

Por que o Desenvolvimento Econômico Local é tão difícil, e o que podemos fazer para torná-lo mais eficaz?

Jörg Meyer-Stamer

ANÁLISES E PROPOSTAS

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Por que o Desenvolvimento Econômico Local é tão difícil, e o que podemos fazer para torná-lo mais eficaz?

Jörg Meyer-Stamer

Jörg Meyer Stamer – Doutor em Ciências Políticas pela Universidade de Hamburgo, Alemanha e sócio-fundador da Mesopartner, consultoria especializada em desenvolvimento econômico local e regional.

O conteúdo apresentado em “Análises e propostas” representa o ponto de vista dos autores e não necessariamente reflete a opinião da Fundação Friedrich Ebert.

Esta publicação substitui a série anterior “Policy Paper” e também está disponível na internet: www.fes.org.br.

ÍNDICE

Apresentação	7
1 Por que desenvolvimento econômico local?	9
1.1 O histórico do DEL em países industrializados	9
1.2 Variações de abordagens de DEL em países em desenvolvimento	11
2 Problemas inerentes de iniciativas de DEL em países em desenvolvimento	11
2.1 Estratégia de DEL e o governo local	12
2.2 DEL e Desenvolvimento Comunitário	13
2.3 DEL para negócios ou DEL ao invés de negócios?	14
2.4 O papel dos setores público e privado no DEL	15
2.5 Conclusão provisória: estratégia e DEL	17
3 Paradoxos e ironias de DEL	18
3.1 <i>Upgrade</i> territorial e o paradoxo do ciclo de vida	19
3.2 Cadeias de valor e a ironia do <i>upgrade</i>	21
3.3 O paradoxo da localização	23
4 Conclusão: uma tipologia de abordagens de DEL	25
4.1 Política de localização genérica	25
4.2 Política de localização estratégica	27
4.3 Política de localização reflexiva	29
5 Observação final: DEL e aprendizado	31
Bibliografia	32
Perfil	34

A versão original desse texto foi apresentada em inglês, na publicação: *Why is Local Economic Development so difficult?* Duisburg: mesoparter Working Paper, 4/2003. Mais informações no site: www.mesopartner.com

- Tradução - inglês/português:

Luciana de Barros Portocarrero Fallun

- Revisão e preparação do texto em português:

Luciane Alves

- Direção de arte:

Renato Flôr

APRESENTAÇÃO

O tema tratado por Jörg Meyer-Stamer nesta publicação faz parte das preocupações da Fundação Friedrich Ebert/ ILDES em incentivar debates e elaboração de propostas para a construção de um modelo de desenvolvimento brasileiro, que reduza as desigualdades sociais.

Desde o início de 2001, a Fundação Friedrich Ebert/ILDES e o Instituto Pólis têm pesquisado os aspectos econômicos das experiências de desenvolvimento local. Com a colaboração de dezenas de estudiosos e pesquisadores, as duas instituições têm se dedicado a entender os alcances e limites econômicos dessas experiências. O propósito da pesquisa não é o de apenas sistematizar iniciativas locais, mas buscar, sobretudo, promover o tema do desenvolvimento local. Seja por meio da organização de plataformas de diálogos ou ainda da revisão dos processos que impedem a implementação exitosa de projetos de desenvolvimento local.

A relevância do texto de Meyer-Stamer é inquestionável. Tanto pelo realismo com o qual Desenvolvimento Econômico Local (DEL) é tratado como pelas alternativas apresentadas para dinamizar experiências que não estão respondendo a altura do esperado.

Ao mesmo tempo em que destacamos a validade desse texto, também é necessário explicitar a não confluência total de idéias em alguns aspectos abordados. Por exemplo, as referências feitas pelo autor no que se refere aos limites provocados por abordagens de planejamento estratégico para a promoção de desenvolvimento local seriam realizadas por nós de maneira menos enfática.

Por outro lado, um fato extremamente relevante para demonstrar afinidade entre as afirmações de Jörg e as conclusões parciais que a pesquisa “Aspectos Econômicos das Experiências de Desenvolvimento Local” tem apresentado é a necessidade de diferenciar o que é desenvolvimento local e o que seria desenvolvimento comunitário. Assim como a constatação de raras observações sobre os aspectos econômicos das políticas de desenvolvimento local.

Os leitores observarão que desenvolvimento local tem um forte viés de promoção de negócios e desenvolvimento de mercados. Isso também demonstra uma forte sintonia entre os dois estudos, embora o autor explicita em menor grau, comparado à pesquisa, a importância do caráter endógeno dessas políticas e as suas dimensões cultural e ambiental de sustentabilidade.

Por fim, vale ser observado que esse texto é fruto de uma vasta experiência que Meyer-Stamer tem em localidades de diversas partes do mundo. Por vezes, será fácil observar que existem trechos que não são facilmente reconhecidos no Brasil. Entretanto, ao invés desse aspecto ser um problema, consideramos isso como sendo mais um rico elemento desse refinado texto.

Cassio Luiz de França

1 POR QUE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL?

Atualmente, o desenvolvimento econômico local (DEL) está atraindo muita atenção, em particular nos países em desenvolvimento e nas agências de cooperação; os países industrializados avançados vêm promovendo DEL há algum tempo, embora seu perfil esteja também mudando em países da OCDE (Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico).

De onde vem o crescente interesse em DEL? Em grande parte, isso se dá devido a dois fatores. Primeiro, por muitos países em desenvolvimento buscarem políticas de descentralização e por responsabilidades essenciais para promoção do desenvolvimento econômico serem delegadas aos governos estaduais e/ou locais. Há uma esperança de que governar possa ser mais fácil ao nível local e, assim, que um governo local de desenvolvimento possa ser factível, uma vez que, por um lado, a baixa coesão nacional e tensões étnicas e, por outro, a sobrecarga dos corpos governamentais, a crescente diferenciação e fragmentação de problemas, políticas e instituições governamentais são questões menores nesse nível.

A popularidade do DEL é devida mais ao desespero do que a um histórico convincente.

Segundo, muitos países em desenvolvimento sofrem, por diferentes razões, de uma capacidade limitada de governança e de distribuição ao nível nacional. Os dias de política industrial centralizada, como tem sido buscado com algum sucesso na maioria dos países recém-industrializados, se foram tanto devido à pressão externa (baseada no “Consenso de Washington”), como ao enfraquecimento da capacidade de governança interna. Independente da existência de uma política de descentralização, atores locais começam a se envolver em atividades de promoção econômica, uma vez que problemas como desemprego e pobreza são sentidos de maneira mais urgente ao nível local.

Neste artigo, primariamente há o enfoque do DEL em países em desenvolvimento. Entretanto, as experiências em países industrializados são também um importante ponto de referência. O texto está organizado da seguinte forma: no restante deste capítulo, há um breve panorama das abordagens atu-

ais do DEL. No capítulo seguinte, discute-se problemas típicos de iniciativas para o DEL. No terceiro, avalia-se algumas implicações da globalização para o tema. E no quarto capítulo, apresenta-se uma tipologia de abordagens do DEL como um modo de resumir o argumento e mostrar um caminho para o futuro.

1.1 O histórico do DEL em países industrializados

O que tem mudado no que diz respeito ao DEL em países da OCDE? Antes de mais nada, percebe-se que seu escopo está sendo ampliado. O DEL tradicional costumava restringir-se a três questões: zoneamento e desenvolvimento de propriedades industriais, atração de investidores externos e redução de fricções e de problemas de comunicação entre empresas particulares e governo local. Recentemente, os governos locais vêm se tornando mais pró-ativos, utilizando instrumentos tais como a promoção de empreendedorismo, de incubadoras de empresas e de tecnologia, além da promoção de *clusters*. Muitas localidades estão abordando o desenvolvimento econômico de maneira mais estratégica, tentando moldar um perfil específico para criar vantagem competitiva local (Comissão Européia 1998; OECD 1999, 2000 e 2003).

Além disso, é difícil estabelecer uma convergência de práticas em diferentes países industrializados. Certos instrumentos estão se tornando modismos e sendo mais amplamente utilizados; no entanto, as abordagens básicas do DEL $\frac{3}{4}$ Quem é encarregado? Qual é a estrutura de governança? Qual é o escopo? Qual é o objetivo global? $\frac{3}{4}$ continuam divergentes, não só entre países anglo-saxões e o continente europeu como também entre países europeus, com suas histórias bastante diferentes em termos de sucessão de poder, federalismo, política regional etc. (Raines, 2000).

Nos países em desenvolvimento em que o DEL vem ocorrendo há vários anos, é raro discernir histórias de sucesso formidável; o conjunto de estudos de casos, em Aghón et al. (2001), fornece pouca evidência do resultado e do impacto das iniciativas descritas. Pode-se afirmar o mesmo em relação aos países da OCDE. Nesse sentido, é inevitável a pergunta: a popularidade do DEL é

devida mais ao desespero do que a um histórico convincente?

Encontrar uma resposta para a questão não é nada simples. Tendo em vista a vasta experiência e os enormes recursos gastos em DEL em países industrializados, é surpreendente quão pouca evidência exista de seu impacto. Por que isso acontece? Em outro trabalho (Meyer-Stamer, 2000), discute-se que a questão reflete a economia política da promoção do desenvolvimento, que não é um exercício científico, mas sim parte de uma luta política diária. Atores políticos, que são avaliados, antes de mais nada, pelos recursos que podem disponibilizar, lançam atividades de promoção econômica para responder aos problemas e às exigências de seu eleitorado. Se, por exemplo, uma usina de aço é fechada em dado local, um político que mobilize vários milhões de euros para medidas compensatórias é um herói popular, independentemente da eficácia do uso dos fundos. De fato, é improvável que o sujeito político tenha interesse em investigar quão eficientes foram os recursos usados, pois a menos que a avaliação represente um cenário claramente positivo, ela pode fornecer munição para seus oponentes políticos.

Mas há somente o temor de que avaliações sistemáticas de impacto possam revelar um panorama árido, ou é fato que o DEL faz pouca diferença? A insuficiente evidência disponível tende a indicar que o último seja verdade.

A política regional, uma das mais importantes fontes de fundos para o DEL, aparentemente não provoca muita alteração. Na verdade, na Alemanha, uma pesquisa sobre o principal programa de política regional, o "Gemeinschaftsaufgabe", descobriu que apesar dos esforços substanciais, as disparidades regionais aumentaram (Deutscher Bundestag, 1999, 26). No que diz respeito à política regional europeia, a evidência em termos de redução de disparidades é na melhor das hipóteses confusa (Fagerberg & Verspagen, 1995; Mucque, 2000; Ederveen & Gorter, 2002).

Um tipo específico de DEL é a promoção de *cluster*, a qual é freqüentemente tratada como atividade de base territorial. Em

sua pesquisa sobre a evolução de 160 *clusters* por todo o mundo, Michael Enright (2000) descobriu que, excetuando-se a educação e as atividades de treinamento, a ação do governo é irrelevante.

Um dos instrumentos comuns de DEL costumava ser zonas de empreendimento, em que isenção de impostos e redução de mecanismos reguladores eram oferecidos para atrair negócios em áreas urbanas desfavorecidas. No entanto, o sucesso dessa abordagem tem sido extremamente limitado (Ladd, 1994).

Outro instrumento popular de DEL é a criação de incubadoras de tecnologia. No estado alemão de Northrhine-Westphalia, entre 1984 e 1996, mais de um bilhão de marcos alemães foram gastos para criar mais de 50 incubadoras. Uma avaliação descobriu que as empresas dentro das incubadoras obtiveram somente um pouco mais de sucesso do que um grupo de controle, e que o número líquido de empregos criados totalizou algo em torno de 2.000 a 4.000 (Elle et al., 1997).

Como devemos lidar com descobertas tão desmotivadoras? O que pode parecer a conclusão óbvia, isto é, *deixar disso*, não é uma alternativa enquanto políticos locais, democraticamente eleitos, enfrentarem a expectativa de fazer algo que gere empregos e receita para seu distrito. Pode-se, por exemplo, apontar os problemas metodológicos. Qualquer iniciativa de DEL envolve vários instrumentos, e avaliar seu impacto conjunto no crescimento e na mudança estrutural é muito difícil; além disso, sempre há a questão hipotética: o que teria acontecido sem tais iniciativas? Embora não tenham gerado crescimento, talvez o declínio de dada região tivesse sido muito mais acentuado.

Uma outra conclusão, na verdade bem direta, é que não há razão nenhuma para presumir que experiências em países da OCDE representem um modelo para o DEL em países em desenvolvimento. Há não só a questão costumeira da transferência, que não pode ser dada como certa devido a estruturas institucionais distintas, entre outros fatores, como também, e mais importante ainda, o fato de não ser provado que esforços de DEL em países da OCDE tenham feito muita diferença.

1.2 Variações de abordagens do DEL em países em desenvolvimento

Não obstante a falta de modelos dignos de serem transferidos, várias das abordagens do DEL que estão sendo seguidas em países em desenvolvimento são explicitamente baseadas em experiências de países industrializados. As abordagens dominantes de DEL por governos de países em desenvolvimento e agências de cooperação são as seguintes:

- A de planejamento estratégico, embora seja largamente utilizada na América Latina (Aghón, Albuquerque & Cortés, 2001), apresenta problemas quanto ao custo, à demanda por habilidade de planejamento e ao preconceito em relação a documentos elaborados e contrários à implementação.

- A abordagem cujo foco é o trabalho de Agências de Desenvolvimento Econômico Local (ADELs) - também é amplamente utilizada na América Latina e, até certo ponto, em países em transformação do Leste Europeu (OIT, UNOPS¹, EURADA² & Cooperazione Italiana, União Européia). Formada pela experiência de países mediterrâneos, particularmente Itália e Espanha, esta abordagem está sendo transferida internacionalmente por organizações como a OIT (Organização Internacional do Trabalho). A experiência parece confusa, em particular com respeito às ADELs que tendem a sofrer com a sobrecarga de expectativas exageradas.

- Governos locais, e às vezes nacionais, de muitos países desenvolvidos seguem políticas de promoção de *clusters* baseadas nos conceitos e consultorias de Michael Porter. (Fairbanks & Lindsay, 1997). Instituições como o Banco Mundial têm apoiado esse referencial em vários países. A experiência também se mostra confusa já que transformar aglomerações de produtores não muito competitivos em “distritos industriais” altamente especializados é uma tarefa desanimadora (Altenburg & Meyer-Stamer, 1999).

- Em alguns países africanos, o Club du Sahel e a OCDE estão promovendo uma metodologia chamada ECOLOC para lançar iniciativas de DEL (Club du Sahel & OECD, 2001). O conceito básico envolve vários meses de estudos e vários meses subsequentes de consultas e de formulação

de estratégia, a serem seguidos pela sua implementação.

- Na África do Sul, o DEL é uma tarefa obrigatória do governo local. Entretanto, não há qualquer conceito claro e nenhum padrão consistente de implementação (Tomlinson, 2003).

- Outra abordagem é um conceito ascendente, pragmático e voltado à ação imediata que adota o método de Diagnóstico Participativo de Vantagens Competitivas (PACA®) como ponto de partida (Meyer-Stamer, 2003), que é cada vez mais seguido pela assistência técnica alemã.

Até o momento, existe pouca evidência de que as diferentes abordagens tenham tido algum impacto importante. Helmsing (2001) e Llorens, Albuquerque e Castillo (2001) observam que a pesquisa sobre DEL na América Latina nem mesmo solicitou evidência consistente de impacto. Tomlinson (2003) acredita que o DEL na África do Sul não faz muita diferença.

Nos dois capítulos seguintes serão desenvolvidas várias razões pelas quais promover DEL é tão difícil.

2 PROBLEMAS INERENTES DE INICIATIVAS DE DEL EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Por que o DEL não é tão bem-sucedido como se poderia esperar? Com base tanto em pesquisas quanto em experiência prática, pode-se argumentar que as iniciativas de DEL em países em desenvolvimento sofrem de quatro típicos problemas inerentes:

- abordagem orientada por estratégia e planejamento, guiada por autoridades locais cujas capacidades já estão sendo forçadas além de seus limites;

- confusão entre desenvolvimento comunitário e DEL, pois ainda que qualquer iniciativa de DEL bem-sucedida seja baseada no envolvimento da comunidade local, DEL diz respeito a criar condições favoráveis para negócios e suavizar o insucesso do mercado local, enquanto desenvolvimento comunitário diz respeito à saúde, moradia, educação, crime e apoio aos desfavorecidos;

1 Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos.

2 Associação Européia de Agências de Desenvolvimento.

- base teórica e conceitual pouco clara e a mistura entre negócios e DEL. As iniciativas de DEL devem facilitar negócios particulares e não substituí-los;

- equívocos referentes à boa prática em termos de governança do DEL. Deve haver uma agência dedicada? Qual é o papel dos setores público e privado? Como eles devem coordenar seus esforços?

Provavelmente, abordagens ascendentes, participativas e voltadas para a ação sejam mais promissoras do que as que pressupõem muita criação de instituições e de capacidade, antes de algo prático acontecer. Além disso, tais abordagens podem ter mais sucesso do que aquelas que analisam recursos gigantescos em termos de dinheiro e de tempo, anteriormente a qualquer implementação. Até que ponto localidades em países em desenvolvimento podem aprender, quanto a um cenário institucional efetivo e ao gerenciamento de processo, com a experiência de décadas dos países industrializados, é uma questão aberta. Talvez seja mais aconselhável adquirir conhecimento com experiências anteriores, relativas à promoção de desenvolvimento descentralizado, tais como os não tão bem-sucedidos programas de desenvolvimento rural integrado.

2.1 Estratégia de DEL e o governo local

Por que o DEL é com frequência concebido como uma tarefa pública que envolve planejamento e estratégia?³ Pode-se sustentar a hipótese de que há três razões para isso:

- O DEL é sempre orientado pelo governo, para o qual planejar atividades de DEL (possivelmente até mesmo com planos para vários anos) encaixa-se em sua disposição normal – é exatamente assim que o governo opera quando tem que fazer algo além de realizar seu serviço de rotina. A maneira de abordar questões orientadas pela oportunidade e, portanto, flexíveis, é estranha aos servidores públicos.

- Muitos profissionais de DEL têm formação em planejamento urbano. Para eles, é natural operacionalizar sua abordagem de trabalho em termos de planejamento.

- A discussão sobre o DEL foi até certo ponto moldada por conceitos anteriores de planejamento estratégico de desenvolvimento, planejamento de desenvolvimento

regional rural integrado, política estratégica industrial etc.⁴ Atores com formação em quaisquer dessas áreas tendem a passar muito tempo formulando estratégias e planos, ao invés de implementar atividades práticas de DEL. Há um duplo problema com uma abordagem orientada por planejamento e estratégia. Primeiro, requer recursos substanciais referentes a potencial humano, habilidades e finanças. Segundo, ainda que um governo local possa disponibilizar desses recursos, é difícil montar estratégias e planejar algo que não se consegue imaginar. Vamos examinar ambos os problemas, um por vez.

Planejar DEL, e em particular uma estratégia para vários anos, é geralmente baseado numa análise profunda da economia local. Preparar tais análises é algo que requer pelo menos várias pessoas-meses, senão pessoas-anos. Como é pouco usual que um governo local tenha pessoal adequadamente qualificado e disponível, geralmente contratam-se especialistas de fora, tipicamente do meio acadêmico ou uma firma de consultoria; até em países da OCDE isso é prática comum. Dado que os salários de pessoas qualificadas em países em desenvolvimento não são necessariamente baixos, o governo local rapidamente se deparará com uma quantia de dólares americanos de no mínimo cinco dígitos somente para preparar um diagnóstico da economia local. Além disso, há o esforço — tanto dos especialistas externos, que são caros, como de grupos de interesses⁵ locais, que têm que

³ Por exemplo, há um texto que, embora intitulado “Planejando Desenvolvimento Econômico Local” (Blakely & Bradshaw, 2002), a maior parte de seu conteúdo versa sobre realização de DEL.

⁴ No contexto de cooperação em desenvolvimento, a ascensão do DEL levou a guerras territoriais em muitas organizações, com resultados variados; por exemplo, no Banco Mundial e no Banco de Desenvolvimento Interamericano, a questão é orientada pelos departamentos de Planejamento Urbano e Desenvolvimento. Isso reforça a abordagem do DEL orientada por estratégia (ver Webster & Muller, 2000).

⁵ Nota da tradutora: optou-se por traduzir *stakeholders* (conforme consta no original) por grupos de interesse embora, por vezes, o interessado (ou afetado) possa ser uma única pessoa.

comprometer bastante tempo sem pagamento — para transformar o diagnóstico em um plano de ação. Nos casos em que há a formulação de um plano, este geralmente envolve numerosas propostas de ação não priorizadas a serem tomadas pelo governo local, que quase sempre força seus recursos além do limite.

Mas como se planeja algo que não se pode imaginar? Uma comunidade local com muitos anos de experiência com DEL pode achar factível, e na verdade muito útil, engajar-se num esforço para formular uma estratégia. Mas uma vez que o DEL é um tópico relativamente novo na maioria dos países em desenvolvimento, os grupos de interesses locais normalmente não terão uma idéia clara do que estão falando e do que devem fazer; ainda mais se alguns deles referirem-se a vários países distantes, com um histórico de esforços de DEL, estruturas econômicas e capacidades muito

A confusão entre desenvolvimento econômico local e desenvolvimento comunitário não é exclusiva dos países em desenvolvimento.

diferentes. Dizer a recém-chegados ao DEL que, antes de mais nada, devem formular uma estratégia é tão útil quanto pedir a europeus continentais que dêem conselhos de táticas para um jogo de críquete. Além do mais, geralmente não há nada que prepare os funcionários de governos locais para tarefas

como elaborar termos de referência adequados para especialistas externos, moderar e facilitar o diálogo com grupos de interesse ou educá-los sobre a questão do DEL. Sobretudo, o governo local já se encontra bastante ocupado com toda sorte de outras atividades, tais como construir e manter estradas e outra infra-estrutura, bem como fornecer educação, saúde, habitação etc., assim, em caso de dúvida, o DEL ficará emaranhado com todas as outras atividades referidas, de modo que no fim trata-se de estradas, educação, saúde e habitação, mas não do ambiente local para negócios. Isso nos leva diretamente ao segundo problema, a confusão entre DEL e desenvolvimento comunitário.

2.2 DEL e Desenvolvimento Comunitário

A confusão entre desenvolvimento econômico local e desenvolvimento comunitário

não é exclusiva dos países em desenvolvimento, pois também criou enormes problemas em países industrializados, particularmente nos Estados Unidos. Michael Porter (1995) formulou uma das críticas mais severas sobre a abordagem adotada para requalificar os centros urbanos decadentes daquele país. Naquele contexto, o governo criou todo tipo de obstáculos reguladores e burocráticos para os negócios, “enquanto ao mesmo tempo muitos programas treinavam pessoas para empregos inexistentes em indústrias sem crescimento projetado” (Porter, 1995, 66). A seu ver, um dos mais importantes aspectos de uma abordagem promissora para o desenvolvimento de centros urbanos nos Estados Unidos é a distinção clara entre DEL e desenvolvimento da comunidade — não só em termos de políticas mas quanto às organizações encarregadas das duas atividades. Apesar da experiência dos Estados Unidos ser bem documentada e poder ser altamente instrutiva para formuladores de política em outros países, esse equívoco é uma questão que emerge em todo lugar onde grupos de interesses locais começam a agir. Tomemos o exemplo da África do Sul, onde o DEL tem sido uma questão política determinante há alguns anos. Um rascunho de documento do Departamento de Governo Provincial e Local afirma o seguinte no resumo executivo:

“Sob a perspectiva do governo central, os objetivos mais importantes para o DEL municipal são criação de empregos, desenvolvimento sustentável urbano e rural, e abordagens explicitamente anti-pobreza dentro de uma estratégia holística de DEL. A abordagem do DEL proposta neste documento é inovadora, criativa e redistributiva. O DEL deve ser ampliado e aprofundado para atender, antes de tudo, às necessidades dos carentes, mulheres, crianças, deficientes e portadores de HIV/AIDS. Dentro de distritos recém-demarcados, pequenas cidades devem receber maior prioridade.”⁶

Nesse sentido, sob a perspectiva do Departamento citado, DEL significa reunir política de emprego, política de de-

⁶ “Documento de Política de Desenvolvimento Econômico Local: Reenfocando Desenvolvimento nos Necessitados”, fevereiro de 2002.

envolvimento urbano, política de desenvolvimento rural, política social, política familiar e política de saúde. O “E” em DEL, isto é, Desenvolvimento *Econômico* Local, é marginalizado. Ainda assim, é notável que a situação na África do Sul não seja única. A confusão entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social é lugar-comum.⁷ O problema resultante dessa confusão tende a ser insolúvel, pois os objetivos econômicos e tampouco os sociais são atingidos. Atividades de DEL tendem a não ter um propósito claro de negócios e, como consequência, em geral contam com subsídios, o que efetivamente significa que não são sustentáveis.

Uma maneira construtiva de lidar com a referida confusão é distinguir entre desenvolvimento e envolvimento comunitários. Não resta dúvida de que o envolvimento da comunidade no processo de DEL é muito desejável, e na verdade necessário — não apenas o envolvimento da comunidade de negócios mas também outros segmentos da sociedade local, como as instituições educacionais e acadêmicas, bem como as organizações não-governamentais. Na realidade, quanto mais efetivamente as comunidades estiverem organizadas, melhores são as pré-condições para um processo de DEL bem-sucedido — desde que se entenda a distinção entre desenvolvimento econômico local e outras áreas de desenvolvimento local.

Em outras palavras, o DEL não pode ser separado da comunidade. No entanto, mobilização e envolvimento comunitários são distintos de desenvolvimento comunitário. Este é efetivamente parte essencial da política social, com objetivo, grupos-alvos e incentivos bastante diferentes dos do DEL. Desenvolvimento comunitário diz respeito a apoiar e a fortalecer os fracos e em desvantagem, enquanto DEL refere-se a negócios e à competitividade.

Além disso, é crucial compreender que o DEL é parte de uma iniciativa maior, ou seja, o desenvolvimento local. Uma maneira de concebê-lo é distinguir três atividades centrais: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e desenvolvimento da infra-estrutura física. O que torna a distinção específica entre desenvolvimento eco-

nômico e social tão difícil é o fato de que não é simples alocar atividades em uma das duas áreas.

Tabela 1: Política econômica X política social, promoção de empresas X promoção de emprego

Fonte: Meyer-Stamer, 2001.

	Promoção de empresas	Promoção de empregos
Política econômica	Promoção de PMEs	Desenvolvimento de habilidades
	Promoção de empreendedorismo	Reabilitação e treinamento contínuo
	Promoção de investimentos do mercado de trabalho	Sistemas de informação
Política social	Apoio ao “setor informal” (microempresa voltada à subsistência)	Benefícios de desemprego Frentes de trabalho remuneradas através de alimentação

A matriz enfatiza dois pontos. Primeiro, a distinção entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social é menos direta do que se pode esperar. Segundo, distinguir entre as duas questões não deve levar a uma discussão do tipo ou/ou. Tanto abordagens econômica quanto socialmente orientadas para o desenvolvimento local são muito importantes.

O que seria um bom projeto de DEL?

2.3 DEL para negócios ou DEL ao invés de negócios?

O que seria um bom projeto de DEL? Esta pergunta provavelmente terá uma variedade de respostas em diferentes países e cenários. Em alguns lugares, profissionais do DEL apontariam a aquisição bem-sucedida de um investidor externo; ou as reuniões informais organizadas em inter-

⁷ Também é um tipo de confusão que não é limitada aos países em desenvolvimento. Não há somente a experiência dos Estados Unidos mencionada. Na Alemanha, há constante confusão entre objetivos de política econômica e social na política ativa de mercado de trabalho — e os resultados são, por exemplo, projetos de emprego e desenvolvimento de habilidades que competem diretamente com negócios privados em atividades como paisagismo e reabilitação de áreas degradadas.

valos regulares para o início de empresas locais; ou ainda um importante empreendimento imobiliário em que uma quantia substancial de investimento público alavanque investimentos privados ainda mais substanciais. Em outros lugares, os profissionais mencionariam um grupo de produtores de hortaliças, formado por pessoas anteriormente desempregadas e sem qualificação, ou uma pequena padaria local que foi aberta com dinheiro do governo e emprega quem não teria chance alguma no mercado formal de trabalho.

Sob uma perspectiva puramente econômica, o DEL é justificado apenas até onde cura insucesso de mercado. Sob este ângulo, geralmente há oportunidades numerosas. Um problema típico é a falta de visibilidade dos novos negócios, que é basicamente uma questão de escala — se o negócio não fosse novo e pequeno, poderia financiar publicidade cara, porém, seus recursos são limitados, havendo o risco de um círculo vicioso. Outro problema típico é a falta de acesso ao capital pois, um negócio novo, sem nenhum histórico e pouca garantia, dificilmente qualifica para crédito de bancos comerciais. Em muitos lugares, isso é solucionado por meio de reuniões informais, eventos formais ou feiras para estimular contatos de negócios e redes de relacionamento, e ainda organizando um esquema de *business angel*, ou seja, aquele em que um investidor individual financia pequenas empresas.

E quanto aos produtores de hortaliças e à padaria? Tal projeto não é raro em iniciativas de DEL, mas dificilmente pode ser justificado em termos de reparação de insucesso de mercado. Basicamente, a solução é rápida, pois como os formuladores de política estão sob pressão para apresentarem resultados visíveis, tocam esse tipo de projeto ao invés de voltarem-se para os problemas fundamentais, como fornecimento inadequado de oportunidades de qualificação ou barreiras ao acesso de novas empresas estritamente voltadas para negócios. O problema de tais projetos é que de modo geral são mais destrutivos que criativos, à medida que não necessariamente criam negócios viáveis; na verdade, não é raro que a questão da sustentabilidade não seja nem considerada.

Mas freqüentemente os projetos estabelecem uma concorrência injusta para os produtores comerciais de hortaliças e produtos de padaria e, no pior caso, chegam mesmo a arruiná-los — algo com o que os políticos locais talvez não se importem muito, mas que é claramente prejudicial ao objetivo global do DEL, ou seja, estimular o dinamismo econômico. Ironicamente, isso nos conduz de volta à questão do planejamento estratégico: se há muito planejamento e poucos resultados visíveis para os esforços de DEL, os políticos tendem a promover projetos não tão sensatos.

2.4 O papel dos setores público e privado no DEL

Quanto à governança do DEL, parece não haver um modelo ideal. Um modelo seguido em vários países europeus concentra-se em torno da criação de uma agência dedicada de promoção do DEL, o qual organizações como OIT e UNOPS tentam transferir para países em desenvolvimento. Entretanto, não está claro se esse modelo foi bem-sucedido na Europa e, num contexto de país em desenvolvimento, há bons argumentos para duvidar de sua eficácia, pois ou a estrutura institucional ao nível local é pouco desenvolvida, assim, a agência de DEL recém-criada tende a ser soterrada pela variedade de tarefas que se espera ver cumprida; ou já existe uma estrutura com várias organizações diferentes realizando atividades de DEL de modo não coordenado, com tendência a conceber uma agência de DEL como uma concorrente e não como um coordenador bem-vindo. Em qualquer caso, abrir uma agência de DEL antes de começar a realizá-lo de fato, claramente viola o princípio de que *a forma decorre da função*. A abordagem da OIT, por exemplo, refere-se à experiência italiana. Mas pesquisas indicam que agências de DEL no norte da Itália não seguem um único modelo. Seus diversos perfis refletem as diferentes condições locais que moldaram seu surgimento e evolução (Pietrobelli e Rabelotti, 2002).

Um outro problema desse tipo de abordagem é ela ser inerentemente tecnocrática. Nesse sentido, negligencia completamente o fato de que o DEL envolve não só a linha do governo e as políticas públicas, mas tam-

bém a ação política. Há não só o problema de política banal que, como todo profissional pode ver, é freqüentemente um dos mais importantes obstáculos às atividades de DEL bem-sucedidas, como o problema de encontrar uma estrutura de governo que seja tanto eficaz quanto legítima para o DEL. Isso levanta três questões: primeira, qual é a divisão de funções entre os poderes legislativo e executivo, e que parcela do executivo deve estar envolvida? Segunda, quais atores não-governamentais devem ser envolvidos na governança do DEL? Terceira, como governo e não-governo podem estar ligados?

Com respeito à primeira questão, deve ser notado que o conjunto de literatura sobre DEL na maioria das vezes negligencia a política de esforços de desenvolvimento local. Tem-se forte preconceito contra o poder executivo e um processo racional e sistemático de formação e de implementação de políticas; refletindo, portanto, a visão de muitos profissionais que tendem a compreender o legislativo, ou seja, os políticos locais, como um inconveniente. Essa visão, no entanto, despreza uma das principais razões pelas quais o DEL existe: políticos locais precisam promover desenvolvimento econômico para gerar empregos e receita para seu distrito eleitoral. Por essa razão, são atores-chave em qualquer esforço de DEL. Suas aspirações e atividades não necessariamente tornam a iniciativa de DEL mais fácil. O que não é raro na literatura é uma visão romântica, que gira em torno de conceitos tais como diálogo, consenso e mesas-redondas. Ocasionalmente, isso pode ocorrer. Entretanto, o mundo real é feito de conceitos contraditórios e pontos de vista conflitantes. Isso também se aplica ao DEL, e é aí que os políticos entram em ação. Quando se trata de definir objetivos globais para uma iniciativa de DEL, políticos locais, democraticamente eleitos, desempenham um papel fundamental. Convencê-los não só a tentarem canalizar recursos para sua clientela como também a olharem para a situação geral é uma das tarefas mais importantes de outros atores, incluindo administradores de DEL no poder executivo. Porém, deve ser bastante óbvio que o DEL não pode ser deixado somente para esta esfera do poder.

Sobre a segunda questão, dois problemas tendem a surgir. A primeira pergunta é: há uma voz legítima do setor privado? Na verdade, pode-se esperar que associações ou câmaras de comércio desempenhem esse papel; no entanto, as referidas organizações, em países em desenvolvimento, são freqüentemente pouco mais do que clubes de empresários ou de comerciantes, com quase nada a oferecer em termos de capacidades profissionais e serviços para empresas-membro (Moore & Hamalai, 1993; Muller-Glodde, 1993; Doner & Schneider, 1999). Tais câmaras e outras associações são raramente parceiras confiáveis, competentes em iniciativas de DEL: elas têm pouco a proporcionar no que tange a recursos e seus representantes não podem assegurar que seus membros cumpram os compromissos com os quais concordam. Já o segundo problema refere-se a quais atores não-governamentais querem desempenhar um papel no DEL? Alguns membros da comunidade local serão geralmente parte de uma iniciativa de DEL, por exemplo, instituições de educação. No entanto, a situação torna-se complicada quando altas esferas de governo destinam recursos financeiros para o DEL, uma vez que, daquele momento em diante, todo e qualquer grupo tem forte incentivo para classificar suas exigências como propostas de DEL. Isso geralmente leva à completa perda de foco e à ineficácia de uma iniciativa de DEL.

Quanto à terceira questão, isto é, o relacionamento entre governo e não-governo, há um conjunto substancial de literatura que demonstra que o DEL deve envolver a parceria público-privado - PPP (Birnstiel, 1995; Blakely & Bradshaw, 2002). À primeira vista, essa parece ser uma sugestão sensata. No entanto, um olhar mais próximo revela que as coisas são na verdade bastante difíceis. Para começar, o termo PPP tem significados diferentes nos Estados Unidos e na Europa continental. Nos Estados Unidos, na maioria das vezes tem a ver com o fato de o setor privado assumir tarefas que tradicionalmente têm sido atribuídas ao setor público. Na Europa continental, PPP é mais um modelo em que o setor privado tem participação minoritária em atividades exercidas até então somente pelo governo. Já nos países em desenvolvi-

mento, é algo um tanto incomum, exceto na tradicional corporificação de agentes públicos e privados, conspirando para desviar dinheiro do contribuinte.

Além disso, a PPP necessita que ambos os setores preencham certos requisitos. Desse modo, o setor público precisa ter interesse no desenvolvimento econômico, uma idéia básica dos princípios empresariais e visão não paternalista dos negócios. Preencher tais requisitos não é fácil. Quase sempre funcionários públicos não têm experiência em empresas. Há também o problema de que muitos deles e empresários de países em desenvolvimento, particularmente de pequenas e microempresas, têm históricos de classe completamente diferentes, o que torna difícil a comunicação.

Quanto ao papel do setor privado na PPP, ocorrem os problemas com as associações de empresas mencionadas.

2.5 Conclusão provisória: estratégia e DEL

Na discussão de administração de empresas, já foi defendido há muito tempo que ter uma estratégia não significa necessariamente possuir um documento escrito (Mintzberg, 1987e 1994; Porter, 1996). Esse tipo de argumentação, na verdade nunca conseguiu chegar ao debate do desenvolvimento econômico com sucesso. A maior parte dos manuais de DEL disponível atualmente apresenta-o como uma atividade orientada por estratégia e planejamento, ao contrário de algo orientado por oportunidade e ação. Estratégia ainda tende a ser ligada a um exercício envolvendo vários consultores e pesquisadores, com grande número de *workshops*, de grupos de interesses e um enorme volume impresso.

A razão pela qual as empresas geralmente preferem não ter uma estratégia escrita elaborada é que elas precisam sobreviver em mercados competitivos, e isso normalmente requer flexibilidade e rápido ajuste a desafios e oportunidades em constante mudança. O governo, por outro lado, não precisa competir (ou ao menos pensa que não precisa, até reconhecer que os investimentos e empregos estão indo para outro lugar) e, diferentemente dos negócios, não é orientado pelas oportunidades, mas sim por problemas, *lobbies* e pressão. Mas o DEL deveria se referir a desenvolvimento *eco-*

nômico e, depois da queda do Muro de Berlim, praticamente ninguém discutirá a afirmação de que desenvolvimento econômico é baseado essencialmente em empreendedorismo. Assim, mesmo se o DEL for orientado pelo governo, é melhor não seguir os procedimentos padrão de ação do mesmo. Em outras palavras, no contexto do DEL, estratégia tem de ter um significado diferente de, digamos, no contexto de uma estratégia paliativa de pobreza.

Então qual deve ser o conceito de estratégia aplicado ao conceito de DEL? Mintzberg (1987) distingue cinco possibilidades :

1. Estratégia como plano: curso de ação pretendido (realizado com antecedência, desenvolvido conscientemente e com um propósito);

2. Estratégia como manobra: sendo esta destinada a vencer o oponente ou concorrente em esperteza;

3. Estratégia como padrão: ter consistência de comportamento, sendo ou não pretendido (gradualmente, as abordagens bem-sucedidas fundem-se em um plano de ações, tornando-se estratégia);

4. Estratégia como posição: meio de localizar uma organização em um mercado ou ambiente competitivo (esta estratégia envolve observação para encontrar um *cluster* em um ambiente);

5. Estratégia como perspectiva: um modo arraigado de perceber o mundo (cultura, visão, caráter, ideologia; a perspectiva deve ser compartilhada, deve atender cuidadosamente ao pensar coletivo: indivíduos unidos por pensamentos ou comportamentos comuns).

Particularmente, em um estágio inicial de DEL, o conceito nº 3 é o mais apropriado. Num primeiro momento, o ponto crucial é promover o DEL, geralmente implementando projetos pequenos e práticos, que melhorem imediatamente o ambiente e as oportunidades empresariais, ao invés de formular estratégias, uma vez que isso seria quase tão útil quanto discutir a forma e a cor de um elefante sem saber exatamente o que ele é. Os outros conceitos de estratégia se tornarão relevantes somente depois que os atores locais tiverem aprendido sobre o que se trata DEL, através da implementação de atividades práticas.

Uma outra maneira de definir o significado de estratégia nos estágios iniciais do DEL pode estar relacionada ao conceito de competitividade sistêmica (Esser, Hillebrand, Messner e Meyer-Stamer, 1995; Meyer-Stamer, 2001). Com este conceito, argumenta-se que os fatores determinantes do desenvolvimento industrial bem-sucedido podem ser encontrados em quatro níveis analíticos diferentes: o nível micro de empresas e mercados, o nível meso de políticas específicas e de organizações especializadas de apoio a empresas, o nível macro das condições genéricas de estrutura econômica, e o nível meta, com variáveis lentas como o modelo econômico básico, a capacidade de uma sociedade de aprender e de se adaptar, a memória coletiva e o *status* social de empreendedorismo. Sob essa perspectiva, o DEL orientado por estratégia e planejamento focaliza principalmente os dois primeiros níveis. Trata-se de selecionar setores empresariais a serem preferencialmente promovidos e de focar em setores específicos, através da criação de dedicadas mesoinstituições.

O DEL orientado pela oportunidade, por outro lado, não se incomodaria com esse tipo de microgerenciamento, pois prefere atingir fatores de níveis macro e meta: remover obstáculos reguladores desnecessários, acelerar procedimentos de autorização, criar um cenário que estimule o empreendedorismo e negociar um consenso sobre a necessidade de realizar DEL entre os grupos de interesses locais.

Observemos rapidamente agora o último ponto, o consenso. É importante criar um consenso entre atores locais de que deve haver algum tipo de DEL, mas não é fundamental estabelecer um consenso sobre *como* realizá-lo — na verdade, é preferível não tentar produzir esse tipo de acordo. Nos estágios iniciais, o DEL como tal é uma inovação radical — algo que os grupos de interesses locais nunca fizeram antes. Mas não é raro observar que iniciativas de DEL tentem lançar desde cedo propostas de projetos que são muito inventivas, mas também difíceis de serem entendidas e executadas; isso se aplica particularmente aos projetos que são orientados por consultores externos. Tal situação significa acrescentar uma segunda camada de mudança radical; seria

como colocar alguém que nunca andou de bicicleta em toda sua vida para dirigir uma Ferrari, ao invés de um Volkswagen, em sua primeira aula de direção. Dado que a maioria das pessoas acha difícil lidar com qualquer tipo de inovação, não é sensato sugerir muita novidade de uma só vez, o que reduz as chances de sucesso. A partir disso, pode-se criar uma conexão direta com a abordagem PACA, a qual reconhece que uma inovação radical, isto é, o lançamento do DEL, é suficiente, e que suas atividades iniciais devem ser modestas, para não assustarem atores locais. Além do mais, ela sugere que o DEL seja tocado como um negócio, flexivelmente, procurando oportunidades, buscando um rápido retorno de investimento, e não como uma atividade político-burocrática. Isso é, na verdade, um pré-requisito para aumentar o interesse do setor privado pelo DEL. Empresas privadas não estarão particularmente atraídas por uma iniciativa de DEL que pareça consistir, em sua maior parte, de reuniões e que não apresente resultados visíveis. Ainda que o DEL gere benefícios rápidos, tangíveis para as empresas, não há garantia de que se envolverão de forma ativa. Ironicamente, isso tem a ver com alguns aspectos específicos da globalização, assunto do próximo capítulo.

Iniciativas de DEL enfrentam paradoxos e ironias típicas.

3. PARADOXOS E IRONIAS DO DEL

É sempre defendido que a globalização das atividades econômicas gera pressão para lançar iniciativas de DEL (Vázquez-Barquero, 2002). As corporações colocam cada vez mais exigências à qualidade de localização, além de haver um crescente número de localidades competindo por investimentos. As mais distantes se encontram à margem do processo de globalização, ganhando pouco senão nenhum benefício, e esperam colher mais proveitos dos esforços locais para se envolverem mais com a economia global.

Ao mesmo tempo, é importante notar que iniciativas de DEL, em particular naqueles lugares onde empresas locais possuem certo grau de mobilidade, enfrentam paradoxos e ironias típicas tais como:

- O paradoxo do ciclo de vida: empresas em setores industriais emergentes e crescentes dependem muito mais de fatores locais, em particular as que foram criadas por meio de ações coletivas ou pelo governo, do que aquelas em setores industriais maduros e em declínio. Ao mesmo tempo, as primeiras tendem a ser pouco organizadas, o que as torna parceiras difíceis para iniciativas de DEL.

- A ironia do *upgrade* em cadeias de valor global: um objetivo típico de DEL em países em desenvolvimento é facilitar o *upgrade* de empresas locais para que possam se tornar parte de cadeias de valor global. Quando isso realmente acontece, a amplitude para esforços coletivos tende a diminuir à medida que empresas líderes de cadeias de valor global assumem o papel de governar o tal *upgrade*.

- O paradoxo da localização e da globalização: muito embora empresas móveis possam estar interessadas em alta qualidade de localização, sua propensão a se envolverem em esforços para gerar tal qualidade tende a ser limitada, em particular no caso de filiais de fábricas de empresas de multilocalização. Iniciativas bem-sucedidas de DEL tendem a ser baseadas em forte estabelecimento de rede local de relacionamentos e confiança entre os grupos de interesses; assim altos executivos de filiais de fábricas em freqüente rotatividade raramente cabem nesse padrão. Mais importante, as empresas geralmente acham desfavorável a relação entre o custo de compreender as redes de governo local e de se envolver em longas negociações e processos de coordenação, e o benefício potencial em termos de progresso de localização.

Elas preferem buscar atividades de patrocínio, que têm um valor claro em termos de visibilidade e prestígio, além de um custo relativamente limitado, somente pecuniário.

3.1 Upgrade territorial e o paradoxo do ciclo de vida

As implicações do ciclo de vida industrial para a localização foram abordadas tanto do ponto de vista de um profissional quanto de um pesquisador. A tabela 2 nos dá a visão de um profissional. Sua mensagem básica é simples e direta: na fase inicial do ciclo de vida, as empresas contam com um ambiente sofisticado. Nas finais, mudam-se para locais onde fatores de produção, particularmente propriedades e mão-de-obra, são baratos.

Tabela 2: Requisitos de locais através do ciclo de vida da indústria

Fonte: Pieper, 1994, p 32.

Fase inicial	Fase de crescimento	Fase de maturidade	Fase de declínio
Trabalhadores altamente qualificados	Proximidade ao mercado	Trabalhadores baratos	Trabalhadores baratos
Infra-estrutura de conhecimento	Trabalhadores especializados	Baixo custo de localização	Baixo custo de localização
Proximidade aos consumidores	Trabalhadores altamente qualificados Propriedade	Proximidade ao mercado	Pouco custo regulador

De forma interessante, a visão do profissional, que é em grande parte baseada em experiência e raciocínio indutivo, é confirmada por uma pesquisa mais sistemática que aborda a questão da qualidade de localização sob uma perspectiva econômica de inovação, a qual se encontra resumida na Tabela 3.

O que isso significa em termos de progresso, tanto para empresas quanto para localidades? Quanto às localidades, a resposta parece simples e, até certo ponto, desanimadora. Há muito a ser feito para apoiar a emergência de novas indústrias. No entanto, há pouco que se possa fazer, particularmente por parte de localidades 'antigas', no que diz respeito a indústrias maduras e em declínio. Mas também 'novas' localidades, tais como áreas ainda não degradadas em países em desenvolvimento, que servem a fábricas realocadas em indústrias maduras, não têm muita opção em termos de política de localização. O ponto de vista do profissional é direto: minimizar custos de

infra-estrutura, de propriedade, de mão-de-obra e de desenvolvimento de qualificações. Isso é exatamente o que vem acontecendo em localidades que foram bem-sucedidas, atraindo investimentos de áreas não degradadas em indústrias maduras (Kanter, 1995).

E quanto à experiência de empresas em indústrias maduras que se envolvem com esforços esmerados de política de localização? Um exemplo seria o envolvimento da Volkswagen no desenvolvimento da localidade e no *upgrade* na região em torno de

suas principais instalações, em Wolfsburg. Este, no entanto, é um caso um tanto especial. A empresa começou como uma estatal, assim, o governo ainda é um importante acionista minoritário, criando uma forma de pressão diferente da costumeira que aborda primeiramente retorno financeiro.

Tabela 3: Um modelo neo-schumpeteriano de desenvolvimento industrial

Fonte: Gelsing, 1992, p 128.

Parâmetro de estágio da indústria	Inovador	Competitivo	Oligopolístico	Declínio
Padrão de localização	Próxima a <i>pools</i> de mão-de-obra altamente qualificada /resi-dência dos fundadores	Empresas são atraídas para locais menos custosos (mão-de-obra, terras, impostos etc.)	Se precipitada: a realocação é atrasada porque estratégias de mercado são melhor executadas a partir de centros antigos. Se tardia: reorganização da indústria para mão-de-obra menos sindicalizada	Operações de fechamento em regiões industriais antigas Fábricas modernizadas em novas regiões
Importância da proximidade	Economias de aglomeração são Itas. Ponto de atração: centros inovadores	Proximidade de concorrentes / colegas é menos importante. Proximidade de produtores de equipamento é de alguma importância	Empresas operam em mercados de maior entrada e saída. Divisão interna de trabalho e nível de informação aumentam	Baixa
Crescimento	Altas taxas de crescimento. Empregados de empresas estabelecidas formam firmas <i>spin-off</i> ⁸	Alto. Escala optimal mínima cresce e <i>spin-off</i> torna-se raro	Baixo. Mercados são cada vez mais organizados e negociados	Negativo
Desenvolvimento tecnológico	Inovações de produtos tem primazia Em muitos casos equipamento de produção é modificado pelo usuário	Os produtos são padronizados. Desenvolvimento de processo visando economias de escala	Diferenciação de produto (moda) e desenvolvimento de processo domina	Desenvolvimento de produto suprimido por planos de lucro de curto prazo. Desenvolvimento de processo é raro

Seria de se esperar, portanto, que ao menos localidades com indústrias emergentes ou crescentes fossem favoráveis para a política de localização. No entanto, essa expectativa é baseada numa análise que se atenta para os fatores econômicos; o cenário muda se nós introduzirmos fatores políticos. Isso nos leva a questionar padrões de governo apropriados para política de localização. Basicamente, há duas opções: hierarquia e redes. Hierarquia é o padrão tradicional de administração pública. O governo formula e executa uma política após certa verificação de fatos e interação com grupos de interesse especial. Esse pode ser um padrão adequado para áreas como política ambiental, em que o governo deve zelar pelo bem comum e proteger seus cidadãos. Porém, não é adequado quando se trata de atividades como política industrial (em nível nacional) e política de localização (em nível local). O argumento apresentado por economistas neoliberais de que não há razão para ter por certo que a coordenação do governo é superior à do mercado em se tratando de promoção empresarial, é convincente.

No entanto, isso não significa que o governo deva limitar-se a facilitar mercados, uma vez que há casos em que seu insucesso é persistente (Meyer-Stamer, 2001). Experiências em países industrializados mostram que os atores governamentais estão envolvidos em redes de políticas que também incluem vários atores não-governamentais, e que podem ser bastante eficazes na formulação e na implementação de política setorial (Messner, 1997). Redes de políticas são raramente planejadas e criadas de forma intencional. Ao invés disso, surgem como uma resposta espontânea a requisitos do governo, por exemplo, insucessos de mercado que bloqueiam um ajuste rápido em regiões industriais antigas.

Então, por que o envolvimento de redes de políticas é problemático na política de localização? O fato é que redes de políticas em funcionamento envolvem atores coletivos, ao invés de um grande número de indi-

víduos ou empresas. Redes de políticas eficazes para política de localização requerem organizações empresariais eficazes. É aí que surge a dificuldade, relacionada ao ciclo de vida industrial. Empreendedores em indústrias emergentes sentem pouca pressão para se organizarem e procurarem apoio político. Similarmente, indústrias e firmas que crescem com rapidez não sentem a necessidade de lutar por seus interesses, pois estão tão ocupadas gerenciando o rápido crescimento que não têm tempo suficiente para tais atividades. Conseqüentemente, não há lógica imediata para ação coletiva nessas circunstâncias. Embora formuladores de política possam se empenhar em apoiar tais indústrias para defenderem interesses comuns, eles ainda enfrentam a dificuldade de estabelecer canais de comunicação adequados com novas empresas porque (ainda) não se organizaram.

Ao mesmo tempo, indústrias antigas tendem a ser bem organizadas pela simples razão de que há uma lógica para ação coletiva, isto é, para fazer *lobby* por medidas defensivas para reduzir a velocidade do processo de ajuste. Portanto, para os formuladores de política do governo é fácil fazer uso de redes de política com indústrias maduras e em declínio. No entanto, conforme discutido, esse tipo de indústria não está muito interessado em política de localização.

Esse é o paradoxo do ciclo de vida da política de localização: indústrias que podem estar interessadas, pouco provavelmente são bem organizadas; portanto, é difícil estabelecer as redes necessárias para a formulação de políticas. Já as indústrias antigas são bem organizadas, mas não têm interesse em política de localização.

3.2 Cadeias de valor e a ironia do *upgrade*

Um dos objetivos do DEL é melhorar a competitividade das empresas locais para que possam expandir seu mercado nacional e internacionalmente. A maioria das empresas não fornece produtos para mercados anônimos, mas abastece cadeias de valor bem estruturadas (Humphrey & Schmitz, 2000; Kaplinsky, 2000). Assim, promover a integração de empresas locais com cadeias de valor nacionais e internacionais torna-se um objetivo central para o DEL.

⁸ Nota da tradutora: *spin-off* são bens ou produtos fabricados incidentalmente a partir de um grande processo ou enquanto este está sendo desenvolvido.

Quando observamos a interação entre localidades e cadeias de valor, é importante notar que há basicamente dois grupos diferentes, pois a localização pode ou não ser uma questão importante para os que coordenam dada cadeia de valor. Cada vez mais, os coordenadores de cadeias de valor são compradores globais, que sistematicamente varrem o globo em busca de fornecedores em potencial. Se a localização não é ainda prioridade para o comprador, então as condições para a política de localização são bastante razoáveis. Esse cenário, no qual grande parte da promoção de PME é baseada, é típico em muitas localidades emergentes de países em desenvolvimento (o argumento desenvolvido neste capítulo é menos relevante para países industrializados). O objetivo aqui é aumentar a competência das empresas locais em termos de produção, qualidade, tecnologia, recursos humanos e gerenciamento financeiro, para que possam fabricar produtos de qualidade aceitável a preços competitivos, na esperança de atraírem reconhecimento de compradores globais. O ISO 9000 parece ter um papel importante nesse aspecto, uma vez que indica para compradores globais que uma firma local tem o potencial para tornar-se fornecedor (Quadros, 2002; Nadvi and Wältring, 2002).

Antes da detecção dos compradores globais, *upgrade* significa aprender, dentro dos mercados locais ou em outro lugar, a melhorar a competitividade para ser notado por observadores de cadeias de valor. O governo pode assumir um papel importante, seguindo, por exemplo, uma abordagem *carrot-and-stick*⁹, ou seja, impulsionando e pressionando empresas enquanto as apóia, incluindo esforços dedicados a elevar seu perfil (missões no exterior, presença em feiras, *marketing* conjunto etc.).

Quais são as conseqüências de elevar seu perfil e atrair encomendas? A mais provável e imediata é o crescimento rápido e gerenciá-lo consome muito tempo das empresas. Conseqüentemente, há pouco tempo para interação com o governo ou com outros participantes que não estão diretamente relacionados ao cotidiano empresarial. Se as encomendas de produtos continuam a chegar, há também pouca urgência para uma ação coletiva. Casos como esse

têm sido observados nos estágios iniciais de crescimento do *cluster* de calçados no Vale do Sinos, Brasil (Bazan and Schmitz, 1997), e no moveleiro em São Bento do Sul, Brasil (Meyer-Stamer, 1998).

Outro aspecto importante é que uma vez elevado seu perfil, o chefe de cadeia de valor (isto é, geralmente um comprador global) pouco provavelmente espera que o governo local desempenhe um papel ativo no gerenciamento diário. Ao invés disso, espera-se que o governo remova os obstáculos que estejam no caminho do cotidiano empresarial (burocracia, infra-estrutura deficiente). Para o chefe de cadeia, moldá-la é um elemento crucial de seu esforço para criar vantagem competitiva, e é pouco provável que queira compartilhar seus conceitos de estratégia com outros participantes, particularmente governos locais nos lugares onde fornecedores estejam presentes. O chefe de cadeia torna-se a principal fonte de informação, de treinamento, de aconselhamento etc. Fornecedores locais priorizam a comunicação com seu novo grande cliente. Funcionários públicos encontram-se cada vez mais isolados da rede de comunicação, contando com informação de segunda mão na evolução da cadeia.

Mas e quanto à governança privada e à ação coletiva local na comunidade empresarial em particular? Para empresas locais, tornar-se parte de uma cadeia global de valor pode implicar quatro cenários diferentes:

a) *Upgrade* de produto e processo. Geralmente é correr para ficar parado, pois implica *upgrade* conjunto com outros participantes da cadeia de valor, mas não necessariamente a mudança de posição na mesma. É uma tarefa desafiadora que envolve risco limitado. É do interesse de todos, inclusive do comprador global, que também está interessado em atividades fundamentais para melhorar a qualidade de localização, tais como infra-estrutura e instituições de treinamento vocacional.

b) *Upgrade* estratégico funcional. Envolve assumir funções previamente desempenhadas por outras empresas, geralmente de outras localidades, dentro da mesma ca-

⁹ Nota da tradutora: *carrot-and-stick*, algo que gere a esperança da recompensa e a ameaça da punição.

deia de valor. Esta é uma opção mais arriscada, uma vez que os concorrentes a serem trocados provavelmente reagirão. Pode-se esperar que compradores globais tolerem isso (desde que não ameace sua própria competência central), já que a feroz rivalidade entre localidades dá forças a sua posição de barganha frente a cada uma delas.

c) Melhorar a competitividade para mudar para uma cadeia de valor diferente. Em um dado setor, há várias cadeias de valor que atendem a diferentes segmentos do mercado consumidor. Desde que as margens sejam mais altas em mercados mais sofisticados ou diferenciados, pode ser tentador mudar de uma cadeia de valor para outra. Isso envolve o risco de cair em uma situação extremamente difícil; o antigo comprador pode antecipar a alteração e mudar para outra fonte, enquanto o provável novo comprador pode não fechar negócio.

d) Tentar assumir ou tomar a principal posição de poder na cadeia de valor.

Esta é claramente a opção mais desafiadora. Pode ser viável nos casos em que a posição de poder dos compradores seja limitada; a indústria de pisos cerâmicos é um caso (Meyer-Stamer, Maggi and Seibel, 2001).

Qual é o papel da ação do setor privado nesses diferentes cenários?

Qual é o papel da ação do setor privado nesses diferentes cenários? Nos quatro casos, há fortes incentivos contra a ação coletiva. No cenário A, pode-se defender um jogo de resultado positivo que persuade empresas a buscarem esforços coletivos de *upgrade*, particularmente numa situação em que todas as empresas da localidade estejam sofrendo competição superior de outra localidade. Por exemplo, o caso do *cluster* de calçados de Vale do Sinos (Brasil) versus os produtores da China (Schmitz, 1995). Entretanto, é mais provável que empresas pensem em termos de um jogo de soma zero, isto é, percebem o prejuízo de concorrentes locais como seu próprio ganho. Isso é particularmente provável em lugares onde a ação coletiva tenha sofrido crescimento prematuro de exportações.

Nos demais cenários, a ação coletiva é ainda mais difícil. É altamente improvável que em dada localidade todos os tomadores de decisão demonstrem o mesmo nível de

disposição positiva frente ao risco; provavelmente, o perigo mais importante seja ser abandonado por atuais compradores. Se o grau de disposição positiva frente ao risco divergir, pode-se esperar que alguns tomadores de decisão julguem todos os cenários como plausíveis, enquanto outros podem não concordar. Seria de se esperar que empresas particularmente dispostas ao risco, voltadas à estratégia, buscassem uma dessas opções, criando assim uma divisão entre empresários dentro da localidade.

Qual é o papel do governo nos diferentes cenários? Basicamente, ele tentaria não atrapalhar (isto é, reduzir custos de transação) e destacar-se no fornecimento de fatores básicos e avançados. O estudo de caso de Halder (2002) sobre o *cluster* de instrumentos cirúrgicos em Tuttlingen, Alemanha, ilustra a questão. Parece improvável que o governo possa desempenhar um papel maior, particularmente nos casos dos cenários B e D, pois provavelmente não terá conhecimento profundo e atualizado necessários para avaliar a viabilidade desses cenários. A contribuição mais provável do governo pode ser contratar uma empresa de consultoria especializada para apoiar as empresas locais e as associações em seu processo de tomada de decisões.

Essa é a ironia do *upgrade* e do ingresso em cadeias de valores: o governo pode desempenhar um papel muito importante na política de localização, ajudando empresas locais a tornarem-se tão competitivas que sejam contratadas por sub-compradores locais. Entretanto, à medida que as empresas se envolvem na cadeia de valores, suas opções em termos do papel do governo na política de localização caem substancialmente e pode-se esperar que a ação coletiva no setor privado também sofra.

3.3 O paradoxo da localização

Este capítulo aborda as implicações da globalização de empresas para a política de localização. A globalização de empresas pode ocorrer quando uma delas estabelece filiais de fábricas, assumindo o comando de empresas em outros países, ou quando investidores estrangeiros assumem o comando de empresas locais. Possivelmente, os formuladores de política de localização são confrontados por um paradoxo: as empre-

sas exigem cada vez mais no que diz respeito à qualidade de localização, mas demonstram uma propensão decrescente a se envolver ativamente em política de localização. As crescentes exigências referidas se aplicam a vários fatores: infra-estrutura de alta qualidade e baixo custo, execução rápida de processos de licenças e permissões, impostos pouco onerosos, esforço substancial em treinamento de trabalhadores etc. As empresas mencionadas neste capítulo vendem grande parte de sua produção em outro lugar; não são abordadas aqui empresas locais, tais como incorporadores, ou empresas de utilidades públicas que com frequência desempenham um papel muito ativo na política de localização. Para essas empresas, *upgrade* de localização é um elemento-chave de sua estratégia empresarial que visa manter e atrair clientes. A discussão sobre a relação entre localização e competitividade concentra-se em fabricantes industriais e empresas de serviços que fornecem para mercados globais. A decrescente propensão das empresas, em particular das grandes, de multilocalização, a se envolver na política de localização, tem sido documentada em grande número de estudos de casos (Heying, 1997; Dörre, 1999). Ainda assim, em primeiro lugar, por que seria de se esperar que tais empresas se envolvessem nessas atividades? Esta sugestão é baseada em argumentação indutiva: apesar da globalização, empresas geralmente não são livres e não escolhem localização ao acaso. Espaço e localização continuam a ser relevantes para empresas fabricantes e de serviços globalizadas (Porter, 2000), na medida em que buscam qualidades de localização específicas, assim, aquelas que tenham interesse na criação e na melhoria de qualidades de localização podem, portanto, estar dispostas a assumirem um papel ativo em relação a isso.

Observemos agora mais atentamente a conexão entre empresa e localização, pois, empresas estão situadas em dado local por quatro razões possíveis:

- a) acidentes históricos (ou seja, porque foram fundadas ali ou porque adquiriram uma empresa que por acaso estava localizada ali);
- b) estão buscando proximidade a outras empresas. Um exemplo típico seria uma

empresa de tecnologia de informação estabelecer uma filial no Vale do Silício;

- c) o esforço por firmarem presença em proximidade a mercados dinâmicos; ou,

- d) a busca de outros fatores de localização, como recursos naturais ou mão-de-obra barata. Por exemplo, Renschler (1995) fornece um relato detalhado do critério aplicado pela Daimler-Chrysler quando examinou possíveis localizações para sua fábrica de SUVs nos Estados Unidos.

Esses motivos não significam que uma empresa deliberadamente contribua para a melhoria da qualidade de localização. Em particular, os casos B a D têm mais a ver com o recebimento de benefícios, mas não contribuem para eles. Ao invés disso, empresas com frequência colaboram inadvertidamente com melhorias na qualidade de localização, ou seja, enquanto aumentam sua própria competitividade criam aparências exteriores positivas. Inversamente, um dos principais obstáculos para se conseguir que empresas se envolvam em uma estratégia local é o problema da conduta oportunística, isto é, elas dão por certo que a ação coletiva recebe em troca poucos resultados que podem apropriar para si mesmas, e muita exterioridade que beneficia concorrentes locais.

Há dois tipos de localidades onde seria de se esperar que o problema fosse menos relevante:

- *clusters hub-and-spoke*¹⁰ (Markusen, 1996), os quais são essencialmente dominados por uma empresa (Toyota City ou Wolfsburg), a qual pode controlar os efeitos externos; ou

- *clusters* muito coesos, em que a conduta oportunística é minimizada por meio de controle social. Entretanto, o fenômeno está se tornando raro à medida que empresas locais em *clusters* coesos se envolvem em cadeias de valor internacionais, e empresas externas entram para *clusters* locais com o intuito de favorecerem-se das qualidades de localização específicas (Grabher, 1993). A forte coesão de *clusters* está provavelmente mais relacionada ao ciclo de vida das empresas e

¹⁰ Nota da tradutora: "eixo e radiais".

à sua indústria do que à localização.¹¹

Isso não significa que as empresas não possam fazer nada para beneficiarem-se de sua localização. O que elas geralmente optam por fazer é patrocínio — de museus, teatros, outros eventos culturais, esportes etc. Para uma grande corporação, o patrocínio tem uma relação custo-benefício imbatível, isto é, o custo é relativamente baixo, enquanto a visibilidade é alta e, além disso, a empresa pode apontar tais atividades quando alguém a criticar por falta de envolvimento local. Além do mais, a relação custo-benefício é muito mais previsível do que nos casos em que as empresas se envolvem na política de localização. Compreender a estrutura das redes de política de localização e participar delas abrange um depósito substancial em termos de tempo (ou seja, altos custos de transação e oportunidade), enquanto a visibilidade do resultado é imprevisível. Como uma empresa orientada pela base racional de maximização do valor do acionista justifica esse tipo de envolvimento? Essa lógica torna-se ainda mais convincente se considerarmos que as empresas tendem a tocar operações em várias localidades diferentes, e que elas provavelmente têm uma opção de saída que pode ser particularmente atraente no caso de simples operações de montagem.

4 CONCLUSÃO: UMA TIPOLOGIA DE ABORDAGENS DE DEL

Dados os vários obstáculos e limitações antes apurados, quais são as opções para o DEL? Neste capítulo, apresenta-se uma tipologia de abordagens de DEL que fornece alguma indicação do que podem ser maneiras promissoras de promovê-lo.

4.1 Política de localização genérica

A opção mais direta para o DEL é investir em uma política de localização genérica. Seu objetivo é criar condições gerais favoráveis para empresas, sem especificamente focar em alguma ou em setores específicos. É algo equivalente à eficácia operacional dentro de empresas. Ainda assim, é altamente apreciado por empresas e pode, por algum tempo e até certo ponto, isto é, enquanto outras localidades forem desorganizadas demais para fazerem o mesmo, criar uma vantagem de localização.

Atualmente a ação do governo na políti-

ca de localização é com frequência, explícita ou implicitamente, baseada em conceitos porterianos, particularmente o desenvolvimento de fatores especializados. Acontece que empresas altamente competitivas estão além deles¹², pois focalizam uma estratégia guiada pela cadeia de valor (cerâmica, ver Meyer-Stamer, Maggi e Seibel, 2001) e o posicionamento estratégico em mercados em reestruturação/fusão (instrumentos cirúrgicos, ver Halder, 2002).

As empresas tomam por certa a disponibilidade de fatores especializados e, se encontrarem alguma deficiência em relação a isso, freqüentemente preferem comprar em outro lugar a investirem um esforço político de localização com a desfavorável relação custo-benefício explicada acima.

Isso não implica um papel passivo por parte do governo. Muito pelo contrário, o governo local pode desenvolver uma disposição favorável aos negócios e pensar em todo tipo de contexto sobre modos de tornar a vida de uma empresa mais fácil. Isso reflete mudanças reais, inclusive a decrescente amplitude para política de localização devido à pressão dentro de cadeias de valor e ao comportamento de empresas com sede fora do local. Além disso, a política de localização genérica aborda uma das principais preocupações das empresas: remover obstáculos induzidos pelo governo, particularmente referentes a processos atrapalhados e complicados de licenças e permissões. No entanto, não é apenas uma outra encarnação da ortodoxia neoliberal, uma vez que pode incluir várias iniciativas pró-ativas.

Em termos práticos, uma política de localização genérica pode incluir os seguintes elementos:

- esforço sistemático para avaliar a consistência, a necessidade, a eficácia e a eficiência de regras e de regulamentos locais e, baseado nisso, sua aceleração;
- esforço para tornar regras e regulamentos, locais e nacionais, mais transparentes e fáceis de lidar, e para tornar agências pú-

¹¹ Essa é uma questão importante apontada por Bazan e Schmitz (1997).

¹² Além disso, vários estudos de casos consideraram difícil verificar a ênfase de Porter em fatores relativos ao 'diamante' como base para competitividade; ver Davies e Ellis (2000) para um resumo.

blicas mais conscientes das necessidades e exigências de empresas privadas;

- criação de agências *first-stop* e *one-stop*;
- provisão de sistemas eficientes de informação imobiliária;
- esforços de *marketing* de localização.

Obviamente, tais ações não são facilmente implementadas de um dia para o outro. Em particular, tornar agências públicas mais favoráveis ao setor privado envolve esforço demorado. Por exemplo, no estado de Northrhine-Westphalia, Alemanha, autoridades públicas locais têm trabalhado nisso há anos. Entretanto, sua autoavaliação difere substancialmente da percepção de empresas privadas (Tabela 4).

Tabela 4: Orientação de consumidores de agências públicas em NRW

Fonte: Kommunal- und Unternehmensbefragung der Mittelstands-Offensive move. Unternehmen und Kommunen – Zwischenbilanz einer schwierigen Beziehung (s/d, aprox. 2001)

	Governos locais: concordam plena ou parcialmente	Empresas: concordam plena ou parcialmente
Facilmente acessível	98%	56%
Cortês e voltado para o consumidor	99%	43%
Formulários e correspondência fáceis de entender	86%	40%
Aconselhamento competente	98%	36%
Compreensão das preocupações empresariais	98%	30%
Explicação adequada de decisões	93%	27%
Suficiente explicação de atrasos	94%	23%
Informações de atraso em tempo hábil	90%	20%

Qual é o papel de outros grupos de interesses no contexto da política de localização genérica? Essencialmente, é importante distingui-los em dois tipos. Primeiro, existem as câmaras, as associações empresariais e outros atores coletivos, que podem contribuir para a qualidade de localização simplesmente fazendo um bom trabalho, isto é, sendo ágeis, estando em contato direto com membros de empresas e constantemente ajustando-se a novos desafios. Por exemplo, no caso de uma câmara, significa fornecer serviços reais eficientes, de boa

qualidade e constantemente atualizados às empresas associadas, e continuar fazendo um *lobby* eficaz.

Segundo, há instituições de apoio, em treinamento contínuo e em extensão de tecnologia etc., que têm de competir em mercados. De preferência, esses seriam mercados reais em que o consumidor paga como, por exemplo, cursos de treinamento ou projetos P&D realizados para empresas. Porém, freqüentemente são mercados distorcidos, em que uma parte substancial do preço do serviço é pago por uma terceira parte, geralmente o governo, (como programas de empregabilidade ou de tecnologia e inovação).

Um elemento mais ativo, porém ainda genérico, da política de localização nos ocorre quando introduzimos a questão dos mercados locais. É comum observarmos insucesso de mercado na esfera local. Isso é particularmente notado no caso do mercado de trabalho, que é altamente segmentado e sofre sérios problemas de informação. Por exemplo, empresas de pequeno e médio porte tendem

a não ter planejamento explícito de recursos humanos, incluindo treinamento de funcionários, o que cria sérios problemas para os fornecedores locais de treinamento, que não podem contar com uma perspectiva definida de demanda de PMEs a médio prazo, nem customizar a qualificação profissional para quem está em busca de trabalho, de maneira que se encaixem à demanda real dos empregadores. O resultado é o que Schönfeld (1998) chama “demanda inventada” ou “necessidades pesquisadas”, que devem ser distinguidas da “demanda articulada”. *Demanda inventa-*

da refere-se a fornecedores de treinamento que simplesmente adivinham qual seria a demanda de mercado. *Necessidades pesquisadas* são as avaliações dos problemas das empresas, geralmente conduzidas por uma terceira parte (pesquisadores de universidades, consultores), que tendem a ser necessidades “objetivas”, não sendo as mesmas que as “subjetivas” com que dado empresário está disposto a gastar dinheiro. *Demanda articulada*, por outro lado, refere-se a um padrão em que é estabelecida a comunicação direta entre fornecedores de treinamento, empresas e possíveis terceiras partes, tais como agências de emprego governamentais. A idéia não é planejar a evolução do mercado de trabalho local, mas sim reduzir assimetrias de informação e fazê-lo trabalhar de modo mais eficaz.

A mesma base de raciocínio de fazer com que os mercados trabalhem melhor, aplica-se também a outros mercados. Um exemplo típico é a organização de eventos formais e quase formais para contatos empresariais a fim de estimular relacionamentos de fornecimento entre empresas locais. Feiras formalizadas de fornecedores podem servir ao mesmo propósito, mas geralmente a uma relação custo-benefício mais baixa. Outro exemplo típico seria organizar feiras de consumidores locais, para que estes conscientizem-se dos produtos e serviços produzidos localmente.

Uma variedade da política de localização genérica é a abordagem da “cidade do empreendimento”¹³ que Wilson (1995) descreve como um exercício em que “a coligação local de crescimento trabalha como o setor público local para vender a cidade para incorporadores, empresas e consumidores cada vez mais livres”. Ela envolve parceria entre público e privado, mas do lado privado, na maioria das vezes, inclui incorporadores e empresas de utilidades públicas locais. A idéia não é tanto de transformar a cidade no que Marx teria chamado “ideeller Gesamtkapitalist”, ou seja, num agente que agrega todos os interesses empresariais, mas sim de torná-la um local favorável às empresas.

4.2 Política de localização estratégica

Este é um importante foco da discussão sobre *cluster* (Knorringa and Meyer-

Stamer, 1998) e também sobre o sistema de inovação local (Braczyk, Cooke & Heidenreich, 1998). A idéia de política de localização estratégica não é deixar o *upgrade* para a mão invisível do mercado, mas tentar definir especificamente onde realizá-lo, isto é, concordar em uma direção e um objetivo. A formulação de uma política de localização estratégica é resultado de um processo que abarca governo, empresas e outros grupos de interesses locais. No final, há uma decisão que define tarefas e responsabilidades. Chegar lá, no entanto, envolve um enorme esforço e muitas questões difíceis de governança.

Uma maneira irônica de definir política de localização estratégica seria esta: é um consolo para aqueles acadêmicos que consideram difícil aceitar o falecimento da política industrial estratégica, que ainda estão lamentando o fim dos dias gloriosos da corrida à lua, do *airbus* e do programa VLSI, e que pensam ser necessário um equivalente funcional. Exatamente como no caso da política industrial, há uma paisagem que é marcada não só por ruínas, mas também por algumas poucas construções belas, ou seja, localidades vibrantes, que devem seu dinamismo a um grau relevante de comportamento estratégico dos grupos de interesses locais. Porém esta não é uma maneira justa de lidar com política de localização estratégica. Não é somente uma interpretação criativa da realidade por parte dos pesquisadores, ainda que se possa encontrar casos de “conceitos vagos e evidência escassa” (Markusen, 1999). Parece haver um certo número, ainda que limitado, de casos em que está realmente acontecendo uma política de localização estratégica¹⁴, embora pareça haver pouca evidência de que ela realmente funcione (Buss, 1999).

¹³ Ver, por exemplo, Center for Civic Innovation (1998) para o “guia do profissional” e Hall and Hubbard (1998) para reflexão.

¹⁴ No caso da Alemanha, localidades como a cidade de Dortmund e a região de Aachen provavelmente entrariam na lista (Meyer-Stamer, 2000). No caso do Reino Unido, poder-se-ia pensar em Gales (Cooke, 1998). Nos Estados Unidos, Pittsburgh pode ser um exemplo (Parks, 1999). No Brasil, a região do Grande ABC seria candidata (Cocco, Silva & Sperotto, 2001; Klink, 2001).

Dois cenários diferentes poderiam ser construídos para explicar por que a política de localização estratégica às vezes ocorre. O primeiro seria: uma comunidade local possui longa tradição de ação coletiva e forte capital social; nunca passou por choques externos perturbadores, positivos ou negativos, que tenham-no deteriorado¹⁵. Ela tem um histórico consistente de atuação econômica que pode ser associada à ação coletiva para melhorar constantemente a qualidade de localização. Para grupos de interesses numa localidade como esta, política de localização estratégica pode significar que tudo continuará normalmente apesar dos contratemplos.

O segundo cenário seria: uma comunidade local está passando por um processo perturbador de mudança estrutural radical, por exemplo, devido ao fechamento de seu maior empregador ou ao declínio da indústria dominante local. A política de localização estratégica é a única alternativa à decadência econômica e ao declínio social. Isso tem sido motivo para política de localização estratégica em várias partes do Vale do Ruhr, na Alemanha, (Maggi, 2000) e em muitos lugares diferentes da América Latina (Aghón, Albuquerque e Cortés, 2001).

É difícil sugerir outros cenários plausíveis. Por que uma comunidade local, onde a economia está prosperando em consequência de atividades descentralizadas, baseadas no mercado e na provisão eficiente de ações rotineiras de apoio por parte do governo, das associações empresariais e das organizações de apoio a empresas, investiria um esforço coletivo enorme para melhorar as condições de localização? Esse pode ser o tipo de sugestão que os acadêmicos fariam mas, sob a perspectiva de um consultor, é óbvio que não se trata de um lugar onde muitas horas podem ser cobradas, nesse sentido, no mundo real de localização a regra é “o bom é inimigo do ótimo”, e não ao contrário.

Como esse raciocínio se ajusta ao argumento do ciclo de vida elaborado acima? O segundo cenário descreve localidades onde as indústrias dominantes estão indo da maturidade ao declínio, e onde estimular indústrias emergentes aparece como a única opção promissora, ou ainda localidades que até então não tenham passado por desenvolvimento industrial. O primeiro cenário está menos obviamente ligado ao ciclo de vida, mas existe

uma conexão, e ela é muito importante. Aliás, a maioria das indústrias é segmentada no que diz respeito ao ciclo de vida industrial. Tome-se, por exemplo, a indústria de computadores. Algumas de suas partes já passaram por todo o ciclo de vida, como a fabricação de minicomputadores. As empresas que não administraram a transição para computadores pessoais ou serviços foram eliminadas ou conquistadas; os grandes nomes (DEC, Data General, Wang, Norsk Data, Nixdorf) se foram. Muitas dessas empresas formaram *clusters* no leste dos Estados Unidos, ao longo da Rota 128 (Saxenian, 1994), de modo que o declínio da indústria também implicou o declínio regional. Então, afirmar que dada localidade tem forte base na indústria de computadores *a priori* não diz ao observador se esta é uma base em uma indústria emergente, crescente, em amadurecimento ou em declínio. Isso nos leva de volta ao primeiro argumento: há localidades onde empresas locais conseguem ficar do lado emergente e crescente o tempo todo, constantemente trazendo inovações, e onde o ambiente local estimula a criação de novos negócios que reforçam o padrão. Essa parece ser uma explicação para o fato de vários distritos industriais na Itália ainda prosperarem (Belussi, 1999), muito embora a relativa importância da ação coletiva para fortalecer a qualidade de localização não esteja clara; de qualquer maneira, a relevância das agências governamentais de promoção de empresas parece estar decaindo (Whitford, 2001).

É importante notar que existe também algo como uma política de localização estratégica substituta, em que diagnóstico, planejamento e implementação são orientados pelo governo local devido a uma preocupação com a saúde econômica local a longo prazo. Entretanto, isso freqüentemente leva a uma política de localização ineficaz, uma vez que é improvável encontrar os verdadeiros problemas e opções do setor privado, mesmo que os espertos e jovens da McKinsey ou Arthur D Little saiam entrevis-

¹⁵ Este último aconteceu no caso analisado por Bazan e Shmitz (1997), isto é, pequenas comunidades do *cluster* de calçados em Vale do Sinos, Brasil, onde o capital social tradicional diminuiu rapidamente durante a fase de explosão da exportação fácil, ou seja, um choque externo positivo.

tando empresas privadas. Isso pode levar a uma melhor comunicação e coordenação do setor governamental, que em geral é altamente fragmentado. Mas também pode se tornar um exercício em que principalmente representantes do governo encontrem outros representantes do governo e ainda menos tempo seja deixado para contatos diretos com empresas. Até certo ponto, essa parece ser uma característica importante das chamadas Conferências Regionais, que são fóruns de grupos de interesses em nível regional, envolvendo primordialmente representantes do governo em 15 regiões de Northrhine-Westphalia, Alemanha (Kremer, 1999; Potratz 1999).

Por que a política de localização estratégica eficaz, baseada em ampla aliança, é uma iniciativa tão difícil, e por que ocorre com tão pouca frequência? Além das razões mencionadas nos capítulos anteriores, é importante observar duas questões. Primeiro, há problemas de governança de rede. A formulação de uma política de localização estratégica envolveria uma enorme rede de políticas, e haveria os paradoxos e dilemas costumeiros de governança de rede, particularmente:

- bloqueio de tomada de decisões devido ao aumento de vetos, relacionado, entre outro, a assimetrias de poder;
- orientação de ação estruturalmente conservadora; tendência a concordar com o “mínimo denominador comum”, bloqueio funcional e cognitivo, conservadorismo coletivo;
- tensão não resolvida entre laços muito fracos e fortes demais;
- problemas na definição de critérios distributivos;
- exteriorização intencional de custos por conta do ambiente de rede, ou exteriorização não-intencional devido à exagerada orientação para o interior dos atores de rede (Messner, 1997).

Tais problemas de governança de rede podem ser exacerbados se os limites administrativos não forem congruentes aos dos espaços economicamente funcionais (Cheshire, 2001).

Segundo, há ainda outra razão pela qual empresas locais podem hesitar em se envolverem na política de localização, particularmente se tiver relação com *marketing* de localização e promoção de investimen-

tos. A resistência de empresas locais a atrair investimento externo, conforme Tendler (2001) observou no Nordeste do Brasil, não é uma característica peculiar da região, e nem o é a motivação por trás dela, ou seja, a expectativa de que fatores externos aumentariam os salários. Tampouco esse fenômeno é novo. Quando a GM e a Ford queriam estabelecer fábricas no Vale do Ruhr, há mais de 40 anos, encontraram feroz resistência por parte das empresas estabelecidas em antigas indústrias. A GM obteve sucesso basicamente porque o prefeito da cidade de Bochum manteve todo o projeto em segredo, e a Ford falhou porque não conseguiu a propriedade necessária, que era de posse de indústrias antigas (Gaigalat & Kania, 2000).

Sendo assim, a política de localização estratégica é uma ocorrência improvável, o que não significa necessariamente que uma política de localização genérica seja a única opção restante, pois há também a opção da política de localização reflexiva¹⁶.

4.3 Política de localização reflexiva

A política de localização reflexiva situa-se entre a política de localização genérica e a estratégica. Envolve a organização de um esforço coletivo de reflexão acerca de tendências e mudanças estruturais em indústrias, *clusters* e cadeias de valores que são relevantes para a localização. Ao contrário da política de localização estratégica, ela não abrange a negociação de estratégias conjuntas e de planos de ação com uma definição clara das responsabilidades para vários atores. Na verdade, essa política fornece uma base para formulação descentralizada de estratégias nas empresas e agências governamentais e pode ser observada no *cluster* de indústria cerâmica de Castellón, Espanha (Meyer-Stamer, Maggi & Seibel, 2001).

A justificação para a política de localização reflexiva está na existência de incertezas dinâmicas, as quais Camagni (1991, 218) apresentou dois tipos:

¹⁶ A idéia está relacionada ao conceito de reflexividade como formulado por Giddens (1984,3): “...é útil falar-se de reflexividade enquanto fundamentada no monitoramento contínuo de que os seres humanos realizam e esperam que outros realizem”.

- “incerteza dinâmica proveniente da chamada ‘brecha C-D’ (brecha competência-decisão); neste caso, incerteza diz respeito à impossibilidade de avaliar precisamente os resultados de ações alternativas, mesmo na presença de informação completa e gratuita sobre eventos anteriores, devido à complexidade dos próprios problemas decisórios e às previsões inerentemente imperfeitas. A probabilidade de escolha de uma tecnologia equivocada ou inferior é portanto grande;

- incerteza dinâmica proveniente de uma ‘brecha de controle’; os resultados de ações atuais dependem na verdade da interação dinâmica entre decisões independentes de muitos atores, sobre os quais a empresa tem, por definição, um controle mínimo”.

Camagni defende que o ambiente local desempenha um importante papel no esforço das empresas para lidar com a incerteza dinâmica, “através de um processo coletivo e socializado, permitindo reduções de custos e melhorando a eficácia do processo dinâmico de tomada de decisões das empresas locais” (id., 223). Entretanto, pode-se argumentar que a globalização, as mudanças estruturais e tecnológicas subjuguem as capacidades analíticas individuais de vários atores locais e sua comunicação informal. Além dos processos de aprendizado e da troca de informação que caracterizam um ambiente local, torna-se necessário um esforço analítico organizado. Este esforço pode ser constituído, individualmente ou em conjunto, pelo governo local, associações de empresas, empresas líderes, universidades ou institutos de pesquisa. Pode ocorrer preconceito acadêmico se a política de localização reflexiva for baseada sobretudo por pesquisadores de universidades, ou ainda um preconceito de geração de demanda, se for fortemente alicerçada em empresas de consultoria. Em qualquer caso, há um esforço deliberado de reunir inteligência que não aconteceria espontaneamente, através do empenho de atores descentralizados, num exercício organizado de reflexão produzido em seminários, *workshops* e apresentações, envolvendo atores governamentais, representantes de empresas e pesquisadores.

Quanto à prática baseada no exercício de reflexão, o governo concentra-se em atividades genéricas de localização, mas pode

chegar a um nível melhor de eficácia e eficiência, uma vez que sua ação é pautada em informação aperfeiçoada.

As empresas seguem táticas individuais, mas seu processo interno de formulação de estratégia é igualmente ancorado em informação aperfeiçoada.

O que se deve realmente fazer se se quiser investir em política de localização reflexiva? Há duas opções. Uma delas é irônica: dá-se largada em uma iniciativa de política de localização estratégica, no entanto, se os grupos de interesses não conseguem nem concordar quanto a uma definição de problema, que dirá quanto a objetivos comuns e propostas práticas para atingir qualquer meta. Até se chegar ao ponto em que todos entendam que a iniciativa política de localização estratégica é natimorta, haverá muitas discussões, possivelmente também uma grande quantidade de pesquisa, e tudo isso fornecerá informação adicional aos tomadores de decisão locais em empresas e instituições, de modo que a qualidade de sua resolução possa melhorar.

A outra opção é vender o esforço de política de localização reflexiva como ele é, ou seja, tentar convencer os grupos de interesses locais a gastarem algum tempo em seminários, *workshops* e apresentações.

Qual das duas opções é a mais promissora? Na verdade, esta é uma pergunta traiçoeira. Há certa probabilidade de que muitos grupos de interesses locais julguem a proposta de uma iniciativa explícita de política de localização não muito convincente, particularmente uma vez que o “produto” é vago. A vantagem de uma iniciativa de política de localização estratégica é que ela tem como alvo um produto tangível, isto é, uma estratégia formulada, escrita em um documento, mesmo que o processo nunca se realize. Portanto, é crucial planejar a política de localização reflexiva de modo a convencer os participantes locais, especialmente empresas, de que o custo do esforço será baixo, enquanto o benefício será razoavelmente alto. Novamente, a eficácia da ação está provavelmente ligada à questão de quem organiza a política de localização reflexiva. O banco que assumiu tal papel no caso de Castellón talvez seja uma instituição mais convincente do que uma agência pública.

5 OBSERVAÇÃO FINAL: DEL E APRENDIZADO

Dar a largada em iniciativas de desenvolvimento econômico local não é tarefa fácil. Geralmente, envolve a superação da fragmentação política, organizacional e social. DEL é, mais do que tudo, desenvolvimento. Ao contrário de administração, desenvolvimento, se compreendido como esforço intencional, é uma atividade que sofre se não for baseada em excessiva especialização e divisão de funções, a qual tende, por sua vez, a ser profundamente arraigada. Em um típico projeto de DEL, é bastante provável que pessoas com um histórico de, digamos, administração de empresas, desenvolvimento urbano e de habilidades, tenham que colaborar. Cada um passou por um treinamento específico, cada um tem uma perspectiva específica e cada um fala um jargão específico que não necessariamente é compreensível para

Realizar DEL implica aprendizado de trabalho interdisciplinar, além de colaboração entre governo e não-governo.

alguém com um histórico de outra área. Da mesma forma, realizar DEL implica aprendizado a mais de um nível de saber, pois não se trata somente de instrumentos, mas também de trabalho interdisciplinar, além de colaboração entre governo e não-governo. Trata-se também de tornar o setor públi-

co mais voltado para as empresas e inclinado a elas. Aprender tudo isso ao mesmo tempo é um desafio significativo.

Por que será então que as iniciativas de DEL tendem a ser ambiciosas demais, isto é, dirigindo-se a projetos múltiplos e/ou altamente complexos que não podem ser realizados em um curto período de tempo? A questão provavelmente tem a ver com alguns dos modelos de conduta de DEL, mais especificamente, com os projetos grandiosos tais como a revitalização de Docklands em Londres, a reestruturação de Barcelona ou a conversão da área de Ruhr. O que os observadores geralmente não vêem é o fato de que esses empreendimentos desenvolveram-se em um longo período. Por exemplo, em Ruhr, o gerenciamento de desenvolvimento econômico local e regional começou na década de 60, logo

que a indústria de carvão passou a decair. Iniciativas de desenvolvimento abrangentes, como o programa de dez anos de IBA Emscher Park, fundamentaram as experiências em políticas públicas, ação política e estruturas institucionais que haviam sido construídas ao longo de várias décadas (Dussel Peters, 2000).

À medida que o DEL inicia em países em desenvolvimento, a existência desses modelos cria um problema paradoxal para os atores locais (e também para agências de cooperação internacional e governos nacionais que queiram lançar programas de DEL). Desde o momento em que atores locais começam a pesquisar acerca de experiências de DEL em outros locais, deparam-se com projetos grandiosos. Assim, se não tentarem lançar algo semelhante, provavelmente fracassarão, uma vez que ainda não passaram pelo aprendizado cumulativo e por processos de construção de instituições, que são a base do DEL nas localidades com décadas de experiência nesse campo. No entanto, se tentarem principiar por alguma atividade modesta de DEL, enfrentarão críticas dos atores locais que são conscientes sobre os projetos grandiosos em outros lugares e que não têm paciência para tolerar um processo de aprendizado local cumulativo.

O conceito PACA é projetado para solucionar semelhante dilema (Meyer-Stamer, 2003), pois apresenta o DEL de forma empresarial, enfocando ganhos rápidos e inseridos no contexto de um conceito de processo de DEL, isto é, concebendo-o como uma seqüência de aprendizado cumulativo que, ao longo do tempo, leva atores locais a passarem de projetos simples a projetos complexos. Desse modo, os grupos de interesses locais mais ansiosos podem aceitar as simples atividades de DEL, de rápido retorno, como ponto de partida para realizar suas ambições. O PACA é uma ferramenta inadequada tanto para política de localização genérica quanto para a reflexiva, mas pode ser utilizada no contexto de política de localização estratégica, especialmente como instrumento para avaliar atividades de DEL em curso, e para auxiliar atores locais a dirigirem-se a uma definição conjunta de problemas.

BIBLIOGRAFIA

- AGHÓN**, Gabriel, **ALBURQUERQUE**, Francisco, & **CORTÉS**, Patricia. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo. Santiago: CEPAL/GTZ, 2001.
- ALTENBURG**, Tilman, & **MEYER-STAMER**, Jörg. How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America. *World Development*, Vol. 27, Nº. 9, p. 1693-1713, 1999.
- BAZAN**, Luiza, & **SCHMITZ**, Hubert. Social Capital and Export Growth: An Industrial Community in Southern Brazil. Brighton: Institute of Development Studies (Discussion Paper, 361), 1997.
- BELUSSI**, Fiorenza. Policies for the development of knowledge-intensive local production system. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 23, p. 729-47, 1999.
- BIRNSTIEL**, Detlev. Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung. In R. Ridinger & M. Steinröx, Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis. Köln: Dr. Otto Schmidt, p. 225-243, 1995.
- BLAKELY**, Edward J., & **BRADSHAW**, Ted K. Planning Local Economic Development. Theory and Practice. Thousand Oaks etc.: Sage (Third Edition), 2002.
- BRACZYK**, Hans-Joachim, **COOKE**, Philip, & **HEIDENREICH**, Martin. Regional Innovation Systems. The role of governances in a globalized world. London: UCL, 1998.
- BUSS**, Terry F. The Case Against Targeted Industry Strategies. *Economic Development Quarterly*, Vol. 13, Nº. 4, p. 339-356, 1999. **CAMAGNI**, Roberto C. Technological change, uncertainty and innovation networks: towards a dynamic theory of economic space. In David E. Boyce et al., Regional science: retrospect and prospect. Berlin etc.: Springer, p. 211-249, 1991.
- CHESHIRE**, Paul C. Territorial Competition: Lessons for (Innovation) Policy. Paper prepared for International Workshop "Innovation Clusters and Interregional Competition", Kiel, November 12-13, 2001. Club du Sahel and OECD. Managing the economy locally in Africa.
- COLOC** handbook. Assessing local economies and their prospects. Volume 1. Summary. Paris: Club du Sahel / OECD, 2001.
- COCCO**, Giuseppe, **SILVA**, Gerardo, & **SPEROTTO**, Fernanda. A Agência de Desenvolvimento do Grande ABC paulista entre a Agenda Regional e a Ação Territorial. Rio de Janeiro: Report for United Nations Centre for Human Settlement (HABITAT) Project FS/GLO/99/S03, 2001.
- COOKE**, Philip. Global clustering and regional innovation: systemic integration in Wales. In Braczyk, Hans-Joachim, Cooke, Philipp, Heidenreich & Martin, Regional Innovation Systems. London: UCL, p. 245-262, 1998.
- DAVIES**, Howard, & **ELLIS**, Paul. Porter's 'Competitive Advantage of Nations': Time for the Final Judgement? *Journal of Management Studies*, Vol. 37, Nº. 8, p. 1189-1213, 2000. Deutscher Bundestag. 28. Rahmenplan der GA für den Zeitraum 1999-2002. Drucksache 14/776, 1999.
- DONER**, Richard F., & **SCHNEIDER**, Ben Ross. Business Associations and Economic Development. Geneva: ILS (mimeo), 1999.
- DÖRRE**, Klaus. Local heroes. Globalisierung, Partizipation und mikrosoziale Regulation. In Gerhard Fuchs, Gerhard Krauss & Hans-Georg Wolf, Die Bindungen der Globalisierung. Interorganisationsbeziehungen im regionalen und globalen Wirtschaftsraum. Marburg: Metropolis, p. 92-135, 1999.
- DUSSEL PETERS**, Enrique. Cambio Estructural Regional. El Caso de Renania- Westfalia del Norte, Alemania. *Mercado de Valores*, Septiembre, p. 61-71, 2000.
- EDERVEEN**, Sjef, & **GORTER**, Joeri. Does European cohesion policy reduce regional disparities? An empirical analysis. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2002.
- ELLE**, Hans-Dieter, et al. Technologiezentren in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer Studie zu Entwicklung, Leistungen und Perspektiven. Düsseldorf: MWMTV, 1997.
- ENRIGHT**, Michael J. Survey of the Characterization of Regional Clusters: Initial Results. University of Hong Kong, 2000.
- ESSER**, Klaus, **HILLEBRAND**, Wolfgang, **MESSNER**, Dirk, & **MEYER-STAMER**, Jörg. Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development. London: Frank Cass (GDI Book Series, Nº. 5), 1995. European Commission, Second Report on Local Development and Employment Initiatives. The Era of Tailor-Made Jobs. Brussels, 1998.
- FAGERBERG**, Jan, & **VERSPAGEN**, Bart. Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, Nº. 3, 1995.
- FAIRBANKS**, Michael, & **LINDSAY**, Stace. Plowing the Sea: Nurturing the Hidden Sources of Growth in the Developing World. Cambridge, Mass.: Harvard Business School Press, 1997.
- GAIGALAT**, Michael, & **KANIA**, Rolf. Autos statt Kohle? Opel und Ford entdecken das Ruhrgebiet. In Landschaftsverband Rheinland, War die Zukunft früher besser? Visionen für das Ruhrgebiet. Oberhausen: Rheinisches Industriemuseum, p. 271-286, 2000.
- GELSING**, L. Innovation and the Development of Industrial Networks. In Lundvall & B.-A., National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter Publishers, p. 116-128, 1992.
- GIDDENS**, Anthony. The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration. Cambridge: Policy Press, 1984.
- GRABHER**, Gernot. The weakness of strong ties: the lock-in of regional development in the Ruhr area. In idem, The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks. London, New York: Routledge, p. 255-277, 1993.
- HALDER**, Gerhard. How does globalisation affect local production and knowledge systems? The surgical instrument cluster of Tuttlingen, Germany. Duisburg: INEF (Report 57), 2002.
- HALL**, Tim, & **HUBBARD**, Phil. The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation. Wiley, 1998.
- HELMSSING**, A. J. H. Partnerships, Meso-institutions and Learning. New local and regional economic development initiatives in Latin America. The Hague: Institute of Social Studies (mimeo), 2001.
- HEYING**, Charles H. Civic Elites and Corporate Delocalization. An Alternative Explanation for Declining Civic Engagement. *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, Nº. 5, p. 657-668, 1997.
- HUMPHREY**, John, & **SCHMITZ**, Hubert. Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research. Brighton: IDS (Working Paper 120), 2000.
- KANTER**, Rosabeth Moss. Thriving Locally in the Global Economy. *Harvard Business Review*, Vol. 73, Nº. 5, p. 151-160, 1995.
- KAPLINSKY**, Raphael. Spreading the Gains from Globalisation: What can be learned from Value Chain Analysis? Brighton: IDS (Working Paper 110), 2000.

- KLINK**, Jeroen Johannes. A cidade-região. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- KNORRINGA**, Peter, & **MEYER-STAMER**, Jörg. New dimensions in local enterprise cooperation and development: from clusters to industrial districts. In UNCTAD, *New Approaches to Science and Technology Cooperation and Capacity Building*. New York, Geneva: United Nations (atas XI), 1998.
- KREMER**, Uwe. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung und Auswertung von regionalwirtschaftlichen Vorhaben im Rahmen und im Umfeld des Projekts „Regionalwirtschaftliche Kooperation und arbeitsorientierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen (REKON)“. Bochum: ISA-Consult, 1999.
- LADD**, Helen F. Spatially Targeted Economic Development Strategies: Do They Work? *Cityscape*, Vol. 1, Nº. 1, p. 193-218, 1994. Llorens, Juan Luis, Alburquerque, Francisco, & Castillo, Jaime del. Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina. Washington: Inter-American Development Bank, 2002.
- MAGGI**, Claudio. Key factors of structural change in North Rhine- Westphalia. Duisburg: INEF (Report 45), 2000.
- MARKUSEN**, Ann. Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts. *Economic Geography*, 293-313, 1996.
- MARKUSEN**, Ann. Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies. *Regional Studies*, Vol. 33, Nº. 9, p. 869-84, 1999.
- MESSNER**, Dirk. *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*. London, Portland: Frank Cass, 1997.
- MEYER-STAMER**, Jörg. Avoiding Collective Efficiency. Growth and Crisis in the Furniture Cluster in São Bento do Sul (Santa Catarina, Brazil). Duisburg (mimeo), 1998. Meyer-Stamer, Jörg. Meso-Laboratorium Nordrhein-Westfalen. Beobachtungen zur Struktur- und Standortpolitik in einer altindustriellen Region. Duisburg: INEF (Report 47), 2000. Meyer-Stamer, Jörg. Was ist Meso? Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen. Duisburg: INEF (Report 55), 2001. Meyer-Stamer, Jörg. Participatory Appraisal of Competitive Advantage (PACA): Launching Local Economic Development Initiatives. Duisburg: mesoparter Working Paper, 1, 2003.
- MEYER-STAMER**, Jörg, **MAGGI**, Claudio, & **SEIBEL**, Silene. Improving upon Nature. Creating Competitive Advantage in Ceramic Tile Clusters in Italy, Spain, and Brazil. Duisburg: INEF (Report 54), 2001.
- MINTZBERG**, Henry. 5 Ps for Strategy. *California Management Review*, Fall, 1987. Mintzberg, Henry. Rethinking Strategic Planning. Part I: Pitfalls and Fallacies. *Long Range Planning*, Vol. 27, Nº. 3, p. 12 – 21, 1994. Mintzberg, Henry. Rethinking Strategic Planning. Part II: New Roles for Planners. *Long Range Planning*, Vol. 27, Nº. 3, p. 22 – 30, 1994.
- MOORE**, Mick, & **HAMALAI**, Ladi. Economic Liberalization, Political Pluralism and Business Associations in Developing Countries. *World Development*, Vol. 21, Nº. 12, p. 1895-1912, 1993.
- MOUCQUE**, Daniel. A survey of socio-economic disparities between the regions of the EU. *EIB Papers*, Vol. 5, Nº. 2, p. 13-24, 2000.
- MÜLLER-GLODDE**, Rainer. Organisationsentwicklung in brasilianischen Unternehmensverbänden. Fallstudie des Partnerschaftsprojekts zwischen brasilianischen Handels- und Industrieverbänden in Santa Catarina und der Handwerkskammer für München und Oberbayern. Eschborn: GTZ (Aus der Arbeit der Abteilung 403, Nr. 16), 1993.
- NADVI**, Khalid, & **WÄLTRING**, Frank. Making Sense of Global Standards. Duisburg: INEF (Report 58).
- OECD**. Decentralising Employment Policy. *New Trends and Challenges*. Paris, 1999.
- OECD**. Local Development and Job Creation. Paris: OECD (Policy Brief), 2000.
- OECD**. Entrepreneurship and Local Economic Development. Programme and Policy Recommendations. Paris, 2003.
- PARKS**, Timothy E. Reinventing the Pittsburgh Region Through Development and Marketing Strategies. Paper for Duisburg Conference, August 23-25, 1999.
- PIEPER**, Markus. Das interregionale Standortwahlverhalten der Industrie in Deutschland — Konsequenzen für das kommunale Standortmarketing - -. Göttingen: Verlag Otto Schwartz, 1994.
- PIETROBELLI**, Carlo, & **RABELLOTI**, Roberta. Business development service centres in Italy. An empirical analysis of three regional experiences: Emilia Romagna, Lombardia and Veneto. Santiago: CEPAL, 2002.
- PORTER**, Michael. The Competitive Advantage of the Inner City. *Harvard Business Review*, Vol. 73, Nº. 3, p. 55-71, 1995. Porter, Michael E. Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. *Economic Development Quarterly*, Vol. 14, Nº. 1, p. 15-34, 2000.
- POTRATZ**, Wolfgang. Dezentrale Koordination durch Verhandlung. Die Innenwelt der regionalisierten Strukturpolitik in NRW. Diss., Bochum, 1999.
- QUADROS**, Ruy. Global quality standards, chain governance and the technological upgrading of Brazilian auto-components producers. Brighton: Institute for Development Studies (Working Paper 156), 2002.
- RAINES**, Philip. Euro-Cluster: Final Report. Glasgow: University of Strathclyde, 2000.
- RENSCHLER**, Andreas. Standortplanung für Mercedes-Benz in den USA. In H. Gassert & Péter Horváth, *Den Standort richtig wählen. Erfolgsbeispiele für internationale Standortentscheidungen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, p. 37-54, 1995.
- SAXENIAN**, AnneLee. *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Routh 128*. Cambridge, London: Harvard University Press, 1994.
- SCHMITZ**, Hubert. Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster. *World Development*, Vol. 23, Nº. 1, p. 9-28, 1995.
- SCHÖNFELD**, Michael. Quadratur des Kreises - Zur Schwierigkeit der Weiterbildungsbedarfsermittlung in der Region. In Institut Arbeit und Technik, *Jahrbuch 1997/98*, p. 186-93, 1998.
- TENDLER**, Judith. Transforming Local Economies: Lessons form the Northeast Brazilian Experience. Cambridge, Mass.: MIT, Department of Urban Studies and Planning (mimeo), 2001.
- VÁZQUEZ-BARQUERO**, Antonio. *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities*. London: Routledge, 2002.
- WEBSTER**, Douglas, & **MULLER**, Larissa. Urban Competitiveness Assessment in Developing Country Urban Regions: The Road Forward. Paper prepared for Urban Group, INFUD, The World Bank, Washington, July 17, 2000.
- WHITFORD**, Josh. The decline of a model? Challenge and response in the Italian industrial districts. *Economy and Society*, Vol. 30, Nº. 1, p. 38-65, 2001.
- WILSON**, Patricia A. Embracing locality in local economic development. *Urban Studies*, Vol. 32, Nº. 4-5, 1995.

PERFIL

Fundada em 1925, como legado político do primeiro presidente alemão democraticamente eleito, a Fundação Friedrich Ebert (FES) é a maior e a mais antiga das seis fundações políticas alemãs, com quase 600 funcionários e atividade em mais de 100 países.

A FES baseia seus programas no ideário da social democracia alemã e europeia e mantém escritórios em mais de 70 países do mundo, sempre com a finalidade de cooperar na consolidação e no desenvolvimento de regimes democráticos e participativos. Geralmente, realiza suas atividades junto com parceiros nacionais, públicos ou privados, igualmente comprometidos com o progresso democrático de seus países.

A atuação da FES no Brasil começou em 1976, quando foi estabelecido no Rio de Janeiro o Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social (ILDES).

Em 1986, a sede do ILDES foi transferida para São Paulo. Desde o ano 2000, a FES/ILDES está funcionando como Fundação, de acordo com a legislação brasileira.

OS TEMAS DE TRABALHO DA FES:

Liberdade Sindical e Reforma Trabalhista – Subsídios e espaços de reflexão sobre a modernização das leis trabalhistas e sindicais, assegurando a necessária liberdade sindical e os direitos dos trabalhadores é o foco dessa tradicional área dos escritórios da Fundação Friedrich Ebert.

Reforma do Estado e Desenvolvimento Local – Apoiamos o debate sobre as reformas no sistema político brasileiro, organizando workshops e seminários, convidando especialistas internacionais publicando textos de aporte ao debate. Acompanhamos especialmente experiências de desenvolvimento (econômico) local e assim como debates sobre alternativas e novas propostas de desenvolvimento.

Gênero, Raça e Juventude – a FES/ILDES apóia a promoção da cidadania e da democracia por meio de políticas públicas que garantam os direitos das mulheres e a construção da igualdade entre os gêneros, raças e o engajamento político e cívico dos jovens e a defesa dos direitos humanos.

Planejamento e Desenvolvimento Organizacional – Por meio da metodologia de moderação de processos grupais, a FES/ILDES apóia seus parceiros em processos de planejamento e desenvolvimento institucional.

Internet e sociedade – Acompanhar o desenvolvimento da Internet e suas implicações econômicas, sociais e políticas é o objetivo desta área de atuação. A FES/ILDES também oferece aos seus parceiros cursos com a finalidade de aprimorar o uso das novas tecnologias de comunicação nas atividades de ONGs, sindicatos, prefeituras, etc.

Integração Regional e Programas de Visita (Alemanha e União Européia / Bruxelas) – A matriz da Fundação Friedrich Ebert na Alemanha e o escritório de contato com a União Européia em Bruxelas oferecem programas de visita (incomings) para nossos parceiros conhecerem a realidade alemã ou europeia.

Outros – Com uma rede de mais de 70 escritórios em todas as partes do mundo, a Fundação Friedrich Ebert apóia seus parceiros com contatos e informações.

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

**Fundação Friedrich Ebert
Representação no Brasil**

Av. Paulista, 2001 - 13º andar - conjunto 1313
01311-931 - São Paulo - SP - Brasil
fone: (11) 3253-9090 - fax.: (11) 3253-3131
e-mail: ildes@fes.org.br - www.fes.org.br