

ECONOMIA REGIONAL

VELHAS E NOVAS POLÍTICAS
DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL À LUZ DOS
CONCEITOS DE
ESPECIALIZAÇÃO FLEXÍVEL E
DE NOVOS ESPAÇOS
INDUSTRIAIS.

Olímpio José de Arroxelas Galvão

*Ph.D em Economia pela Universidade de Londres;
Professor do Programa de Pós-Graduação em
Economia da Universidade Federal de
Pernambuco (PIMES)*

RESUMO

Discute uma série de questões relevantes dirigidas à formulação de proposições para a concepção de novas políticas de desenvolvimento regional para o Brasil. Examina as justificativas de políticas regionais como um importante componente da política de desenvolvimento nacional e a necessidade da concepção de novas políticas regionais. Faz um breve relato sobre as políticas tradicionais de desenvolvimento regional utilizadas até os anos 80, em alguns países selecionados, terminando com uma breve avaliação crítica dos resultados alcançados por essas políticas. Discute experiências internacionais, destacando o contexto em que se geraram as mudanças nos referenciais teóricos que levaram à concepção de novas políticas regionais. Examina os conceitos de firmas flexíveis e inovativas, de novos espaços industriais e de regiões inovativas, destacando-se o novo papel dos agentes institucionais (especialmente o do Governo), e termina apresentando algumas sugestões de políticas para o Brasil.

PALAVRAS-CHAVE:

Política de Desenvolvimento; Brasil; Política Regional.

1 – INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva discutir uma série de questões relevantes dirigidas à formulação de proposições para a concepção de novas políticas de desenvolvimento regional para o Brasil. O trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução. A seção seguinte examina as justificativas de “políticas regionais” como um importante componente da política de desenvolvimento nacional e a necessidade da concepção de “novas” políticas regionais, voltadas seja para o aperfeiçoamento daquelas em operação no País, seja para a criação de novos mecanismos e instrumentos mais efetivos e eficazes. Nessa segunda seção, ainda é feito um breve relato sobre as políticas tradicionais de desenvolvimento regional utilizadas até os anos 80, em alguns países selecionados, terminando com uma breve avaliação crítica dos resultados alcançados por essas políticas. A seção três compreende uma discussão de experiências internacionais, destacando o contexto em que se geraram as mudanças nos referenciais teóricos que levaram à concepção de novas políticas regionais. São introduzidos os conceitos de firmas flexíveis e inovativas, de novos espaços industriais e de regiões inovativas, destacado o novo papel dos agentes institucionais (especialmente o do Governo), e termina apresentando algumas sugestões de políticas para o Brasil. A última seção apresenta as conclusões.

2 - JUSTIFICATIVAS PARA POLÍTICAS REGIONAIS E A NECESSIDADE DE NOVAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A existência e a persistência de disparidades regionais exercem um profundo efeito sobre os padrões do desenvolvimento de um país e sobre o bem-estar econômico e social de vastas frações da sua população. A simples presença, contudo, de disparidades de desenvolvimento entre regiões, não é suficiente, *per se*, para justificar a existência de políticas regionais. É necessário, de um lado, saber porque políticas regionais são desejáveis e, de

outro, mostrar que a nação, como um todo, poderá se beneficiar da redução das disparidades regionais.

Vale notar que a obtenção de uma maior equidade, seja em nível social seja em nível espacial é, certamente, um objetivo desejável, mas a consecução desse objetivo pode implicar em custos elevados para a nação - em termos, por exemplo, de uma diminuição das taxas de crescimento do produto nacional - bem como, também pode exigir um grande sacrifício das regiões mais desenvolvidas, por demandar desvio de recursos destas, para as áreas mais pobres do País. Se as políticas sociais ou regionais são formuladas de sorte que os recursos sejam desviados de usos mais produtivos para menos produtivos, tais políticas imporão, sem dúvida, um custo líquido, ao invés de um benefício líquido, para a sociedade.

Todavia, é possível argumentar que, se bem concebidas e implementadas, políticas voltadas para a redução de disparidades sociais e regionais poderão, muito ao contrário, exercer um efeito líquido benéfico sobre o crescimento da economia nacional e sobre os níveis de bem-estar de sua população - sem impor, portanto, custos adicionais para a sociedade e talvez nem mesmo para as áreas mais desenvolvidas, que poderão também tirar proveito da redução da pobreza e do desenvolvimento das áreas mais atrasadas do País.

Será nesta linha de argumentação que se desenvolverão as considerações a seguir.

Há, hoje, disponível, um considerável corpo de literatura que reconhece o fato de que disparidades regionais que persistem por longos períodos de tempo, produzem efeitos negativos sobre a operação eficiente da economia nacional, além de danosas conseqüências de ordem política, social e institucional.

Alguns desses efeitos serão aqui, concisamente examinados, porque constituem, sem dúvida, a base para a justificativa da necessidade de políticas de desenvolvimento regional.

A experiência internacional revela que fortes disparidades regionais, assim como políticas espaciais inadequadamente conduzidas por governos nacionais, provocam insatisfação e ressentimentos, tanto nas regiões mais atrasadas, quanto nas mais desenvolvidas. Nas regiões atrasadas, é comum desenvolver-se um sentimento, pela sociedade, de abandono e discriminação com respeito aos poderes públicos nacionais, resultante da percepção de que são menores as oportunidades da maioria da população para o seu melhoramento pessoal: falta de investimentos públicos em educação, saúde, saneamento, habitação, estradas, e de empregos e oportunidades econômicas, em geral. Nas regiões desenvolvidas, por outra parte, também é comum gerar-se o sentimento de que recursos dessas regiões são desviados, pelo Governo Central, para finalidades com resultados duvidosos, na medida em que não são capazes de produzir os esperados efeitos desenvolvimentistas nas regiões atrasadas ou, o que é pior, de se transformarem em efetivas vantagens para os verdadeiros beneficiários a quem se destinam tais recursos.

A consequência mais direta dessas insatisfações é a de minar as bases para o desenvolvimento de vínculos de solidariedade entre as populações das diferentes regiões de um país, inclusive dando margem ao aparecimento de sentimentos separatistas ou, quando não tanto, à geração de fortes preconceitos sociais e culturais, de fundo regional.

Não é sem razão que nas comunidades européias em integração, onde co-existem países ricos e menos favorecidos, a procura de um equilíbrio regional, através de ousadas políticas de convergência, foi sempre considerada como prioridade máxima para a consolidação da União Européia (COMISSÃO EUROPÉIA, 1995).

Por outro lado, a existência de disparidades regionais e de desigualdades de oportunidades gera, em todo o mundo, um crescimento mais que desejável nas cidades, tanto das regiões pobres, quanto das ricas, provocando uma excessiva demanda por capital social: obras viárias, sistemas de transportes públicos, habitação, saúde,

saneamento, escolas, sistemas de comunicações, redes de distribuição de abastecimento d'água e de energia elétrica etc. A migração excessiva, por constituir, em muitos casos, uma simples transferência inter-regional de pobreza, também leva a um crescimento da criminalidade e da marginalidade social afetando, de forma crítica, as áreas mais prósperas dos países.

Um melhor equilíbrio espacial operaria no sentido de reduzir a demanda por capital social, em nível nacional, em vista do comprovado fato de que a criação de capital social em áreas menos congestionadas tem custos mais baixos do que a sua ampliação nas áreas de forte densidade demográfica e de elevada concentração de atividades econômicas.

A diminuição dos altos custos do congestionamento, a eliminação de gargalos infra-estruturais, a redução da poluição urbana e de índices de criminalidade, uma melhor preservação de áreas verdes e a resultante melhoria na qualidade de vida da população nas grandes metrópoles das áreas mais desenvolvidas, vêm constituindo, há muitas décadas, justificativa importante para muitos países - na Europa, nos Estados Unidos e em várias outras nações - fazerem uso de políticas de controle, voltadas para a realocação de atividades econômicas dentro das fronteiras nacionais. A intervenção pública na forma de políticas regionais e de reordenamento do território (mediante mecanismos de controle locacional e de incentivo à realocação), se prestam, em consequência, ao duplo papel de mitigar as ineficiências geradas pela excessiva concentração de recursos em algumas áreas do país e de diminuir as desigualdades espaciais de desenvolvimento.

Vale registrar, ainda nesse contexto, que migrações de mão-de-obra constituem uma forma reconhecidamente importante de redução de disparidades regionais e de aceleração de processos de convergência. Todavia, diante das proporções em que tais migrações internas aconteceram, e reconhecendo-se que muitas áreas de atração de migrantes já alcançaram o seu ponto de saturação, os governos de vários países

desenvolvidos mudaram a orientação de suas políticas sociais e espaciais, promovendo iniciativas mais sensatas, que operam no sentido de levar o trabalho aonde está o trabalhador (*work to labour policy*, como denominam os planejadores ingleses) ao invés de levar o trabalhador aonde está o trabalho (*labour to work policy*).

A *rationale* de tais medidas, segundo planejadores e teóricos regionais, é a existência de acentuadas divergências entre custos privados e sociais. O argumento básico é o de que os investidores, quando de suas decisões locacionais, "calculam" tão-somente uma relação custo/benefício privada de seus investimentos, desconsiderando muitos outros custos que são crescentemente assumidos pelo Estado, nas áreas de grande concentração de atividades econômicas. Assim, ao transferir para o Estado (ou seja, para a sociedade) a responsabilidade pela cobertura de tais custos (os relativos ao provimento de infraestrutura pública, por exemplo), passa a nação inteira a pagar o alto ônus que resulta do congestionamento, da poluição e de outras desexternalidades, e, pior que tudo, passa também o país a ver criado um mecanismo perverso, mas que funciona com extraordinária eficácia, de reforço e perpetuação da tendência à concentração espacial das atividades econômicas.¹

Há, ainda, outros benefícios importantes que uma bem formulada política de redução de disparidades regionais pode exercer. A promoção do crescimento de regiões atrasadas, como as de um país como o Brasil, resultaria numa integração, ou mesmo incorporação mais efetiva, das regiões periféricas ao processo de desenvolvimento nacional, contribuindo para garantir a continuidade do crescimento do produto e do emprego em largos segmentos da economia do país, através da agregação de novas áreas e de novos consumidores ao mercado. Tratando-se de regiões com rendas médias muito baixas, a expansão do

poder de compra de uma substancial fração das populações dessas regiões provocaria (por conta da baixa elasticidade-renda da demanda), uma forte aceleração no consumo de *wage goods* e de produtos industrializados de largo consumo popular, que são atividades geradoras de significativo volume de emprego, pelas tecnologias mais intensivas em mão-de-obra que utilizam.

De outra parte, deve-se levar em conta, à luz de estudos recentes sobre as mudanças tecnológicas em curso, que uma certa desconcentração espacial de atividades econômicas contribuiria para aumentar o grau de eficiência produtiva do parque fabril nacional, em virtude do fato de que a instalação de indústrias em novas áreas, ao invés de sua expansão em áreas velhas e congestionadas, permitiria a montagem de unidades fabris mais modernas, em consistência com as exigências das novas tecnologias.

Um outro aspecto é ainda digno de menção: o relacionado com a dimensão territorial de um país que apresenta diferenças inter-regionais acentuadas de desenvolvimento industrial. É possível argumentar que um alto índice de concentração geográfica da indústria, em nações de pequena dimensão territorial (caso dos países europeus, por exemplo), traz implicações bastante menos significativas, comparativamente a países de grande extensão territorial, no que diz respeito à plena utilização de seus potenciais de recursos produtivos.

Nos países territorialmente menores, as distâncias relativamente mais curtas entre os mercados, as fontes de insumos e os espaços onde se localizam as unidades industriais, facilitam os deslocamentos inter-regionais, tanto de mão-de-obra quanto dos bens produzidos, proporcionando, assim, custos menores de transferência e de transação e reduzindo, por conseqüência, a possibilidade de que muitos recursos da Nação fiquem subutilizados ou que nem sequer sejam explorados. Nos países que dispõem de um vasto território porém, as implicações de uma concentração espacial excessiva das atividades econômicas e de mercados, assume características bem especiais, porque tende a fazer com que

¹ Muitos argumentos acima descritos encontram-se em vários autores que escrevem sobre economia regional, como ARMSTRON & TAYLOR (1993), BOWEN & MAYHEW (1991), GORE (1984), HOLLAND (1976a, 1976b), PRESTWICH & TAYLOR (1990), SMITH (1990) E TEMPLE (1996).

muitas oportunidades para uma mais eficiente divisão do trabalho permaneçam não utilizadas. Com efeito, quando as forças produtivas avançam demasiadamente em exíguas seções do território do país, o desenvolvimento de outras partes da nação tende a tornar-se cada vez mais difícil, de tal sorte a impedir que se alcance uma divisão ótima do trabalho, em nível nacional. E isto aconteceria porque as vantagens com que contam as áreas mais desenvolvidas tenderiam a viesar o capital e o trabalho na direção de uma crescente concentração de recursos no espaço, tanto através da livre operação das forças de mercado e da acumulação de economias externas, quanto pela resistência natural de grupos de pressão localizados nas regiões mais industrializadas, no sentido de se promover um processo de desconcentração de atividades econômicas, em geral, e, muito particularmente, de atividades industriais.

O resultado desses desníveis agudos de desenvolvimento é o de dificultar a concretização de um verdadeiro processo de integração nacional, bloqueando, como bem assinalado por Machlup (MACHLUP, 1977), “a plena utilização de todas as possibilidades eficientes para a divisão do trabalho [em nível espacial]” e, conseqüentemente, a obtenção de um desejável processo de convergência inter-regional de rendas *per capita*.

Por fim, embora longe ainda de esgotar o tema, vale considerar um importante benefício que a redução das disparidades regionais e um processo de descentralização industrial poderia acarretar para a economia nacional.

Como se sabe, um nível baixo de renda, associado a uma excessiva concentração dessa renda e da riqueza nacional, em reduzida fração do território de um País de quase dimensão continental, como o Brasil, resulta em pequena densidade de tráfego por unidade de área, impedindo que a nação possa dispor de diversas modalidades de transportes de longa distância e fazendo com que o transporte rodoviário se torne praticamente o único viável, em relação às outras modalidades.

Como é reconhecido pelos especialistas em transportes, as ferrovias e as hidrovias são as modalidades de transporte de longa distância que propiciam os mais baixos custos por unidade transportada, mas exigem, para serem economicamente viáveis, um grande volume de carga em duas direções - ou seja, exigem grande volume de passageiros e de fretes de ida e de retorno - o que é uma realidade ainda não alcançada nos dias atuais no Brasil, por conta das grandes disparidades de desenvolvimento entre os vários espaços geográficos do País.

Dado o acima exposto, parece ficar claro que um desenvolvimento mais homogêneo do país poderia funcionar como um elemento facilitador, no longo prazo, para a implementação de um sistema nacional de transportes mais eficiente e eficaz e que propiciasse menores custos sociais para toda a nação.

Essas considerações, baseadas em fatos e experiências observadas no exterior e no Brasil, procuraram mostrar que o propósito de políticas regionais é o de alcançar objetivos que transcendem meramente os interesses das regiões atrasadas e que, portanto, tais políticas devem ser consideradas como parte integrante de ações macroeconômicas mais amplas, ou seja, daquelas que são dirigidas para o desenvolvimento da economia nacional. Também procuraram mostrar que parece ficar cada vez mais claro, da perspectiva dos analistas regionais, que a existência e a persistência de grandes disparidades espaciais impõem um custo elevado para a sociedade; e, mais que tudo, que os custos sociais e econômicos para a consecução de objetivos de redução de disparidades e da obtenção de um melhor equilíbrio espacial, poderão ser menores do que os que decorrem da manutenção dos desníveis de desenvolvimento existentes dentro das fronteiras nacionais.

É dentro desta perspectiva que emergem a justificativa e a necessidade de políticas regionais e o argumento de que estas devam estar inseridas no âmbito das políticas nacionais de desenvolvimento.

Vale assinalar que, disparidades espaciais de desenvolvimento são, reconhecidamente, um fenômeno universal, e que afeta praticamente todas as nações do mundo, desenvolvidas ou atrasadas. Em muitos países, especialmente nos industrializados, estudos econométricos recentes têm mostrado haver uma firme tendência de convergência espacial, no longo prazo, indicando os dados que as regiões mais atrasadas desses países têm crescido, nas últimas décadas, a uma taxa superior à das suas regiões mais desenvolvidas.

Em já famoso estudo para os Estados Unidos, compreendendo um longo período de 108 anos (com dados cobrindo 47 estados e territórios americanos, entre 1880 e 1988), BARRO & SALA-I-MARTIN (1991) encontraram a existência de uma forte tendência de convergência de rendas *per capita* entre os estados e regiões desse país (mesmo que não de forma linear e com grandes irregularidades temporais nos ritmos de crescimento dos PIBs dos estados). A referida pesquisa revelou, ademais, ter sido de 2% ao ano, a velocidade da taxa de convergência - ou seja, a velocidade de aproximação entre as rendas médias dos estados mais pobres e as dos mais ricos dos Estados Unidos.

Um mesmo estudo dos referidos autores, referente a sete países desenvolvidos da Europa Ocidental e com dados cobrindo as 73 regiões desses países², num período de 35 anos (1950 a 1985), também revelou idêntica tendência de convergência, inclusive registrando que os países que apresentavam as maiores desigualdades inter-regionais (como a Itália), foram exatamente aqueles onde teriam sido mais fortes as tendências para a redução das desigualdades.

Quando, porém, se examinam as mesmas tendências para um número maior de países, os resultados se tornam menos favoráveis. No estudo de BARRO & SALA-I-MARTIN, que também analisou as tendências de convergência para os 20 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),

² Os autores pesquisaram 11 regiões da antiga Alemanha Federal, 11 do Reino Unido, 20 da Itália, 21 da França, 4 da Holanda, 3 da Bélgica e 3 da Dinamarca.

organização que inclui a maioria dos desenvolvidos, e alguns de desenvolvimento intermediário³, os dados revelaram uma tendência também de convergência, mas a um ritmo bem menor do que o verificado, tanto para as regiões dos países mais desenvolvidos da Europa, quanto para os estados americanos: a velocidade da taxa de convergência cai para a metade da observada nos dois casos acima referidos, ou seja, para cerca de 1% ao ano.

A inclusão de número ainda maior de países, numa relação em que predominam as nações subdesenvolvidas, mostra que as tendências são exatamente opostas às dos casos anteriores. Numa pesquisa de BARRO (1991), considerando o período de 1960 a 1985, e cobrindo 98 países, os dados apontam para uma clara tendência à divergência de rendas inter-regionais *per capita* - ou seja, uma tendência de aumento das disparidades regionais para o bloco, como um todo, dos 98 países estudados (ver também WILLIAMSON, 1996).

Os resultados dessas pesquisas apontam para pelo menos duas direções: para o fato de que na maioria dos países ainda predominam processos de divergência, ao invés de convergência; mas que existem claras evidências de muitos países que experimentaram reduções significativas de suas disparidades regionais. Todavia, é importante fazer o registro de que, mesmo nos casos de manifesta convergência inter-regional de rendas *per capita*, fica também evidente que o processo de redução de desigualdades regionais é muito lento já que, segundo os próprios BARRO & SALA-I-MARTIN (1991), referindo-se à experiência do país considerado como o mais bem-sucedido em diminuir suas disparidades internas de desenvolvimento, foram necessários 35 anos para a eliminação de 50% das diferenças inter-regionais, 70 anos para a eliminação de 2/3 dessas diferenças e mais de 100 anos para a quase total convergência ter ocorrido entre os estados e as

³ Foram os seguintes os 20 países da OCDE pesquisados: Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos.

regiões dos Estados Unidos (BARRO & SALA-I-MARTIN, 1991).

Um aspecto da questão que deve ser ressaltado é o de que em praticamente todos os países que apresentam desigualdades espaciais de crescimento houve, com diferentes graus de intensidade, intervenção do Estado dirigida para a redução de disparidades regionais.

Mesmo no caso dos Estados Unidos - país não raras vezes tomado como um exemplo clássico de convergência alcançada principalmente via mecanismos de mercado - o papel do Governo Federal foi crucial no desenvolvimento das suas regiões mais atrasadas. As formas mais tradicionais de atuação federal nos Estados Unidos, e amplamente reconhecidas na literatura, foram as seguintes: a) o ambicioso programa de desenvolvimento integrado da *Tennessee Valley Authority*, iniciado na década de 30 e continuado nas seguintes, compreendendo a construção de grandes hidrelétricas, a regularização do curso do Rio Tennessee e de seus diversos afluentes (com a recuperação de milhares de hectares de terras para fins agrícolas), uma profunda reestruturação da base rural dos estados sulistas, inclusive mediante transformações radicais na estrutura fundiária das áreas beneficiadas com o projeto, e maciços investimentos em educação, estradas e em outros melhoramentos na infra-estrutura social e econômica da região; b) a implementação de um bilionário programa de investimentos militares após a Segunda Grande Guerra (estimado em cerca de 800 bilhões de dólares, a preços correntes, no período 1946-1965), com alocação prioritariamente destinada aos estados do Sul e do Oeste; c) a execução do programa espacial americano dos anos 60, com vultosos investimentos, quase todos direcionados aos estados do Sul, com destaque para o Alabama, a Louisiana, a Florida e o Texas; e d) o desenvolvimento de um ambicioso programa de construção de auto-estradas federais, realizado nos anos 50, intencionado para a integração espacial do país, e que se concentrou largamente na melhoria do sistema viário dos estados mais atrasados dos Estados Unidos⁴.

⁴ Ver a respeito, os trabalhos recentes de COSTA (1995) e GOMES (1993).

Todavia, apesar do grande impacto desses programas, houve um conjunto de outras intervenções federais no campo institucional que, embora menos reconhecidas na literatura tradicional, exerceram efeito ainda maior no sentido de romper o círculo vicioso que fazia do sul norte-americano uma região atrasada dentro da economia mais desenvolvida de todo o mundo.

Um conhecido historiador e economista regional norte-americano, num clássico estudo sobre as causas históricas do atraso do Sul e da explosão de seu crescimento após os anos 50 deste século, observa que, embora as forças de mercado (ou seja, fatores endógenos) tivessem tido papel essencial no processo de convergência entre as regiões americanas, essas forças não foram capazes, sozinhas, de promover as transformações que ocorreram no sul dos Estados Unidos a partir dos anos 30 e 40 (WRIGHT, 1986). WRIGHT (1986) afirma que a ação do Governo Federal foi crucial e indispensável para a concretização das mudanças ocorridas e argumenta que o sul dos Estados Unidos não é um simples estudo de caso de crescimento bem-sucedido, mas um caso de uma região que foi pressionada a se transformar através de ações de uma autoridade política nacional, que forçou essa região, por meio de políticas de reforma fundiária, de grandes investimentos em educação e, sobretudo, através da imposição de avançadas legislações na área social e econômica, a adotar arranjos institucionais que romperam o círculo vicioso que mantinha os estados sulistas (especialmente os do *Deep South*, a parte mais atrasada do sul) na pobreza relativa em comparação com o resto do país.

WRIGHT (1986) chega a afirmar que, a partir da década de 30, o Governo Federal americano promoveu um verdadeiro “assalto” às estruturas organizacionais preexistentes no sul e que eram responsáveis, em larga medida, pelo atraso da região.

Do seu detalhado relato da atuação do Governo Federal nos estados do sul americano,

vale destacar as seguintes ações de caráter regional e algumas de suas implicações.

Em primeiro lugar, as políticas de incentivos à agricultura do *New Deal*, nos anos 30, direcionadas ao desenvolvimento da pequena e média propriedade, associadas à introdução, no sul, de uma legislação trabalhista já em vigor no resto do país, exerceram o efeito de provocar a desintegração das economias de *plantation* e, conseqüentemente, a extinção de antigos regimes de organização da mão-de-obra baseados no sistema de parceria, então prevalecente em grande parte do sul. O dismantelamento do remanescente regime de *plantation* das épocas colonial e da escravidão, possibilitou, segundo WRIGHT (1986), que o setor agrícola sulista diversificasse largamente a composição da sua produção, passando a produzir uma variedade muito maior de bens para o mercado interno, ao invés de número restrito de bens para o mercado externo.

Em segundo lugar, a adoção, a partir dos anos 50, de políticas voltadas para a erradicação total da segregação racial que ainda existia em todos os segmentos da sociedade sulista - nas escolas, nas universidades, nos transportes coletivos, nas fábricas - provocou um enorme impacto sobre o mercado de mão-de-obra, propiciando, com a eliminação da segregação, a unificação do mercado de trabalho nas economias dos estados sulistas, reduzindo as grandes diferenças de remuneração que existiam entre trabalhadores negros e brancos, nas mesmas ocupações.

Por fim, a imposição, ao sul, de uma legislação trabalhista e social mais avançada, contribuiu para eliminar os enormes diferenciais de salários que existiam entre essa região e o resto do país - diferenciais que faziam com que o sul fosse uma região de baixos salários num país de altos salários. Dentre os muitos efeitos que essas políticas provocaram, destaca WRIGHT (1986) como dos mais importantes, o de terem contribuído para eliminar o atraso tecnológico das economias sulistas, que estaria fortemente assentado na existência de salários baixos no sul. Por outro lado, a instituição do salário mínimo nacional teria imposto, tanto à agricultura, quanto aos setores

urbanos (industrial e de serviços), um patamar de remuneração que, ao encarecer a mão-de-obra, obrigou as empresas do Sul a utilizarem tecnologias mais avançadas e semelhantes às prevalecentes no resto do país.

O resultado dessas políticas, conclui WRIGHT (1986), foi o de promover uma invasão do sul por capitalistas do resto do país e do exterior, a cessação da emigração e uma ampliação extraordinária da imigração (ou seja, uma reversão na direção dos fluxos de migração interna da mão-de-obra) e a atração de significativo número de novos estabelecimentos manufatureiros e de prestação de serviços - tornando as economias dos estados da região sul muito mais e melhor integradas à economia nacional, e fazendo-as perder quase completamente as características básicas que faziam com que o sul fosse marcado pelo estereótipo de ser uma região singular e diferente do resto do país.

Exemplos de intervenção mais explícita dos governos nacionais para fins de desenvolvimento regional são encontrados em muitos outros países desenvolvidos. A experiência recente de fusão das duas Alemanhas, ocorrida em 1989, é exemplar. Diante da impossibilidade de atribuir apenas ao mercado a tarefa de romper as estruturas atrasadas vigentes na Alemanha Oriental; bem como da necessidade da criação de novos arranjos institucionais que fossem capazes de induzir à superação dos obstáculos ao seu desenvolvimento, numa nova ordem política, econômica e social, o governo da Alemanha Ocidental empenhou-se firmemente na redução das enormes disparidades existentes entre as duas partes do país. Todas as avaliações feitas sobre esses esforços, levaram à conclusão de que talvez não tenha havido paralelo na história do mundo moderno, de um país que tenha se comprometido, com tanto empenho, em transformar, em tão curto espaço de tempo, uma parte mais atrasada de seu território⁵.

⁵ Os dois estudos de GOMES (1993, 1996) e os artigos de HOLTHUS (1996a, 1996b) e de HEIMSOETH (1996), estes últimos publicados conjuntamente pelo IPEA e a Fundação Adenauer, descrevem os esforços desenvolvidos pela Alemanha durante os anos da unificação.

Outros países europeus - como a Espanha, a França e talvez mais especialmente a Itália e o Reino Unido - países que convivem, desde longas datas, com problemas espaciais dentro de suas fronteiras, têm uma larga experiência com a administração de políticas regionais.

Um breve relato será feito a seguir, sobre as políticas tradicionais de desenvolvimento regional adotadas por esses países, terminando-se com uma avaliação dos resultados alcançados por essas políticas - antes de se passar ao exame do por que, a partir dos anos 80 e, especialmente, dos anos 90, partiu-se para a busca de outras concepções de intervenção pública e para a utilização de diferentes e mais sofisticados mecanismos de enfrentamento, em novas bases, dos desafios do desenvolvimento regional.

O caso da Itália merece uma consideração especial, pelo menos por três razões: porque é, entre os países europeus desenvolvidos, o que apresenta, ainda hoje, os maiores índices de disparidades regionais; porque este país combinou instrumentos tradicionais de incentivos com uma ousada política de investimentos diretos, para criar uma base industrial nas suas regiões mais atrasadas; e por ter inspirado, ao Brasil, a utilização de muitos de seus mecanismos de incentivos de desenvolvimento regional.

Vale lembrar, de início, que, segundo a maioria dos analistas italianos do sul, o problema das disparidades regionais entre o norte e a parte meridional da Itália, acelerou-se com a unificação do país, realizada em 1861 (SYLOS-LABINI, 1965; CHENNERY, 1962). A forma mais imediata do ajustamento à integração ocorrida - num contexto em que o norte se industrializava rapidamente, enquanto o sul estagnava - foi a emergência de um forte movimento emigratório, inicialmente do sul da Itália para outros continentes e, depois, dessa região para as áreas centrais e norte do país. Com efeito, apenas no período de 1885 a 1915, cinco milhões de italianos deixaram o sul, a maioria se dirigindo para as Américas, principalmente para os Estados Unidos (a maior

parte), a Argentina e o Brasil. Após a Primeira Grande Guerra e, particularmente depois da Segunda, com o aumento das dificuldades para a emigração ao exterior, os fluxos migratórios tornaram-se predominantemente domésticos, de modo que, somente na década de 1950, cerca de 2,5 milhões de sulistas italianos deixaram as suas regiões, a grande maioria em direção ao norte. Com a praticamente cessação da emigração para o exterior e a crescente saturação da capacidade das regiões mais desenvolvidas da Itália de absorverem tamanhos contingentes de migrantes, tem início uma política de intervenção permanente do governo central italiano, no sentido de criar, nas suas regiões atrasadas, uma fonte endógena e mais sustentável de crescimento.

O ano de 1950 traz, como grande marco, a criação da famosa *Cassa per il Mezzogiorno* - uma instituição federal com amplos poderes de planejamento e de execução de projetos de desenvolvimento no sul italiano. A atuação da *Cassa* se deu mediante a utilização de duas formas básicas de instrumentos. A primeira, consistiu no emprego dos tradicionais mecanismos de incentivos fiscais e financeiros voltados para a atração de capitais privados para o sul (e que serviram de inspiração para a política brasileira para o Nordeste, baseada nos antigos artigos 34 e 18), complementados por grandes investimentos em infra-estrutura física e social - estradas, portos, saneamento, saúde, educação etc. O outro tipo de intervenção da *Cassa* foi bastante menos ortodoxo, sendo, reconhecidamente, o que mais teria afetado a estrutura econômica das regiões meridionais: a utilização das grandes empresas estatais italianas como instrumento de política para a industrialização do sul.

Com respeito a essas últimas políticas, vale ressaltar que, na Itália, assim como no Brasil, o Estado controlava setores-chaves da indústria nacional, como a siderurgia, a construção naval e de equipamentos ferroviários, a petroquímica e parte significativa das indústrias automobilística, aeronáutica e eletro-eletrônica, dentre as mais importantes.

Já no ano de 1950, quando da criação da *Cassa*, uma lei estabelecia que, pelo menos 40% de todos os novos investimentos das empresas estatais italianas, teriam de ser obrigatoriamente localizados no sul. Esses percentuais se elevaram, nos anos seguintes, alcançando os 60% e eram efetivamente observados já que, em 1965, 55% de todos os novos investimentos das grandes corporações estatais estavam sendo realizados na região sul.

Ao mesmo tempo, uma outra lei federal (chamada de Lei do Quinto ou Lei de Reserva), obrigava que 20% de todos os gastos do setor público italiano (ex.: contratos de obras públicas e para aquisições de materiais de diversas instituições governamentais do norte) fossem realizados junto a firmas em operação na região sul. Vale registrar, além do mais, que essa Lei do Quinto foi alterada nos anos 60, havendo passado o percentual de 20%, para pelo menos o percentual relativo à participação da população do sul, no país como um todo, que era, na época, da ordem de 38%.

Embora depois muito criticadas, por terem negligenciado as pequenas e médias empresas e por, muitas vezes, não terem provocado a criação dos efeitos de encadeamento esperados, decorrentes dos grandes investimentos industriais, a política de industrialização do governo central italiano propiciou a instalação de grandes complexos industriais em várias áreas atrasadas do sul, como os pólos químicos da Sicília e da Sardenha, o pólo siderúrgico em Puglia, um pólo automobilístico nas cercanias de Nápoles (iniciado com a estatal Alpha Romeu, e depois seguido pela Fiat, Pirelli e uma série de indústrias satélites), além de vários outros empreendimentos da indústria aeronáutica, eletro-eletrônica e ferroviária⁶.

⁶ A maioria das informações obtidas para a Itália encontra-se nos Anais do Seminário Internacional sobre Disparidades Regionais (com ênfase no confronto da experiência do Nordeste brasileiro com a do Mezzogiorno italiano), promovido conjuntamente pelo CNPq e Fórum Nordeste, realizado no Recife, no ano de 1981. As informações referidas estão contidas nos trabalhos dos seguintes economistas italianos convidados para o referido Seminário: BAGELLA

A despeito de ainda hoje persistirem diferenças significativas entre o Norte e o Sul italianos, não restam dúvidas de que as ousadas políticas do governo central foram responsáveis pela redução dessas diferenças, conforme captadas pelos acima citados estudos de BARRO & SALA-I-MARTIN (1991) e WILLIAMSON (1996)⁷ e de vários trabalhos da União Européia.

A maioria dos outros países industrializados, e de modo especial os europeus, também apresenta problemas de disparidades regionais, embora com menor intensidade do que no caso italiano. Além do mais, os problemas desses países revelam algumas características especiais. Estudiosos da questão regional européia mostram que as regiões mais pobres da Europa industrializada são, em geral, menos dotadas de capital, de mão-de-obra qualificada e de talentos empresariais, mas que há, nelas, áreas bastante dinâmicas, assim como há áreas decadentes, deprimidas e de baixo nível de atividade econômica, nas mais ricas (TAYLOR, 1991). O declínio de indústrias básicas, como a do carvão, do aço e da construção naval; a expansão das indústrias leves de consumo; a aceleração do crescimento dos serviços; o efeito das novas tecnologias sobre o emprego e sobre a localização da mão-de-obra; e os continuados avanços nas tecnologias de transporte - operaram no sentido de promover uma ampla realocação de atividades econômicas, em nível inter-regional, causando enormes impactos no ordenamento territorial desses países.

(1981a, 1981b), PAGANETTO (1981a, 1981b) e GUALTIERE (1981). Ver também SYLOS-LABINI (1965), CHENNERY (1962), HOLLAND (1986a, 1986b) e COSTA (1995).

⁷ É digno de registro aqui, uma rápida comparação entre o Brasil e a Itália. Enquanto no Brasil, no ano de 1970, a participação da renda *per capita* do Nordeste, em relação a do País, era inferior a 40%, a do sul em relação ao norte italiano, era da ordem de 66,8%, em 1951, quando do início das atividades da *Cassa per il Mezzogiorno*. Além do mais, esta cifra se elevou para mais de 70%, no final dos 70 - a despeito de, no período 1950-1980, a região norte italiana ter sido uma das mais dinâmicas áreas de crescimento em todo o mundo (Dados para a Itália, em BAGELLA, 1981a).

Como essas tendências do desenvolvimento industrial concorreram para concentrar, ainda mais, população e atividades econômicas nas áreas metropolitanas européias - como na Grande Paris, na Grande Londres e na enorme aglomeração constituída pelas cidades de Hamburgo, Frankfurt e Dresden, na Alemanha - todas elas com cerca de 10 milhões ou mais de habitantes - a principal motivação da política de desenvolvimento regional nesses países sempre foi a de promover a desconcentração industrial, de um lado e, de outro, a de reduzir os níveis de pobreza e de desemprego em certos bolsões localizados em diversas áreas de cada país.

Em resposta aos seus problemas regionais, as políticas tradicionais dos países europeus compreendiam dois tipos básicos de iniciativas, comumente denominadas de *Stick and Carrot Policies*, na literatura de língua inglesa - o que corresponderia, numa tradução livre, a políticas do “porrete” e da “cenoura”.

As primeiras, consistiam no uso de rigorosos controles e restrições locais ao crescimento das áreas mais ricas e objetivavam, de forma bastante explícita, fazer com que as empresas que continuassem insistindo em se localizar nas áreas congestionadas, pagassem pelo menos uma parte significativa dos custos sociais de suas decisões locais. Os governos europeus, nos seus vários níveis hierárquicos, se utilizavam de diversos mecanismos de penalização, de ordem financeira ou fiscal, mediante, por exemplo, a proibição de acesso a créditos oficiais e a recursos subsidiados e a exigência do pagamento de altas taxas de licença para o funcionamento de firmas industriais, e até de empreendimentos comerciais e de lojas e escritórios de serviços.

As *Carrot Policies*, por sua vez, consistiam em políticas de incentivos tanto à realocação industrial quanto ao desenvolvimento de novas atividades nas áreas mais pobres, deprimidas ou de menor dinamismo econômico. A *rationale* de tais políticas era a constatação de que, sem a assistência do governo, essas áreas não conseguiriam melhorar a sua posição competitiva, e que era necessário, portanto, que elas se tornassem

mais atrativas, através do desenvolvimento de uma estrutura de custos e de uma melhoria no ambiente institucional, que as tornassem suficientemente atraentes para novos investimentos. Assim, além dos tradicionais mecanismos de subsídio ao setor privado, foram desenvolvidos projetos de infra-estrutura, especialmente dirigidos à construção de estradas, de sistemas de abastecimento d'água e de saneamento, mas também à melhoria em instalações portuárias, aeroportos e em sistemas de telecomunicações. A implantação de distritos industriais, a melhoria da infra-estrutura diretamente voltada para a atração de turistas e um conjunto de iniciativas de renovação urbana, também receberam grande atenção, tanto dos próprios governos nacionais, quanto das autoridades comunitárias, após a criação do mercado comum - através dos fundos de desenvolvimento regional e dos fundos estruturais da União Européia.

Vale frisar que a prioridade conferida pelos governos europeus a políticas regionais variou largamente em função de fatores políticos e institucionais. Como políticas regionais trazem, quase sempre, um claro conteúdo social - e não raras vezes fazem parte de programas nacionais de redução da pobreza e do desemprego - as mudanças de governo, de socialistas para liberais ou conservadores, que foram especialmente frequentes após a Segunda Grande Guerra, vinham sempre acompanhadas de alterações na ênfase conferida, em cada país, aos objetivos de diminuição das disparidades regionais.

Por outro lado, o próprio tempo era responsável por mudanças na natureza das políticas regionais, em decorrência de processos de *learning by doing*. Ao longo de tantos anos, as políticas regionais sofreram grandes mudanças em ênfase, na sua natureza, nas prioridades setoriais e nos diversos instrumentos e mecanismos utilizados.

Em função de tantas circunstâncias - de mudanças políticas de governos, do tempo, de processos de aprendizagem, de redefinição de prioridades e de avaliações e reavaliações constantes das políticas regionais - a intervenção dos governos europeus nas suas economias,

objetivando a redução de disparidades regionais, compreendeu um vasto e mutante conjunto de instrumentos e mecanismos, utilizados isoladamente ou de forma combinada, que passavam de incentivos e subsídios ao capital, para subsídios diretos ao trabalho; de rígidos controles locacionais nas áreas congestionadas, ao incentivo à realocização e à criação de ambientes mais atrativos nas regiões empobrecidas; da prioridade ao setor industrial, à ênfase no desenvolvimento de atividades terciárias; da prioridade à grande indústria e implementação de grandes complexos industriais nas áreas atrasadas, ao privilegiamento da pequena e média empresa; da ênfase ao desenvolvimento de áreas interioranas e periféricas, à valorização de políticas urbanas e de renovação de áreas metropolitanas decaídas; e até mesmo de políticas de forte caráter intervencionista, ao abandono de qualquer tipo de intervenção governamental, mediante a ênfase nos mecanismos de mercado e na crença dos poderes da “mão-invisível” do sistema capitalista.

No final dos anos 70, e principalmente nos anos 80, a impressão generalizada em muitos países europeus, era de desilusão com respeito à eficácia das políticas regionais. Não que se questionassem, propriamente, os efeitos positivos de muitas iniciativas passadas de desconcentração industrial e de incentivos ao desenvolvimento das áreas mais pobres ou deterioradas. Com efeito, apesar de todo o pessimismo, era unânime o reconhecimento de que, sem as políticas regionais adotadas, seriam ainda maiores as disparidades regionais, mais severos os problemas do congestionamento e da poluição urbana nas áreas mais ricas e, portanto, ainda mais amplas as desexternalidades geradas pela continuidade do desenvolvimento das regiões mais prósperas da cada país.

O que se questionava, essencialmente, era a relação entre efetividade e custos dessas políticas, por se verificar que muitos instrumentos e mecanismos utilizados geraram impactos bem menores do que os esperados e desejados, tendo em vista o volume de recursos despendidos com os programas de desenvolvimento regional. E de forma muito especial, havia uma frustração

generalizada de que as políticas utilizadas, depois de tantas décadas de experimentos, não estavam sendo capazes de deflagrar, nas áreas assistidas, transformações em suas economias que as conduzissem a efetivos processos de endogeneização dos investimentos recebidos e de geração de uma dinâmica própria de crescimento auto-sustentável.

As críticas e os questionamentos às políticas tradicionais de desenvolvimento regional apontavam para muitas direções.

Em primeiro lugar, reconhecia-se que os instrumentos de política regional baseados em incentivos e subsídios a empresas para localização e realocização, levavam a uma excessiva utilização de capital em regiões onde o aumento do emprego e a redução da pobreza eram a maior preocupação dos formuladores de política. A polêmica gerada por causa desses efeitos, levou à utilização de subsídios diretos ao trabalho, com vistas a se incentivar maior emprego da mão-de-obra disponível. Estas políticas, por sua vez, provocaram novos questionamentos, sob o argumento de que o subsídio à mão-de-obra tenderia a reduzir o crescimento do progresso técnico, já que as indústrias mais modernas ou dinâmicas, são exigentes de tecnologias intensivas em capital, conhecimento científico e recursos humanos qualificados - o que terminaria por condenar as regiões mais pobres a se contentarem com atividades meramente empregadoras de mão-de-obra.

Por outro lado, muitas das políticas adotadas se concentraram no financiamento de grandes corporações e na instalação de complexos industriais, que geravam, nas áreas menos desenvolvidas, débeis impactos de encadeamento e de geração de novos empreendimentos (através de efeitos *linkages* sobre novas atividades e sobre empregos indiretos) - muitas dessas indústrias ou complexos industriais constituindo-se em meros enclaves nas regiões mais atrasadas. Ainda nesse contexto, um dos questionamentos mais relevantes tem sido o de se a política regional deveria enfatizar a atração de grandes empreendimentos de fora da região, ou estimular o desenvolvimento

de firmas e empreendimentos da própria região. Análises dos impactos de políticas regionais em muitos países europeus revelam que, com as políticas tradicionalmente adotadas, os maiores beneficiários foram grandes firmas de outras regiões (ou países), que se utilizavam das vantagens dos incentivos para minimizarem os custos locais de suas operações. Todavia, com muita frequência, as grandes firmas incentivadas instalavam filiais e subsidiárias de suas empresas nas áreas menos desenvolvidas, e depois as fechavam ou as transferiam para outras regiões, assim que se reduziam ou se esgotavam os prazos de vigência dos incentivos, ou ainda quando suas matrizes entravam em ciclos de recessão. O resultado era a geração, nas regiões assistidas, de uma vulnerabilidade cíclica do nível da atividade econômica dessas regiões, em decorrência do comportamento adotado pelas matrizes, provocando também instabilidade nos níveis do emprego e da arrecadação de receitas tributárias dos governos provinciais ou dos estados⁸.

Todos esses fatores, muitos dos quais também claramente aplicáveis ao caso do Brasil, levaram os europeus e outros países industrializados, à necessidade da concepção de formas mais flexíveis no uso de instrumentos de política e, principalmente, à busca de novos enfoques e de novas alternativas de políticas regionais - o que consistirá no assunto da próxima seção deste trabalho.

3 - A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E AS NOVAS POLÍTICAS REGIONAIS: OS “MODELOS” DE DISTRITOS INDUSTRIAIS E DE CLUSTERS DE ATIVIDADES ECONÔMICAS

A partir dos anos 80 e especialmente ao longo da década de 90, todas as avaliações das políticas tradicionais de desenvolvimento regional revelaram que os mecanismos baseados apenas em controles locais e em incentivos fiscais e financeiros,

havia fracassado em gerar uma base permanente e sustentável de crescimento nas regiões menos desenvolvidas, e que era necessário encontrar novas concepções, novos mecanismos e novas estratégias de intervenção pública para enfrentar os desafios do desenvolvimento regional.

Os últimos vinte anos testemunharam uma profunda reestruturação da economia e do papel dos governos, das regiões e dos indivíduos. Os fenômenos da globalização e da emergência de novos paradigmas tecnológicos levaram, e ainda estão levando, a grandes mudanças institucionais em todas as esferas da sociedade, criando restrições à preservação de velhas formas de organização, mas abrindo novas avenidas para o progresso e o avanço social, em novas bases.

No que diz respeito especificamente à ação do governo na esfera espacial ou regional, as complexas transformações do mundo contemporâneo estão produzindo, não somente uma grande mudança na natureza da intervenção governamental, mas também uma alteração radical nas próprias referências teóricas que davam suporte às políticas tradicionais de desenvolvimento regional.

Desses cenários em transformação e que vêm determinando a emergência de diferentes padrões de ordenamento territorial e exigindo novas concepções de atuação governamental, três princípios ou conceitos têm dominado a literatura recente: o da “especialização flexível”, o de “novos espaços industriais” e o de “novos agentes institucionais” (SERGENBERGER & PYKE (EDS, 1992), BRUSCO (1992), WOLFE (1997), ZOOK (1997), PORTER (1993) e SICSU (1997).

O conceito de especialização flexível surge da constatação de que o antigo regime fordista de produção em massa e verticalizado, está sendo crescentemente substituído por outro baseado na produção flexível, no sentido de que tanto o capital quanto a mão-de-obra, deverão se prestar a propósitos cada vez mais gerais e serem capazes de operar dentro de contextos que exigem rápidas mudanças para a criação de novos produtos, novos processos e novos métodos de organização. Essas

⁸ Ver nota de rodapé 2 para as principais fontes de onde foram recolhidas muitas dos pontos acima levantados

mudanças seriam resultado da intensificação da competição internacional, das freqüentes alterações nos padrões da demanda na direção de produtos mais diferenciados e de um crescente desejo dos consumidores por produtos de melhor qualidade. Esses fatores, por sua vez, teriam levado a profundas reestruturações nos sistemas produtivos e de gestão da mão-de-obra, para torná-los capazes de atender ao encurtamento do ciclo de vida dos produtos e de responder aos novos desafios do mercado, através de aceleradas taxas de inovação e de progresso técnico.

Essa nova ordem industrial, chamada por muitos analistas de “modelo pós-fordista de acumulação flexível”, e que afetou inicialmente as grandes corporações transnacionais, seria, assim, caracterizada por uma grande flexibilidade organizacional, tanto em nível de processos internos de produção - mediante o uso de tecnologias que possibilitam rápidas mudanças no perfil da oferta de bens produzidos - quanto em nível locacional - consubstanciada na tendência da localização de diversas operações da firma transnacional, em diferentes partes do mundo. Com relação a esse último aspecto, parece ter ficado definitivamente consagrado, que a noção de que nem todos os produtos devem ser produzidos em um único país (o princípio das vantagens comparativas), deve vir acompanhada por uma outra: a de que nem todos os produtos de uma indústria devem ser fabricados numa única planta. O que significa dizer, em síntese, que nenhum país ou região pode ser competitivo em todos os produtos, nem nenhuma firma pode ser competitiva em todos os locais (PORTER, 1993). O resultado desse novo “paradigma tecnológico”, gerado no bojo da globalização, é uma progressiva desterritorialização das atividades econômicas, mediante a qual a grande firma moderna procura localizar cada segmento das suas operações no local mais apropriado e também comprar componentes, peças e materiais de outras firmas em todo o mundo, em busca de melhor qualidade e de maior competitividade.

Igualmente de suma importância pelo potencial de alteração, em nível mundial, dos padrões da localização industrial, são as mudanças

na organização e na gestão da mão-de-obra, trazidas no âmbito das novas tecnologias. Aqui, duas tendências aparentemente contraditórias parecem dominar. De um lado, há os que argumentam que as novas tecnologias estão mudando a maneira de a fábrica produzir, exigindo a criação de um “novo trabalhador”, mais qualificado e com maior nível de escolarização, para que seja capaz de assimilar as novas informações e complexidades embutidas nessas novas tecnologias. De outro lado, há os que acreditam que as novas tecnologias, muito ao contrário, estariam provocando uma progressiva degradação do trabalho, porque as inovações tecnológicas e organizacionais contemporâneas são cada vez menos dependentes da destreza e da habilidade do trabalhador, ocasionando a diminuição da importância do operário qualificado na linha de produção. O argumento é o de que a introdução acelerada da máquina automática substitui o trabalho dos antigos operários especializados, de modo que as novas funções, mais elementares, passam a ser executadas por trabalhadores menos qualificados, mais baratos e mais facilmente substituíveis. Ao mesmo tempo, as tarefas mais nobres e mais complexas do processo produtivo estão ficando confinadas a um grupo seleto de trabalhadores, ou são crescentemente assumidas pela máquina ou por robôs - que, por exemplo, soldam, pintam, transportam peças e componentes e montam - todas essas tarefas sendo executadas sob os comandos de um programa de computador.

As características acima brevemente assinaladas - a da flexibilização dos novos processos tecnológicos, a da progressiva “desterritorialização” das atividades econômicas e a da emergência de um “novo trabalhador”- poderão produzir efeitos espaciais em duas direções: concentrar indústrias intensivas em conhecimento e mão-de-obra muito qualificada nas regiões e países mais industrializados (as chamadas indústrias de alta tecnologia, como a de microeletrônica, a de biotecnologia, a de mecânica de precisão, a de novos materiais etc.), e dispersar pelo mundo, inclusive nos países e regiões menos desenvolvidos, as indústrias intensivas em recursos naturais e mão-de-obra menos qualificada, e até

muitas intensivas em capital e utilizadoras de tecnologias avançadas, mas baseadas em operações repetitivas e elementares, com exigência de apenas um reduzido número de trabalhadores muito qualificados. Ainda dentro desse quadro, muitas indústrias poderão preferir localizar-se (ou realocar-se) onde uma mão-de-obra equivalente for mais barata, onde forem mais reduzidas as exigências ambientais, ou ainda longe de ambientes fortemente dominados por sindicatos organizados.

Por outro lado, essas formas pós-fordianas de produção estariam criando oportunidades para o crescimento de vasto número de pequenas e médias firmas, tanto em regiões industrializadas quanto nas menos desenvolvidas, em decorrência de três ordens de fatores. O primeiro deles está associado à política de “descentralização” das grandes corporações, através da qual grandes empresas são desmembradas em plantas menores, ou na forma de subsidiárias instaladas em diversas regiões do país ou de outras nações. O segundo fator, que vem também levando ao crescimento de pequenas firmas, decorre das já conhecidas práticas de muitas empresas de conceder o seu direito de produção (prática chamada, no idioma inglês, de *devolvement*) a outras empresas, na forma de licenciamento e *franchising*. O terceiro fator, que sem dúvida é o mais importante como formador de pequenas firmas, está diretamente associado a uma forte tendência de “desintegração” ou desverticalização, que também está sendo praticada pelas grandes empresas. Esta tendência tem se manifestado em grande variedade de formas, destacando-se entre as mais importantes a terceirização, a subcontratação e a prática do *out-sourcing* (busca de fornecedores externos de insumos, peças, componentes e serviços, antes produzidos na própria empresa). Além desses casos em que pequenas unidades produtivas emergem ligadas ou controladas por grandes corporações há, ainda, muitos exemplos - e, por certo, em número majoritário - de firmas que surgiram, nas últimas décadas, operando independentemente, atuando em nichos de mercado e até concorrendo nos mesmos mercados das grandes empresas (SENGENBERGER & PYKE, 1992).

Em todas as partes do mundo, esse fenômeno da emergência de grande número de pequenas e médias empresas, tem sido visto como um aspecto muito positivo dos processos de reestruturação em curso, pela capacidade que têm tais firmas de gerarem grande volume de emprego e de contrarrestarem, em certa medida, os efeitos da tendência de liberação de mão-de-obra que está ocorrendo, em escala crescente, nas corporações de grande porte (TENDLER & AMORIM, 1996; MEYER-STAMMER, 1995; HUMPHREY, 1995).

Todavia, em todos os casos, e principalmente no das empresas independentes, certos requisitos são necessários para se garantir a continuidade do processo de crescimento e a consolidação da formação das firmas pequenas. As últimas décadas presenciaram, como já sugerido, uma aceleração do crescimento de firmas de pequeno e médio porte, mas a mortalidade dessas firmas é muito grande, e tanto quanto sempre foi no passado, continua no presente.

Porque o ambiente em que elas operam é de grande competitividade e envolve muito mais riscos e incertezas, por uma série de razões bem conhecidas (problemas de gestão, insuficiência de financiamento adequado, questões relacionadas à comercialização e *marketing* e menor capacidade de obtenção de informações sobre mudanças em tecnologias e no comportamento do consumidor, para citar alguns), as firmas pequenas e médias necessitam desenvolver uma capacidade de sobrevivência, que está largamente centrada na inovação e incorporação de novas tecnologias. Daí surgir, nesse contexto geral em discussão, o conceito de “firmas flexíveis” e, paralelo a ele, o de “firmas inovativas”.

O segundo princípio, na linha dos cenários acima mencionados, é o de “novos espaços industriais”, ou, para se usar um termo mais geral, o de *clusters*, para não se ficar com a impressão de que esses novos espaços compreendem apenas atividades manufatureiras.

O conceito de novos espaços industriais ou de *clusters*, vem propiciando, em anos recentes, a

concepção de uma das abordagens mais férteis e promissoras para a formulação de novas políticas de desenvolvimento regional.

A emergência de novos espaços industriais decorre, em grande parte, da tendência, já discutida acima, da desintegração vertical dos processos produtivos gerada pelas deseconomias de escala e de escopo das grandes corporações, da qual vêm resultando os regimes de especialização flexível. Em vários países do mundo, grupos de empresas estão se aglomerando em certos locais ou regiões, e passando a desenvolver fortes relações baseadas na complementaridade, na interdependência, na cooperação e na troca de informações.

Por não exigirem muito investimento em capital para se beneficiarem de economias de escala, essas empresas se especializam em algumas atividades, concentrando-se na produção de conjuntos de bens que podem sofrer rápidas mudanças, em função das exigências do mercado ou da ameaça de outros competidores fora da região.

Essas áreas onde se aglomeram pequenas e médias empresas, chamadas, em alguns contextos, de Distritos Industriais (ou novos distritos industriais), diferem dos tradicionais distritos industriais em operação em quase todo o mundo (e no Brasil), porque não constituem apenas uma concentração de firmas que têm como única característica a de estarem aglomeradas em uma determinada área geográfica. A principal diferença desses novos espaços é o fato de as firmas nelas localizadas se organizarem em redes (*networks*) e desenvolverem sistemas complexos de integração - nos quais predominam, entre as firmas, vários esquemas de cooperação, solidariedade e coesão e a valorização do esforço coletivo. Tais aglomerações de PMEs, especialmente concentradas e setorialmente especializadas, propiciam grandes efeitos *linkages* para a frente e para trás, baseados no intercâmbio de insumos, produtos, informações e mão-de-obra, e operam numa atmosfera cultural e social centrada na cooperação e colaboração entre os agentes econômicos. O resultado é a materialização de uma “eficiência coletiva”, decorrente das

externalidades geradas pela ação conjunta, propiciando uma maior competitividade das empresas, em comparação com firmas que atuam isoladamente. A ação conjunta, ademais, leva a processos de treinamento de mão-de-obra que propiciam a acumulação e a disseminação de conhecimentos e *know-how*; uma redução de custos de transação - decorrente das maiores facilidades de comunicação entre os clientes e as empresas localizadas nos distritos; e a geração de sinergias coletivas, que contribuem para a aceleração das taxas de inovação e de introdução de novos processos e novas tecnologias. Além do mais, o regime de gestão da mão-de-obra tende a ser mais flexível do que os vigentes há algumas décadas atrás, as relações trabalhistas operando em grande diversidade de arranjos, inclusive alguns em esquemas de forte desregulamentação. Esta maior flexibilidade através de sistemas especiais de relações de trabalho, é uma característica fundamental nos novos distritos, na medida em que propiciam uma maior adaptabilidade da mão-de-obra e uma reação mais rápida às mudanças da demanda e à introdução de inovações (TRIGILIA, 1992 e SENGENDERGER & PYKE, 1992).

As implicações desse cenário, na constituição de novos ordenamentos territoriais e para a concepção de políticas regionais, são enormes.

A globalização e os novos paradigmas tecnológicos redefiniram o papel das regiões. Ao invés da concentração industrial em alguns locais (fase fordista do sistema de produção verticalizada), uma grande parte da produção poderá se realizar em vários locais e em grande número de firmas, que produzem bens diferenciados para serem vendidos em múltiplos mercados (locais, regionais e internacionais).

Pesquisas recentes vêm mostrando que as novas tecnologias reduziram a importância das economias de escala e aumentaram a das economias de escopo - que consistem, basicamente, na habilidade de se produzir um grande número de produtos, em regime de flexibilidade e, em muitos casos, diretamente voltados para o atendimento da demanda do cliente ou do consumidor.

É nesse contexto que surge o conceito de “economias de escala de *cluster*”, em oposição ao de economias de escala da firma - o que tem levado à conclusão de que um grande conjunto de firmas modernas tem, hoje, mais chances de sucesso se elas fazem parte de um *cluster*, em vez de operarem isoladamente no mercado.

Vale registrar, aqui, que a literatura existente assinala não haver um padrão uniforme com respeito à emergência de *clusters* ou dos tipos de distritos industriais acima mencionados. Na maioria dos casos, *clusters* e distritos aparecem espontaneamente e se desenvolvem em função de condições particulares do ambiente ou de circunstâncias históricas diferenciadas. Qualquer que seja a sua origem, porém, uma certa densidade, ou massa crítica, de atividades deve existir. Por sua vez, *clusters* ou distritos podem decair e até desaparecer, caso certas políticas ou estratégias estejam ausentes.

Como já foi visto, o grau de competitividade de um *cluster* ou distrito depende das economias de especialização. Ou seja, a divisão do trabalho praticada em muitas pequenas e médias firmas especializadas torna a produção local ou regional mais eficiente, na medida em que o esforço coletivo aumenta a produtividade dos recursos disponíveis.

Todavia, economias de especialização não são suficientes para garantir o sucesso de *clusters* e o dinamismo dos novos distritos industriais. É necessário e indispensável um conjunto de iniciativas - tanto das próprias firmas, quanto do Governo - para o desenvolvimento constante de novas vantagens competitivas nessas áreas, através de investimentos em diferenciação de produtos, de programas de *marketing* e propaganda, do aperfeiçoamento constante da mão-de-obra e da criação de novos canais ou redes de comercialização, de atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), além dos tradicionais investimentos em infra-estrutura física e social - como estradas, portos e aeroportos, saneamento, habitação, saúde e educação.

Tais políticas são necessárias porque, em paralelo ao conceito de “firmas inovativas”, descrito acima, também faz sentido falar-se de “regiões inovativas” - querendo-se dizer, com isso, que o grande objetivo da política regional é o de criar, nas regiões, um ambiente favorável à atração de investimentos, desenvolver e fortalecer instituições que conduzam a um aumento de sua capacidade de transformação e de aceitação de inovações na sua base econômica e, sobretudo, que propiciem um maior grau de coesão interna e de integração espacial dentro da região e entre as demais regiões do país.

Este ponto leva ao terceiro e último princípio, referente aos cenários determinantes dos novos padrões de ordenamento territorial: o dos novos “agentes-institucionais”, ou, mais explicitamente, o do novo papel do governo, na concepção e formulação de novas políticas de desenvolvimento regional.

De início, vale reconhecer que os anos 70 e 80 testemunharam um ciclo de desencanto com o Governo e a vitória de uma nova ordem econômica mais centrada nos mecanismos de mercado. Os movimentos em todo o mundo dirigidos à desregulamentação e às privatizações, parecem ter demonstrado que estava correta a defesa de um estado mais enxuto e, sobretudo, menos presente como produtor de bens, como aço, petroquímicos, automóveis e minérios e de muitos serviços, como a geração e distribuição de energéticos e a operação de sistemas de telefonia, por exemplo. De igual modo revelaram os anos 70 e 80, que muitos dos incentivos tradicionais ao desenvolvimento, em geral, e ao desenvolvimento regional, em particular, ficaram obsoletos, num mundo globalizado e numa era de aceleração da competitividade internacional, de grandes mudanças em paradigmas tecnológicos e até de redefinição do próprio conceito de região.

Mas há um reconhecimento crescente, na literatura dos anos 90, tanto no referente a novos referenciais teóricos, quanto nas lições extraídas de experiências internacionais com políticas de desenvolvimento nacional e regional, que o governo é mais que nunca necessário em um novo papel,

agora de ordem muito mais qualitativo, que é o de liderar e facilitar processos de mudanças; de criar, apoiar e fortalecer organizações engajadas na promoção do crescimento econômico e social; e de liderar, coordenar, facilitar e implementar programas de desenvolvimento em todas as esferas territoriais - de âmbito nacional, regional e local.

Numa era de recursos escassos, é claro que o governo deve buscar eficiência e efetividade de resultados, mas isto não deve implicar no seu afastamento de um profundo comprometimento com o crescimento e o bem-estar da sociedade.

Assim como as firmas, no mundo moderno, precisam ser inovativas, para sobreviverem num ambiente mais competitivo, as regiões, onde se localizam as firmas, também estão sujeitas às mesmas restrições e, de igual modo, necessitam desenvolver instituições ágeis e inovativas, para criar os requerimentos exigidos por esses novos ambientes em mutação, tornando-se capazes de mobilizar agentes produtivos, autoridades educacionais, o governo e a comunidade, para a consecução do alvo comum, que é o crescimento econômico e o aumento do bem-estar de suas populações.

Embora no mundo desenvolvido, algumas experiências bem-sucedidas de reestruturação estejam sendo alcançadas com pouca intervenção do governo, mesmo nessas experiências mas muito mais em outras não tão bem-sucedidas, e sobretudo nos países menos desenvolvidos, o Estado vem sendo chamado a desempenhar as funções que, comprovadamente, as forças de mercado, sozinhas, não podem executar.

Nos estudos mais recentes sobre o desenvolvimento econômico, em geral, e particularmente sobre o desenvolvimento regional e local nas duas áreas mais desenvolvidas do mundo - a Comunidade Européia e os Estados Unidos - é claramente explicitado que as tendências contemporâneas não conduzirão as atividades econômicas a uma distribuição mais homogênea no espaço. No caso da Europa, desde o Tratado de Roma, de 1957, tem-se reconhecido que o duplo objetivo da “integração” e da “coesão”, pode não

ser alcançado, havendo o receio de que uma maior integração poderá levar à fragmentação, ao enfraquecimento de algumas regiões e ao aumento das disparidades regionais. Por essa razão, foi desenvolvido o consenso, entre as autoridades européias, de que a coesão só poderá ser alcançada através de “políticas governamentais”. Em documentos recentes produzidos pelas autoridades da União Européia (EU) - o “*White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*”, o “*Green Paper on Innovation*” e os diversos relatórios dos “*Cohesion Forum*” - todos datados da segunda metade dos anos 90, ousados programas de crescimento regional foram concebidos e estão sendo implementados, definindo-se uma estratégia global de parceria, envolvendo autoridades públicas, institutos de pesquisa e Universidades, agentes produtivos e vários segmentos das comunidades regionais e locais. O objetivo desses programas é o de promover um ambiente favorável ao desenvolvimento e à introdução de inovações nas regiões menos favorecidas da UE. Vale aqui registrar que, após minuciosos estudos, uma lista de 42 regiões da Comunidade foi selecionada, para nelas serem implementadas “ações inovativas”, com recursos dos Fundos Estruturais e de Coesão, e dos governos nacionais e locais, através de projetos de desenvolvimento voltados para estimular um *pool* de experiências com iniciativas de cooperação com as outras regiões européias mais desenvolvidas.

No caso dos Estados Unidos, país de forte tradição privatista, os anos 90 estão testemunhando, talvez surpreendentemente, um crescimento extraordinário de esquemas de desenvolvimento regional e local, com o decidido apoio dos governos Federal, dos Estados e dos Municípios. A proliferação de agências, comissões, associações e organizações estaduais e locais - como as *Associations for Local Economic Development*, *The California Council on Competitiveness*, *The Governor's Strategic Partnerships for Economic Development* (sediada no Estado do Arizona), os *States Research Bureaux*, e uma diversidade de *Communities Development Agencies* - para dar alguns exemplos de instituições criadas em anos

recentes, em praticamente todos os estados americanos e até em municipalidades, reflete a emergência de um novo interesse pelas questões regionais e a importância do envolvimento dos governos nessa empreitada. Em todas essas iniciativas, é explicitada a necessidade de um forte comprometimento, das autoridades públicas, com políticas e estratégias de longo prazo, para desenvolver e reforçar as vantagens competitivas dos estados e municípios americanos.

Nesses novos contextos, são muito diversas e variadas as opções de ação governamental. Mas há um generalizado consenso, como já assinalado em várias partes deste trabalho, de que as políticas de incentivos fiscais do passado (embora presentes ainda em muitos países, como no Brasil), não estão mais em sintonia com as estratégias modernas de desenvolvimento regional. Ao invés do tradicional enfoque de prover subsídios indiscriminados para indústrias ou empresas, os governos, em todo o mundo, estão reconhecendo que a melhor política regional é a de criar um ambiente mais favorável nas regiões, para que estas possam enfrentar os desafios da competitividade e dos constantes avanços na esfera tecnológica.

Há, hoje, o reconhecimento de que as regiões mais bem-sucedidas em reduzir o seu atraso, serão aquelas que disporão dos melhores ambientes econômicos e institucionais para desenvolver suas vantagens competitivas.

Inúmeras avaliações realizadas nos anos 80 e no início dos 90, por diversas entidades públicas, semi-públicas e privadas vêm revelando que as políticas tradicionais de incentivos fiscais e financeiros - em nível federal, estadual e municipal - estão em último lugar numa lista de fatores locais relevantes (W.S. CUMMINGS ECONOMIC RESEARCH SERVICES, 1996). Esses estudos também mostram que os incentivos governamentais devem ser orientados cada vez mais para o apoio localizado de *clusters*, ou seja, de conjunto de atividades identificadas como capazes de responderem ágil e eficazmente aos incentivos governamentais.

Além do mais, um número crescente desses estudos sugere que os incentivos governamentais

devem ser destinados preferentemente às pequenas e médias empresas, que são aquelas que estão se localizando em *clusters* de base regional ou local e que estão propiciando, nos tempos atuais, muito maior capacidade de absorção de emprego, perspectivas de crescimento e de geração de efeitos *linkages* sobre outras atividades econômicas.

Uma questão crucial que se coloca é a de que uma área geográfica (municipalidades, áreas metropolitanas, estados e regiões) deve se especializar em algumas poucas atividades. No caso de áreas geográficas maiores como, por exemplo, as macrorregiões brasileiras, na definição da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE), o problema não seria tanto o de identificar as especialidades - que poderiam ser em número relativamente grande - mas, após as escolhas, passar a concentrar-se no desenvolvimento de mecanismos efetivos para apoiar as escolhas feitas. Neste momento, deverá haver uma perfeita associação entre as ações do governo e as atividades desenvolvidas nos *clusters*. Teoricamente, é possível argumentar que qualquer conjunto de atividades econômicas pode ser desenvolvido em qualquer região e que, neste sentido, o governo pode criar, indiscriminadamente, os *clusters* que desejar. De outra parte, o governo pode identificar *clusters* já existentes e concentrar o seu apoio às atividades neles desenvolvidas. A experiência internacional revela, porém, que a criação de novos *clusters* (ou seja, a implantação de *clusters* de atividades econômicas com pouca representatividade em um determinado local ou região) não tem propiciado resultados muito eficazes, e que, portanto, o apoio e suporte aos já existentes, têm se constituído na melhor política (ver documentos listados na segunda parte da bibliografia do presente trabalho).

São várias e muito relevantes as questões que podem ser levantadas no contexto da experiência internacional com *clusters* e distritos.

Uma delas diz respeito à possibilidade da utilização de estratégias que possibilitem a generalização, em outros países, da experiência dos distritos industriais nos moldes italianos. Como

se sabe, a Itália é considerada como a terra dos Distritos Industriais e os “distritos industriais” que se desenvolveram neste país, nas últimas décadas, são emblemáticos como exemplos de reação e adaptação às tendências de globalização e às reestruturações geradas pelos novos paradigmas tecnológicos.

Entre as experiências extremamente bem-sucedidas de alguns distritos industriais da Terceira Itália (como são chamadas as regiões desse país que desenvolveram sistemas produtivos eficientes à base da pequena e média empresas) - como os de Carpi e Prato, que congregam pequenas e médias empresas altamente eficientes e inovativas - há um conjunto de casos intermediários de sucessos apenas relativos, bem como de fracassos. Comparações internacionais recentes entre experiências tanto em países industriais quanto em não desenvolvidos, mostram haver dois caminhos que estão sendo seguidos como resposta às reestruturações industriais em curso. Um denominado de *high road*, em que as pequenas e médias empresas se formam em ambientes que conduzem a um *upgrading* constante da mão-de-obra e nos quais os salários são relativamente elevados e crescentes; e outro, denominado de *low road*, baseado na predominância de firmas que se beneficiam principalmente de baixos salários, de esquemas de desregulamentação das relações trabalhistas e cujo crescimento, portanto, se assenta na pura exploração da mão-de-obra barata - as chamadas *sweat shops* - onde há muito menores chances e perspectivas de melhorias significativas nas condições sociais das populações envolvidas nas áreas industriais (SEGENBERGER & PYKE, 1992; RABELLOTTI, 1995; CAWTHORNE, 1995; GRAY, 1995).

Exemplos mais próximos da experiência italiana são os da região da West Jutland, na Dinamarca; na de Baden-Württemberg, na Alemanha, e em algumas regiões da Espanha, como em Valencia. Casos de sucesso apenas relativo ou situados no outro extremo dos caminhos de reestruturação, são freqüentemente encontrados nos países subdesenvolvidos - havendo muitos exemplos comparativos de experiências na Índia, no México e no Brasil. O

caso da Grendene - empresa do ramo de calçados que se transferiu de Sul do País para se instalar em remota área do Nordeste, no município de Sobral, Estado do Ceará - está certamente enquadrada no padrão *low road* de reestruturação. Este caminho, entretanto, não deve ser propriamente considerado errado e condenado, porque pode ser apenas o caminho possível. No caso em referência da firma brasileira, as primeiras avaliações são a de que o impacto na região onde foi instalada a indústria tem sido muito grande e positivo (por ter criado milhares de oportunidades de emprego e renda, mesmo que em base de salário mínimo) - embora seja amplamente reconhecido terem sido os diferenciais de remuneração da mão-de-obra o móvel principal da transferência das operações da empresa mencionada.

Um outro ponto importante é o de que, mesmo os distritos industriais mais bem-sucedidos podem apresentar problemas de crescimento se não revelarem uma capacidade constante para alterar suas estratégias de produção. Estudos recentes, datados da segunda metade dos anos 90, mostram que alguns distritos mais dinâmicos da Terceira Itália já estão passando por dificuldades, decorrentes da emergência de novos competidores internacionais e de rápidas mudanças nos hábitos de consumo. Em muitos desses distritos tem havido uma mudança no sentido da produção cada vez maior de serviços - os chamados *business services* ou *producer services* (que são serviços especializados de várias naturezas para firmas industriais, pequenas, médias ou mesmo grandes corporações) - ao invés da produção de insumos físicos ou bens industriais finais para o consumo.

Uma outra questão de grande relevância está associada à polêmica sobre a importância da industrialização. Há alguns autores que argumentam que o desenvolvimento industrial, hoje, não é mais sinônimo de desenvolvimento regional, postulando que a nova sociedade que está emergindo não será mais definida com base na sua atividade industrial, mas no desenvolvimento de um forte e dinâmico setor de serviços, centrado em arranjos sociais baseados no conhecimento e na informação. Muitos outros autores, porém, discordam da desimportância da indústria,

argumentando que sem uma base industrial, não pode haver o desenvolvimento de um setor de serviços dinâmico e gerador de empregos de altos salários. E, sobretudo, que a passagem de uma economia industrial para uma economia de serviços, dificilmente ocorrerá em países não-industrializados, já que a emergência de serviços depende, em larga medida, da indústria para a sua existência. Está se tornando consensual, porém, que indústrias não precisam estar necessariamente aglomeradas em todas as regiões, para gerar economias externas, pois hoje se observa uma crescente tendência para uma nova divisão internacional do trabalho em que as firmas podem operar superando a barreira da distância - sejam indústrias manufatureiras ou de prestação de serviços. Ou seja, as novas tecnologias possibilitam a existência de firmas independentes surgindo em áreas remotas para atender necessidades de outras firmas, pequenas, médias ou grandes, localizadas em outras regiões, e até em outros países.

Também de grande relevância para a concepção de novas estratégias de desenvolvimento regional, é o fato de que em muitos locais (cidades, estados ou regiões) estão surgindo *clusters* de serviços, que vêm revelando enorme capacidade de gerar efeitos multiplicadores de investimentos e de criação de empregos bem remunerados. Em várias partes do mundo, e inclusive no Brasil, áreas geográficas manifestam uma tendência espontânea a se transformarem em regiões prestadoras de serviços, muitas delas envolvendo mão-de-obra altamente qualificada e utilizando sofisticados recursos tecnológicos. Um caso internacional exemplar, nessa esfera - embora haja muitos outros - é o *cluster* de serviços médicos no Estado de Minnesota, nos Estados Unidos. Neste Estado, desenvolveu-se um pólo de serviços médicos de alto nível - baseado em hospitais, clínicas e laboratórios especializados. Esses estabelecimentos criaram uma poderosa classe de médicos-empresários, uma associação estreita com as universidades e institutos de pesquisas médicas e biológicas locais, e propiciaram a emergência de um mercado para a instalação de diversas indústrias nas proximidades, voltadas para o atendimento da demanda do referido pólo de serviços. O uso intensivo da

micro-eletrônica - nos hospitais, nas clínicas, nos laboratórios e nas universidades - também criou um mercado para indústrias de *softwares* especializados e para uma rede de oficinas e escritórios técnicos especialmente voltados para a montagem, operação e reparo de equipamentos. Avaliações recentes de impactos revelam a existência de significativos *clustering effects*, operando como multiplicadores de um conjunto amplo e variado de atividades direta e indiretamente relacionados com os *clusters* de serviços mencionados.

Exemplos nessa linha, embora obviamente em escala muito menor, mas bastante expressivos, são encontrados em algumas cidades do Nordeste. Apenas para ilustração, estão se desenvolvendo, no Estado de Pernambuco, dois *clusters* de serviços, que estão revelando grande crescimento e alto dinamismo: os pólos médicos e de informática, localizados na cidade do Recife.

Um último ponto ainda merece consideração, pela sua atualidade e universalidade. Em todos os países, onde se desenvolvem distritos industriais e *clusters* de atividades manufatureiras ou de serviços, a competição é muito grande e crescente. Competição não somente dentro dos *clusters* mas entre *clusters* da mesma região e entre os de regiões de diferentes países. Como tais *clusters* e distritos operam em bases locais, estaduais ou regionais, é natural que também haja competição por recursos, apoio e suporte governamental, também em base local, estadual e regional e, sem dúvida, do governo federal. O resultado dessa disputa por competitividade e, às vezes, por sobrevivência, é a ocorrência do conhecido fenômeno da “guerra fiscal” entre estados e regiões - que, como já assinalado, não é característica brasileira, mas universal.

Em muitos países, guerras fiscais ocorrem com maior intensidade, quando nos sistemas políticos desses países, sejam de administração central ou baseados em regime federalista, o governo central ou federal atua com forte viés concentrador. Neste sentido, guerras fiscais não resultam apenas de uma simples competição por recursos, mas como uma resposta à ausência de

uma coerente política nacional de desenvolvimento do governo central e, sobretudo, como uma resposta a uma atitude desses governos de não revelarem um sério comprometimento explícito com a desconcentração industrial, a redução das desigualdades regionais e o melhoramento das condições sociais das regiões mais atrasadas.

A literatura sobre a experiência internacional mostra que “guerra fiscal” entre estados para atrair indústrias e outras atividades econômicas é política equivocada e pode levar a situações predatórias, a jogos de soma zero ou, ainda pior, àqueles em que todos perdem - mas há o reconhecimento de que em todo o mundo, as regiões e os estados freqüentemente assumem posições e atitudes agressivas para atrair investimentos e acelerar o seu desenvolvimento.

A questão que se coloca não é a de eliminar a disputa por recursos, mas é, essencialmente, a de evitar o caráter predatório das disputas. Nesse contexto, exigir passividade ou neutralidade dos governantes estaduais é impossível e certamente tal atitude não conduziria a situações de optimalidade. Os estados e regiões devem poder vender a sua imagem, pois uma boa imagem pode ser o resultado de boas administrações, e de vantagens locais construídas por governantes competentes e que utilizaram sabiamente os recursos públicos escassos de que dispunham.

Há que existir, porém, o reconhecimento de que recursos financeiros despendidos em incentivos ou subsídios indiscriminados a firmas e indústrias, tornam ainda mais escassos os recursos para investimentos muito mais necessários para o apoio de atividades claramente identificadas como geradoras de maiores impactos desenvolvimentistas, e em educação, saúde e infraestrutura econômica, que ainda são indispensáveis para criar um clima geral favorável ao desenvolvimento.

4 - CONCLUSÕES

As avaliações recentes sobre políticas de desenvolvimento regional mostram que os tradicionais instrumentos de ação governamental

centrados em controles locais, e em incentivos fiscais e financeiros indiscriminados, não estão mais em sintonia com as necessidades atuais das regiões menos desenvolvidas, seja nos países industrializados, seja nos mais atrasados, porque apresentam uma baixa relação entre efetividade e custos dos recursos públicos e porque não são capazes de promoverem, nas regiões assistidas, um verdadeiro processo de crescimento em bases permanentes e sustentáveis.

A globalização, em suas várias dimensões, as reestruturações produtivas em curso em todo o mundo e as novas exigências tecnológicas, estão criando a necessidade de novas intervenções públicas no espaço nacional, voltadas para dotar as regiões e as firmas que nelas operam, de um ambiente econômico e institucional mais favorável, capaz de torná-las mais ágeis, flexíveis e eficientes, na busca e no desenvolvimento de suas vantagens competitivas.

A experiência internacional baseada nos “distritos industriais” da Terceira Itália, e os conceitos de novos espaços industriais e de *clusters* de atividades especializadas, vêm propiciando, em anos recentes, a concepção de uma das abordagens mais férteis e promissoras para a formulação de novas políticas de desenvolvimento regional.

Nesta concepção, as firmas localizadas nesses novos espaços, especialmente as pequenas e médias empresas, devem se organizar em redes (*networks*) e desenvolver avançados sistemas de integração, baseados na cooperação, na solidariedade, na coesão e na valorização do esforço coletivo. Aglomerações de firmas, espacialmente concentradas e setorialmente especializadas, têm hoje mais chances de sucesso, num ambiente competitivo e de constantes mudanças tecnológicas, se elas fazem parte de um *cluster*, ao invés de operarem isoladamente no mercado. Esses novos espaços estão a exigir, por sua vez, fortes esquemas de colaboração entre as instituições públicas e privadas, dentro e fora dos *clusters*, oferecendo apoio e suporte aos agentes produtivos. As políticas regionais, nesse contexto, passam a ter como objetivo central o de criar, nas

regiões, um ambiente favorável à atração de investimentos, desenvolvendo e fortalecendo instituições que conduzam ao aumento de sua capacidade de transformação e de aceitação de inovações tecnológicas e, sobretudo, que propiciem um maior grau de integração e coesão espacial, dentro da região e entre as demais regiões do país.

Nesta perspectiva, os agentes governamentais devem utilizar o seu poder de alavancagem, através de inventivos fiscais e financeiros e de investimentos em infra-estrutura econômica e social (especialmente no que diz respeito à formação de capital humano) mas, agora, tais intervenções devem ser orientadas, cada vez mais, para o apoio localizado de *clusters*, ou seja, de conjunto de atividades identificadas como capazes de responderem ágil e eficazmente aos incentivos governamentais.

Isto posto, e após identificadas as especializações regionais, deverá haver uma perfeita sintonia entre as ações do governo e as atividades desenvolvidas nos *clusters*, de modo a garantir sinergias coletivas, que propiciem o aumento da capacidade de inovação e de introdução de novas tecnologias, incluindo parcerias entre governos, a comunidade e os agentes produtivos.

No que diz respeito especificamente ao Brasil, a expectativa é a de que o final dos anos 90 e, sem dúvida a primeira década do ano 2.000, deverão trazer uma tendência a uma melhoria no equilíbrio federativo no País, uma revalorização das políticas sociais e o fortalecimento de políticas em direção à redução das profundas desigualdades regionais. Essas mudanças deverão resultar de pressões da sociedade civil, que desejará mais segurança, menos pobreza, mais saúde, mais educação e mais e melhores empregos - e a ação dos governos, em todas as suas esferas, deverá se voltar, crescentemente, para a utilização mais eficiente e eficaz dos seus recursos escassos, frente aos novos e complexos desafios do mundo contemporâneo.

ABSTRACT:

The paper aims to discuss a series of relevant issues towards the formulation of propositions for the conception of new policies of regional development for Brazil. The work is developed into four sections, including the introduction and the conclusions. The second section discusses the justifications for regional policies as an important component of national development policies and the need for the conception of new regional policies. In this section it was also made a brief analysis of traditional policies on regional development until the 1980s, in selected countries, ending with a brief critical assessment of the results achieved by these policies. Section three makes an incursion on a series of international experiences, emphasizing the context in which the changes in the theoretical references were generated and which led to the conception of new regional policies. In this section several important concepts are discussed, such as: flexible firms and regions, new industrial spaces, flexible specialization, and innovative regions. The new role of the Government is still emphasized. The section ends making several policy propositions for Brazil. The last section presents the conclusions.

KEY WORDS:

Development Policy; Brazil; Regional Policies.

5 - BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ARMSTRONG, M., TAYLOR, J. **Regional economics & policy**. 2. ed. Londres: Philip Allan, 1993.

BAGELLA, M. O atraso do mezzogiorno na Itália. In SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DISPARIDADES REGIONAIS, 1981, Recife. **Anais...** Recife: CNPq, 1981a.

_____. Políticas alternativas para o desenvolvimento regional. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DISPARIDADES

- REGIONAIS, 1981, Recife. **Anais...** Recife: CNPq, 1981b. Mesa Redonda.
- BARRO, R.J. Economic growth in a cross section of countries. **Quarterly Journal of Economics**, maio. 1991.
- BARRO, R.J., SALA-I-MARTIN, X. Convergence across states and regions. **Brookings Papers on Economic Activity**, jan. 1991.
- BOWEN, A., MAYHEW, K. **Reducing regional inequalities**. Londres: Kogan Page, 1991.
- BRUSCO, S. Small firms and the provision of real services. In: SERGENBERGER, W. PYKE, F. **Industrial districts and local economic regeneration**. Genebra: International Labour Organization for Labour Studies, 1992.
- CAWTHORNE, P.M. Of networks and markets: the rise and rise of a South Indian town, the example of Tiruppur's Cotton Knitwear Industry. **World Development**, v. 23, n. 1, 1995. Special Issue.
- CHENNERY, H.B. Development policies for Southern Italy. **Quarterly Journal of Economics**, v. 76, n. 4, nov. 1962.
- COMISSÃO EUROPÉIA. **O mercado único**. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1995a.
- COSTA, M. da. Incentivos fiscais e desequilíbrios regionais: a experiência internacional. In: ENCONTRO DE ECONOMISTAS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2. 1995, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 1995. p. 785-800.
- GALVÃO, O.J.A. (Org.) **Ensaio de economia**. Recife: Recife Gráfica e Editora, 1997. Edição Comemorativa dos 30 anos do PIMES da UFPE.
- GOMES, G.M. Desenvolvimento e políticas regionais na União Européia. Brasília: IPEA, 1996. (Mimeogr.).
- _____. Políticas de desenvolvimento regional no mundo contemporâneo: e algumas implicações para o Brasil. São Paulo: CNI, 1993.
- GORE, C. **Regions in question**: space, development theory and regional policy. London: Methuen, 1984.
- GUALTIERE, A.M. Aspectos jurídico-institucionais da intervenção no mezzogiorno da Itália: a evolução da legislação sobre a cassa per il mezzogiorno. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DISPARIDADES REGIONAIS, 1981, Recife. **Anais...** Recife: CNPq, 1981.
- HEIMSOETH, J. Algumas teses sobre a política regional alemã pós-muro. In: IPEA. (Org.). **A política regional na era da globalização**. São Paulo, 1996. (Debates, 12).
- HOLLAND, S. **Capital versus the regions**. Londres: MacMillan, 1976a.
- _____. **The regional problem**. Londres: MacMillan, 1976b.
- HOLTHUS, M. A política regional da Alemanha no processo de unificação econômica: um exemplo para a política regional em países em desenvolvimento? In: IPEA. (Org.). **A política regional na era da globalização**. São Paulo, 1996a. (Debates, 12).
- _____. A política regional da União Européia: objetivos, instrumentos resultados e perspectivas. In: IPEA. (Org.). **A política regional na era da globalização**. São Paulo, 1996b. (Debates, 12).
- HUMPHREY, J. Industrial organization and manufacturing competitiveness in developing countries. **World Development**, v. 23, n. 1, jan. 1995. Special Issue.
- _____. Industrial reorganization in developing countries: from models to trajectories. **World Development**, v. 23, n. 1, jan. 1995. Special Issue.
- MACHLUP, F. History of thought on economic integration. London: MacMillan, 1977.
- MEYER-STAMER, J. Micro-level innovations and competitiveness. **World Development**, v. 23, n. 1, jan. 1995. Special Issue.
- PAGANETTO, M. A experiência da industrialização na Itália. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DISPARIDADES REGIONAIS, 1981, Recife. **Anais...** Recife: CNPq, 1981a.
- _____. Políticas alternativas de desenvolvimento regional. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DISPARIDADES

- REGIONAIS, 1981, Recife. **Anais...** Recife: CNPq, 1981b. Mesa Redonda.
- PORTER, M.E. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- PRESTWICH, R., TAYLOR, J. **Key issues in economicis**: introduction to regional and urban policies in the United Kingdom. Londres: Longman, 1990.
- RABELLOTTI, R. Is there an industrial district model?: footwear districts in Italy and Mexico compared. **World Development**, v. 23, n. 1, jan. 1995. Special Issue.
- SEGENBERGER, W., PYKE, F. **Industrial districts and local economic regeneration**. Genebra: International Labour Organization for Labour Studies,. 1992.
- SICSÚ, A.B. Evolução do paradigma tecnológico industrial e novas formas de apoio às organizações industriais. GALVÃO, O.J.A. (Org.) **Ensaio de economia**. Recife: Recife Gráfica e Editora, 1997. Edição Comemorativa dos 30 anos do PIMES da UFPE.
- SMITH, D. **North & South**: britain's economic, social and political divide. Londres: Penguin Books, 1994.
- SYLOS-LABINI, P. **Reflections on the process of growth of Southern Italy** (Mezzogiorno). Varsóvia: Center of Research on Underdeveloped Economies, 1965. V. 2.
- TAYLOR, J. Regional economic disparities: causes and consequences. BOWEN, A., MAYHEW, K. **Reducing regional inequalities**. Londres: Kogan Page, 1991.
- TEMPLE, M. Regional economics. Londres: MacMillan, 1994.
- TENDLER, J., AMORIM, M.A. Small firms and their helpers: lessons on demand. **World Development**, v. 24, n. 3, 1996.
- TRIGILIA, C. The industrial districts: neither myth nor interlude. In: SEGENBERGER, W., PYKE, F. **Industrial districts and local economic regeneration**. Genebra: International Labour Organization for Labour Studies,. 1992.
- WILLIAMSON, J.G. Globalization, convergence and history. **The Journal of Economic History**, v. 56, n. 2, jun. 1996.
- WRIGHT, G. Old South, new South: revolutions in the Southern economy since the civil war. New York: Basic Books, 1986.

DOCUMENTOS OBTIDOS VIA INTERNET

ADVANCED COMMUNICATIONS FOR COHESION AND REGIONAL DEVELOPMENT. Final Report. 1996. Documento preparado para a Comissão Européia. Disponível na Internet.

AMERICAN CHAMBER OF COMMERCE EXECUTIVES. Industry clusters as a tool for economic growth. Disponível na Internet.

COMISSÃO EUROPÉIA. Innovation promotion. 1995b. Documento preparado para a Diretoria Geral, Regional Policy and Cohesion. Disponível na Internet.

COMISSÃO EUROPÉIA. Portrait of the regions. 1996. Série de 42 Documentos sobre as regiões assistidas da UE, em programas de coesão e de transferência de tecnologia. Disponível na Internet.

GOVERNOR'S strategic partnership for economic development. 1997. Disponível na Internet.

GRAY, Anne. Flexibilisation of labour and the attack on worker's living standards (Draft). 1995. Disponível na Internet.

UNIÃO EUROPÉIA. All About RIS e RITTS. 1997. Disponível na Internet.

UNIÃO EUROPÉIA. Results of the Cohesion Forum. **Newsletter**, n. 40, maio. 1977. Disponível na Internet.

W.S. CUMMINGS ECONOMIC RESEARCH SERVICES. Far North Queensland regional network: strategies for tradeable services. Queensland, 1996. Disponível na Internet.

WOLFE, David A. The emergence of the region state. Department of Political Science, University of Toronto (Draft), 1997. Disponível na Internet.

ZOOK, Matthew A. Technological innovation and theories of regional development. Department of City and Regional Planning, University of California-Berkeley (Draft). 1997. Disponível na Internet.