

4

POLÍTICAS E AÇÕES DE PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Nos dias atuais tem-se verificado na literatura econômica especializada das áreas de planejamento regional e urbano e da economia industrial um crescente interesse pelas discussões acerca das aglomerações produtivas de pequenas e médias empresas. Este tema, embalado pelas transformações vivenciadas pela sociedade contemporânea fez com que o papel desempenhado pelo território no desenvolvimento fosse reavaliado e valorizado.

Surge o fenômeno da localização, impelido pelo conceito de aglomerações de empresas de um mesmo setor de especialização, que tem propiciado às empresas de pequeno porte uma importante estratégia de sobrevivência e de inserção no mercado globalizado.

Este capítulo tem como objetivo apresentar a importância dos aglomerados como instrumento de políticas e ações para o desenvolvimento local, e tratar de alguns conceitos que permeiam este desenvolvimento.

4.1

Políticas industriais e aglomerados produtivos

No plano nacional observa-se o Estado perdendo gradativamente seu poder regulatório e a sua capacidade de formular políticas de desenvolvimento industrial por força dos acordos internacionais de livre comércio e de suas exigências de eliminação de subsídios e barreiras protecionistas.

Observa-se, ainda, na última década, um vasto processo de reestruturação do Estado (Nação), com a descentralização do poder central e a transferência de várias responsabilidades aos estados e municípios, reforçando a importância das forças locais (SCHMITZ, 1997).

A importância e atualidade do tema decorrem principalmente da constatação de que as de empresas que conseguem evoluir para estruturas na forma de aglomerados produtivos, ganham competitividade e capacidade de

inserção no mercado internacional, reduzem as fragilidades e vulnerabilidades da economia local, contribuindo para atenuar os problemas econômicos e sociais, gerando mais postos de trabalho.

Essa evolução traz consequências diretas para os municípios e para as empresas locais, porque são nesses que ocorrem as atividades de produção e consumo.

Segundo Gorayeb *et al.* (2002) a localidade passa a ter papel de destaque na função que pode desempenhar para a competitividade e para o desenvolvimento econômico do país. Mas, ao se falar da importância das cidades como unidades de desenvolvimento econômico, deve-se considerar as formas de organização dos diferentes sistemas produtivos locais na geração de riquezas na sociedade, notadamente das aglomerações setoriais de pequenas e médias empresas.

O motivo que justifica o estudo das aglomerações setoriais, como foco de atenção, diz respeito à importância que essa forma de organização industrial contribui para ganhos em termos de competitividade. Considera-se que os aglomerados do mesmo setor produtivo, concentrados espacialmente em uma área geográfica delimitada por traços históricos, culturais e sociais comuns, têm potencial para adquirir vantagens competitivas com relação às empresas que atuam isoladamente e com isso estimular seu desenvolvimento.

O fato das aglomerações setoriais constituírem uma forma potencial de inserção competitiva para as EPP's adiciona alguns elementos positivos e de peso no momento da escolha de critérios e de métodos para enfocar o tratamento que as essas podem ter nos programas e políticas públicas, na medida em que se definem com clareza os pré-requisitos para que as aglomerações setoriais representem uma forma de organização industrial virtuosa para o segmento das pequenas empresas (SCHMITZ, 1997).

Para consolidar as vantagens competitivas das aglomerações é imprescindível a existência de relações cooperativas entre as empresas e entre instituições de apoio, o que as distinguiriam, definitivamente, de uma simples concentração de empresas de um mesmo setor e, certamente da capacidade de geração de emprego.

A simples aglutinação pode, de fato, gerar as economias externas, mas somente práticas em conjunto são capazes de imprimir continuidade e dinamismo às vantagens derivadas de aglomeração. Apenas a posse de recursos (físicos e humanos) não permite à localidade se diferenciar no mercado, dado que os mesmos recursos podem ser encontrados em outras localidades. As articulações entre as empresas, por outro lado, que são resultado do modo de organização dos recursos, constituem a fonte de geração de assimetrias das localidades. É a maneira singular de combinar, organizar e coordenar os recursos que é responsável pela diferenciação do conjunto de agentes da localidade, permitindo identificar os diversos níveis de contribuição para o desenvolvimento.

Nesse sentido, ações públicas e privadas podem atuar para mapear as vocações econômicas da localidade e implementar programas que as fortaleçam, por consequência fortalecem as aglomerações produtivas que aquecem o mercado de trabalho e desenvolvem o local.

O problema que surge é a falta de uma compreensão clara do fenômeno. A dificuldade de caracterização dos aglomerados, e os debates sobre o conceito mais adequado a ser utilizado, são bastante justificáveis, tendo em vista que essa denominação tem sido aplicada a uma grande diversidade de experiências em vários tipos de atividades.

Além disso, como mencionado anteriormente, em cada caso há características distintas em termos de sua história, evolução, organização institucional, contextos sociais e culturais em que se insere o aglomerado, com impactos importantes sobre a estrutura produtiva, a forma de organização da produção, os processos de aprendizado e a forma de governança local.

Portanto, é possível encontrar diferenças significativas entre muitas das diversas experiências de aglomerados produtivos no que se refere a graus de desenvolvimento, de integração da cadeia produtiva, de articulação e interação entre agentes e instituições locais, e de capacidades sistêmicas para a inovação, gerando a necessidade de estudos e pesquisas para auxiliar no dimensionamento mais preciso dessas diferenças.

Inicialmente, políticas de investimento em capital físico ou em infraestrutura, são importantes para uma economia ou região pelo fato de criar condições favoráveis à formação de aglomerações de atividades mercantis,

criando aquelas externalidades para o capital privado, a exemplo de redução dos custos de transação, de produção e de transporte, de acesso a mercados, etc. Para Schmitz e Nadvi (1999), entretanto, por si só, ela não é suficiente para criar um processo dinâmico de endogeneização do excedente econômico local e para atrair excedentes de outras regiões, dessa forma gerando a ampliação das atividades econômicas, da renda e do emprego.

Para que produza efeitos multiplicadores crescentes e virtuosos sobre o produto e a renda, as referidas políticas devem estar no contexto de uma estratégia global de desenvolvimento da região, cujos mecanismos estejam administrativa, econômica e politicamente fundamentados, com o objetivo de evitar a formação de “enclaves” ou a aglomeração de indústrias desprovidas de coerência interna nas suas conexões (AMARAL FILHO, 2002).

Ainda, segundo Amaral Filho (2002) embora a maior parte dos estudos sobre aglomerações sejam relativos às experiências de países desenvolvidos, eles tem inspirado trabalhos nos países em desenvolvimento. Existe, uma literatura, crescente que, como ponto comum, argumenta que:

- a) Os aglomerados locais de EPP's são importantes para os países em desenvolvimento como estratégia para preservar as estruturas locais de produção dotando-as da capacidade de competição e de inovação necessária para sua inserção nos mercados globalizados;
- b) A organização em aglomerados produtivos locais tem auxiliado pequenas e médias empresas a ultrapassar conhecidas barreiras ao crescimento das firmas, a produzir eficientemente e a comercializar produtos em mercados distantes.

Em suma, pequenas e médias empresas de diferentes segmentos enfrentam dificuldades crescentes para sobreviverem e se desenvolverem no mercado globalizado cada vez mais competitivo, caracterizado pelas constantes mudanças de paradigma e pelo predomínio das grandes empresas, que conforme definiu Llorens, (2001), “grupos que são realmente capazes de sustentar uma concorrência global, conduzida simultaneamente em seu próprio mercado, nos de seus rivais e nos mercados de terceiros”.

A adoção da estratégia de cooperação local entre agentes parece se configurar como o principal instrumento para ganhar eficiência coletiva e vantagens competitivas globais e tem levado aglomerados de empresas, de diferentes cadeias produtivas, a se organizarem no que se convencionou denominar, mais tradicionalmente, arranjos produtivos locais de empresas ou *clusters* de empresas.

4.2

Desenvolvimento econômico e desenvolvimento local

As origens do desenvolvimento econômico são encontradas nas correntes econômicas, nas crises e em estudos empíricos.

As primeiras citações surgiram no século XIX, quando Adam Smith definiu que o desenvolvimento econômico ocorre com o aumento da proporção dos trabalhadores produtivos em relação aos improdutivos; pela redução do desemprego e pela elevação da renda média da população. Em seguida, Keynes utilizou o valor da renda *per capita* para criar a classificação de economias: desenvolvidas e subdesenvolvidas; correlacionando-a com indicadores sociais.

Com a grande depressão Norte Americana, em 1930, o Estado passou a intervir mais expressivamente para viabilizar a estabilidade econômica e com o término da II GGM que separou os países ricos dos países pobres, passou-se a agregar à questão econômica, fatores políticos e humanitários a fim de reduzir a fome, as doenças e reduzir a dicotomia dos níveis de renda internacionais.

A partir desse momento, estudos estimularam países da América Latina a implementarem uma política de industrialização por substituição de importações. Sugiram estratégias para impelir o crescimento e desenvolvimento econômicos através: do incremento da taxa de poupança interna, do afluxo de capitais externos, e da expansão das exportações. De outra forma, estratégias que viabilizassem o desenvolvimento econômico endógeno.

Em termos de definição de desenvolvimento econômico, os primeiros teóricos tinham como sinônimo o crescimento e o desenvolvimento econômicos. Alguns seguidores de modelos Keynesianos (Harrod, 1956; Domar, 1958 e Kaldor, 1975) pregavam a idéia de que o crescimento econômico, distribuindo

diretamente a renda entre os proprietários dos fatores de produção, engendrava automaticamente a melhoria dos padrões de vida e o desenvolvimento econômico.

Uma segunda corrente de teóricos, especialmente, Lewis (1969), Hirschman (1974), Myrdal (1968) e Nurkse (1957), definia o crescimento econômico como uma simples variação quantitativa do produto, enquanto que o desenvolvimento econômico envolvia mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, instituições e das estruturas produtivas.

Para os chamados economistas estruturalistas, o desenvolvimento econômico implica na mudança de estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais, com a melhoria da produtividade e da renda média da população, destacando a interdependência entre os setores produtivos. Comungavam desse pensamento: Prebich, (1964); Furtado, (1961); Singer, (1977); autores marxistas e economistas do desenvolvimento. Esses autores afirmavam que o crescimento econômico (g) precisava superar o crescimento demográfico (g^*), assim renda *per capita* aumentava em longo prazo gerando o desenvolvimento com a melhoria dos indicadores econômicos e sociais.

Por fim, tem-se os economistas ambientalistas, para os autores dessa corrente, o desenvolvimento torna-se completo quando envolve além da melhoria dos indicadores econômicos e sociais, a questão da preservação do meio ambiente. Assim, surge o conceito de desenvolvimento sustentável que promove a conservação do meio ambiente, sobre tudo os recursos naturais não renováveis.

Apresentadas algumas correntes do pensamento econômico ao longo do século passado, para efeito deste trabalho, pode-se contribuir para o desenvolvimento econômico local, aqui chamado de desenvolvimento local, com instrumentos que gerem e mantenham postos de trabalho. Nesse sentido, as empresas desempenham bem esse papel, e organizadas em forma de aglomerados produtivos acredita-se que esse desempenho é superior.

Segundo Silva, Cândido e Martins (2009), o crescimento econômico refere-se aos níveis de produção e renda de uma população, ou seja, direciona-se apenas ao aspecto econômico, enquanto que desenvolvimento local direciona-se à elevação do nível de vida da população, podendo ser incorporado outros aspectos como: social, cultural, ambiental e político. Para esses autores, o crescimento

econômico não necessariamente leva ao desenvolvimento, pois está restrito somente ao aspecto econômico.

Surge, então, uma nova concepção de desenvolvimento econômico que agrega importância a outros elementos de ordem sócio-culturais. Assim, a região deixa de ser contemplada simplesmente como uma unidade econômica, passando a ser mais valorizada por suas relações entre os atores sociais, o meio ambiente e a mobilização social e cultural, características que podem ser fomentadas via aglomerado produtivo de empresas.

Resende (2006) complementa afirmando que o desenvolvimento local trata das estratégias que procuram elevar o padrão de vida (bem-estar). É o fio condutor da orientação das atividades locais e regionais e dele derivará a necessidade de formular políticas e elaborar planos que as implementem.

De forma genérica, as teorias sobre desenvolvimento local e regional podem ser sistematizadas em três correntes. A primeira enfatiza a especialização e a diversificação das atividades regionais, aumento da produtividade, formação de capital, infra-estrutura, interação interna das regiões, inovação tecnológica e social. A segunda procura externamente os recursos naturais e humanos, acesso à informação, matéria-prima e mercadorias do seu exterior. E a última teoria procura transmitir a inovação e a mobilidade para as áreas envolvidas, integrar fatores econômicos, sociais e políticos do desenvolvimento local e regional (CLEMENTE, 1994).

De acordo com Furtado (2000), a teoria do desenvolvimento econômico trata de explicar as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social. Desta forma, pode-se considerar que o desenvolvimento engloba duas condições: a geração da receita e a distribuição da receita gerada.

Uma estratégia que vise fomentar o desenvolvimento local deverá considerar como seu objetivo principal, portanto, gerar e distribuir esta renda. Vários poderão ser os meios para gerar e distribuir, mas somente poderá ser considerado atingido o objetivo se estes dois fatores estiverem presentes.

Se apenas a geração de receita for apreciada, poderá haver uma concentração de renda, originando os bolsões de pobreza. Se apenas o fator

distribuição for considerado, não existindo riqueza suficiente para a população, talvez se faça um quadro de miséria generalizado. Assim, a adoção de políticas e ações que visem o desenvolvimento local via aglomerados produtivos deve considerar o equilíbrio entre os fatores: gerar e distribuir. Nesse ponto, o desenvolvimento de abordagens metodológicas sobre aglomerado pode ajudar a estabelecer esse equilíbrio.

Conceitos econômicos de um modo geral admitem que as mudanças que caracterizam o desenvolvimento local consistem no aumento da atividade industrial, redução das importações de produtos industrializados e das exportações de produtos primários e menor dependência de auxílio externo.

A geração de riqueza de forma contínua (pressuposto para o processo de desenvolvimento) centra-se no conceito de agregação de valor ao processo, ganho de produtividade, competitividade da cadeia de valor etc. Desta forma, a tecnologia mantém laços estreitos ao processo de desenvolvimento.

As atividades primárias, reconhecidamente, apresentam menor valor agregado em comparação às atividades de alta base tecnológica, conforme exposto por Schumpeter (1996), o processo de inovação tecnológica é o promotor principal de saltos quantitativos no desenvolvimento.

Em termos econômicos, os fatores de produção centram-se em trabalho, capital e terra. A forma de interação entre a capacidade da mão de obra disponível, as máquinas e os recursos naturais disponíveis, determinará a capacidade de geração de valor e conseqüentemente de distribuição da renda.

Smith (1996) indica que o desenvolvimento local está relacionado à produtividade das plantas produtivas e o meio como elas comercializam seus produtos. O autor centra-se na questão da divisão do trabalho como o principal impulsionador ao desenvolvimento da produtividade empresarial e aos saltos tecnológicos. Através da divisão do trabalho os profissionais puderam aperfeiçoar-se individualmente em sua destreza, bem como projetar instrumentos especializados em determinadas funções. O ganho da produtividade é responsável por manter os preços a níveis praticáveis no mercado e absorver mão de obra produtiva.

Percebe-se nas definições supracitadas que o desenvolvimento de um determinado local está condicionado com eventos que catalisem diversos elementos para o alcance da melhoria da qualidade de vida.

Portanto, a abordagem de aglomerações produtivas se traduz em um importante instrumento catalisador, permitindo o aumento da produção e a utilização da ciência e da tecnologia na solução de problemas econômicos e sociais que afetam o desenvolvimento local.

Essas abordagens, tanto referentes às políticas públicas quanto as referentes ao desenvolvimento local, forneceram elementos analíticos que substanciaram a elaboração da proposta de avaliação, apresentada com detalhes no próximo capítulo.

Pelo potencial que apresentam do ponto de vista de políticas de desenvolvimento local, ou mesmo regional, com elementos de políticas industriais, as aglomerações geográficas e setoriais de empresas vêm crescentemente sendo objeto de políticas públicas que visam melhorar as condições locais para o crescimento das empresas, incentivo a investimentos, desenvolvimento tecnológico, aumento de exportações e, sobretudo, aumento do emprego e da renda local ou regional.

Como ressaltam Suzigan *et al.* (2004) o Brasil ainda carece de metodologias que realizem mapeamentos de aglomerações em relação a sua relevância para o desenvolvimento local, o que gera a falta de coordenação por parte de instituições e órgãos competentes.

Finalmente, ao ser estabelecido o conceito de aglomerados produtivos percebe-se a importância destes para a aceleração e o fortalecimento do desenvolvimento de uma região.

Quando se tem diversas empresas, atuantes em um mesmo setor, concentradas em uma massa territorial reduzida e próximas umas das outras, e que através dessa proximidade elas possam descobrir a vantagem da atuação conjunta, ao invés da pura e simples concorrência entre si, podem gerar novas oportunidades de trabalho para os moradores de determinada região.

Mas para se chegar nesse patamar é preciso envolvimento e participação da sociedade, tendo no poder público como aquele que pode liderar todo esse processo. Que não se detenha apenas no fornecimento de recursos financeiros,

mas liderando políticas realistas e inovadoras que possam fomentar o crescimento e o desenvolvimento das mais diversas regiões do Brasil.