

Programa de Desenvolvimento de Lideranças do Sistema SEBRAE

Desenvolvimento e competitividade territorial

de Enrico CICIOTTI

Professor suplente de Política Econômica
UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SACRO CUORE DE PIACENZA (Itália)
enrico.ciciotti@unicatt.it

ABSTRACT: O território passou de um mero espaço físico de localização das atividades econômicas a um fator de desenvolvimento para as empresas que estão ali situadas, contribuindo especialmente à sua capacidade inovadora. A esse respeito, fala-se de competição territorial para colocar em evidência como as empresas não competem mais singularmente, mas sim como sistema, isto é, como um conjunto de capacidades produtivas, de capital físico e humano, de infraestruturas e de redes, de capacidades inovadoras, de eficiência total do sistema territorial local. Essa mutação nos cenários tem consequências no plano dos instrumentos de análise dos fatores estratégicos para o desenvolvimento do território. Em especial, tomou base a análise SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) de derivação empresarial como pressuposto para a definição das estratégias mais adequadas ao desenvolvimento territorial. No plano das políticas de intervenção, duas são as novidades mais importantes: no que se refere à estratégia, o uso dos modelos de planejamento estratégico (esses também de derivação empresarial) e no plano dos instrumentos o novo papel das agências de desenvolvimento local.

1. O novo papel do território

1.1 *Os cenários e os caracteres fundamentais do novo paradigma*

A partir do fim dos anos '70 o espaço na teoria e na prática das políticas de desenvolvimento não é mais considerado como um mero recipiente das atividades econômicas ou como um elemento de fricção no acesso aos *inputs* produtivos e aos mercados por parte da empresa, mas se configura como um fator fundamental nos processos de desenvolvimento local. O espaço, ou melhor, o território realmente enquanto caracterizado por específicos fatores ambientais, é capaz de influenciar os processos empresariais, os modelos organizacionais das empresas, a sua capacidade inovadora e, mais em geral, toda a capacidade de desenvolvimento e competição de cada sistema econômico-social territorial.

Uma consequência dessa tese está na necessidade de definir os caracteres fundamentais dessa nova abordagem. Portanto, é oportuno passar:

- do conceito de empresa localizada, que evidencia as ligações físicas com o local de residência, àquele de empresa radicada, que coloca o acento também nas ligações de natureza econômica e social que se estabelecem em um determinado território;

- do conceito de competição de empresa individualmente considerada, àquele de competição de sistema, compreendendo tanto as outras empresas quanto as instituições (órgãos locais, universidades, etc.) que se encontram em um determinado território;
- do conceito de políticas industriais, voltadas às empresas simples, àquele de políticas de desenvolvimento territorial, no qual o objeto da política é todo o território em todas as suas manifestações: econômicas (e não apenas industriais), sociais e ambientais.

1.2 A competição territorial

São justamente os caracteres fundamentais de alterações efetuadas nos cenários que levaram à definição do conceito de competição territorial. No centro desse conceito está certamente a ideia, recém-mencionada, que seja mais oportuno falar de competição de sistema ao invés de competição de empresa. É evidente, portanto, a necessidade de aprofundar melhor esse conceito.

Em geral podemos dizer que um sistema territorial, seja este constituído por uma cidade, uma província, um distrito industrial, um *cluster* de empresas, compete com outros territórios graças a um mix de fatores econômicos social e ambiental, entre os quais se destaca:

- a) as capacidades produtivas locais, sobretudo em termos de empreendedorismo;
- b) os recursos produtivos locais, em termos de capital físico e de capital humano;
- c) as redes entre as empresas e entre os sujeitos econômicos e institucionais, em termos de comunicação codificada e de comunicação tácita;
- d) as inovações que garantem a capacidade do sistema de adaptar-se ao sistema competitivo;
- e) a *governance* local, isto é, a capacidade das instituições e dos *stakeholders* privados de tomar decisões que produzem desenvolvimento.

O conceito de competição territorial delineado acima se coloca atrás de numerosas consequências e implicações. O primeiro tema se refere à possível contraposição entre **desenvolvimento regional equilibrado e competição territorial**. Para que o problema não surja, é necessário fazer alguns esclarecimentos sobre o conceito de competição em escala territorial. Numa visão em curto prazo e estática, a competição entre regiões pode concretizar-se em um jogo “com soma zero” entre diversas áreas, mesmo nacionais, se for baseado apenas na transferência do potencial relativo de mercado de uma área para outra (a esse respeito, pensar na política de atração de investimentos vista como “mera subtração de recursos a outra região”!). Ao contrário, a competição vista em sentido dinâmico e de longo período é um jogo com soma positiva se, graças ao papel da inovação, aumenta o potencial absoluto de mercado regional (Ciciotti, 1984). A capacidade de competição de um sistema local, portanto, mede-se tanto em termos de recursos, investimentos e empresas que consegue atrair de outras áreas, quanto de inovações nos produtos, nos processos, nos mercados e nos modelos organizativos que é capaz de gerar.

Ora, as considerações anteriores permitem redefinir os fatores do desenvolvimento e da competitividade dos sistemas locais com base em três fenômenos: a) o crescimento dos setores locais dos quais o *export* representa uma mola fundamental; b) o nascimento empresarial; c) a localização de empresas/organizações externas (mesmo mediante aquisições). Os primeiros dois obviamente são mais ligados a uma visão dinâmica da competitividade se associados a processos inovadores, enquanto o terceiro é mais ligado a uma competição direta e, portanto a um eventual jogo “com soma zero”. Além disso, é evidente que podem existir fortes ligações de sinergia entre os três fenômenos: os bons desempenhos do setor local podem atrair empresas de fora e gerar novo empreendedorismo; os novos investimentos externos podem determinar o crescimento do setor local e do

nascimento; o nascimento, ou melhor, a predisposição ao nascimento pode facilitar estratégias de *spin-off* por parte das grandes empresas externas e das empresas locais, segundo a lógica dos modelos reticulares.

O segundo tema de reflexão refere-se aos modelos interpretativos do desenvolvimento territorial e em especial a contraposição entre **desenvolvimento exógeno e desenvolvimento endógeno**. Repensar a competitividade dos sistemas locais em termos de crescimento (mesmo para fora), nascimento e atração, além de permitir mais facilmente a sua medição, focaliza a atenção sobre um problema muito importante: a necessidade de ligar teorias e modelos de desenvolvimento que no passado foram vistos como alternativos, como o desenvolvimento endógeno de tipo distrital, o polo de desenvolvimento, os modelos *export led* (base econômica-Verdoorn), as novas abordagens baseadas na tecnologia e na inovação (polos e parques científicos e tecnológicos, *milieux innovateurs*, cluster inovadores e assim por diante) (Ciciotti, 1997).

Pode-se dizer que, em certo sentido, trata-se de integrar a lógica do desenvolvimento endógeno baseado na inovação com aquela do desenvolvimento exógeno, à luz das novas estratégias organizacionais tanto das grandes empresas multilocalizadas quanto daquelas empresas distritais sempre mais abertas e colocadas no contexto global. A condição para que a abordagem tenha sucesso é que os diversos elementos sejam mantidos juntos por uma rede de relações de cooperação entre os diversos sujeitos públicos e privados que são chamados a dar vida ao próprio modelo. O problema passa da mera individuação dos instrumentos (sobre os quais ainda se deve refletir à luz dessa nova abordagem) para aquele da sua colocação em funcionamento e da sua gestão nos diversos casos concretos.

Nessa abordagem o **papel da inovação** é fundamental, garantindo antes de tudo a renovação da base econômica do território. Em particular, é detectado como isso permite passar de uma competição baseada em custos a uma competição baseada em melhoria dos produtos existentes nos novos processos produtivos ou mesmo em novos produtos, empurrando as fronteiras da competição mais para cima. Além disso, como já mencionado, com foco na criação de um novo potencial de mercado (potencial absoluto de mercado) ao invés de mera transferência do potencial existente (potencial relativo de mercado) reduz-se o risco de jogos com soma zero entre os vários territórios. Enfim, deve-se recordar ainda que o crescimento baseado em exportações (teoria da base econômica ou base de exportação) pressupõe que algum outro território importe e, portanto, em escala global, as exportações são nulas. O único modo para fazer crescer a economia, portanto, é introduzir novos produtos dando lugar a novos ciclos de vida dos mesmos produtos (caso contrário ter-se-ia um bloqueio tecnológico e um crescimento ligado apenas ao crescimento demográfico).

Deve-se especificar que, quando se fala em inovação no contexto do desenvolvimento territorial, faz-se referência a uma visão evolutiva de tal inovação, baseada em informações imperfeitas e conhecimentos limitados, racionalidade limitada e comportamentos adaptativos, incerteza do ambiente no qual se opera, aprendizagem contínua e pequenas modificações.

O último ponto de reflexão tem a ver com a **governance** do sistema. Para que se possa alcançar um objetivo de eficácia para garantir a competitividade de todo o sistema local, é necessário que as relações entre os sujeitos se transformem de ligações objetivas, de tipo passivo, a relações de tipo ativo, isto é, se estabeleçam formas concretas de cooperação, se promovam joint-venture, se realizem projetos comuns. Esse sentido de pertencimento é o único seguro contra comportamentos oportunistas que atacariam dramaticamente a funcionalidade do sistema reticular, levando as cidades a buscarem soluções individuais (dificilmente praticáveis) diante de problemas comuns (transportes e logística, eliminação de resíduos/lixo, poluição, localizações de funções regionais e assim por diante). Ao mesmo tempo a nova divisão do trabalho em escala global e a maior dissociação entre empresas e território tornam menos fácil para as cidades e os territórios focar apenas na

capacidade inovadora das empresas: é a inovação de sistema que pode garantir o sucesso ou a crise de um determinado sistema local. Ao lado da competição estrutural, baseada apenas na inovação industrial, afirma-se o conceito de competição voluntária, como resultado de projetos comuns executados por todos os portadores de interesses de um determinado sistema local (Ciciotti e Perulli, 1991). A capacidade inovadora constitui-se, então, o fator mais importante da competição estrutural, seja no modelo de produção industrial fordista, seja no caso de passagem ao modelo pós-fordista de tipo reticular onde, além das inovações produtivas, aquelas de tipo organizacional possuem um papel fundamental. Ao lado dessa inovação, na lógica da competição voluntária estão as inovações institucionais e de *governance* local, como por exemplo, o planejamento estratégico territorial e outras formas de políticas de desenvolvimento concertadas (Ciciotti e Rizzi, 2005).

O acima exposto nos ajuda a compreender em **síntese** quais são os elementos constitutivos e as características da competição territorial economicamente sustentável.

Em especial, destacam-se:

1. os fatores da competição territorial, isto é, o *mix* de componentes estruturais, que são quase um dado, e de componentes voluntários /estratégicos que são o meio para modificar a longo prazo os componentes estruturais
2. as razões/objetivos da competição territorial: a atração de novos investimentos; a manutenção/renovação do potencial local; a taxa de desenvolvimento das empresas (saldo entre natalidade e mortalidade), segundo a lógica do desenvolvimento exógeno e endógeno.
3. o papel da inovação, que deve ser ao mesmo tempo industrial, social e institucional, de modo a garantir a sustentabilidade no decorrer do tempo do modelo de desenvolvimento local, através da sua competitividade.

2 As novas modalidades de análise

2.1 A análise SWOT

A análise SWOT (*strenght, weakness, opportunity, threat*) é uma técnica utilizada como suporte das decisões estratégicas. As primeiras referências remontam os anos 50 por parte do sociólogo estadunidense Selznick, mas é a escola harwardiana de Andrews que nos anos 60 insere a análise SWOT nas primeiras formulações teóricas sobre a gestão estratégica de empresas (Invernizzi 2004).

Com o passar do tempo, o instrumento ampliou a sua área de utilização, passando da análise competitiva empresarial aos planos de *marketing* (Kotler 1988).

Em especial, focaliza-se a formação das estratégias por um duplo ponto de vista: de uma perspectiva externa (de oportunidade e ameaças do ambiente) e de uma perspectiva interna (de pontos de força e fraqueza). As duas perspectivas podem ser diferenciadas pelos diversos graus de controle que se podem obter.

A partir dos anos 80 é utilizada também como suporte das escolhas de intervenção pública para analisar cenários alternativos de desenvolvimento, justo a partir dos primeiros modelos de planejamento estratégico aplicados ao território, ao desenvolvimento local e aos planos urbanos (*European Commission 1999, Bryson and Roering 1988*).

Os quatro elementos da matriz SWOT em escala territorial tornam-se assim: os pontos de força como recursos ou capacidades que os sistemas locais podem utilizar para alcançar dados objetivos; os pontos de fraqueza como limites, carências e vínculos a serem superados para realizar os objetivos; as oportunidades como situações favoráveis do ambiente externo a serem exploradas; as ameaças como situações desfavoráveis ou riscos a serem enfrentados para evitar a falência da estratégia. As ações consequentes, portanto, são o reforço dos pontos de força, a eliminação dos pontos de fraqueza, a exploração das oportunidades e a atenuação das ameaças (Dealtry 2004)

A diferença teórico-metodológica das SWOT territoriais com relação àquelas de estratificação empresarial-gerencial consiste no objeto da análise, que de organização ou empresa, torna-se o sistema local, regional ou urbano. Em ambos os casos, a componente de aprendizagem ínsita na análise SWOT faz referência a uma dimensão organizativa, onde o processo de planejamento aprende com as experiências anteriores e uma dimensão social que focaliza os atores e as arenas onde se explica o processo de *learning*.

Em particular, o método se concretiza na elaboração das SWOT internas dos sistemas territoriais e na sua verificação através de *benchmarking* com outros sistemas de referência, tanto nacionais quanto internacionais: SWOT comparadas.

No que se refere à individualização das SWOT internas, o esquema utilizado é aquele ilustrado pela figura 1 dos slides nos quais são colocadas em relação às apresentações dos sistemas territoriais com a estrutura socioeconômica, o sistema de localização e as economias externas, as estratégias dos atores públicos e privados, a *governance* total (a partir de macro cenários de referência para as evoluções dos sistemas econômicos territoriais). É oportuno detalhar tal esquema, começando do desempenho do sistema local. Estabelecido que, em âmbito geral, o desempenho de um sistema territorial pode-se medir em termos de crescimento do valor agregado e da ocupação, não há dúvida que podem ser reconduzidos, como visto anteriormente: ao nascimento das empresas (fenômeno por si mesmo inovador); ao crescimento dos setores locais (graças à inovação de processo e de produto, entre outros); à localização da atividade a partir do externo.

Omitindo o posicionamento estrutural que é determinado por fatores em certo sentido tradicionais (caracteres físicos e de geolocalização; demografia; caracteres socioeconômicos), cujas modalidades de análise a literatura é mais do que consolidada, convém fixar-se nas economias externas e de aglomeração e nas estratégias dos atores locais.

No que se refere às economias externas e de aglomeração, recorda-se como o seu papel no desenvolvimento localizado vem crescendo nos últimos anos sob o impulso do debate teórico sobre desenvolvimento endógeno e em relação ao afirmar-se de novos modelos organizacionais de empresa, que tendem cada vez mais a ver como fator estratégico justamente a organização das externalidades (Ciciotti, 1993). É possível, como primeira aproximação, imaginar que são relevantes: a dotação de infraestruturas, os serviços às empresas e às famílias, o capital humano, as informações, a capacidade inovadora, bem como o caráter do sistema produtivo local, os modelos de gestão das empresas, as condições de vida; as condições de produção¹.

Se a análise das economias externas e de localização apresentam dificuldades até mesmo teóricas, de toda forma existe uma tradição consolidada, não apenas no campo da economia regional. Bem diverso é o discurso quando se passa à análise da estratégia dos atores locais.

Certamente as políticas locais de desenvolvimento incluem-se entre os elementos mais importantes do componente voluntário da competição.

Até mesmo a lógica geral das escolhas públicas constitui-se um aspecto de relevo, embora nesse sentido não existam experiências significativas de análise nos estudos sobre o desenvolvimento local.

Um papel especial na determinação da capacidade competitiva dos sistemas territoriais é também realizado pela eficácia dos instrumentos de planejamento.

No que diz respeito às estratégias comunitárias, faz-se referência especialmente ao terceiro setor ou *non profit* que nas últimas décadas aparece como um processo de transformação social de dimensões importantes, de modo a ser definido como "*global associational revolution*" (Salamon H.1999, Archibugi 2002), decorrente em parte dos

¹ Essa lista não deve ser considerada exaustiva em todas as variáveis.

difusos problemas dos sistemas de *welfare* públicos, mas também por um espontâneo desenvolvimento das formas associativas da "economia civil" (Zamagni 1999).

Passando a considerar os atores privados, não há dúvidas de que as estratégias explícitas ou implícitas da empresa e de setor sejam capazes de influenciar o crescimento do sistema local independentemente do *mix* setorial que o distingue. Em particular, um primeiro tipo de análise pode ser dirigido para identificar as abordagens seguidas (de nicho, de preço, de qualidade, de internacionalização, de inovação, etc.).

Igualmente importante e ligado ao processo de organização de externalidades é o grau de "colocação em rede" do próprio sistema. Com esse termo pode-se entender numerosos aspectos que dependem das relações de produção, das estratégias de penetração de mercado nacional e internacional das empresas, dos seus modelos organizacionais, da sua estrutura proprietária, mas também de pertencer a redes externas dos outros sujeitos e instituições que operam em âmbito local (Universidade, centros de P&D, Câmaras de Comércio, a própria administração pública).

A partir do que foi dito, portanto, é evidente que quando se fala de estratégias deve-se referir também àquelas relativas aos modelos organizacionais da empresa e, no geral, ao tipo de mecanismo que regula as relações entre as empresas, e entre as empresas e o ambiente local. O conceito a ser abordado é aquele da estrutura de *governance*, isto é, as formas de regulação das relações do sistema produtivo local. Seguindo a definição dada por Lipietz (1993), trata-se de todas as formas de regulação que não são nem estatais nem comerciais (sociedade civil, menos o mercado, mais sociedade política local, notáveis e municipalidade).

2.2 O benchmarking e as SWOT comparadas

Do modelo ilustrado, então, obtém-se os pontos de força e de fraqueza e os vínculos e as oportunidades internas do sistema. Neste ponto, é necessário um ulterior exercício: determinar o posicionamento competitivo do sistema territorial $A = \pi r^2$ com relação a outros possíveis sistemas locais. O esquema de referência é ilustrado na fig. 2 dos slides. O primeiro aspecto é constituído pelo *benchmarking* setorial; partindo de alguns problemas chaves e de algumas políticas consideradas potencialmente estratégicas, com base na análise das SWOT internas, devem-se individuar os casos de excelência em escala nacional ou internacional com as quais confrontar-se. O objetivo desta análise é evidente: aprender através da comparação como problemas similares são enfrentados ou em quais condições as mesmas políticas setoriais tenham obtido melhores resultados.

Do mesmo modo é possível um *benchmarking* horizontal, isto é, com um sistema territorial assimilável àquele em exame (por dimensão demográfica, estrutura socioeconômica, etc.) e, portanto, potencialmente em competição. A comparação, nesse caso, é feita entre sistemas territoriais independentemente das políticas que podem ser implementadas, mas sim para evidenciar o diferente grau de competitividade territorial que esses sistemas possam apresentar.

3 As novas políticas e os novos instrumentos

3.1 O planejamento estratégico territorial

O planejamento estratégico se propõe como elemento caracterizante das "políticas voluntárias", entendidas como expressão da "capacidade por parte de áreas territoriais individuais, em particular cidades e províncias, de lançar políticas e desenvolver estratégias, que se inspiram também outros atores locais e a capacidade de tirar vantagens das políticas que outros sujeitos (Estado, organismos internacionais, empresas multinacionais) perseguem cada qual por conta própria" (Ciciotti, Florio, Perulli 1997).

Atribui-se ao planejamento estratégico um papel de instrumento apto a tomar decisões e implementar e, ao mesmo tempo, também uma função social com a qual enfrentar problemas de déficit de representação e de sobrecarga do governo local. O planejamento

estratégico é entendido assim como fórum de representação dos interesses locais e como forma de organização do governo local para a coordenação das ações dos vários atores locais e a sua interação. A sua missão principal é a busca de uma maior coesão dos cidadãos e dos seus interesses, com o fim último de construir consenso sobre determinadas estratégias e políticas de desenvolvimento. A sua tarefa é a instituição de uma “rede interna” de atores locais e o desenvolvimento de uma “rede externa” de relações formais e informais.

Os elementos chave do planejamento estratégico são então a pluralidade dos sujeitos públicos e privados e a complexidade das suas relações. O planejador torna-se animador local que “faz o máximo uso da inteligência com a qual os diversos atores perseguem os próprios objetivos em vez de substituí-los, exercendo um papel de colocação em rede, de endereço, de suporte e de facilitação dos processos "virtuosos" ao invés de controle e guia de todos os processos” (Irer 1992).

O planejamento estratégico é sobretudo um instrumento com o qual são criadas as condições para o sucesso das políticas locais. Graças às redes de atores permite a definição de uma visão global dos problemas locais e das eventuais propostas resolutivas, em uma lógica de plena transparência.

O planejamento estratégico pode levar à elaboração de um documento, o plano, que todavia é apenas um ato parcial, o resultado de um processo de interação cujo objetivo central é a criação do consenso e a participação na definição e realização das estratégias de desenvolvimento local. Em síntese o planejamento estratégico é um instrumento que visa:

- a formação do consenso nos objetivos estratégicos
- a definição de uma visão estratégica da área de referência através de processos de análise dos problemas, monitoramento dos resultados, aprendizagem coletiva.
Entre as conotações operacionais dessa abordagem vão assinaladas:
- o caráter multi-setorial e não apenas territorial do planejamento (independentemente do fato que este se traduza depois também em atos de natureza urbanística, cuja escala de aplicação, entre outras, constitui-se uma das passagens do próprio processo de aplicação, visto o provável envolvimento de diferentes níveis de governo ou, de toda forma, de numerosas municipalidades);
- a natureza a médio-longo prazo dos cenários, em especial no que se refere à colocação nacional e internacional da cidade, coisa que obviamente não exclui a possibilidade de individuar e selecionar ações e instrumentos de relevância imediata;
- a necessidade de considerar os diversos atores locais e nacionais mediante o seu envolvimento já na fase de definição do plano, que deve ser desenvolvido em comum, tanto no que se refere à individuação das diretrizes gerais, quanto à cada ação específica;
- a lógica reticular que deve governar a mudança, seja no que se refere aos atores envolvidos, seja em âmbito territorial de referência, que tende a perder a sua natureza irreal e pode envolver pluralidades de comunidades locais mesmo distantes;
- a necessidade de ter que resolver inumeráveis conflitos na fase de atuação do plano e, portanto a exigência de haver adequados instrumentos de compensação, além de incentivo;
- a necessidade de operar escolhas e de tomar decisões (considerando as capacidades financeiras, humanas e organizacionais) com base em processos de natureza "negocial" nos confrontos com os diversos atores públicos e privados e não com base em critérios de otimização/racionalização de tipo empresarial. Isso, contudo, não exclui, antes requer da parte pública uma clara identificação das prioridades, um uso estratégico dos (escassos) recursos e o emprego de instrumentos oportunos.

3.2 As agências de desenvolvimento local

Em linha geral, o escopo das agências de desenvolvimento local deveria ser aquele de abaixar as barreiras do desenvolvimento local, de reduzir os custos de transação para as empresas e de melhorar a qualidade social, ou seja, o estoque local dos bens públicos. São três os objetivos gerais, mas que intervêm nos três níveis que descrevem um sistema territorial, isto é, o estoque de capital fixo social, a performance das empresas e a capacidade de ativar políticas de desenvolvimento local em sentido amplo.

Na experiência europeia, as agências de desenvolvimento local passaram gradualmente de um objetivo de atração de empresas de grandes dimensões com um forte papel do *driver* público em um modelo *bottom-up* que visa o crescimento balanceado, a valorização da comunidade, as inovações e a criação de redes. Essa mutação de abordagem tem obviamente muita relação com a definição sugerida pela UE ao desenvolvimento local, em larga medida baseada no modelo de desenvolvimento endógeno. Coerentemente com esse quadro, a nova missão é baseada em um *mix* de objetivos: desenvolvimento sustentável, suporte às iniciativas empresariais internas além das atividades tradicionais de atração de investimentos, suporte a novas empresas e à *network* setoriais (Saublens, 2002). Essa abordagem é principalmente centrada na oferta e visa por um lado a valorização dos recursos territoriais, tipicamente em termos de empreendedorismo, qualidade e quantidade de capital físico e de capital humano, redes de relações entre os sujeitos do território, *governance* local e capacidade do sistema de gerar processos inovadores. Trata-se de uma política de oferta com um papel prevalente de “facilitadores a partir de baixo”.

De modo sintético podemos dizer que uma agência de desenvolvimento deve ocupar-se de estimular os investimentos e a criação de novas empresas (externas e nativas), deve haver competências em um amplo espectro de fatores que favorecem a localização e deve ocupar-se da direção estratégica dos processos de desenvolvimento, favorecendo oportunas coordenações entre os diversos sujeitos que operam no território.

No que se refere aos **caráteres gerais**, podemos dizer que as agências facilitam os processos e não necessariamente os gerenciam. Coordenam as necessidades das empresas e as interpretam a favor de intervenções específicas de *policy*. Esforçam-se no *matching* entre a demanda e a oferta territorial de serviços e de competências: saem gradualmente de uma configuração típica de centros de serviços, onde são vendidos também serviços reais às empresas e começam a tornarem-se intermediárias da informação. Por exemplo, com referência aos processos inovadores, individuam no território (ou mesmo fora do território) os sujeitos que produzem inovação tecnológica e transmitem esses sinais às empresas ou vice-versa: não são centros de transferência tecnológica, mas sanam a potencial falência de mercado decorrente da sua ausência.

A sua **estrutura** também se adapta a esse modelo e assume uma forma leve, pois visa mais facilitar o desenvolvimento do que determiná-lo diretamente.

No plano dos **sujeitos envolvidos**, aparecem dois elementos de forte evidência: por um lado, estão muito presentes nas agências italianas as instituições locais (Prefeituras, Províncias, Regiões), de outro, é suficientemente difusa a presença de bancos, em especial aqueles envolvidos mais diretamente na economia local (bancos de crédito cooperativo, bancos populares, etc.). Essas duas evidências, acompanhadas da escassa presença de capital industrial privado, sinalizam de um lado a positiva evolução das agências em direção ao mercado e de outro, a crônica incapacidade das empresas privadas de acreditar nos processos de desenvolvimento local.

Com relação às **atividades principais**, observou-se uma evolução das mesmas no decorrer do tempo até mesmo no que se refere às abordagens modificadas das políticas de desenvolvimento territorial. Algumas agências orientaram-se principalmente na direção do fornecimento de serviços às empresas, sobretudo às PME, assumindo especificidades especiais. Dentro dessa categoria geral podemos certamente incluir os Centros de serviços às empresas da experiência da *Emilia-Romagna* (Bellini, Giordani e Pasquini, 1990), e os

Business Innovation Centers estabelecidos sucessivamente sob a pressão da União Europeia. Nesse caso, são fornecidos serviços reais às empresas, buscando estimular e suportar em primeiro lugar os processos inovadores. Na sua evolução natural, o modelo *emiliano-romagnolo* orientou-se mais recentemente para uma nova abordagem de venda no mercado dos centros de serviços mais eficientes e o substancial redimensionamento dos outros, preferindo para o *policy maker* regional um papel de facilitador dos processos, focalizado principalmente no suporte ao sistema da pesquisa e da inovação regional (Bonaretti, 2004).

Mais recentemente, as agências de desenvolvimento local cresceram com a programação negociada e com a nova abordagem da UE ao desenvolvimento local. De agências fortemente concentradas na preocupação para o desenvolvimento industrial, infraestrutura e suporte individual às empresas, passaram a agências que apoiam o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento do capital social e dos *assets* intangíveis do território, a perspectiva da sociedade de informação, os *clusters* e a inovação e, em última instância, as necessidades impostas pela competição global.

As agências locais de desenvolvimento estão focalizadas principalmente em alguns serviços de caráter prevalentemente institucional (projeto de desenvolvimento local, estudos econômicos territoriais e suporte a instituições locais, programação negociada) e em outros serviços de caráter informativo-promocional (marketing territorial e serviços informativos territoriais). O estreito papel com os órgãos locais é bastante acentuado. Essa evidência induz a acreditar que as Agências locais/regionais de desenvolvimento tenham um papel decisivo na aumentada capacidade das administrações públicas locais italianas em enfrentar problemas de programação do desenvolvimento em condições de escassos recursos. Em particular, através das Agências, aumentaram-se os canais de comunicação da P.A. (Pública Administração) local com o mundo da consultoria e da pesquisa, além de outros *stakeholders* locais, com vantagem recíproca.

Na relação com as empresas, as principais funções se concentram no acesso aos incentivos e no suporte ao *start-up* da empresa, coerentemente com a disponibilidade dos recursos para as agências. Mais complicado é o fornecimento de outros serviços mais sofisticados, como a formação sobre tecnologias e inovação, a transferência tecnológica, a assistência às patentes, o suporte à internacionalização, a consultoria financeira e direcional, a certificação de qualidade e a promoção de subcontratação.

Bibliografia

- ARCHIBUGI F. (2002), *L'economia associativa*, Edizioni di Comunità, Torino
- BELLINI N. - GIORDANI M.G. – PASQUINI F. (1990) "The industrial policy of Emilia Romagna: the business service centres", in R. LEONARDI - R.Y. NANETTI (EDS), *The Regions and European Integration. The case of Emilia Romagna*, London - New York: Pinter, 1990, pp. 171-186, além da versão italiana, Milano: F. Angeli.
- BELLINI N. – PASQUINI F., 1998, "The case of ERVET in Emilia-Romagna: Towards a Second-Generation Regional Development Agency", in HALKIER, H. ET AL. (A CURA DI), *Regional Development Agencies in Europe. Past Experiences and Future Perspectives*, London: Jessica Kingsley Publishers
- BONARETTI P. (2004), "Le strategie della Regione Emilia Romagna per l'innovazione", apresentação nos seminários sobre "*Innovazione, sostenibilità ed attrattività dei territori*", Master em Marketing territorial MUMAT, Piacenza
- BRYSON J.M., ROERING W.D. (1988), *Initiation of strategic planning by governments*, in *Public Administration Review*, 48
- CICIOTTI E. (ed) *Innovazione tecnologica e sviluppo regionale e metropolitano*, Vita e pensiero, Milano 1984
- CICIOTTI E., (1993), "*Competitività e territorio*", NIS, Roma

- CICIOTTI E., (1997), *Sviluppo locale e nuovi approcci alle politiche regionali*
In AA.VV. *Mercato, Stato e Giustizia Sociale*, Giuffrè, Milano.
- CICIOTTI E., FLORIO R. , PERULLI P. (1997), *Approcci strategici alla pianificazione territoriale*, in Perulli P. (a cura di), *Pianificazione Strategica*, Venezia, DAEST Convegno n. 3.
- CICIOTTI E. RIZZI, P. (eds.): *Politiche per lo sviluppo territoriale*, Carocci Editore, Roma, 2005.
- DEALTRY T.R., (2004) *Dynamic SWOT Analysis*, www.swot-analysis.com.
- DEIDDA ET AL. (2001), *"Patti territoriali ed agenzie di sviluppo"*, Formez, Roma.
- FORMEZ (2002) *"Le Agenzie locali di sviluppo"*, Donzelli Editore.
- EUROPEAN COMMISSION, (1999) *Evaluating socioeconomic programmes: Principal evaluation techniques and tools*, MEANS-collection, Vol.3, Luxembourg.
- INVERNIZZI G., (2004) *Strategia e politica aziendali: textos*, Mc Graw-Hill, Milano.
- KARPPI I., KOKKONEN M., LAHTEENMAKI-SMITH K., (2001) *SWOT-analysis as a basis for regional strategies*, Nordregio.
- KOTLER P., (1988) *Marketing management*, New York, Prentice Hall.
- LIPIETZ, A. (1993), *Il locale e il globale: personalità regionale o interregionale?* in PERULLI, P.(a cura di), *Globale/locale : il contributo delle scienze sociali*, Angeli, Milano.
- SALAMON L., ANHEIER H. (1999), *The emerging sector revisited*, The John Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore
- SAUBLENS C. (2002), "European Regional Development Agencies New Challenges", paper presentato no Workshop Internacional sobre "*Local Development and Territorial Marketing – The role of Development Agencies and Local Government*", Master Programme in Territorial Marketing, Junho, Piacenza
- SAUBLENS C. (2004), "*Development agencies in Europe*", Eurada, apresentação disponível no site <http://www.eurada.org/workingdoc.php?menu=7>
- ZAMAGNI S. (1999), *Economia civile come forza di civilizzazione per la società italiana*, in C.I.S.Vol. (1999), *Verso il non profit*, Cremona, 1999