, vol. 31, No. 4.
- Schmitz, H.** (1998). *Responding to Global Competitive Pressure: Local Co-operation and Upgrading in the Sinos Valley, Brazil*. Brighton: Institute of Development Studies (Working Paper, 82).
- Schmitz, H., & Musyck, B.** (1993). *Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries?* Brighton: Institute of Development Studies.
- Schmitz, H., & Nadvi, K.** (1994). *Industrial Clusters in Less Developed Countries: Review of Experiences and Research Agenda*. Brighton: IDS.
- Storper, M.** (1993). Regional 'Worlds' of Production: Learning and Innovation in the Technology Districts of France, Italy and the USA. *Regional Studies*, Vol. 27, No.5.
- Storper, M.** (1995). The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 2, No. 3.
- World Bank.** (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford usw.: Oxford University Press.

Nossas publicações

Série Policy Paper

Nº 1, 1993 - O Brasil precisa de um Banco Central independente? Opções e problemas
Barbara Fritz

Nº 2, 1993 - Premissas para a Reforma Constitucional
Bernard Appy, Cristian Andrei, Fernando A. de Arruda Sampaio

Nº 3, 1993 - Regulamentação do Capital Estrangeiro no Brasil: Subsídios para a Reforma Constitucional.
Bernard Appy, Cristian Andrei, Fernando A. de Arruda Sampaio

Nº 4, 1993 - Educação Brasileira: Consertos e Remendos
Claudio de Moura Castro

Nº 5, 1993 - A Reestruturação da Indústria Brasileira. Situação Atual, Opções, Recomendações.
Rogério Valle

Nº 6, 1993 - Sistema de Inovação e Modernização Tecnológica.
Claudio Frischtak, com colaboração de Sergio Thompson Flores

Nº 7, 1993 - Existe um Estado Pós-Fordista? Reforma e Funções do Estado Brasileiro no Novo Paradigma.
José Luis da Costa Fiori

Nº 8, 1994 - Política Econômica e Distribuição de Renda no Brasil: Uma Agenda para os Anos 90.
André Urani

Nº 9, 1994 - Notas sobre Políticas de Emprego e Mercado de Trabalho no Brasil.
Edward J. Amadeo

Nº 10, 1994 - Inserção do Brasil no Comércio Mundial e Competitividade de suas Exportações: Problemas e Opções.
Jorge Chami Batista

Nº 11, 1994 - A Transformação Competitiva do Complexo Eletrônico Brasileiro: Análise e Estratégia de Ação
Claudio Frischtak

Nº 12, 1994 - Negociações Coletivas e Relações Industriais no Brasil: Temas e Propostas.
Edward J. Amadeo

Nº 13, 1995 - Formação Profissional: Teses a partir das Experiências Alemã e Japonesa.
Walter Georg

Nº 14, 1995 - A Indústria Automobilística no Brasil: Desempenho, Estratégias e Opções de Política Industrial.
José Roberto Ferro

Nº 15, 1995 - Seguridade Social no Brasil: uma Proposta de Reforma.
Francisco E. Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão

Nº 16, 1995 - Encargos Trabalhistas, Emprego e Informalidade no Brasil.
Edward J. Amadeo

Nº 17, 1995 - Diretrizes para a Política Social.
Francisco E. Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão

Nº 18, 1996 - Pequenas Empresas: problemas estruturais e recomendações de política.
Edward J. Amadeo

Nº 19, 1996 - Ambiente Econômico e Resposta Empresarial: o ajuste da indústria brasileira nos anos 90
Paulo Fernando Fleury

Nº 20, 1996 - ISO 9000.
José Augusto Fernandes

Nº 21, 1997 - Pobreza no Brasil: quatro questões básicas
Ricardo Barros, José Márcio Camargo, Rosane Mendonça

Nº 22, 1998 - Responsabilidade individual e responsabilidade coletiva - Exemplos internacionais de política social e salarial.
Andreas Esche

Nº 23, 1999 - Estimular o crescimento e aumentar a competitividade no Brasil: Além da política industrial e da terceirização da culpa.
Jörg Meyer-Stamer

Nº 24, 1999 - Tribunais do Trabalho na República Federal da Alemanha.
Wolfgang Däubler

Nº 25, 1999 - Liberdade Sindical e Representação dos Trabalhadores nos locais de trabalho no Brasil - Obstáculos e desafios.
José Francisco Siqueira Neto

Nº 26, 2000 - Internet no Brasil: o acesso para todos é possível?
Carlos A. Afonso

Nº 27, 2001 - Principais Aspectos Jurídicos da Reforma Trabalhista no Cone Sul.
Mauro de Azevedo Menezes