

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL E DISTRIBUIÇÃO DO PROGRESSO TÉCNICO

(uma resposta às exigências
do ajuste estrutural)

FRANCISCO ALBUQUERQUE

Fortaleza-Ceará
agosto/98

ALBUQUERQUE, Francisco

Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural. Traduzido por Antonio Rubens Pompeu Braga. Fortaleza: BNB, 1998, 151p.

1. Desenvolvimento econômico: 2 – BRAGA, Antonio Rubens Pompeu; I - Título

CDU: 338.1

CADERNOS DO ILPES - 43
INSTITUTO LATINO-AMERICANO E
DO CARIBE DE PLANEJAMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL - ILPES

Banco do Nordeste



DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL E DISTRIBUIÇÃO DO PROGRESSO TÉCNICO

(uma resposta às exigências
do ajuste estrutural)

FRANCISCO ALBUQUERQUE

Fortaleza-Ceará
agosto/98

Este trabalho foi preparado pelo senhor Francisco Albuquerque, Diretor da Direção Desenvolvimento e Gestão Local do Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES). As opiniões expressadas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do seu autor e podem não coincidir com as do Instituto.

A autorização para reproduzir esta obra deve ser solicitada ao Secretário da Junta de publicações. Sede das Nações Unidas, Nova Iorque, 10017., Estados Unidos da América. Os Estados membros e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Somente é solicitado que mencionem a fonte e informem às Nações Unidas sobre a reprodução.

O Banco do Nordeste patrocina a reprodução deste trabalho publicado pelo ILPES, Cadernos Nº 43, 1997, Santiago do Chile.

Trabalho publicado pelas Nações Unidas, título original "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico" (una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)
Tradução: Antonio Rubens Pompeu Braga
(Forum Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável)

Copyright Nações Unidas 1997
Todos os direitos estão reservados
Número de venda: S.97.III.F.1
ISSN 0020-4080
ISBN 92-1-329019-5
LC/ÇIP/G.98-P
Outubro de 1997

Banco do Nordeste (clienteconsulta@banconordeste.gob.br)
Fortaleza-Ceará-Brasil

Agosto de 1998

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	15
RESUMO	17
ABSTRACT	19
PRÓLOGO	21
I. MUDANÇA TECNOLÓGICA, REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO	23
1. Inovação tecnológica e dinâmica econômica.....	23
2. Produtividade, competitividade e estratégia de desenvolvimento	33
3. Efeitos das inovações tecnológicas	41
4. O imperativo tecnológico e o desenvolvimento	45
5. Conclusões	47
II. FATORES DECISIVOS E TRAÇOS DIFERENCIADORES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL	55
1. A evolução para a acumulação flexível e a gestão de formas de desenvolvimento econômico local	55
2. Diferenças substantivas entre os modelos de desenvolvimento fordista e pós-fordista	60
3. Fatores decisivos para o desenvolvimento econômico local.....	69
4. Características específicas do desenvolvimento econômico local	73
5. A heterogeneidade da acumulação de capital em escala mundial e a estratégia de desenvolvimento endógeno.....	76
III. ESPAÇO, TERRITÓRIO E INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL	80
1. A diferença entre “espaço” e “território”	80
2. Principais mudanças no regime de produção pós-fordista	82
3. As estratégias de inovação das empresas e o acesso aos serviços avançados de apoio à produção.....	85
4. Elementos básicos das iniciativas locais de desenvolvimento	88
5. As iniciativas locais de desenvolvimento e a responsabilidade do Estado	91
6. Tipologia das iniciativas locais de desenvolvimento	92
7. As políticas de desenvolvimento local.....	102

**IV. DESCENTRALIZAÇÃO E INSTITUIÇÕES DE FOMENTO ECONÔMICO: AS
AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA ESPANHA 105**

- 1. Introdução 105
- 2. Origem e objetivos das Agências de Desenvolvimento Regional 107
- 3. As Agências de Desenvolvimento Regional na experiência da Espanha 110
- 4. Órgãos de governo e funcionamento das Agências de Desenvolvimento Regional
..... 114
- 5. Instrumentos utilizados pelas Agências de Desenvolvimento Regional 117

**V. DUAS FACETAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: FOMENTO
PRODUTIVO E POLÍTICAS FRENTE A POBREZA 125**

- 1. Empresa, território e desenvolvimento econômico local 125
- 2. Desenvolvimento e fomento produtivo local para superar a pobreza 134

BIBLIOGRAFIA 145

TABELAS

Tabela 1	Costa Rica: empresa por tamanho segundo o número de pessoas empregadas, 1990.....	49
Tabela 2	Costa Rica:empresas por tamanho segundo o número de pessoas empregadas, 1994.....	49
Tabela 3	Chile: empresas por tamanho segundo o volume anual de vendas, 1993	50
Tabela 4	Chile: empresas por tamanho segundo o número de pessoas empregadas, 1992.....	50
Tabela 5	México: importância das pequenas, médias e microempresas manufatureiras, 1995.....	51
Tabela 6	Colômbia: empresas por setor de atividade econômica e tamanho, segundo o número de pessoas empregadas, 1990 .	51
Tabela 7	Colômbia: empresas por setor de atividade econômica e tamanho, segundo o número de pessoas empregadas, 1990 .	52
Tabela 8	Brasil: empresas segundo o tamanho, 1991	52
Tabela 9	Brasil: empresas segundo setor de atividade econômica, 1991	53
Tabela 10	Brasil: empresas por setor de atividade econômica e tamanho segundo o número de pessoas empregadas, 1996	53
Tabela 11	El Salvador: empresas por setor de atividade econômica, 1993	54
Tabela 12	El Salvador: empresas por setor de atividade econômica e tamanho, segundo o número de pessoas empregadas, 1993 .	54

QUADROS

Quadro 1	Fases históricas da aplicação do “saber”	32
Quadro 2	Serviços avançados de apoio à produção.....	36
Quadro 3	Aspectos básicos de um modelo de desenvolvimento .	56
Quadro 4	Linhas básicas do “fordismo”	63
Quadro 5	Linhas básicas do “pós-fordismo”	65
Quadro 6	Diferenças entre os enfoques do desenvolvimento.....	72
Quadro 7	Desenvolvimento concentrador e desenvolvimento endógeno	79
Quadro 8	Novos eixos estratégicos da política econômica territorial	107
Quadro 9	As agências de desenvolvimento regional na Espanha	113
Quadro 10	Número de empregados das agências de desenvolvimento regional - 1989	115
Quadro 11	Gastos em pessoal nas agências de desenvolvimento regional, 1989	116
Quadro 12	Instrumentos utilizados pelas agências de desenvolvimento regional	118

GRÁFICOS

Gráfico 1	Elementos principais para a análise de um modelo de desenvolvimento	26
Gráfico 2	Periodização da dinâmica capitalista: ondas largas	28
Gráfico 3	Produtividade e competitividade.....	35
Gráfico 4	Empresa e ambiente competitivo	37
Gráfico 5	Produtividade, competitividade e estratégia de desenvolvimento	40
Gráfico 6	Objetivos e políticas na estratégia de desenvolvimento	41
Gráfico 7	Contexto sistêmico da competitividade.....	44
Gráfico 8	Análise da “cadeia de valor” e estratégias de cooperação empresarial	47
Gráfico 9	Desenvolvimento econômico local	61
Gráfico 10	Fatores decisivos para o desenvolvimento econômico local	70
Gráfico 11	A heterogeneidade da acumulação de capital em escala mundial	78
Gráfico 12	Duas lógicas distintas no desenvolvimento territorial .	128

*“Para configurar nosso futuro, teremos que mudar nossas idéias não só sobre a forma como transcorre a história mas também sobre nosso próprio passado”
(Piore e Sabel, 1990)*

APRESENTAÇÃO

A apresentação do presente trabalho de autoria de Francisco Albuquerque, por ocasião do Seminário Internacional sobre Estratégias para o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável¹, mais que uma divulgação do tema, reveste-se de grande significado para subsidiar o aprofundamento das estratégias e políticas de desenvolvimento local voltadas para a melhoria da qualidade de vida das populações por elas atingidas.

O processo de mudança dos modelos econômicos e sociais em curso torna atual a discussão do **local** como cenário econômico, político e social exigindo um redirecionamento integrado das políticas públicas voltado para os diferentes espaços territoriais.

O Banco do Nordeste vem pautando suas ações dentro da visão do desenvolvimento local partindo da base territorial e contando em todo o processo com a participação negociada entre os atores públicos e privados neles envolvidos e considerando a existência do potencial das iniciativas empresariais inovadoras em nível local. Desenvolveu um conjunto de instrumentos e programas em apoio ao desenvolvimento local, desde ações de capacitação com metodologias inovadoras, serviços financeiros especialmente desenhados para micro e pequenas empresas, serviços de informação, agências bancárias itinerantes, até um processo de articulação institucional com a figura dos “agentes de desenvolvimento” local.

A existência do Fórum Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável² abre nova oportunidade para reunir os atores interessados em apoiar e promover esse novo enfoque de trabalho com o objetivo de fortalecer, expandir e multiplicar os resultados já registrados, incentivando a geração de novas iniciativas.

Silvana Parente Neiva dos Santos
Chefe do Gabinete da Presidência do Banco do Nordeste

¹ Realizado em Fortaleza no período de 12 a 14.08.98, sob o patrocínio do Banco do Nordeste, IICA/PROCORDER, com o apoio do Projeto Banco do Nordeste/PNUD e Fórum Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.

² Criado em 16.03.98, composto por diversas entidades públicas e não-governamentais, com o apoio do Banco do Nordeste e da Comunidade Solidária. (e-mail: forumdlis@banconordeste.gov.br).

RESUMO

As políticas de desenvolvimento local constituem uma resposta necessária aos principais desafios e imperativos colocados pelo ajuste estrutural real das economias latinoamericanas, já que se orientam fundamentalmente para assegurar a introdução de inovações tecnológicas e organizativas na base produtiva de cada território.

À medida que os processos de descentralização, atualmente em curso nos países sul-americanos, são capazes de intensificar a transferência de competências, recursos e poder às instâncias regionais será determinante induzir uma pressão capaz de impulsionar os governos territoriais para assumir as novas funções do desenvolvimento produtivo e superar a tradicional lógica assistencial que os orienta.

Na busca de um tipo de crescimento econômico com equidade, isto é, capaz de difundir de forma mais justa os resultados do progresso técnico, é preciso complementar a ação das políticas de ajuste macroeconômico com as políticas micro e mesoeconômicas apropriadas, o qual exige construir uma nova institucionalidade para o desenvolvimento econômico local, estabelecida estrategicamente com os diversos agentes territoriais.

Em outras palavras, as políticas realmente capazes de assegurar a introdução de inovações tecnológicas nos territórios são parte de um processo de mudança social e institucional que, em geral, ainda não foi devidamente tratado na América Latina, dado o perfil marcadamente centralizado, setorial e agregado dos enfoques macroeconômicos predominantes.

ABSTRACT

Local economic development policies are a necessary response to the main challenges and imperatives posed by real structural adjustment of the Latin American economies, since they are geared basically towards ensuring the introduction of technological and organizational innovations in each territory's production base.

To the extent that the decentralization process now underway in the countries of the region succeeds in stepping up the transfer of skills, resources and power to the subnational authorities, sufficient pressure will be generated to bring the elected territorial administrations to assume the new functions of productive development and move beyond the traditional welfare logic they are following.

If the aim is to achieve a form of economic growth with social equity, i.e., growth which includes provision for a fairer distribution of the results of technical progress, then macro-economic adjustment policy action must be supplemented by the appropriate policies at the micro- and mesoeconomic levels; this means strategically constructing a new institutional system for local economic development, in conjunction with the various social actors of the territorial unit.

In other words, the policies really capable of ensuring the introduction of technological innovations in the territories are part of a process of social and institutional change which, in general, is yet to be dealt with in Latin America, given the overwhelmingly centralist, sectorial and aggregate profile of the predominant macroeconomic approaches.

PRÓLOGO

Os cinco capítulos de que se compõe este livro correspondem a diferentes trabalhos sucessivamente preparados pelo autor para as atividades de capacitação e assessoria técnica de que participou durante estes dois últimos anos junto à Direção de Desenvolvimento e Gestão Local do Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES).

A decisão de reunir citados trabalhos em uma publicação, depois de revisá-los, a fim de evitar repetições desnecessárias e dar ao conjunto a devida coerência, obedeceu a orientação de que as reflexões, trabalhos e experiências relacionadas com a gestão pública para o desenvolvimento econômico local são um tema crucial para o desenvolvimento de vários países da América Latina e do Caribe.

O primeiro capítulo se inicia com a identificação da inovação tecnológica como principal elemento explicativo da dinâmica econômica; depois busca-se divulgar alguns posicionamentos teóricos que o autor considera de utilidade no momento de visualizar os aspectos básicos na análise de uma estratégia de desenvolvimento, destacando que os principais desafios na atual fase histórica de transição correspondem ao nível “micro” da mudança de paradigma técnico-econômico e organizativo da produção, e ao nível “meso” das necessárias adaptações sociais, culturais e institucionais dentre as quais cabe citar a reforma e descentralização do Estado.

No segundo capítulo faz-se um breve relato da evolução para formas de acumulação flexíveis e as diferenças mais substantivas entre os modelos de desenvolvimento “fordista” e “pós-fordista”, para situar neste contexto de transição o surgimento das iniciativas de desenvolvimento local, destacando seus fatores e traços mais característicos.

Na difusão do crescimento econômico é importante considerar o “território” como ator do desenvolvimento e não somente como “espaço” ou suporte passivo do desenvolvimento de atividades. Esta distinção básica constitui o fio condutor do terceiro capítulo, no qual se apresenta uma tipologia de iniciativas locais de desenvolvimento nos âmbitos tecnológico, de formação de recursos humanos específicos e de financiamento do desenvolvimento.

No quarto capítulo apresenta-se a forma na qual o avanço dos processos de descentralização e a conseguinte transferência real de competências, recursos e poder às unidades regionais territoriais, facilita decisivamente a criação de instituições de fomento econômico local. A apresentação sobre as Agencias de Desenvolvimento Regional na Espanha é bastante ilustrativa a esse respeito e, sobretudo, permite formar-se uma idéia mais completa das novas funções destas agências intermediárias, fruto da negociação entre gestores públicos e atores privados territoriais.

Finalmente, no quinto capítulo se incluem dois trabalhos sobre perspectivas diferentes, mas complementares, das iniciativas de desenvolvimento econômico local: o fomento produtivo empresarial e o posicionamento não unicamente assistencial para enfrentar a pobreza.

Como já foi dito, estas notas são frutos de um trabalho interativo realizado ao longo de diversas atividades de capacitação e assistência técnica em vários países e territórios da América Latina e do Caribe. Aprendi muito com esses intercâmbios de opiniões e debates e quero deixar isso registrado, embora seja quase impossível citar aqui todas as pessoas que me estimularam com suas observações e diferentes pontos de vista.

De todas as maneiras, no meu ambiente mais próximo, quero destacar as oportunas observações e opiniões críticas de Lais Abramo, Sérgio Boiser e Diana Duran. Tenho que ressaltar também as conversas e reflexões compartilhadas sobre a enorme riqueza destes temas com Ramón Borges, Mario Rosales, Gozalo Falabella, Any Rivera, Marco Dini, Angelina Vázquez, Claudia Lanzarotti, Mario Ossandón, Wilson Peres, Osvaldo Rosales, Juan Martín, Catalina Victory e Juan Miguel Yarmuch, dentre outras pessoas agradeço igualmente a

Alicia Verdugo o apoio nas tarefas de co-edição e criação de quadros e gráficos, aspecto substantivo numa atividade que requer capacidade para fazer-se entender.

Santiago do Chile, 8 de novembro de 1996

I. MUDANÇA TECNOLÓGICA, REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

1. INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E DINÂMICA ECONÔMICA.

a) A tecnologia como elemento chave da competitividade.

As inovações tecnológicas sempre estiveram presentes na origem das revoluções industriais. A incorporação de novas técnicas supõe modificar os sistemas de fabricação, o que conduz a aumentos de produtividade e reduções de custos que, por sua vez, repercutem favoravelmente no potencial da demanda. Por outra parte, a incorporação de novas tecnologias permite melhorar os sistemas de transporte e comunicações, assim como elevar os níveis de qualidade e variedade da oferta de produtos e serviços. Desta forma incrementam-se os intercâmbios comerciais e se estimula o crescimento econômico (Bueno y Morcillo, 1993).

Não obstante, todas estas inovações tecnológicas requerem mudanças ou melhorias gerenciais e organizativas no funcionamento das empresas e da administração pública em geral, assim como diferentes tipos de interação entre agentes sócio-econômicos e institucionais, às vezes como pré-condição para que as melhorias tecnológicas possam ser introduzidas. Na realidade, cabe destacar que as inovações técnicas nunca se dão no vazio, senão como parte das transformações sociais e institucionais assinaladas. É por isso que a inovação tecnológica terá de ser entendida no seu sentido mais amplo, quer dizer, vinculada aos processos de mudança e inovação social que a viabilizam.

São inovações sociais, por exemplo, as novas alternativas e métodos de gestão de pessoal, tais como a racionalização das jornadas de trabalho, a melhoria das condições de trabalho, o aperfeiçoamento dos sistemas de motivação e a delegação de responsabilidades e competências pessoais, dentre outras. Assim, em muitas ocasiões, o êxito competitivo não depende tanto da aquisição de novas máquinas como de melhorias organizativas e mudanças sociais e culturais que permitam o estabelecimento de redes de comunicação mediante as quais seja possível unir esforços e gerar sinergias positivas com vista em: i) aumentar a qualidade dos serviços prestados pelas empresas (o que implica melhorar as relações pessoais no seio do grupo de trabalho como requisito para incrementar a produtividade); ii) manter e dinamizar o potencial de criatividade, inovação e solução de problemas (para o qual se requer um ambiente propício à expressão e ampliação dos talentos pessoais; e iii) satisfazer às necessidades e exigências que surgem das constantes mudanças da demanda.

Do mesmo modo, e como parte desse contexto social de inovação, deve-se considerar as mudanças insitucionais necessárias nos diferentes planos territoriais e funcionais da administração pública, a fim de facilitar tais processos de adaptação em suas dimensões econômicas, sociais e culturais.

O propósito disto é chamar a atenção, tal como se apresenta no gráfico¹, sobre os três principais elementos que devem ser considerados na análise de todo modelo de desenvolvimento: o paradigma técnico-econômico, o regime de acumulação e o modo de regulação.

O paradigma técnico-econômico enfoca essencialmente os aspectos substantivos em nível microeconômico, tais como a base tecnológica e energética, a estrutura produtiva setorial e territorial, o tecido empresarial, a organização do trabalho e a relação salarial, a gestão empresarial e outros. Trata-se, precisamente, dos elementos que estão sendo questionados na atual fase de transformação produtiva e tecnológica, aos quais as intervenções dirigidas à inovação ou modernização produtiva devem dedicar uma atenção especial ou prioritária.

¹ Aqui se faz referência à contribuição teórica da escola francesa da regulação, da qual Robert Boyer, Alan Lipietz e Michel Aglietta são alguns dos mais conhecidos representantes. Para uma mais ampla exposição sobre o tema, ver Boyer (1992).

Por isto mesmo afirma-se que o tipo de políticas que se centra exclusivamente na correção dos desequilíbrios macroeconômicos é insuficiente para garantir a inovação do tecido econômico e empresarial e, portanto, é incapaz de assegurar o desenvolvimento produtivo.

O regime de acumulação se refere à interrelação e à conquista dos grandes equilíbrios macroeconômicos entre as diversas fases do processo econômico (produção, financiamento, distribuição, intercâmbio e consumo), com a finalidade de garantir o processo de acumulação ou reinversão produtiva, isto é, a reprodução ampliada do capital.

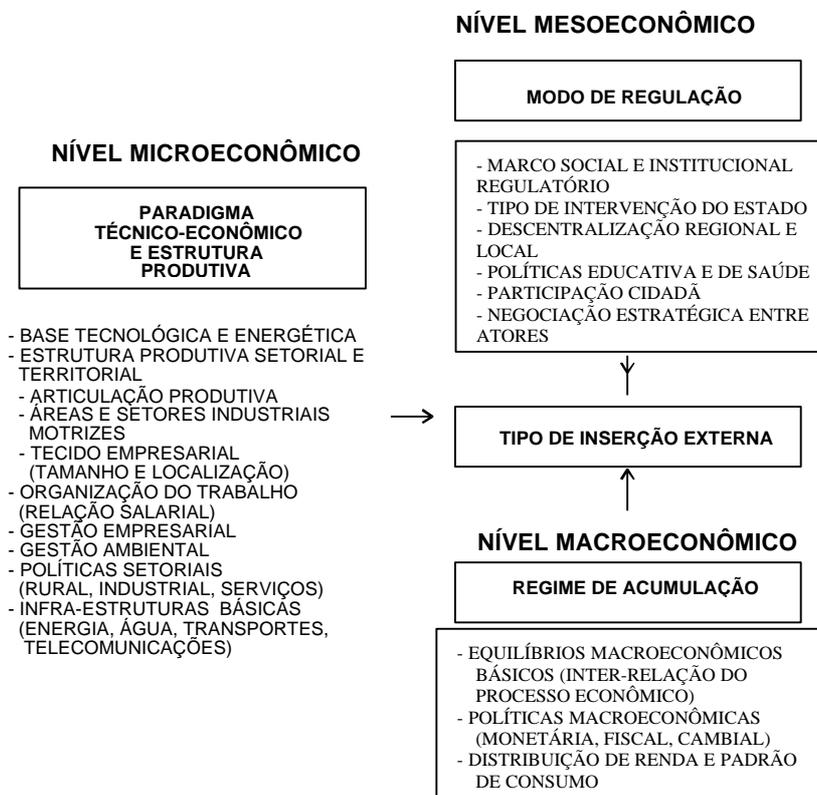
Finalmente, o modo de regulação aponta para o marco social, institucional e de negociação entre atores que busca facilitar o funcionamento do modelo de desenvolvimento a partir do âmbito sociopolítico.

A inserção externa da economia será, em grande medida, uma resultante de ações relacionadas com estes três principais níveis de análise.

Como se pode ver, o desenvolvimento não exige somente ações para o êxito dos equilíbrios macroeconômicos, mas também, e fundamentalmente, melhorias e modificações no plano microeconômico, quer dizer, no seio da atividade produtiva, trabalhista e de gestão empresarial, além de reformas e mudanças de conteúdo no nível mesoeconômico (ou intermediário) da atuação das administrações públicas e a negociação estratégica com os agentes sócio-econômicos.

Do mesmo modo, sabe-se que a conquista das vantagens competitivas já não se baseia essencialmente nos baixos custos da mão-de-obra ou nos diferenciais de tipos de câmbio e taxas de lucro. Estas fontes de vantagens comparativas de caráter estático estão sendo substituídas pelas vantagens competitivas de caráter dinâmico, baseadas na introdução constante de inovações tecnológicas, organizativas e de gestão, sustentadas em última análise na incorporação de informação e conhecimento, assim como na qualidade dos recursos

Gráfico 1
ELEMENTOS PRINCIPAIS PARA A ANÁLISE DE
UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO



humanos envolvidos.

No tocante aos diferenciais de custos financeiros, no atual contexto da globalização, os países tendem cada vez mais a alinhar suas taxas de juros com as das economias mais importantes, numa tentativa de conter as saídas de capitais. Por outro lado, seguir impulsionando uma estratégia de crescimento econômico baseada em baixos salários ou na exploração de recursos naturais baratos constitui uma aposta extremamente vulnerável que, na falta de alternativas de curto prazo, só pode justificar-se como uma etapa meramente provisória, dentro de um processo que deve ir incorporando, de forma progressiva, as inovações tecnológicas, organizativas e sociais já mencionadas, as quais podem permitir a criação de novas atividades, manter maiores níveis de valor agregado na produção, abrir mercados, revitalizar setores “amadurecidos” e, em resumo, reforçar o tecido empresarial.

Em outras palavras, ao conceder prioridade à inovação tecnológica possibilitase a passagem das vantagens comparativas de caráter estático, baseadas na dotação de fatores, às vantagens competitivas dinâmicas, que se sustentam em melhorias de produtividade e qualidade e na maior diversificação de bens e serviços.

b) Mudança tecnológica e dinâmica econômica

A sequência em que se incorporam as inovações tecnológicas radicais é também fundamental para explicar a dinâmica econômica a longo prazo. Com efeito, a análise das “ondas largas” da acumulação capitalista permite distinguir os diversos momentos históricos em que se produziram transformações substanciais na base tecnológica e energética dos processos de transformação econômica, os quais, ao abrir novos horizontes de maiores lucros empresariais, acabam estimulando os investimentos produtivos (ver gráfico 2).

Na citada sequência das “ondas largas”, própria da dinâmica da acumulação capitalista, a introdução de inovações técnico-econômicas e energéticas, em torno do que Carlota Pérez (1986) denominou “fator chave”, constitui o elemento configurador da nova estrutura produtiva setorial, na qual novas áreas e setores industriais motrizes substituem paulatinamente o tecido econômico e empresarial existente, dando assim lugar a processos de desestruturação e reestruturação no seio das diversas economias e, por conseguinte, a distintas formas de hierarquização destas no sistema internacional em seu conjunto.

Por “fator chave” se entende, segundo a citada autora, um insumo básico cuja oferta é abundante e barata, com aplicações múltiplas e amplas no conjunto da estrutura produtiva, como foi o caso do carvão na segunda metade do século XIX, o aço na primeira metade do século XX, o petróleo a partir da segunda guerra mundial, e a microinformática no novo modelo de desenvolvimento pós-fordista.

Grafico

2

Assim, em determinados momentos históricos e durante períodos prolongados, produzem-se reestruturações de grande profundidade nos planos econômico, social, institucional e cultural, que implicam uma verdadeira ruptura com as formas de produzir e pensar, com os valores básicos e as instituições preexistentes, com o tipo de relações entre atores sociais e políticos, e outras. Tratam-se de longos períodos de transformação produtiva, organizativa e social, que supõem uma verdadeira fase de transição, durante a qual, de forma multidimensional, vão-se acumulando disfunções entre o velho e o novo e sobrepondo-se aos anteriores os modelos emergentes de funcionamento, tudo o que cria fricções, confusão e, sobretudo, maiores dificuldades para perceber o sentido e a profundidade das mudanças.

Em todo caso, é útil uma breve reflexão sobre as principais forças dinâmicas que nos conduziram até esta fase do capitalismo transformado, hegemônico no mundo atual.

c) Fases históricas na aplicação do “saber” e a “sociedade pós-capitalista”²

Como se sabe, desde meados do século XVIII, com base nos avanços tecnológicos da Revolução Industrial, ocorreu uma rápida expansão do sistema capitalista e, finalmente, sua conseqüente hegemonia em nível mundial. Tais transformações foram impulsionadas por uma mudança radical do significado do “saber” que vinha-se gerando na Europa desde o início do século XVIII.

Antes desse momento histórico, as únicas funções do “saber” pareciam ser as do desenvolvimento intelectual, moral e espiritual do indivíduo ou o desenvolvimento da lógica, da retórica e do que ainda hoje se denomina “educação humanística”. Em outras palavras, o “saber” se diferenciava da capacidade de fazer ou transformar o meio, o qual correspondia às “artes e ofícios” que só eram adquiridos mediante a aprendizagem e a experiência, já que se tratavam de destrezas ou habilidades manuais inacessíveis a qualquer um que não houvesse passado um período como aprendiz de mestre.

A invenção da tecnologia, que combina os termos gregos “techne”, o mistério de uma arte manual, e “logos”, o saber organizado, sistemático e com um fim específico, iria mudar radicalmente o significado do “saber”. Na “Encyclopédie”, importante obra editada entre 1751 e 1772 por Denis Diderot e Jean d’Alembert, buscou-se reunir de maneira sistemática e organizada o saber de todas as artes, de tal modo que o não iniciado pudesse aprender a ser um “tecnólogo”. A tese subjacente na citada obra, tal como assinala Drucker (1933, p.29), era que dos resultados efetivos no universo material das ferramentas, processos e produtos são gerados por uma sistemática análise e aplicação do “saber” com vistas em um propósito determinado.

A partir de meados do século XVIII, a criação na França, e posteriormente na Alemanha, de escolas técnicas de engenharia, agricultura e mineração, dentre outras, iria permitir reunir, sistematizar e divulgar a “techne” (o mistério das artes) e converter assim a experiência em saber, a aprendizagem em livro de texto e o segredo em saber aplicado. Na realidade, como se pode ver, tal é a essência da Revolução Industrial: a transformação, em nível mundial, da sociedade e da civilização através da tecnologia.

Durante uma primeira fase, portanto, a aplicação do “saber” às ferramentas, aos processos e aos produtos afetou a quase totalidade das formas de produção. Sem cair numa interpretação determinista da História a partir da mudança tecnológica, que sempre se dá em contexto de mutação social, o certo é que, a partir das sucessivas aplicações e aperfeiçoamentos da máquina a vapor, patenteada por James Wall em 1776, paulatinamente foram-se transformando todos os processos de fabricação, extração e transporte de mercadorias. A rapidez da mudança tecnológica deu origem a uma demanda de mais capital do que podia gerar o artesão; igualmente, as novas técnicas exigiam concentrar a produção

² O conteúdo desta seção se restringe, no fundamental, ao exposto por P. Drucker (1993), embora agregando conclusões próprias, às vezes distintas das do citado autor.

nas fábricas, assim como localizá-las próximas às fontes de energia em grande escala, que não era fáceis de descentralizar.

Posteriormente, em uma segunda fase que começou por volta de 1880 e se prolongou até a segunda guerra mundial, o saber foi aplicado ao próprio processo de trabalho, o que levou a uma decisiva “revolução da produtividade” que, ao mesmo tempo, possibilitou reduzir o poder dos trabalhadores manufatureiros e submetê-los à disciplina da fábrica e à “organização científica do trabalho”, isto é, à análise minuciosa de tempos e movimentos para a sua execução, que segundo as indicações de F. W. Taylor, podia realizar-se de forma precisa com ferramentas adequadas.

Nas décadas posteriores à segunda guerra mundial, a configuração do modelo “fordista” de desenvolvimento iria contemplar a “organização científica do trabalho” (ou taylorismo) com o estabelecimento de um regime de acumulação e de modo de regulação “keynesianos”, facilitadores do consumo massivo mediante o fomento da demanda efetiva do sistema; assim, o acesso a melhores salários permitiria a ampliação dos mercados, o conseguinte estímulo à produção e a continuidade dos lucros empresariais.

Desse modo, apesar dos conflitos nas relações trabalhistas sempre subjacentes na acumulação capitalista, este “pacto social” implícito no “fordismo” pareceu funcionar, mostrando como a aplicação do “saber” ao processo de trabalho incrementa apreciavelmente a produtividade.

Contudo, depois da segunda guerra mundial se iniciou, de fato, uma terceira fase nesta sequência da aplicação do “saber”. Neste caso, tratava-se da aplicação do saber ao próprio saber, o qual deu lugar a uma verdadeira “revolução da gestão” (ver quadro 1). Proporcionar saber para averiguar como usar o saber existente para produzir resultados é, em resumo, o significado da “gestão”. Além disso, o saber pode aplicar-se de forma sistemática para determinar novo saber de que se precisa, se é factível e o que se deve fazer para que seja eficaz.

Quadro 1
FASES HISTÓRICAS DA APLICAÇÃO HISTÓRICA DO SABER

1. Revolução industrial	→ das ferramentas, processos e	produtos
2. Revolução da produtividade	→ ao processo de trabalho	
3. Revolução da gestão	→ ao próprio conhecimento	

FONTE: T. Sakaya, *Historia del Futuro, la sociedad del conocimiento*. Santiago do Chile, Editora Andrés Bello, 1994.

Em outras palavras, a gestão pode aplicar-se à inovação sistemática em todo tipo de organizações, tanto públicas como privadas, ao assinalar novos índices de eficiência e eficácia. A gestão é, portanto, uma função comum a todas as organizações seja qual for sua missão específica.

Contudo, a gestão somente começou a ser considerada como uma classe específica de trabalho depois da segunda guerra mundial. Ainda hoje, para muitos, o gerente é um simples responsável do trabalho de outras pessoas hierarquicamente subordinadas a ele. Mas na realidade não é assim, já que o conceito de gestão (e de gerente), se refere à aplicação e rendimento do saber, por considerar que este é precisamente o recurso estratégico principal dentro do conjunto dos fatores de produção.

Este enfoque, que situa o “saber” como o recurso estratégico fundamental, muda decisivamente a estrutura e a dinâmica das sociedades e obriga a recolocar-se a multidimensionalidade das mudanças as quais se assiste. O fato de que o “saber” (ou sua aplicação tecnológica) passe a ser um fator de produção ainda mais determinante que a “mão-de-obra” e o “capital”, isto é, os fatores de produção convencionais na teoria econômica

vigente, atinge até as raízes os postulados da “ciência econômica”, ao ressaltar sua excessiva simplificação, assim como sua limitada capacidade para ajudar a compreender o mundo de hoje.

Definitivamente, o centro de gravidade desta nova sociedade capitalista transformada (ou “pós-capitalista”), sua estrutura, sua dinâmica social e econômica, sua estratificação e seus problemas sociais são, pois, distintos dos que têm predominado durante os últimos 250 anos, no curso dos quais se definiram e cristalizaram os grupos sociais, os partidos políticos, os sistemas de valores e os compromissos sociais e políticos agora questionados. Isto obriga a repensar as próprias bases da produtividade e da competitividade na estratégia de desenvolvimento.

2. PRODUTIVIDADE, COMPETITIVIDADE E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

A introdução constante de inovações tecnológicas e organizativas na base produtiva constitui, como já foi destacado, um elemento determinante do incremento da produtividade e da competitividade. Na realidade, os principais desafios da revolução tecnológica e organizativa se encontram hoje nos níveis microeconômicos e mesoeconômicos. A crescente globalização econômica, o grau de exposição externa das diversas economias e as maiores exigências que impõe a disputa competitiva nos distintos mercados não fazem senão acentuar a necessidade de inovações ou adaptações nestes níveis.

Isto quer dizer que, apesar de nem todas as empresas perseguirem o objetivo de competir nos mercados internacionais, estas sempre devem constituir um “referencial” obrigatório para que exista a suficiente tensão estimuladora do incremento da eficiência produtiva e da competitividade nos processos produtivos e nos mercados onde as empresas desenvolvem suas atividades.

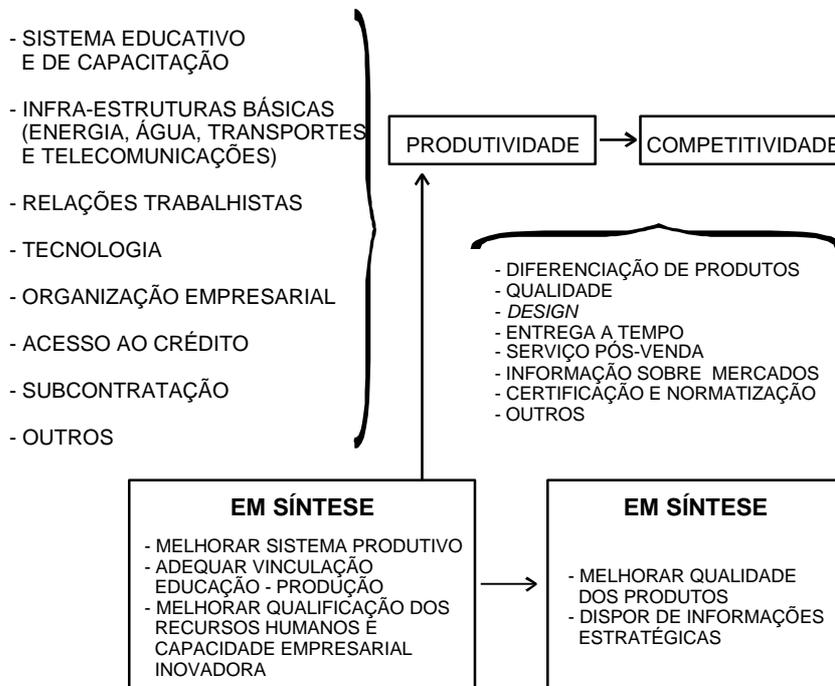
No gráfico 3, observa-se que a competitividade se sustenta em fatores explicativos da produtividade, isto é, na incorporação do progresso técnico, gerencial e organizativo na atividade produtiva, o qual depende essencialmente da gestão empresarial, da infra-estrutura tecnológica disponível, da qualidade dos recursos humanos e das relações trabalhistas e do grau de vinculação entre o sistema educativo e de capacitação e o sistema produtivo empresarial.

Adicionalmente, os fatores explicativos da competitividade mencionam aspectos tais como melhorias de qualidade e diferenciação de produto, entrega a tempo ou eficiência do serviço pós-venda. Em resumo, relacionam-se com a disponibilidade de informação estratégica sobre mercados e padrões de consumo, assim como numa aposta clara pela qualidade.

Como foi mencionado, a competitividade é “sistêmica” (Esser e outros, 1996), o que significa que as empresas não enfrentam a disputa competitiva nos mercados por elas mesmas (ver gráfico 4), mas dependem decisivamente de outros aspectos, tais como a disponibilidade de serviços avançados de apoio à produção (informação sobre materiais, insumos, tecnologias, produtos e processos produtivos, formatação de produto, mercados, comercialização e cooperação inter-empresarial, dentre outros); a dotação de infraestruturas básicas; a natureza e magnitude da pesquisa e desenvolvimento (P + D); a capacitação empresarial; o sistema educativo e sua vinculação com os requerimentos produtivos e empresarial do território em questão; a rede de provedores e competidores locais; o nível de exigência dos usuários locais; o grau de interação criativa entre o setor público e os agentes sociais; e, em síntese, a existência de “ambiente” propício para acessar a tais serviços inacessíveis e insumos de apoio à competitividade, para que esta se desenvolva nos mercados locais, regionais ou internacionais.

Gráfico 3 PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE

- ALGUNS FATORES SUBSTANTIVOS DOS QUAIS DEPENDE A MAIOR EFICIÊNCIA PRODUTIVA E OUTROS QUE IMPULSIONAM A COMPETITIVIDADE (A CONSTRUÇÃO DO AMBIENTE SISTÊMICO DA PRODUTIVIDADE E DA COMPETITIVIDADE)



Na quadro 2, resume-se, de forma ordenada, o conjunto de serviços avançados de apoio à produção, também chamados serviços a empresas.

Quadro 2 SERVIÇOS AVANÇADOS DE APOIO A PRODUÇÃO

- **INFORMAÇÃO EMPRESARIAL:** Acesso à informação relevante para o desenvolvimento de atividades empresariais; base de dados de interesse empresarial; serviços de atendimento personalizado para a pequena e média empresa (PME) ou “janelas” de informação empresarial.
- **CAPACITAÇÃO EM GESTÃO EMPRESARIAL:** Melhorar a qualificação em gestão, administração e direção de empresas.
- **CAPACITAÇÃO EM GESTÃO TECNOLÓGICA:** Melhorar a qualificação da empresa na gestão dos processos tecnológicos concretos da especialização territorial.
- **CAPACITAÇÃO EM CONSULTORIA INDUSTRIAL:** Fortalecer a capacidade territorial em consultoria industrial.
- **APOIO A INOVAÇÃO PRODUTIVA:** Prestar acessoria e realizar diagnósticos especializados sobre inovações de produtos e processos; conhecimento de materiais, sementes, insumos e outros; formatação de produtos; imagem de marca; certificação,

normatização e controle de qualidade; análise de impactos ambientais, depósito e embalagem, segurança industrial e outros.

- **COMERCIALIZAÇÃO E APOIO A EXPORTAÇÃO:** Facilitar a informação sobre mercados de insumos e de destino; acesso a canais de comercialização e mercados fora da região; capacitação em comércio exterior; organização de feiras e outros.
- **COOPERAÇÃO EMPRESARIAL E CRIAÇÃO DE EMPRESAS:** Fomentar a cooperação entre as PME; estimular o estabelecimento de alianças estratégicas empresariais e promover a criação de novas empresas; bolsas de subcontratação de empresas; promoção de redes de empresas; criação de “incubadoras” de empresas e outros.
- **ASSESSORAMENTO FINANCEIRO:** Assessorar as PME empresas em matéria de acesso ao crédito e a diferentes produtos financeiros, assim como na realização de projetos de investimento.

Gráfico 4
EMPRESA E AMBIENTE COMPETITIVO



No gráfico 5 busca-se mostrar que a crescente liberalização econômica (por mais “deformada” que se apresente em seu desenvolvimento real, dada a constante utilização de práticas neoprotecionistas no sistema econômico internacional), assim como as exigências da sustentabilidade ambiental constituem elementos do problema e, como tais, condicionam as possibilidades de ação em matéria de formulação de estratégias e políticas de desenvolvimento. Igualmente, estas não podem buscar unicamente o maior crescimento econômico em termos quantitativos, já que o conceito de desenvolvimento deve incorporar também uma mais ampla difusão territorial do crescimento, a fim de garantir a elevação da equidade social e a qualidade de vida de toda a população, promovendo ao mesmo tempo o desenvolvimento ambientalmente sustentável.

A conquista da sustentabilidade ambiental e dos equilíbrios macroeconômicos básicos impõem restrições que obrigam, por uma parte, a estudar previamente os possíveis impactos

de qualquer atividade de transformação que interaja com o meio natural assim como a incorporar uma visão produtiva do meio ambiente e, por outra, a prestar a maior atenção possível na manutenção de um marco razoável de estabilidade em nível macroeconômico, o qual é condição necessária, mas não suficiente, para alcançar o crescimento econômico e o desenvolvimento.

Em síntese, dentre as diretrizes para a formulação de políticas de desenvolvimento é oportuno destacar quatro aspectos decisivos:

- i. a seleção, adaptação e difusão das tecnologias mais apropriadas para atingir os objetivos do desenvolvimento nacional ou local/regional;
- ii. a ampliação do mercado interno e a geração de emprego produtivo, o que se vincula à atenção que demandam das necessidades básicas (requerimento especialmente urgente em sociedades com enormes carências acumuladas neste aspecto);
- iii. a promoção dos diversos esquemas de integração supra-nacional como plataforma que possibilite uma gradativa exposição às exigências da crescente competitividade internacional, assim como uma maior coerência produtiva entre as economias da América Latina e do Caribe; e
- iv. o fomento da necessária interação criativa entre os agentes públicos e privados, a fim de construir a institucionalidade e os ambientes territoriais inovadores que facilitem às pequenas e médias empresas (PME) e microempresas o acesso aos serviços avançados de apoio à produção em todas as regiões e territórios, sem o qual não parece possível assegurar a modernização produtiva e empresarial, e a difusão do crescimento econômico e o desenvolvimento em nossas sociedades.

Convém assinalar que esta posição se distancia de outras em que se afirma que a identificação de “nichos” ou segmentos do mercado internacional constitui a via mais apropriada para atingir o crescimento econômico e o desenvolvimento. O que se destaca aqui, pelo contrário, é que os mais altos níveis de exigências imperantes nos mercados internacionais e as “melhores práticas” são uma referência fundamental para melhorar a competitividade empresarial, a qual deve orientar-se para o mercado tanto interno como internacional; entretanto, a articulação do sistema produtivo interno é absolutamente prioritária como condição inevitável para endogeneizar os impulsos de crescimento econômico e sustentar a longo prazo o êxito competitivo nos diversos mercados.

Por esta razão, no gráfico 6, reitera-se a prioridade da articulação do sistema produtivo interno como objetivo estratégico do desenvolvimento econômico, já que o aprimoramento da inserção externa se fundamenta, decididamente, na existência de elementos internos que garantam a introdução permanente de inovações a partir da base produtiva, da organização empresarial e da institucionalidade que lhes são próprias. Em outras palavras, os “nichos” de mercado internacional não conseguirão difundir substanciais efeitos endógenos de crescimento econômico, se não existe uma articulação dos mesmos com o resto do tecido produtivo empresarial interno. Sem essa articulação territorial interna será difícil manter o dinamismo dos citados “nichos” ou segmentos de mercado, os quais não devem ficar reduzidos a “enclaves” de produção, sem maiores ligações para frente ou para trás no seio da economia local.

Gráfico 5
PRODUTIVIDADE, COMPETITIVIDADE E E
ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

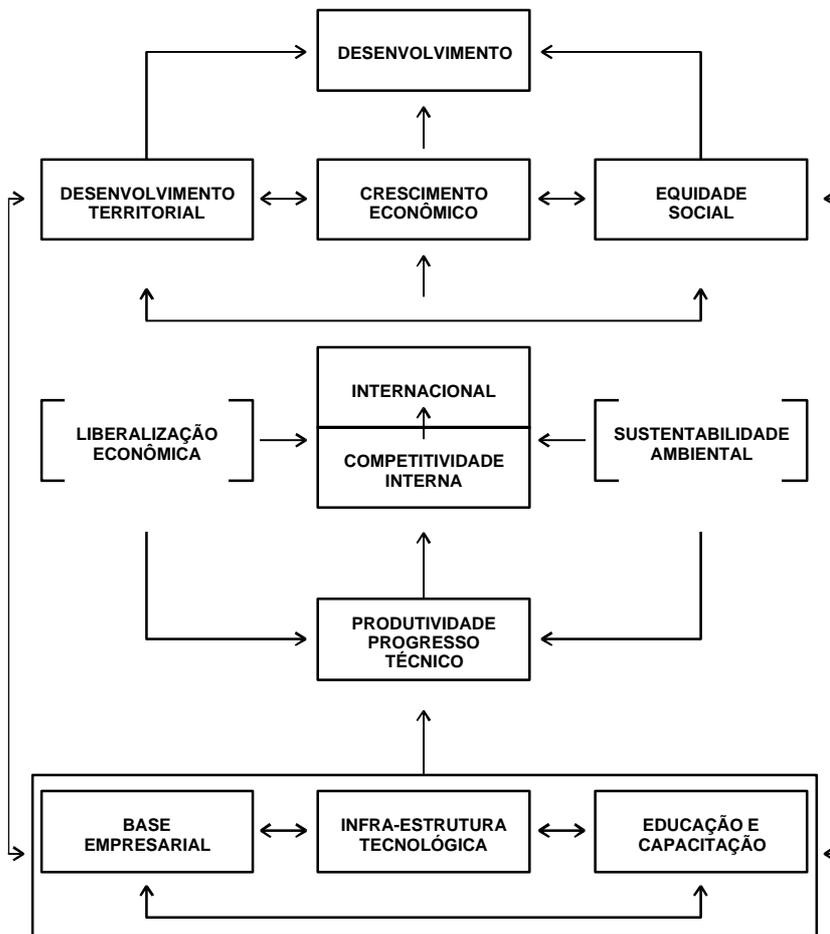
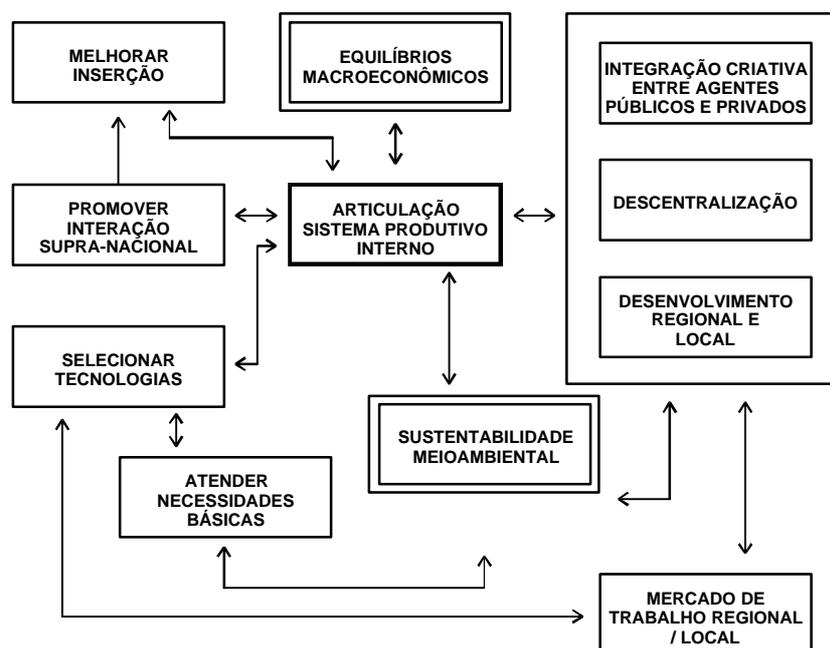


Gráfico 6
OBJETIVOS E POLÍTICAS NA ESTRATÉGIA
DE DESENVOLVIMENTO



3. EFEITOS DAS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS

A introdução de inovações tecnológicas pode dar-se em três grandes áreas, segundo se refiram a produtos, processos ou métodos de gestão. No primeiro caso, trata-se da introdução de novos produtos ou materiais, ou de melhoramento dos que estão sendo elaborados; as inovações de processo produtivo podem consistir em incorporar novos equipamentos ou instalações, ou em otimizar a linha de produção. Finalmente, as inovações em métodos de gestão incluem os avanços em matéria de organização da produção e do processo de trabalho, informação, controle de qualidade, formatação de produto e comercialização, dentre outros aspectos.

Como se pode ver, as inovações produtivas e de gestão compreendem múltiplas dimensões que correspondem tanto a questões técnicas como sociais. Ademais, esta introdução de inovações se realiza em um “ambiente”, que pode propiciar ou não as pré-condições do estímulo inovativo. Assim, é possível distinguir, por um lado, os elementos do contexto externo da empresa, tais como a política nacional de pesquisa e desenvolvimento (P+D), o sistema de ciência e tecnologia (C&T), o estímulo social e cultural dado à inovação e à disposição empresarial para assumir riscos, à vinculação entre o sistema educativo e os requerimentos e problemas da organização produtiva, o grau de exigência imposto pelos provedores e consumidores locais, o acesso a linhas de financiamento para pequenas, médias e microempresas, dentre outros aspectos. E, por outro lado, dentre os elementos internos da empresa, deve-se citar o tipo de gestão e organização empresarial, o estilo de direção, o grau de compromisso e motivação dos trabalhadores, a qualidade das relações trabalhistas, a capacitação empresarial e tecnológica e a adequação dos recursos humanos.

No gráfico 7 está sistematizado este enfoque e se demonstra que a competitividade se apoia tanto na inovação produtiva no interior da unidade produtiva como na qualidade do ambiente sistêmico em que se insere a empresa.

Em ambientes favoráveis, a inovação desencadeia um efeito multiplicador que incrementa mais que proporcionalmente o rendimento individual dos fatores. A construção de tais ambientes constitui, pois, uma tarefa primordial para impulsionar a produtividade e a competitividade do tecido empresarial. Em sua execução podem colaborar de maneira decisiva os diversos agentes sociais, públicos e privados, em cada território, município ou

região. Com efeito, tanto os diferentes níveis territoriais da administração pública como as organizações empresariais e sindicais e outras instituições da sociedade civil (universidades, centros de pesquisa e desenvolvimento, organizações não-governamentais) podem atuar articuladamente em apoio à construção desta “atmosfera” básica para o desenvolvimento local e regional.

Por outra parte, e agora com referência ao emprego, cabe assinalar que o impacto da introdução de inovações tecnológicas se traduz em uma modificação dos conteúdos da capacitação e das qualificações da força de trabalho, assim como em uma transformação substancial da organização do trabalho com tendências que apontam para uma maior heterogeneidade do mercado de trabalho, além de um incremento da precariedade dos empregos (fundamentalmente no caso da mão-de-obra não qualificada) e da informalidade contratual. Percebe-se igualmente a incapacidade das novas tecnologias com uso intensivo de capital (e poupadoras de mão-de-obra) para impulsionar a criação visível de emprego, fato que, sem dúvida, figura entre as principais explicações dos elevados níveis de desemprego que inclusive as economias mais desenvolvidas apresentam na atualidade.

Em todo caso, as políticas orientadas para a criação de emprego já não podem limitar-se à dependência das políticas de crescimento econômico, pois se requerem políticas específicas para impulsionar a geração de emprego produtivo. Quase que diariamente políticos e porta-vozes oficiais destacam a necessidade de incrementar a produção para elevar a taxa de ocupação da mão-de-obra. Entretanto, a introdução de tecnologias baseadas no uso intensivo de equipamento e capital, o aumento da produtividade dos fatores, assim como as maiores possibilidades de deslocar e segmentar parte das atividades produtivas levam a que os esforços para expandir a produção em um determinado país ou território não se reflitam em um aumento correlacionado com o emprego.

As novas tecnologias também contribuem para acelerar o ritmo de obsolescência de equipamentos e produtos e para reduzir, por conseguinte, os prazos de amortização do capital fixo, fazendo com que se diminuam as fases de concepção, formatação, elaboração e manufatura do produto.

Do mesmo modo, a introdução de inovações tecnológicas questiona a clássica divisão entre setores econômicos (primário, secundário e terciário), já que essencialmente tende a diferenciar entre produtos (bens ou serviços) de alto ou baixo conteúdo tecnológico, independentemente de sua origem. Um produto de origem primária como a fruta, por exemplo, pode incorporar alguns componentes de biotecnologia, sendo de fato um bem tecnologicamente mais complexo que algumas das clássicas manufaturas.

Gráfico 7
CONTEXTO SISTÊMICO DA COMPETITIVIDADE



Por último, uma adequada gestão da inovação também estimula a criatividade e a motivação dos membros da entidade (seja esta pública ou privada) e facilita a identificação de idéias com potencialidade para converter-se em projetos rentáveis.

A importância da flexibilização dos sistemas produtivos deve ser entendida neste sentido, como a capacidade de adaptar-se às mudanças em seu entorno, o que permite perceber, como anteriormente mencionado nos múltiplos aspectos envolvidos que não se limita à simples redução da folha de pessoal, a baixa de salários ou à busca de mão-de-obra mais barata, como costuma-se colocar habitualmente nas visões estreitas próprias do conservadorismo econômico.

4. O IMPERATIVO TECNOLÓGICO E O DESENVOLVIMENTO

A introdução de inovações tecnológicas cria, pois, novas condições competitivas que influem diretamente no desenvolvimento das empresas. Quando o tecido empresarial se compõe fundamentalmente de pequenas e médias empresas (PME) ou microempresas (formais ou informais), a negociação estratégica entre os níveis local e regional da administração pública, o setor privado empresarial e as entidades que prestam serviços às empresas (consultorias tecnológicas; laboratórios de certificação, normatização e homologação; pesquisa de mercados e outros) é decisiva para garantir o acesso a estes serviços avançados de apoio à produção e facilitar a cooperação interempresarial.

A intensificação da competição entre os diversos mercados e o fato de que a progressiva obsolescência tecnológica torna mais difícil rentabilizar os investimentos produtivos já realizados obrigam as empresas a buscar condutas estratégicas associativas, a fim de subcontratar algumas atividades da "cadeia de valor" (isto é, formatação de produtos e de tecnologia, provisionamento, manufaturação, publicidade, comercialização, distribuição,

vendas, gestão de cobrança e serviço técnico pós-venda), ou estabelecer alianças estratégicas temporais visando o acesso ao conhecimento tecnológico e informação estratégica no seu setor de atividade.

Assim, na disputa competitiva atual existem componentes de cooperação inter-empresarial sem os quais não é possível explicar plenamente a conquista do êxito competitivo. Hoje em dia qualquer uma das fases da “cadeia de valor” é susceptível de ser interiorizada pela própria empresa, subcontratada com outras firmas ou entidades organizativas prestadoras de tais serviços ou assumida mediante cooperação e alianças estratégicas com outras empresas.

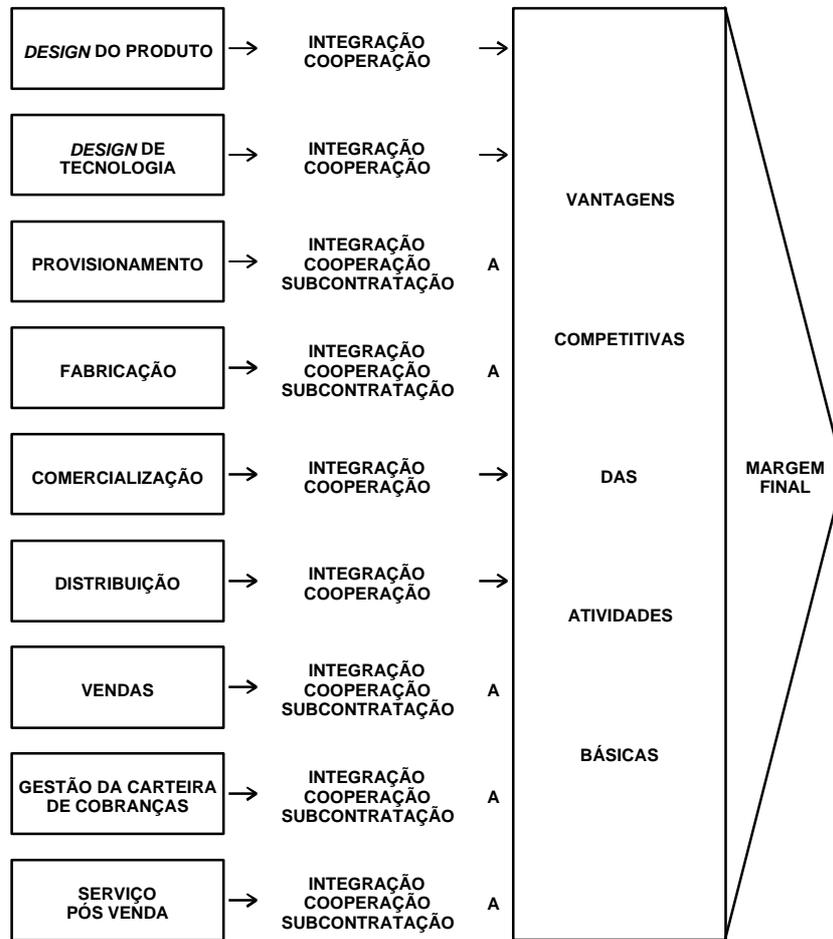
No gráfico 8 apresenta-se a análise da “cadeia de valor” de uma empresa e as possíveis alternativas de integração organizativa, cooperação entre empresas ou subcontratação, cessão ou incorporação a outra estrutura organizativa, em qualquer uma das atividades básicas da empresa, desde a formatação do produto até a assistência técnica no serviço pós-venda (Bueno e Morcillo, 1993).

Evidentemente, a existência de um “ambiente” sistêmico facilitador de relações sinérgicas no acesso a todos estes contatos inter-empresariais e serviços avançados de apoio à produção é decisiva para o desenvolvimento regional e local. Sem tal marco é difícil pensar no surgimento de iniciativas empresariais e na geração de emprego produtivo.

Como se pode ver, a inovação tecnológica é hoje algo mais que uma alternativa ou possibilidade competitiva, já que constitui, de fato, um imperativo para a organização produtiva empresarial. Daí a importância de que a região ou município assumam um papel ativo como agentes facilitadores que permitam ao tecido empresarial, formado majoritariamente por PME e microempresas, acessar às inovações tecnológicas, organizativas e sociais fundamentais, já que elas mesmas não podem acessar a tais serviços.

As tabelas 1 a 12 apresentam alguns dados sobre o tamanho das empresas do setor formal em diferentes países da América Latina. Como se observa, a maioria das empresas existentes é de reduzida dimensão, o que acentua suas dificuldades de acesso aos serviços avançados de apoio a produção. Para superar esta situação, requer-se que os gestores públicos territoriais e o setor privado criem, de maneira negociada, um esquema institucional que torne possível tal acesso.

Gráfico 8
ANÁLISE DA "CADEIA DE VALOR" E ESTRATÉGIAS
DE COOPERAÇÃO EMPRESARIAL



5. CONCLUSÕES

- Numa época de grandes mutações tecnológicas e sociais, as organizações devem adquirir maior flexibilidade de funcionamento para adaptar-se às progressivas mudanças. Esta flexibilidade incide em todos os aspectos da "cadeia de valor" da empresa e não somente nas questões salariais ou no nível de emprego da força de trabalho.
- As empresas devem ter como referencial as inovações tecnológicas, organizativas, sociais e institucionais correspondentes às "melhores práticas" do contexto internacional nos seus setores correspondentes, como um meio para gerar a necessária tensão modernizadora no conjunto do sistema produtivo e do tecido empresarial.
- O domínio tecnológico e a capacidade de utilizá-lo e difundí-lo são a principal fonte de vantagens competitivas dinâmicas, o que implica que se deve dar atenção prioritária à formação do capital humano. Deste modo, as políticas sociais de saúde, higiene e educação, dentre outras, já não devem ser consideradas unicamente como políticas "assistenciais", vez que são também partes das políticas de desenvolvimento, que ajudam a criar e formar o recurso estratégico principal que é o recurso humano.
- A participação da administração pública dos diferentes níveis territoriais pode ajudar a melhor assegurar as condições básicas de formação de tais recursos estratégicos, assim como a identificar recursos potenciais endógenos. Da mesma forma, tal participação pode ser decisiva em atividades de fomento econômico e criação de emprego produtivo ao

facilitar a construção de um ambiente que permita às PME e microempresas terem acesso aos serviços avançados de apoio à produção.

- Neste sentido deve-se estimular o estabelecimento de esquemas de cooperação inter-empresarial e de negociação estratégica entre atores sociais (públicos e privados) a fim de possibilitar a construção de um marco institucional idôneo como parte do referido “ambiente” inovador.
- O fato de inovar, em resumo, depende não só da existência de recursos financeiros, mas da atitude e predisposição com respeito à mudança, a qual se pode propiciar mediante o fomento de uma cultura inovadora (não a de lucro fácil) no seio das empresas e da sociedade. A vontade de assumir riscos, o estímulo à participação de todos os membros das organizações e incentivo da criatividade são alguns dos principais elementos de um avanço em tal sentido. Igualmente, a herança de uma administração centralizada e verticalmente organizada não deveria constituir um obstáculo irreparável. A reforma da administração pública no sentido da descentralização participativa forma também parte da estratégia de desenvolvimento nacional e local/regional.

Tabela 1
COSTA RICA: EMPRESAS POR TAMANHO
SEGUNDO NÚMERO DE PESSOAS
EMPREGADAS, 1990

Número de pessoas empregadas	Número de empresas	Porcentagem
Uma	22.982	39.1
2 a 4	26.605	45.3
5 a 19	6.368	10.8
20 e mais	1.705	2.9
Não se sabe	1.109	1.9
TOTAL	58.769	100.0

FONTE: Ministério da Economia, Indústria e Comércio, Censo Econômico, 1991.

Tabela 2
COSTA RICA: EMPRESAS POR TAMANHO,
SEGUNDO NÚMERO DE PESSOAS
EMPREGADAS, 1994

Número de pessoas empregadas	Número de empresas	Porcentagem
1 a 4 (microempresa)	2.279	47.8
5 a 99 (peq empresa)	2.193	45.7
100 e mais (grande empresa)	293	6.1
TOTAL	4.765	99.6

FONTE: Caixa Costarricense de Seguro Social e Centro de Informação Industrial.

Tabela 3
CHILE: EMPRESAS POR TAMANHO, SEGUNDO
VOLUME ANUAL DE VENDAS, 1993

Volume anual de vendas (em dólares)	Número de empresas	Porcentagem
Até 60.000 (microempresa)	400.529	82.8
60.000 a 625.000 (pequena empresa)	69.489	14.4
625.000 a 1.250.000 (média empresa)	6.147	1.3
1.250.000 e mais (grande empresa)	7.314	1.5
TOTAL	483.479	100.0

FONTE: Fundação Friederich Ebert/CORFO (Organização de Fomento da Produção), *PME, um desafio à modernização produtiva*, Santiago do Chile, 1994.

Tabela 4
CHILE: EMPRESAS POR TAMANHO SEGUNDO
NÚMERO DE PESSOAS EMPREGADAS, 1992.

Número de pessoas empregadas	Porcentagem de empresas
Até 9	43.3
10 a 200	36.5
200 e mais	20.2
TOTAL	100.0

FONTE: Fundação Friederich Ebert/CORFO (Organização de Fomento da Produção), *PME, um desafio à modernização produtiva*, Santiago do Chile, 1994.

Tabela 5
MÉXICO: IMPORTÂNCIA DAS PEQUENAS,
MÉDIAS E MICROEMPRESAS
MANUFATUREIRAS, 1995

Porcentagem do total de empresas manufatureiras	Porcentagem do emprego industrial	Porcentagem do produto industrial
98%	49%	43%

FONTE: I. Aguilar, Comércio exterior, México, D.F., junho de 1995.

Tabela 6
COLÔMBIA: EMPRESAS MANUFATUREIRAS
POR TAMANHO, SEGUNDO NÚMERO DE
PESSOAS EMPREGADAS, 1992

Número de pessoas empregadas	Empresas (porcentagem)	Emprego (porcentagem)
10 a 49 (pequena empresa)	68.48	19.19
50 a 199 (média empresa)	23.68	30.37
200 e mais (grande empresa)	7.84	50.44
TOTAL	100.00	100.00

FONTE: Censo Econômico Nacional, Santa Fé de Bogotá, 1990.

Tabela 7
 COLOMBIA: EMPRESAS POR SETOR DE ATIVIDADE
 ECONÔMICA E TAMANHO, SEGUNDO NÚMERO
 DE PESSOAS EMPREGADAS, 1990.
 (em porcentagem)

Setor de atividade	Número de pessoas empregadas				TOTAL
	Até 9	10 a 49	50 a 200	200 e mais	
Indústria	85.3	9.4	2.2	0.7	100.0
Construção	70.0	21.8	4.5	1.0	100.0
Comércio	95.2	2.1	0.2	0.0	100.0
Transporte e comunicações	80.4	10.9	2.0	0.5	100.0
Setor Financeiro	81.9	10.9	1.6	0.6	100.0
Outros	87.5	7.2	1.0	0.2	100.0
TOTAL	91.9	4.3	0.6	0.2	100.0

FONTE: Censo Econômico Nacional, Santa Fé de Bogotá, 1990.

Tabela 8
 BRASIL: EMPRESAS SEGUNDO TAMANHO, 1991*

Tamanho	Número	Porcentagem
Microempresa	929.688	84,3
Pequena empresa	138.982	12,6
Média empresa	21.764	2,0
Grande empresa	12.406	1,1
TOTAL	1.102.840	100,0

FONTE: Ministério do Trabalho, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 1991.

* Somente empresas do setor formal; não inclui o setor agropecuário.

Tabela 9
BRASIL: EMPRESAS SEGUNDO SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA, 1991

Setor de atividade	Número de empresas	Porcentagem
Indústria	250.131	22,7
Comércio	482.259	43,7
Serviços	370.450	33,6
TOTAL	1.102.840	100,0

FONTE: Ministério do Trabalho, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 1991.

Tabela 10
BRASIL: EMPRESAS POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA E TAMANHO SEGUNDO
NÚMERO DE PESSOAS EMPREGADAS, 1996

Setor de atividade	Microempresa	Pequena empresa	Média empresa	Grande empresa
Indústria	até 19	20 a 99	100 a 499	500 e mais
Comércio	até 9	10 a 49	50 a 99	100 e mais
Serviços	até 9	10 a 49	50 a 99	100 e mais

FONTE: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, SEBRAE de Minas Gerais, Brasil, fevereiro de 1996.

Tabela 11
EL SALVADOR: EMPRESAS POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA, 1993

Setor de atividade	Número de empresas	Porcentagem
Indústria	10.584	8,8
Comércio	75.475	62,5
Serviços	28.884	23,9
Construção	399	0,3
Transporte	5.498	4,5

FONTE: Ministério de Economia, Direção Geral de Estatísticas e Censos, El Salvador

Tabela 12
EL SALVADOR: EMPRESAS POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA E TAMANHO SEGUNDO NÚMERO DE PESSOAS EMPREGADAS, 1993

Setor de atividade	Microempresas (1 a 4 empregados)		Pequenas empresas (5 a 100 empregados)		Grandes empresas (100 e mais empregados)		
	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)	
Indústria	8.213	77.6	2.026	19.1	345	3.3	100
Comércio	72.194	95.7	3.029	4.0	252	0.3	100
Serviços	24.507	84.9	4.075	14.1	302	1.0	100
Construção	173	43.3	214	53.6	12	3.0	100
Transporte	4.865	88.5	611	11.1	22	0.4	100

FONTE: Ministério de Economia, Direção Geral de Estatística e Censos, El Salvador.

II. FATORES DECISIVOS E TRAÇOS DIFERENCIADORES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

1. A EVOLUÇÃO PARA A ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL E A GESTAÇÃO DE FORMAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

Como se sabe, a crise econômica que se desencadeou nos países centrais a partir dos anos setenta constitui o momento de falência ou esgotamento relativo do modelo de crescimento predominante naqueles países desde o período pós-guerra (Palazuelos e Albuquerque, 1990).

Dentre os fatores básicos que impulsionaram citado modelo de crescimento figuram um regime de acumulação caracterizado por uma política econômica de corte keynesiano orientada para a expansão constante da demanda agregada e um sistema de produção baseado essencialmente na grande empresa industrial, nas economias de escala internas à empresa e na organização taylorista do trabalho.

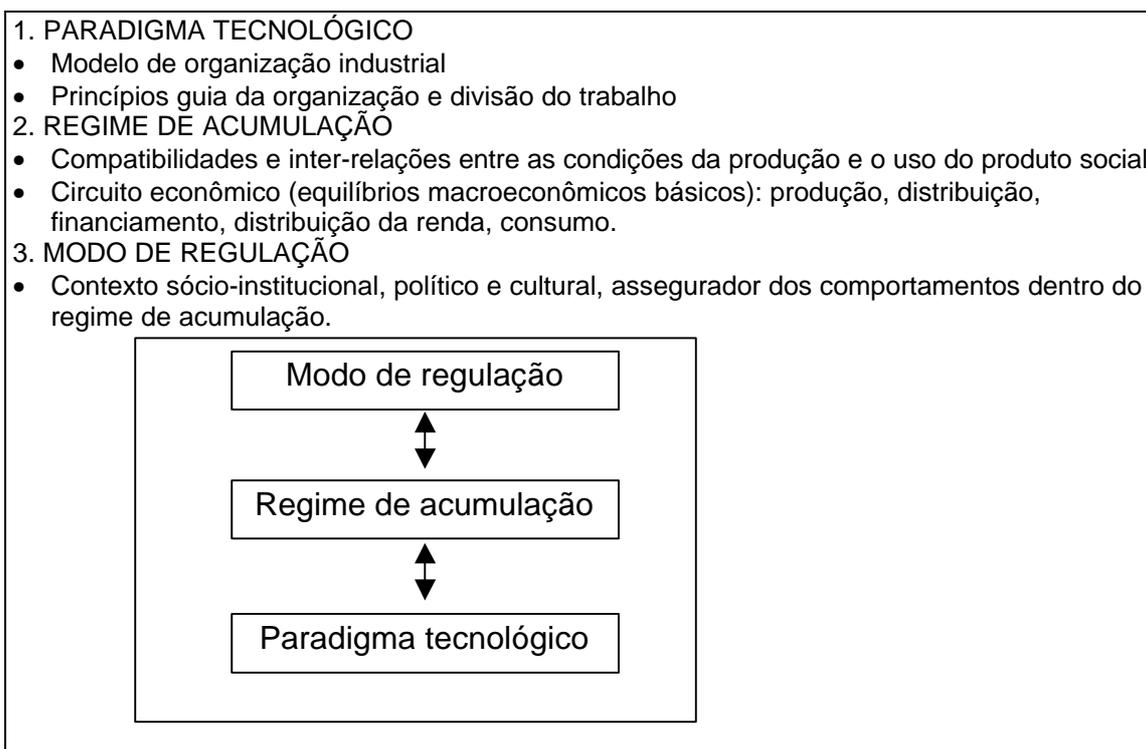
Ao combinar os princípios da "organização científica do trabalho" (taylorismo) com o fomento do consumo massivo, este regime de acumulação intensiva (ou fordista) possibilitou uma interação positiva entre a transformação das condições de produção e do consumo. O modo de regulação (ou conjunto de procedimentos e formas sociais e institucionais com

capacidade de garantir a estabilidade de tal regime de acumulação) permitiu que nos países centrais, durante o período de pós-guerra, se estabelecesse uma relação salarial baseada em um pacto social implícito entre governos, empresários e trabalhadores para regular os ajustes salariais segundo o ritmo de crescimento da produtividade, o que possibilitou uma notável estabilidade do emprego.

Na base tecnológica e energética desse modelo de desenvolvimento, a disponibilidade de um “fator chave” abundante e barato como o petróleo (Pérez, 1986) possibilitou a articulação de todo um conjunto de setores e áreas motrizes que faziam amplo uso do mencionado insumo estratégico (petroquímica, setor automotivo, construção naval, construção de estradas e outros), os quais foram os mais dinâmicos durante esse período “fordista” da acumulação do capital.

Posteriormente, a crise do fordismo (Boyer, 1994) e o surgimento das formas flexíveis de acumulação provocaram uma importante desestruturação e reestruturação em nível econômico e setorial, assim como mudanças substantivas na organização produtiva e na gestão empresarial, junto com um questionamento das formas anteriores de regulação sócio-institucional a partir das instâncias públicas. Na quadro 3 apresenta-se, de forma esquemática, as inter-relações entre estes três aspectos básicos de um modelo de desenvolvimento.

Quadro 3
ASPECTOS BÁSICOS DE UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO



A crise econômica que atravessaram os países centrais desde o final dos anos 60, como consequência da falência do modelo de desenvolvimento fordista, se manifestou em situações de estancamento com inflação, queda da produtividade e esgotamento dos setores industriais “maduros”. Isto tudo levou as entidades bancárias a explorar as possíveis situações financeiras em outros mercados externos para reciclar seus excedentes de eurodólares e petrodólares.

É bastante conhecido que a forma como a banca internacional realizou estes empregos de capitais constitui uma das principais origens do posterior problema de sobre-endividamento externo dos países em desenvolvimento, atribuível tanto ao fato de que as citadas entidades

estimaram erroneamente os negócios em relação à viabilidade dos processos de crescimento nos países tomadores de empréstimos³, como o improdutivo ou especulativo emprego dos referidos capitais por parte dos agentes econômicos que a eles acessaram.

Durante os anos 70, com efeito, os países em desenvolvimento mostraram ritmos de crescimento econômico médio superiores aos do mundo desenvolvido, embora tal desempenho tenha-se baseado no velho modelo primário exportador extensivo, com escasso valor agregado interno e/ou na aplicação de um esquema de industrialização substitutiva de importações notavelmente introduzido por empresas transnacionais estrangeiras e orientado basicamente para os segmentos de mercado interno com maior capacidade aquisitiva.

Desta maneira, o acesso a esse financiamento “fácil” durante os anos 70 fez com que alguns países em desenvolvimento encarassem com atraso as mudanças substantivas que se estavam produzindo nas formas de produção como resultado do rompimento do modelo de desenvolvimento fordista nos países centrais. Assim sendo, quando nos anos 80 teve lugar nos países em desenvolvimento o esgotamento de seus próprios padrões de crescimento baseado na industrialização substitutiva de importações ou no modelo primário-exportador, se uniram várias circunstâncias adversas, como o sobre-endividamento externo, o esgotamento do padrão de crescimento econômico interno e o impacto da reestruturação produtiva e empresarial originada pela crise do modelo fordista central.

Assim, as crises sofridas pelos países em desenvolvimento (Ominami, 1987) não são um mero reflexo do colapso do modelo “fordista” nos países desenvolvidos mas contêm sua própria complexidade. Ademais, o processo de desenvolvimento na América Latina (e nos países subdesenvolvidos em geral) está longe de responder à caracterização genérica do “modelo fordista”, tal como este se apresentou nos países desenvolvidos (Pérez, 1996).

Não obstante, o avanço da globalização econômica e os desafios da nova revolução tecnológica e organizativa destacam hoje em dia a necessidade de que nos países em desenvolvimento se explore a complexidade de aspectos interrelacionais, a fim de sondar a viabilidade das diferentes propostas de desenvolvimento econômico, assim como as linhas de atuações mais apropriadas em tal sentido.

Como já foi destacado, entre os critérios básicos do crescimento desenvolvimentista do pós-guerra nos países centrais cabe destacar a permanente expansão da produção, impulsionada por uma política econômica de gestão da demanda agregada, e a busca de economias de escala internas à empresa. Ademais, tais processos eram implementados oferecendo escassa ou nula consideração às deseconomias produzidas pelos crescentes níveis de contaminação ambiental e o esgotamento dos recursos naturais não-renováveis. Tudo isto intensificou a integração vertical das empresas, concebendo-se então o desenvolvimento baseado nos grandes complexos produtivos polarizados no território.

Entretanto, a partir dos anos 70 e durante a década seguinte, o modelo fordista começou a ser questionado e modificado em decorrência de diferentes circunstâncias. Entre estas cabe mencionar a mudança de rumo na trajetória do progresso tecnológico, com uma marcada tendência para formas produtivas mais flexíveis, isto é, há uma oferta produtiva com capacidade muito mais ampla para adaptar-se à diferenciação e fragmentação apresentadas pela demanda; um maior compromisso com relação à qualidade dos produtos; e uma organização técnica e gerencial da empresa muito mais eficiente, ao poder vincular através da informática todas as fases do processo econômico numa mesma unidade de tempo real.

Outra das circunstâncias se relaciona com a crescente disputa competitiva decorrente da maior internacionalização e abertura interna das economias, juntamente com o forte dinamismo exportador mostrado pelo Japão e pelos novos países industrializados do sudeste asiático, dentre outros competidores presentes no cenário internacional.

³ Vale destacar que os bancos internacionais, em lugar de assumir as perdas como consequência de seu erro de cálculo empresarial, transferem essa responsabilidade para os governos dos países em desenvolvimento.

Por sua vez, a intensificação da pressão sindical em busca de melhores salários, sobretudo nas grandes empresas, assim como a falência do sistema monetário internacional esboçado em Brellon Woods e o deslocamento do sistema de tipo de câmbios fixos, completam o conjunto dos fatores que influíram no esgotamento do modelo fordista e na abertura da atual fase de instabilidade e incerteza.

A desregulação financeira e monetária e o questionamento da base energética do modelo impediam tratar, adequadamente, as causas estruturais da crise em escala nacional. Neste contexto, as grandes potências buscaram aplicar fórmulas combinadas de controle dos grandes equilíbrios macroeconômicos. Sem dúvida, dada a insuficiência das medidas macroeconômicas globais no momento em que os principais desafios da reestruturação tecnológica e organizativa apontavam aos níveis micro e macroeconômicos, a crise colocou em julgamento a validade dos enfoques teóricos e a natureza das políticas de desenvolvimento produtivo e industrial.

Neste contexto se retoma a reflexão sobre as experiências de desenvolvimento local como formas diferenciadas de ajuste produtivo no espaço territorial, que não se sustentam no desenvolvimento concentrador e hierarquizado, baseado na grande empresa industrial e com viés urbano, mas buscam aplicar os recursos potenciais de caráter endógeno para assim recriar um “ambiente” institucional político e cultural que fomenta as atividades produtivas e de geração de emprego nos diversos âmbitos territoriais.

Em tais experiências, como mostram de forma eloqüente as iniciativas dos “distritos industriais” italianos⁴, adquirem máxima importância os fatores sócio-culturais ou extra-econômicos, facilitadores da cooperação entre empresas para que todas possam acessar, de forma combinada, aos serviços avançados de apoio à produção (informação, capacitação e financiamento), levando em consideração que o tecido de empresas existente se compõe essencialmente de PME e micro-empresas que por si só não podem produzir nem comprar este tipo de serviços nos mercados correspondentes.

Neste sentido, o avanço da descentralização político-territorial constitui uma ferramenta poderosa para identificar com maior segurança os recursos locais existentes e facilitar a negociação estratégica entre os diferentes atores sociais no território.

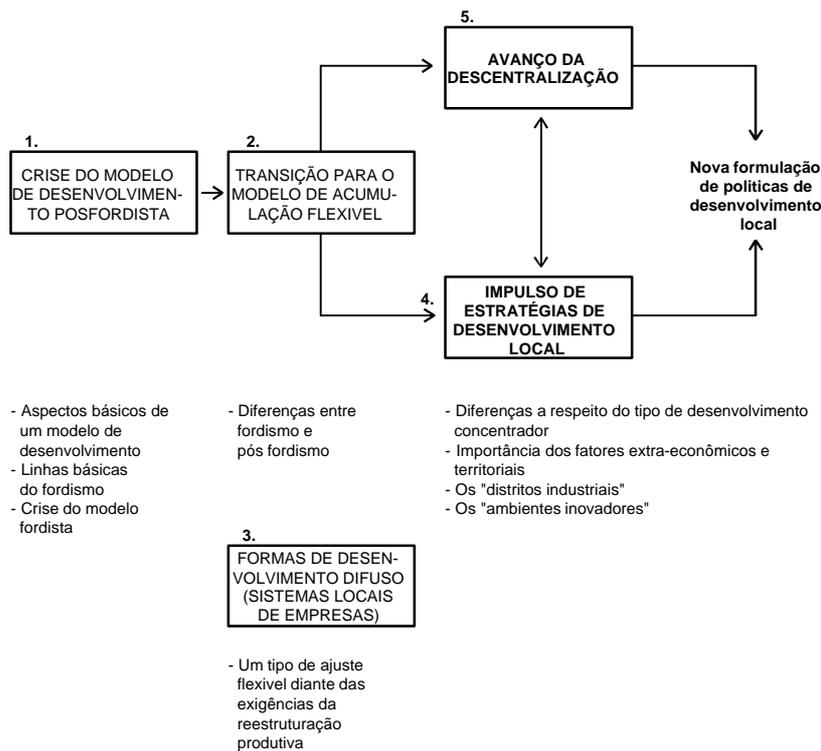
No gráfico 9 resume-se o conjunto de aspectos citados, desde a crise do modelo de desenvolvimento fordista até a transição para as formas de acumulação flexíveis, cenário no qual parece importante investigar a natureza das estratégias e iniciativas de desenvolvimento local, o avanço dos processos de descentralização e o novo formato das políticas de fomento produtivo de caráter endógeno.

2. DIFERENÇAS SUBSTANTIVAS ENTRE OS MODELOS DE DESENVOLVIMENTO FORDISTA E PÓS-FORDISTA

Nesta seção pretende-se destacar os traços que diferenciam as formas de produção flexíveis daquelas que caracterizam o modelo de desenvolvimento fordista. Esta apresentação deve ser vista unicamente como um exercício pedagógico, já que na prática ocorrem situações de convivência entre ambas formas e, inclusive, com outras diferentes (economias campesina, informal, de autoconsumo).

⁴ Vejam-se, entre outros, Garofoli (1986); Bocalini (1988); Trullen (1990); Pike, Becattini e Segenberger (1992); Benko e Lipietz (1994).

Gráfico 9
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL



Não é demais assinalar que ao trabalhar com "modelos" se está, definitivamente, simplificando a realidade, com o propósito de mostrar representações desta, nas quais se destacam os aspectos que se considera mais substantivos. Os modelos são, pois, ferramentas conceituais e não fotografias fiéis do que ocorre no plano muito mais complexo da realidade concreta. Apesar de tudo, este exercício de diferenciação tipológica tem sido considerado útil, já que pode ajudar a compreender melhor o sentido principal das mudanças estruturais mais substantivas na atual fase de evolução econômica central.

Como se pode ver nos quadros 4 e 5, apesar de o petróleo continuar sendo um insumo estratégico para grande parte dos processos industriais e de consumo, o "fator chave" nas formas de produção flexíveis (ou pós-fordistas) é a micro-eletrônica, ao possibilitar o domínio da informação a baixo custo e a integração de todas as fases do processo econômico e da gestão empresarial numa mesma unidade de tempo real.

Deste modo, o conjunto de áreas e setores econômicos centrais no novo paradigma de produção flexível está vinculado a atividades relacionadas com a micro-eletrônica, os novos materiais, a biotecnologia, a indústria aeroespacial e aeronáutica, e não, como no modelo fordista, com as grandes indústrias petroquímica, siderúrgica, automotiva e de transporte ou construção naval.

O modelo de eficiência na organização do trabalho e das formas de produção fordista se baseia nas características de uniformidade e repetitividade próprias da reprodução em massa de produtos estandarizados, realizada na grande empresa, com utilização intensiva de energia e materiais, maquinária especializada de alto custo de investimento e instalação, e muito baixa ou nula preocupação com os impactos ambientais dos processos produtivos ou de consumo e o esgotamento da base de recursos não-renováveis.

Da mesma forma, dentre outros aspectos da organização "fordista" do trabalho nos países centrais se deve citar a cadeia de montagem e de gestão "taylorista" do trabalho, assim como a existência de um pacto social entre empresários, trabalhadores e governo para garantir por meio de convênios ou outras modalidades de acordo coletivo uma maior

estabilidade no emprego e uma evolução dos salários compatível com os incrementos da produtividade.

Em contraste com este tipo de regulação sócio-trabalhista de carácter fordista, nas formas flexíveis (ou pós-fordistas) de organização do trabalho ressalta a diversidade, assim como a maior precariedade e instabilidade do emprego, como um tipo de produção caracterizado por uma busca de diversificação e de qualidade dos produtos, o uso intensivo da informação e do conhecimento, o emprego de maquinária mais versátil, o recurso à subcontratação produtiva e outras formas de organização industrial mais flexíveis e não somente baseadas na internalização na empresa das diversas atividades ou funções produtivas.

Quadro 4
LINHAS BÁSICAS DO “FORDISMO”

1. FATOR CHAVE	<ul style="list-style-type: none"> • PETRÓLEO BARATO
2. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO E FORMA DE PRODUÇÃO (UNIFORMIDADE E REPETITIVIDADE)	<ul style="list-style-type: none"> • FÁBRICA/CADEIA DE MONTAGEM/TAYLORISMO • PRODUÇÃO MASSIVA DE PRODUTOS ESTANDARTIZADOS • USO INTENSIVO DE ENERGIA E MATERIAIS • MAQUINARIA ESPECIALIZADA DE ALTO CUSTO • RELATIVA ESTABILIDADE NO EMPREGO <ul style="list-style-type: none"> - ACORDOS COLETIVOS - RELAÇÃO SALÁRIO/PRODUTIVIDADE • BAIXA OU NULA PREOCUPAÇÃO COM IMPACTOS AMBIENTAIS
3. OTIMIZAÇÃO DA GESTÃO EMPRESARIAL	<ul style="list-style-type: none"> • GRANDE EMPRESA/OLIGOPÓLIO • ORGANIZAÇÃO HIERÁRQUICA E SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES EMPRESARIAIS • ATIVIDADE DE PESQUISA + DESENVOLVIMENTO INTEGRADA NA EMPRESA • ECONOMIAS DE ESCALA INTERNAS PARA A EMPRESA • CONCORRÊNCIA INTEREMPRESARIAL
4. SETORES INDUSTRIAIS MOTRIZES	<ul style="list-style-type: none"> • SIDERURGIA, PETROQUÍMICA, CONSTRUÇÃO NAVAL, SETOR AUTOMOTIVO E DE TRANSPORTE, INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, BENS DE CONSUMO DURADOURO, INDÚSTRIA MILITAR • SERVIÇOS VINCULADOS: OFICINAS DE AUTOMÓVEIS, DISTRIBUIÇÃO DE GASOLINA, FINANÇAS, TURISMO.

Quadro 4
LINHAS BÁSICAS DO “FORDISMO

conclusão

5. INFRAESTRUTURA VINCULADA	<ul style="list-style-type: none"> • AUTOPISTAS, ESTRADAS, ENERGIA ELÉTRICA • HABITAÇÃO E URBANISMO • GRANDES COMPLEXOS RESIDENCIAIS • INFRAESTRUTURA PARA TURISMO MASSIVO
6. MERCADO DE	<ul style="list-style-type: none"> • ESPECIALIZAÇÃO DO TRABALHO

TRABALHO E PERFIL DE OCUPAÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> • QUALIFICAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO DE NÍVEL MÉDIO
7. ASSENTAMENTOS TERRITORIAIS	<ul style="list-style-type: none"> • CONCENTRAÇÕES URBANAS E ECONOMIAS DE AGLOMERAÇÃO • INTEGRAÇÃO TERRITORIAL VERTICAL HIERÁRQUICA • POLOS INDUSTRIAIS
8. PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> • CENTRALIZADO • INDICATIVO PARA O SETOR PRIVADO • DIRIGISMO ESTATAL • UNIDADE DE ANÁLISE PRINCIPAL: ESTADO-NAÇÃO

Quadro 5
LINHAS BÁSICAS DO “PÓS-FORDISMO”

1. FATOR CHAVE	<ul style="list-style-type: none"> • MICROELETRÔNICA (BAIXO CUSTO NO DOMÍNIO DA INFORMAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE TODAS AS FASES DO PROCESSO ECONÔMICO NUMA MESMA UNIDADE DE TEMPO REAL).
2. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO E FORMA DE PRODUÇÃO (DIVERSIDADE E FLEXIBILIDADE)	<ul style="list-style-type: none"> • PRODUÇÃO FLEXÍVEL E DIFERENCIADA • IMPORTÂNCIA DA QUALIDADE DO PRODUTO • USO INTENSIVO DE INFORMAÇÃO • MAIOR PREOCUPAÇÃO COM IMPACTOS AMBIENTAIS

Quadro 5
LINHAS BÁSICAS DO “PÓS-FORDISMO”

conclusão

3. OTIMIZAÇÃO DA GESTÃO EMPRESARIAL	<ul style="list-style-type: none"> • EMPRESA COM CAPACIDADE DE ADAPTAÇÃO AOS MERCADOS FLUTUANTES • SUBCONTRATAÇÃO DE EMPRESAS • MAIOR FLEXIBILIDADE DAS PME • INTEGRAÇÃO HORIZONTAL DAS DIFERENTES FUNÇÕES EMPRESARIAIS • PESQUISA + DESENVOLVIMENTO COMO RESULTADO DE COOPERAÇÃO ENTRE EMPRESAS E SETOR PÚBLICO • ECONOMIAS DIVERSIFICADAS E HORIZONTALIZADAS • ECONOMIAS DE ESCALA EXTERNAS À EMPRESA E INTERNAS NO TERRITÓRIO
4. SETORES INDUSTRIAIS MOTRIZES	<ul style="list-style-type: none"> • MICROELETRÔNICA, NOVOS MATERIAIS, BIOTECNOLOGIA, INDÚSTRIA AERONÁUTICA • SERVIÇOS VINCULADOS:

	EMPRESARIAIS E DE GESTÃO; SERVIÇOS FINANCEIROS
5. INFRAESTRUTURA VINCULADA	<ul style="list-style-type: none"> • NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E TELECOMUNICAÇÕES • CENTROS DE FORMAÇÃO E INOVAÇÃO EMPRESARIAL
6. MERCADO DE TRABALHO E PERFIL DE OCUPAÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> • HETEROGENEIDADE DO MERCADO DE TRABALHO • POLIVALÊNCIA DA FORÇA DE TRABALHO • PRECARIIDADE E INSEGURANÇA NO EMPREGO
7. ASSENTAMENTOS TERRITORIAIS	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTÂNCIA DO “AMBIENTE” TERRITORIAL PARA FACILITAR A INOVAÇÃO PRODUTIVA E EMPRESARIAL • COMPETIÇÃO E COOPERAÇÃO EMPRESARIAL, TERRITORIAL (REDES DE EMPRESAS LOCAIS) • INSTITUTOS E PARQUES TECNOLÓGICOS • CULTURA LOCAL E DESENVOLVIMENTO
8. PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> • DESCENTRALIZADO • ESTRATÉGICO • NEGOCIADO ENTRE SETORES PÚBLICOS E PRIVADOS • AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL • UNIDADE DE ANÁLISE PRINCIPAL: CONGLOMERADOS (“CLUSTERS”) TERRITORIAIS E SETORIAIS

Com relação ao emprego, a maior estabilidade relativa oferecida pelo modelo fordista se deteriorou nas formas mais flexíveis de produção, nas que recorrem à contratação precária e temporária de mão-de-obra, somada à segmentação e à heterogeneidade do mercado de trabalho.

O perfil de ocupações do fordismo mostra também a utilização da mão-de-obra com nível de qualificação baixo ou médio nas atividades de manufatura e com maiores graus de especialização no caso das funções de direção, organização e gestão; enquanto o cenário pós-fordista, ressalta a maior polivalência e envolvimento requeridos do trabalhador ou trabalhadora que se destacam na produção utilizando maquinária flexível, assim como o emprego do trabalho temporário, sem excessiva qualificação, para as tarefas mais rotineiras.

Segundo foi indicado, no modelo fordista o tipo ideal de organização é a grande empresa, na qual se buscam as maiores economias de escala internas à empresa (incluídas as de pesquisa e desenvolvimento) e se produz uma rígida separação e hierarquização vertical de funções entre os departamentos de direção, organização e métodos, gestão, produção e vendas, inclusive com separação espacial de atividades.

Ao contrário, a fortaleza da empresa pós-fordista não se sustenta necessariamente no tamanho, mas na sua capacidade para adaptar-se aos mercados rotativos. Daí contar com maiores possibilidades de incrementar sua eficiência produtiva mediante a subcontratação e o funcionamento sobre a base de redes de pequenas e médias empresas, num ambiente territorial no qual a cooperação e parceria entre as empresas lhes permitam acessar aos serviços avançados de apoio à produção. Em outras palavras, já não se trata de buscar as economias produtivas de escala e de variedade mediante a internalização na própria empresa

dos diversos aspectos substantivos da produção, mas de assegurar o acesso a estes no próprio contexto territorial.

Diferentemente da hierarquização de funções própria da grande empresa fordista, o ótimo de produção pós-fordista busca uma maior vinculação horizontal entre as funções de direção, organização, administração, produção e comercialização, o que é facilitado pela tecnologia informática e, sobretudo, por uma concepção diferente da gestão empresarial, na qual a direção desta se transfere claramente para a oficina, tratando de aproveitar os resultados do trabalho coletivo.

Como já foi assinalado, os principais setores industriais motrizes no modelo fordista, isto é, as áreas vinculadas às indústrias refinadoras de petróleo e petroquímicas, automotivas, militares e de construção naval, dentre outras, vêm acompanhadas de todo um conjunto de serviços que deslocam o padrão de produção e consumo massivos, tais como os serviços financeiros (para facilitar e estender o consumo a prazo, por exemplo), o turismo de massas e a infraestrutura, equipamentos e atividades relacionados com citado modelo, como a construção de autopistas e estradas, habitação e urbanismo, distribuição de gasolina e oficinas de conserto de automóveis.

No cenário pós-fordista, ao contrário, os setores organizadores parecem ser os vinculados à microeletrônica, às novas tecnologias informáticas, às indústrias aeroespaciais e aeronáuticas, assim como os serviços avançados de apoio à empresa e de especialização financeira, dentre outros.

Existem, pois, claras diferenças entre o tipo de infraestrutura que demanda cada um destes modelos de desenvolvimento. Enquanto o fordismo privilegia a construção de autopistas e estradas, a produção de energia elétrica, os grandes complexos residenciais e a infra-estrutura para o turismo de massa, o modelo pós-fordista estimula a criação de infraestrutura de telecomunicações, centros de inovação e desenvolvimento empresarial, institutos tecnológicos setoriais e parques tecnológicos, dentre outros.

Assim, o modelo fordista mostra uma configuração espacial na qual se destacam os pólos e parques industriais, as concentrações urbanas e as economias de aglomeração. Ao contrário, no modelo pós-fordista ganha maior importância a construção de um ambiente ou “atmosfera” de inovação empresarial no território, a fim de garantir a efetiva modernização do tecido produtivo existente.

Assim, a crise do planejamento centralizado a partir do núcleo estatal reflete também a crise do modelo fordista. O planejamento do desenvolvimento econômico deve ser agora descentralizado, participativo, estratégico e negociado entre as instâncias pública e privada.

3. FATORES DECISIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

Normalmente, quando se fala de estratégias de desenvolvimento econômico, com frequência se é levado a pensar em processos vinculados à industrialização, terceirização e urbanização, os quais são assimilados à “modernização”. Deste modo, a estratégia de desenvolvimento, “desde cima”, de caráter concentrador e baseada na grande empresa, passa a ser considerada (a título de uma grande “idéia força”) como a via fundamental para conquistar o objetivo perseguido.

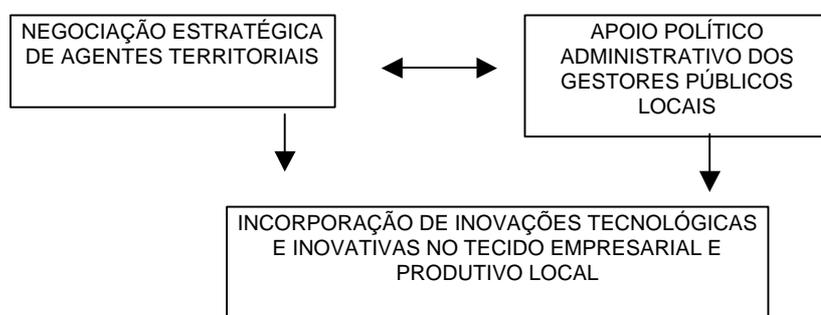
A fortaleza das convicções ideológicas, reiteradas de forma acrítica através das instituições de ensino da economia ou dos principais meios de comunicação, ajuda a explicar a persistência de uma percepção incompleta sobre o desenvolvimento.

Porém, é preciso destacar que a estratégia de desenvolvimento concentrador não é a única existente nem a única possível, já que igualmente têm decisiva importância, sobretudo em termos de emprego e espaço territorial, outras estratégias de desenvolvimento “desde baixo”, de caráter mais difuso e sustentadas por fatores não somente econômicos, mas também sociais, culturais e territoriais.

Geralmente, este tipo de desenvolvimento econômico de corte local ou regional (subnacional), baseado na utilização de recursos endógenos e geralmente levado adiante por pequenas empresas, tem surgido com pouco (ou nenhum) apoio político ou administrativo por parte das instâncias centrais da administração pública. O surgimento de tais iniciativas de desenvolvimento local tem dependido essencialmente dos agentes territoriais, os quais têm articulado diversos esforços em tal sentido (Vázquez Baquero, 1988).

Naturalmente, o apoio político e administrativo que venham a prestar os setores públicos locais e a convicção de que devem desempenhar um papel no fomento econômico territorial são fatores decisivos nestas iniciativas de desenvolvimento local, para as quais é também fundamental a negociação estratégica entre atores sócio-econômicos locais (associações de empresários, entidades financeiras, centros de consultoria para empresa, universidades e institutos de pesquisa e desenvolvimento, dentre outros), com o objetivo de incorporar inovações tecnológicas e organizativas no tecido empresarial e produtivo local (ver gráfico 10).

Gráfico 10
FATORES DECISIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL



Como se sabe, a conquista dos equilíbrios macroeconômicos não garantem por si só o desenvolvimento econômico. Este depende, fundamentalmente, da contínua capacidade para introduzir inovações tecnológicas, gerenciais e organizativas no nível microeconômico da atividade produtiva e do tecido empresarial territoriais. Igualmente, faz-se necessário efetuar uma série de intervenções em nível meso-econômico, âmbito no qual tanto o setor público como os agentes privados empresariais devem ser capazes de abrir espaços de negociação estratégica e construir uma institucionalidade político-administrativa que apoie o desenvolvimento.

O avanço dos processos de descentralização política deve facilitar a identificação e o fomento de iniciativas de caráter produtivo e empresarial, já que precisamente disto dependem a mais ampla difusão do crescimento econômico e a maior geração de emprego produtivo (fatores decisivos para conseguir o objetivo da equidade social), assim como a aquisição de um conhecimento mais cabal sobre as características concretas do meio ambiente territorial.

Em resumo, para impulsionar o desenvolvimento econômico com equidade social e sustentabilidade ambiental é imperativo formular políticas mistas nas quais as medidas encaminhadas para alcançar os principais equilíbrios macroeconômicos sejam acompanhadas de outras que busquem fomentar as potencialidades existentes no território, tarefa na qual tanto os governos regionais como locais devem desempenhar um decisivo papel como animadores e facilitadores da criação de instituições de desenvolvimento produtivo e empresarial.

Naturalmente, isto exige conhecer as novas funções que devem cumprir as administrações públicas territoriais para negociar com os agentes empresariais a construção deste ambiente institucional propício ao fomento produtivo e facilitador do acesso aos serviços de informação, capacitação e financiamento apropriado para as pequenas e médias empresas

e as microempresas territoriais que, como já se viu, constituem a grande maioria no tecido empresarial das sociedades latino-americanas.

Assim, enquanto nas teorias e políticas de desenvolvimento concentrador se assinala que as guias deste são o crescimento quantitativo e a maximização do produto interno bruto, nas estratégias de desenvolvimento econômico local se estima um maior interesse e preocupação pela satisfação das necessidades básicas e o melhoramento do emprego, da renda e da qualidade de vida, assim como pela conservação da base de recursos naturais e do meio ambiente territoriais (ver quadro 6).

Igualmente, ao compará-las com uma estratégia baseada no apoio financeiro e tecnológico externos se destaca a importância do esforço endógeno pela maior articulação do tecido produtivo e empresarial locais, a potencialização dos recursos próprios, o compromisso das entidades financeiras locais e, em resumo, a adaptação de inovações tecnológicas e organizativas na base territorial, assim como o maior controle do processo de desenvolvimento por parte dos atores locais.

Estas posições, longe de configurar um projeto autárquico, apontam basicamente para difundir o desenvolvimento pela via de endogeneizar territorialmente as bases de sustentação do crescimento econômico e do emprego produtivo. Supõem também uma resposta radical às teses sobre a difusão do crescimento econômico a partir das grandes empresas e aglomerações urbanas. O tipo de crescimento predominantemente capitalista, concentrador, excludente e baseado na grande empresa aprofundou a heterogeneidade social, territorial e empresarial; assim, tornou-se inevitável uma intervenção negociada dos diversos atores sociais subordinados em favor de uma proposta de desenvolvimento que, ainda convivendo com a anterior, busque garantir espaços de coesão social e subsistência digna para a maioria da população.

Quadro 6
DIFERENÇAS ENTRE OS ENFOQUES DO DESENVOLVIMENTO

ENFOQUE CONVENCIONAL (desde cima)	ENFOQUE ALTERNATIVO (desde baixo)
<ul style="list-style-type: none"> • Crescimento quantitativo como guia: (maximização da taxa de crescimento do produto interno bruto) • Estratégia baseada no apoio externo: (investimentos estrangeiros, ajuda exterior) 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior preocupação para: <ul style="list-style-type: none"> → melhorar a distribuição da renda; → assegurar a sustentabilidade ambiental; → elevar a qualidade de vida; melhorar as relações trabalhistas; → satisfazer as necessidades básicas da população. • Potencialização dos recursos próprios: <ul style="list-style-type: none"> → Articulação do tecido produtivo territorial; → maior vinculação do tecido empresarial local, → mais controle do processo de

<ul style="list-style-type: none"> • Tese do “transbordamento” ou difusão do crescimento a partir dos núcleos centrais: (tese da “locomotiva”: os países centrais arrastam os países em desenvolvimento) 	<p>desenvolvimento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estímulo de iniciativas de desenvolvimento local
---	--

4. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

Nas estratégias de desenvolvimento econômico local o espaço territorial é concebido como agente de transformação social e não como um mero espaço funcional. Nesta perspectiva o desenvolvimento local, o território socialmente organizado e suas características culturais e históricas são aspectos muito importantes.

Igualmente, a sociedade local não se ajusta de forma passiva aos grandes processos de transformação em curso, mas desenvolve iniciativas próprias, a partir de suas particularidades territoriais nos planos econômico, político, social e cultural.

Reitera-se então que, em nível territorial, existe um potencial de recursos (humanos, institucionais, econômicos e culturais), que supõe um potencial de desenvolvimento endógeno. Para identificar esta potencialidade de desenvolvimento deve-se dispor de informação suficiente sobre os aspectos mais substantivos do tecido empresarial, tais como o censo de estabelecimentos ou unidades produtivas; sua localização territorial; suas cadeias produtivas; o mercado de trabalho local; a articulação entre o sistema educativo e de capacitação da força de trabalho e os problemas e necessidades locais; as instituições de capacitação empresarial e tecnológica; o sistema de pesquisa e desenvolvimento; o inventário dos recursos naturais e ambientais; a estrutura social e política; a tradição cultural local; e as organizações representativas de empresários e trabalhadores, para citar alguns desses aspectos.

Os poderes públicos locais e os agentes empresariais privados devem negociar a institucionalidade mais adequada para facilitar a recopilación sistemática desta informação ou para promover a criação dos espaços de intervenção público-privada definidos nestes âmbitos. Uma municipalidade que não empreenda estas atividades fica condenada a distribuir as escassas transferências sociais recebidas do nível central, em lugar de situar-se como agente animador de desenvolvimento econômico local na esfera da produção e da geração de emprego e renda.

A existência de capacidade empresarial inovadora em nível local é, talvez, o elemento mais decisivo para liderar o processo de desenvolvimento e mobilizar os recursos disponíveis. A frequente carência deste componente decisivo para o desenvolvimento obriga a abordar sua “construção social”. Daí a transcendência de estimular as atitudes criativas e inovadoras desde a base do sistema escolar. Isto pode justificar igualmente uma intervenção do governo local na gestão empresarial direta onde exista escassez de empresários inovadores, enquanto se desenvolve no território o citado processo de construção social para superar essa carência no futuro.

Como se pode ver, na busca do desenvolvimento econômico local não há receitas nem dogmas. Cabe, ainda, destacar que não será o desmantelamento do Estado que levará ao desenvolvimento, mas a definição de uma nova agenda de atuações negociadas com o setor empresarial e o conjunto da sociedade civil territorial (trabalhadores, entidades financeiras, centros de consultoria e investigação científica, organizações não-governamentais de desenvolvimento, dentre outros), na qual o planejamento do desenvolvimento se visualiza como uma tarefa coletiva de interesse comum para elevar o nível de vida de toda a população. Pode-se dizer, como destaca Vázquez Barquero (1988), que o desenvolvimento econômico local é um processo de desenvolvimento econômico e mudança estrutural que conduz a um melhor nível de vida da população local e onde podem distinguir-se três dimensões principais:

- i. Econômica: os empresários locais usam sua capacidade para organizar os fatores produtivos endógenos com níveis de produtividade suficientes capazes de competir nos mercados;
- ii. Sócio-cultural: os valores e instituições locais permitem impulsionar ou apoiar o próprio processo de desenvolvimento;
- iii. Político-administrativo: as políticas territoriais facilitam ou estimulam a criação de um “ambiente inovador” favorável ao desenvolvimento endógeno.

Na definição de uma estratégia de desenvolvimento econômico local podem-se destacar, igualmente, alguns aspectos e linhas de política fundamentais:

- i. a articulação produtiva do tecido empresarial e as diferentes atividades rural-urbanas, agroindustriais e de serviços no território;
- ii. o compromisso com a geração de emprego produtivo e o funcionamento do mercado de trabalho local;
- iii. o conhecimento das tecnologias que melhor se adequem à dotação de recursos e potencialidades territoriais, e a atenção às inovações tecnológicas e organizativas apropriadas aos níveis produtivo e empresarial locais;
- iv. a participação dos trabalhadores locais na redefinição da organização produtiva;
- v. a adaptação do sistema educativo e de capacitação profissional à problemática produtiva e social territorial;
- vi. a existência de políticas específicas de apoio à pequena, média e microempresa, assim como orientadas para modernizar o setor de auto-subsistência e a economia informal;
- vii. o acesso aos serviços avançados de apoio à produção (informação, capacitação empresarial e tecnológica, financiamento da pequena e média empresa e microempresa).

Algumas destas linhas de política devem ser negociadas entre as diversas instâncias públicas territoriais, a fim de esboçar as atuações de forma coerente. Assim, por exemplo, pode ser preciso reorientar as políticas de equidade interterritorial formuladas pela administração central (sobre infraestrutura básica, equipamentos sociais e outras), para que respondam à lógica de fomento produtivo e empresarial em cada território do Estado.

Daí a transferência de competências reais e parcelas de poder que permeia a descentralização político-territorial constituir um requisito básico para dotar os territórios do máximo de autonomia e liberdade na aplicação deste tipo de estratégia de desenvolvimento local.

Deste modo, se possibilita o incremento da coesão e capacidade do funcionamento autônomo da economia e da sociedade locais, tornando-as menos vulneráveis e subordinadas. O resultado disso, longe de debilitar o Estado, fortalece-o notavelmente ao reforçar sua própria base social e econômica.

5. A HETEROGENEIDADE DA ACUMULAÇÃO DE CAPITAL EM ESCALA MUNDIAL E A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

Como foi visto, ao analisar o desenvolvimento econômico, não basta referir-se unicamente aos segmentos mais desenvolvidos do capital produtivo ou financeiro em nível mundial. Junto ao modelo de desenvolvimento concentrador e polarizado, baseado na grande empresa e na economia de escala, com fortes impactos ambientais desfavoráveis, existem outras estratégias de desenvolvimento endógeno, nas quais o território e os fatores sociais, culturais, ambientais e históricos desempenham um importante papel.

De fato, no cenário atual de globalização e abertura externa das economias, a acumulação mundial de capital se apresenta como um mosaico heterogêneo de diversos circuitos de obtenção de excedentes, dentre os quais o núcleo globalizado possui o maior dinamismo, mas cuja referência não esgota nem explica o funcionamento da totalidade.

Em outras palavras, como se procura ilustrar no gráfico 11, a acumulação de capital em escala mundial apresenta um alto grau de heterogeneidade, já que apesar de o encadeamento de algumas atividades dos respectivos países com o núcleo globalizado transnacional ser forte, existem também outros segmentos ou circuitos de obtenção de excedentes econômicos cuja vinculação com o citado núcleo globalizado é limitada, muito reduzida ou nula e possuem uma lógica de funcionamento distinta, como é o caso da economia campesina, as microempresas de subsistência, o setor informal ou as pequenas empresas que produzem para mercados locais ou regionais.

É, portanto, um erro supor que a lógica geral de funcionamento dos grandes grupos transnacionais explica a totalidade. A hegemonia das frações globalizadas do capital é uma coisa, mas outra bem distinta é a forma em que opera o conjunto do heterogêneo mundo real. Daí a necessidade de adotar uma estratégia de desenvolvimento que considere esta complexidade no processo de acumulação de capital e estimule decididamente os processos de difusão de inovações tecnológicas e empresariais nos âmbitos local e regional.

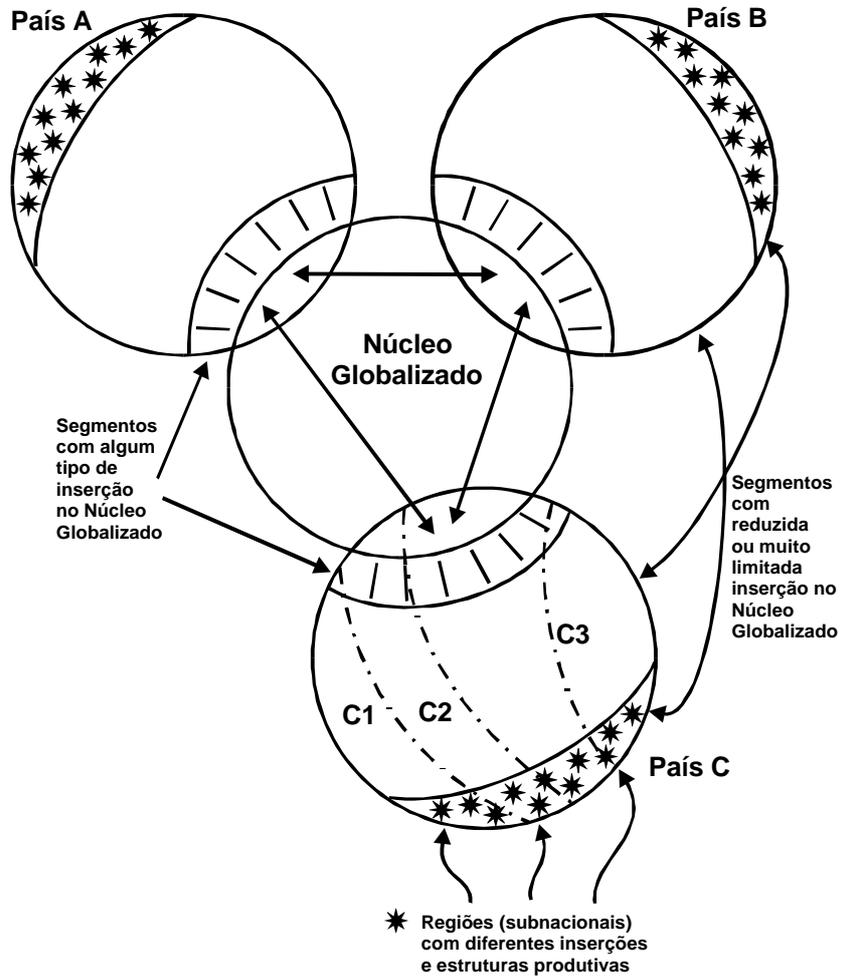
Deste modo, tal como se resume na quadro 7, frente ao modelo de crescimento polarizado, hierarquizado e concentrador se destaca a necessidade do desenvolvimento territorialmente mais equilibrado, que impulse a descentralização e potencialize as comunidades locais e regionais, a fim de que estas assumam um papel decisivo em prol do fomento produtivo.

Igualmente, em resposta a um controle social nas mãos das classes que dominam o sistema funcional da economia, surge a necessidade de um controle democrático exercido pelas comunidades locais e regionais e, em síntese, pela sociedade civil.

Ao formular políticas públicas, não se trata, pois, de insistir somente em intervenções de tipo meramente compensatório ou assistencial em áreas atrasadas ou depauperadas, nem tampouco de melhorar a “focalização” nos grupos mais desfavorecidos para assegurar que as políticas redistributivas efetivamente os beneficiem. A finalidade é, sobretudo, promover iniciativas de desenvolvimento local endógeno e de geração de emprego produtivo para enfrentar os problemas da pobreza e da marginalização de forma mais precisa, sustentável e consistente.

Para tanto é indispensável que os governos públicos territoriais (locais e regionais) atuem como catalizadores e animadores da criação desse “ambiente inovador” institucional, social, econômico, político e cultural que impulse o desenvolvimento do potencial empresarial e produtivo existente no território.

Gráfico 11
A HETEROGENEIDADE DA ACUMULAÇÃO
A ESCALA MUNDIAL DO CAPITAL



Quadro 7
DESENVOLVIMENTO CONCENTRADOR
E DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO CONCENTRADOR CONVENCIONAL	ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DIFUSO
<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento polarizado • Crescimento hierarquizado e centralizado • Controle social exercido por classes que dominam o sistema funcional da economia • Intervenções e políticas principalmente compensatórias ou assistenciais em áreas atrasadas ou depauperadas. • Instrumentos e intervenções setoriais de fomento econômico <ul style="list-style-type: none"> - pólos de crescimento; - polígonos industriais, - zonas francas 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento territorialmente mais equilibrado • Descentralização e potencialização de comunidades locais e regionais • Controle democrático exercido por comunidades locais, regionais e nacionais • Iniciativas de desenvolvimento local e geração de emprego produtivo para enfrentar a pobreza e a marginalização • O objetivo é criar um “ambiente” institucional, econômico, social, político e cultural que impulse o desenvolvimento do potencial local <ul style="list-style-type: none"> - difusão de inovações; - organização da base empresarial; - infraestrutura; - serviços reais e financeiros; - capacitação, - informação.

III. ESPAÇO, TERRITÓRIO E INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

1. A DIFERENÇA ENTRE “ESPAÇO” E “TERRITÓRIO”

As novas tecnologias da informação e da comunicação estão transformando substancialmente a economia e a sociedade contemporâneas. Contudo, elas não constituem mais que um dos elementos principais da profunda reestruturação tecnológica, organizativa, social e institucional a que se assiste a partir da fase recessiva da anterior “onda larga” da acumulação capitalista. Assim, todos os processos produtivos, as formas de organização do trabalho e de gestão empresarial e os modos de regulação dos processos sócio-econômicos estão sendo submetidos a mudanças radicais de conteúdo e enfoque.

Em tais circunstâncias, pouco adianta pensar unicamente no “espaço”, isto é, em termos de distância ou custos de produção, já que o essencial é ver a maneira de introduzir inovações tecnológicas, sociais e organizativas nos bastidores produtivo e empresarial para o qual é preciso definir as novas formas de atuação da administração pública em seus distintos níveis territoriais, a fim de estimular o fomento produtivo e a negociação estratégica entre atores para o fomento do desenvolvimento econômico e social.

Neste sentido, é imprescindível raciocinar em termos de “territórios socialmente organizados”, concebidos de acordo com suas capacidades para materializar tais informações e gerar relações sinérgicas positivas entre os responsáveis pelas atividades de produção, isto é, o tecido empresarial em seu conjunto.

O conceito de “espaço” como suporte geográfico no qual se desenvolvem as atividades sócio-econômicas comumente traz a idéia de homogeneidade e as preocupações fundamentais a ele relacionadas se referem à distância, custos de transporte, à aglomeração de atividades ou à polarização do crescimento. Não obstante, na perspectiva do desenvolvimento econômico local e regional, o interesse se centra em um conceito diferente, o de “território”, que compreende a heterogeneidade e complexidade do mundo real, suas características ambientais específicas, os atores sociais e sua mobilização em torno de diversas estratégias e projetos, assim como a existência de recursos estratégicos para o desenvolvimento produtivo e empresarial e o respectivo acesso. Em síntese, face ao conceito de “espaço”, como contexto geográfico dado, interessa ressaltar o “território” como ator do desenvolvimento.

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

Ao fazer referência a um território incluem-se, naturalmente, tanto os gestores públicos locais e regionais como os atores privados empresariais e a sociedade civil em seu conjunto. O desenvolvimento produtivo não é um processo que dependa somente das diretrizes e intervenções do Estado, nem tampouco é o resultado exclusivo das atividades empresariais privadas: o desenvolvimento depende da forma como o conjunto da comunidade organiza a produção social. De fato, a conquista da eficiência produtiva e a competitividade das empresas privadas é função “sistêmica” de todo um conjunto de atividades que envolve a sociedade, como a educação e a capacitação de recursos humanos, a saúde, a higiene e a habitação, a adequada resolução de conflitos no sistema judicial e, sobretudo, as medidas dirigidas para garantir a disponibilidade de recursos estratégicos ou serviços avançados de apoio à produção na tríplice frente da informação, capacitação e acesso a financiamento.

Daí a importância da intervenção dos poderes públicos territoriais como “animadores” na construção desse “ambiente” de serviços que, de forma sistêmica, facilite ou torne possível o desenvolvimento produtivo e empresarial. Isso quer dizer que o Estado e as administrações públicas territoriais devem intervir decisivamente no planejamento do desenvolvimento econômico, embora os conteúdos, instrumentos, atores e enfoques desses processos de planejamento sejam, sem dúvida, diferentes. No momento atual, tal intervenção deve ser estratégica, participativa e essencialmente encaminhada para criar os necessários espaços de negociação entre os diferentes atores sociais em prol de uma meta comum, que é conseguir o desenvolvimento sócio-econômico territorialmente equilibrado e ambientalmente sustentável.

2. PRINCIPAIS MUDANÇAS NO REGIME DE PRODUÇÃO PÓS-FORDISTA

Como se sabe, as principais mudanças apresentadas pelos atuais regimes de produção se relacionam com a passagem desde as formas estandarizadas próprias da produção de massa e baseada em economia de escala até a busca de economias de escala ou variedades. O paradigma da “produção flexível ou pós-fordista” destaca, pois, o interesse na produção diversificada e de qualidade de acordo com os diferentes segmentos (ou nichos) de mercado identificados numa demanda também segmentada e em constante evolução.

Entretanto, a heterogeneidade não é patrimônio só da demanda; a mundialização da economia e a incessante introdução de inovações tecnológicas e organizativas nos planos produtivo e empresarial também se traduzem em importantes modificações pelo lado da oferta, tais como a reorganização da produção, as relações trabalhistas e o mercado de trabalho, a engenharia financeira ou o nível de qualificação da força de trabalho, dentre outros aspectos.

Igualmente, mais além do fatalismo que normalmente suscita o estudo do comportamento dos grandes grupos empresariais financeiros, deve-se insistir em que a lógica geral das frações mais poderosas da acumulação capitalista, apesar de ser efetivamente hegemônica, não explica o funcionamento dos demais segmentos do capital, isto é, da pequena e média empresa nos mercados locais ou regionais, da microempresa, do setor informal ou da economia campesina, todas elas são formas de obtenção de excedentes com ampla presença nas sociedades da América Latina e do Caribe e do mundo desenvolvido em geral.

Existe, portanto, um âmbito de atuação possível nos diversos níveis territoriais, já que, não obstante a sua hegemonia, as frações mais poderosas do capital produtivo e financeiro em nível mundial apenas condicionam, mas não eliminam as distintas práticas e políticas viáveis de desenvolvimento local ou regional.

As maiores exigências competitivas que impõe o atual contexto de globalização econômica e a subjacente reestruturação tecnológica e organizativa obrigam a empresa e os poderes públicos territoriais a estreitar cada vez mais os vínculos entre suas organizações e linhas de ação e seu ambiente, já que devem ser capazes de responder a todas estas variações mediante uma adequada reorganização de suas estruturas produtivas.

Neste sentido, o objetivo verdadeiramente estratégico é criar redes territoriais de serviços avançados de informação, capacitação e financiamento que facilitem às empresas locais ou regionais a aquisição de uma adequada “flexibilidade produtiva”; esta, por sua vez, não pode reduzir-se à adoção de medidas que conduzam a precarização do emprego, a contenção dos salários ou a exploração e esgotamento de recursos naturais não-renováveis, mas deve contemplar o conjunto de atividades vinculadas à geração de valor agregado por parte das empresas, a partir da gestão tecnológica e financeira até a comercialização e o serviço pós-venda, todas susceptíveis de inovação para adaptar-se mais facilmente às frequentes condições da demanda.

A construção deste “ambiente inovador” territorial que possibilite ao tecido empresarial o acesso aos serviços avançados de apoio à produção, o trabalho em rede, a cooperação entre empresas do mesmo território ou a vinculação entre entidades produtivas e prestadoras de serviços, tanto privadas como públicas, é o objetivo essencial do novo paradigma pós-fordista

ou flexível. Neste marco o recurso estratégico fundamental é o maior conhecimento, derivado de uma melhor qualificação do capital humano. Assim, o trabalho em rede prevalece sobre o trabalho em cadeia e a anterior configuração centralista e hierárquica do modelo fordista, já que agora o importante é construir toda uma “arquitetura interativa” e de interlocução entre atividades internas da empresa e as economias externas a ela, mas disponíveis no ambiente territorial.

Deste modo, as linhas básicas do regime de acumulação fordista, isto é, o trabalho em cadeia, a produção em série, a uniformidade e repetição, a especialização e as economias de escala, no modelo pós-fordista são substituídos tendencialmente pela maior flexibilidade e complexidade produtivas, pela busca de economias de diversidade, controle de qualidade, maior sensibilidade aos impactos ambientais do processo econômico, mais estreita integração entre as diferentes fases do processo econômico, desde a produção até o consumo, e a permanente tensão gerada pela intensificação da disputa competitiva nos mercados que se convertem nos principais referenciais da organização empresarial.

Como foi destacado, o conceito de “flexibilidade produtiva” implica em mudanças na qualificação e polivalência dos fatores produtivos com vistas em incrementar a capacidade de adaptação às novas linhas de produção e organização empresarial. Em outras palavras, isto significa adquirir maior capacidade para reorganizar por completo os diferentes enlaces da “cadeia de valor” (Porter, 1991). Este tipo de flexibilidade dinâmica ou “ofensiva” (Leborgne e Lipietz, 1994) é muito diferente da flexibilidade estática ou “defensiva”, cuja estratégia se limita a eliminar a capacidade produtiva excedente ou despedir mão-de-obra, e junto a isto solicitar do erário público recursos financeiros adicionais para implementar planos que viabilizem suas operações.

Por outro lado, incrementar os intercâmbios dentro da organização produtiva supõe admitir um aumento da complexidade das interações ou interlocução que existe entre as empresas e seu ambiente territorial, o qual deve adaptar-se continuamente às constantes mudanças. Isto introduz um nível de dificuldade superior ao do velho esquema hierárquico do modelo fordista e da especialização da produção em série, cuja complexidade organizativa é menor.

Tal complexidade comporta também a integração tecnológica e informática das diversas funções da empresa (concepção ou formulação do produto, fabricação, comercialização, serviço pós-venda), as quais não podem agora basear-se na simples hierarquização de tarefas. Pelo contrário, a rede informática que torna possível todas estas interconexões deve assegurar em uma mesma unidade de tempo real, a retroalimentação das diferentes funções da produção em um sentido amplo; isto significa, por exemplo, proporcionar às atividades de formatação e fabricação de produtos a informação instantânea sobre a venda destes no mercado. Daí a importância da qualidade das relações entre serviços e funções empresariais.

Todas estas novas circunstâncias que mudam de forma radical as formas de produzir, organizar, gerir ou gerenciar as atividades empresariais trazem consigo, naturalmente, maiores graus de incerteza e, além disso, uma ameaça permanente de “falta de liquidez” (Grefe, 1990, pp. 84-85) dada a maior dificuldade para amortizar os consideráveis custos que implica trabalhar com padrões permanentes de qualidade e variedade, o que acelera a obsolescência de produtos, equipamentos, “design” e qualificação de mão-de-obra.

Apesar de a integração tecnológica e informática das diferentes funções da empresa poder ajudar decisivamente todo este processo de readaptações produtivas e de gestão empresarial, igualmente as empresas devem enfrentar o risco de “falta de liquidez” e adotar critérios eficientes para minimizá-los, o qual ressalta mais uma vez a importância de contar com um “ambiente inovador” em nível territorial que facilite a cooperação ou associação empresarial em aspectos estratégicos, tais como apropriada formatação dos sistemas locais de difusão e adaptação de tecnologia ou de pesquisa e desenvolvimento.

Finalmente, dado que a amortização de custos fixos baseada em prolongadas séries de produção já não corresponde às formas ótimas de organização produtiva, as economias de escala perdem sua anterior importância e se debilita, inclusive, a distinção entre custos fixos e

variáveis. Assim, as empresas se vêm obrigadas a buscar outras modalidades de funcionamento que, além de serem sustentáveis a partir do ponto de vista ambiental, lhes permitam amortizar seus custos fixos o mais rapidamente possível; isto implica esforçar-se em dar o maior número de uso aos equipamentos e tecnologias instalados, o que conduz a enfatizar as economias de variedade, isto é, a produção diversificada a partir de tais equipamentos e tecnologias. Esta busca de economias de variedade exige das empresas revisar o conteúdo de suas estratégias de inovação, ao mesmo tempo em que coloca para os atores territoriais a necessidade de facilitar a citada introdução de inovações produtivas e gerenciais.

3. AS ESTRATÉGIAS DE INOVAÇÃO DAS EMPRESAS E O ACESSO AOS SERVIÇOS AVANÇADOS DA PRODUÇÃO

Normalmente, nos posicionamentos da ciência econômica e da gestão empresarial convencionais o progresso tecnológico tem sido considerado como um dado exógeno. Entretanto, como foi dito, a importância e rapidez das inovações e modificações tecnológicas e organizativas obriga as empresas a redefinir os investimentos efetuados, às vezes, inclusive, antes de terminar de amortizá-los. Da mesma forma, a análise econômica deve incorporar plenamente a avaliação dos impactos ambientais, assim como a mudança tecnológica, sócio-institucional e territorial em relação ao desenvolvimento produtivo e empresarial, abandonando as excessivas simplificações próprias do enfoque macroeconômico predominante.

Deste modo, uma atitude cautelosa por parte dos empresários, pode levá-los a adotar trajetórias tecnológicas de caráter genérico, que admitam possíveis bifurcações ou sua utilização em diferentes processos produtivos. Contudo, os empresários inovadores podem dar um passo mais além e tentar produzir eles mesmos as tecnologias específicas que necessitem, quer dizer, criar suas próprias trajetórias tecnológicas com vistas em endogeneizar o progresso técnico, para o qual também podem aproveitar seu maior conhecimento do meio local.

As pequenas e médias empresas (PME) só podem optar por esta via, a qual envolve mais riscos, quando no "ambiente territorial" se dão as condições apropriadas de acesso aos serviços avançados de apoio à produção. Em outras palavras, a ação negociada entre atores públicos e privados nesse nível intermediário (o mesoeconômico) do ambiente territorial é básica para difusão do desenvolvimento produtivo e empresarial.

A transformação de recursos genéricos em recursos específicos é, portanto, o objetivo principal de uma estratégia que trate de endogeneizar o progresso técnico. Em sociedades como as da América Latina e do Caribe, cujas empresas são predominantemente de pequena dimensão, parece evidente que a maioria delas não pode assumir individualmente tal transformação. Para tanto deve recorrer à cooperação entre empresas ou à aquisição desses serviços avançados no ambiente territorial expressamente organizado para provê-los. Não é realista supor que as PME ou as microempresas estejam em condições de adquirir tais serviços tecnológicos no mercado, o que somente a grande empresa pode fazer. Daí, para impulsionar o desenvolvimento produtivo é absolutamente necessário identificar as tarefas concretas que deve empreender a negociação estratégica dos atores públicos e privados para a criação da adequada "atmosfera industrial" marshaliana.

Admitindo-se que a produção se compõe de transações, as quais podem efetuar-se tanto no mercado como dentro da empresa, é evidente que as distintas opções produtivas envolvem diferentes "custos de transação" (North, 1993, Williamson, 1989) que, em sentido restrito, não são unicamente os custos de produção, já que incluem também o tempo e os recursos empregados na preparação das transações prévias no início da atividade produtiva (busca de ativos e sócios, negociação de contratos, entre outros) e os gastos necessários para assegurar a execução correta das transações, (por exemplo, recursos para ajuizamentos).

Como já foi dito, a estratégia empresarial deve determinar, sobre a base dos custos relativos à transação, as atividades que são assumidas dentro da empresa e as que se buscam fora dela, seja mediante subcontratação de tais serviços com outras empresas ou sua aquisição nas proximidades territoriais. No caso das empresas que não podem produzir por si

mesmas esses recursos estratégicos nem tão pouco adquirir-los no mercado, surge um "espaço intermediário" entre ambos que pode ser suprido mediante a cooperação ou associação empresarial (Grefe,1990).

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

As PME e as microempresas não podem gerar estes serviços avançados dentro de suas reduzidas estruturas organizativas nem tampouco adquiri-los no mercado. Assim, a responsabilidade de construir negociadamente com as instituições encarregadas de proporcionar tais recursos estratégicos ao tecido empresarial e produtivo territorial, recai, em sua maior parte, sobre os gestores públicos e os empresários privados.

Em resumo, o acesso aos citados recursos estratégicos poderia ser conseguido de várias maneiras: i) em associação com as grandes empresas orientadas para o mercado mundial; ii) em associação com outras PME ou microempresas; iii) mediante uma negociação entre atores públicos e privados para criar o "ambiente" competitivo que assegure o acesso a esses serviços avançados de apoio à produção.

A primeira destas vias pode apresentar algumas limitações e dificuldades derivadas da lógica de funcionamento predominantemente na grande empresa vinculada ao mercado mundial, a qual não tem motivo para assumir a difusão do desenvolvimento em nível local; as PME ou microempresas, por sua vez, costumam ter reduzida capacidade de negociação frente aos grandes grupos e, por conseguinte, suas possibilidades de incrementar a difusão dos impactos favoráveis das subcontratações recebidas das grandes empresas são limitadas.

No caso das outras duas vias, associação entre as PMEs e negociação entre agentes públicos e privados, ressalta a necessidade de construir esse "ambiente" que garanta o acesso aos recursos estratégicos assinalados. Neste sentido, cabe aos poderes públicos territoriais papel fundamental como animadores e arquitetos da negociação estratégica entre os atores sociais, o que dá sentido a uma das principais tarefas do planejamento econômico e social na atualidade. Em outras palavras, o incremento das exigências de competitividade obriga a formular políticas industriais, tecnológicas e de fomento produtivo e empresarial de caráter descentralizado ou territorial.

Como se pode ver, a ação dos poderes públicos para impulsionar as iniciativas locais em favor do desenvolvimento não consiste em colocar empresas sob sua tutela, nem em produzir diretamente (embora em certas ocasiões intervenções deste tipo sejam necessárias devido a falta de iniciativas inovadoras por parte do empresariado local), nem em "salvar" com financiamento grupos empresariais falimentares. Pelo contrário, sua tarefa é ajudar a construir mercados de serviços empresariais e tecnológicos estratégicos para a produção, a fim de que as empresas tenham acesso a eles no seu ambiente, animar a demanda de tais serviços por parte das PME e das microempresas; e prevenir os possíveis obstáculos que tais empresas possam enfrentar e que lhes seria difícil vencer isoladamente.

É assim que se constrói o desenvolvimento, a partir do fortalecimento do território, isto é, da mobilização produtiva e empresarial da própria sociedade local em torno de um projeto de desenvolvimento territorial sustentável e equitativo.

4. ELEMENTOS BÁSICOS DAS INICIATIVAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO

A primeira condição para o êxito das iniciativas locais em favor do desenvolvimento é a coordenação dos diversos agentes que atuam no território. Normalmente, são os poderes públicos locais, na sua condição de garantidores da coesão territorial, que assumem e promovem estas iniciativas. Outro dos pilares básicos das iniciativas locais de desenvolvimento é a participação ativa de tais agentes territoriais.

Também se deve assegurar o acesso aos serviços estratégicos para a incorporação de inovações tecnológicas e empresariais no tecido produtivo territorial, o que exige igualmente animar a demanda de tais serviços avançados de apoio à produção por parte da PME e das microempresas existentes no território, já que, em grande parte delas, não existe uma convicção plena sobre a necessidade de incorporar a seus custos de produção estes ativos inacessíveis como componentes fundamentais.

A forma concreta desta política de animação por parte dos poderes locais não responde a um modelo único, como demonstra a diversidade de instrumentos utilizados em diferentes experiências, como "incubadoras de empresas", parques tecnológicos e institutos tecnológicos setoriais. A escolha deve guiar-se, definitivamente, pelas características próprias de cada território, já que algumas fórmulas institucionais de interlocução resultam mais apropriadas para uns que para outros.

A criação de "incubadoras de empresas" satisfaz a necessidade de multiplicar as iniciativas empresariais e impulsionar a transformação produtiva territorial. Para tanto se inicia pelo atendimento dos problemas colocados no seu transcurso a partir da simples idéia de negócios até um projeto empresarial, incluído o estudo de sua viabilidade econômica, financeira e ambiental.

Este tipo de ajuda à criação de novas empresas e empresários pode ser prestado de diversas maneiras. Uma delas é concentrar serviços elementares (administrativos e contábeis, telecomunicações, formação básica de gestão empresarial) em um local cedido pelo próprio município, pela câmara de comércio local ou associação de empresários, a fim de oferecer-lhes a um custo razoável os novos projetos empresariais, inclusive com o mesmo endereço da "incubadora", até que se converta em uma nova empresa e possa "abandoná-la" para inserir-se no mercado. Igualmente, nestas "incubadoras de empresas" podem realizar-se encontros setoriais entre os novos empresários e os que se encontram em fases mais avançadas de seus negócios.

Dentre estas iniciativas destinadas a promover a gestação de novos empresários, uma mais modesta são as denominadas "balcões de gestão". Trata-se de entidades que prestam serviços de consulta aberta aos interessados em realizar projetos empresariais, oferecendo essencialmente serviços de informação e assessoramento, em geral não acompanhados dos serviços elementares que proporcionam as "incubadoras empresariais".

Os parques tecnológicos têm como precedente os "pólos de crescimento" do período desenvolvimentista anterior. Enquanto o propósito destes últimos se limitava a atrair tecnologias já existentes, o objetivo dos parques tecnológicos é criar, produzir, adaptar ou difundir novas tecnologias, mediante a multiplicação do intercâmbio de recursos inacessíveis entre empresas e centros de inovação e pesquisa e desenvolvimento, concentrados geograficamente em um entorno territorial estratégico.

O êxito dos parques tecnológicos depende, pois, do grau de compromisso dos diversos atores territoriais que oferecem conhecimento tecnológico e criatividade empresarial, assim como da densidade de seus intercâmbios de recursos inacessíveis estratégicos. O importante é que exista a capacidade de gerar e adaptar novas tecnologias, aplicáveis especificamente ao perfil de especialização produtiva atual e potencial do território em questão, e que todo esse potencial criativo seja parte da interlocução com o conjunto de empresas a ele pertencentes.

Porém, para a PME e a microempresa tanto as "incubadoras" como os parques tecnológicos tem algumas insuficiências, já que a partir de certo ponto, os serviços de que precisam as empresas desta categoria já não são genéricos, pois é necessário oferecer respostas técnicas especializadas de acordo com os setores de atividade concretos que lhes competem.

Estes serviços técnicos pormenorizados não são previstos pelas "incubadoras de empresas" e, em geral, não são encontrados nos parques tecnológicos. Daí que, em determinadas experiências, tenha-se recorrido à criação de institutos tecnológicos setoriais, nos quais se busca concentrar os esforços para conhecer e difundir as tecnologias específicas

correspondentes aos produtos regionais ou locais, facilitar informação sobre os mercados de tais produtos e prever seu comportamento, formar mão-de-obra especializada, atender as exigências de certificação e homologação e, em resumo, dispor de um conhecimento exaustivo sobre os setores concretos do perfil produtivo territorial e suas potencialidades.

5. AS INICIATIVAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO

As iniciativas locais de desenvolvimento acontecem, naturalmente, em diversos âmbitos, tanto rurais quanto urbanos. Embora estas iniciativas difiram notavelmente segundo o seu contexto, a lógica a que respondem é essencialmente idêntica, isto é, buscar a mobilização territorial a partir da prática de iniciativas empresariais produtivas.

No que se refere ao desenvolvimento rural, convém insistir que este não pode contemplar unicamente as atividades agrárias, já que nesse meio é possível promover outras iniciativas, tais como as vinculadas ao aproveitamento industrial de produtos primários, o artesanato, a proteção do meio-ambiente, o turismo rural, ecológico e de aventura, o agroturismo, a proteção do patrimônio cultural e paisagístico e desenvolvimento dos serviços. Em outras palavras, também o desenvolvimento rural supõe a criação de novas empresas e atividades relacionadas ou não com a agricultura, assim como de um "ambiente inovador", apropriado para assegurar o acesso aos serviços avançados de apoio à produção e fomento da cultura inovadora em nível local.

Por outro lado, no meio urbano, os poderes locais exercitam paralelamente iniciativas destinadas a lutar contra a pobreza e desemprego e em favor do meio ambiente. Nestes casos, a política de animação de projetos locais de desenvolvimento se enriquece com as políticas formuladas para responder a estas exigências sociais, trabalhistas e ambientais, já que as políticas que buscam satisfazer necessidades fundamentais (por exemplo, a reocupação de casas em bairros pauperizados ou a distribuição de produtos básicos em zonas isoladas), assim como as políticas que se ocupam da reinserção dos trabalhadores mediante o melhoramento de sua qualificação profissional, ou aquelas que estimulam a reciclagem de resíduos ou materiais recuperáveis, são todas relevantes para o desenvolvimento e, como tais, constituem iniciativas locais a seu favor.

Finalmente, deve-se assinalar que o fato de que os poderes públicos locais ampliem sua ação em todos estes âmbitos não significa que ao Estado central já não lhe corresponda um papel decisivo nas iniciativas locais de desenvolvimento. A descentralização, longe de desobrigar o Estado de suas responsabilidades, geralmente as põe ainda mais evidentes.

Estas responsabilidades do Estado são fundamentais no tocante, dentre outros, aos sistemas de ciência e tecnologia, educação e capacitação, sensibilização no que respeita ao desenvolvimento sustentável e ações em seu favor, serviços de informação e base de dados de interesses empresariais, levantamento de mercados externos, infraestrutura básica de energia, abastecimento de água, transporte e telecomunicações, e acesso a fontes apropriadas de crédito e capital de risco para a PME e a microempresa.

Como se pode ver, existe todo um conjunto de atividades de ordenamento do território, assim como uma visão produtiva do meio ambiente e de adequação das condições do "ambiente" territorial que são responsabilidade do Estado central. Estas atividades não deveriam ser contempladas com um enfoque exclusivamente centralista, mas com uma sensibilidade máxima no que diz respeito às atividades promovidas a partir do território, já que só assim será possível avançar para uma mais ampla difusão do crescimento econômico e emprego.

Neste sentido, parece oportuno indagar algo mais sobre os diferentes tipos de iniciativas locais de desenvolvimento, em particular das orientadas para três aspectos decisivos: o acesso à informação tecnológica, a capacitação dos recursos humanos e o financiamento da PME e da microempresa.

6. TIPOLOGIA DAS INICIATIVAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO⁵

a) Iniciativas locais em matéria de desenvolvimento tecnológico

Os esforços dedicados a formular e manter os sistemas de ciência e tecnologia (C&T) e de pesquisa aplicada para o desenvolvimento (P+D) exigem volumosos recursos, o que justifica sua concentração com o objetivo de atingir a suficiente “massa crítica” de capital humano nestes campos do conhecimento científico, básico e aplicado.

Neste caso, o setor público, ao assumir os custos deste recurso estratégico, aporta uma cooperação significativa ao setor privado empresarial, visto que, em última instância, é ele que se beneficia destes investimentos na área do conhecimento⁶.

Neste ponto, a tarefa dos sistemas de ciência e tecnologia e pesquisa e desenvolvimento costuma desenvolver-se em campos de conhecimento excessivamente genéricos ou vinculados às demandas das atividades orientadas ao núcleo globalizado da economia, mas nem sempre se centra no tratamento dos problemas específicos que enfrenta a totalidade do tecido produtivo e empresarial nos diferentes territórios.

Da mesma forma, no financiamento das linhas prioritárias de pesquisa tecnológica aplicada, onde quase sempre não se consideram os problemas econômicos e ambientais locais e regionais.

Deste modo, como parte da construção do “ambiente” territorial sistêmico favorável ao desenvolvimento, parece necessário estimular também a formulação de políticas tecnológicas específicas, em conformidade com o perfil de especialização produtivo, com a dimensão empresarial e as condições ambientais em nível local e regional. Neste sentido, as novas tecnologias oferecem melhores perspectivas para o estabelecimento de conexões ou redes de empresas e base de dados de informação tecnológica, assim como para o conjunto da oferta de pesquisa e desenvolvimento.

No que concerne ao Estado central, uma política científica coerente com a busca de uma difusão mais equilibrada do desenvolvimento produtivo e empresarial no território teria que contemplar a descentralização negociada de boa parte dos investimentos no sistema de ciência e tecnologia, já que a alocação destes não deveria obedecer unicamente aos posicionamentos centralistas e aos interesses dos grandes grupos empresariais, mas deve considerar também os problemas tecnológicos que enfrenta o conjunto do tecido empresarial e produtivo nos diferentes territórios.

De igual modo, junto com a tarefa de fomentar a capacidade de pesquisa para adaptar-se aos diversos problemas sócio-econômicos e ambientais territoriais (para o qual é decisiva a participação dos poderes públicos locais e regionais), deve-se promover um tipo de pesquisa não especulativa mas de caráter essencialmente aplicado. Em outras palavras, o conteúdo das linhas de pesquisa tem que vincular mais estreitamente os problemas do desenvolvimento concreto do território em questão, deixando de lado outros enfoques de duvidosa utilidade social para a comunidade.

Por outro lado, as formas de incorporar as inovações tecnológicas parece ter mudado, já que não se trata somente de introduzir um pacote genérico de equipamentos e informação, mas de prover novos conhecimentos específicos para as empresas, o que as obriga a comprometer-se, associada ou negociadamente, com a construção no território de um ambiente favorável a tal objetivo.

⁵ Nesta seção adota-se o trabalho de Greffe (1990). Na realidade, todas estas iniciativas incidem claramente no emprego e, portanto, também poderão incluir-se em uma tipologia centrada nas iniciativas locais em matéria de emprego.

⁶ As propostas favoráveis ao desmantelamento do Estado não costumam considerar as intermissões públicas deste tipo que, apoiadas pelo conjunto da sociedade com seus impostos, beneficiam principalmente os grandes grupos empresariais.

Assim, é possível distinguir, por um lado, a produção e a adaptação de conhecimentos genéricos, responsabilidade que pode ser assumida essencialmente pelo Estado central, e por outro, os esforços locais e regionais em prol de uma P+D específica, levada adiante com a ajuda de institutos tecnológicos setoriais, promovida a partir dos territórios em que estes setores são relevantes.

Os portadores do conhecimento tecnológico disponível em nível territorial são os ofertantes de serviços avançados de apoio à produção, sejam centros de consultoria, laboratórios de pesquisa, institutos de certificação e normatização de produtos ou outros; as empresas existentes; os poderes públicos locais ou regionais e em resumo, o “ambiente” territorial inovador. Isto os converte, portanto, em atores e componentes principais das iniciativas locais de desenvolvimento tecnológico as quais devem contemplar as diferentes tarefas que implica a recopilación de informação sobre tecnologias genéricas disponíveis e suas possíveis trajetórias (ou bifurcações) para aplicações específicas, assim como a análise da factibilidade econômica, ambiental e financeira dos projetos correspondentes.

Para facilitar o acesso da PME e da microempresa à inovação tecnológica não bastam, pois, as ajudas financeiras de tipo tradicional para a fabricação de protótipos, que normalmente só estão ao alcance da grande empresa. Em lugar disto, trata-se de construir os “ambientes inovadores” territoriais, de forma negociada com o setor privado empresarial, entidades de desenvolvimento tecnológico e organizativo, que facilitem coletivamente o acesso aos serviços avançados (tecnologias de produto e processo, conhecimentos de novos materiais e insumos, análise de impacto ambiental), procurando ao mesmo tempo fortalecer a vinculação entre os sistemas educativo e de pesquisa científica e as necessidades e problemas da base produtiva territorial.

A existência destas entidades de desenvolvimento tecnológico e empresarial, em nível de região ou localidade, permite também superar as limitações das entidades representativas tradicionais do empresariado (câmaras de comércio, industriais e agrárias, associação de industriais, de fomento industrial e outras), cujas atividades não costumam incluir este tipo de postura, a fim de que também possam desempenhar um papel ativo e renovado no esforço de promoção empresarial e tecnológica.

É igualmente importante difundir no meio local atitudes criativas propícias a inovações científicas e tecnológicas, tarefa que pode ser assumida por diferentes instâncias da administração pública de acordo com outras entidades públicas ou do setor privado como fundações ou universidades.

A criação de espaços físicos de promoção científica (museus tecnológicos, por exemplo), assim como a abertura de espaços permanentes dedicados à apresentação de inovações científicas nos meios locais de comunicação, constituem também medidas fundamentais para estimular essa cultura local favorável à inovação e à assunção de riscos. Os museus e as exposições científicas sobre a trajetória histórica do desenvolvimento econômico local são igualmente meios que permitem mostrar aos estudantes e ao conjunto da sociedade civil que a inovação não consiste somente em introduzir técnicas, mas depende essencialmente do contexto social e cultural do território concreto. Deste modo, as ações encaminhadas para recuperar e manter o patrimônio industrial e ambiental são partes das linhas de construção de tal “ambiente inovador” territorial.

Finalmente, cabe assinalar os fatores que tornam possíveis às pequenas e médias empresas materializar estratégias específicas de incorporação tecnológica; trata-se, em síntese, de assegurar o acesso a: i) linhas de financiamento adequadas às suas características; ii) serviços avançados de apoio à produção e apropriada oferta de espaços físicos e infraestrutura; iii) recursos humanos qualificados e P+D vinculada às exgências do sistema produtivo e empresarial territorial; e iv) espaços de negociação estratégica que permitam aos atores sócio-econômicos territoriais chegar a acordos substantivos a respeito da organização do trabalho e das formas produtivas.

Naturalmente, não existe uma fórmula única para construir adequadamente as inter-relações entre as empresas, o sistema de P&D e o ambiente territorial, social e ambiental já

que muito depende das situações concretas, que diferem segundo se trate de áreas rurais ou urbanas, grandes metrópoles ou pequenos municípios, zonas de recente ou antiga industrialização, dentre outras características. Em todos os casos, sem dúvida, os problemas da inovação tecnológica implicam aspectos técnicos, ambientais, sociais, institucionais e culturais.

Para os territórios com uma base industrial em declínio cabe acrescentar um comentário sobre as limitações dos planos clássicos de reconversão setorial (indústria siderúrgica, de carvão, química-base, têxtil ou outras), em comparação com as vantagens que pode proporcionar uma aproximação de ordem territorial, onde as diversas potencialidades do território sejam contempladas como um todo, e não unicamente como um problema de sobrevivência da empresa ou do setor.

Em resumo, em alguns casos, o esforço dos poderes públicos locais pode dirigir-se para impulsionar o conhecimento científico e técnico com vistas em gerar uma cultura local inovadora; em outros, para reforçar as atividades produtivas já existentes e fomentar a substituição de equipamentos e métodos de produção antiquados; ou ainda estimular a criação de espaços de negociação estratégica entre atores sócio-econômicos para conseguir uma adequada regulação sócio-territorial.

b) Iniciativas locais em matéria de formação de recursos humanos específicos

A disponibilidade de recursos humanos qualificados constitui talvez o elemento estratégico mais importante para garantir o êxito do processo de inovação produtiva e empresarial. Também é o recurso cuja formação requer mais tempo, investimentos e atenção, sobretudo para incorporar-lhe tanto os elementos específicos do perfil produtivo concreto como a dimensão de polivalência que demandam os cenários produtivos flexíveis e em permanente mudança.

Não obstante, como as iniciativas locais em matéria de capacitação não produzem resultados palpáveis de imediato, já que se trata de investimento a médio e longo prazos, as empresas não mostram grande interesse em investir em capacitação; ademais, sempre existe a possibilidade de que o trabalhador, uma vez capacitado, busque uma alternativa de emprego mais interessante ou melhor remunerado.

Por outro lado, os conteúdos educativos e de capacitação profissional devem ser formulados pelos atores sociais de forma negociada, com a participação expressa de empresários e sindicatos, a fim de assegurar que a lógica burocrática que rege o funcionamento tradicional dos ministérios de educação e ciência não predomine sobre os elementos de mudança e renovação que requerem cada território.

É difícil esperar que um esquema totalmente centralizado admita a flexibilidade ou capacidade de adaptação suficientemente capaz de incorporar uma oferta de capacitação que responda aos problemas econômicos, ambientais, organizativos e sociais dos distintos mercados locais de emprego. O papel dos poderes públicos e dos agentes locais organizados no território é também determinante neste sentido, cabendo pois ao Estado central garantir a disponibilidade de recursos financeiros para adquirir equipamentos e construir edifícios e infraestrutura, a fim de assegurar a igualdade de acesso à educação para todos os cidadãos.

Identificar as novas necessidades de capacitação e incorporá-las aos sistemas educativos territoriais é, pois, uma tarefa fundamental nas iniciativas locais para a formação de recursos humanos, as quais podem reduzir ou eliminar a demora e a inércia tão frequentes nos esquemas centralizados. O corporativismo e a endogamia que caracterizam os quadros de professores e investigadores funcionários do Estado são traços que expressam por si só as desvantagens e carências de um sistema burocrático e centralista de contratação de docentes que não parece estimular em grau suficiente a criatividade científica nem a sensibilidade para captar a especificidade de cada território. Deste modo, face a uma lógica de caráter burocrático-corporativa que busca essencialmente defender privilégios, é possível impulsionar outra, negociada territorialmente, que privilegie o serviço público e o desenvolvimento econômico do conjunto da sociedade.

Com a participação dos agentes empresariais, as iniciativas locais podem também ajudar a incorporar os períodos de estágios em empresas a fim de eliminar a tendência excessivamente teorizante e com escassas aplicações concretas de que carece o ensino acadêmico tradicional. Igualmente, as iniciativas locais podem introduzir nos níveis de formação inicial, como já foi dito, os traços sócio-culturais e históricos específicos do território. Esta formação inicial deve ser difundida ao conjunto da sociedade civil, ressaltando a aprendizagem das tecnologias de informação e o estímulo da capacidade inovadora.

Da mesma forma, no marco das iniciativas locais podem-se elaborar, de maneira negociada, diagnósticos mais precisos e atuais sobre as qualificações e informações específicas que requer o desenvolvimento produtivo e empresarial do território, como também promover mais facilmente a negociação estratégica entre os representantes empresariais e sindicais nos mercados locais de emprego.

Por outro lado, a lógica territorial destas iniciativas locais em matéria de formação de recursos humanos permite propor certos temas de forma mais global e não só vinculados aos problemas do desemprego ou da falta de qualificação de mão-de-obra. A capacitação dos recursos humanos não compreende unicamente a atividade na esfera produtiva, já que também é essencial para estimular a busca de soluções em outros âmbitos decisivos da vida cotidiana, como a casa própria, o urbanismo, o meio-ambiente, os serviços pessoais ou a recreação, nos quais é possível o surgimento de novos projetos produtivos e, por conseguinte, empregos.

A ampliação desta ótica que deve ser contemplada na capacitação certamente torna insubstituíveis as iniciativas locais. Sua “polivalência” não se limita, pois, à inclusão de novas especialidades profissionais em campos fundamentais do conhecimento científico e técnico, já que também se trata de desenvolver as capacidades empresariais e de gestão, a fim de incorporar as dimensões econômica, técnica, ambiental e organizativa de qualquer projeto produtivo. Deste modo, junto com o domínio de campos tecnológicos básicos em matéria de gestão ou informática, trata-se de estimular e reforçar as habilidades para a transformação produtiva e empresarial.

Assim, esta perspectiva ampliada da formação de recursos humanos constitui tanto um elemento decisivo para a mudança cultural que requerem nossas sociedades, como um ponto de partida para a transformação produtiva. Torna-se preciso, portanto, incorporar-lhe a lógica sócio-econômica e ambiental do desenvolvimento local, se é que se pretende ser coerente com o fato de que a adaptação à mudança tecnológica é, em primeiro lugar, um processo de transformação social em todo o território.

As “incubadoras de empresas” e os institutos tecnológicos setoriais antes mencionados também formam parte do ambiente institucional de capacitação, na medida em que neles são ofertados alguns serviços desta natureza. Não há, pois, separação marcante entre as iniciativas locais em favor da inovação tecnológica e as orientadas para a capacitação de recursos humanos, tampouco poderia ser de outra maneira, já que o capital humano qualificado é o fator estratégico da inovação técnica.

Em síntese, também as iniciativas locais em matéria de capacitação podem ser numerosas e variadas. O papel do Estado continua sendo fundamental para assegurar a provisão de recursos, infra-estrutura e equipamentos, mas sua ação deve coordenar-se com as iniciativas locais e regionais, muito mais flexíveis e capazes de identificar as necessidades, recursos e potencialidades do desenvolvimento produtivo e empresarial do território, assim como de conseguir acordos de negociação estratégica entre os atores sociais envolvidos.

c) Iniciativas locais em matéria de financiamento do desenvolvimento

O acesso ao financiamento adequado para a PME e microempresa é outro dos recursos estratégicos a respeito do qual as iniciativas territoriais também desempenham um papel muito importante. Em geral, a falta de linhas de crédito que sejam ajustadas às circunstâncias e características da pequena e média empresa, assim como a falta de linhas de capital de risco, capital semente, ou sociedades de garantia e aval, dificultam consideravelmente o surgimento

de iniciativas empresariais inovadoras. Ademais, a liberalização financeira e a aplicação decorrente de políticas de corte antiinflacionário baseadas na manutenção de altos tipos de juros não têm estimulado o direcionamento do investimento para as aplicações produtivas.

Falta, pois, uma orientação estratégica específica que facilite o acesso ao crédito a este segmento majoritário do tecido empresarial a fim de possibilitar a concretização de seus projetos inovadores. Em geral, a PME e a micro-empresa enfrentam as práticas clássicas do setor financeiro, caracterizadas por uma visão de curto prazo do negócio bancário, a exigência de obter lucros imediatos e o requisito de avais patrimoniais tradicionais, com as quais a maior parte das empresas de tamanho reduzido não costumam contar.

O critério dos mecanismos clássicos de financiamento que privilegia mais a obtenção de lucros rápidos do que a visão a médio e longo prazos dos negócios empresariais dificulta, portanto, o financiamento de novos projetos da PME e da microempresa. Em outras palavras, estes mecanismos tradicionais de acesso ao crédito estão formulados com uma marcante tendência em favor da grande empresa. Tal procedimento constitui em grave retardamento para países cujo tecido empresarial está formado em sua maior parte por empresas de reduzido tamanho como ocorre na América Latina e no Caribe.

Por conseguinte, para promover e difundir o desenvolvimento produtivo e empresarial requer-se que os agentes financeiros configurem uma visão do desenvolvimento, o que pode ser consideravelmente mais fácil de concretizar em nível territorial. Com efeito, grande parte das experiências de êxito empresarial costumam contar com o decisivo apoio de entidades creditícias de alcance territorial, já que sua colaboração com as empresas locais é muito mais ágil.

Igualmente, a partir da instância pública central pode-se influir nas principais entidades financeiras do Estado para que se definam linhas especiais de crédito compatíveis com o perfil específico da demanda proveniente da PME e da microempresa.

Assim, o Estado central deve fazer algo mais que as clássicas operações de fixar vantagens fiscais ou conceder algumas facilidades mediante o acesso a tipos preferenciais de investimento. O financiamento com vistas em criar novas empresas inovadoras incorpora componentes adicionais de incertezas que obrigam a recorrer ao capital de risco. As características deste tipo de financiamento exige uma adequada seleção de iniciativas, uma gestão rigorosa dos planos da empresa, assim como a associação entre vários interlocutores. Trata-se de uma modalidade de gestão na qual os agentes financiadores de algum modo compartilham o futuro da própria empresa, sobre a qual têm um conhecimento pormenorizado.

Uma associação entre entidades privadas e públicas permite reduzir estes riscos adicionais, seja pela via de atuações negociadas e/ou o aporte de avais coletivos no âmbito financeiro ou ainda da oferta de outros tipos de avais, tais como estudos de viabilidade técnica e econômica elaborados expressamente pelas agências territoriais de desenvolvimento.

Como se pode ver, os poderes públicos locais desempenham um papel importante ao ajudar a introduzir a perspectiva de desenvolvimento local no âmbito territorial respectivo, o que também redundará em benefício a médio e longo prazos para as próprias entidades financeiras.

Algumas das vias de intervenção abertas a estas iniciativas locais de financiamento do desenvolvimento são, dentre outras, a reorientação da oferta de crédito no sentido apropriado; a assinatura de convênios com entidades financeiras para estimular o desenvolvimento local; o fomento da criação de sociedades mistas de capital de risco; ou o estabelecimento de sociedades de garantia de caráter territorial.

No plano local, as entidades de crédito podem facilitar, igualmente, uma maior captação da poupança para impulsionar atividades produtivas no próprio território. Algumas experiências de redes de cooperativas, como as criadas em meados dos anos 50 em Mondragón, no País Basco, mostram a grande diversidade de atividades na prestação de serviços comuns de apoio à produção e de financiamento de projetos produtivos nos quais a Caixa Trabalhista Popular,

uma entidade financeira local, desempenhou um papel determinante. Precisamente por isso, as unidades familiares não duvidaram em investir localmente suas poupanças para assim contribuir com o desenvolvimento territorial e, por conseguinte, com a geração de emprego, assim como com outras atividades em benefício da própria coletividade.

Como se pode ver, a engenharia financeira local não pode limitar-se a ser uma mera transposição da aplicada no âmbito nacional. Compete a ela promover os mecanismos já citados de negociação e construção do “ambiente” territorial, entre cujos componentes cabe o papel fundamental das iniciativas locais de financiamento do desenvolvimento.

7. AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Em resumo, a difusão do desenvolvimento depende da incorporação do território socialmente organizado e da capacidade deste para conseguir que se introduzam as necessárias inovações tecnológicas e organizativas em seu tecido produtivo e empresarial. A tese do “transbordamento” dos efeitos positivos que gera o crescimento econômico concentrado em grandes empresas e núcleos urbanos não foi demonstrada na prática. Em lugar de se continuar usando a metáfora da “locomotiva”, que supostamente arrasta atrás de si o crescimento dos territórios em desenvolvimento, parece requerer-se outro tipo de comparação mais apropriada e mais real.

Dentre os traços que caracterizam o modelo de desenvolvimento pós-fordista atual figura a crescente importância das economias baseadas na diferenciação e qualidade de produtos, que deriva de uma análise mais detida da segmentação da demanda. Contudo, isto não deveria interessar apenas às posições marcadamente elitistas que buscam identificar os segmentos com maior capacidade aquisitiva, mas também às que perseguem a satisfação das necessidades básicas nos segmentos de demanda potencial que atualmente carecem de tal capacidade.

A incorporação destes segmentos de população, mediante o fomento de projetos e a geração de empregos em nível local de forma coerente com as demandas reais insatisfeitas em matéria de alimentação, habitação, vestuário, meio ambiente, qualidade de vida e outras, constitui um tipo de intervenção na qual as políticas sociais superam seu frequente enfoque meramente assistencial e se convertem em alavancas do desenvolvimento produtivo com equidade social e sustentabilidade ambiental.

Como já foi reiterado, a introdução de inovações tecnológicas é crucial para o desenvolvimento. Mas isto não consiste em incorporar às empresas um pacote exógeno de técnicas que podem ser adquiridas nos mercados. Ao contrário, trata-se de uma ação essencialmente criativa por parte das empresas, e conseqüentemente, de caráter endógeno, que pode ser facilitada de forma decisiva pela existência de um “ambiente territorial inovador” de serviços empresariais avançados, e que consiste em que as empresas adaptem conhecimentos inovadores genéricos (tecnológicos ou organizativos) com vistas em produzir, por si mesmas, conhecimentos específicos.

Esta capacidade para produzir conhecimentos específicos envolve o conjunto da organização interna da empresa e suas relações com o ambiente territorial, marco no qual é vital ter possibilidades de acesso aos recursos estratégicos empresariais. Para construir este nível intermediário (ou meso-econômico) entre o mercado e a empresa é fundamental a negociação entre os agentes empresariais e os poderes públicos locais.

Outro dos componentes desse ambiente inovador deve ser o estímulo a cooperação interempresarial, já que a conquista da competitividade não é incompatível com o recurso à cooperação entre empresas para acessar a alguns dos recursos estratégicos citados.

Os objetivos das políticas de desenvolvimento local devem derivar das estratégias que estabeleça cada território, as quais, por sua vez, têm que guardar adequada coerência com as restantes políticas em nível do Estado. Neste terreno não existem receitas únicas, no entanto, cabe citar aqueles objetivos orientados a: i) estimular e detectar iniciativas produtivas; ii) facilitar às empresas locais o acesso negociado aos serviços avançados de apoio à produção;

iii) estabelecer mecanismos para o financiamento de novas empresas e uma oferta de crédito compatível com as características da PME e da microempresa; e iv) incentivar a cooperação interempresarial no território.

A política de desenvolvimento local difere, pois, da política industrial tradicional, na medida em que centra sua atenção na PME e na microempresa, assim como na criação de novas empresas inovadoras, no lugar da habitual tendência em favor da grande empresa. Isto não significa que as grandes empresas e as cadeias produtivas geradas no território a partir delas não devam ser objeto de interesse para o desenvolvimento econômico local; o que se quer destacar é a primordial importância outorgada às empresas de pequena e média dimensão, que, como vimos, constituem a parte majoritária e mais vulnerável do tecido empresarial e um grupo que geralmente depende da ampla difusão do crescimento e do emprego nas diferentes regiões de um país.

Igualmente, a política de desenvolvimento local difere da política clássica de ordenamento do território em que seu objetivo não é a localização de investimentos no espaço, mas o fomento de novas atividades produtivas e empresariais a partir de posições sobre o desenvolvimento endógeno e sustentável num território.

Em outras palavras, as políticas de desenvolvimento local implicam uma maior coerência com os processos de descentralização e difusão territorial do crescimento econômico. Neste tipo de política o desenvolvimento econômico é concebido como um processo no qual não estão ausentes nem o meio ambiente nem os atores sociais e sua mobilização no território, com seus consensos, discordâncias e conflitos. O desenvolvimento não é o resultado da busca de equilíbrios irrealistas de grandes agregados estatísticos macroeconômicos, mas é fruto dos diversos esforços e compromissos dos atores sociais em seus territórios e meio ambiente concretos.

IV. DESCENTRALIZAÇÃO E INSTITUIÇÕES DE FOMENTO ECONÔMICO: AS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA ESPANHA

Neste capítulo se expõe a recente experiência das instituições intermediárias (ou mesoeconômicas) de desenvolvimento territorial na Espanha, criadas com o decisivo estímulo dos governos regionais de forma negociada com outros atores sociais locais.

Destaca-se sua determinante função de fomento econômico na nova política de desenvolvimento regional e local, cujos traços mais substantivos são: a importância dada à inovação tecnológica e sua difusão territorial; a maior responsabilidade dos governos regionais com respeito aos problemas de seus territórios, em detrimento das políticas regionais centralizadas; o interesse nas pequenas e médias empresas (PME), caracterizadas por sua maior flexibilidade face às mudanças que experimentam os processos produtivos e os mercados; e a adoção de medidas em favor do desenvolvimento dos serviços de apoio à produção ou serviços avançados para empresas.

Mas, além de uma apresentação descritiva, neste trabalho se apresenta uma sistematização dos instrumentos aos quais pode recorrer em sua ação este tipo de entidades de desenvolvimento regional ou local. Conclui-se que não considerar adequadamente a necessidade de intervenções territoriais negociadas entre os setores público e privado empresarial e limitar-se ao simples controle dos grandes agregados macroeconômicos pode retardar o próprio processo de desenvolvimento nacional ou conduzir a uma difusão desequilibrada no território.

1. INTRODUÇÃO

As profundas mudanças tecnológicas, econômicas, organizativas e sociais que caracterizaram o longo período de crise e reestruturação na fase recessiva da “onda larga” de acumulação capitalista, iniciada após a segunda guerra mundial, trouxeram consigo o abandono dos posicionamentos anteriores em matéria de desenvolvimento regional e deram lugar à adoção de um novo enfoque de política regional com diferentes objetivos, agentes e instrumentos.

Nesta reorientação do enfoque da política regional, a ênfase se deslocou para um conjunto de novos eixos estratégicos, com a finalidade principal de dinamizar o potencial de desenvolvimento endógeno das regiões. Neste sentido, os seguintes elementos passaram a receber particular importância:

- i) as inovações tecnológicas e sua difusão territorial;
- ii) a maior responsabilidade dos governos regionais e locais em relação aos problemas do seu território, em detrimento das políticas regionais centralistas;
- iii) as pequenas e médias empresas (PME), caracterizadas por sua maior flexibilidade face às mudanças que experimentam os processos produtivos e os mercados; e
- iv) a adoção de medidas em favor do desenvolvimento dos serviços de apoio à produção ou serviços avançados para as empresas (ver quadro 8).

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

Em resumo, o propósito foi fomentar um processo de crescimento baseado essencialmente na potencialização dos recursos endógenos, mediante o estímulo à criação e adaptação do tecido empresarial do território, assim como a incorporação de inovações tecnológicas e serviços avançados para as empresas, todos eles exigindo a intervenção dos níveis administrativos territoriais (regionais e locais) a fim de facilitar a abertura de espaços

para a negociação e mobilização dos diversos atores sócio-econômicos, com vistas em apoiar o incremento da eficiência produtiva, da competitividade e da criação de emprego.

Quadro 8 NOVOS EIXOS ESTRATÉGICOS DA POLÍTICA ECONÔMICA TERRITORIAL

- Importância das inovações tecnológicas e organizativas e sua difusão na base produtiva e no tecido empresarial das regiões, províncias e municípios.
- Descentralização para dar maior responsabilidade aos governos regionais com relação aos problemas territoriais e ambientais em sua região ou localidade.
- Desenvolvimento dos serviços avançados de apoio à produção e criação do “ambiente” sistêmico da competitividade territorial.
- Interesse nas pequenas e médias empresas (PME) e microempresas, que constituem grande parte do tecido empresarial nos países da América Latina e do Caribe, a fim de assegurar seu acesso aos serviços avançados de apoio à produção, como aspecto chave para a difusão territorial do crescimento e do emprego.

2. ORIGEM E OBJETIVOS DAS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As Agências de Desenvolvimento Regional (ADR) nasceram como entidades de promoção econômica, tendo em vista a ineficácia dos instrumentos tradicionais de corte centralizador para responder às profundas mudanças acarretadas pela reestruturação econômica e organizativa em escala global. A crise econômica e as exigências da reestruturação produtiva obrigaram o governo central a dar absoluta prioridade às políticas macroeconômicas de ajustes e às medidas de reconversão setorial, o que relegou a um segundo plano as ações de política regional. Deste modo, as regiões passaram a ser cenário de uma política debilitada, juntamente com as intervenções setoriais e aquelas dirigidas para enfrentar os crescentes problemas do desemprego.

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

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

Nesse contexto se criaram as Agências de Desenvolvimento (em nível regional, local ou municipal) como entidades financiadas principalmente pela administração pública territorial correspondente, mas com um desenho e um campo de ação independente do setor público, já que o propósito foi dotá-las, desde o princípio, de facultades, flexibilidade e autonomia suficientes para promover com eficiência o desenvolvimento produtivo e empresarial; assim se evitava a rigidez burocrática que costuma caracterizar o aparelho estatal e, ao mesmo tempo, se fortalecia a credibilidade das Agências e a confiança do setor empresarial no seu funcionamento.

Portanto, as ADR não fazem parte do setor público regional, mas são instituições de promoção econômica concebidas como empresas, que devem atuar como tais, e contam com a confiança e a participação do setor empresarial territorial, assim como das entidades financeiras e acadêmicas regionais.

Em outras palavras, são “agências intermediárias”, representativas de uma nova modalidade de funcionamento do setor público e alheias aos comportamentos tradicionais da administração estatal. O âmbito regional (ou local) de sua jurisdição institucional permite-lhes conhecer melhor e ser mais sensíveis que a administração central em relação aos problemas, recursos, potencialidades e demandas regionais. Sobre esta base, as ADR procuram superar os obstáculos que dificultam o acesso das PME e das microempresas regionais ou locais ao conjunto de serviços avançados de apoio à produção, tais como a informação sobre o mercado, tecnologia, formatação de produtos, financiamento, pesquisa e desenvolvimento, gestão empresarial, capacitação de recursos humanos, formulação de projetos e outros.

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

Como se sabe, a partir da perspectiva do desenvolvimento empresarial requer-se gerar, adotar e difundir inovações tecnológicas e organizativas fundamentais. Daí a importância de as ADR (e as agências de desenvolvimento local, cada uma na sua escala) estarem em condições de facilitar a construção de um “ambiente” sócio-econômico apropriado, mediante ações interrelacionadas de corte horizontal (como prestação de serviços de informação tecnológica, capacitação em gestão empresarial, assessoria sobre estratégias de mercado), com um estilo de intervenção (ou interlocução) intermediária, muito diferente das ajudas tradicionais de corte vertical, dirigidas à subvenção de custos ou à antecipação de investimentos produtivos.

Deste modo, a formulação de incentivos que reduzam os riscos decorrentes da introdução de inovações tecnológicas, assim como a adoção de medidas horizontais de apoio indireto que atuem sobre o ambiente sócio-econômico geral no qual se desenvolvem as PME e as microempresas regionais são objetivos específicos deste novo enfoque, no qual se destaca o claro perfil ou campo de ação das ADR em favor da inovação e do desenvolvimento tecnológico.

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

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

3. AS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA EXPERIÊNCIA DA ESPANHA

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

Três foram as circunstâncias históricas que, na experiência espanhola recente, contribuíram para tornar necessário este tipo de intervenção. Em primeiro lugar, o conjunto de importantes novos problemas gerados pelo impacto da crise e a reestruturação econômica setorial, dentre os quais cabe destacar o crescente desemprego e a destruição de parte do tecido produtivo empresarial. Em segundo lugar, está a expectativa de que a descentralização política integrasse a construção do novo Estado democrático, após a morte do general Franco. E por último, o avanço do processo de integração econômica na Comunidade Europeia e a necessidade de adaptar-se a esse novo cenário com maiores exigências competitivas⁷.

A criação das ADRs na Espanha se iniciou na década de 80, sendo pioneira a Sociedade para a Promoção e Reconversão Industrial do País Basco (SPRI), datada de 1981. O Instituto de Fomento Regional de Astúrias (IFR) foi criado em 1983 e, no ano seguinte foram fundados o Instituto para a Média e Pequena Indústria da Generalitat⁸ Valenciana (IMPIVA) e o Instituto Madrileño para o Desenvolvimento (IMADE) (ver quadro 9).

O Centro de Informação e Desenvolvimento Empresarial (CIDEM) é a ADR da Catalunha e iniciou suas atividades em 1985 da mesma forma que o Instituto de Promoção Industrial de Andaluzia (IPIA), posteriormente redominado Instituto de Fomento Andaluz (IFA) em 1987. Em anos sucessivos, as demais regiões, sob diferentes formas, vem criando instituições territoriais específicas com objetivos semelhantes aos aqui enumerados.

Na declaração constitutiva da fundação das ADR costuma-se destacar que sua finalidade principal é a dinamização, modernização e diversificação do sistema produtivo interno da região correspondente. Em alguns casos mencionam-se, também, os problemas do emprego e a necessidade de se criar novos postos de trabalho.

Ao observar sua evolução, percebe-se um deslocamento a partir da utilização de medidas diretas tangíveis e de corte vertical centradas nos incentivos financeiros (como primeiras ações de choque para enfrentar a crise) para o desenvolvimento de esforços não-financeiros, de caráter intangível, e destinados a fomentar a introdução de novas tecnologias, dos serviços de apoio às PME, a criação de novas empresas, a informação sobre mercados externos e a geração de infra-estruturas tecnológicas de caráter estratégico. As atividades de algumas ADR incluem programas orientados para conseguir um maior equilíbrio territorial nas suas respectivas comunidades autônomas.

Como foi assinalado, as ADR na Espanha são financiadas principalmente por fundos públicos, apesar de atuarem fora da administração pública e estarem sujeitas ao direito privado. A SPRI basca, por exemplo, é uma sociedade anônima que recebe um aporte majoritário da Fazenda Geral Basca e outros aportes menores de entidades financeiras territoriais, como as Caixas de Poupanças Estaduais e Municipais.

O critério básico para dar forma jurídica às ADR tem sido o de dotá-las do máximo de agilidade e operacionalidade para tomar decisões e garantir a transparência quanto ao destino dos fundos, evitando a excessiva complexidade burocrática das administrações públicas.

A qualidade do pessoal das ADR é um fator de importância determinante por tratar-se de um trabalho no qual a transparência e a eficiência técnica, aliado ao estilo das relações humanas e contatos pessoais, devem possibilitar a geração de um alto grau de confiança entre os empresários da região para ir superando a suspeita e o desconhecimento mútuo que tradicionalmente existiam entre a velha administração pública, o setor empresarial e os demais atores sociais territoriais.

Nisto tudo influi o ambiente legal e institucional no qual opera a ADR, os fundos de que dispõe e, de maneira bastante determinante, o entusiasmo e a lucidez com que os dirigentes políticos territoriais apoiem uma estratégia de desenvolvimento próprio, baseada no fomento

⁷ Respeitadas suas particularidades, estas três circunstâncias parecem estar também presentes no atual cenário da América Latina e do Caribe.

⁸ Estrutura de Governo das Comunidades Autônomas (subnacionais ou regionais) vigente na Espanha.

dos recursos endógenos, na promoção da inovação tecnológica e na maior articulação da base produtiva territorial.

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

QUADRO 09
As agências de desenvolvimento regional na Espanha

4. ÓRGÃOS DE GOVERNO E FUNCIONAMENTO DAS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A Presidência das ADR é ocupada, em geral, pelos titulares dos Departamentos de Economia, Indústria e Comércio das regiões correspondentes. Nas Comunidades Autônomas do Estado espanhol, tal cargo tem o nome de “conselheiro”, reservando-se a denominação de “Ministro” para o nível central da administração do Estado nacional.

Corresponde ao presidente, a representação superior da ADR, assim como a presidência do seu Conselho Diretor, com a responsabilidade de zelar pela adequação das ações da ADR às linhas gerais de política econômica do governo regional. A representação ordinária e a administração e gestão das ADR ficam a cargo de um diretor geral, com o apoio de uma secretaria geral.

O Conselho Diretor ou de Administração das ADR é integrado por representantes do governo regional e dos diversos agentes sócio-econômicos regionais, tais como associações empresariais, câmaras de comércio e indústria, universidades, conselhos profissionais, partidos políticos, sindicatos e outros. Algumas ADR contam também com um Conselho Assessor, como órgão de caráter consultivo, que juntamente com os representantes do governo regional e dos agentes sócio-econômicos, inclui especialistas qualificados de conhecido prestígio nos âmbitos científico e profissional.

Uma análise do pessoal empregado nas ADR revela que seu número é razoavelmente reduzido (ver quadro 14) e que se atribui importância ao trabalho qualificado; constata-se, também, que a relação entre a despesa de pessoal e o orçamento global das ADR resulta comparativamente menor que no caso de idêntica relação no orçamento regional (ver quadro 10).

Quadro 10
NÚMERO DE EMPREGADOS DAS AGÊNCIAS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1989

	SPRI	IPR	IMPIVA	IMADE	CIDEM	IFRM	IFA
Número de empregados (em 31 de dezembro de 1989)	59a	23b	65c	55d	51	51e	142f

FONTE: M.C.Echevarría, “O papel das agências de desenvolvimento na política regional espanhola”. Boletim econômico de Informação comercial espanhola, n. 2387, Madrid, 18-24 de outubro de 1993.

- Desse número, 40 eram empregados com contrato empresarial
- Nível superior:16; nível médio: 2; pessoal administrativo: 5.
- 75% do pessoal corresponde a técnicos de nível superior
- Nível superior com especialização: 15; nível superior: 15; nível médio: 1; pessoal administrativo e auxiliares: 24.
- Técnicos nível superior: 22; técnicos nível médio: 9; pessoal administrativo e auxiliares: 20.
- Desse número, 70 empregados trabalham na administração central e 72 nas gerências estaduais.

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

Como se observa no quadro 11, em 1989, o orçamento médio anual das ADR alcançava uma quantidade equivalente a 25,3 milhões de dólares (a razão de 125 percents por dólar), embora o do IFA fosse de quase 65 milhões, o da SPRI basca de 33 milhões e o do IMPIVA de 28 milhões.

Em 1989, o orçamento médio das sete ADR espanholas mencionadas representava 0,07% do produto interno bruto e 1% do orçamento global da comunidade autônoma.

Quadro 11
Gastos em pessoal nas agências de desenvolvimento regional, 1989

5. INSTRUMENTOS UTILIZADOS PELAS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Os instrumentos empregados pelas Agências de Desenvolvimento Regional se dividem em duas grandes categorias: financeiros e não-financeiros. Com os instrumentos não-financeiros procura-se criar o “ambiente territorial inovador” adequado para adaptar processos produtivos e empresas já existentes a mudanças tecnológicas; propiciar o surgimento de novas empresas inovadoras; prestar serviços às PME e microempresas; e facilitar o desenvolvimento da infra-estrutura necessária na região ou nos municípios.

Como se pode ver na quadro 12, os instrumentos não-financeiros incluem, por sua vez, outros dois grandes grupos, segundo se orientem a prestar informação e assessoramento, ou ao atendimento de infra-estrutura. Dentre os primeiros podemos distinguir os seguintes:

Quadro 12 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PELAS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A. INSTRUMENTOS NÃO FINANCEIROS

1. INFORMAÇÃO E ASSESSORAMENTO

- Serviços de informação
- Serviços de intermediação
- Serviços de gestão e consultoria
- Serviços de promoção e publicidade
- Serviços de pesquisa e fomento para introdução de novas tecnologias
- Serviços de capacitação

2. PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA

- 2.1 Instrumentos tradicionais
 - Parques industriais
 - Melhoramento do meio ambiente
- 2.2 Novos instrumentos
 - Institutos tecnológicos
 - Parques tecnológicos
 - Centros de empresas e inovação

B. INSTRUMENTOS FINANCEIROS

- Subvenções
- Empréstimos ou créditos
- Subsídios com juros preferenciais
- Concessão de garantias e avais a PME
- Participação em capital
 - i) empréstimos participativos
 - ii) capital de risco

i) **Serviços de informação** sobre aspectos substantivos da atividade empresarial, tais como:

- Tecnologias de produto ou processo;
- Gestão empresarial e tecnológica;
- Mercados e comercialização;
- Economia local e regional;
- Dotação de infra-estrutura básica e terreno industrial;
- Assistência institucional a projetos e serviços da ADR;

- Provisão de informação a possíveis investidores nacionais ou estrangeiros.

Estes serviços de informação podem ser prestados por diferentes vias, tais como: guichê de atendimento personalizado para empresários, acesso a base de dados, folhetos e publicações periódicas ou ocasionais, revistas e outras.

ii) **Serviços de intermediação**, seja entre empresas regionais (ou locais) ou extra-regionais, umas com capacidade de investimento e outras com necessidade de aportes de capital ou de tecnologia de gestão ou de produto; ou entre empresas e gestores públicos regionais ou locais.

iii) **Serviços de gestão e consultoria**, dentre os quais cabe citar:

- Assessoramento em matéria de gestão fiscal, financeira, contábil, orçamentária, comercialização, planejamento empresarial;
- Assessoramento legal, organizativo e técnico;
- Acesso a base de dados de interesse empresarial;
- Assessoramento e incentivo a respeito de melhoramento do controle de qualidade e introdução de novas tecnologias de produtos e processos.

Estes serviços de assessoramento estão destinados a empresas já estabelecidas ou a novos projetos. No caso dos segundos é especialmente necessária a assistência em matéria de gestão; utilização de consultores externos a baixo custo; cessão temporal de gerentes especialistas em novas iniciativas empresariais; assim como os serviços prestados pelos centros de desenvolvimento de empresas, comumente denominados "incubadoras" de empresas.

iv) **Serviços de promoção e publicidade**, tanto em nível interno como externo. No primeiro caso, os objetivos são: potencializar a vinculação entre as empresas regionais ou locais; assegurar às PME e microempresas regionais ou locais o acesso a serviços avançados de apoio à produção; ativar a demanda de tais serviços por parte das empresas territoriais; e, em suma, incrementar a interdependência e as potencialidades da base empresarial e produtiva regional ou local.

No tocante à promoção externa, o papel do serviço de promoção consiste em assegurar uma participação negociada das empresas regionais em feiras e exposições de interesse; publicar anúncios em jornais, revistas especializadas ou de difusão geral; e estabelecer escritórios ou agentes no exterior com o fim de divulgar os atrativos e vantagens da região para atrair investimentos privados e impulsionar as exportações regionais.

v) **Serviços de pesquisa e fomento** para a introdução de novas tecnologias, que incluem:

- Pesquisas sobre o desenvolvimento econômico da região, estudos específicos, formulação de estratégias de desenvolvimento a médio e longo prazos, e identificação de novas oportunidades e desafios para as empresas regionais ou locais; e

- Atividades dirigidas para fomentar a incorporação de novas técnicas em processos produtivos e produtos, entre as quais cabe citar o financiamento de estudos de diagnósticos sobre necessidades de investimento em novas tecnologias, análise de viabilidade, difusão e formação nesta área.

vi) **Serviços de capacitação empresarial** e utilização das novas técnicas e equipamentos, assim como assessoramento tecnológico.

Dentre os instrumentos não-financeiros contam-se também os relacionados com a provisão de infraestrutura, seja mediante instrumentos tradicionais ou novos. Dentre os

instrumentos tradicionais cabe mencionar as ações orientadas para criar pólos e centros industriais, assim como para o melhoramento do meio ambiente. A provisão de pólos industriais pode incluir a oferta de terrenos e infra-estrutura a baixos custos (seja para aluguel ou compra), assim como o acesso a serviços comuns (sistema de comunicação, assessoramento contábil e empresarial, salas de reunião e sedes provisórias para novas iniciativas empresariais; gestão comum de comercialização e outros), a fim de apoiar a criação de novas empresas e empresários regionais ou locais. A relação de novos instrumentos vinculados à provisão de infra-estrutura inclui os institutos tecnológicos setoriais, os parques tecnológicos e os centros de inovação empresarial.

Os institutos tecnológicos setoriais costumam configurar-se como associações de empresas regionais, às vezes de forma negociada com entidades de consultoria e capacitação em pesquisa e desenvolvimento, e têm por objetivo a pesquisa e prestação de alguns serviços avançados de apoio à produção nos setores específicos do perfil produtivo territorial. São formados, assim, institutos tecnológicos do calçado, do móvel, da cerâmica ou outros, que prestam serviços a seus associados em matéria de assessoramento técnico, pesquisa aplicada e desenvolvimento tecnológico concreto no seu setor, difusão de normas técnicas e de certificação, controle de qualidade, desenho industrial, e inclusive capacitação de mão-de-obra específica para o setor.

O financiamento de tais institutos é, com frequência, misto: os associados (empresários privados do setor correspondente) aportam uma parte das parcelas e a outra é custeada com fundos públicos regionais ou locais. Deste modo, concentram-se recursos técnicos que permitem às empresas regionais ou locais de média e pequena dimensão conhecer as possibilidades efetivas de inovação tecnológica em seu campo específico de produção; são providas igualmente de informação sobre as tendências dos mercados pertinentes, as possibilidades de subcontratação com empresas vinculadas ao setor (bolsa de subcontratação) ou das possibilidades de cooperação estratégica interempresarial.

Os parques tecnológicos constituem uma espécie de polígonos cujo propósito é acolher entidades de consultoria ou de capacitação tecnológica, laboratórios científicos ou empresas (locais ou estrangeiras) que realizem atividades de pesquisa aplicada ou de P+D, ou que utilizem ou desenvolvam novas tecnologias. A idéia é concentrar atividades geradoras de inovações a fim de criar relações sinérgicas que multipliquem a difusão e a adaptação de tecnologias aplicáveis na região.

Nestas condições, tais empresas colaboram com universidades e centros de pesquisa, o que facilita os contatos e vinculações entre empresários e pesquisadores no território.

Para tornar atrativo este trabalho de produção, adaptação e difusão territorial de conhecimentos, os parques tecnológicos costumam ser situados num "entorno" de alta qualidade ambiental, onde se presta especial atenção à imagem territorial, aos projetos das edificações, às normas que regulam sua ocupação, a disponibilidade de serviços gerais comuns e, inclusive, à presença de alguns institutos tecnológicos setoriais ou centros de inovação empresarial.

Os centros de inovação empresarial atuam como incubadoras de empresas, o que significa que identificam, selecionam e promovem novos projetos empresariais. Com tal finalidade, põem à disposição locais e serviços administrativos, orientam e prestam uma assistência específica para a criação de empresas, atividade que supõe, de fato, uma transferência de tecnologias produtivas e de gestão.

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

Na União Européia existe uma Rede de Centros de Empresas e Inovação (CEI), que apóia este tipo de iniciativas de política econômica regional de cada Estado-membro. Tal rede facilita pontos de encontro para projetos empresariais, assim como programas específicos que

contemplem informações sobre experiências, atividades e oportunidades de formação de empresas mistas ou compartilhadas.

Finalmente, cabe referir-se aos instrumentos financeiros, isto é, subvenções, empréstimos ou créditos, subsídios às taxas de juros, concessão de garantias ou avais bancários e formas de participação no capital, seja mediante empréstimo ou sobre a modalidade de capital de risco.

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

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

Na realidade, a delimitação entre medidas diretas ou eminentemente financeiras e medidas indiretas ou não-financeiras, nem sempre é inequívoca já que, de um ou de outro modo, todas elas costumam necessitar de aportes financeiros. Para maior clareza, aqui se entende por instrumento financeiro o que permite, de forma direta e imediata, aportar um fluxo de capital a uma empresa com a finalidade de financiar um investimento em ativo fixo ou circulante.

A maior parte destes aportes, que normalmente são de caráter temporário, geralmente é reservada para ajudar setores ou atividades restritas que enfrentam dificuldades para adaptar-se às mudanças provocadas pela reestruturação econômica internacional, buscando sua reconversão como unidades produtivas mais eficientes e competitivas.

Além deste objetivo geral, os incentivos financeiros perseguem outros mais específicos, como impulsionar as atividades de P+D, as exportações regionais, a capacitação profissional, a obtenção de economias de energia ou matérias-primas, a adoção de medidas contra a contaminação ambiental e a ajuda às PME, dentre outros.

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

Portanto, se não se entende a necessidade desse enfoque e se persiste unicamente no ajuste macroeconômico, desprovido das atuações micro e territoriais oportunas, pode ser retardado, consideravelmente, o processo de desenvolvimento nacional, regional e local. É por isso que o território desempenha um papel tão decisivo na crucial fase de reestruturação econômica em que se encontra a América Latina e o Caribe

V. DUAS FACETAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: FOMENTO PRODUTIVO E POLÍTICA PARA ENFRENTAR A POBREZA

São apresentados a seguir dois trabalhos sobre desenvolvimento econômico local elaborados pelo autor deste estudo. O primeiro intitulado "Empresa, território e desenvolvimento econômico local", foi apresentado no seminário "Desenvolvimento econômico local: alternativa necessária de modernização produtiva?", "organizado pela Fundação Friedrich Ebert, Fundação SERCAL e Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social(ILPES), celebrado na sede da CEPAL em Santiago do Chile, nos dias 1 e 2 de agosto de 1996. O segundo, "Desenvolvimento e fomento produtivo local para a superação da pobreza no Chile", foi apresentado no seminário do mesmo nome organizado pelo Fundo de Solidariedade e Investimento Social e o Ministério de Planejamento e Cooperação (FOSIS/MIDEPLAN), conjuntamente com o ILPES, realizado também na sede da CEPAL em 12 e 13 de agosto de 1996, com a participação de responsáveis do FOSIS nas diversas regiões do Chile e outros especialistas no tema.

1. EMPRESA, TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

A evidência empírica sobre o desigual dinamismo apresentado pelos distintos territórios e sistemas produtivos locais, acumulado nos países desenvolvidos durante as duas últimas décadas, oferece alguns ensinamentos úteis⁹. De acordo com tais instrumentos, as mudanças e diferenças observadas na evolução de numerosas regiões e territórios obedecem, em grande medida, a processos impulsionados a partir desses mesmos cenários locais. Não é certo, portanto, que o crescimento das regiões pobres tenha sido consequência da difusão dos efeitos gerados pelas regiões ricas, nem tão pouco que a dinâmica do crescimento territorial seja unicamente o reflexo do crescimento transnacional.

Em outras palavras, deve-se ressaltar o fato de que existem dinâmicas territoriais específicas, que não dependem exclusivamente da habilidade para atrair capitais estrangeiros, mas de sua capacidade para impulsionar processos de inovação endógenos, mediante o estímulo de iniciativas locais, a criação de emprego e de novas empresas e, definitivamente, a construção de "ambientes inovadores" em cada território concreto.

Deste modo, no processo de desenvolvimento regional parece necessário distinguir duas lógicas distintas: por um lado, a lógica funcional, que implica a fragmentação geográfica da produção e a divisão espacial das funções da empresa; por outro, a lógica territorial, que menciona o conjunto de relações de interdependência existente entre os diversos atores pertencentes ao território.

Por sua projeção geográfica, as empresas vinculadas à lógica funcional costumam ter, em geral, escassas relações com o conjunto de atores socioeconômicos na área correspondente e, rara vez, se integram em nível local. Pelo contrário, no caso da lógica territorial, é possível pensar na existência de uma política econômica que, de maneira complementar à intervenção macroeconômica e setorial, estimule a constituição de instituições e redes de cooperação empresarial e ajude a criar, assim, um ambiente apropriado que facilite o processo de inovação tecnológica e organizativa e, em suma, a reestruturação e fortalecimento do tecido produtivo e empresarial local (ver gráfico 12).

O "território", neste segundo caso, deixa de ser um suporte passivo para a localização de empresas ou atividades e se converte num ator do desenvolvimento, facilitador da mudança tecnológica e estimulador da criatividade empresarial.

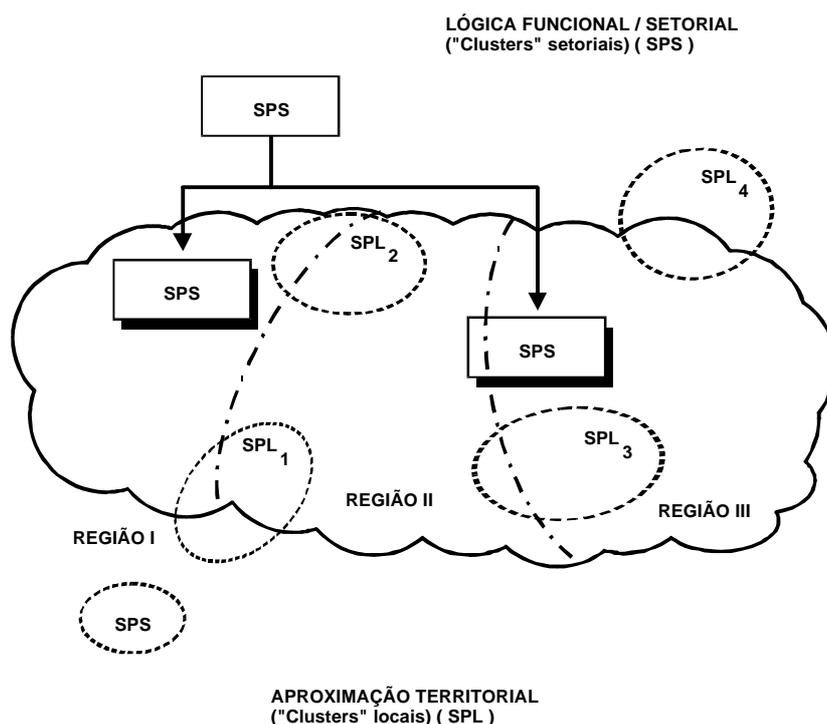
⁹ Na opinião do autor as importantes diferenças estruturais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento não invalidam a utilidade destas reflexões, que em muitos casos se baseiam em análises realizadas em regiões periféricas dos países centrais e, sobretudo, não se apresentam como um receituário, mas visam a estimular a formulação de políticas de fomento produtivo e empresarial em regiões de países em desenvolvimento. Com tal expectativa, nesta sessão, se expõem os resultados de algumas experiências na Europa Ocidental segundo uma publicação compilada por Vázquez Barquero e Garofoli (1995).

Assim, uma estratégia para conseguir uma maior difusão do crescimento econômico e do emprego, na luta contra a pobreza e a iniquidade seja tratada a partir de uma perspectiva não meramente assistencial, mas como um posicionamento que pretende modificar as circunstâncias que causam tais fenômenos, não somente deve incorporar uma lógica de desenvolvimento produtivo, mas desenvolver, decididamente, uma política econômica para o fortalecimento dos sistemas produtivos locais, de forma complementar com as grandes linhas das políticas macroeconômica e setorial.

Lamentavelmente, nas interpretações predominantes do desenvolvimento econômico costuma-se contemplar tal processo de maneira bastante mecânica e simplificadora, sem mencionar, em geral, as circunstâncias históricas, sociais e institucionais que sempre condicionam a organização das atividades econômicas. Deste modo, nega-se aos atores econômicos e sociais o papel principal, que na realidade, possuem nos processos de mudança estrutural.

Esta simplificação claramente excessiva é, além disso, insuficiente para atender as precondições de formulação das políticas públicas ou negociação com o setor privado mais adequadas para introduzir inovações tecnológicas e organizativas no tecido produtivo e empresarial existentes no conjunto de territórios de um país.

1. **Gráfico 12**
DUAS LÓGICAS DISTINTAS NO
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL



Como contraponto, ao aceitar que as características históricas, culturais, insitucionais e sociais condicionam as estratégias e os processos de transformação da economia e da sociedade, o que se destaca é que não existe uma, mas diversas vias possíveis de desenvolvimento, nas quais os diferentes atores sociais desempenham funções relevantes em cada território concreto.

Apesar disto, o crescimento econômico e a mudança estrutural têm sido tradicionalmente analisados como um modelo de desenvolvimento concentrador, de natureza urbano-industrial e liderado pelas grandes empresas. Ademais, tem-se como pressuposto que este modelo possui capacidade suficiente para difundir os efeitos positivos do crescimento, emprego e renda para todas as regiões e grupos sociais de um país. Contudo, a evidência

empírica disponível não permite sustentar tais suposições, que não concordam com a evolução real da economia. Isto obriga a duvidar seriamente da suficiência dos “efeitos do transbordamento” que tal modelo concentrador exerceria no conjunto do território e da sociedade.

Como foi destacado anteriormente, de recentes pesquisas empíricas surge uma interpretação diferente dos processos de crescimento econômico, segundo a qual, junto ao citado modelo de crescimento concentrador urbano-industrial, existem também processos de industrialização e crescimento econômico de caráter local e descentralizado.

Um dos traços que caracteriza o recente processo de reestruturação produtiva na Europa ocidental é, precisamente, o impulso mostrado pelas iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego, nas quais sistemas de empresas existentes nesse nível tratam de fortalecer sua posição competitiva para responder às crescentes exigências impostas pelos mercados e também para enfrentar os elevados níveis de desemprego.

É assim que a configuração de sistemas locais de empresas é considerada por alguns autores (Vásquez Barquero, 1995) como uma forma flexível de acumulação e regulação da produção, compatível com uma modalidade específica de ajuste às exigências da reestruturação produtiva e da competitividade internacional. Nesta perspectiva os governos locais e regionais desempenham um papel decisivo de animação através de negociações com o setor privado e outros setores locais (universidades, instituições de capacitação, centros de pesquisa e desenvolvimento, organismos de consultoria industrial, entidades financeiras regionais, dentre outros), com a finalidade de criar “ambientes inovadores” nos distintos territórios.

Nesta forma, a difusão do crescimento econômico se produz não somente devido à realocação produtiva e funcional das atividades das grandes empresas urbanas, mas também sob o impulso dos processos de desenvolvimento econômico local através de todo o território.

Na realidade, os sistemas locais de empresas sempre têm participado do processo de desenvolvimento histórico dos países, já que a explicação disto não se centra exclusivamente na grande empresa, embora a atenção prioritária nas pesquisas sobre o tema tenha-se concentrado primordialmente nela. Os sistemas locais de empresas não começaram a ser estudados como um modelo diferente até finais dos anos sessenta e princípio dos setenta, quando o paradigma do crescimento concentrador de corte fordista entrou em crise nos principais países desenvolvidos.

A crescente diversificação da demanda, paralela ao incremento dos lucros financeiros; a intensificação da competitividade nos mercados, conforme avança o processo de oligopolização econômica e empresarial; a contínua incorporação de inovações tecnológicas em novos processos produtivos e produtos como resposta a uma maior e mais exigente disputa competitiva; o maior grau de exposição externa de todas as economias, apesar da frequente presença de práticas neoprotecionistas no comércio internacional; os novos sistemas de gestão de empresas baseados numa maior flexibilidade ou capacidade de adaptação às permanentes mudanças nos cenários dominados por uma grande incerteza econômica, dentre outros fatores, todos eles propõem grandes desafios e exigências de ajuste produtivo nos sistemas locais de empresas, forçando-os a buscar aumentos de produtividade e competitividade mediante a construção de economias extraterritoriais.

Entretanto, a reestruturação produtiva para chegar às formas de produção mais flexíveis e eficientes também requer mudar tanto as formas de regulação, isto é, da estrutura social, das relações trabalhistas e do esquema institucional de intervenção pública, como a mentalidade e as atitudes culturais, no sentido de valorizar mais a criatividade, a disposição ao risco e ao empreendimento inovador.

Concretamente, as transformações do processo de acumulação de capital colocam problemas importantes com relação à regulação da gestão dos mercados locais de trabalho ou a adaptação e difusão de inovações tecnológicas no território. Por sua vez, os antigos

instrumentos de intervenção estatal, definidos com critério centralizador, vertical e setorial, não bastam para enfrentar estes novos desafios de forma eficiente. Disto resulta um desajuste entre as demandas de regulação que emergem e a rigidez do marco socioinstitucional preexistente.

É óbvio, portanto, que o conteúdo posto nos processos de regulação e descentralização do Estado é decisivo, já que estes devem ser capazes de estimular a criação de ambientes territoriais inovadores para a negociação estratégica dos atores sociais e o fomento da criatividade produtiva e empresarial local.

Longe, pois, das recomendações simplistas sobre a necessidade de dismantlar o Estado, o que se requer é compreender adequadamente suas novas e decisivas funções numa recriação mais descentralizada, inteligente e negociada com o restante dos atores da sociedade civil.

De fato, as estratégias de desenvolvimento se encontram facilitadas pelo avanço real dos processos de descentralização e a conseguinte transferência de competências às comunidades regionais e locais, na medida em que os agentes territoriais estão mais próximos e conhecem melhor os problemas, as circunstâncias ambientais, geográficas e culturais concretas, os recursos potenciais e os atores sociais locais, tudo o que incrementa a capacidade para dar respostas adequadas em cada situação.

Desta forma, a necessária reestruturação e reforma do Estado deve conter e impulsionar formas de gestão pública local mais flexível, estratégica e seletiva, a fim de aproximar-se mais eficientemente aos problemas, recursos e atores dos territórios concretos.

Pode-se ver, assim, como no atual contexto de globalização e reestruturação que incide na totalidade dos sistemas produtivos territoriais e onde os desafios principais da inovação tecnológica e empresarial se relacionam com os níveis microeconômico da atividade produtiva e intermediário ou “mesoeconômico” das necessárias adaptações ou criações institucionais negociadas, põe-se em evidência a interação entre os âmbitos global e local, dada a necessidade dessa intervenção consciente, seletiva e estratégica a partir do nível local para responder adequadamente aos desafios globais da revolução pós-fordista.

Tal intervenção não é só uma exigência no plano da reforma do setor público, mas também para o setor empresarial, já que as empresas, como menciona Garofoli (1995, p.55), devem orientar-se simultaneamente para a dimensão territorial (a fim de considerar o conjunto de conhecimentos profissionais, culturais e técnico-científicos) e o contexto global externo (para buscar o estímulo inovador e as referências em matéria de diferenciação produtiva e melhores práticas), com a finalidade de organizar novas redes de colaboração e intercâmbio. Emora as redes se configurem em nível local e internacional, é sempre no nível local que elas encontram a cultura de colaboração entre empresas e o ambiente propício à inovação e à criatividade.

Desta maneira, enquanto as administrações centrais dão prioridade às estratégias para o controle dos equilíbrios macroeconômicos (inflação, déficit público, desequilíbrio externo), os gestores públicos locais e regionais devem buscar um maior destaque para as suas funções, principalmente como animadores das iniciativas de desenvolvimento local e geração de emprego, mediante uma ativa intervenção na reestruturação dos sistemas produtivos locais.

Constata-se, deste modo, a necessidade de incorporar aos posicionamentos tradicionais da política macroeconômica e setorial esta nova visão do desenvolvimento territorial, na qual mudam os objetivos, os agentes e os instrumentos.

Os objetivos finais são agora a reestruturação do sistema produtivo, o aumento do emprego local e a elevação do nível de vida da população, mediante o fortalecimento e o fomento da capacidade empresarial em nível de cada território. Os agentes não são unicamente a administração central do Estado e a grande empresa, mas também os gestores públicos das administrações territoriais, assim como os empresários locais, as agências de desenvolvimento local e regional, as instituições de capacitação e de pesquisa e

desenvolvimento; em síntese, o território socialmente organizado. Por sua vez, os instrumentos já não são as subvenções ou ajudas diretas às empresas, mas sobretudo as medidas indiretas de animação territorial e a criação de ambientes inovadores locais, juntamente com a dotação de infra-estrutura empresarial estratégica.

Trata-se, em síntese, de utilizar no processo de mudança estrutural os fatores tanto internos como externos para impulsionar o potencial de desenvolvimento endógeno existente em cada território. O fomento da mudança tecnológica, a criação de empresas inovadoras e a formação de recursos humanos são ações-chaves na execução de estratégias de desenvolvimento econômico local deste tipo. Daí a importância do compromisso dos atores públicos e privados locais para construir, negociadamente, a institucionalidade facilitadora de tais ações.

Tal negociação de atores locais e sua instrumentação mediante redes horizontais que permitam acessar aos conhecimentos empresariais e tecnológicos específicos constituem, portanto, uma forma de organização flexível nos processos de desenvolvimento local, o que exige uma adequada coordenação interinstitucional, assim como uma gestão eficiente dos projetos. Para tanto, faz-se necessário contar com instituições operativas apropriadas, de caráter preferencialmente negociado, tais como as agências de desenvolvimento regional e local.

Nesta perspectiva, o crescimento econômico não se esgota com o modelo de negociação urbano-industrial protagonizado por grandes frações do capital, mas também pode ser estimulado mediante o fortalecimento dos sistemas locais de pequenas e médias empresas existentes nos diversos territórios do país. O incremento da capacidade empresarial e organizativa é um fator estratégico que não pode ser substituído, nem tampouco abandonado ao hipotético funcionamento do "livre mercado". A necessidade destes ajustes e sua eficácia exigem assegurar a introdução consciente das mudanças tecnológicas e organizativas apropriadas no conjunto do tecido produtivo e na sociedade.

Toda esta variedade de inovações tecnológicas, que inclui a adequação dos recursos humanos às novas condições do processo produtivo, é necessária para incrementar a produtividade e a competitividade. Daí por que as políticas de desenvolvimento local devem reforçar e complementar os ajustes desencadeados pelas forças do mercado (Vázquez Barquero, 1995).

No modelo de desenvolvimento fordista, a grande empresa desempenha um papel central em matéria de pesquisa e desenvolvimento tecnológico; da mesma forma, sua política de emprego condiciona o funcionamento do mercado de trabalho. Nos modelos de produção flexível, a mudança tecnológica é, ao contrário, externa às empresas e interna ao território e ao sistema local de empresa. Daí as políticas tecnológicas e de recursos humanos terem-se convertido em ações-chaves para a estratégia de desenvolvimento econômico local.

Da mesma forma, dado que no processo de crescimento de desenvolvimento econômico a capacidade empresarial e as inovações são insubstituíveis, o desenvolvimento só pode ser alcançado num ambiente sócio-cultural que valorize o espírito empreendedor, confie nos valores e energias locais, pondere positivamente a mudança tecnológica, estimule a competição e aceite o risco empresarial inovador (Vázquez Barquero, 1995, p. 31). Deste modo, o desenvolvimento necessita criar seu próprio ambiente cultural, a partir das ações negociadas dos agentes públicos e privados e da sociedade.

Atualmente podem coexistir, pois, políticas de fomento econômico tradicionais (de corte centralista e setorial), que enfocam a economia sob a ótica do paradigma concentrador urbano-industrial, junto com estas políticas de desenvolvimento econômico local e regional, cuja formulação na América Latina ainda parece ser muito imprecisa e insuficiente. Isto se deve à limitada compreensão do caráter heterogêneo do processo de crescimento econômico, o qual exige políticas econômicas de tipo misto, complementada e coordenada, que também contemplem a pequena empresa e o território (regiões, municípios, universidades regionais, sociedade local) como atores decisivos no processo de desenvolvimento econômico.

Neste sentido, o fomento de sistemas locais de empresas, formas flexíveis de acumulação e modos de regulação nos diversos territórios deveria ser um elemento chave nos enfoques e conteúdos com que se abordam os processos de descentralização atualmente em marcha, a fim de convertê-los em ferramentas úteis para melhorar a qualidade de vida da população da região e não em meras expressões de uma mudança formal.

2. DESENVOLVIMENTO E FOMENTO PRODUTIVO LOCAL PARA SUPERAR A POBREZA

Na formulação de políticas e programas destinados a superar a pobreza é possível distinguir, por um lado, os enfoques de orientação redistributiva ou assistencial, que dependem da transferência de recursos externos e que requerem que estes fundos se utilizem proveitosamente, mediante uma gestão eficiente e uma adequada destinação aos grupos sociais mais necessitados.

Contudo, também é possível formular outros tipos de políticas (sem dúvida, não excludentes como as anteriores), cujo objetivo essencial seja identificar e impulsionar novos projetos produtivos e atividades geradoras de emprego em nível local, a fim de criar fontes endógenas de crescimento econômico e complementar assim as ações de tipo redistributivas antes citadas com iniciativas locais de desenvolvimento.

Seguindo esta segunda linha de reflexão, da qual se ocupa este trabalho, deve-se destacar que para promover o desenvolvimento de um território determinado (seja uma região, província, distrito ou grupo de distritos), é necessário pesquisar sobre o grau de aproveitamento de seus recursos e potencialidades endógenas.

A lógica de crescimento das grandes empresas, assim como os efeitos de difusão territorial dos principais núcleos urbanos, não irradiam homoganeamente o dinamismo econômico para todas as regiões de um país, nem permitem uma distribuição equitativa de renda entre os diversos grupos sociais. Dito de outra forma, a evidência empírica mostra que os efeitos de difusão deste tipo de crescimento econômico concentrador são claramente desiguais e insuficientes para eliminar as situações de pobreza em que ainda vivem numerosos extratos da população.

Por outro lado, o funcionamento dos grandes grupos empresariais e financeiros se orienta essencialmente para os mercados globais e, assim sendo, não assume compromissos com as tarefas de regulação social e política nos diferentes territórios do país. Assim, a busca de investimentos estrangeiros ou a confiança na manutenção de um contexto externo favorável, apesar de serem aspectos decisivos, não podem constituir uma base sólida como estratégias de desenvolvimento econômico local, nem muito menos como posicionamentos para superar a pobreza.

Por si só, o investimento estrangeiro pode ser insuficiente, ou guiar-se por critérios de funcionamento global, e assim não gerar suficientes encadeamentos de emprego e renda no território em questão. Para tanto, é necessário integrá-lo numa estratégia capaz de endogeneizar seus impactos multiplicadores, a fim de criar novos projetos produtivos e novos empregos em nível local.

Por outro lado, os estudos de caso nos países desenvolvidos mostram que nestas duas últimas décadas ocorreram numerosas experiências de desenvolvimento local surgidas de forma espontânea e dispersa (Vázquez Barquero, 1988), apesar de necessitar de apoio ou estímulo por parte das instâncias centrais de governo, as quais têm dado prioridade absoluta (e em certas ocasiões quase exclusivas) ao controle dos grandes equilíbrios macroeconômicos, como se deles dependesse a solução de todos os problemas.

A partir dos anos setenta e oitenta, a crise do modelo de desenvolvimento fordista acabou despertando maior interesse na reflexão sobre as iniciativas de desenvolvimento econômico local, ao questionar a visão do processo de desenvolvimento econômico em que fomos educados, a qual tende a simplificá-lo como se se desenvolvesse unicamente pela via do modelo concentrador baseado na grande indústria e nos grandes núcleos urbanos.

Um conhecimento mais aprofundado e menos simplista dos diferentes processos de desenvolvimento econômico local tem realçado a importância dos aspectos qualitativos, territoriais e ambientais do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que os desafios da revolução ocasionada por novas tecnologias produtivas e de gestão empresarial mostram a necessidade de adequar os esquemas institucionais e os instrumentos de fomento econômico para dar-lhes maior flexibilidade ou capacidade de adaptação aos elevados níveis de incerteza que caracterizam o atual período de transição estrutural e as crescentes exigências da disputa competitiva nos diversos mercados.

Tudo isso tem induzido a uma mudança de atitude em favor de um enfoque que, diferentemente do anterior, que privilegiava a atração de recursos externos ou se centrava basicamente nos grandes grupos, também procura mostrar as possibilidades e iniciativas de desenvolvimento econômico endógeno.

Foram constatadas igualmente as limitações das políticas macroeconômicas formuladas a partir das instâncias centrais, quando se trata de conseguir um crescimento mais equilibrado territorialmente, mais equitativo do ponto de vista da distribuição da renda, mais ambientalmente sustentável e, em suma, com capacidade para impulsionar o desenvolvimento humano e elevar a qualidade de vida das pessoas.

Uma vez superada a simplificação do enfoque anterior, incluindo as iniciativas de desenvolvimento econômico endógeno, é possível aproximar-se das circunstâncias e características concretas dos diversos territórios ou regiões e formular políticas e instrumentos de fomento produtivo e modernização tecnológica e empresarial mais ajustados ao perfil específico de cada zona.

Naturalmente, isto não implica desconhecer a importância de alcançar um clima macroeconômico estável, mas de evitar o extensivo fundamentalismo de quem o considera como condição necessária e suficiente para o desenvolvimento. Ao contrário, o que se propõe é complementar o esforço das políticas macroeconômicas com uma similar atenção às políticas dirigidas aos níveis micro e mesoeconômicos, já que é precisamente aí onde hoje em dia se debate o ajuste real das economias territoriais para responder às exigências da atual revolução tecnológica e organizacional¹⁰.

Por outro lado, tampouco se nega a importância das políticas setoriais em matéria de infra-estrutura ou de ordenamento territorial oriundas do governo central. Contudo, estas deveriam ser formuladas em conjunto com os atores e instituições territoriais, dada a frequente inadequação das posições centralistas, verticais e setoriais, assim como sua rigidez para adaptar-se às situações locais específicas.

Em outras palavras, as estratégias de desenvolvimento local não são nem um posicionamento autárquico, nem o resultado de uma mistificação do pequeno e do marginal. Trata-se, ao contrário, de um enfoque que pretende integrar as formas subordinadas de acumulação de capital que protagonizam aquelas frações do mesmo cujos mercados não se explicam exclusivamente pelo fenômeno da transnacionalização dos grandes grupos, que funcionam segundo uma lógica que, apesar de ser hegemônica em nível mundial, não dá conta do todo.

Como já foi destacado, pelo menos na experiência européia, esse novo enfoque de desenvolvimento econômico local não surgiu como produto de posicionamentos impulsionados a partir dos governos centrais, mas como consequência de iniciativas territoriais geradas “desde baixo”, que impulsionaram atividades de fomento produtivo e empresarial no momento em que as condições econômicas e institucionais estavam experimentando uma mudança radical.

¹⁰ No entendimento do autor, o fato de que se preste escassa consideração às políticas micro e mesoeconômicas não se deve unicamente a que não sejam compreendidas, mas também à existência de contradições reais no funcionamento das diferentes frações do capital ou grupos de empresários, já que o projeto globalizador não representa os interesses dos grupos majoritários da PME e microempresas.

A proximidade dos problemas, necessidades, recursos e atores sociais locais permite, como foi dito, formular políticas mais realistas, e sobretudo, baseadas no consenso com tais atores. Igualmente, se abre a possibilidade de promover a criação negociada de instituições de fomento produtivo empresarial em nível local, de gerar um clima de confiança e cooperação entre entidades públicas e o setor privado empresarial e de estimular assim uma cultura local de desenvolvimento. Deste modo, a identidade própria de cada território se converte em sustentação de seu desenvolvimento produtivo.

Portanto, neste nível o desenvolvimento é o resultado do compromisso de uma parte significativa da sociedade local e de mudanças básicas em suas atitudes e comportamentos, o que permite substituir a concepção tradicional de “espaço” (como simples cenário físico) pela de um contexto social de cooperação ativa (um “território”).

Assim, o desenvolvimento econômico local pode ser definido como aquele processo reativador da economia e dinamizador da sociedade local que, mediante o aproveitamento eficiente dos recursos endógenos disponíveis em uma zona determinada, é capaz de estimular seu crescimento econômico, criar emprego e melhorar a qualidade de vida numa comunidade local (del Castillo, 1994).

A realização do potencial endógeno é, por conseguinte, um dos fatores que define o desenvolvimento local. Da mesma forma, um projeto deste tipo deve ser assegurado mediante a mobilização da população local e sua participação na formulação e implementação das iniciativas de desenvolvimento.

Assim, na prática, todo processo de desenvolvimento econômico local supõe: i) criar novas instituições para o desenvolvimento territorial, com a participação negociada dos gestores públicos e do setor privado; ii) impulsionar iniciativas empresariais inovadoras; e iii) melhorar a capacitação da força de trabalho local.

As crescentes exigências no tocante à produtividade e competitividade que devem atender as empresas, assim como os maiores níveis de exposição externa que enfrentam as economias, como resultado do processo de globalização, são desafios dos quais, dificilmente, as mesmas, podem livrar-se. Dada tal situação, torna-se imperativo mobilizar os diferentes territórios, a fim de facilitar a criação de um ambiente sistêmico que permita introduzir as necessárias inovações tecnológicas e organizativas no tecido empresarial, composto essencialmente por empresas cujo tamanho as impede de gerar internamente os serviços avançados de apoio à produção que as mesmas requerem e tampouco têm a possibilidade de adquirí-los no mercado por si só.

Face a este estado de coisas, é preciso negociar, entre o setor privado empresarial, administração pública e o restante dos atores sociais regionais e locais, a criação de um “ambiente inovador”, sócio-institucional que assegure a modernização produtiva e empresarial do tecido econômico territorial.

A elevação da eficiência produtiva e a competitividade das empresas é uma conquista que não depende unicamente do esforço empresarial privado, mas também da existência de ambientes em que se disponha de mão-de-obra adequadamente capacitada; suficiente infraestrutura básica instalada (energia, estradas, ferrovias, telecomunicações, abastecimento de água potável, saneamento básico e reciclagem de resíduos, dentre outras); serviços de saúde eficientes; ordenamentos jurídicos eficazes e respeitados para a resolução de conflitos e outros recursos pertinentes.

Por isso, destaca-se que a competitividade é “sistêmica”, já que depende de todos os elementos do ambiente imediato da empresa. A qualidade deste ambiente territorial é, pois, determinante para a eficiência produtiva e a competitividade das empresas, ao permitir a redução de seus “custos de transação” (Williamson, 1989).

Da mesma maneira, na medida em que o “conhecimento” e, portanto, a qualidade dos recursos humanos, passa a ser o fator estratégico fundamental para a criação de vantagens competitivas (o qual está vinculado, por sua vez, à qualidade das políticas de saúde, higiene,

educação e capacitação, assim como do equipamento básico de infra-estrutura), a criação negociada desse ambiente institucional e social inovador é decisiva para o desenvolvimento regional e local.

Isto também significa que as políticas sociais não podem ser contempladas unicamente como políticas “assistenciais” ou “redistributivas” cujo objetivo é corrigir os desequilíbrios que gera o funcionamento das economias de mercado, já que são consubstanciais com a formação de recursos humanos e, por conseguinte, um fator no qual se fundamenta a inovação tecnológica e organizativa baseada no conhecimento.

Em síntese, as políticas sociais devem ser concebidas como parte das políticas de desenvolvimento tecnológico. A conquista de uma maior equidade é, portanto, parte intrínseca da aposta pela transformação produtiva e o desenvolvimento econômico (CEPAL, 1992).

Assim, junto com o impulso da capacidade de iniciativa e de organização empresarial, as seguintes condições passam a ser fundamentais para a nova organização da produção: i) a existência de economias externas à empresa, mas disponíveis no território; ii) o adequado nível de qualificação da força de trabalho local; iii) a diversificação do tecido produtivo do território; iv) a dotação de infraestrutura básica; e v) a mobilização, coesão e cultura inovadora da sociedade local.

O novo modelo de organização produtiva e empresarial se caracteriza por possuir maiores graus de flexibilidade organizativa e capacidade de inovação. Sua flexibilidade se baseia na existência de um tecido empresarial (ou o entrelaçado de relações entre empresas) que se apoia tanto na rivalidade competitiva como na cooperação inter-empresarial; esta última é facilitada pela disponibilidade de procedimentos informais (ou extra-econômicos), que tornam possível acessar a informação substantiva para a produção ou comercialização dos produtos, dentre outros aspectos decisivos.

Igualmente, a parceria ou estabelecimento de alianças estratégicas entre empresas para formar redes em torno dos agrupamentos econômicos ou “clusters” (Porter, 1991) permite competir com vantagens que antes só estavam ao alcance da grande empresa.

Em outras palavras, para as empresas de pequena e média dimensão abre-se agora uma gama de possibilidades competitivas muito mais ampla que no modelo fordista anterior, já que, atualmente, nem sempre se requerem grandes investimentos de capital financeiro para acessar aos setores mais dinâmicos (como ocorria anteriormente com as indústrias siderúrgica, metal-mecânica, química básica ou da construção naval, dentre outras). Hoje o capital estratégico é o “conhecimento” incorporado às atividades econômicas, e este não depende tanto do tamanho da empresa como da “arquitetura” social e territorial que combinem e construam os atores sociais públicos e privados.

Esta via possivelmente não é a mais fácil, e tampouco a menos custosa, mas em todo caso é diferente. E parte dessa diferença se centra no fato de que, no modelo “pós-fordista”, as PME têm maiores oportunidades, dado que as barreiras de entradas aos mercados já não se relacionam tanto com o tamanho da empresa e o volume de investimentos de capital, mas com a disponibilidade de componentes de conhecimento estratégico, produtivo e empresarial no território onde se situam tais empresas.

Naturalmente, isto não quer dizer que as grandes empresas tenham perdido poder face às PME. De fato, continuam incrementando-o tal como determina o desenvolvimento lógico da acumulação capitalista oligopólica nos principais mercados. Assim sendo, esse mesmo processo de avanço do núcleo globalizado na economia transnacional dá origem simultaneamente a uma tendência de crescente diversificação dos mercados e heterogeneidade territorial, com frações de capital cuja lógica de funcionamento nestes mercados locais não é necessariamente idêntica a das grandes empresas, que nem sempre estão sob o controle dos grandes grupos, nem condenadas a repetir sua lógica monopólica de desenvolvimento em um sistema desigual de acumulação em escala mundial.

Todas estas exigências, colocadas em nível microeconômico da atividade produtiva e organizativo-empresarial, requerem adequações do aparelho institucional e das formas de gestão pública, as quais devem orientar-se em processos de descentralização, a fim de configurar um ambiente em que as PME e microempresas possam acessar efetivamente aos serviços avançados de apoio à produção e, com isso, impulsionar decisivamente o desenvolvimento econômico no território.

A descentralização política se converte assim em uma ferramenta determinante para o desenvolvimento econômico local, ao facilitar a criação de espaços de negociação estratégica com o setor privado empresarial e com os demais atores sociais territoriais. Este tipo de intervenção em nível intermediário ou mesoeconômico possivelmente constitui a forma de atuar mais inteligente por parte das administrações públicas territoriais no novo modelo de desenvolvimento “pós-fordista”, e concretiza, na prática, a flexibilidade que se requer de tais entidades, isto é, sua recriação como parte da reforma ou modernização do Estado.

Supera-se deste modo a habitual - e simplista - apresentação maniqueísta da polaridade público-privado ao se considerar que o desenvolvimento econômico constitui, de fato, uma tarefa coletiva da sociedade e, como tal, necessita do consenso de todos os atores sociais.

O avanço dos processos de descentralização política e a transferência de funções, recursos e faculdades aos governos locais e regionais permitem, portanto, que às funções destes se incorporem a formulação e execução de políticas de fomento produtivo e geração de emprego, assim como o fomento e acordo de novas formas de regulação com o setor privado empresarial e o restante da sociedade local, para assim responder, de forma mais eficiente aos atuais desafios do ajuste produtivo e possibilitar a concretização de uma posição não só capaz de atingir uma mais ampla difusão do crescimento econômico em todas as regiões, mas comprometido, de forma consistente e não só assistencial, com os objetivos de equidade e superação da pobreza.

Por outro lado, a crise do fordismo implica mudanças substantivas no tocante à capacidade de crescimento e difusão intersetorial da economia, já que o surgimento de novos setores e subsetores dinâmicos provoca a substituição dos anteriores, assim como a desestruturação e reestruturação dos sistemas econômicos territoriais e de suas formas de vinculação (ou hierarquização) no cenário global.

O conhecimento destes processos básicos e da forma como cada economia territorial se vincula com o contexto externo constitui um referencial imprescindível, já que a prioridade que se dá à articulação sócio-econômica interna e o reforço e diversificação da base produtiva territorial não é parte de nenhuma estratégia de desenvolvimento autárquico, mas a maneira mais eficaz de buscar uma inserção externa menos vulnerável e assegurar a adequada satisfação das necessidades básicas da população local.

Assim, encontramos-nos frente a uma nova concepção de desenvolvimento econômico, baseada na necessidade de evitar a exclusão territorial que poderia provocar o dinamismo dos processos de globalização, os quais, como se tem insistido, não geram efeitos de difusão suficientes para todos os territórios e classes sociais, nem assumem as respectivas exigências de regulação social e política.

Trata-se, igualmente, de empreender sobre bases realistas (e não só criativas) a luta contra os desequilíbrios territoriais, a pobreza, a fome, o subemprego e a miséria, os quais o velho modelo concentrador e excludente condena implicitamente a amplos grupos sociais e espaços territoriais.

Como se pode ver, nesta nova concepção de desenvolvimento ganham uma importância decisiva os aspectos microanalítico, territoriais e institucionais da atividade produtiva, a organização empresarial, o mercado de trabalho, a gestão regional e municipal, e os componentes sócio-culturais, dentre outros; também, o espaço deixa de ser contemplado como mero suporte físico das atividades e processos econômicos, passando a ser valorizado o território e as formas de relações entre os atores sociais, suas organizações concretas, as técnicas produtivas, o meio ambiente e a mobilização social e cultural.

Deste modo, surge também uma lógica de desenvolvimento endógeno, mais horizontal e territorial que a tradicional lógica vertical e setorial da organização clássica do aparelho do Estado, cada vez mais disfuncional com relação às exigências da nova revolução tecnológica e dos desafios que devem enfrentar as PME e as microempresas nos diversos territórios do país.

Assim, os gestores de programas assistenciais em nível das regiões e dos municípios deveriam colocar para si a necessidade de assumir um papel relevante como animadores territoriais para o desenvolvimento de iniciativas locais de fomento produtivo e geração de emprego, a fim de incorporar uma visão mais ampla e mais consistente com sua função de propiciar a equidade, transcendendo, desse modo, as propostas meramente assistenciais para a superação da pobreza em nossas sociedades.

BIBLIOGRAFIA

- BECATTINI, G. Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano, *Sociología del trabajo*, Nº 5, Madrid, 1988
- BENKO, G. y A. LIPIETZ (comps.) *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia: Ed. Alfons el Magnànim, 1994.
- BOISIER, S. Modernidad y territorio. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, 1996: (Cuadernos del Ilpes, 42 (LC/1p/G.90-p)).
- BOYER, R. "Las alternativas al fordismo. De los años 80 al siglo XXI", *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, G. Benko y A. Lipietz (comps.), Valencia, Ed. Alfons el Magnànim, 1994.
- _____. *La teoría de la regulación*. Valencia: Ed. Alfons el Magnànim, 1992.
- BUENO, E. MORCILLO P. *Fundamentos de economía y organización industrial*. Madrid: McGraw Hill, 1993.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P). Santiago de Chile: agosto. Publicación de las Naciones Unidas, 1992.
- _____. *Transformación productiva con equidad. la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, 1990.
- CURBELO, J. L. *Territorios en transformación: n lisis y propuestas* Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994.
- DEL CASTILLO, J. Manual de desarrollo local. Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Victoria-Gasteiz, 1994. (serie estudios de economía).
- DEL CASTILLO, J. Lo local y lo internacional. La importancia de las redes de colaboración. Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Valencia 22 al 26 de junio, 1992.
- _____. *Iniciativas locales de empleo y declive industrial*, *Informes OWE*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.
- DEIRÍO, C., CUADRADO J. R. El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional. In: (CURBELO J. L. et alli). *Territorios en transformación: Análisis y propuestas*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994.
- DRUCKER, P. *La sociedad poscapitalista*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993.
- ECHEVARRÍA, M.C. El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española. *Boletín económico de información comercial española*, NI 2387, Madrid, 18 al 24 de octubre, 1993.
- ESSER, 10aus y otros. Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política. *Revista de la CEPAL*, NI 59 (LC / G. 1931 -P). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1996.
- ESPINA, A. Una política de cooperación para los sistemas productivos locales. *Economía y sociedad*, NI 11, Madrid, diciembre, 1994.

- FAJNZYLBBER, F. Competitividad internacional: evolución y lecciones. *Revista de la CEPAL*, NI 36 (LC/G.1537-P), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1988.
- Fundación Friedrich Ebert/CORFO (Corporación de Fomento de la Producción). *PYME: un desafío a la modernización productiva*, Santiago de Chile, 1994.
- GAROFOLI, G. Desarrollo económico, organización de la producción y territorio, *Desarrollo económico local en Europa*, A. Vásquez Barquero y G. Garofoli (comps.). Madrid: Colegio de Economistas de Madrid, 1995.
- _____. Modelos locales de desarrollo: *estudios territoriales*, NI 22, Madrid, 1996.
- GREFFE, X. *Descentralizar en favor del empleo. as iniciativas locales de desarrollo*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- IMPI (Instituto de la Mediana y Pequeña Industria). *Iniciativa Pyme de desarrollo industrial 1994-99*, Madrid, julio, 1994.
- LEBORGNE, D., LIPIETZ, A. Flexibilidad ofensiva, flexibilidad defensiva. Dos estrategias sociales en la producción de los nuevos espacios económicos, *Las regiones que ganan. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, G. Benko y A. Lipietz (comps.), Valencia: Alfons el Magnánim, 1994.
- NORTH, D.C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D.F, 1993.
- ORNAN, Ch. Globalización: la nueva competencia las reglas del juego. *América Latina, globalización y regionalismo*, C. Moneta y C. Quenan (comps.). Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 1994.
- OMINAMI, Carlos. *El tercer mundo en la crisis. Las transformaciones recientes de las relaciones Norte-Sur*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- PALAZUELOS, E., ALBURQUERQUE, F. (comps.). *Estructura económica capitalista internacional. El modelo de acumulación de posguerra*, Madrid, 1990.
- PÉREZ, Carlota. La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones *comercio exterior*, México, D. F., mayo, 1996.
- PÉREZ, Carlota. Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo, *El trimestre económico*, N° 233, enero-mar-zo, 1992.
- _____. Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto, *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Carlos Ominami (comp.). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.
- PETRELLA, R. *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, Editorial Sudamericana, 1996.
- PIKE, F., BECATTINI G., SENGENBERGER, W. (comps.). *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- PIORE, M., SABEL, Ch. *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- PORTER, M. *La ventaja competitiva de las naciones*, Barcelona, Plaza y Janés, 1991.
- RICO, A. La experiencia valenciana en la promoción de la innovación", *Papeles de economía española*, Madrid, nº 35, 1988.

- RICO, A., MAFE, J. Innovación e institutos tecnológicos sectoriales en la comunidad valenciana. *Economía y sociedad*, Madrid, diciembre, 1988.
- ROSALES, O. Política industrial y fomento de la competitividad. Revista de la CEPAL. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), n. 53, 1994.
- SAKAIYA, T. *Historia del futuro, la sociedad del conocimiento*, Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1994.
- SENGENBERGER, W. El desarrollo local y la competencia económica internacional, *Revista internacional del trabajo*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT), v. 112, 1994.
- TRULLEN, J. Caracterización de los distritos industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial, *Economía industrial*, Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, mayo-junio, 1990.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación M capital. In: VÁZQUEZ BARQUERO, A., GAROFOLI, G. (compos.). *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid, 1995.
- _____. *Política económica local*. Madrid: Ed. Pirámide, 1993.
- _____. *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*, Madrid: Ed. Piránúde, 1988.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A., GAROFOLI, G. *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid, 1995.
- VELASCO, R. El papel de las agencias de desarrollo en la política regional europea. In: CURBELO, J. L. et alli. *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994.
- WILLIAMSON, O. *Las instituciones económicas del capitalismo*, México. D.F: 1989.