

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

**POLÍTICAS PARA AGLOMERAÇÕES SETORIAIS DE PEQUENAS EMPRESAS:
ALGUMAS REFLEXÕES**

Daniela Salomão Gorayeb

Orientação: Profª. Dra. Maria Carolina de Azevedo Ferreira de Souza.

Campinas, 2002

Dedico este trabalho ao prefeito Celso Daniel, companheiro que praticava, com uma sabedoria mágica, aquilo que só consegui, por enquanto, colocar no papel. Inspirada por sua determinação política, sei que minha luta não cessará aqui.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é resultado das reflexões realizadas ao longo do meu curso de mestrado e dos trabalhos que desenvolvi no NEIT, sob a coordenação da professora Maria Carolina. Portanto, devo agradecer, em primeiro lugar, ao apoio financeiro institucional da CAPES, e em segundo, e não menos importante, a Carol, minha orientadora e minha amiga.

A ela, agradeço a imensa dedicação a mim dispensada nesses quatro anos. Fruto da nossa convivência desde 1997, devo-lhe grande parte da minha formação acadêmica, o meu interesse pela pesquisa e bons momentos de alegria. Mas, acima de tudo, aprendi com ela a seriedade e o respeito com que deve ser tratada a profissão de mestre.

Agradeço aos professores da Banca Examinadora, Prof. Miguel Juan Bacic e Prof. Leonel Mazzalli pela leitura atenciosa e pelas pertinentes observações na Qualificação.

Agradeço a minhas amigas da “lojinha” Guta, Flávia, Tânia e Núbia, e ao amigo Jorge, por tornarem os meus dias leves, alegres e divertidos. O mesmo gostaria de dizer aos companheiros Rodrigo, Fernando, Gustavo, Célio, Paulo, Marcos, Mariano, Carlos e às companheiras Adri, Ana Rosa, Simone, Rosana, Lili e Juliana. Aos funcionários da Unicamp, devo também sincera gratidão, sobretudo ao Alberto, à Cida e ao Daniel.

À minha família de Campinas composta por “Turma do Danilo”, Ana, Marcos, Cinira, Lia, Celso, Bruno e Liane agradeço pela grande amizade, pela constante presença e por me ajudar a transformar Campinas no meu novo “lar”.

A toda minha família de Rio Preto (irmãos, tios, primos, afilhada e Vó Naide) e aos “trabalhadores” (Lara, Carol, Ana, Melissa, Alberto, Zinho, Dime e Maurício) agradeço por compreenderem a minha ausência. Ciente da minha inadimplência por todos esses anos, prometo que pagarei com juros e correção...

Aos meus pais, Moca e Lela, como agradecer? Obrigada por terem confiado na minha opção profissional; pelo “paitrocínio” de todos esses anos, mas, principalmente, pela força que me enviam todos os dias. Não sei como ela vem, não sei por onde chega, mas sei que é algo que me desperta e faz seguir o meu caminho, com a certeza de que tenho vocês sempre ao meu lado a me guiar.

Por fim, agradeço ao Murilo pela companhia sempre alegre e atenciosa (do início até o último momento), por sua inabalável paciência e calma, e por me lembrar todas as manhãs, por meio de seu sorriso, a minha razão e alegria de viver.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. AGLOMERAÇÕES SETORIAIS DE PEQUENAS EMPRESAS	7
1.1. Contexto de Mudanças para a Inserção Competitiva das PEs.....	8
1.2. Formas de Inserção das PEs e as Aglomerações Setoriais.....	13
1.3. Aglomerações Setoriais e Eficiência Coletiva	23
1.4. Instituições e Organizações em Aglomerações Setoriais de PEs	30
1.4.1. O papel das instituições	30
1.4.2. Sobre a disposição à cooperação	31
1.4.3. O papel das organizações locais	35
1.5. Importância das Aglomerações para as Localidades	38
2. UM CASO ESPECIAL DE AGLOMERAÇÃO SETORIAL DE PEQUENAS EMPRESAS: OS DISTRITOS INDUSTRIAIS ITALIANOS	47
2.1. Especialização Flexível e os Distritos Industriais	48
2.2. Caracterização dos Distritos Industriais Italianos	50
2.3. Distrito Industrial como um Arranjo Produtivo Local.....	52
2.4. Instituições, Agentes, Cooperação e Coordenação nos DIs Italianos	54
2.5. Políticas e Organizações Locais nos DIs Italianos	69
2.6. Algumas Considerações Sobre a Situação Atual dos DIs Italianos	77

3. POLÍTICAS PARA AGLOMERAÇÕES SETORIAIS DE PEQUENAS EMPRESAS: AÇÕES E PROPOSIÇÕES	83
3.1. Principais Aspectos Envolvidos no Debate sobre Políticas Públicas às Aglomerações Setoriais de PEs.....	84
3.2. Análise das Propostas de Políticas Voltadas à Promoção de Aglomerações Setoriais de PEs.....	95
3.3. Políticas Voltadas às Aglomerações Setoriais de PEs em Países Desenvolvidos da Europa	123
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: REFLEXÕES PARA O DEBATE NO BRASIL....	145
4.1. Sobre as Questões Gerais que Envolvem o Debate Acerca das Políticas Voltadas às Aglomerações Setoriais.....	148
4.2. Sobre as Proposições de Políticas Voltadas às Aglomerações Setoriais de PEs... 	151
4.3. Sobre as Políticas Voltadas às Aglomerações Setoriais de PEs em Países Desenvolvidos.....	161
4.4. Reflexões para o Debate no Brasil	170
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	175

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é avaliar as principais características das políticas e das ações voltadas especificamente às aglomerações setoriais de pequenas empresas (PEs). Busca-se analisar as opções que surgem tanto em forma de recomendações e propostas como também a partir das ações já desenvolvidas ou ainda em fase de implantação.

Justifica-se a realização deste trabalho pela crescente importância que tem recebido essa forma de organização industrial nos programas públicos (locais, estaduais, nacionais e supranacionais) dos mais diversos países e regiões, principalmente na Europa. Os constantes desafios que se apresentam às autoridades públicas, no tocante à busca de soluções para o fortalecimento das pequenas empresas e para a recuperação dos níveis de emprego (sobretudo na indústria), ampliam a importância de estudos da natureza como a do aqui proposto. Isso vale especialmente para países onde esses desafios se explicitam de forma mais aguda.

Espera-se que a sistematização da literatura, realizada neste trabalho, sobre as ações específicas (propostas e desenvolvidas) voltadas às aglomerações setoriais para a melhoria do desempenho das PEs inseridas nesses arranjos, possa contribuir também para o debate no Brasil acerca das medidas de política industrial adequadas para o desenvolvimento regional e industrial por meio da promoção das aglomerações setoriais de PEs brasileiras.

A análise do contexto político-econômico atual aponta para a ampliação das restrições à atuação competitiva das PEs nas estruturas produtivas dos mais diversos países. A essas restrições está associado o movimento de centralização e concentração do capital, responsável pelo aumento das assimetrias de poder de mercado entre grandes e pequenas empresas. Desse movimento derivam algumas conseqüências negativas para a atuação competitiva das PEs: dificuldade para concorrer em preços com as grandes empresas (devido à menor escala técnica) e em inovação (devido aos poucos recursos para adoção e desenvolvimento de novas tecnologias); poder de barganha praticamente nulo diante de compradores ou vendedores maiores; aumento da dependência à transferência tecnológica e às exigências da grande empresa contratante; ampliação das dificuldades para a obtenção de crédito e de financiamento, dadas as diferenças de risco entre grandes e pequenas empresas; defasagem tecnológica; entre outras restrições.

O segmento das PEs também não foi favorecido pelo lado do contexto político com a hegemonia do pensamento e da prática neoliberal que se manifestaram, em maior ou menor grau, mas indiscutivelmente de maneira acentuada na maioria dos países capitalistas e em boa parte das instituições multilaterais de desenvolvimento. A opção pelas políticas liberais aumentou os obstáculos à atuação competitiva das PEs, em especial porque são mais expostas aos inevitáveis efeitos da redução das taxas de crescimento das atividades econômicas e do decorrente aumento do desemprego. Essas são as principais conseqüências econômicas e sociais da implementação de políticas econômicas que buscaram dar mais liberdade de ação aos grandes capitais produtivos e financeiros a partir da desregulamentação e liberalização dos fluxos de mercadorias, de investimentos e de aplicações financeiras de curto prazo e da flexibilização das leis que regem o mercado de trabalho.

O aumento do número de pessoas sem ocupação formal e do grau de precarização das relações de trabalho contribui para a proliferação de pequenos estabelecimentos que, em grande parte, representam tão somente uma alternativa ao desemprego ou ao trabalho informal. Esse movimento tende a estabelecer um padrão de competição baseado na guerra de preços (dada a baixa diferenciação dos produtos) e em fatores espúrios de competitividade. Sabe-se que a grande maioria desses novos estabelecimentos sobrevive graças à evasão fiscal, ao pagamento de baixos salários e ao não cumprimento das leis trabalhistas. Esse quadro concorrencial rebaixa o preço e a qualidade dos produtos, gera uma rivalidade predatória, eleva a taxa de rotatividade das PEs no mercado e diminui a competitividade do segmento como um todo.

A adesão aos preceitos neoliberais também teve como efeitos a fragilização das redes de proteção social (amplificando o efeito do desemprego sobre as PEs) e a limitação da autonomia dos Estados Nacionais para implementar as políticas industriais (principalmente as fiscais e as de comércio exterior). Os recursos públicos, para a efetivação de políticas industriais e de desenvolvimento, tornaram-se escassos, limitando o apoio público ao segmento das PEs.

Desse modo, ao mesmo tempo em que se definem com clareza os principais “jogadores” de cada segmento de mercado (dada a oligopolização das estruturas de oferta), as pequenas empresas, como unidades isoladas, tornam-se invisíveis no conjunto de

agentes, mesmo representando a grande maioria dos estabelecimentos e de parte importante dos empregos e da produção. É exatamente pela sua multiplicação (ainda que sob formas precárias de atuação competitiva), isto é, pelo peso que representam como segmento, que as PEs passam a receber crescente atenção.

Entretanto, o imenso número de empresas de pequeno porte, conjugado à heterogeneidade que marca esse segmento, prejudica as análises econômicas sobre seu dinamismo, os diagnósticos sobre seus principais problemas e dificulta a definição de um marco de referência, a partir do qual as autoridades públicas possam fundamentar suas ações.

Esse pode ser apontado como um dos motivos para a multiplicação de estudos sobre os arranjos produtivos localizados. Dada a impossibilidade de tratar as PEs indiscriminadamente, ou a partir de dados muito agregados (pois não é possível saber onde estão, o que fazem, quais as principais dificuldades, etc.), definir as aglomerações setoriais de PEs como objeto de estudo pode constituir um método eficaz. Utilizando-as como foco da análise, cria-se um critério de seleção e permite-se delimitar o âmbito dos estudos sobre as PEs, o que não pode ser feito quando se pretende estudar esse segmento de uma forma geral.

A abordagem que se faz a partir das aglomerações possui também vantagens para as análises setoriais. Averiguar a situação competitiva de algumas aglomerações de um determinado setor pode ser um dos métodos de seleção de amostras com vistas a indicar alguns parâmetros do setor. Isto é válido, mesmo considerando-se que nem todas as empresas encontram-se inseridas em aglomerações setoriais (pode ser até a minoria). Agregue-se também que, em geral, integram as aglomerações, dependendo do grau de maturidade e desenvolvimento da aglomeração, outros setores da cadeia produtiva (a montante e a jusante), contribuindo para a compreensão das relações entre os elos da cadeia necessárias para fortalecer a competitividade do setor.

Assim, do lado acadêmico, explica-se a adoção das aglomerações setoriais de PEs como foco de estudos pelas suas vantagens metodológicas para os estudiosos do segmento das PEs bem como para os analistas setoriais da indústria. Para as autoridades governamentais, formuladoras e executoras de políticas, essa funcionalidade das aglomerações enquanto foco de análise apresenta-se da mesma forma. Um diagnóstico

desses arranjos permite identificar com mais clareza, pelo menos nesses grupos, quem são, como se relacionam, o que fazem, quais os principais gargalos e as relações entre empresas e instituições. Ou seja, as PEs, quando aglutinadas, tornam-se “visíveis” e dão legitimidade e racionalidade às ações públicas. Há, portanto, uma funcionalidade clara na utilização das aglomerações setoriais como foco de ação para os formuladores e executores de políticas públicas, interessados em apoiar o segmento das PEs.

Pode-se citar também como outra vantagem para as autoridades públicas o fato de que os recursos e os serviços (públicos ou construídos com o apoio e o estímulo do governo) serão destinados a um grupo de empresas (dada a concentração de um número significativo de firmas em um mesmo lugar), com características homogêneas (dada a atuação no mesmo setor). Tendem a ter, portanto, uma eficácia maior por, pelo menos dois motivos. Em primeiro lugar, a fiscalização e o acompanhamento são mais simples de serem realizados e, em segundo, porque o uso compartilhado dos recursos e serviços tende a maximizar o seu aproveitamento.

Outro motivo que justifica a escolha das aglomerações setoriais de PEs como foco de políticas diz respeito à importância que essa forma de organização industrial possui para a competitividade das PEs. Considera-se que as PEs, do mesmo setor produtivo concentradas espacialmente em uma área geográfica delimitada por traços históricos e sociais comuns, têm potencial para adquirir algumas vantagens competitivas com relação às PEs que atuam isoladamente. Caso as PEs inseridas em aglomerações setoriais consigam reunir especialização produtiva, coordenada divisão de tarefas e, ao mesmo tempo, realizar ações em conjunto, elas serão capazes de minimizar (ou superar) as deficiências que são inerentes ao porte pequeno (principalmente, restrição ao crédito, pequena escala e acesso a determinados mercados, como os externos) e adquirir competitividade suficiente para concorrer com grandes empresas ou para obter melhores condições nas negociações com grandes compradoras ou fornecedoras. O fato de as aglomerações setoriais constituírem uma forma de inserção competitiva para as PEs adiciona alguns elementos positivos e de peso no momento da escolha de critérios e de métodos para focar o tratamento que as PEs podem ter nos programas públicos.

A importância das aglomerações setoriais à competitividade das PEs e o destaque que elas vêm recebendo como instrumento e objeto de políticas públicas nos programas de

desenvolvimento dos principais países, representam o principal estímulo à realização deste trabalho. Relacionadas ao tema, as principais questões que orientam o desenvolvimento deste estudo são:

- As políticas específicas às aglomerações de PEs ocupam espaços relevantes no conjunto de políticas dos países desenvolvidos?
- Qual o formato dessas políticas?
- Quais os objetivos, os instrumentos, o conteúdo das políticas e a funcionalidade que as justifica nos contextos sócio-econômicos em que são implementadas?

Na busca de respostas às questões apresentadas, tem-se como pressuposto que a inserção das PEs na estrutura produtiva na forma de aglomerações setoriais de PEs (funcionais ao segmento das PEs) pode ser considerada um meio (de organização das empresas) eficaz para reduzir as fragilidades inerentes ao pequeno porte. Conseqüentemente, tais aglomerações são também funcionais como instrumento de políticas públicas voltadas para o fortalecimento do segmento das PEs e dos setores onde elas atuam. Por essa via, podem ser parte importante de propostas que busquem atenuar os efeitos dos problemas econômicos e sociais atuais.

A argumentação e os resultados do estudo, tendo como eixo esse pressuposto, estão organizados em quatro capítulos. O capítulo 1 é dedicado à recuperação dos estudos que tratam o tema das pequenas empresas e das aglomerações setoriais, com o intuito de delimitar o conceito que o termo “aglomerações setoriais de PEs” terá neste trabalho. No primeiro item, a fim de conduzir à reavaliação do peso, papel, contribuição e condições de sobrevivência das pequenas empresas no novo contexto político e econômico, apontam-se as características desse cenário, que foi sendo configurado ao longo dos últimos trinta anos. Dados os novos desafios que se apresentam para o segmento das PEs diante de um extenso conjunto de transformações, avalia-se, no segundo item, o papel das aglomerações setoriais para as PEs na superação das dificuldades tradicionais das empresas de pequeno porte *vis-à-vis* outras formas de inserção. O terceiro item é dedicado a uma breve revisão da literatura sobre os pré-requisitos para a conformação de uma aglomeração capaz de representar para as PEs que nela se inserem mais do que uma simples concentração geográfica de empresas do mesmo setor. Discute-se, no quarto item, a importância das instituições e das organizações locais para a melhoria do desempenho das PEs em

aglomerações. Como uma instituição local, do tipo informal, a disposição à cooperação, pela sua importância na constituição de uma aglomeração virtuosa será objeto de discussão de um subitem. Por fim, no quinto item, examina-se o valor que essa forma de organização industrial possui para as regiões onde se localizam as aglomerações.

No segundo capítulo, é analisado um caso especial de aglomeração setorial de PEs: os distritos industriais italianos. A partir da experiência bem sucedida dessas aglomerações setoriais é que o debate sobre esses arranjos produtivos locais e sobre a inserção das PEs na estrutura econômica foi renovado e ganhou um espaço significativo na literatura econômica. Busca-se nesse capítulo analisar as principais características dos distritos industriais italianos. O propósito é o de identificar as razões pelas quais esses arranjos obtiveram resultados econômico-sociais bastante positivos, inclusive em períodos de crise, e, além disso, constituem o exemplo de um “tipo ideal” de aglomerações para boa parte dos estudos sobre esse tipo de organização industrial. Avalia-se também a situação atual dos distritos industriais, com o intuito de averiguar a “durabilidade” do desempenho positivo desses arranjos. O objetivo principal desse capítulo é refletir sobre a importância e o desenho das políticas públicas na conformação e na consolidação dessas aglomerações virtuosas de PEs.

No terceiro capítulo, são descritas e analisadas as ações voltadas para as aglomerações setoriais de PEs que estão sendo praticadas nos países desenvolvidos, assim como as recomendações de políticas de autores que se dedicam a esse tema. No primeiro item aborda-se a discussão geral que envolve o tema “políticas públicas para aglomerações setoriais”. No segundo, a preocupação é a de investigar, na literatura específica, as proposições de políticas públicas para as aglomerações setoriais de PEs. No terceiro item, são analisadas as políticas que estão sendo ou foram implementadas em alguns países desenvolvidos selecionados e que ganham permanente destaque nos documentos das instituições de pesquisa que relatam as “melhores práticas”.

Finalmente, no quarto capítulo, são apresentadas as considerações finais deste trabalho, buscando refletir sobre as principais questões que despertaram o interesse pela discussão sobre pequenas empresas, aglomerações setoriais e o papel das políticas públicas para o seu desenvolvimento e sua consolidação. Busca-se também, ao final, desenvolver algumas reflexões para o caso brasileiro.

1. AGLOMERAÇÕES SETORIAIS DE PEQUENAS EMPRESAS

A expressiva presença numérica atual das pequenas empresas (PEs) na estrutura produtiva dos mais diversos países não permite que as discussões econômicas as ignorem, e exige que o debate sobre sua relevância para o dinamismo econômico e sobre as suas formas de inserção seja permanentemente realizado. Além da perseverante presença do pequeno capital, as transformações político-econômicas que ocorreram ao longo das últimas três décadas do século XX, modificando significativamente o cenário no qual atuam as empresas, ao alterarem algumas posições relativas, tornam obrigatória uma reavaliação do peso (quantitativo e qualitativo) das PEs nesse novo cenário.

O objetivo deste capítulo é o de avaliar a importância das aglomerações setoriais, considerando-as como uma das formas de inserção, para o desempenho das PEs no contexto atual. Para isso, no primeiro item são ressaltadas as principais características desse novo cenário econômico e político, atentando para os fatores responsáveis pelas mudanças na forma das empresas se organizarem e se relacionarem. No segundo item, analisam-se as possíveis formas de inserção competitiva das PEs na estrutura produtiva a fim de avaliar as oportunidades e os desafios que surgem para as PEs em cada uma dessas formas. Ao final, busca-se identificar as possíveis vantagens que podem usufruir as PEs, caso estejam organizadas em aglomerações setoriais.

No terceiro item, define-se o conceito de aglomerações setoriais a partir de uma breve revisão bibliográfica dos autores que se dedicam ao estudo desse tema. Serão analisados também, no quarto item, os principais fatores que afetam a dinâmica e o desempenho do conjunto de empresas pertencentes a uma aglomeração, com especial destaque ao papel da cooperação entre as empresas.

No quinto item, avalia-se a contribuição das aglomerações setoriais de PEs ao território no qual estão localizadas. Busca-se, com isso, uma apreciação sobre os efeitos econômicos e sociais sobre a localidade e os desafios que podem surgir quando se conta com a presença de tais arranjos organizacionais de empresas.

1.1. Contexto de Mudanças para a Inserção Competitiva das PEs

A economia mundial apresenta características bastante peculiares no início do século XXI, diferentes, principalmente, das do cenário econômico que se observou nos 20 anos após a 2ª Guerra Mundial. Considera-se que o processo que dá origem a grande parte dessas novas características tem um marco importante nos anos 70 do século passado, período que evidencia a crise do sistema de regulação da ordem econômica mundial acordado em Bretton Woods. O movimento que se seguiu de liberalização e desregulamentação dos fluxos de comércio, de investimentos produtivos e das aplicações financeiras, e que origina uma nova fase de internacionalização do capital, representa uma resposta política, de caráter liberal, à crise de um padrão de acumulação que se anunciava.

Como em toda crise, além da instabilidade, da incerteza, da queda da taxa de crescimento pela diminuição da taxa de investimento, do aumento do desemprego e da conseqüente redução da massa salarial, verificou-se também um novo movimento de centralização e concentração do capital. As fusões entre grandes grupos industriais foram relevantes, em número e em volume transacionado, mas ganharam destaque nesses últimos anos as operações de investimento cruzado entre países capitalistas avançados e as de aquisição, principalmente das empresas latino-americanas dadas as oportunidades criadas pela desregulamentação e pelas privatizações promovidas nesses países. Os fluxos de investimento direto estrangeiro apresentaram duas características principais: sua centralização nos países mais desenvolvidos (80% do IDE entre países desenvolvidos) e a grande parte dos investimentos que não se traduziu em nova capacidade produtiva mas, apenas, em uma mudança da propriedade de capital (75% foram fusões e aquisições)¹. Algumas conseqüências imediatas dos processos de fusões e aquisições foram a racionalização dos custos e a otimização do uso dos ativos, acarretando, na maior parte dos casos, um grande número de demissões.

A concorrência intercapitalista, diante do agigantamento dos capitais e de sua presença nos principais mercados consumidores, se intensificou, ganhou novas feições, trouxe várias implicações e caracterizou o período que se denominou de “mundialização do capital” (Chesnais, 1996). Em seguida serão apontadas algumas características desse

¹ Chesnais, 1997, p. 30.

período. Dada a complexidade desse processo de expansão do capital serão arrolados apenas aqueles aspectos referentes ao quadro concorrencial que afetam, direta ou indiretamente, o desempenho das pequenas e médias empresas individualmente ou o segmento como um todo.

Realizadas várias operações de fusão e aquisição entre grandes capitais, observa-se a formação de uma estrutura de oferta resultante que pode ser caracterizada como um oligopólio mundial, ou seja, conforme definiu Chesnais (1997), “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” (p. 31). Em estruturas de oligopólio, a interdependência (dado o pequeno número de jogadores) aumenta e as relações simples de mercado dão lugar às relações mais diretas e menos impessoais. No período atual, essas características tornam-se evidentes com o aumento substancial de acordos interempresas (do mesmo setor ou de setores correlatos) de várias naturezas, como os de cooperação tecnológica e os que buscam a fixação de normas comuns (e que não são captados pelas legislações antitruste).

Os grandes grupos industriais que se formaram guardam relação muito estreita com o mercado financeiro, permitindo que Chesnais (1997) pudesse denominá-los de “grupos financeiros com característica predominantemente industrial” (p. 36). A justificativa para esse rótulo reside no fato das grandes empresas possuírem acesso irrestrito e de maneira muito simples aos mercados financeiros “globalizados”, captando e aplicando recursos, até mesmo sem intermediários. O autor complementa afirmando que esse quadro se apresenta “no momento em que a maioria das empresas vive sob a dependência dos bancos mais penosamente do que nunca” (Chesnais, 1997, p. 36).

O acirramento da concorrência – considerando-se também que em alguns momentos esse processo ocorria paralelamente a baixas taxas de crescimento dos mercados – provocou atitudes defensivas por parte das empresas, cujos desdobramentos foram (Souza, 1995): especialização das empresas nas linhas de produção nucleares e efetivação de práticas de subcontratação de atividades acessórias, mas também, das linhas principais, em

busca de posições mais líquidas². Assim como uma resposta à necessidade de obtenção de flexibilidade conjugada à eficiência econômica (isto é, mantendo a escala e o poder de inovação com plantas menores) as grandes empresas empreenderam estratégias de desverticalização com a decorrente conformação de uma rede de fornecedores. A opção pela subcontratação das áreas complementares às linhas de produção principal também foi feita por empresas de outros portes, inclusive as que também eram subcontratadas.

Segundo Chesnais (1997), esse novo modelo organizacional baseado em redes de empresas (ou empresa-rede), definido como a “multiplicação das participações minoritárias, e sobretudo de um grande número de acordos de subcontratação e de cooperação interempresas entre parceiros de poder industrial desigual” (p. 37), ajuda a evidenciar o caráter predominantemente “rentista” da produção industrial. Com a difusão das relações de subcontratação e considerando as assimetrias entre as partes, ocorre uma mesclagem entre o lucro e a renda no lucro operacional das empresas contratantes, que é proveniente “da capacidade de uma dada categoria de empresa apropriar-se, em razão de sua dimensão e de seu poder de mercado, do excedente criado coletivamente no seio de um conjunto de empresas trabalhando em rede. É nessa configuração que a exploração dos assalariados atinge novos limiares, tanto entre os que subcontratam como nos locais de produção do coração do grupo” (p. 37).

As assimetrias (no tocante ao poder econômico, que define o peso das empresas nos processos de barganha) geralmente são marcas das inter-relações das empresas componentes de uma rede. No entanto, a interdependência também se expressa com frequência, e bastante claramente nas operações de subcontratação. Ao mesmo tempo em que pode haver um grau de subordinação da parte subcontratada com relação à contratante – em função da dependência à quantidade demandada, às exigências da contratante acerca da qualidade do produto e ao grau de oligopolização de cada segmento de mercado – há também um risco para a parte compradora, que deriva da incerteza inerente a esse tipo de negociação. O contrato de subcontratação, mesmo que formal, não pode prever as intercorrências ao longo do processo produtivo da subcontratada. Ao mesmo tempo, como a

² Outros ajustes realizados pelas GEs, apontados por Souza (1995, p. 70) foram: racionalização do emprego, fragmentação e realocação espacial do processo produtivo, desenvolvimento de novos mercados e o uso generalizado de métodos e técnicas que permitem a racionalização, a modernização e a redução de custos.

contratante é responsável pela qualidade e pelo tempo de entrega do produto final acabado, estabelece-se, invariavelmente, uma relação de dependência entre a contratante e a subcontratada. Segundo Souza (1995), quanto mais complexas forem as relações de subcontratação, diminuindo o poder de controle da subcontratada pela contratante, maior será a importância da confiança nas relações entre as empresas. Desse modo, nesse novo jogo concorrencial, no âmbito do qual sobressai a importância das relações entre empresas como estratégia para obtenção de flexibilidade, a confiança, a coordenação e a proximidade (física e cultural) ganham *status* de determinantes para o sucesso da rede e da empresa individual.

Paralelamente a esse novo padrão concorrencial, marcado pela reestruturação industrial das grandes empresas em busca da flexibilidade e da eficiência, uma onda de inovações tecnológicas se difundia. Algumas delas, sobretudo as do campo da informática, microeletrônica e das tecnologias de informação permitiram o sucesso da constituição de redes de empresas, inclusive daquelas formadas por uma grande empresa (contratante) e várias pequenas e médias empresas fornecedoras. Os avanços na mecatrônica, disponibilizando máquinas-ferramentas flexíveis, com recursos computacionais que permitem conjugar escala e escopo e a um preço acessível às empresas de pequeno porte, foram também responsáveis pela viabilização desse arranjo que relacionava grandes e pequenas empresas (Souza, 1995). As inovações em telecomunicações e informática, por sua vez, tornaram possível a articulação de cadeias de suprimento (envolvendo unidades de fornecimento de muitos lugares distantes) de uma forma capaz de minimizar os estoques, desperdícios e o tempo de produção, sobretudo devido à ampliação (em número e em qualidade) das formas de controle e fiscalização dos processos pelas empresas contratantes.

Esse sistema de subcontratação em nível internacional também ganhou um impulso de caráter político com a desregulamentação do fluxo de investimento direto externo e com a liberalização comercial, ambos essenciais para o comércio intra-rede. Em função da difusão desse sistema de formação de redes de fornecimento mundial, Chesnais (1997) se refere ao predomínio de uma oferta mundial homogeneizada ou o que denominou de uma “variedade padronizada” (p. 45). Nessa situação, “as pequenas empresas que oferecem produtos diferenciados, mas que não são capazes de defendê-los, no quadro de um mercado mundializado, por meio dos métodos da “diferenciação de produtos” com grande reforço

dos gastos com publicidade, sofrem de uma grande vulnerabilidade, de modo que os efeitos criados do emprego do paradigma das “economias de variedade” são cronicamente inferiores ao seu potencial. Para muitas pequenas empresas, a única via de sobrevivência (quando a têm) é a “adesão” a uma “empresa-rede” do tipo Benetton, ou seja, sua transformação em estado de subcontratadas” (p. 45).

Em trabalho recente, Souza *et alli* (2002) buscam identificar os novos espaços de atuação das PEs e de suas limitações a partir da análise do ambiente sócio-econômico atual. As mudanças apontadas pelos autores e que servem de base para suas reflexões foram a concentração dos capitais e o conseqüente acirramento da concorrência e do movimento da internacionalização dos grandes grupos, a tendência à flexibilização das leis de funcionamento do mercado de trabalho e do mercado de capitais, as taxas modestas de crescimento do produto, aumento do desemprego e da desigualdade na distribuição de renda, e a ampliação das demandas sociais.

A partir do esboço de um cenário com essas características, salienta-se nesse trabalho que, de fato, as PEs perderam espaços importantes de atuação competitiva, devido principalmente:

- ao avanço das GEs em mercados (nichos) antes somente atingíveis por PEs;
- à ampliação da distância entre PEs e GEs com o agigantamento das últimas e, portanto, com o aumento das fragilidades das primeiras;
- ao distanciamento das PEs do fornecimento de produtos e serviços mais especializados e nobres às GEs que comandam atualmente redes de fornecedores de primeira linha e que devido às exigências tecnológicas das clientes, também foram fruto do movimento de fusões e aquisições e, portanto se afastaram do conceito de “pequeno capital” e;
- ao aumento do número de firmas informais (como alternativa ao desemprego) que sobrevivem às custas da sonegação de impostos e do uso de mão-de-obra informal, rebaixando a qualidade dos produtos e determinando uma concorrência fundada em diminuição preços e não a partir de inovações.

As reflexões a partir desse estudo indicam o estreitamento dos espaços de atuação das PEs e a redução das possibilidades de viabilidade econômica e competitiva, sobretudo em função da ampliação das assimetrias entre grandes e pequenos capitais.

Como observado, esse cenário político-econômico atual, marcado pela concentração do capital, pela liberalização e desregulamentação dos fluxos de capital e mercadorias, pela desverticalização das grandes empresas, pela interpenetração das esferas produtivas e financeiras, pela intensificação da concorrência e pelas conseqüências sociais do aumento do desemprego e da informalidade, abre um amplo espaço para a discussão e para questionamentos sobre o papel, as fragilidades e as oportunidades que possuem os pequenos capitais nesse novo quadro concorrencial.

Para cumprir o objetivo de avaliar os espaços possíveis de atuação das PEs, dada a heterogeneidade desse segmento de empresas, é necessário delimitar algumas categorias sobre as suas diferentes formas de inserção³. Dedicar-se, desse modo, o próximo item a uma breve revisão bibliográfica referente ao papel das pequenas empresas na estrutura produtiva e às suas formas de inserção, com o objetivo de analisar as opções atuais que possam oferecer um posicionamento competitivo para esse segmento de empresas, opções essas sobejamente valorizadas em momentos que ampliam as restrições para a permanência continuada das PEs no mercado.

1.2. Formas de Inserção das PEs e as Aglomerações Setoriais

As empresas de pequeno porte correspondem, em média, nas estatísticas dos diversos países a 98% do total de empresas. A contribuição para o emprego também é expressiva. As empresas de menor tamanho são responsáveis, em média, por 50% do emprego total (Souza *et alli*, 2002). Com a maior automatização dos processos produtivos das empresas o número de funcionários não mais representa um indicador exato da participação do pequeno capital. No entanto, independentemente do critério utilizado, as pequenas empresas possuem presença marcante na estrutura produtiva, seja em número de estabelecimentos, seja como fonte de empregos para cerca da metade da população.

A histórica presença do pequeno capital tornou obrigatória a evolução das explicações sobre a permanência continuada das pequenas empresas (PEs) no sistema produtivo. Com o objetivo de contrapor-se à idéia marshalliana de evolução natural das

³ Como ressaltado por Souza (1995, p. 33), “o reconhecimento de que os determinantes da dinâmica de desenvolvimento e acumulação das PME são submetidos à sua forma de inserção nas respectivas estruturas de mercado recomenda que o debate sobre o espaço das PME considere as especificidades dessas estruturas”.

empresas de pequeno para grande porte, Steindl (1990)⁴, em princípio, mostrava-se cético quanto às possibilidades de sobrevivência das pequenas firmas diante da larga assimetria de poder econômico que se estabelecia entre pequeno e grande capital. As restrições à sobrevivência do segmento das PEs estavam relacionadas às debilidades estruturais inerentes ao pequeno porte, tais como a dificuldade de acesso ao crédito e a impossibilidade de obtenção de ganhos de escala.

Para o autor, a permanência das pequenas empresas na estrutura produtiva dependeria “de fatores não muito lisonjeiros” (p. 113), como o pagamento de salários menores à mão-de-obra, atitudes “irracionais” dos consumidores, o desemprego (pois as PEs seriam uma alternativa) e a alta propensão ao risco dos pequenos empresários (“com todo o desperdício de energia inerente à elevada rotatividade dos pequenos empreendimentos” – p. 113).

Algumas PEs também poderiam sobreviver como subcontratadas das GEs, mas de acordo com Steindl, dadas as diferenças entre as empresas, a independência das PEs estaria bastante comprometida. No entanto, o autor, ao final de suas reflexões (já no *post-scriptum*), admite que as vantagens das empresas de grande porte, a despeito de tornarem maiores as assimetrias de poder e, de sucesso, entre PEs e GEs (grandes empresas), não são suficientes para levar ao desaparecimento das PEs⁵.

A esse respeito, Souza (1995) destaca que a evolução da tecnologia e dos mercados tende a alterar as posições relativas e as funções das PEs, mas não é suficiente para eliminá-las enquanto manifestações do pequeno capital. Não obstante as formas de inserção dessas empresas estarem subordinadas aos movimentos das GEs e à dinâmica imprimida por elas no mercado (Souza, 1995)⁶, sempre existirão espaços para a atuação das PEs. Esses espaços podem ser encontrados em setores e em locais que não interessam às GEs (setores com baixa rentabilidade seja por margem muito pequena seja por baixa rotação), que são úteis às

⁴ Versão original de 1945.

⁵ O autor reavalia a sua posição no seguinte trecho: “Assim como errei ao reduzir a importância das ‘deseconomias’ de escala, eu fui excessivamente pessimista quanto às chances de sobrevivência das pequenas empresas, embora minhas observações com relação ao grau decrescente de independência das mesmas tenham sido confirmadas pelos acontecimentos presentes” (p. 138).

⁶ “A suposição subjacente é a de que o espaço das PMEs só pode ser entendido no contexto das relações entre empresas. As formas que essas relações assumem são resultados das estratégias de reorganização das grandes empresas” (Souza, 1995, p.57).

GEs (como argumento para os departamentos públicos de defesa da concorrência), que são fundamentais para que as GEs alcancem flexibilidade (quando as PEs atuam como parceiras subcontratadas) ou que são inacessíveis às GEs (produtos e serviços que exigem alta diferenciação e personalização). As estratégias para ocupar esses espaços são diferenciadas, assim como também o são a lucratividade e as possibilidades de manutenção de vantagens competitivas por um tempo prolongado.

Se é possível a convivência entre GEs e PEs, o papel das empresas de pequeno porte não necessariamente deve se restringir ao de absorvedor de mão-de-obra e ao de “colchão amortecedor” de crises econômicas, uma vez que independentemente do porte, a sobrevivência das empresas sempre está assentada na manutenção de posições sólidas e pioneiras nos mercados. Apesar das fragilidades estruturais – e a esse respeito as análises de Steindl quanto às debilidades inerentes ao pequeno capital permanecem válidas –, as PEs podem sustentar posições competitivas, consolidar espaços únicos nos mercados e conseguir conviver com o grande capital, mesmo que seja em função dele.

Assim, as pequenas empresas são qualitativamente importantes para a estrutura produtiva de uma economia, porque assumem, pelo menos, duas funções: preencher os espaços não ocupados pelas GEs e complementar as atividades das GEs ao serem partes integrantes do seu modo de funcionamento e de relacionamento com as etapas produtivas anteriores e posteriores. Segundo Souza e Suzigan *et alli* (1998) uma estrutura produtiva pode tornar-se mais articulada e com maior flexibilidade se contar com a presença de PEs competitivas. Além disso, como mencionado pelos autores, as medidas que procuram ressaltar apenas a contribuição das pequenas empresas como absorvedoras de mão-de-obra, podem estar, na verdade, evidenciando e estimulando as características mais frágeis e espúrias das pequenas empresas, a saber, uso de pessoal menos qualificado (com salários baixos), permanência dos registros da empresa e dos empregados na informalidade (gerando piores condições de trabalho, no tocante à falta de direitos trabalhistas aos empregados) e uso de tecnologias atrasadas (daí serem conhecidas como empresas de atividades mão-de-obra intensivas). As políticas, segundo os autores, ao contrário, devem ser direcionadas para atingir seus atributos mais virtuosos, quais sejam, complementação da estrutura produtiva e flexibilidade (derivada da maior simplicidade da estrutura organizacional interna).

Os aspectos negativos do segmento das PEs – como as características de exploradoras de mão-de-obra, geradoras de emprego precário, sonegadas de impostos, empregadoras de trabalho informal – tendem a se manifestar com mais intensidade em países subdesenvolvidos e em sociedades com maiores disparidades sociais. Mas, essas marcas não podem apagar o potencial de alguns segmentos do pequeno capital que atuam de forma articulada à estrutura produtiva, sendo parte co-responsável do seu dinamismo econômico.

Generalizações sobre as características das PEs devem ser evitadas, dada a heterogeneidade que marca esse segmento de empresas. Conforme delimitado por Souza e Suzigan *et alli* (1998), as PEs podem se inserir na estrutura produtiva de diversas maneiras, com diferentes dinâmicas e distintas perspectivas para a atuação competitiva em bases capitalistas. As categorias de inserção das empresas de pequeno porte ressaltadas pelos autores são apresentadas a seguir.

A maioria das pequenas empresas se encontra em setores altamente competitivos como o são o comércio e o setor serviços, que tendem a favorecer a concorrência em preços, em especial na ausência de esforços de diferenciação. Essas empresas fazem parte da categoria de inserção mais precária e, por esse motivo formam a base das estatísticas de mortalidade e rotatividade das empresas. São empresas que concorrem em preços com outros estabelecimentos do mesmo ramo e sua sobrevivência está, em grande parte, ligada à baixa remuneração da mão-de-obra e evasão fiscal. “As empresas nessa categoria de inserção não conseguem reunir os dois requisitos necessários à acumulação: criação de valor e diferenciabilidade da oferta individual, pois têm dificuldades para gerar novos valores para os compradores e apresentam permanente tendência à igualação dos valores oferecidos” (p. 34). São outras características dessas empresas a baixa produtividade; a alta rotatividade das empresas e dos funcionários; representam oportunidade de ocupação para os desempregados; a gestão é do tipo familiar; o tempo de sobrevivência é curto e, sua dinâmica é (mais do que nas outras categorias de inserção) dependente do nível de atividade econômica geral, o que lhes confere elevada vulnerabilidade em momentos de depressão econômica, mesmo as de caráter temporário.

Não só a mortalidade, mas o nascimento desse tipo de PE também aumenta em situação de crise econômica. A “opção” pelo auto-emprego (em geral, a única escolha

possível), nesses momentos, tende a se concretizar, a despeito dos altos riscos envolvidos na abertura de estabelecimentos cuja motivação está estritamente relacionada ao crescimento do desemprego e não a fatores ligados ao “empreendedorismo” ou ao aparecimento de novos nichos para a atuação dessas empresas. Inevitavelmente, a sua sobrevivência estará limitada a um curto espaço de tempo. Não por acaso, Steindl (1990) argumenta que um alto e estável nível de emprego constitui a condição para que o segmento da PE tire “o melhor partido da sua situação” (p. 120).

A PEs que fazem parte de redes (*networks*) comandadas por grandes empresas são representantes de um tipo de inserção produtiva diferenciada e qualificada. A formação de redes de empresas ganhou força com o processo de reestruturação das grandes empresas no início da década de 70, no sentido da desverticalização produtiva das GEs e intensificação das relações entre as empresas. A terceirização das atividades não essenciais das grandes empresas abriu novos espaços de atuação para as pequenas empresas que pudessem ser eleitas fornecedoras das GEs. A exigência de flexibilidade conduziu à especialização das firmas como forma de compartilhar as incertezas, os efeitos das oscilações do mercado e os custos da geração de novos produtos com empresas parceiras da rede que se formavam ao redor da empresa-mãe. Desse modo, as firmas “satélites” ao se especializar para obter maior eficiência na rede também abriram oportunidades para outras empresas fornecedoras.

O sucesso de uma rede desse tipo depende da integração entre as unidades produtivas mas, na maioria das vezes, os resultados não são distribuídos de forma equitativa. Dependendo do poder das GEs que lideram as redes, esse arranjo pode ser caracterizado pela subordinação (às vezes completa) das PEs aos movimentos das GEs líderes. “Esse tipo de interação funcionalmente associada à complementaridade entre empresas configura, usualmente, relações de dependência das PEs subcontratadas às empresas contratantes” (Souza e Suzigan *et alli*, 1998, p. 16). Não obstante, salienta-se que “um sistema de subcontratação (...) que não padeça de extrema rigidez hierárquica, ao final não é tão negativo e pode mesmo representar uma fonte de vantagens competitivas, desde que a maior flexibilidade não seja traduzida como licença para relações de subcontratação que beirem a exploração do lado mais frágil” (p. 17).

A terceira forma de presença das PEs na estrutura produtiva, também relacionada à complementaridade que essas podem ter com as GEs, diz respeito ao sistema de franquias.

Nesses casos, as grandes empresas oferecem aos pequenos capitais a oportunidade de serem seus “representantes”. Embora esse sistema tenha se disseminado com bastante importância no período atual, o estudo lembra que grande parte das franquias já está inacessível ao pequeno capital, pelos seus altos custos de aquisição e manutenção do negócio.

As transformações tecnológicas, principalmente nos setores ligados às tecnologias de informação e microeletrônica, abriram espaços para pequenas empresas atuarem de forma “independente”, em nichos de mercado não ocupados pelas GEs. Incluem-se nessa categoria as *software-houses*, as empresas de tecnologia avançada, biotecnologia, empresas de serviços especializados, as pequenas confecções altamente especializadas, empresas de serviços industrializados em engenharia e arquitetura industrial, etc. Essas empresas possuem como vantagem competitiva o alto grau de especialização do produto/personalização do serviço e o baixo custo de produção, uma vez que o principal insumo é o conhecimento. Não obstante, essas empresas podem se deparar com obstáculos de natureza financeira em momentos de ampliação das atividades (aquisição de uma nova tecnologia ou investimentos em pesquisa e capacitação dos funcionários). Busca de nichos de mercado e constante qualificação dos recursos humanos são as bases para a manutenção de uma inserção competitiva no mercado.

Representando uma quinta forma de inserção das pequenas empresas na estrutura produtiva estão as empresas de pequeno porte pertencentes a uma rede com outras pequenas empresas que atuam no mesmo setor e que se encontram concentradas geograficamente, em uma mesma região ou em um município. Souza e Suzigan *et alli* (1998) denominam essa forma de inserção como “aglomerações setoriais/regionais de pequenas empresas”. Ao atuarem no mesmo setor de atividade e ao se localizarem próximas umas das outras, as pequenas empresas integrantes da aglomeração podem conjugar eficiência com flexibilidade, obter ganhos de escala e de escopo, aumentar seu poder de barganha frente a compradores e clientes, construir um ambiente propício ao intercâmbio de informações comerciais e técnicas, atrair a atenção do poder público para as suas necessidades e também para suas potencialidades, entre outras. Tudo isso pode ser obtido se as empresas lograrem, por meio das ações coordenadas, articular a especialização produtiva (com a necessária divisão do trabalho entre as empresas) e ações coletivas (em busca de complementaridades e ganhos de escala).

As aglomerações setoriais/regionais de pequenas empresas possuem vantagens (potenciais) sobre as demais formas de inserção mencionadas anteriormente. Com relação às franquias e às redes comandadas por grandes empresas, as PEs inseridas em aglomerações possuem um grau de autonomia maior, além das assimetrias entre as empresas serem menores. Souza (1995) considera que a subcontratação das PEs pelas GEs, embora signifique um espaço importante de atuação para as PEs, por definição, representa uma situação de dependência para elas (a não ser em casos muito especiais), uma vez que nela se desenvolvem relações hierárquicas entre grande e pequenos capitais. Späth (1993) alerta que quando a relação entre GE e PE é bastante assimétrica em favor da GE e que quando ela apenas se forma para diminuir custos e riscos para a GE, a viabilidade econômica da pequena empresa se torna persistentemente comprometida (p. 28).

Em aglomerações setoriais com apenas empresas de pequeno porte, a não ser que elas se tornem muito atrativas ao grande capital (e sejam alvos de aquisição), todo o grupo de empresas pode continuar sendo constituído por capitais de pequenas dimensões, sem ônus para sua competitividade e com maior homogeneidade (e não total) na distribuição do excedente econômico obtido pelo conjunto das empresas (dadas as menores assimetrias de poder econômico entre as empresas). Por outro lado, embora a tendência seja a de não existir dependência a uma única ou a poucas empresas, as PEs de uma aglomeração não possuem a coordenação de uma firma-mãe. Nessas situações, torna-se obrigatória a construção de algum mecanismo eficiente de coordenação para articular as pequenas empresas, uma vez que as relações inter-empresas são tão importantes para as aglomerações quanto para as redes com presença de grandes empresas na ponta da cadeia (Souza, 1995).

As possíveis vantagens competitivas das aglomerações setoriais de PEs, como uma das formas de inserção, tornam-se mais evidentes na comparação com as empresas que atuam isoladamente. Conjugando especialização produtiva (divisão do trabalho) e cooperação e articulação entre as empresas, as pequenas firmas das aglomerações obtêm ganhos econômicos que seriam inacessíveis a uma PE que operasse de forma isolada. Esse tipo de arranjo entre empresas é capaz de minimizar ou até eliminar as desvantagens estruturais do pequeno capital e, portanto, é capaz de assegurar a sobrevivência das PEs até mesmo nos espaços ocupados por GEs. Como mencionam Sengenberger e Pyke (1999), “as

firmas pequenas podem tornar-se “grandes” através da organização coletiva e da ação concertada. Para uma pequena empresa, o principal problema não é seu tamanho, mas sua solidão” (p. 115). Souza e Suzigan *et alli* (1998) também apontam que “as experiências têm demonstrado que a continuidade das pequenas empresas está fortemente calcada na capacidade dos pequenos produtores em estabelecer laços de cooperação, de modo que sua atuação esteja articulada com as estratégias relativas à rede da qual são parte ativa” (p. 26).

A proximidade geográfica e o desenvolvimento de ações em conjunto propiciam às pequenas empresas da aglomeração meios de alcançar níveis de competitividade inatingíveis se agissem individualmente (considerando que estivessem no mesmo mercado e no mesmo contexto econômico). A cooperação entre as empresas diminui os custos de transação (intensificando a divisão do trabalho), faz com que as firmas aproveitem as externalidades, e gera ganhos de escala (na produção, distribuição, em propaganda, em pesquisas, por exemplo). Desse modo, as PEs são capazes de conjugar especialização produtiva, ganhos de escala e flexibilidade para mudanças, o que em outras palavras significa dizer, usufruir a vantagem de ser pequeno (menor imobilização de capital/flexibilidade), conseguir atuar como grande (obter escala e concentrar recursos) e permanecer pequeno (especialização produtiva). Todas essas condições parecem ter sido reunidas – como aponta a literatura – por empresas que, geograficamente próximas e atuantes no mesmo setor de atividade, podem articular a especialização em cada uma das unidades produtivas e complementaridades em todo o arranjo.

No entanto, parece que a vantagem especial para as PEs de se integrarem a uma aglomeração setorial refere-se à proximidade física e cultural das empresas (dados o espaço geográfico e os laços sociais em comum). Proximidade essa que contribui para o aumento da capacidade de inovar das empresas por, não somente facilitar a circulação de informações e idéias, mas por estimular o desenvolvimento de trabalhos em grupo voltados para a geração de inovação. A partir da compreensão de que as inovações decorrem de um processo coletivo, cumulativo e que aumenta a partir do aprendizado e da interação com outras empresas (*learning by doing, learning by using e learning by interacting*), a proximidade física e cultural das empresas pode representar uma vantagem competitiva de grupos de empresas que forem capazes de explorá-la em benefício do desenvolvimento de ações coletivas.

Para a discussão sobre potencial de geração de inovação pelas empresas de aglomerações setoriais de pequenas empresas, vale contar com as contribuições dos autores neoshumpeterianos/evolucionistas⁷. Para eles, a geração de assimetrias concorrenciais deriva de um processo de aprendizado em busca de soluções inovativas. Esse processo possui um caráter cumulativo (aumenta com a repetição), tácito (intransferível) e social e coletivo (que exige a participação e o relacionamento de vários agentes). Desse modo, aglomerações setoriais que se caracterizam pela intensidade das relações existentes entre empresas e entre empresas e instituições relacionadas às atividades produtivas da aglomeração aumentam a possibilidade de geração de inovações. A proximidade geográfica facilita a interação entre empresas, que gera códigos de comunicação entre empresas, que intensifica o processo de aprendizado coletivo e, que finalmente, aumenta o estoque de vantagens competitivas das aglomerações.

São conhecidas como aglomerações do tipo *high-road* (via superior) aquelas que mostram uma capacidade de geração contínua de inovações, que conseguem obter qualidade elevada nos produtos e nos seus serviços, e onde se observa que a flexibilidade do mercado de trabalho está alicerçada na possibilidade dos agentes produtivos trocarem de função (de empresário para trabalhador, e vice-versa) sem incorrerem em custos proibitivos e sem prejudicar as condições de trabalho. As aglomerações que seguem a trajetória *low-road* (via inferior⁸), ao contrário, são marcadas pela competição em preços, pelo uso de insumos baratos sem preocupação com a qualidade e a flexibilidade do mercado de trabalho se fundamenta no excesso do número de trabalhadores, o que acarreta alta rotatividade, baixos salários e precárias condições de trabalho (Humphrey e Schmitz, 1995).

A constante atualização tecnológica dos processos produtivos, o desenvolvimento de novas tecnologias, a intensificação de pesquisas em novos materiais ou em setores correlatos à atividade principal, ao mesmo tempo em que são imprescindíveis para qualquer tipo de empresa, geralmente são inacessíveis para e inexecutável por uma pequena empresa. Mas o desenvolvimento dessas atividades pode ser realizado por um grupo de empresas, visando a introdução de novos produtos ou de novas tendências, tecnológicas ou de

⁷ Para uma resenha desses autores e sua contribuição para o tema, ver Garcia, 2001, item 2.3.

⁸ Esses termos podem aparecer traduzidos também como “via ampla” e “via estreita”, como se observa no texto de Zeitlin (1992).

consumo. Os ganhos derivados da inovação são repartidos com o conjunto de empresas que se empenharam e investiram nos trabalhos de pesquisa.

O fato de situar-se em aglomerações pode ser fonte de vantagem competitiva para as PEs *vis-à-vis* as que atuam isoladamente. Entretanto, há que se ponderar também que muitas pequenas firmas conseguem ser bem sucedidas mesmo sem pertencer a uma aglomeração setorial de empresas. Pequenas empresas que logram obter um bom desempenho econômico valem-se, em alguns casos, da perspicácia dos empresários e dirigentes na busca de nichos e espaços exclusivos de atuação competitiva (a partir de inovação e diferenciação) e, na maioria dos casos de sucesso, conta-se com a tradicional característica das pequenas unidades produtivas de serem flexíveis e eficientes na adaptação a novas condições de mercado (por vezes mais adversas). A implementação de estratégias que consigam conduzir as firmas continuamente a posições mais líquidas é fundamental nessas situações. Pequenas empresas que não fazem parte de aglomerações setoriais podem ser suficientemente competitivas de forma a sustentar sua posição no mercado com lucratividade. A elas deve ser dirigida não menos atenção do poder público do que necessitam as PEs em aglomerações. Além disso, tanto para umas como para outras deve-se considerar o seu potencial de contribuição para o adensamento da estrutura produtiva de localidades e países.

Deve-se destacar também que, se qualitativamente as aglomerações setoriais e geográficas de PEs parecem constituir uma forma superior de inserção para essas empresas, por outro lado, a grande maioria das PEs encontra-se no setor terciário das economias. Portanto, quantitativamente, a inserção do tipo “PEs independentes em mercados competitivos” representa a categoria mais importante, se considerado o segmento de PEs como um todo. Desse modo, embora a ênfase deste estudo recaia sobre as aglomerações de PEs industriais não se pode ignorar a existência de uma miríade de estabelecimentos em situação competitiva mais frágil e que não podem situar-se à margem das políticas públicas (com características e objetivos bastante distintos das ações voltadas para as aglomerações), visto que elas representam o grosso do emprego e do número de empresas do segmento de PEs.

Enfim, considerando que as PEs podem ter um papel ativo na estrutura produtiva, sendo co-responsáveis pelo dinamismo dessa estrutura, ou ao menos pela

complementaridade que tal dinamismo requer, e compreendendo que a inserção em aglomerações setoriais é uma forma de amplificar a contribuição das PEs nesse dinamismo, justifica-se uma investigação mais aprofundada sobre o tema “PEs em aglomerações setoriais”. No próximo item, será analisada a literatura dedicada à definição e caracterização dessa forma de organização industrial e ao debate acerca dos determinantes do desempenho das empresas em aglomerações. Serão abordadas também as discussões sobre o papel das instituições e das organizações no processo de transformação de simples concentrações de empresas do mesmo setor em aglomerações “virtuosas”.

1.3. Aglomerações Setoriais e Eficiência Coletiva

O tema das aglomerações setoriais de empresas tem sido o foco de muitos estudiosos em diversos países e em diversos campos de conhecimento. Observando a literatura atual das áreas de economia regional e economia da inovação, identifica-se que a discussão sobre essa forma de organização industrial está contida em um debate mais amplo, e que se refere ao estudo dos “novos espaços econômicos”⁹ e do seu papel para a dinâmica econômica regional e de desenvolvimento tecnológico. A pergunta mais geral dessa área de estudo diz respeito à possibilidade desses “novos espaços econômicos” representarem um *locus* de desenvolvimento econômico endógeno a partir da geração própria de novas tecnologias.

Entre as correntes de pesquisa atuais que se destacam nessa discussão acerca das novas formas de localização espacial das atividades econômicas, podem ser mencionadas: a escola Californiana de Geografia Econômica (integrada por exemplo por autores como Allen J. Scott, Michael Storper e Richard Walker), o grupo de pesquisa GREMI – Groupement de Recherche Européen sur les Milieus Innovateurs (criado por Phillippe Aydalot), a escola Nórdica¹⁰ (representada por B. T. Asheim, A. Isaksen, A. Legendijk)

⁹ Os “novos espaços econômicos” que ganharam visibilidade pelo seu bom desempenho econômico dizem respeito aos pólos de alta tecnologia, às regiões de tradição industrial que empreenderam processos de reconversão para desenvolver atividades com maior conteúdo tecnológico; às grandes metrópoles onde se encontram desde atividades industriais tradicionais e pesadas até serviços mais sofisticados, às localidades onde se integram os conhecimentos e tecnologias gerados nas universidades e as atividades das empresas e às aglomerações produtivas com alto potencial inovativo baseadas nas pequenas e médias empresas (Miglino, 2002).

¹⁰ Citada por European Communities, 2002.

com a referência conceitual da Economia do Aprendizado (*Learning Economy*), os estudos que guardam relação com a economia internacional (Paul Krugman) e com economia das empresas (Michael Porter), o grupo formado pelos autores cujo foco são os distritos industriais (entre vários outros, citem-se as importantes contribuições de Giacomo Becattini, Gioacchino Garofoli) e, os autores que seguem a linha evolucionista da economia da inovação (entre muitos outros, Khalid Nadvi, Brian Arthur e D. B. Audrestch¹¹). Na construção de um quadro teórico-conceitual aportam com importantes contribuições também Hubert Schmitz e John Humphrey, cujo foco são os arranjos geográficos de pequenas e médias empresas e Robert Puttnam com a introdução, nesse debate, do conceito de “comunidade cívica”.

Sobretudo os autores que possuem como foco “os novos espaços econômicos” formados, predominantemente, por pequenas e médias empresas – o que neste trabalho está sendo denominando por aglomerações setoriais de PEs – tiveram como inspiração ou ponto de partida os escritos de Marshall (1985). As análises deste último autor sobre os distritos industriais ingleses a partir do conceito de externalidades positivas, foram cruciais para os desenvolvimentos teóricos posteriores¹².

A denominação referente às aglomerações setoriais de PEs não é homogênea na literatura e nos programas públicos de desenvolvimento regional e industrial, englobando diversas designações, entre as quais: sistemas de pequenas empresas (Garofoli, 1994), sistemas produtivos descentralizados (Costa, 2001), sistemas produtivos localizados (Vidal, 2000), arranjos locais de PEs (Cassiolato e Lastres, 1999), modelo comunitário (apud Souza, 1995), *clusters* (vários autores), sistemas industriais locais (Courlet e Pecquer, 1991 e Colletis *et alli.*, 1990), sistemas produtivos locais (Garofoli, 1993) e ‘*milieu innovateurs*’ (Crevoisier e Maillat, 1991 e Camagni, 1991) – últimas cinco citações apud Humphrey e

¹¹ Mencionado por Suzigan *et alli.*, 2000.

¹² Como referenciais teóricos para o desenvolvimento deste trabalho, compreende-se que são suficientes os conceitos de externalidades positivas de Marshall, eficiência coletiva de Schmitz e os trabalhos dos autores italianos sobre a Terceira Itália, embora esses últimos sejam mais descritivos do que teóricos. De modo a complementar a análise, a contribuição de outros autores também fará parte da revisão bibliográfica sobre o tema. Além disso, cabe ressaltar a utilização de alguns conceitos da escola neoschumpeteriana/evolucionistas, para a qual a inovação constitui o motor da concorrência capitalista e o processo para a geração das inovações envolve interações sociais e aprendizado coletivo, estando sempre associado ao contexto cultural e institucional onde é desenvolvido.

Schmitz, (1995), *clusters* regionais e rede de inovação regional (European Communities, 2002)¹³.

A força econômica que pode ter uma aglomeração espacial de pequenas empresas de um mesmo setor produtivo primeiramente foi visualizada e analisada por Marshall (1985)¹⁴ na sua investigação sobre as causas do dinamismo de algumas pequenas empresas da Inglaterra, concentradas em distritos industriais. Juntas, beneficiando-se de externalidades positivas (porque externas às empresas mas internas ao setor) provenientes da simples aglutinação de empresas, essas pequenas empresas obteriam as vantagens necessárias para concorrer com as grandes empresas e, portanto, não deveriam ser eliminadas pelo fato de serem pequenas e por não contarem com as economias de escala.

Segundo Marshall, as vantagens econômicas (as externalidades positivas) que podem ser obtidas por empresas que pertencem a uma localidade onde predomina um setor produtivo específico dizem respeito ao fácil acesso a trabalhadores qualificados dada a concentração local de mão-de-obra especializada, e a fornecedores de matérias-primas e a serviços correlatos à atividade principal. Além disso, a existência de uma massa crítica concentrada geograficamente com capacitações específicas e semelhantes, além de gerar as economias externas (concentração de mão-de-obra especializada e atração de fornecedores), contribui para criar um ambiente propício a inovações. A proximidade física, as aptidões comuns e a mesma identidade cultural de empreendedores e trabalhadores facilitaria o intercâmbio e uma fluída circulação de conhecimento e idéias. O ambiente, resultado da união dessas três fontes de economias externas, pode ser ilustrado pelas seguintes palavras do autor: “os segredos da profissão deixam de ser segredos e, por assim dizer, ficam soltos no ar” (Marshall, 1985, p. 234).

As economias externas apontadas por Marshall são partes integrantes das aglomerações setoriais independentemente do comportamento dos agentes locais e, portanto, elas podem ser encontradas em qualquer tipo de concentração espacial de empresas de um mesmo ramo produtivo (Ramos, 2001). Esse é o motivo pelo qual, na

¹³ Neste estudo, nas referências a esses arranjos de pequenas empresas, será utilizado o termo “aglomerações setoriais de pequenas empresas” ou, quando utilizadas as citações, com o termo empregado pelos autores. O termo “*clusters*”, pelo fato de estar sendo utilizado de forma indiscriminada para definir qualquer tipo de concentração geográfica de empresas do mesmo setor, será preterido neste trabalho, na maioria das vezes, em favor de termos como “aglomerações setoriais de PEs” ou “arranjos produtivos locais de PEs”.

¹⁴ Versão original de 1840.

classificação de Langlois e Robertson (1995) sobre alguns tipos de arranjos de empresas, são denominadas “distritos marshallianos” as concentrações geográficas de pequenas empresas do mesmo setor, com alto grau de especialização por unidade produtiva, mas que não apresentam coordenação extramercado nas relações comerciais entre as empresas. Para esses autores podem ser denominadas de “distrito marshalliano” as aglomerações nas quais não se verifica acentuada “cooperação entre empresas” e quando as vantagens das empresas derivam somente das externalidades positivas.

O debate acerca da natureza do dinamismo das aglomerações de pequenas empresas (PEs) e suas implicações para o desenvolvimento local e para as PEs ganha novo vigor com o trabalho de Piore e Sabel (1984), na busca desses autores de mostrar as restrições do sistema de produção fordista e de indicar a superioridade do sistema de especialização flexível. As aglomerações setoriais de pequenas empresas (chamaram-nas de “distritos industriais” pois recorreram aos escritos de Marshall) representam uma das maneiras de as empresas se inserirem nesse sistema de produção, antigo mas que, na concepção dos autores, mostra-se superior.

A superioridade da especialização flexível, tal como apreendida a partir do desempenho dos distritos industriais do século XIX, devia-se a três aspectos. Em primeiro lugar, as empresas do distrito conseguiam levar ao mercado (local/regional/internacional) produtos altamente especializados de acordo com os diferentes gostos locais. Em segundo, porque adotavam tecnologias flexíveis capazes de se adaptarem a mudanças de produtos ou de materiais e, por último, porque criavam instituições promovedoras de um ambiente que conjugava cooperação e competição de forma a gerar, constantemente, inovações beneficiando todo o conjunto de empresas do arranjo. “Instituições tinham que criar um ambiente no qual habilidades e máquinas pudessem ser constantemente recombinaadas a fim de produzir mudanças rápidas nos produtos” (Piore e Sabel, 1984: 29-30)¹⁵.

A cooperação, mesmo mantendo a concorrência entre as empresas, como componente essencial para o sucesso econômico de empresas em aglomeração setorial, foi

¹⁵ A validade da proposição de Piore e Sabel de que a especialização flexível representaria um novo paradigma de organização da produção, alternativo ao fordismo, é discutida por Amin e Robins (1992 e 1994). As críticas desses autores referem-se ao entusiasmo exacerbado de Piore e Sabel sobre as virtudes da especialização flexível (sobretudo dos distritos industriais) enquanto que a existência de novas formas de organização industrial, com alguns atributos mais flexíveis que os do modelo fordista, não é contestada.

ressaltada por Piore e Sabel ao descrever como exemplo de sucesso da especialização flexível os distritos industriais da Itália¹⁶. A respeito da cooperação entre empresas, no *post-scriptum* de 1972, Steindl (1990)¹⁷ argumentava que as políticas voltadas à formação de projetos cooperativos entre as PEs representavam ações “razoáveis” porque poderiam atingir a “raiz do problema”, qual seja, as “deseconomias” da pequena escala das empresas.

A importância da cooperação entre empresas e da coordenação da divisão de trabalho entre as empresas também foi bastante evidenciada com os trabalhos de Hubert Schmitz. Esse autor sublinha que as vantagens marshallianas das aglomerações de empresas referem-se apenas a aquelas que ocorrem de forma não-intencional. Para esse autor, a principal característica de aglomerações bem sucedidas é a existência de relações colaborativas entre as empresas, conscientemente planejadas e construídas ao longo do tempo, mesmo que sejam estimuladas por fatores exógenos (Schmitz, 1997).

Além de desfrutarem dos benefícios da simples aglutinação, as empresas ainda podem estruturar ações em conjunto a fim de minimizar as deficiências inerentes e estruturais a uma empresa de pequeno porte que atua isoladamente. Identificando e valorizando as complementaridades existentes entre seus processos produtivos (note-se que uma das principais características é a intensa divisão de trabalho entre as empresas), o grupo de empresa pode compartilhar tecnologia, contratar em conjunto pesquisas de mercado, formar consórcio para exportação ou para compra de matéria-prima, desenvolver novos produtos, coordenar a divisão das atividades entre empresas mantendo a especialização produtiva entre as unidades, divulgar em conjunto os produtos da região, formar centros de *design*, entre outras ações conjuntas responsáveis por manter um ambiente competitivo (e que portanto exige constantes inovações) e cooperativo (amplificação dos benefícios a partir da união dos esforços). Schmitz ressalta que a simples aglomeração de empresas não é suficiente para a obtenção de ganhos econômicos. Para que

¹⁶ Os distritos industriais, representam apenas uma das formas de organização entre empresas, na qual podem ser geradas as condições que permitam conjugar cooperação e concorrência. O sistema japonês de produção a partir da organização de grandes conglomerados, o sistema “solar”(empresas-mãe e suas firmas satélites subcontratadas), e as empresas descentralizadas internamente também são manifestações da especialização flexível, pois são arranjos de empresas que adquirem flexibilidade a partir da coordenação das operações produtivas entre unidades especializadas. Souza (1995) analisa detalhadamente as características dessas novas formas de organização industrial, apontadas por Piore e Sabel (1984).

¹⁷ Versão original é de 1945.

as empresas adquiram competitividade real e sustentada é necessária a busca pela “eficiência coletiva”, conceituada pelo autor como “a vantagem competitiva derivada das economias externas locais e das ações em conjunto” (Schmitz, 1997, p. 09).

As análises de Schmitz destacam-se na literatura sobre *clusters*¹⁸ na medida em que definem com clareza os pré-requisitos para que as aglomerações setoriais representem uma forma de organização industrial virtuosa para o segmento das pequenas empresas. Para consolidar as vantagens competitivas das aglomerações é imprescindível a existência de relações cooperativas entre as empresas, o que as distinguiriam, definitivamente, de um simples aglomerado de empresas de um mesmo setor.

A proximidade geográfica não é suficiente pois, vale lembrar que, o que determina a capacidade competitiva das pequenas empresas em aglomerações setoriais é a possibilidade de reunir especialização (apropriada ao pequeno tamanho) e ganhos de escala (possíveis a partir das ações em conjunto) como maneira de minimizar as fragilidades estruturais ao pequeno porte. 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. Trata-se, portanto, da capacidade da aglomeração de transformar os recursos disponíveis em serviços produtivos, tal como Penrose (1962) refletiu para as firmas (uma unidade autônoma de planejamento administrativo, capaz de organizar e coordenar os seus recursos produtivos).

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. Os serviços produtivos, 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.

Os recursos produtivos das empresas pertencentes às aglomerações referem-se às externalidades positivas (presença de mão-de-obra e de fornecedores especializados no local e a facilidade de comunicação e troca de informações dada a proximidade física e

¹⁸ *Clusters*, cuja tradução é agrupamento, foi o termo utilizado por Porter (1999) e, bastante já difundido, é utilizado para definir qualquer concentração geográfica (com diferentes níveis, podendo existir até um *cluster* nacional) de empresas do mesmo setor.

cultural) enquanto que os serviços produtivos (capazes de dar singularidade às empresas da aglomeração) serão frutos do modo em que são coordenados os recursos (grau de sofisticação das ações coletivas). Assim, caso a mão-de-obra, os setores correlatos e a proximidade forem explorados de um modo a beneficiar o conjunto das empresas (o que só pode ser feito a partir do desenvolvimento de ações coletivas), criando condições para a geração contínua de inovações, então as empresas da aglomeração estarão transformando os seus recursos (vantagens da simples concentração setorial) em serviços produtivos (obtenção da eficiência coletiva).

A partir das considerações anteriores, pode-se definir, para os objetivos deste trabalho, uma aglomeração de pequenas empresas “virtuosa” como um conjunto de pequenas firmas, associadas formal ou informalmente, geograficamente próximas e que buscam deliberadamente a implantação de práticas de cooperação e de inovação a fim de intensificar a competitividade do conjunto nos mercados regional, nacional e internacional.

A definição de “meios inovativos” (*innovative milieu*) se aproxima bastante da anterior e contribui para delimitar características que necessariamente devem ser observadas para adjetivar as aglomerações de virtuosas. Segundo Camagni (1991, p. 01 apud Asheim, 1995, p. 15), conceitua-se um ‘*innovative milieu*’ como “uma rede complexa de, principalmente, relacionamentos sociais informais, em uma área geográfica delimitada, geralmente determinada por uma ‘imagem’ externa e uma ‘representação’ específica interna e uma noção comum de ‘pertencer’, que engendram uma capacidade inovativa local por meio de processos de aprendizado coletivos e sinérgicos”.

Nesses dois conceitos, a busca deliberada das empresas pela capacidade coletiva de inovação fica em evidência. Por esse motivo, pode-se inferir que a interdependência (resultante da formação de um grupo com objetivos comuns) é algo conscientemente construído pelas empresas e não é uma característica “natural” das aglomerações. A “virtuosidade” que advém do desenvolvimento de ações coletivas em busca da geração de inovação para o conjunto de empresas, portanto, não pode ser considerada uma característica inerente às aglomerações setoriais de empresas. Esse é o motivo pelo qual a facilidade de se identificar aglomerações setoriais de PEs nas diferentes regiões, nos mais diversos países, não é proporcional à de encontrar um conjunto de PEs inovadoras e que geram bons resultados econômicos à localidade.

A cooperação entre empresas, pré-requisito para obter a eficiência coletiva e o adjetivo de “virtuoso”, depende, fundamentalmente, do ambiente institucional local. O papel das instituições formais e informais e o das organizações locais na determinação do dinamismo das aglomerações é tema do próximo item.

1.4. Instituições e Organizações em Aglomerações Setoriais de PEs

1.4.1. O papel das instituições

A possibilidade de se realizarem ações cooperativas entre os agentes e o dinamismo das aglomerações estão, em grande parte, em função da existência de instituições e organizações. Assim como definidas por North (1990), as instituições constituem a regra do jogo ou, em outras palavras, “quaisquer formas de constrangimentos que moldam as interações humanas” (p. 03). As instituições podem ser formais, como as leis ou regras criadas ou, informais, como os códigos de comportamento implícitos nas relações pessoais.

As organizações, por sua vez, são definidas como atores dotados de intencionalidade e que são influenciados e moldados pelas restrições e pelos incentivos engendrados pelo ambiente institucional existente, sendo exemplos os partidos políticos, as empresas, os departamentos de governos, as escolas, as universidades, etc.

As instituições, além de explicarem a existência e a evolução das organizações, também são modificadas no tempo a partir das respostas (*feedbacks*) das organizações, pois tendem a se alterar quando as organizações “percebem” que um contexto mais favorável pode aparecer a partir de um quadro institucional alternativo. As organizações aproveitam as oportunidades criadas pelas instituições e, a partir dessas oportunidades, podem estimular as mudanças institucionais em direção a um ambiente mais eficiente. Vale lembrar, no entanto, que essa interação organizações/instituições também pode provocar *lock-in* e *path dependence*¹⁹ nas regras do jogo, o que significa que a evolução das instituições pode ser caracterizada por demasiada lentidão e inércia (mudanças incrementais) e pela dependência a apenas uma trajetória (que pode não ser a mais

¹⁹ Termos que significam que há, a partir das escolhas dos agentes, uma dependência a uma trajetória definida, predefinindo também, o conjunto de opções do futuro.

eficiente) definida a partir das limitações e restrições do espaço e pelo movimento já realizado pelas organizações no passado.

As instituições (e as organizações) desempenham um papel fundamental no desenvolvimento das relações sócio-econômicas ao serem responsáveis pela diminuição da incerteza no ambiente. Pelas características da sua evolução e interação, organizações e instituições conseguem amarrar no presente resultados futuros e, portanto, provêem um ambiente que pode facilitar uma maior previsibilidade dos comportamentos dos agentes e das relações entre eles. As políticas emanadas dos diferentes níveis de governo são exemplos claros de instituições (formais) que delimitam as ações dos agentes, pois incentivam-nas ou restringem-nas e, ao mesmo tempo, fornecem um horizonte mais claro a partir do qual as decisões dos agentes podem ser elaboradas e executadas.

O espírito de cooperação e colaboração, como códigos de comportamento e conduta humana, pode ser também definido como instituição, do tipo informal. Segundo North (1990), diferentemente das restrições formais à conduta humana (leis, normas), as informais (como as culturais) são mais difíceis de serem modificadas por ação deliberada de alguns agentes. Por isso, mudanças no ambiente cultural das sociedades ocorrem de forma lenta, mas, por outro lado, são capazes de explicar a diversidade entre os países e os motivos pelos quais a convergência entre os indicadores sociais e econômicos entre os países não ocorre tão automaticamente.

A disposição dos indivíduos para cooperar, como um aspecto constituinte do ambiente institucional, pela sua importância tanto para compreender a evolução das diferentes sociedades como para avaliar as possibilidades das empresas obterem a eficiência coletiva, é objeto de discussão do próximo item.

1.4.2. Sobre a disposição à cooperação

A formação de alianças e ações cooperativas entre concorrentes não decorre de um comportamento automático e natural dos tomadores de decisão nas empresas, sobretudo em contextos instáveis (Souza, Gorayeb e Miglino, 2001). Como destacado por Knorringa e Meyer-Stamer (1999), a não cooperação pode ser uma atitude racional. Segundo esses autores, há quatro motivos para a preferência das empresas ao isolacionismo. O primeiro diz respeito ao receio dos empresários de trocar informações confidenciais e estratégicas

com seus pares que fabricam o mesmo produto, o que daria margem a atitudes oportunistas por parte de seus rivais.

O segundo motivo refere-se à instabilidade macroeconômica, característica de alguns ambientes que são estruturalmente instáveis ou de algumas conjunturas econômicas específicas. Nessas situações, as “regras do jogo” tendem a mudar constantemente, diminuindo a previsibilidade sobre o rumo do setor e sobre as decisões dos agentes quanto ao nível de produção, novos investimentos, etc. O terceiro motivo diz respeito ao necessário tempo que o desenvolvimento e a consolidação de ações e associações coletivas requerem. Por fim, fatores associados à cultura e à história das localidades que jogam contra o espírito de associação e de confiança podem determinar também o fracasso de tentativas de construção de um ambiente favorável a ações coletivas.

Deve-se agregar ainda aos quatro motivos apontados por esses autores a falta de visibilidade de ganhos econômicos ao confrontar os custos de empreender ações em conjunto com os benefícios derivados dessas atitudes. Desenvolver programas coletivos envolve o custo de oportunidade do tempo gasto para reuniões, fechamento de contratos de parcerias, mobilização das empresas, entre outros, mas, além disso, também pressupõe a disponibilidade de recursos financeiros, cuja reposição espera-se que seja feita com os benefícios oriundos dos programas em conjunto. Por vezes, não é fácil visualizar claramente os ganhos que podem ser obtidos a partir das ações coletivas, mesmo porque muitos deles só aparecerão no médio e longo prazo²⁰. Por esse motivo, a intervenção do poder público, ao financiar as ações iniciais de empresários que se proponham a desenvolver projetos em grupo, tem sido bastante eficaz. Após o recebimento dos frutos derivados da cooperação a inércia tende a se romper, os ganhos econômicos tornam-se concretos e as relações entre as firmas tendem a continuar se desenvolvendo, até mesmo sem o apoio direto governamental²¹. Mas de outro modo, na ausência de condições propícias para explorar as complementaridades e de contratos de confiança entre os agentes, a concorrência acirrada e o oportunismo nas inter-relações tendem a prevalecer e a

²⁰ Como foi observado por Souza e Botelho (2000), “Mesmo depois de convencidos das vantagens de atuação conjunta, esta só será consolidada diante das primeiras evidências inquestionáveis de que esse esforço será traduzido em resultados bastante perceptíveis no desempenho econômico e financeiro de cada empresa individual” (p. 5).

²¹ Pode-se recorrer, como um exemplo, à política da Dinamarca de formação de redes de empresas (detalhada na capítulo 3).

tornar os agentes míopes às possíveis vantagens das ações coletivas (Souza, Gorayeb e Miglino, 2001).

Segundo North (1990), a desconfiança dos agentes com relação a atitudes cooperativas deve-se à complexidade dos problemas que aparecem no desenvolvimento das interações humanas e à sua incapacidade de resolver rapidamente um conjunto de tais problemas, tal como aparecem nas relações humanas que dependem da mútua confiança. As incertezas que emergem no processo de interação humana derivam da falta de informação que uma parte possui sobre a outra, ou pelas limitações humanas individuais para processar, organizar e utilizar a informação para a resolução do problema da cooperação. Com o tempo, regras (instituição formal) de procedimentos tendem a ser formuladas e o comportamento natural das pessoas (instituição informal) tende a evoluir em direção a contextos com menos obstáculos ao desenvolvimento de relações/interações humanas.

De acordo com Richardson (1972), ações cooperativas entre empresas, como um tipo de coordenação para o intercâmbio de capacitações, tendem a ocorrer com mais frequência quando as empresas possuem competências complementares. Seguindo a teoria do crescimento da firma desenvolvida por Penrose, o autor argumenta que as empresas se especializam em atividades que requerem capacitações similares. No entanto, as empresas são demandantes de atividades complementares, que exigem capacitações diversas às requeridas para desenvolver suas operações nucleares. Nessas situações, a forma mais comum para obter a capacitação complementar é por meio de acordos cooperativos. São funcionais acordos com empresas para as quais as atividades objeto do acordo também são complementares à sua atividade principal ou com empresas, cuja atividade principal complementa a da parceira. No primeiro caso, as empresas do acordo cooperativo podem até operar na mesma área e se beneficiarão ao adquirirem juntas a capacitação de uma terceira empresa ou instituição. No segundo caso, a relação geralmente é de uma subcontratação caracterizada por mútua dependência (geralmente quando a atividade é muito especializada ou “customizada”).

Como sintetizado pelo autor sobre a tendência ao estabelecimento de redes de cooperação: “elas existem pela necessidade de coordenar bem de perto atividades complementares mas não similares. Essa coordenação não pode ser deixada nas mãos das

próprias firmas porque as atividades não são similares; e também não é possível deixar para forças de mercado porque não depende do equilíbrio entre uma oferta agregada e uma demanda agregada do produto, mas depende da articulação, qualitativa e quantitativa, de planos individuais das empresas” (p. 892).

A forma de cooperação mais recorrente em aglomerações setoriais é a estabelecida, verticalmente, entre empresas com produtos diferentes. À identidade das aglomerações setoriais de PEs sempre está associado um setor produtivo: cerâmica, calçados, têxtil, jóias, etc. No entanto, outras atividades econômicas e outros setores da indústria, relacionados às atividades do setor principal, a jusante e a montante, também estão presentes. As complementaridades não aparecem apenas entre as empresas do mesmo setor industrial mas também entre os elos de toda a cadeia produtiva do local. A interação produtor-usuário entre as diferentes etapas produtivas é tão determinante para o sucesso do processo inovativo das empresas como a cooperação horizontal entre empresas do mesmo ramo. Daí a importância da presença de empresas fabricantes de máquinas²², equipamentos e insumos intermediários e das empresas prestadoras de serviços especializados como *design*, pesquisa de mercado, distribuição, *marketing*, etc., fornecedoras para o setor “núcleo” dos distritos.

Mais do que a presença dos setores complementares, Sengenberger e Pyke (1999) sublinham que, a coordenação do conjunto de atividades especializadas (porém integradas) das aglomerações é de suma importância. De acordo com eles, “se for bem coordenado esse processo vertical de produção pode combinar vários benefícios da especialização às vantagens proporcionadas pela gestão de um empreendimento plenamente desenvolvido em que todas as funções essenciais dos negócios estão integradas (...)” (p. 121).

Asheim (1995) aponta, no entanto, que para a produção de novas tecnologias (e não somente inovações incrementais) é crucial que haja na aglomeração, atitudes cooperativas na dimensão horizontal. A concorrência entre capitais do mesmo segmento daria lugar à cooperação para que essa última pudesse gerar a competitividade necessária para a competição com capitais do mesmo segmento fora da aglomeração. Além disso, a busca

²² Principalmente a presença local do setor produtor de máquinas, por ser fonte de inovações mais radicais na maioria dos setores “maduros”, é fundamental para que o distrito não fique dependente de tecnologias externas e possa ser pioneiro na adoção de inovações tecnológicas.

coletiva pela criação e difusão de novas tecnologias seria responsável pela transformação das aglomerações setoriais em “regiões que aprendem”²³, cujas características dinâmicas permitiriam desviar as empresas de trajetórias tecnológicas defasadas ou ineficientes (superariam as restrições de uma situação de *lock-in* e *path dependence* prejudicial ao desenvolvimento da aglomeração).

A questão da importância da “cooperação/coordenação” também é discutida pelos autores que se utilizam do conceito de governança. Define-se governança como o estabelecimento de práticas democráticas locais, por meio da intervenção e participação de diferentes categorias de atores – Estado, em seus diferentes níveis, empresas privadas locais, cidadãos e trabalhadores, organizações não governamentais, etc. – nos processos de decisão local (Cassiolato *et alli*, 2000). Os estudos que utilizam esse conceito buscam analisar quais organizações exercem o papel de coordenação e liderança dos demais agentes da localidade e de que forma a coordenação é conduzida para a construção de ações comuns para a geração de benefícios ao conjunto dos atores envolvidos e para o território como um todo. Em outras palavras, o estudo da governança diz respeito ao estudo das formas de organização/interação das empresas e instituições locais constituídas conscientemente para transformar simples aglomerações de empresas em aglomerações virtuosas, capazes de alcançar a eficiência coletiva.

A análise das organizações locais, como agentes dotados de intencionalidade e moldados pelas instituições, é o foco do próximo item.

1.4.3. O papel das organizações locais

Porter (1999), entre outros, destaca o papel das organizações locais para o sucesso das aglomerações. Essas organizações fazem até mesmo parte do seu conceito sobre ‘aglomerados’: “aglomerados são concentrações geográficas de empresas inter-relacionadas, de fornecedores especializados, de prestadores de serviços, de empresas em setores correlatos e de outras instituições específicas (universidades, órgãos de

²³ *Learning regions*, como termo original.

normatização e associações comerciais) que competem mas também cooperam entre si” (p. 210)²⁴.

Entre as organizações locais, especial ênfase é atribuída pelo autor às associações empresariais locais, que representam as atividades da aglomeração, e aos órgãos coletivos (que desempenham atividades para o conjunto das empresas). Ambas cumprem a função de “institucionalizar os elos do aglomerado” (p. 274), o que significa tornar oficial a existência da aglomeração, facilitando o aproveitamento das oportunidades derivadas dela, já que foram explicitadas e divulgadas. A complexidade e a profundidade das inter-relações entre empresas e instituições e das relações que se formam dentro da cadeia produtiva dependem, em parte, da natureza e da estrutura dos setores industriais, mas conclui que “os aglomerados mais desenvolvidos apresentam bases de fornecedores mais profundas e especializadas, um aparato mais amplo de setores correlatos e instituições de apoio mais abrangentes” (p. 216).

De fato, as organizações locais de apoio, que possuem estreita ligação com a base empresarial e que, por esse motivo, são capazes de compreender os principais problemas e necessidades das empresas da aglomeração, são peças fundamentais tanto para estimular a cooperação entre empresas como também para encontrar formas de manter a competitividade das empresas e da própria aglomeração. Centros de treinamento de mão-de-obra, universidades, centros de pesquisas, e outras instituições de serviços especializados e relacionados às atividades da aglomeração aumentam a disponibilidade de bens públicos às empresas, fazendo acumular vantagens competitivas frente a empresas que atuam isoladamente ou a outras localidades.

A integração do conjunto de empresas com as organizações locais é capaz de gerar a “atmosfera industrial” à qual se referiu Marshall (1985) ou como se referiram Souza e Botelho (2000) ao “saber coletivo” que, significam, ambos, o aprendizado, as competências pessoais, a história das empresas e da localidade; elementos comuns, únicos e singulares à localidade e definidores de uma massa crítica específica que evolui e se avoluma com as

²⁴ Podem ser encontradas outras definições em Porter (1999) de aglomerados: “O aglomerado é uma forma de rede que se desenvolve dentro de uma localidade geográfica, na qual a proximidade das empresas e instituições assegura certas formas de afinidades e aumenta a frequência e o impacto das interações” (p. 240). Ou ainda: “Um aglomerado é um agrupamento geograficamente concentrado empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares”(p. 211)

interações entre os agentes (empresas e instituições) ao longo do tempo e que permite a transformação das competências locais em patrimônio comum da localidade.

Além disso, a existência de interações sólidas entre empresas, instituições de apoio ao ensino e à pesquisa, universidades e instituições de regulação é, em tese, uma condição necessária para o processo inovativo (Souza, Gorayeb e Miglino, 2001). As relações/interações sociais facilitam o fluxo e a troca de informações, fatores essenciais para a geração de inovações, dado o caráter coletivo do processo inovativo. Assim, a partir da vantagem propiciada pela proximidade física, as empresas e as organizações, ao interagirem em busca de soluções para problemas comuns, podem dar início a um processo virtuoso de criação e difusão de inovações.

De acordo com o relatório da *European Communities* (2002), quando se desenvolve esse processo virtuoso de interação entre empresas e entre empresas e instituições locais geradoras e difusoras de inovações, uma simples aglomeração setorial de empresas (o que o relatório denomina de *clusters* regionais) passa a ser definida como um “sistema regional de inovação”²⁵. Implicações sobre modos distintos para definir as aglomerações apareceriam na formulação e implementação de políticas e serviriam como um instrumento metodológico para a descrição de casos.

Asheim (1995) destaca a importância de organizações locais (autoridades públicas, centro de serviços, etc.) que sejam capazes de promover a cooperação entre empresas para o desenvolvimento e a difusão de novas tecnologias, especialmente em aglomerações de PEs onde se observam interações entre empresas apenas verticalmente (subcontratação, por exemplo), permanecendo acirrada concorrência entre empresas do mesmo segmento.

Da exposição anterior, fica claro que a cooperação entre as empresas e a presença de instituições locais são fundamentais para a criação de um ambiente capaz de gerar efeitos positivos para o conjunto de empresas e para a localidade. No entanto, outros elementos de caráter mais geral e que talvez sejam menos visíveis, mas que também são partes integrantes do ambiente institucional, são igualmente importantes.

²⁵ Um terceiro conceito, intermediário, também é definido no relatório citado. Uma “rede de inovação regional” seria uma aglomeração setorial de empresas caracterizada pela cooperação entre as firmas participantes da aglomeração, estimuladas pela confiança, normas e convenções, produzindo como resultado, atividades inovativas. Esse conceito assemelha-se ao de “aglomeração setorial de empresas virtuosa” definida nesta dissertação.

Como apontam Sengenberger e Pyke (1999), é crucial para o sucesso das aglomerações a existência de algumas condições como “facilidades para abrir novas empresas (acesso ao capital, a instalações, etc.; e um marco jurídico vantajoso); proteção contra a dominação de GEs e a dependência em relação a elas (propiciando capacidade de *design* independente e facilidade de acesso a mercados finais); pessoas com o conhecimento, a capacidade e a confiança necessários para abrir novas firmas; acesso às redes, idéias e serviços mencionados acima (p. 105)”. As aglomerações que conseguem atingir o adjetivo “virtuosas” não são obras do acaso (e muito menos do mercado).

Uma série de ações, políticas e intervenções de vários agentes (públicos e privados), em vários níveis, é necessária para alcançar uma forma mais ideal de aglomeração, isto é, que permita alcançar mais que as naturais vantagens de aglomeração, que forneça condições concretas para a sobrevivência competitiva do pequeno capital. Desafio maior ainda, como sugerem esses autores, seria o de poder encontrar formas de organização industrial capazes de conjugar o alcance de resultados econômicos aos sociais (altos salários e boas condições de trabalho, distribuição de renda, grande oferta de empregos entre outros). Se metas sociais, paralelamente, não puderem ser alcançadas, serão perfeitamente justificados questionamentos sobre qualquer “virtuosismo” das aglomerações.

No próximo item, argumentar-se-á que, além da importância para o segmento das PEs, ao representarem uma forma potencialmente competitiva de inserção dessas empresas, as aglomerações setoriais de pequenas empresas, também podem ser valiosas para as localidades nas quais se situam.

1.5. Importância das Aglomerações para as Localidades

Entre os benefícios econômicos para as localidades onde se situam as aglomerações setoriais de PEs, o mais evidente é o que se refere aos potenciais ganhos econômicos e sociais que podem advir da melhora da posição competitiva das empresas que se localizam no território. Naturalmente, se as empresas forem capazes de alcançar eficiência coletiva poderão obter resultados positivos na concorrência com outras PEs ou com as grandes empresas da região ou de outros países, resultados esses que, se para as empresas podem

ser traduzidos por “mais produção, mais lucro, mais investimentos”, para a localidade significam aumento de receita fiscal e ampliação do emprego e da renda local.

No entanto, além das implicações positivas diretas e quase automáticas provenientes do bom desempenho econômico das empresas, acredita-se também que, como um instrumento de desenvolvimento local para as autoridades públicas, a presença de uma aglomeração setorial lhes forneceria algumas “manobras”, inexistentes se a dinâmica da localidade fosse, predominantemente, ditada pela atuação das grandes empresas.

Diferentemente das empresas de grande porte, cujas estratégias “globais” são pouco permeáveis às orientações do poder público local, as pequenas empresas possuem mais aderência ao tecido produtivo local. Em função da ausência de filiais em outros lugares e da presença de fortes laços com a comunidade local, onde residem os amigos e os parentes do empresário, as pequenas empresas dependem mais do ambiente local em que operam do que as grandes empresas. Apesar das instalações das pequenas plantas serem menores que as das grandes firmas, há um custo de saída também significativo, o que torna as PEs mais interessadas e dependentes do rumo que seguirá a localidade na qual estão instaladas.

Outra justificativa para fazer da promoção às pequenas empresas em aglomerações um instrumento para o desenvolvimento local, refere-se ao uso da mão-de-obra por parte das pequenas empresas *vis-à-vis* as grandes empresas. Não obstante a reconhecida precariedade e informalidade que caracterizam as relações de trabalho em algumas pequenas empresas (apesar de não haver razões para apresentar essas características), há que se admitir também o menor comprometimento das grandes empresas na contratação de mão-de-obra local. Ao contrário das pequenas firmas, as grandes empresas possuem recursos suficientes para financiar a vinda de trabalhadores de outros locais do país ou de outros países. Ressalte-se também que, tendo-se em vista as maiores exigências em termos de qualificação para trabalhar em grandes empresas, em regiões mais pobres e com níveis baixos de escolaridade de sua população, a formação de uma aglomeração de grandes empresas teria pouca funcionalidade no que se refere à absorção da mão-de-obra local e, conseqüentemente, no que tange ao objetivo de melhorar as condições de vida das pessoas da localidade. As pequenas empresas, ao contrário, dependem da oferta da mão-de-obra local e devem responder positivamente, em termos de aproveitamento, a propostas de ações que visem a qualificação ou re-qualificação dos trabalhadores.

Quanto às diferenças entre GEs e PEs na forma de atuação nas localidades espanholas, Costa (2001) aponta que o comércio entre empresas do mesmo grupo (nacionais e estrangeiras) é intenso e comum nas grandes empresas, reduzindo o valor das compras em âmbito local. As pequenas empresas, ao contrário, se abastecem de produtos e serviços da própria localidade, contribuindo para a “diversificação da estrutura produtiva e o aparecimento de novas atividades de elevado valor agregado, especialmente no âmbito dos serviços à produção” (p. 119). Desse modo, a presença de pequenas empresas geraria maiores efeitos dinamizadores às localidades do que as grandes empresas. Altenburg e Meyer-Stamer (1999, p. 70) também salientam que, em aglomerações formadas por empresas transnacionais, geram-se poucos desdobramentos tecnológicos e, portanto, não estimulam a criação de novas firmas “empreendedoras” relacionadas ao setor e às atividades da aglomeração. Os conhecimentos relacionados à produção (o “saber-fazer”) ficam restritos às grandes empresas, dificultando a criação de um ambiente “comum” entre empresas e território.

O potencial de criação de novos “empreendimentos” está relacionado com as oportunidades que podem ser geradas a partir da visualização de novos negócios que possam complementar as atividades do *cluster* e da constante chegada de jovens no mercado de trabalho que buscam dar continuidade às atividades da família, aproveitando-se de competências já adquiridas. Quanto maior o número de desdobramentos tecnológicos gerados pelas atividades das empresas da localidade e quanto maior o número de transações comerciais realizadas no âmbito da economia local, maior será o potencial para a criação de novos empreendimentos.

Além de elevar o número de ocupações da localidade, o crescimento do número de empresas nas atividades da aglomeração contribui para o adensamento da estrutura produtiva do município ou da região, aumenta as externalidades provenientes da aglomeração setorial e, sendo fruto de maior divisão de tarefas, pode contribuir para maior especialização produtiva das firmas (maior eficiência na produção) e melhor aproveitamento das complementaridades. Segundo Costa (2001), “a densidade do tecido sócio-produtivo, assim como o próprio desenvolvimento do mercado local, determina a eficácia dos sistemas produtivos descentralizados (p. 114)”. Ou seja, o aumento da divisão (coordenada) de tarefas entre as empresas (a partir do aumento do número de

estabelecimentos especializados atuando no setor ou em atividades correlatas) ao mesmo tempo em que incrementa a eficiência do conjunto de empresas também gera maiores oportunidades de renda e emprego para os municípios.

As aglomerações setoriais de PEs, sobretudo quando é acentuada a especialização das atividades na localidade, também permitem a construção e o desenvolvimento de uma vocação técnica comum aos habitantes da localidade, podendo engendrar uma identidade local peculiar, fonte de vantagens competitivas.

A utilização das pequenas empresas como instrumento de desenvolvimento local também tem como justificativa o poder que exerce uma aglomeração de pequenas empresas na atração de novas empresas (grandes ou outras médias e pequenas), gerando maior coesão à estrutura produtiva local. Se a dinâmica é desse modo construída, isto é, partindo da presença de “fortes” pequenas empresas, a localidade se torna menos dependente dos movimentos de uma grande empresa, visto que a presença dessa última não seria explicada por vantagens artificiais do local como o são os incentivos fiscais, mas porque o espaço oferece vantagens competitivas, dificilmente “copiáveis” por outras localidades. Em alguns casos, a entrada de outras empresas pode ser proveitosa para o conjunto das PEs em aglomerações (quando complementar as atividades²⁶). Em outros, quando a empresa entrante não possui interesse no território e apenas visar a extração dos benefícios das externalidades positivas (concentração de mão-de-obra, por exemplo), o grande desafio para o conjunto das empresas das aglomerações é criar barreiras à entrada.

Analisando as possíveis formas de política econômica local, Barquero (1993) conclui que as opções para os gestores locais não são muito amplas e estão condicionadas aos recursos locais (capacidade empresarial e organizativa) e às decisões de estratégias competitivas das firmas relativas à natureza da absorção de novas tecnologias (geração local ou absorção externa). Entre as opções de instrumentos para a promoção de desenvolvimento local foram destacados:

²⁶ Segundo Cassiolato *et alli* (2000), tem sido bastante comum nos países desenvolvidos, como instrumento de desenvolvimento local, a atração de empresas ou o estímulo à criação de novas empresas ou “*joint ventures*” que complementem a estrutura produtiva local e quem aumentem o valor adicional local nos produtos das aglomerações.

- os sistemas locais de pequenas empresas, citando como exemplos a Terceira Itália e a região de Valência, na Espanha, tendo como característica a absorção gradual de tecnologia a partir de recursos locais;
- os pólos de crescimento tradicionais, utilizados pela França e Espanha como estratégia de desenvolvimento regional nos anos 60 e caracterizados pela absorção gradual de tecnologia, mas a partir de recursos externos;
- os novos pólos tecnológicos, tendo como exemplo o *Silicon Glen* na Escócia, cuja dinâmica é marcada pela geração de tecnologia de ponta, embora seja a partir da utilização de recursos externos;
- os modelos de alta tecnologia, tendo como exemplos os Vale do Silício, o Parque Tecnológico de Cambridge e a *Ille de France*; cujas marcas são o desenvolvimento de alta tecnologia a partir de recursos locais.

Segundo o autor, as localidades, dadas as suas particularidades e a sua vinculação com o sistema econômico internacional, podem optar por estratégias distintas de desenvolvimento local. O ideal, no entanto, é que a estratégia escolhida não obrigue as atividades produtivas a darem grandes saltos tecnológicos, principalmente se a tecnologia tiver que ser obtida externamente ou se ainda não houver uma infra-estrutura local de apoio ao desenvolvimento tecnológico (centros de P&D, universidades) que gere rapidamente novos conhecimentos. Além disso, a estratégia de desenvolvimento local deve dar flexibilidade ao território e à mão-de-obra. De acordo com o autor, as opções que se adaptam a tais recomendações dizem respeito às estratégias baseadas nas pequenas empresas e nas que contam com a presença de grandes empresas estrangeiras que já detêm a tecnologia. A difusão de inovações tecnológicas poderia ser feita nas duas opções de maneira gradual. A desvantagem de se basear na presença de grandes empresas estrangeiras é que os interesses das GEs podem ser distintos das autoridades públicas locais, no que se refere à difusão de novos conhecimentos e ao objetivo de transformar o local em pólos de excelência em algum setor.

Não obstante as considerações anteriores, a concentração de atividades de um mesmo setor em uma região também pode gerar efeitos perversos. Como lembrou Sforzi (1992), “há que ser ciente que qualquer crise econômica de um setor industrial no qual os DIs dominem não seria uma crise setorial, senão uma crise territorial com toda uma série de

aspectos sociais, institucionais e econômicos” (p. 144). Essa importante observação conduz a duas reflexões.

A primeira diz respeito às políticas públicas. Se é verdade que as autoridades governamentais, principalmente aquelas responsáveis pelo desenvolvimento industrial de um país, não devem ignorar as potencialidades de uma aglomeração de pequenas empresas tanto para o desenvolvimento das regiões/país como para o setor de atividade da aglomeração, também é verdade que qualquer decisão de política econômica deve levar em consideração esses territórios especializados. Embora as competências de uma localidade tenham raízes históricas e sejam de natureza cumulativa, forças externas devastadoras, que impeçam a viabilidade econômica das operações produtivas, podem, em última instância desorganizar por completo a estrutura em torno da qual gravitam a cultura, a identidade, os conhecimentos, as experiências, a principal fonte de renda de uma região/localidade, tornando a perda das competências locais, até mesmo, um processo irreversível.

A segunda reflexão refere-se às mudanças bruscas que ocorrem no setor, cuja causa reside na evolução (tecnológica, ambiental, por exemplo) do próprio setor. Para que alterações desse tipo não ensejem graves conseqüências, as empresas da localidade devem, em primeiro lugar, estar recorrentemente atentas às tendências do setor e, em segundo, adotar estratégias de diversificação, sem se afastar da base de especialização original, mas de forma ampla o suficiente para obter flexibilidade em momentos de mudança do ambiente.

Segundo Garofoli (1994), se os “sistemas de PEs” (como ele denomina as aglomerações) forem capazes de agregar setores correlatos às atividades principais do *cluster* (como o setor produtor de máquinas e/ou de matérias-primas) além de conduzir a região para um desenvolvimento auto-sustentável/endógeno²⁷ pode reduzir os riscos da ‘monocultura’, “não tanto através da diversificação da produção (...) suscetível de partilhar os riscos de uma crise entre esses setores, mas antes graças a um reforço da capacidade do sistema para responder às exigências derivadas da concorrência externa efetuando as

²⁷ O autor adverte que esses termos não significam que o sistema é fechado para as transações com o exterior. Ao contrário, sua dinâmica possui como referência os níveis de competitividade requeridos externamente. Um processo endógeno de desenvolvimento fornece uma autonomia maior para a condução do sistema, principalmente quando se possuem os setores que representam fontes de tecnologia e inovação para as atividades da aglomeração.

reestruturações oportunas e desenvolvendo alternativas à medida que aquelas exigências vão surgindo. Isto evita que o sistema se veja forçado a resolver os problemas da concorrência externa (...) recorrendo simplesmente a políticas de redução dos salários e do emprego” (p. 36).

Para que as empresas de aglomerações setoriais não sejam ameaçadas repentinamente pela concorrência de outras empresas com produtos tecnologicamente superiores – cujo desenvolvimento ocorreu pela geração de inovações radicais –, e para que a própria natureza das relações entre empresas, marcada pela interdependência, não impeça o desenvolvimento e a adoção de tecnologias revolucionárias em aglomerações setoriais, Asheim (1995), como já analisado, destaca a importância de atividades de pesquisa básica em conjunto, desenvolvidas por empresas do mesmo segmento e que tenham como objetivo conquistar mercados fora da aglomeração. A busca contínua por novas tecnologias, a despeito de possivelmente trazer mudanças bruscas no modo de organização do conjunto de empresas da aglomeração, constitui uma ação necessária para evitar que as vantagens locacionais se circunscrevam às externalidades positivas e para que uma localidade não quede vulnerável a mudanças tecnológicas radicais do setor, com efeitos sociais negativos para o local, muitas vezes de natureza irreversível.

Portanto, as aglomerações de pequenas empresas são portadoras de um potencial econômico para os municípios ou regiões onde se localizam mas também representam para as autoridades públicas um objeto constante de observação e de políticas, uma vez que movimentos no setor de atividade que caracteriza a aglomeração, de caráter econômico ou social, implicam efeitos diretos à localidade. Ademais, para que o dinamismo econômico das empresas da aglomeração gere desdobramentos socialmente favoráveis ao local é necessário averiguar também os avanços que podem ser obtidos no que se refere à qualidade dos empregos gerados e nas condições sócio-econômicas das famílias envolvidas nas atividades do setor da aglomeração.

A literatura que se dedica ao estudo das aglomerações setoriais de PEs na Itália, designadas, em geral, por “distritos industriais”, indica que nesse país puderam ser constatados resultados tanto econômicos como sociais bastante positivos. As pequenas empresas que se situam nordeste italiano, região onde os distritos industriais predominam, se destacaram no período de crise e permanecem em evidência, sobretudo em função de sua

elevada participação no produto industrial e nas exportações do país. Os avanços sociais, medidos pela quantidade e pela qualidade das ocupações geradas nos distritos, são tão significativos a ponto de ser comum a designação de “modelo ideal” dessas aglomerações setoriais de PEs. A constatação da existência de “aglomerações virtuosas” na Itália e em especial sua notoriedade e difusão na academia, junto aos formuladores de política e mesmo em associações de classe, recomenda uma análise mais aprofundada desses arranjos, com o objetivo de avaliar as suas peculiaridades que os permitem assegurar sua competitividade, dinamizar as localidades nas quais se situam e constituir um meio adequado para a sobrevivência competitiva das PEs. Esse é o tema do próximo capítulo.

2. UM CASO ESPECIAL DE AGLOMERAÇÃO SETORIAL DE PEQUENAS EMPRESAS: OS DISTRITOS INDUSTRIAIS ITALIANOS

Os distritos industriais (DIs) italianos vêm sendo fonte de inspiração e base de estudos sobre as aglomerações setoriais de pequenas empresas do setor industrial. Esses arranjos produtivos ganharam realce e visibilidade nos meios acadêmicos e nos órgãos de fomento industrial e de desenvolvimento regional por constituírem, além de uma forma de organização produtiva que torna viável a sobrevivência prolongada das pequenas empresas (PEs), também um modo de organização industrial que, em termos capitalistas, conseguiu conjugar melhorias nos indicadores econômicos das empresas e benefícios sociais para os trabalhadores, para os pequenos empresários das firmas participantes do DI e também para a região como um todo. Desse modo, identificou-se nos DIs italianos uma característica “virtuosa”, valorizada principalmente em momentos de crise de acumulação do capital, qual seja, a união de obtenção de lucratividade e divisão relativamente equilibrada e harmoniosa dos resultados econômicos.

Não há informações que permitam avaliar o verdadeiro grau de igualdade econômica e social que é gerado nesse arranjo produtivo. O modelo de organização produtiva e social desenvolvido nas regiões italianas onde se localizam os DIs tem sido, desde o início da década de 70, uma referência-chave para países e regiões que visam desenvolver e estimular alguns setores, regiões ou algumas empresas que se assemelham ou têm potencial para se assemelhar aos DIs italianos.

No período atual, a partir da ação, em vários países, de programas de estímulo à formação e desenvolvimento de aglomerações setoriais de pequenas empresas, podem ser encontrados novos exemplos de casos bem-sucedidos. No entanto, os DIs italianos continuam sendo base de comparação por representarem, ainda, o caso mais completo e o “ideal” de aglomerações setoriais “virtuosas” de pequenas empresas²⁸. Portanto, um espaço neste trabalho será dedicado para a melhor caracterização dos DIs italianos.

²⁸ Uma avaliação sobre a situação atual dos distritos italianos será realizada no item final deste capítulo.

2.1. Especialização Flexível e os Distritos Industriais

O termo “distrito industrial” é utilizado com mais frequência para designar as aglomerações setoriais de PEs da Itália, muito embora apareçam outras denominações, como “sistemas de pequenas empresas” (Garofoli, 1994). Em função dos casos italianos de aglomerações de PEs constituírem casos bastante específicos – dadas as suas características peculiares –, utiliza-se o termo “distrito industrial” geralmente em situações especiais, sobretudo quando há muitas semelhanças com as aglomerações italianas. Os autores brasileiros evitam utilizar “distrito industrial” para referirem-se a aglomerações, porque, no Brasil, sob essa designação, também são assim chamadas as áreas especialmente destinadas para a instalação de indústrias de diversos setores e diferentes portes pelas autoridades públicas locais, a partir dos projetos urbanísticos de cada município. Neste trabalho, será utilizado o termo “distritos industriais” com exclusividade para o caso italiano. Desse modo, essa expressão é mais ampla que a de aglomerações setoriais de pequenas empresas “virtuosas”, pois além de reportar-se a um conjunto de pequenas empresas concentradas geograficamente de atividades do mesmo setor ou de setores relacionados e que realizam ações em conjunto, também diz respeito a um conjunto de empresas/entidades que compartilham, além da mesma base geográfica e de alguns serviços comuns, traços sócio-culturais homogêneos, capazes de gerar distinção dos bens produzidos naquele território.

A expressão ‘distrito industrial’ está relacionada ao termo cunhado por Marshall (1985) ao se referir a uma concentração de pequenas empresas do setor têxtil de Lancashire, de produtores de cutelaria em Sheffield e de folha de flandres no sul de Gales²⁹ que se beneficiavam das externalidades positivas que um aglomerado de empresas de um mesmo setor engendrava no local de suas operações e instalações.

No entanto, os autores italianos, ao re-introduzirem esse termo e pensando especificamente nos exemplos das aglomerações industriais italianas, ampliaram o conceito. Além de estarem presentes os pré-requisitos de uma aglomeração virtuosa (cooperação entre as empresas e a existência de ações coletivas) os distritos industriais também constituem uma formação sócio-produtiva, na qual se fundem o ambiente

²⁹ Zeitlin (1992).

industrial e o patrimônio sócio-cultural da localidade³⁰. Na definição de Becattini (1994), “o distrito industrial é uma entidade sócio-territorial caracterizada pela presença ativa de uma comunidade de pessoas e de uma população de empresas num determinado espaço geográfico e histórico” (p. 20). Segundo Zeitlin (1992), na definição dos distritos industriais italianos, além das características apontadas por Marshall sobre o distritos ingleses, deveriam somar-se “a aglomeração ao redor de uma pequena cidade, um conjunto de valores compartilhados por toda a comunidade como o trabalho duro, a cooperação e a identidade coletiva; e uma estrutura social baseada no predomínio dos pequenos empresários e dos trabalhadores industriais” (p. 361).

Piore e Sabel (1984), ao tomarem como exemplo de especialização flexível os distritos italianos, ressaltam que sua existência e seu êxito econômico evidenciariam que, de fato, poderia ter havido uma mudança de paradigma industrial, para o modelo pós-fordista de produção. A tentativa desses autores era de generalização do termo, uma vez que as aglomerações flexíveis de PEs deveriam ser um caso geral. A esse respeito, Amin e Robins (1994) comentam que, para a nova ortodoxia (como denominaram os trabalhos de, entre outros, Piore e Sabel e de Scott e Storper), “todo e qualquer exemplo de vida econômica localizada, nova na sua forma ou em plena expansão, e que revele sinais de cooperação entre unidades especializadas, pode ser interpretado como um distrito industrial” (p. 91). A discordância desses autores não está relacionada ao fato de as aglomerações setoriais de PEs italianas terem apresentado um bom desempenho econômico, mas está associada à discussão sobre a emergência ou não de um novo regime de acumulação capitalista baseado na predominância dessas aglomerações geográficas de empresas de pequeno porte flexíveis e, de certa forma, superiores às grandes empresas voltadas para a produção em massa.

Em resposta a Amin e Robins, Sabel (1992) argumenta que os DIs não são a única forma de organização industrial das empresas e que a incerteza do ambiente poderia fazer surgir formas híbridas de estruturais organizacionais, cujos estudos seriam valiosos para a continuidade das pesquisas acerca da emergência de um novo padrão de organização industrial, a especialização flexível. Na sua réplica, Piore (1992b) também acredita que

³⁰ Ou como ilustrou Zeitlin (1992, p. 367), “(...) é difícil saber onde termina a comunidade local e de onde começa indústria”.

Amin e Robins tenham feito uma leitura errônea do seu trabalho visto que não pretendiam posicionar os distritos industriais em contraposição à produção em massa, mas apenas indagar se naqueles sistemas produtivos locais não poderiam ser encontrados atributos bastante distintos daqueles existentes na típica empresa fordista.

O debate entre esses autores é muito mais amplo, com mais questionamentos e mais argumentos (de um lado e de outro), mas a recapitulação dessa parte da discussão contribui para mostrar que a presença dos DIs italianos e das suas características virtuosas “incomodou” os estudiosos e os induziram a analisar mais detidamente esse caso especial de organização industrial. Nos próximos itens, busca-se descrever as características que os qualificam como instigante objeto de análise.

2.2. Caracterização dos Distritos Industriais Italianos

Os principais DIs italianos estão localizados no norte, no centro e no nordeste da Itália³¹. Essas regiões passaram a ser denominadas de “3ª Itália” como forma de distingui-las do Norte da Itália desenvolvido e marcado pela forte presença das grandes empresas, e do Sul do país com problemas mais graves em termos de desenvolvimento econômico e social. Fazem parte da 3ª Itália as regiões de Vêneto, Trentino, Friuli-Venezia, Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche e parte da Lombardia (Gurisatti, 1999). Becattini (1999) identifica 15 DIs em Marche, 14 em Vêneto, 11 no sul da Lombardia, 9 em Emilia-Romagna, 8 em Toscana, 2 em Piemonte, 1 em Friuli-Venezia-Giulia e 1 em Abruzos.

Vidal (2000), baseado em dados de ISTAT (*Istituto Nazionale di Statistica*) de 1998, enumera 200³² distritos industriais por toda a Itália, com 2,2 milhões de empregados ou 42,5% do emprego industrial total, e responsáveis por um terço das exportações italianas. As características geográficas e territoriais dos distritos identificados por Vidal (2000) são muito variáveis. Como um exemplo, enquanto o distrito produtor de móveis, em Friuli, cobre seis comunas, o distrito fabricante de mobiliários (Brianza) congrega 45 comunas, divididas entre duas províncias (Como e Milão). Note-se que a estrutura sócio-

³¹ Sengenberger e Pyke (1999).

³² Os critérios utilizados, apesar de não terem sido citados no artigo, devem ser bastante amplos e pouco rigorosos. Por exemplo, o autor considerou que há um distrito de empresas de embalagens em Bolonha. Como será analisado adiante, Capecchi (1992) não admite considerar essas empresas como integrantes de um distrito uma vez que não há integração empresas-território e simplesmente um grande número de empresas no mesmo setor em uma mesma região.

econômica na qual se insere um conjunto de pequenas empresas atuantes em um mesmo setor (os DIs) geralmente é parte de uma região geográfica e não especificamente de apenas um município. O lado positivo desse aspecto é que os frutos do bom desempenho dos setores do distrito se estendem para vários municípios. No entanto, essa característica também representa um constante desafio, visto que a manutenção desses resultados positivos requer o envolvimento de vários atores, como as autoridades públicas de âmbito municipal e regional. Além disso, as contradições que se explicitam ao longo do desenvolvimento do DI passam a ter uma maior complexidade, visto abranger uma área de conflitos e especificidades mais ampla.

As atividades manufatureiras predominantes nos distritos industriais dessas regiões da Itália são têxtil, metal-mecânica, confecções, artigos de couro, calçados, móveis, cerâmica, brinquedos e instrumentos musicais (Sforzi, 1992). Utilizando critérios mais abrangentes, Vidal (2000) lista também os setores produtores de alimentos, bijuterias, materiais de construção e cutelaria. Observe-se que são, na maioria, setores industriais considerados “maduros”, com tecnologia relativamente simples de difusão, o que os aproxima, conforme a tipologia de Pavitt (1984), de setores “receptores” de tecnologia dos fornecedores de máquinas. Essas características aguçam ainda mais o interesse em estudar sobre as razões dos sucessos dos DIs italianos.

Relacionando as localidades aos setores podem ser citados os distritos de Biella e Prato no setor têxtil, de Valenza e Arezzo com produção de jóias, de Sassuolo em cerâmica, de Fermo e Montebelluna na fabricação de calçados, de Marche na produção de móveis e calçados, de Belluno na fabricação de óculos, de Arzignano e Santa Croce Sull’Arno em produtos de couro. Não obstante há também citações de distritos industriais com produtos da metal-mecânica, como Treviglio e Lumezzane (na Lombardia), e Bolonha e Módena (na Emilia-Romagna).

No próximo item, a análise dos DIs italianos tem como foco as características que os definem como uma forma particular de organização industrial.

2.3. Distrito Industrial como um Arranjo Produtivo Local

Como organização produtiva, os DIs italianos são caracterizados pela predominância de pequenas e médias empresas concentradas geograficamente e em um mesmo setor de produção. Pode haver a presença de grande empresa mas o que vigora é a descentralização das atividades produtivas em uma multiplicidade de pequenas firmas. Becattini (1999) é mais rigoroso na definição e não aceita que sejam denominadas de DI, as estruturas produtivas com presença de grande(s) empresa(s), visto que “a estrutura social é caracterizada por nítidos conflitos de classe” (p. 50)³³.

Mesmo realizada em pequenas unidades e de forma descentralizada a produção do distrito logra obter escala por meio da intensa divisão de trabalho entre as empresas. Ao fazer parte uma “rede” de produtores, os empresários podem conjugar especialização, enquanto unidades individuais, e ganhos de escala e escopo, enquanto integrantes da rede. “Para serem eficazes no distrito, os processos produtivos devem apresentar algumas características, como o fracionamento em fases e a possibilidade de encaminhar no espaço e no tempo os frutos dessa produção fracionada” (Becattini, 1999, p.47). Atente-se, portanto, para o aspecto ressaltado pelo autor, um pré-requisito de natureza técnica para a existência e o sucesso da conformação de um distrito industrial: o processo de produção deve ser passível de fragmentação.

A divisão do trabalho entre as empresas especializadas deve ser coordenada com muita precisão e planejamento para que haja integração entre as fases produtivas, principalmente no que se refere à atualização tecnológica, acompanhamento das tendências de mercado ou das inovações no uso de novos materiais, quantidade produzida, etc. Além de um agente (ou entidade(s)) coordenador para as atividades internas do distrito, também é bastante ressaltada a necessidade de criar canais eficientes de escoamento da produção, visto que o mercado do distrito é insuficiente para a escala de produção resultante da combinação de especialização e divisão de trabalho por muitas pequenas empresas. “As pesquisas e as reflexões sobre o papel dos tecelões de Prato e os *‘buyers’* no desenvolvimento econômico da Toscana permitiram melhor entender essa questão”

³³ “Verificam-se igualmente certas formas de acordos e de alianças entre empresas do distrito, mas assim que o peso das relações financeiras ou o tamanho de certas empresas ultrapassam determinado limiar já nos situamos fora dos cânones do distrito marshalliano” (Becattini, 1994, p. 22).

(Bagnasco, 1999, p. 48). A estreita ligação com mercados externos ao distrito e/ou ao país do distrito é condição básica para a manutenção de suas atividades. Daí a necessidade de um acompanhamento estreito das tendências mundiais a fim de não perder a concorrência para grandes empresas ou para empresas de outros distritos.

A interdependência é característica básica desse tipo de arranjo produtivo, uma vez que as atividades produtivas são fracionadas entre as empresas de porte similar. Desse modo, não se pode avançar no entendimento dos DIs como forma bem sucedida de organização de empresas sem adicionar o papel fundamental exercido pelas ações coletivas e cooperativas entre as empresas. A cooperação entre empresas é utilizada como um meio delas valerem-se das oportunidades que surgem com as complementaridades criadas pela fragmentação da produção bem como de transformarem a interdependência em um atributo positivo do arranjo.

Em vários estudos que analisam as ações coletivas entre as empresas dos DIs italianos alerta-se para o fato de que a cooperação não elimina a concorrência entre as empresas (Brusco, 1992; Piore e Sabel, 1984; Sengenberger e Pyke, 1999; entre outros). As empresas dos distritos se unem para concorrer com outras firmas de novos mercados mas também concorrem intensamente entre si. As relações verticais entre as empresas (principalmente entre subcontratada e contratante) são fortemente de caráter cooperativo/colaborativo, mas as horizontais, isto é, entre as empresas que fabricam os mesmos produtos, ocorrem em uma arena de competição bastante intensa.

Não obstante, não são raras as ações coletivas entre empresas de atividades semelhantes, como a criação de centrais de compras, de vendas, de serviços de *design*, centros de apoio para testes de qualidade, etc (Brusco, 1992). As ações conjuntas sob a orientação e coordenação de um consórcio³⁴ são também bastante comuns e eficazes para o conjunto do arranjo. Os agentes que conduzem os consórcios – especialmente aqueles que lidam com a venda dos produtos –, muitas vezes atuam como líderes de toda a cadeia produtiva, obtendo informações de mercados externos, coordenando os diversos produtores individuais e buscando níveis altos de qualidade e tradição para o produto final.

³⁴ São exemplos de consórcios na Itália o *Promosedia* no “Triângulo das Cadeiras”, o *Cosorzio* do presunto em San Daniele e YAMA, um grupo de empresários do setor de máquinas agrícolas em Emilia Romagna (Vidal, 2000).

O ambiente local responsável por propiciar a realização de ações coletivas entre as empresas (como são os consórcios) e por estimular a construção de meios institucionais para a coordenação das atividades do distrito e para a geração constante de inovações, é objeto dos próximos dois itens.

2.4. Instituições, Agentes, Cooperação e Coordenação nos DIs Italianos

Os distritos industriais parecem estar localizados em regiões com um tecido social muito particular, complexo e específico, resultando em um quadro institucional³⁵ *sui generis*.

Uma primeira particularidade do ambiente institucional encontrado na 3ª Itália a ser ressaltada diz respeito às condições locais de financiamento. A estrutura bancária dessa região foi marcada pela presença de pequenos bancos, de origem local e capital familiar, muito vinculados aos empresários e à vida local (Becattini, 1992). A proximidade e os vínculos sociais e culturais dos banqueiros com os empresários evitaram que se impusesse a tradicional aversão dos bancos a financiamento a pequenos negócios. Se por um lado a existência de bancos locais enraizados na localidade agiliza a concessão de crédito, por outro, há que se observar que aumenta a interdependência entre as diversas partes do sistema econômico, ampliando as possibilidades de uma crise sistêmica em casos de mau gerenciamento por pelo menos uma das partes.

De qualquer forma, essa foi uma condição para que prevalecesse, na estrutura produtiva, pequenos capitalistas que requeriam baixas somas para desenvolver seus negócios. Caso a estrutura de financiamento local fosse diferente, o resultado poderia ter sido a formação de grandes grupos econômicos e em setores intensivos em capital.

Outra especificidade da estrutura sócio-econômica dos distritos italianos refere-se à integração do meio urbano com os espaços rurais. Segundo Bagnasco (1999), o meio rural teria cumprido duas funções para a construção do ambiente favorável às atividades das pequenas empresas. Em primeiro lugar, as famílias, proprietárias de pequenos lotes de terra, forneceram mão-de-obra qualificada e capacitada “num meio rural auto-suficiente e

³⁵ O conceito de instituições utilizado aqui é o mesmo definido por North (1990) e apresentado no primeiro capítulo (“regras do jogo”). Compreende-se que em “quadro institucional” estejam incluídas tanto as instituições informais como as formais.

culturalmente direcionado para a autonomia e mobilidade”. Em segundo lugar, o meio rural foi essencial para minimizar a instabilidade de um mercado de trabalho marcado pela alta rotatividade e flexibilidade da mão-de-obra empregada nas empresas. O “campo” era capaz de fornecer a segurança de uma ocupação alternativa à exercida na cidade, principalmente no período entre um trabalho e outro.

Desse modo, o meio rural, ao servir como uma rede de proteção ao desemprego temporário, conseguiu balizar as ações mais arriscadas (de pequeno agricultor para pequeno empreendedor) e também excluir os efeitos negativos de um mercado de trabalho instável e com presença marcante do trabalho informal. É a partir desse papel exercido pelo espaço rural que se deve entender a razão pela qual se considera a flexibilidade das relações trabalhistas como uma “virtude” e bastante funcional para o sucesso dos distritos industriais. Em sociedades sem essa “proteção social”, um mercado de trabalho flexível, com muita informalidade e rotatividade da mão-de-obra, só pode resultar em relações conflituosas e desiguais entre trabalhadores e proprietários dos meios de produção, além de um “espírito empreendedor” menos presente.

O “capital humano” especializado encontrado nos distritos e tão enfatizado como um dos aspectos cruciais para o nascimento e desenvolvimento dos DIs também guarda uma relação estreita com as atividades rurais. As capacitações empresariais (gerenciais e manufactureiras) têm sua origem nos trabalhos executados na agricultura e no artesanato. Em alguns distritos as atividades rurais ainda tinham a maior participação na produção total após a 2ª Guerra Mundial (Triglia, 1992a). A experiência que os pequenos agricultores acumularam no comércio dos produtos agropecuários e artesanais nos grandes centros urbanos também contribuiu para a construção de habilidades técnicas e gerenciais. Assim, as competências e capacitações atuais dos distritos, responsáveis pelo desenvolvimento de atividades industriais dinâmicas e modernas, foram geradas nas relações campo-cidade, quando o campo tinha grande importância econômica para as localidades³⁶.

Não obstante, há que se apontar que a convivência entre as atividades do campo e as da cidade ainda se estabelece atualmente em alguns distritos (Triglia, 1992a). A

³⁶ Em um estudo sobre os distritos de Bassano e de Valdesa, Triglia (1992a) constatou que a origem campesina é mais observada entre os trabalhadores e empresários que lidam com as atividades artesanais e boa parte dos empresários industriais já possuem origem urbana.

industrialização dos distritos não destruiu os espaços econômicos e sociais rurais. Mantém-se ainda um pilar importante de sustentação do virtuosismo dos distritos³⁷. A presença de um meio rural próximo às atividades industriais constitui um espaço acolhedor das pessoas temporariamente sem ocupação (dada a flexibilidade do mercado de trabalho) como também representa um espaço que produz e reproduz qualificações e capacitações que podem ser utilizadas ou reutilizadas pelas empresas manufatureiras do centro urbano.

O mercado de trabalho em boa parte dos distritos industriais parece se confundir com o próprio ambiente empresarial. Há uma separação muito tênue entre trabalhador e pequeno empreendedor por dois motivos: existência de vários tipos de ocupação entre o assalariado e o empresário e a intensa mobilidade social.

Com relação aos vários tipos de ocupação, como assinalou Becattini (1992) “há uma espécie de *continuum* que vai desde o trabalho em casa, o trabalho em tempo parcial e assalariado até o trabalho autônomo e a atividade empresarial” (p. 67). Essa miríade de ocupações é muito enfatizada pelos autores que, em geral, a analisam como um instrumento fundamental para a flexibilidade dos DIs³⁸.

Em uma rede de relações sócio-econômicas na qual convivem trabalho autônomo, trabalhos domiciliares informais, pequenas empresas contratantes, pequenas empresas subcontratadas, entre outros tipos de relacionamentos entre unidades atomizadas, ao mesmo tempo em que há um custo de coordenação para que o sistema não seja desarmonioso (dando ensejo a relações conflituosas), gera-se também uma maior autonomia aos agentes quanto às suas possibilidades de ocupação. Em outros termos, em função da quantidade e da variedade de ocupações, da versatilidade nas capacitações dos agentes e da mobilidade social é possível conjugar flexibilidade nas relações trabalhistas e, ao mesmo, estabilidade social.

³⁷ “Entre os fatores que atraíram a atenção podem ser citados os seguintes: a estrutura da classe agrária com uma forte presença de trabalhadores não assalariados (parceiros, camponeses e arrendatários); a persistência de amplas famílias e comunidade locais e uma densa rede de pequenos artesãos e centros comerciais. Como resultado da combinação desses fatores surgiu com o tempo um equilíbrio peculiar entre os componentes tradicional e moderno” (Triglia, p. 236, 1992a).

³⁸ “Não devemos portanto subestimar a importância da mobilidade para a manutenção da existência de um *continuum* social e cultural entre trabalhadores, artesãos e pequenos empresários e para evitar o surgimento de rígidas barreiras de classe” (Triglia, p. 224, 1992a).

A estabilidade social somente é adquirida porque a intensa rotatividade entre os tipos de ocupações abre espaço tanto para a ascensão como para o descenso social. Se um pequeno empresário falir e tiver que procurar emprego não é gerado um “problema social” porque é plenamente possível, em um terceiro momento, que ele volte a ser um empresário.

Além disso, não há “sanções” morais pela sociedade para um pequeno empreendedor que paralisa suas atividades em um período e busca por trabalho em outras empresas do mesmo ramo. Do mesmo modo, “mudanças de uma atividade a outra, mesmo que freqüentes, não são percebidas de maneira negativa pela sociedade” (Becattini, 1992, p. 67). Acredita-se ainda que há outra vantagem na rotatividade das ocupações pois a mudança freqüente de um posto a outro em empresas que fabricam o mesmo produto ou a transformação de trabalhador em empresário e vice-versa, é capaz de fazer das capacitações individuais um bem público.

Assim, note-se que mais do que apenas uma característica adicional, esse tipo de dinâmica (alta rotatividade e mobilidade social para baixo ou para cima) no mercado de trabalho e nas diferentes ocupações para a performance do DI é essencial. Como explica Becattini (1992), “essa tendência interna do distrito a realocar constantemente seus recursos humanos é uma das condições da produtividade e da competitividade do distrito” (p. 67). As mudanças recorrentes de tipo de trabalho e de empresas, ao invés de destruírem as capacitações adquiridas no trabalho anterior, permitem que os conhecimentos, em um processo “virtuoso” de difusão, sejam renovados ou transferidos para outras empresas do distrito. A esse respeito, Becattini adiciona ainda como fator fundamental para a viabilidade social da intensa mobilidade ocupacional, a existência de um mercado secundário de máquinas e ferramentas, tornando potenciais novos empreendedores menos dependentes de empréstimos bancários para compra de máquinas como também diminuindo os custos de saída de empreendedores de atividades momentaneamente malsucedidas.

O resultado dessa intensa mobilidade ocupacional, como salienta Gurisatti (1999), foi que “(...) o território do nordeste italiano, por exemplo, encheu-se de pequenos empresários e trabalhadores especializados que, em pouco tempo, aprenderam a deslocar-se rapidamente de uma cadeia de valor à outra, de um lugar de trabalho a outro, preocupando-se mais em manter o contato com a equipe vencedora do que com um sistema externo de *welfare* e de tutela econômica e social. Naturalmente, isso só foi possível em um contexto

local em que as pessoas podiam se mover sem incorrer em mudanças drásticas de hábitos, amigos, casa, cultura, etc. e apenas nas áreas em que o território desenvolveu de maneira otimizada a função de integrador social” (p. 92).

O apoio familiar e os laços comunitários são os fatores “estabilizadores” para que esse mercado de trabalho marcado pela rotatividade, flexibilidade e mobilidade não possa desencadear eventos e situações que levem à desintegração da sociedade. Como ressaltam Pyke e Sengenberger (1992), a própria comunidade constrói mecanismos de apoio financeiro para os temporariamente desempregados e também para a viabilização de novas empresas. Em pesquisa sobre os distritos de Bassano e Valdesa, Triglia (1992a) comenta que um grande número dos trabalhadores das empresas dos distritos afirmou possuir parentes e amigos próximos com quem eles partilhavam trabalhos, ajuda e conselhos.

Analisando o distrito italiano em Módena, produtor de malharias, Lazerson (1992) atribui a eficiência social e econômica do sistema de subcontratação conduzido nessa região a dois fatores: às políticas pública trabalhista, social, fiscal e empresarial que estabeleceram as condições estruturais que permitiram a um grande número de pessoas, a maioria deles antigos trabalhadores do setor de malharias, administrar pequenas empresas com mínimos recursos organizativos e, à presença de muitas pessoas “dotadas de preparação, recursos muito ligados à família e determinação para o trabalho pesado” que constituíram uma grande reserva de mão-de-obra disponível para o emprego autônomo (p. 154). Ou seja, algumas condições, para que o sistema de subcontratação funcionasse relativamente bem, estavam presentes e outras foram criadas por um sistema político-social que “favorece o trabalho familiar frente ao contratado, integra o lar ao local de trabalho, e estabelece o artesão como uma figura híbrida situada entre capital e trabalho” (p.174).

Cabe ressaltar que a subcontratação que tende a prevalecer na Itália é a do tipo “subcontratação de especialização” e não “de capacidade” (Souza, 1995)³⁹. O primeiro tipo diz respeito às relações comerciais de fornecimento entre empresas que fabricam produtos diferentes porque são complementares. No segundo, ao contrário, as empresas fabricam os

³⁹ Conceitos muito próximos a esses são os termos “versatilidade ativa” e “maleabilidade passiva” citados por Sengenberger e Pyke (1999, p. 120), com a diferença de referirem-se às atitudes das empresas não com suas subcontratadas mas com seus funcionários. A primeira categoria diz respeito à flexibilidade obtida pelas empresas a partir do uso de mão-de-obra qualificada e polivalente ao passo que a segunda está associada às empresas que alcançam a flexibilidade por meio da redução de salários ou pela precarização das condições de trabalho.

mesmos produtos e o contrato de fornecimento só é realizado para completar a quantidade produzida em períodos de aumento inesperado da demanda. As interações entre as empresas no primeiro tipo tendem a ser muito mais harmoniosas e longevas que as do primeiro tipo, quando quase sempre são marcadas por pressões da contratante sobre a subcontratada, limitando a continuidade dessas interações no tempo e desintegrando os valores de cooperação da comunidade.

Becattini (1992) aponta a importância de outra categoria de agentes para o sucesso dos DIs. Os “empresários puros” seriam aqueles agentes que realizam a intermediação entre a produção e a venda dos produtos do distrito. Nessa função, essas pessoas executariam todas as tarefas básicas do *Marketing* (Análise, Adaptação, Ativação e Avaliação), ou seja, ao tomar contato com os mercados consumidores estrangeiros, esses agentes identificariam as novas tendências e novos hábitos de consumo; em conjunto com alguns produtores fariam um “projeto” de acordo com as novas tendências; venderiam o produto novo e, conforme os resultados, organizariam a produção no distrito (elegendo produtores e subcontratados, nem sempre os mesmos) para efetivamente ganhar parcelas dos mercados externos. Segundo Becattini (1992), o segredo da função desses “empresários puros” estaria no seu conhecimento sobre a estrutura produtiva, a história e as competências técnicas dos DIs e a sua habilidade em relacionar essas capacitações específicas do distrito às tendências e mudanças nos mercados consumidores, de modo a, constantemente, criar novos produtos a partir dos recursos da localidade. Assim, o papel da conformação de redes de empresas, de estimular o relacionamento cooperativo entre contratante e subcontratadas, de identificar oportunidades para trabalhos em conjunto (dada a identificação de um objetivo comum), de divulgar a imagem e as competências do distrito no exterior, seria executado por esses “empresários puros”. O exemplo concreto dado pelo autor foi o dos *impannatori* do Distrito de Prato⁴⁰.

O fato de haver grande flexibilidade nas relações trabalhistas não significa que não existam sindicatos nos DIs. De acordo com a literatura pesquisada, os sindicatos de

⁴⁰ De acordo com Piore e Sabel (1984, p. 307), o *impannatore* era uma pessoa que fiscalizava a matéria-prima, organizava uma rede de pequenas oficinas para produzir tecidos de acordo com algumas especificações necessárias e que levava os produtos ao mercado. Com o tempo, foi adquirindo papéis mais sofisticados: trabalhava como desenhista para criar ou imitar a moda, organizador da produção e estimulador das empresas para adotar novos materiais e processos. Esse agente coordenador da produção teria sido responsável pela transformação de várias pequenas empresas dispersas em uma rede de empresas coordenada e inovadora.

trabalhadores são bastante ativos e presentes mas estabelecem também alguns acordos cooperativos. Segundo Triglia (1992b), as pressões dos sindicatos sobre as empresas no tocante ao cumprimento das leis trabalhistas são menores (dando mais flexibilidade às condições de emprego) e em troca os trabalhadores obtêm “salários mais altos, pleno emprego a escala local e prestação de serviços sociais por parte das administrações locais, normalmente mais eficientes que os prestados nas grandes cidades e no sul” (p. 69).

A segmentação no mercado de trabalho, a grande dispersão dos salários (Brusco, 1992) e a exploração da mão-de-obra de baixo custo (Amin e Robins, 1992) foram tratados por alguns autores ao analisar a qualidade das ocupações nos DIs italianos⁴¹. Além disso, Brutti e Calistri (1992) ressaltam que a relativa harmonia das relações capital-trabalho nos DIs pode ser ameaçada em momentos de fortes oscilações econômicas, quando, invariavelmente, os custos salariais representam a variável de ajuste em empresas que operam em bases capitalistas. Nessas situações, a rede de proteção da sociedade deve estar muito bem preparada para amparar um grande contingente de ex-empregados ou ex-empresários.

Becattini (1994) aponta outro tipo de ameaça que pode levar à desestruturação da sociedade e do arranjo produtivo do distrito. Segundo o autor, o trabalho domiciliar e o emprego por tempo parcial funcionam como um amortecedor das crises, visto constituírem a alternativa para os empreendedores que são obrigados a fechar seus estabelecimentos. No entanto, se a recessão for prolongada e a taxa criação/falência de empresas se alterar substancialmente (muito mais falências do que abertura de empresas), o aumento do desemprego pode ser fator desintegrador do distrito. Essa consideração pode induzir à análise de que o sucesso desse arranjo produtivo baseado na alta mobilidade social (para cima ou para baixo) e na flexibilidade do mercado de trabalho também pode estar condicionado a recorrentes momentos favoráveis na demanda. Uma queda profunda e longa das atividades do distrito levaria a uma reestruturação das operações em seu interior com resultados e trajetórias imprevisíveis que vão desde a mudança de atividade produtiva com

⁴¹ Para outros autores (Triglia, 1992 e Lazerson, 1992), essas características perversas seriam compensadas pela autonomia do trabalhador, pela maior possibilidade de mobilidade social e também pela existência de diversos serviços sociais e atividades culturais nessas comunidades, responsáveis por elevar a qualidade de vida nos DIs.

reaproveitamento das competências locais até um processo de concentração dos capitais, com conseqüente perda de identidade de um distrito.

Evidencia-se, desse modo, a necessidade de uma análise bastante cuidadosa sobre um possível virtuosismo de um modelo de organização produtiva que tem como um de seus alicerces a flexibilidade das relações do trabalho.

O ambiente cultural encontrado nos principais distritos industriais italianos constitui outro elemento particular dessas regiões. De acordo com Vidal (2000), prevalece na 3ª Itália, entre as empresas, as pessoas, as instituições, uma “cultura industrial”, que pode ser percebida em estátuas expostas nas ruas de antigos empreendedores, nos museus e livros que contam a história das invenções, de empresários pioneiros, de técnicas empregadas antigamente em determinado setor ou no modo como os cidadãos facilmente se engajam em atividades produtivas relativas ao setor do distrito.

Sobre a maneira como surgem e se desenvolvem com facilidade os “empreendedores” dos distritos, observe-se no trecho abaixo de Vidal (2000, p. 10) o papel da família, das organizações locais e das relações sócio-culturais entre os diferentes agentes da localidade:

“Segundo Frederico Visconti, o distrito “aguça” as motivações dos indivíduos, acentua seus desejos de auto-realização e sua vontade de direcionar suas capacitações, seus interesses e seus investimentos para a atividade empresarial. Além disso, o distrito oferece ao aspirante a empreendedor um certo número de facilidades para o início. Em geral, a família começa por mobilizar suas economias e por se engajar na aventura. Em seguida, um consórcio de garantias provê o apoio por meio de um banco local ou de uma figura notória, personagem bem informado sobre toda fonte de capital disponível. Pode ocorrer também que um patrão auxilie um de seus empregados a caminhar por conta própria, assegurando-lhe as primeiras encomendas. O mercado secundário fornece as máquinas e há organizações nas quais os novos empreendedores podem adquirir noções mínimas de administração e gerenciamento. Todavia, em troca desses benefícios, o local espera do empreendedor uma conduta correta. Confiança sim, mas confiança vigilante. De fato, o sistema só pode funcionar se a palavra dada for mantida. Assim, evitam-se os custos de transação. O distrito está pronto também para punir os comportamentos “oportunistas” que podem trazer prejuízos aos interesses coletivos. Requer-se ainda, do novo empreendedor, que ele invista e que se abstenha de todo excesso de ostentação (p. 10)”.

A análise das origens dessa sociedade e desse ambiente cultural que desestimulam as atitudes individualistas ou, que estimulam as ações em prol da coletividade, está presente

no estudo de Putnam (1996). Com o objetivo de entender os motivos que tornavam o desempenho dos governos do norte mais positivo que o do sul italiano, o autor, de forma indireta, agrega ao debate sobre os distritos industriais importantes subsídios para a discussão desse ambiente mais geral, cultural e social, responsável por engendrar relações cooperativas entre os agentes do distrito.

De acordo com o autor, a maior eficiência dos governos setentrionais italianos provém da robustez de suas instituições e da presença de uma comunidade com “virtudes cívicas”. Em um local onde se verificam as tradições cívicas, prevalecem nas atitudes dos agentes o “reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular” (p. 101). Nesses casos, portanto, espera-se que haja um efetivo engajamento da população na busca de soluções para problemas comuns.

Os valores característicos de uma sociedade cívica são confiança, reciprocidade, cooperação e respeito às leis. Esses valores levam os indivíduos a exigir e a direcionar os esforços do governo para áreas de interesse comum e, ao mesmo tempo, a acreditar que o bem comum está sempre sendo perseguido pelos governantes. Essa confiança nas ações das autoridades públicas, por sua vez, induz os atores sociais à uma participação ativa no ambiente político. O resultado do engajamento da população em busca do bem-estar coletivo é, além do reforço das próprias instituições e dos valores cívicos, a maior efetividade das políticas e ações públicas, realizadas pelas autoridades governamentais ou pela própria sociedade civil.

As informações sintetizadas por Putnam (1996) mostram que enquanto no norte da Itália prevalecem vínculos sociais do tipo horizontais e solidários, no sul encontram-se relações verticais hierárquicas de dependência e de exploração. As origens dessa distinção remontam a história, desde a era medieval, quando as instituições feudais se fortaleciam no sul e “o poder político no norte ultrapassava o âmbito da elite tradicional” (p.137). Gradualmente, durante quase um milênio, enquanto no norte, foram aparecendo organizações e práticas sociais que manifestam o espírito mais solidário e colaborativo na sociedade, os sistemas político e social do sul italiano se alicerçavam na hierarquia e no autoritarismo.

Como um exemplo da construção de normas de convivência baseadas na confiança, o autor cita a generalização do uso do crédito, mecanismo fundamental para o

desenvolvimento mercantil da época. Para a eficiente utilização do crédito comercial era requerido um alto grau de confiança entre os agentes e as instituições para assegurar o valor e a validade do contrato de crédito. O autor lembra ainda que a origem etimológica da palavra crédito é *credere*, ou “crer”. O pioneirismo e a ampla utilização dos créditos nas relações comerciais são emblemáticos para mostrar as raízes de uma sociedade com valores cívicos mais acentuados.

Outra manifestação de solidariedade e confiança mútua nas relações sociais do norte aparece no século XIX, quando surgem organizações e entidades para mútua assistência de artesãos que enfrentavam graves problemas econômicos e sociais. Na verdade, enfatiza o autor que “tais associações voluntárias refletiam menos um altruísmo idealista do que uma disposição pragmática para cooperar com outros indivíduos de igual condição a fim de enfrentar os riscos de uma sociedade em rápida transformação” (p. 150). Ainda, “assim como as primeiras associações medievais eram resultado da cooperação voluntária para enfrentar o principal risco daquela época – a ameaça da violência física –, as associações de mútua assistência eram resultado da solidariedade coletiva em face dos riscos econômicos peculiares aos tempos modernos” (p. 150).

Essas são considerações importantes para uma reflexão do caso dos distritos industriais no nordeste da Itália. A cooperação entre as empresas também não expressa uma atitude de solidariedade “pura” com os indivíduos das outras empresas, mas tem basicamente o objetivo de extrair benefícios econômicos da atuação conjunta. Ou seja, evidencia a racionalidade econômica na realização das ações coletivas: por trás de tais ações há o cálculo capitalista que mostra maiores possibilidades de lucro quando as empresas se unem para concorrer em bases mais fortes. No entanto, mesmo que tudo indique ganhos econômicos na atuação conjunta é necessário que os vínculos sociais estejam fundamentados na confiança e no respeito às regras e aos valores. Para isso é fundamental a existência de *capital social*, que, segundo conceito de Putnam, diz respeito às “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (p. 177)⁴². Desse modo, “a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha

⁴² A participação cívica em associações, confrarias, clubes, partidos, portanto, é componente importante do capital social pelo fato de existir no âmbito dessas entidades o exercício das relações sociais horizontais.

herdado um estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” (p. 177).

Para o autor, os distritos industriais italianos seriam a tradução microeconômica de uma comunidade que herdou uma longa história de exemplos de atuação coletiva bem-sucedidos. A prática e a experiência passada de bons resultados reforçaram as instituições, tanto as formais (entidades, organizações, consórcios, cooperativas, governo, etc.) quanto as informais (relações entre empresas, normas, valores, etc.) no norte da Itália.

Como ressalta Putnam, o processo de construção do capital social em uma comunidade pode estabelecer um círculo virtuoso, visto que as práticas de colaboração e confiança possuem um efeito cumulativo, tornando mais fluidas as relações sociais em períodos subseqüentes⁴³. Da mesma forma, no entanto, em um sistema marcado por relações verticais entre as pessoas (de autoridade e subordinação), exemplos anteriores de oportunismo e desrespeito à leis também podem levar a um círculo vicioso, mesmo quando resultam em situações menos eficientes. “Estratégia de ‘jamais cooperar’ constitui um equilíbrio estável (...) Uma vez nessa situação, por mais que isso represente exploração e atraso, é irracional o indivíduo buscar uma alternativa que implique maior colaboração” (p.187).

Uma das reflexões de Putnam (1996) sobre a importância da participação cívica da comunidade do norte na criação de prosperidade econômica e social é que, durante os quase mil anos de construção do ambiente institucional nas regiões do norte e do sul, as condições econômicas oscilaram significativamente e, em alguns momentos por algumas circunstâncias, o sul se estabeleceu em uma situação econômica muito mais forte que a do norte, recebendo até mesmo um fluxo de imigração muito intenso da população setentrional italiana. Mesmo em face de condições sócio-econômicas adversas, o espírito cívico de confiança e cooperação se manteve no norte e ao, ao mesmo tempo, o crescimento econômico do sul esteve sempre fundamentado na exploração e na subordinação a uma rígida hierarquia social. A lição que se extrai dessas considerações é que as instituições são

⁴³ A esse respeito, vale mencionar uma consideração de Ramos (2001) a partir do texto do Putnam (1996): “o capital social é um “recurso moral” cuja oferta aumenta com o uso, e não o contrário, como ocorre no caso dos bens convencionais. Por outro lado, um recurso moral acaba por esgotar-se caso não seja utilizado com frequência. Nesse sentido, ações coletivas esporádicas e em situações particulares não são suficientes para a criação do capital social” (p. 36).

mais fortes que as oscilações conjunturais das variáveis econômicas. Se para o norte a manutenção das instituições representou a via para a reversão dos indicadores sócio-econômicos, para o sul esse aspecto esteve associado à perpetuação de fragilidades institucionais e de desigualdades sociais. Ou, como nos termos de Vidal (2000) “o Sul sofre de sua história” (p. 16).

As características do ambiente institucional do presente são resultados de uma trajetória e de um conjunto de acontecimentos que foram definidos no passado. Essa constatação traz uma observação importante, principalmente para reflexões de políticas, a saber, a história importa e carrega consigo a explicação para os fenômenos atuais. Do mesmo modo que a história condiciona o futuro, mudanças no presente podem acarretar transformações nas práticas e vivência políticas dos cidadãos, que, por sua vez, podem redundar em mudanças institucionais importantes no futuro. Contudo, como o processo de evolução do ambiente institucional se caracteriza por extrema lentidão, exige-se muita persistência das ações que visam mudanças mais radicais de comportamento dos agentes. Essa reflexão do autor deve ser retomada enfaticamente nas considerações sobre ações para a reprodução do ambiente dos distritos italianos em outros países.

Uma pré-condição para que seja identificado um distrito industrial, semelhante aos encontrados no nordeste italiano, é que a comunidade local (cidadãos do município ou da região) se identifique com as atividades produtivas desenvolvidas no distrito. Ou seja, não basta a existência de um número grande de empresas do mesmo setor atuando em um espaço geográfico delimitado. O que distingue os DIs de outras localidades é o ambiente em comum que une as atividades das pequenas empresas e os interesses e as vocações da comunidade. “No distrito, ao contrário de outros ambientes, como as cidades industriais, a comunidade e as empresas tendem a fundir-se” (Becattini, 1992, p. 62). Ou, “Nos DIs estreitam-se de modo radical as relações existentes entre produção e território” (Coco, G.; *et alli*; 1999, p. 22).

Não se deve concluir dessas citações que todos os agentes da localidade estejam envolvidos diretamente com as operações produtivas de um determinado setor. No entanto, toda a população tem consciência – e tem orgulho na medida que vários de seus amigos e parentes já trabalharam no setor – de que seu município ou região possui distinção na fabricação e comercialização de um produto específico, tornando comum designações do

tipo ‘cidade das louças’, ‘região dos calçados’, município ‘capital dos móveis’, entre outros. Como salientam os autores, “o espaço da produção, ao deixar a fábrica e passar a se referenciar na cidade (território) ganha uma conotação pública inexistente anteriormente” (Coco, G.; *et alli*; 1999, p. 23).

A identificação da população com as atividades produtivas permite o apoio familiar para investir no setor ao mesmo tempo em que não impõe sanções morais para aqueles “empreendedores” que fracassam. Além disso, os conhecimentos e as “vocações”, naturalmente, são passados para as próximas gerações, o que de forma tácita e cumulativa reproduz o ambiente “industrioso” e aumenta a capacidade de inovação do distrito ao adensar a “massa crítica” voltada para o desenvolvimento e melhorias do produto. Como salienta Corò (1999), nos DIs italianos “o território favoreceu a construção de uma rede material e cognitiva capaz de internalizar as inovações tecnológicas nos processos locais de aprendizagem produtiva; tornou possível atenuar a concorrência com formas originais de cooperação e permitiu manter unidas economia e sociedade” (p. 169).

Ao mesmo tempo em que há identificação da população com as atividades do distrito, há um comprometimento das empresas com o seu território. Os empresários de um distrito envolvem-se com as atividades sociais e, principalmente, possuem uma participação política intensa, tanto no que se refere às decisões de âmbito municipal como também na defesa dos interesses locais e do setor nas esferas regional e nacional.

A aderência das empresas ao território faz parte do conceito de distrito industrial e é responsável pela construção e manutenção de bons indicadores sociais da localidade. Esse é o motivo pelo qual alguns autores ficam reticentes em considerar um distrito industrial aqueles arranjos onde predominam ou estão presentes de forma marcante grandes empresas, principalmente aquelas com sede em outro país.

As principais variáveis para a manutenção das atividades das grandes empresas, muitas vezes não estão estritamente relacionadas ao território onde suas unidades fabris estão instaladas. Especialmente no caso das empresas estrangeiras nos setores intensivos em mão-de-obra, a possibilidade de realocização das plantas industriais em busca de custos mais baixos de produção é bastante alta. Desse modo, arranjos produtivos com a presença de grandes empresas, e principalmente multinacionais e estrangeiras, na maioria das vezes, não se encaixam no conceito de distrito. Assim, reforça-se a partir desse trecho de Becattini

(1999) a necessidade de existirem alguns elementos para a definição de um DI: “Para que esse fenômeno do DI se realize é necessária uma interpenetração dessa miríade de PEs com a população residente nesse mesmo território. Desse modo, os habitantes devem apresentar características sócio-culturais (valores e instituições) em simbiose com um processo de desenvolvimento próprio das PEs.” (p. 47).

Outro aspecto não muito mencionado, decorrente do fato de que a integração empresa-território é uma das pré-condições para um ambiente favorável, é que distritos industriais parecem ser um fenômeno de cidades médias e pequenas. Em uma cidade grande há inúmeras empresas de um mesmo setor. No entanto, elas se misturam com outros setores na estrutura produtiva local. Em outros termos, nos grandes centros urbanos não há nenhum setor industrial que seja preponderante ou capaz de definir um perfil específico à localidade, isto é, que lhe atribua uma identidade. Ao mesmo tempo, as capacitações e os recursos da população não se voltam para um único setor e seus desdobramentos (sub-setores correlatos), mas dispersam-se entre outros muitos tipos de atividade econômica. Na verdade, com o crescimento das cidades corre-se o risco de perder as tradicionais vocações e conhecimentos do município e, no limite, descaracterizar-se por completo. Em um exemplo na própria Itália, Capecchi (1992) cita que na cidade de Bolonha há muitas empresas de máquinas de medida, empacotamento e envasamento, mas segundo o autor, “nenhum desses subsistemas é capaz de caracterizar em conjunto o sistema produtivo de Bolonha” (p. 42).

A integração da comunidade com um setor produtivo representa fonte de vantagem competitiva para as empresas participantes do distrito industrial uma vez que, é a partir dessa integração que se constrói um contexto sócio-produtivo que valoriza a especialização das empresas, reforça suas competências e produz diferenciais competitivos perante empresas que não tem detém como um ativo, laços fortes com a sociedade. “Segundo o autor (Gurisatti), a vantagem competitiva dos distritos não está na concentração fortuita de PMEs mas na presença de uma rede de atividades fortemente integradas e capazes de gerar identidade e motivação aos atores envolvidos” (Cocco, *et alli*, 1999, p. 18).

Becattini (1994, p. 25) salienta que o distrito industrial deve constituir um fator especial no cálculo dos agentes e não um simples indicador de origem geográfica. Os produtos do distrito têm que possuir uma imagem específica, simultaneamente diferente da

das unidades que o compõem e da das empresas dos outros distritos. Noutros termos, para se diferenciar das suas concorrentes, a “mercadoria representativa” de cada distrito deve apresentar características particulares quer no nível qualitativo (matérias-primas utilizadas, tratamentos técnicos, etc.), quer ao nível da comercialização (prazos de entrega, regularidade das séries, etc.). Ou seja, os distritos têm que construir vantagens competitivas para que seja possível perpetuar-se como distrito. Não é suficiente, portanto, apenas a extração de benefícios econômicos pelas empresas individualmente a partir das vantagens de aglomeração (externalidades positivas) e das ações coletivas (ganhos de escala). O grupo de empresas (por meio de seus dirigentes) precisa pensar na preservação da identidade do território, isto é, pensar no seu produto como sendo o produto de todo o território. Afinal, o diferencial competitivo das empresas pode estar no fato de pertencer a uma certa localidade. Mais do que os benefícios derivados da existência de um grupo coeso (economias externas e de escala), as empresas poderão valer-se das vantagens econômicas auferidas com o fato de pertencer a um território com uma identidade.

Bagnasco (1999) ressalta outras especificidades do nordeste italiano que redundaram na formação dos distritos industriais: “As sociedades locais beneficiaram-se de um tecido urbano composto por cidades de pequeno e médio porte, perfeitamente equipado e distribuído sobre o conjunto do território onde toda uma rede tradicional de empresas comerciais, artesanais, de fábricas de produção em série limitada, de serviços bancários e administrativos, de infra-estruturas viárias e civis, de equipamentos culturais e de administração local apropriada e eficaz, desempenhava suas funções urbanas” (p. 38). Assim, devem ser acrescentadas às características do processo de formação dos DI italianos o tamanho médio dos municípios e a infra-estrutura local adequada para as operações das empresas.

O autor também lista algumas pré-condições encontradas na Itália e cruciais para a emergência do fenômeno dos distritos industriais como, por exemplo, acumulação inicial de capital, capacitações em gestão, qualificações técnicas, confiança recíproca e bom clima social. Segundo Bagnasco (1999), esse é o motivo pelo qual a reprodução desse ambiente em outros lugares pode não se realizar com o sucesso previsto. Por outro lado, embora a 3ª Itália tenha tido algumas vantagens por contar com a presença dessas características, torna-se um desafio muito maior mantê-las e preservá-las no sistema produtivo. “A recuperação

dos capitais, a formação profissional, a permanência em mercados exteriores, a exploração racional dos recursos disponíveis e a manutenção de um clima social fundado sobre a solidariedade são, em compensação, exemplos de condições cuja perpetuação é dificilmente imaginável caso as relações entre a economia e a política não sejam harmoniosas” (p. 42).

Como foi discutido neste item, uma ampla gama de elementos de caráter histórico, cultural e econômico foi necessária para configurar a estrutura industrial “virtuosa” dos DIs italianos. No próximo item, será discutido o papel das políticas e das organizações locais para a construção (ou preservação) de alguns desses itens.

2.5. Políticas e Organizações Locais nos DIs Italianos

As análises sobre o peso e os efeitos de políticas e ações de apoio direcionadas aos DIs italianos para a conformação desse arranjo virtuoso ressaltam diferentes aspectos. Os efeitos das políticas são de difícil mensuração uma vez que muitas outras variáveis influenciam no resultado final. Em algumas análises, às ações das autoridades públicas é relegado um papel marginal. Isso vale para análises nas quais prevalece a opinião de que os DIs italianos representam um fenômeno único, resultado da união de eventos muito particulares àquelas regiões italianas. Considera-se, por exemplo, que o ambiente favorável à interação entre as empresas foi uma consequência natural da cultura e da história daquelas regiões. Nesse caso, a conclusão é quanto à total incapacidade de governos de outros países de estimularem suas aglomerações setoriais de pequenas empresas, possuindo como referência o caso italiano.

Por outro lado, há estudos que atribuem uma clara importância às políticas no desenvolvimento dos DIs e na preservação da competitividade dos produtos do distrito. A partir desses estudos, poder-se-ia inferir que algumas condições encontradas nos DIs italianos foram resultados da ação governamental e, que por esse motivo, seria possível tentar construí-las (não necessariamente imitando-as) também em outros países, levando-se em conta suas especificidades.

A percepção de Brusco (1992) é que a relevância das intervenções públicas, na Itália, foi ficando mais evidente a partir do início da década de 80. Nesse período, após a reestruturação das grandes empresas, os distritos estavam defasados tecnologicamente e a interação dos agentes não era suficiente para engendrar um processo de “crescimento

criativo”, a começar pela adoção de novas tecnologias. Nesse momento, foi de grande valia a criação de centros e instituições capazes de fornecer os serviços reais para as empresas.

Denomina-se “serviço real” o apoio institucional de caráter não-financeiro, como as organizações que oferecem consultorias sobre novas tecnologias, tendências de moda, informação sobre especificações de compras de outros países (barreiras não-tarifárias), etc. Nesses centros de “serviços reais” estariam disponíveis ao conjunto de empresas informações sobre novas tecnologias, mercados em potencial, mudanças de tendências, entre outras, que não seriam acessíveis e funcionais ao distrito se as empresas as buscassem individualmente.

Em um artigo sobre a ligação entre a “esquerda” italiana e os DIs, Brusco e Pezzini (1992) argumentam que o Partido Comunista Italiano está “miope” para perceber a inserção ativa e diferenciada que as pequenas empresas adquirem quando participantes de distritos industriais⁴⁴. Entretanto, registram também que a esquerda italiana conseguiu avanços importantes, em nível nacional, para as pequenas empresas do país. São exemplos de conquista as condições para créditos mais favoráveis e empréstimos sem necessidade de avais. No âmbito das relações de trabalho e das negociações salariais, a esquerda conseguiu aprovar junto com os sindicatos um tratamento diferenciado entre GEs e PEs. O espaço de atuação das pequenas empresas foi protegido na Itália a partir de uma política de proibição, em alguns locais, de produção e distribuição em grande escala (“este é o único motivo pelo qual na Itália as vendas, por menores que sejam, são ainda muito numerosas e pelo qual é tão grande a diferença de preços do maior para o menor estabelecimento”, p. 205).

Em nível local, a intervenção da esquerda italiana nas regiões da 3^a Itália foi bastante inovadora. Exerceram um papel fundamental para o estabelecimento e desenvolvimento de pequenas empresas industriais, entre outras ações:

- o fornecimento de terrenos adequados para a construção das plantas industriais (o que distanciou-as dos altos custos de terra gerados pela especulação imobiliária);
- programas de formação da mão-de-obra local;
- estabelecimento e apoio continuado de escolas técnicas e superiores;

⁴⁴ “A política industrial descrita anteriormente surgiu da necessidade de “fazer algo”, da atenção prestada aos processos em marcha, do cuidado em descobrir as necessidades das pessoas, e do compromisso de abordar esses problemas; mas não de alguma mudança de perspectiva ou de interpretação” (p.210)

- amplo provimento de serviços sociais, os quais, segundo os autores, embora afetem as empresas de maneira indireta, foram fundamentais para o funcionamento dos distritos⁴⁵;
- criação de centros que oferecem os “serviços reais”. A intervenção do governo local teria sido necessária para a criação desses centros, pois dada as especificidades dos serviços oferecidos, individualmente as pequenas não conseguiriam adquiri-los pelo seu alto preço e, ao mesmo tempo, as empresas privadas não os ofertariam por serem inviáveis economicamente.

Sobre os centros de serviços reais dos distritos, Piore (1992a) argumenta que não se pode atribuir a sua criação e o seu desenvolvimento apenas às iniciativas das autoridades públicas (das diferentes esferas governamentais). Além de objeto de políticas públicas, alguns centros de serviços reais são obras de associações empresariais, sindicatos, acordos coletivos entre sindicatos e empresários, cooperativas e até, embora seja mais raro, de instituições religiosas e de partidos políticos. Esses centros oferecem serviços de uso comum de pesquisas, educação, formação técnica, compra de matérias-primas, consultorias, serviços financeiros, comerciais e até instalações comuns de cafeteria e assistência médica.

Sublinhe-se, por exemplo, a atuação das associações artesanais, principalmente a CNA (*Confederazione Nazionale dell' Artigianato*), responsáveis pela oferta de serviços de consultoria jurídica, financeira, tributária com baixos custos aos associados; promoção de cursos de formação profissional; estabelecimento de associações para a compra de matéria-prima; apoio às empresas para participarem de feiras de comércio; coordenação das demandas de créditos aos bancos comerciais a fim de conseguir juros mais baixos e criação de associações para proporcionar garantias de crédito.

Importante ressaltar que as organizações locais italianas do tipo “consórcio” para a prestação de serviços reais foram criadas sem nenhum fundamento teórico. De acordo com Brusco e Pezzini (1992), “o primeiro deles (consórcio) nasceu quase por casualidade, como um dos resultados de uma experiência afortunada de formação profissional. Os demais foram criados à continuação e cresceram sob impulsos de boas intenções e do sentido

⁴⁵ Os serviços sociais fazem parte de um sistema de bem-estar social que contribui para estabilizar uma sociedade marcada por um mercado de trabalho com altos níveis de informalidade, rotatividade e flexibilidade nas leis e nas condições trabalhistas.

comum e pragmatismo de pessoas ansiosas para repetir uma experiência bem sucedida” (p. 210).

A importância das organizações locais para a criação do ambiente dos DIs italianos foi ressaltada por Gurisatti (1999). Elas teriam sido responsáveis pela geração dos “bens públicos essenciais (como a confiança, a harmonia social, certos padrões tecnológicos e de mercado e uma cultura difusa de trabalho e risco) (p. 95)”.

Para Botelho (1999, p. 45), a cooperação entre as empresas, base de sustentação dos DIs e resultado de relações de longo prazo, é constantemente estimulada pelas organizações locais e por políticas específicas, como a existência de equipamentos de uso comum, a destinação pelo governo ou por associações de financiamentos envolvendo grupos de empresas, entre outras.

No que se refere à estrutura de financiamento, destaque-se o papel cumprido pelos bancos locais e pelas cooperativas de garantias de crédito. Em função da proximidade com as empresas (física e cultural) e pela facilidade de obter as informações sobre as atividades dos distritos, os bancos comerciais locais são cruciais para a manutenção de altas taxas de investimentos, sobretudo em novos maquinários. As cooperativas de garantias de crédito, além de serem um meio para a aproximação das empresas e de prática de cooperativismo (reforçando as instituições informais locais) representam também uma maneira eficaz para obtenção de crédito e financiamento. Além desses dois tipos de organização que fazem parte da estrutura de financiamento dos DIs italianos, Puga (2000) cita também as importantes contribuições do *Mediocredito Centrale* e do Banco Europeu de Investimentos (com o aval do Fundo Europeu de Investimentos). Atualmente o *Mediocredito Centrale* é um banco privado, mas ainda tem destaque no que se refere ao financiamento às atividades dos distritos. Entre suas linhas de crédito destinadas às PEs estão (Puga, 2000, p. 33):

- Apoio à aquisição de máquinas e equipamentos: créditos de até US\$1,8 milhão a MPMEs para compra de máquinas, sendo financiados até 100% do custo da máquina;
- Apoio a consórcios: créditos de até US\$1,2 milhão para criação de consórcios formados por pelo menos cinco MPMEs, sendo financiados até 80% da despesa prevista;

- Apoio à inovação tecnológica e à proteção ambiental: créditos de até US\$1,8 milhão a MPMEs para investimentos em novas tecnologias e em proteção ambiental, sendo financiados até 70% do projeto;
- Apoio ao capital de risco: o banco financia até 70% dos investimentos em capital de risco, com uma participação de até 25% do capital social e limitada a um máximo de oito anos, de um montante de até US\$ 3 milhões para investimentos em MPMEs;
- Apoio à formação de *joint-ventures* no exterior, à presença de empresas italianas em novos mercados e às suas participações em licitações internacionais.

O Banco Europeu de Investimentos financia projetos em áreas menos desenvolvidas da União Européia, mas também destina parte de seus recursos para as MPMEs. Para empréstimos às MPMEs, o Banco Europeu de Investimentos utiliza as instituições financeiras locais para o repasse dos recursos. O Fundo Europeu de Investimentos concede o aval para os projetos de infra-estrutura financiados pelo Banco Europeu de Investimentos e para capital de risco às MPMEs.

No que tange ao apoio do governo federal para os distritos industriais, reconhece-se que sua participação foi importante, a despeito da ênfase das políticas nacionais ter sempre sido dirigida às regiões onde se encontravam as grandes empresas ou à região sul, com problemas sócio-econômicos mais sérios. Não obstante, os distritos se beneficiaram da lei Sabatini (1389/1965) que favorecia a modernização dos equipamentos das PMEs e, depois, das medidas que davam apoio aos consórcios de crédito e de promoção.

O Instituto de Comércio Exterior também contribui para as vendas dos produtos dos distritos no exterior e a SIMEST (Sociedade Italiana para a Empresa Mista no Exterior) buscava opções para o distrito de *joint-ventures* com as empresas estrangeiras. Em 1991, a lei 317, concernente às inovações industriais, no artigo 36, reconheceu a especificidade dos distritos. Importante papel também estão exercendo as Câmaras de Comércio (nas quais incluem-se os departamentos da indústria, agricultura, artesanato, etc.) elaborando alguns estudos e relatórios sobre as atuais necessidades dos distritos, traçando seus principais desafios a fim de adequar as políticas e as instituições para novos cenários (Vidal, 2000).

Uma característica institucional da Itália é que as regiões possuem bastante influência e poder de intervenção no âmbito do poder legislativo. Recentemente, cresceu o poder dos representantes das regiões para determinar políticas industriais. Segundo Vidal

(2000), “o Estado lhes confiou a missão de fazer um inventário sobre o desenvolvimento dos distritos (...). Foi prevista igualmente a constituição de Comitês de Distritos, reunindo os representantes de diversas instituições, e destinados a dialogar com as instâncias regionais” (p. 14).

Reportagem do *Club dei distretti*⁴⁶ mostra que, atualmente, esses Comitês Distritais, fruto da descentralização da elaboração e execução das políticas industriais a partir da lei 317 referida anteriormente, exercem papel importante no desenvolvimento de projetos locais. Pelas leis, os comitês podem desenvolver uma ampla gama de ações, como exemplos, a promoção e a constituições de centros de serviços, vários tipos de assistência, consórcios, apoio à inovação, incentivos para a promoção a internacionalização das empresas, apoio à certificação de produtos e à aquisição de sistemas de qualidade, treinamento profissional, etc. Para serem beneficiárias da lei 317 – que determina a transferência de responsabilidades às regiões referentes a políticas industriais – as regiões devem reconhecer a existência de seus distritos industriais. Lombardia já registrou seus distritos, definiu procedimentos, metas e os recursos para o desenvolvimento de seus projetos. Emilia Romagna embora não tenha reconhecido seus DIs, elaborou uma lei regional definindo os recursos, as ações e as responsabilidades dos municípios que abrigam distritos industriais.

Com alguns anos de existência, os Comitês dos distritos de Biella (têxtil) e Valenza (jóias) possuem alguns exemplos de ações exitosas⁴⁷. Entre as atividades do Comitê de Biella já realizadas estão:

- estímulo à cooperação entre empresas para o desenvolvimento de projetos comuns
Como exemplo está o acordo firmado entre empresas do setor têxtil com as de serviços para elaborar conjuntamente formas para otimizar os tempos de resposta, explorando oportunidades das novas tecnologias;
- projeto unindo setor privado e público para a criação de uma marca do distrito⁴⁸, com criação de *folder* institucional, vídeo, CD ROM, etc;

⁴⁶ Newsletter no. 15, Dezembro de 2000. O “Club dei Distretti Industriali” é uma associação que representa os interesses dos DIs italianos e possui 24 distritos italianos associados. Estão entre os distritos associados os de Biella (na Região de Piemonte), de Sassuolo (da Emilia-Romagna) e o de Prato (em Toscana).

⁴⁷ Newsletter, no. 16, Abril de 2001 (www.clubdistretti.it)

- criação de *homepage* para divulgação do distrito;
- divulgação do distrito em feiras de negócio;
- criação e concepção de “Casa Biella”, que é um sistema modular e móvel que pode ser utilizado em toda parte do mundo para divulgar a imagem de distinção dos produtos de Biella.

As ações promovidas pelo Comitê do Distrito de Valenza são:

- uma série de seminários de economia sobre o setor dos distritos e os desafios que devem ser enfrentados;
- desenvolvimento de uma pesquisa visando identificar as necessidades e os principais problemas das empresas da localidade como forma de elaborar projetos com focos mais bem delineados;
- estabelecimento de um fórum permanente de grupos de trabalho com empresários;
- painéis e discussões com pessoas experientes e com conhecimentos sobre metodologias para o desenvolvimento de um projeto local;
- dois projetos concernentes a atividades promocionais para participação em feiras internacionais foram apresentados por consórcios de empresas para a apreciação do Comitê.

Um dos aspectos positivos citados sobre os Comitês Distritais é que eles, nas localidades onde atuam, servem como um ponto de referência para os atores locais, públicos e privados, para a elaboração e execução de projetos de interesse comum ao conjunto de empresas do distrito.

A região de Emilia-Romagna possui uma agência própria para a promoção do desenvolvimento local (ERVET), cujo objetivo é implementar políticas industriais em nível local nos distritos industriais a partir de agências especializadas em desenvolvimento tecnológico. São exemplos desses centros especializados de apoio ASTER (inovações tecnológicas), CERMET (centro para o certificado de produto e da qualidade do processo), CESMA e DEMOCENTER (apoio ao setor fabricantes de máquinas para a indústria de transformação e automação industrial), CERCAL e CITER (apoio aos setores fabricantes

⁴⁸ “Biella” “produces” separados por uma grande vírgula vermelha é a marca do distrito que identifica todos os produtos provenientes do distrito. Segundo a reportagem, o objetivo da marca é não somente promover os produtos têxteis típicos de Biella mas também cultivar uma cultura específica para o local.

de sapato e têxtil) e CENTROCERAMICO e QUASCO (para setores de cerâmica e construção civil). Quanto ao financiamento desses centros de apoio, 80% dos recursos são oriundos de recursos públicos da região de Emilia-Romagna, 18,5% dos bancos, 0,9% das câmaras de comércio e 0,5% das associações empresariais. As ações atuais da ERVET são: apoio à internacionalização das empresas, disponibilização de informações sobre mercados externos, realização de seminários, apoio às inovações, estímulo à integração das empresas com órgãos públicos e associações empresariais (Puga, 2000).

Triglia (1992a) havia demonstrado a preocupação de que, como alguns DIs italianos haviam se constituído e se desenvolvido com recursos locais, poderiam encontrar alguns problemas no futuro, caso não se articulassem com outras esferas de governo (especialmente a regional) para angariar recursos para novos investimentos. Desafios como modernização tecnológica, centros de pesquisa, ciência e tecnologia, serviços financeiros mais sofisticados, infra-estrutura de transporte, fornecimento de energia e eliminação de resíduos, tratamento do meio-ambiente apareceriam naturalmente com o desenvolvimento das atividades do distrito e só poderiam ser superados com sucesso com a ajuda e colaboração de autoridades públicas com recursos e instrumentos muito mais amplos do que aqueles que possuem uma pequena localidade.

Como mostram os trabalhos sobre as ações dos governos regionais a partir de suas agências de desenvolvimento, em articulação com os Comitês dos Distritos, definidos pelo governo nacional, o alerta de Triglia (1992a) parece já ter sido ouvido.

A influência das políticas macroeconômicas tradicionais (política monetária, cambial e fiscal) sobre o nascimento e desenvolvimento dos DIs foi outro objeto de estudo de Triglia (1992b). Para o autor, não se pode deixar de considerar que, se de um lado a política de desvalorização da lira foi essencial para impulsionar as exportações dos produtos dos distritos, por outro lado, na década de 80, a entrada da Itália no Sistema Monetário Europeu (valorização da moeda nacional e restrição de crédito interno), o aumento da concorrência internacional e a maior instabilidade econômica em vários países capitalistas foram fatores explicativos (mas não suficientemente explicativos) da situação economicamente desfavorável pela qual passaram os distritos. Além disso, no nível microeconômico, os distritos passaram a enfrentar a concorrência dos países com níveis salariais muito menores e também das grandes empresas que, com a ajuda das novas

tecnologias, principalmente em microeletrônica, ganharam maior flexibilidade e capacidade para diversificação.

Para Córo (1999), “se de um lado sublinhou-se a capacidade dos atores econômicos e, de uma maneira mais geral, dos recursos endógenos das sociedades locais para a promoção do desenvolvimento; de outro, ao contrário atribuiu-se a fatores substancialmente exógenos – como a desvalorização da lira ou as dinâmicas da demanda internacional – toda a responsabilidade pelo crescimento. (...) Na realidade, nenhuma destas linhas interpretativas tem condições de dar respostas convincentes para algumas questões elementares” (p. 160). Portanto, segundo esse autor, ambiente macroeconômico e a existência do “capital social” são, ambos, necessários para explicar o dinamismo das empresas dos DIs.

Busca-se no próximo item avaliar a forma pela qual as mudanças mais recentes no ambiente concorrencial modificam o modo de organização das empresas nos DIs italianos. Analisam-se também alguns desafios que se apresentam para essas regiões italianas e maneira pela qual os agentes têm buscado superá-los.

2.6. Algumas Considerações Sobre a Situação Atual dos DIs Italianos

Embora os DIs italianos sejam considerados exemplos de aglomerações setoriais de sucesso, algumas análises sobre sua situação atual revelam que esses arranjos (pelo menos alguns deles) não estão imunes a crises, mudanças estruturais do setor, concorrência de outras empresas ou de outros arranjos e que também são obrigados a encarar constantes desafios para a preservação de suas vantagens competitivas.

Apesar dos destacados elementos que conduziriam a um “virtuosismo”, em alguns textos da literatura mais recente sobre os DIs italianos são enfatizados alguns sinais de tensão em um mercado de trabalho marcado pela flexibilidade das relações trabalhistas. “O modelo parece assim manifestar, ainda que de modalidades diferentes, os sinais de uma crise na coesão do tecido social e demonstra a atual inadequação das intervenções político-institucionais diante das principais conseqüências negativas da instabilidade fisiológica deste sistema produtivo, ou seja, a crescente precarização do trabalho e seus efeitos sobre o tecido sócio-econômico” (Caccia, 1999, p. 253).

Segundo Humphrey e Schmitz (1995), alguns distritos italianos não apresentaram desempenho econômico tão positivo na década de 90 como o haviam tido nos anos 70 e 80. Além disso, Sengenberger e Pyke (1999) complementam: “se julgarmos pelo que sabemos, não podemos dizer que os DIs correspondem ao modelo da via superior em todos casos e em cada um dos aspectos” (p. 118).

Segundo reportagem do *Club dei distretti* (Newsletter 14, 2000) alguns DIs da Itália estão modificando suas estruturas organizacionais em função de decisões de empresas líderes de incorporar em suas plantas produtivas algumas atividades antes subcontratadas em empresas menores. O crescimento dessas empresas líderes tem sido realizado por meio de aquisição de empresas existentes ou por estabelecimento de novas empresas.

Além do crescimento de algumas empresas relativamente a outras (aumentando as assimetrias entre elas), podem ser observadas também mudanças nas relações de subcontratação. Em alguns casos, essas relações de subcontratação estão se tornando bastante rígidas e formais e a dependência da subcontratada à contratante transparece em contratos que exigem exclusividade de fornecimento, que regula a produção, que controla o fluxo de informações e matérias-primas. De qualquer forma, o texto indica que a crescente superioridade de algumas firmas líderes não está se traduzindo, até o momento, em relações de exploração entre contratante e subcontratada. Ao contrário, as firmas líderes asseguram a demanda para as subcontratadas em situações de retração da demanda do mercado final, mantendo, por enquanto, as relações de subcontratação por especialização e não por capacidade.

Uma segunda transformação recente de alguns distritos diz respeito à concentração da distribuição final do produto acabado em algumas empresas que, algumas vezes, não pertencem ao distrito. Quando a distribuição não está nas mãos dos produtores ocorrem, pelo menos, dois problemas. O primeiro refere-se ao distanciamento das necessidades dos clientes finais e das mudanças nos hábitos de consumo que podem ocorrer nos mercados consumidores. O segundo problema está relacionado à impossibilidade de distinguir os produtos do distrito de outros locais quando, por exemplo, o produto é vendido a grandes cadeias de distribuição com marca própria. Esses problemas estão afetando o distrito industrial de Valenza, produtor de jóias. A sugestão dos estudiosos é analisar novas

maneiras mais eficientes de distribuição e publicidade/propaganda como forma de acessar diretamente os mercados finais.

Nos distritos industriais de Fermo e Macerata, especializados na produção de calçados, há uma séria preocupação quanto ao seu futuro, dadas as diferenças crescentes entre empresas que lograram promover suas marcas (*brandnames*) internacionalmente e as redes de pequenas empresas anônimas. O receio das autoridades locais é que os distritos percam sua identidade e que algumas importantes empresas transfiram suas plantas para locais com mão-de-obra mais barata. Tentando evitar essas ocorrências, o governo regional entrou com pedido de reconhecimento dos distritos e, junto com os agentes locais, vem realizando algumas melhorias na infra-estrutura e elaborando projetos para o desenvolvimento local.

Quanto à preservação da “atmosfera virtuosa” do distrito, surge um motivo de preocupação para os agentes da localidade que transpõe a esfera econômica. Dada a peculiar forma de funcionamento do mercado de trabalho (que se confunde com a própria da organização da produção), marcada pela extrema flexibilidade e por relações baseadas em confiança, mais do que em regras formais, a manutenção da estabilidade social dos distritos deve ser considerada uma tarefa tão importante quanto a busca por inovações. Como salientaram (Cocco *et alli*, 1999, p. 24), “na medida em que o território passa a desempenhar a função de integrador do processo produtivo, devem ser encontrados no mesmo todos os insumos e estruturas necessários à produção, o que inclui não somente as infra-estruturas físicas e econômicas mas, também, e sobretudo, uma estrutura social igualmente necessária à fluidez das relações produtivas”. As análises de Vidal (2000) revelam que de fato há, nos distritos, mais que em qualquer outro lugar, a preocupação em se manter a coesão social (ou, nas suas palavras, de “*faire société*”).

Esses exemplos mostram que os DIs italianos não estão isolados de problemas sócio-econômicos derivados de mudanças em nível global ou nacional que afetam, de maneiras diferenciadas, determinados setores ou áreas geográficas. Como ilustrado nos exemplos reportados no *Club dei Distretti*, a tendência de concentração do capital ou a das empresas de se localizarem em áreas que propiciem maiores lucros a partir de menores custos de produção também pode se manifestar nos DIs italianos. Não haveria porque se esperar que esses fenômenos se manifestassem de forma diferente, pois os DIs são partes

integrantes do sistema de acumulação capitalista e não algum tipo de formação alternativa ou à margem desse sistema.

Mesmo assim, relatório elaborado pelo Banco da Itália⁴⁹ revela que indicadores financeiros como retorno sobre capital investido e retorno sobre capital próprio são maiores em empresas italianas pertencentes a distritos industriais, independentemente do tamanho ou do setor de atividade, o que mostra a vitalidade e o dinamismo que ainda apresentam os DIs italianos.

Além disso, dados de 1994 (Puga, 2000) apontam que enquanto a taxa de desemprego da Itália era de 6%, e na região da Sicília era 22%, em Vêneto e em Emilia-Romagna (regiões que são partes da chamada 3ª Itália) era de 6%, sendo que em 10 de 11 distritos industriais de Vêneto a taxa de desemprego estava abaixo de 4%.

Quanto aos desafios que se apresentam aos DIs italianos, Vidal (2000) traça dois cenários. O pessimista visualiza a dissolução dos distritos a partir do distanciamento das mudanças que ocorrem nos mercados externos, tanto nas mudanças tecnológicas quanto nos hábitos de consumo ou a partir da entrada de novas empresas (multinacionais, por exemplo) que são indiferentes aos valores locais e à preservação desses.

No cenário otimista, as empresas do distrito serão bem sucedidas em fazer face à mundialização do capital, mantendo as atitudes cooperativas entre elas e renovando suas redes de contatos internas e externas. Terão papéis fundamentais nesse processo, as empresas pioneiras, capazes de suscitar um efeito de encadeamento, e as instituições locais que deverão sustentar, com todos os instrumentos disponíveis, os esforços das empresas para se manterem como um conjunto coeso de empresas com uma identidade específica, fonte de suas vantagens competitivas.

A análise desses relatórios mais recentes sobre a situação competitiva dos DIs italianos evidenciou que, embora essas aglomerações setoriais de PEs pareçam ainda exibir resultados positivos tanto com relação ao desempenho social (baixa taxa de desemprego e estabilidade social), como econômico (empresas progredindo) e político (criação de formas institucionais para enfrentar crises e problemas), a elas não se poderia atribuir uma posição de total incolumidade às transformações econômicas recentes.

⁴⁹ Newsletter no. 16, Abril de 2001 (www.clubdistretti.it).

Com essa conclusão, não se pretende argumentar que os DIs italianos correspondem a um fenômeno “datado”. Trata-se antes de destacar que, mesmo para aglomerações setoriais de PEs notavelmente virtuosas, que contam com a presença de uma série de elementos favoráveis ao seu sucesso, apresentam-se desafios que, se não forem adequadamente abordados, podem trazer dificuldades e restrições à sobrevivência do distrito.

No próximo capítulo, a partir do conceito de aglomerações setoriais de PEs, delimitado no primeiro capítulo e das reflexões sobre a necessidade de acompanhar a trajetória evolutiva dos DIs, serão analisadas as formas pelas quais são tratadas as aglomerações setoriais de PEs nos países avançados e o conteúdo das propostas de política industrial que podem ser encontradas na literatura, tanto para a preservação de vantagens competitivas já adquiridas por aglomerações em estado mais avançado como para a criação de atributos mais “virtuosos” a arranjos ainda em fase de formação.

3. POLÍTICAS PARA AGLOMERAÇÕES SETORIAIS DE PEQUENAS EMPRESAS: AÇÕES E PROPOSIÇÕES

O sucesso das aglomerações setoriais de pequenas empresas depende de uma série de fatores, internos às localidades e às empresas e também externos às aglomerações. A partir da caracterização geral realizada no Capítulo 1 e das evidências identificadas no Capítulo 2 sobre DIs italianos, podem ser citados como elementos importantes para a determinação do dinamismo das aglomerações: a capacidade das empresas da aglomeração e do próprio conjunto de gerar e difundir inovações, a disposição das empresas para desenvolver atividades coletivas, mobilidade social com coesão sócio-econômica, presença de mão-de-obra qualificada, existência de organizações voltadas para a coordenação das atividades dispersas e que apoiem as empresas de diversas formas para o desenvolvimento contínuo de inovações e para a realização das reestruturações produtivas necessárias em momentos de mudanças tecnológicas radicais, entre outros requisitos não menos importantes.

Essa lista de elementos cruciais para a constituição e para o sucesso de aglomerações setoriais sugere que qualquer tipo de intervenção externa que construa tais condições ou que impulse os agentes privados na criação e desenvolvimento desses elementos deverá representar um aspecto adicional favorável para as possibilidades de sucesso das aglomerações. Ou seja, sabendo que a lista de requisitos é bastante extensa e que sua construção não constitui uma tarefa simples, torna-se pouco provável para um país possuir um número significativo de aglomerações “virtuosas” se não houver nenhum apoio externo a esses arranjos industriais.

Os estudos de Brusco (1992) mostram que a maioria dos DIs italianos se formou e se desenvolveu espontaneamente, sem intervenção externa mas, a partir da década de 80, a construção ou a preservação das vantagens competitivas do grupo de empresas deveu-se – e até hoje constitui um elemento de fundamental importância –, às ações públicas, emanadas pelos níveis local, estadual, regional, nacional ou por todos eles.

A evidência da importância das políticas públicas para o desenvolvimento das atividades das aglomerações reflete-se na presença marcante desse tipo de política no quadro de ações das instituições voltadas para o desenvolvimento econômico-social dos

países (como a OCDE, UNCTAD, CEPAL, BID, etc) e no aparato político-institucional dos mais diversos países⁵⁰.

Além disso, como indicam Cassiolato *et alli* (2000), uma explicação para o surgimento de programas públicos voltados para as aglomerações setoriais é que políticas públicas que tenham como alvo aglomerações de empresas possuem algumas vantagens sobre outros tipos de políticas. Elas recuperam a noção de cadeia produtiva e, portanto, são instrumentos de política industrial e, por requererem para sua implementação a participação ativa de grande parte dos agentes da comunidade, podem gerar, com maiores probabilidades, resultados mais efetivos.

O objetivo deste capítulo é analisar a maneira pela qual as recomendações de políticas abordam os elementos fundamentais para a constituição de uma aglomeração “virtuosa” e verificar, nas ações dos países desenvolvidos voltadas especialmente para aglomerações setoriais, quais os principais aspectos enfatizados pelas autoridades públicas e a forma pela qual estão sendo implementadas as ações. Para melhor sustentar a avaliação das proposições e das políticas que estão sendo implementadas nos países desenvolvidos, são retomados e analisados alguns pontos gerais de discussão que envolvem o tema de políticas para aglomerações. Esse é o objeto do item a seguir.

3.1. Principais Aspectos Envolvidos no Debate sobre Políticas Públicas às Aglomerações Setoriais de PEs

A literatura sobre as políticas públicas para o apoio às aglomerações setoriais de pequenas empresas não é homogênea, englobando diferentes enfoques, debates, que, se por um lado é enriquecedor, por outro, pode prejudicar a delimitação de um quadro referencial mais preciso desse assunto. As maiores diferenças que se encontram nas proposições para esse tipo de arranjos de PEs estão relacionadas ao papel discricionário das ações do governo (se devem ter corte setorial ou horizontal); à autonomia das esferas locais/regionais (centralização ou descentralização dos recursos e da condução das ações); à capacidade das empresas responderem aos estímulos externos para desenvolver relações cooperativas

⁵⁰ “De fato, políticas para o desenvolvimento de *clusters* proliferaram nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento, em regiões centrais e periféricas, e em nações e regiões com pensamento diverso sobre o papel do governo no desenvolvimento econômico” (OCDE, 2000b, p. 03).

(instituições formais *versus* informais) e à suficiência de políticas em nível local para a conformação de aglomerações virtuosas de PEs (nacional *versus* local e macro *versus* micro).

O debate que gira em torno da questão sobre a importância das políticas nacionais e macroeconômicas, incluindo as políticas industriais setoriais, para o pleno funcionamento das aglomerações, ocorre em função do destaque que têm recebido, recentemente, as políticas locais de desenvolvimento baseadas em aglomerações de PEs. Como esses arranjos de pequenas empresas constituem um fenômeno localizado, geograficamente circunscrito, com tendência a possuir características particulares, as proposições de políticas que se encontram na literatura tendem, na maioria das vezes, a dar ênfase às ações que podem ser conduzidas pelas instituições e agentes locais, em busca da transformação do ambiente local.

As esferas geográficas regionais e locais passaram a ganhar maior importância na literatura e nas discussões sobre desenvolvimento econômico por, entre outros, dois motivos. O primeiro refere-se ao surgimento, ou pelo menos à difusão da existência, das aglomerações industriais especializadas (*clusters*). O desempenho dos vários arranjos industriais com marcada especialização produtiva e com características inerentes aos territórios em que se estabelecem fez ressurgir o debate sobre desenvolvimento regional e tornou obrigatório explicitar nos programas de desenvolvimento industrial referências diretas a esses sistemas produtivos localizados. Como assinala Sforzi (1992), “é evidente que a formulação de políticas industriais e de emprego em níveis local, regional e nacional não pode esquecer estas pautas espaciais de alta especialização. O fato de que o desenvolvimento industrial tenha dado lugar a pautas especiais de sistemas locais significa que a mobilização de recursos para reforçar e promover uma maior difusão exige uma política de localização mais específica” (p.144).

O segundo motivo diz respeito à difusão das idéias neoliberais pela grande maioria dos governos capitalistas mas principalmente pelos organismos multilaterais, especialmente a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). As diretrizes das políticas “sugeridas” pelos países desenvolvidos e por esses organismos, resumidas no que se denominou “Consenso de Washington”, caracterizadas pela desregulamentação, liberalização e flexibilização dos mercados, impuseram restrições às

intervenções públicas de várias naturezas. As políticas industriais setoriais a partir de instrumentos clássicos como o crédito subsidiado e as tarifas protecionistas, foram especialmente limitadas, sobretudo nos países subdesenvolvidos, que procuram seguir à risca as instruções provenientes desses organismos. No geral, em textos para orientações de políticas, palavras como “incentivos”, “subsídios”, “escolha de setores ganhadores”, “políticas nacionais” deram seu lugar a “falhas de mercado”, “políticas horizontais (não seletivas)” e “políticas locais (descentralizadas)”⁵¹. As políticas industriais que buscam incentivar setores específicos ou empresas líderes que possam ter efeitos dinamizadores para o setor não têm sido explícitas nas ações dos governos, como forma de evitar as sanções de outros países membros da OMC, mas elas ainda ocorrem, sobretudo nos países desenvolvidos⁵².

As intervenções públicas de corte regional, por outro lado, por sofrerem menos restrições por parte dos órgãos multilaterais internacionais e por possuírem como um dos alvos de política para o desenvolvimento local/regional as aglomerações de pequenas empresas, podem se caracterizar como um modo de atingir determinados setores sem que as identifiquem como seletivas e distorcedora do comércio entre países⁵³.

Assim, se de um lado há o (re) aparecimento das discussões sobre os sistemas produtivos localizados, muito em função da exploração de alguns casos de sucesso, de outro, há a “permissão” para implementar políticas regionais/locais para o desenvolvimento dessas “novas” formas de organização industrial. Daí a crescente importância que está sendo atribuída ao desenvolvimento regional baseado em sistemas produtivos locais e, dentro desses, com especial ênfase, nas aglomerações de PEs.

Nos países menos desenvolvidos, as limitações mais severas no âmbito nacional na elaboração e execução de políticas industriais e econômicas, derivadas da crise fiscal que

⁵¹ O trecho a seguir extraído de OCDE (2000b) ilustra como a linha neoclássica de pensamento está disseminada: “Ao mesmo tempo, esses programas e investimentos públicos não deveriam ir além da função de uma política pública, qual seja, a de retificar falhas de mercado e de fornecer bens públicos. Em outros termos, uma política para *clusters* deveria estar focada na provisão de serviços que todas as firmas que mereçam possam acessar, estejam elas em *cluster* ou não” (p. 4).

⁵² Como afirmam Lastres e Cassiolato (2001), nos países desenvolvidos, “as elites se abstêm de atacá-lo (o neoliberalismo) frontalmente, mas agem pragmaticamente na defesa ou no reforço de sua competitividade industrial, pois desta depende sua soberania”. (p. 134)

⁵³ O “sinal verde” da OMC é dado para políticas que visam proteção ambiental, apoio à pesquisa tecnológica pré-competitiva e o desenvolvimento regional (Peres, 2001).

assolou os países a partir de 80 e da subordinação nacional ao poder dos grandes grupos financeiros e industriais estrangeiros e aos organismos internacionais que os protegem, deixaram as autoridades locais/regionais incumbidas, senão isoladas na busca do desenvolvimento econômico. Por esse motivo, nesses países, os estudos que oferecem opções de políticas nos níveis local e regional ganham uma importância ainda maior⁵⁴.

A discussão sobre as formas e o grau de intervenção do governo para a melhoria do desempenho econômico geral das empresas das aglomerações envolve o questionamento sobre a suficiência de políticas descentralizadas elaboradas e executadas pelos agentes locais. Um ambiente macroeconômico favorável e a regulação central das principais normas e instituições (incluindo as políticas industriais) são sempre pensados como fundamentais e como pré-condições para que as demais políticas – e essas podem ser locais e descentralizadas – sejam bem sucedidas. Como ressaltou Hoyedo (2000, p. 250), citando Cawthorne (1995, p. 54), “não é o *clustering per se* que provoca sucesso industrial, mas sim o *clustering* num contexto macroeconômico propício”.

Schmitz (1993) aponta que a superestimação da eficácia de políticas locais teria sido um dos erros de Piore e Sabel (1984). “(...) o sucesso da especialização flexível na Europa não é simplesmente uma história de uma estratégia industrial almejada por instituições políticas locais. Esse reconhecimento é importante para os entusiastas da ‘especialização flexível’, antes que eles sejam carregados por um otimismo injustificado com o intuito de replicar tal experiência em todos os lugares. Esse não é um argumento contra o entusiasmo, mas a favor do realismo de que uma gama de condições é necessária para que a especialização flexível se desenvolva e cresça” (p. 142). O autor assinala também que um dos requisitos para o desenvolvimento sustentado industrial continua sendo a administração da demanda agregada em alto patamar, seja dentro do paradigma da produção em massa ou da especialização flexível.

A respeito das atribuições de cada esfera de governo na condução das políticas para as aglomerações setoriais, a visão geral dos especialistas da área é a de que não pode haver uma exacerbada centralização das políticas no governo federal como também não se pode

⁵⁴ Relacionando-a não somente para os países subdesenvolvidos mas como uma tendência geral do novo padrão de acumulação, Lastres e Cassiolato (2001) já haviam sublinhado “a crescente valorização de políticas não apenas supra mas também subnacionais” (p.132) como uma das principais transformações político-econômicas atuais.

permitir que uma multiplicidade de ações locais esteja isolada do contexto nacional, sem vinculação alguma com economia política dos países, pois como advertem Souza e Suzigan *et alli* (1998), “as organizações e instituições locais devem ter peso e atuação relevantes. Não obstante, sem uma coordenação central haverá sempre uma negativa dispersão de esforços, recursos e conseqüentemente resultados (p. 140)”.

Os programas podem ser descentralizados, mas devem ser conduzidos por um “eixo central” a ser elaborado pelo governo nacional. Condição necessária para a convivência de programas locais e nacionais é a rigorosa coordenação entre eles. “Coordenação, em vez de competição, de políticas que emanam de diferentes níveis administrativos pode muito bem ser uma condição *sine qua non* para que o apoio público à inovação seja bem-sucedido” (Doner e Hershberg, 2001, p. 236). Cassiolato *et alli* (2001) apontam que, embora a descentralização das políticas nos países da Europa seja de fato realidade, cabe às unidades subnacionais de governo apenas a operacionalização das políticas, enquanto permanece sob a responsabilidade do governo federal a formulação e a coordenação dessas ações descentralizadas.

Knorringa e Meyer-Stamer (1999) oferecem um exemplo de atuação conjunta dos três níveis de governo. O governo local pode se responsabilizar pelo provimento de infraestrutura, de serviços especializados ao apoio às PMEs, treinamentos e cursos de qualificação da mão-de-obra, criação de incubadoras, etc. Os governos estaduais podem fazer o mesmo e ainda ajudar no financiamento dos programas e no apoio ao melhoramento tecnológico, a partir da integração com universidades e institutos de pesquisas estaduais e o governo central. Embora também possam oferecer apoio financeiro para as atividades e para os programas, seu papel crucial está na “criação de um quadro econômico e legal adequado que estimula a cooperação e a ação no nível local” (p. 106).

De acordo com Costa (2001), somente a partir dos próprios agentes da comunidade é que se podem observar as reais deficiências e necessidades do grupo. Uma intervenção fortemente centralizada não seria capaz de captar a diversidade existente entre os diferentes sistemas produtivos territoriais. Doner e Hershberg (2001) partilham da mesma opinião ao mencionarem que as instituições locais seriam mais adequadas para as funções de elaboração (desenho) e implementação das políticas. No entanto, salientam que “o Estado

central normalmente proverá a moldura legal e regulatória mais ampla, no interior da qual as políticas serão levadas à frente” (p. 236).

Zeitlin (1992) atribui ainda à política macroeconômica a tarefa de equacionar os problemas relacionados à assistência social, tributação e formação profissional; três aspectos relevantes para o funcionamento geral das pequenas empresas e que definem as suas possibilidades de sobrevivência, estejam elas em aglomerações ou não. No entanto, na concepção desse autor, dadas as especificidades locais, para serem eficazes as políticas devem ser implementadas por instituições locais que precisam ser fortes e autônomas. Zeitlin adverte também que, em países cujas administrações centrais restringem a capacidade financeira das autoridades locais, as aglomerações setoriais de PEs podem não florescer e qualquer tentativa de oferecer serviços coletivos pode se frustrar em curto espaço de tempo.

As administrações regionais devem reforçar as ações das autoridades municipais em muitas áreas como ensino técnico, pesquisa aplicada, proteção ao meio-ambiente, infraestrutura de transporte e comunicações. As instâncias regionais cumprem a função de coordenação das atividades municipais buscando evitar a duplicação e superar as restrições de escala. Dadas essas atribuições, o autor ressalta que a nova ênfase nas administrações locais e regionais não significa dissolução da política nacional, senão apenas uma nova distribuição de tarefas entre os distintos níveis de governo.

Berry (1997) também contribui para essa discussão argumentando que, dadas as limitações administrativas dos governos locais e as crescentes novas atribuições de responsabilidade da gestão pública local, a colaboração efetiva entre os níveis de governo permanecerá sempre muito importante, e funções e contribuições de peso precisarão também advir do governo central. O exemplo de uma adequada forma de divisão de responsabilidade vem do Japão, “onde importantes centros tecnológicos regionais são administrados e financiados (mais que quatro quintos) pelos governos estaduais locais, embora o ministério do governo central (MITI) influencia como o sistema opera” (p.19).

A formulação de políticas às aglomerações de PEs requer também avaliar os elementos necessários para a criação de um ambiente propício à cooperação interfirmas, visto que ela é que garante a obtenção e preservação das vantagens competitivas. Portanto, a pergunta chave é: quais são os fatores que influenciam nas decisões dos agentes de

cooperar ou não cooperar? Há políticas que possam criar ou preservar esse ambiente? De que tipo? As dicotomias políticas nacionais *versus* políticas locais, instituições formais *versus* informais inserem-se também nessa discussão acerca dos fatores que estimulam e constroem um ambiente favorável à cooperação entre empresas.

Berry (1997), por exemplo, questiona se um alto grau de cooperação interempresas seria possível na ausência de uma política industrial bem definida que estabeleça direções claras para a evolução futura do setor. Afinal, os empresários de uma aglomeração setorial precisam, no mínimo, concordar sobre a direção da futura trajetória do setor para que se promova a divisão do trabalho e se consiga os ganhos provenientes da especialização e complementaridade conjugadas com ações coletivas. Mesmo com uma sinalização clara por parte do governo sobre o destino que se pretende dar ao setor e sobre os resultados que se espera dele, as incertezas permanecem presentes, sobretudo no cálculo para novos investimentos e na decisão de realizar ações coletivas/em conjunto. Portanto, alguns esclarecimentos sobre a direção das políticas econômica e industrial não eliminam as incertezas mas contribuem para, ao menos, tornar possível a criação de expectativas quanto a um futuro de médio prazo que logre oferecer algum embasamento a partir do qual as empresas definem a dimensão e a complexidade dos compromissos e parcerias a serem efetivados.

O autor argumenta que os países que falham em oferecer uma perspectiva ou um guia para a ação de longo prazo das empresas (e dos governos) subestimam a importância da infra-estrutura física e não-física para a competitividade internacional das empresas, o tempo necessário para construir os determinantes da competitividade internacional (capital humano e capacidade tecnológica) e os efeitos adversos que a incerteza e os altos riscos provocam na formulação de estratégias mais agressivas por parte das empresas.

A instabilidade macroeconômica, para Berry (1997), é um fator que impede a cooperação entre as empresas. Quando as empresas estabelecem um acordo para ações coletivas a dependência entre elas aumenta substancialmente. Um ambiente macroeconômico instável pode revolver demasiadamente o chão que as une, eliminando, eventualmente, algumas peças-chaves para o sucesso do grupo. Nessas situações, as ações coletivas tendem a dissolver-se ou sequer serem constituídas.

A coesão social e a inexistência de grandes disparidades entre pequenas e grandes firmas ou entre trabalhadores e empregadores também são definidas como pré-condições para o estabelecimento de ações coletivas entre as empresas. Se os conflitos entre capital e trabalho forem muito acentuados, a flexibilidade do mercado de trabalho deixa de ser uma vantagem competitiva para significar exploração da mão-de-obra, rebaixamento dos salários da comunidade e uma rota que guia as empresas para estratégias de diminuição de custos e não de geração de diferenciais competitivos. Sobre o papel da natureza das relações sociais, Botelho (1999, p. 35) transcreve o seguinte trecho de Bianchi e Bellini (1990, p. 487):

“(...) *networks* locais podem ser estimuladas positivamente por ações de políticas de governos mas essas ações têm êxito somente na medida em que a comunidade de inovadores esteja bem enraizada numa sociedade local economicamente desenvolvida e socialmente estável. De fato, não existem experiências bem sucedidas em países em desenvolvimento ou em áreas menos desenvolvidas de países industrializados”.

Berry (1997), embora ressalte o papel da história sócio-cultural da localidade na propensão dos agentes de uma comunidade, ainda se pergunta se essa “cultura”, que facilita a confiança entre os agentes, pode ser adquirida por meio do acúmulo de experiências e práticas de atividades em conjunto ou se está estritamente associada ao legado histórico. De qualquer forma, o autor recorda que a construção de um ambiente favorável à confiança e a conseqüente divisão do trabalho entre as empresas deve contar com a formação de regras formais e padrões de convivência. São exemplos dessas regulações as limitações para competição (de salários, por exemplo) e a existência de procedimentos para a divisão dos pedidos que assegurem a eficiente utilização dos recursos da localidade.

O autor adverte que as políticas que buscam promover o fortalecimento das relações entre as empresas devem estar acompanhadas de um robusto quadro de ações de apoio às PMEs de caráter geral. Essas últimas facilitam e tornam as primeiras mais eficientes e produtivas. Knorringa e Meyer-Stamer (1999) delegam ao governo central a responsabilidade de definir um quadro regulatório e legal que permita e que estimule as ações cooperativas em nível local. Ramírez-Rangel (2001) cita como um exemplo a Alemanha, onde o Estado sanciona recursos para que as empresas possam engajar-se em atividades coletivas.

O grau de liberdade dos governos regionais/locais para implementar políticas, delimitado pela quantidade de recursos disponibilizada pelo governo central e pelas regras

específicas do pacto federalista de cada país, também constitui um marco que delimita as possibilidades do Estado, a partir de seus representantes subnacionais, de estimular as ações coletivas entre empresas.

Há alguns autores que vêem a intervenção pública com bastante ceticismo, uma vez que acreditam que a disposição dos empresários para cooperar está arraigada na cultura local, fruto de uma história bastante peculiar e inerente ao território e, que portanto, não pode ser criada artificialmente. Ramírez-Rangel (2001) destaca que “em reação às limitações dos modelos nacionais que enfatizam as instituições formais, vários estudiosos deslocam sua atenção das instituições formais e nacionais para postular que as variáveis que explicam a cooperação entre as empresas de pequeno e médio portes são informais, relacionadas a vários aspectos da ‘estrutura social’ e sujeitas à variação geográfica. O elemento de junção que mantém as PEs juntas em trocas cooperativas é constituído de capital social, redes, normas e confiança (p. 165). Não obstante, esse mesmo autor adverte que “os estudiosos que negligenciam o contexto central o fazem por sua conta e risco, uma vez que estabelece um quadro básico no qual serão conduzidas interações futuras entre as empresas” (p. 170).

A intenção de Ramirez-Rangel (2001) é integrar abordagens divergentes para mostrar que a disposição das empresas à cooperação depende tanto da estrutura social local/regional (instituições informais) como da estrutura institucional formal particular das diferentes economias políticas. Observe-se no trecho a seguir a tentativa de reunir esses dois elementos.

“A ação coletiva é um processo de organização, que pode ou não exigir o estabelecimento de uma instituição formal. Os recursos para a ação coletiva – sejam estes redes, confiança ou um instrumento de controle – que os atores possuem irão ajudá-los a enfrentar os problemas desse processo. Os atores, porém, também podem se mobilizar para adquirir esses recursos, com o auxílio do Estado. E mesmo quando, com a assistência do Estado, as empresas adquirem um instrumento institucional para promover segurança (...) os atores não deixam de depender de relações sociais informais para sustentar ações coletivas” (Ramírez-Rangel, 2001, p. 175).

Instituições formais (representadas aqui pelos mecanismos do Estado em promover a confiança entre empresas) e as instituições informais (traços sócio-culturais de cada localidade) são complementares e ambos são necessários para construir um ambiente que favoreça as ações coletivas dos agentes.

Segundo Putnam (1996), a participação cívica, isto é, o ambiente sócio-político que se funda na cooperação e confiança, não pode ser explicada por condições sócio-econômicas favoráveis. Citando como exemplo o norte e o sul italiano, o autor explica que durante um milênio, ambos viveram situações econômicas adversas e, o ambiente institucional que começou a se constituir no início e foi se consolidando por meio da prática e da experiência, tanto em uma como na outra região, permaneceu inalterado, semelhante ao anterior às oscilações econômicas. “Tais fatos dificilmente condizem com a noção de que a participação cívica é mera consequência da prosperidade” (p. 162). Para o autor, é muito mais realista explicar o desempenho econômico a partir da presença da participação cívica do que o inverso. Mas conclui que “se é o legado cultural ou é o desenvolvimento econômico que constitui um elemento independente é algo que depende muito da escala temporal na qual se concebe o processo histórico. Obviamente ambos interagem, influenciando-se mutuamente. Não há uma relação de causa e efeito, mas um processo dialético de reciprocidade” (p. 171).

Esta breve revisão de literatura em torno da polêmica centralização *versus* descentralização, ou entre políticas nacionais e políticas locais, e instituições formais *versus* instituições informais, permite afirmar que intervenção pública do governo federal/nacional, possui um papel essencial como provedor de estrutura regulatória básica, como responsável pela estabilidade das variáveis macroeconômicas, como formulador de políticas para alcançar maiores graus de igualdade social, como definidor de um “eixo central condutor” para as ações de outras esferas públicas, como provedor de referências para as operações dos setores produtivos (a partir da implementação de políticas industriais, de comércio exterior e de ciência e tecnologia) e uma série de ações que busquem alcançar os elementos (citados anteriormente) fundamentais para a construção de um ambiente geral propício à consolidação de ações coletivas.

A ausência de todos esses elementos define as dificuldades e obstáculos a serem superados pelas empresas da aglomeração e pelas instituições locais de promoção ao desenvolvimento da aglomeração. Portanto, os estudos que atribuem um excessivo destaque aos aspectos microeconômicos das experiências locais de desenvolvimento de pequenas empresas não podem deixar de ressaltar (e de investigar) o papel que cumprem as políticas emanadas em nível nacional que, a despeito de afetarem as empresas de maneira indireta,

são determinantes para o sucesso ou insucesso das ações empreendidas pelos agentes locais.

Mas, embora a intervenção do governo nacional seja condição necessária, não é condição suficiente. As ações públicas de governos estaduais, regionais e municipais são igualmente importantes para a promoção das aglomerações setoriais de PEs. Sobretudo quando se considera que um dos principais desafios da implementação dos programas é o de envolver os empresários e a comunidade na busca de projetos comuns, as ações não podem advir de instâncias que estejam distantes das especificidades do sistema produtivo local, sob o risco de não afetarem as reais debilidades e necessidades do conjunto das empresas. Ademais, a existência de instituições informais que favoreçam a confiança e a disposição para empreender ações em conjunto também é capaz de definir as chances de sucesso de programas de promoção às aglomerações de PEs.

Ao mesmo tempo, a despeito de a existência de capital social de cada localidade definir as possibilidades de constituição de um arranjo virtuoso, a revisão da literatura permite adicionar a esse debate que as intervenções públicas podem ajudar na construção desse capital social por meio de uma série de incentivos à cooperação e, como ressaltou Ramirez-Rangel (2001) “(...) se os atores resolverem os problemas iniciais de organização, podem ainda se utilizar de recursos institucionais para avançar a cooperação” (p. 172).

Agregue-se ainda que, entre os autores estudados, não aparece qualquer questionamento sobre a importância das políticas públicas sobre as aglomerações de PEs. Ao contrário, os autores geralmente vêm o apoio público como um dos fatores fundamentais ao sucesso das aglomerações, assim como o são, a cooperação interempresas, a busca contínua por inovações, a flexibilidade produtiva, entre outros. A prova disso é que não se encontram com facilidade justificativas dos autores que propõem ou que analisam as políticas pelas quais eles abordam esse tema. Para aqueles que ainda indagam sobre a pertinência das ações públicas, Zeitlin (1992) deixa um recado claro:

“A política de desregulação supõe que o desenvolvimento econômico pode promover-se fomentando a concorrência e suprimindo as restrições institucionais ao livre funcionamento dos mercados de produtos, mão-de-obra e capital. Em troca, os artigos que compõem este livro sugerem que os consumos intermediários e os serviços coletivos de que dependem os DIs são bens públicos que não serão fornecidos pelos mecanismos de mercado; que os mecanismos institucionais de fixação de salários e resolução de conflitos são vitais para a

manutenção da confiança e a cooperação entre os agentes econômicos e que uma concorrência sem limitações pode solapar a flexibilidade produtiva e a capacidade de inovação dos DIs” (p. 372).

Desse modo, fica claro que os autores que se dedicam ao estudo desse tema, são por princípio, estudiosos que não acreditam no poder benfazejo do “mercado”. Eles têm consciência de que as externalidades positivas das aglomerações não são suficientes para a construção de arranjos “virtuosos”. As discussões acadêmicas circunscrevem-se aos diferentes modos de intervenção governamental e não incluem a discussão sobre a conveniência do apoio público às empresas que pertencem a aglomerações setoriais.

Dada a preocupação dos autores dessa área em sugerir meios para a melhoria constante da competitividade das PEs em aglomerações a partir do uso de instrumentos públicos de promoção, muitos estudos apresentam proposições para a atuação pública de várias naturezas. No próximo item, busca-se sistematizar e descrever as ações mais freqüentemente recomendadas por estudiosos e organizações para o desenvolvimento e consolidação de aglomerações setoriais de pequenas empresas “virtuosas”.

3.2. Análise das Propostas de Políticas Voltadas à Promoção de Aglomerações Setoriais de PEs

As proposições de políticas e ações para o desenvolvimento de aglomerações setoriais de PEs encontradas na literatura derivam na maioria das vezes da observação das diversas experiências em andamento ou em estágio bastante evoluído. Em outros casos, as prescrições são desdobramentos de análises teóricas e conceituais sobre o tema. Alguns organismos internacionais promovem, com certa freqüência, seminários com estudiosos do tema e com empresários e autoridades públicas de municípios ou de regiões que apresentam casos bem-sucedidos de aglomerações setoriais para, a partir de seus relatos e das discussões posteriores, produzir relatórios com listas bastante extensas com as melhores práticas. Vários grupos de pesquisas, em diversas partes do mundo (inclusive no Brasil), propõem diferentes quadros referenciais de ações, geralmente, de acordo com os referenciais conceituais de cada grupo de pesquisa e com as especificidades de cada país.

O objetivo deste item é sistematizar e descrever o conteúdo das políticas e ações propostas pelos diversos autores, institutos de pesquisas e organismos internacionais, com o intuito de identificar as convergências existentes entre elas.

Suzigan *et alli* (2000) buscaram orientações de políticas em diferentes enfoques acerca do tema “aglomerações”. Encontraram nas análises de Krugman e Porter sugestões de medidas apenas de natureza horizontal referentes a educação, infra-estrutura e defesa da concorrência. Em outros três autores Audrescht, Scott e Schmitz, por outro lado, os autores puderam identificar recomendações de políticas específicas, regionais ou locais. Para Audrescht, cujo foco é a inovação tecnológica, os governos devem executar políticas capacitantes em nível local e regional, como o suprimento de capital de risco e apoio a pesquisas. Schmitz aponta para a importância da cooperação entre poder público e os agentes privados.

As observações de Scott quanto às políticas voltadas para as aglomerações de empresas industriais incluem a participação de diferentes tipos de agentes locais. Governo local, sindicatos e associações devem atuar conjuntamente na aglomeração com o objetivo de prover insumos e serviços críticos às atividades produtivas (por exemplo, informações sobre mercados, fixação de marcas regionais locais, pesquisa tecnológica e treinamento de trabalhadores em tarefas específicas às atividades da aglomeração). As ações locais ganham importância ainda maior quando as empresas privadas investem menos do que seria adequado para o provimento ideal desses insumos e serviços e quando os recursos necessários a serem obtidos/desenvolvidos são de natureza muito específica. Além disso, os agentes locais (privados e públicos) podem também ser responsáveis pelo estímulo à criação de projetos baseados em relações cooperativas entre as empresas e pela constituição de fóruns locais, envolvendo a comunidade, tanto para discussões sobre os desafios do setor como para os problemas da localidade.

Suzigan (2001) assinala que o provimento de insumos e serviços especializados para o conjunto de empresas, o estímulo a ações coletivas entre as empresas e a criação de fóruns de discussão da comunidade constituem três tipos de diretrizes já consagradas na literatura sobre política para aglomerações. De fato, como será analisado, esses três conjuntos de propostas sempre, de alguma forma, aparecem contemplados nas análises dos autores.

Tendo como referência a experiência dos distritos industriais italianos, Sengenberger e Pyke (1999) ressaltam a eficácia dos governos locais/regionais na melhoria nas condições de operação da empresa (“infra-estruturas de serviço e meio ambiente, por

exemplo, que vai da criação de serviços reais à introdução de serviços financeiros e educacionais adequados” (p. 139)) e também na articulação dos agentes interessados para a elaboração de projetos em comum.

Para Sengenberger e Pyke (1999), a formação de *redes* entre empresas, e entre empresas e instituições, pode ser objeto de política para as autoridades locais a fim de promover as ações coletivas. O estímulo para a criação de redes pode ser direto, por meio da oferta de serviços reais para a coletividade de empresas, ou indireto, com o apoio à constituição de associações de empresas que possam tornar-se porta-vozes políticos em busca de proteção e incentivos para seu setor. As autoridades locais, quando possuem poder legal para tanto, podem também construir um marco jurídico e regulatório que incentive a criação de novas pequenas empresas ou que preserve condições microeconômicas satisfatórias de operação das firmas e das instituições, como por exemplo, leis, normas fiscais e incentivos ao investimento que favoreçam as pequenas empresas da localidade ou estímulo aos sindicatos e associações patronais para que negociem acordos ajustados à realidade da pequena empresa. Essas regulamentações, ademais, devem estar em consonância (“harmonia”) com os objetivos de instâncias governamentais e institucionais de nível superior (até com as supranacionais).

Uma proposição de Sengenberger e Pyke (1999) pouco discutida na literatura – talvez devido à complexidade de executá-la – merece destaque nesta revisão. Os autores, tomando como referência os distritos italianos, ressaltam que para o acúmulo das capacitações empresariais e para o adensamento da estrutura produtiva local não é suficiente apenas a atenuação das barreiras à entrada de novos negócios relacionados à atividade principal. Como no caso italiano, a criação contínua de novas empresas está também condicionada à facilidade material e imaterial de fechamento das unidades de negócios. Ou seja, a emergência de um espírito empreendedor que consolide e renove as competências locais depende tanto da ausência de obstruções à abertura de firmas como para o fechamento delas. Na verdade, “a entrada e a saída do campo dos negócios podem estar relacionadas. A entrada pode ser menos arriscada quando o custo – individual e social, material e imaterial – da firma for limitado. Portanto, a promoção da pequena empresa deveria não apenas estar voltada para a eliminação das barreiras à entrada, mas também se preocupar com a maneira de lidar com o grave problema do malogro” (p. 133).

Para esses autores, as intervenções das autoridades locais devem sempre visar elevar o grau de autonomia das empresas e, por conseguinte, as possibilidades de desenvolvimento local. Para alcançar tal objetivo, as políticas podem ajudar as empresas a acessar diretamente os mercados finais, por meio, por exemplo, de feiras comerciais e formas institucionais que possibilitem a comercialização em conjunto.

Costa (2001) acredita que a descentralização dos instrumentos de políticas é pré-condição para o sucesso de qualquer programa, e defende também que o alvo das políticas locais/regionais deva ser a provisão dos insumos e dos serviços que potencializem a importância das externalidades locais para a competitividade do grupo de empresas. Fazem parte das economias externas (o mesmo conceito de Marshall) a existência de um mercado de trabalho especializado, o acesso facilitado a serviços e produtos complementares às atividades das empresas devido à proximidade dos fornecedores, e a fluidez das informações com efeitos para a geração de inovações.

Segundo a autora, as políticas para as aglomerações setoriais devem combinar intervenções horizontais e intervenções com cortes setoriais. As políticas de caráter horizontal referem-se àquelas que visam o apoio para a cooperação entre as empresas, a difusão de conhecimentos, a penetração nos mercados internacionais, o desenvolvimento da oferta de serviços reais, gerais e das infra-estruturas para a produção. As atuações setoriais, por sua vez, consistem em difundir as novas tecnologias, específicas da indústria do território, em apoiar as empresas na realização de pesquisa própria, em fornecer serviços reais especializados e formação específica da mão-de-obra.

Importante também, na opinião dessa autora, é que existam, nas localidades com aglomerações, setores correlatos e complementares à atividade principal. A presença de um setor produtivo verticalmente integrado torna a vantagem competitiva das empresas das aglomerações mais robusta. Por esse motivo, as ações públicas também devem ter como foco os setores complementares. Ademais, a funcionalidade das políticas para os setores correlatos também está relacionada a mais dois efeitos positivos, a saber, a competitividade do setor principal depende dos ganhos de produtividade dos setores correlatos e o efeito multiplicador das ações públicas direcionadas ao desenvolvimento das externalidades positivas ocorre com intensidade maior ao envolver um número maior de empresas com objetivos comuns.

Assim, as orientações de políticas econômicas voltadas para as aglomerações de Costa (2001) estão fundamentadas em três princípios:

- 1) a estruturação do tecido produtivo e a melhoria da competitividade requerem a existência de setores verticalmente integrados, formados por um conjunto de PMEs com atividades complementares;
- 2) a inovação e o desenvolvimento tecnológico são resultado de um processo diferenciado para cada tipo de atividade, com efeitos externos de aproveitamento coletivo;
- 3) devem ser utilizados instrumentos para fomentar a rivalidade e a competitividade do sistema produtivo e não das empresas de forma individual;
- 4) deve haver protagonismo dos agentes receptores na tomada de decisões.

Bastante semelhante às proposições de Costa (2001) estão as análises de Porter sobre os determinantes de competitividade das aglomerações setoriais⁵⁵. Na opinião de Rosenfeld (2001), para Porter, a concorrência é um fator mais importante que a cooperação no sucesso dos *clusters*.

Observe-se, em Porter (1999), algumas características comuns das iniciativas bem sucedidas dos casos analisados por ele. São elas:

- noção clara sobre o conceito de competitividade por parte dos empresários e do governo;
- foco na remoção dos obstáculos e na atenuação das restrições ao aprimoramento dos aglomerados;
- tentativa de atender todas as aglomerações;
- delimitação apropriada das fronteiras das atividades da aglomeração que nem sempre se circunscrevem somente ao município;
- envolvimento do maior número possível de agentes locais (empresas e instituições) no programa de desenvolvimento da aglomeração;
- liderança das ações é do setor privado;
- estímulo ao relacionamento e à comunicação permanente entre as empresas;
- envolvimento de formadores de opinião e de lideranças locais para conduzir à ação concreta e efetiva das idéias;

⁵⁵ Não poderia ser diferente porque Costa (2001) utiliza o quadro conceitual de Porter.

- institucionalização das idéias ao longo do tempo, como o desenvolvimento das associações comerciais, de agências públicas específicas, dos relacionamentos, etc.

Nas análises de Porter (1999) sobre o sucesso das aglomerações é atribuído ao Estado ou às intervenções públicas um papel mais marginal e mais passivo do que nos demais autores que abordam o tema das políticas. Para esse autor, a atuação do governo deve ser muito criteriosa pois não deve eleger ganhadores (empresas ou setores) nem atenuar a concorrência das empresas com o exterior, duas características das políticas industriais tradicionais e que não devem ser utilizadas. O sucesso depende muito mais da mudança de “mentalidade” e da iniciativa dos empresários do que da atuação do governo.

Ainda assim, o autor assinala 14 maneiras de o governo influenciar a competitividade das aglomerações (p. 267): criação de programas especializados de educação e treinamento; implementação de atividades de pesquisa, com universidades locais sobre tecnologias específicas à aglomeração; ampliação da infra-estrutura específica; eliminação das barreiras à competição local; organização dos órgãos governamentais pertinentes em torno da aglomeração; concentração dos esforços para atrair investimentos externos para as aglomerações; patrocínio de encontros que reúnem os empresários; estímulo para a atração de fornecedores e de empresas prestadoras de serviços de outras localidades; estabelecimento de zonas de livre comércio, parques industriais e parques de fornecedores relacionados com as atividades da aglomeração; criação de normas pró-inovação; patrocínios a atividades de testes, certificação e avaliação para os produtos e serviços da aglomeração; atuação como comprador sofisticado dos produtos e serviços da aglomeração.

Dessas 14 categorias de atuação governamental, as proposições que destoam das demais ações identificadas neste trabalho são: eliminação das barreiras à competição local, concentração dos esforços para atrair investimentos externos para as aglomerações e o estabelecimento de zonas de livre comércio. As outras orientações se assemelham com as das abordagens selecionadas para a análise aqui proposta.

Como já ilustrado neste trabalho⁵⁶, Zeitlin (1992) atribui ao Estado um papel-chave no desenvolvimento das aglomerações setoriais de PEs, tanto como provedor de insumos e

⁵⁶ No item 3.1.

serviços necessários (e que não serão fornecidos pelo mercado) como promotor da cooperação nas ações dos agentes locais. De acordo com ele, “os responsáveis pelas políticas podem estimular o desenvolvimento dos DIs fomentando simultaneamente a criação de infra-estrutura institucional e os agentes coletivos necessários para sua reprodução sustentada” (p. 373). Desse modo, o Estado, para Zeitlin, tem uma participação chave e é capaz (porque tem os instrumentos) de aprimorar a estrutura industrial local e, portanto, sua presença acresce as chances de sucesso das empresas da aglomeração setorial.

O necessário envolvimento da comunidade de empresas no desenho e na implementação dos programas públicos de promoção às aglomerações fez parte também das considerações de Zeitlin (1992). Segundo o autor, mais do que executores, os responsáveis pelas políticas devem ser líderes sociais e políticos e, em vez de oferecer serviços coletivos diretamente, devem estimular, por meio institucionais, os empresários a cooperarem. O autor orienta que “estabelecer um diálogo e construir um consenso entre os interesses locais é algo indissociável do processo de análise das falhas de economia regional e a construção de soluções institucionais eficazes”(p. 373).

Entre outros autores – Costa (2001), Doner e Hershberg (2001) são alguns exemplos –, Triglia (1992b) também destaca a necessidade de integrar os empresários nos projetos de desenvolvimento local.

Para Triglia (1992b) as instituições conduzidas pelas administrações locais, bem como seus recursos e seu poder de intervenção, devem ser reforçadas, mas a mesma atenção deve ser dada ao fortalecimento da organização da sociedade civil, com o intuito de criar interlocutores fortes e capazes de representar e coordenar os distintos interesses da comunidade para aumentar sua participação na elaboração e implementação de programas locais. Segundo o autor, “a politização dos interlocutores é um elemento essencial da estratégia de desenvolvimento, dado que ditas organizações podem “internalizar” as vantagens derivadas da produção de bens coletivos e desenvolver assim uma visão a longo prazo dos interesses individuais, induzindo-os a cooperar mais eficazmente”(p. 79).

Em UNCTAD (1998), constata-se a mesma visão concernente à participação dos agentes privados na implementação e condução das ações voltadas ao desenvolvimento das aglomerações. O relatório ressalta que : “(...) enquanto se requerem políticas macroeconômicas (tais como aquelas que asseguram estabilidade na moeda e na taxa de

câmbio, que controlam a inflação, que promovem a abertura dos mercados por reduções graduais nas tarifas, que definem as regulações para importação e exportação, que fornecem uma efetiva infra-estrutura e que protegem os direitos de propriedade), medidas para estimular *clusters* de PMEs ou de formação de redes terão que ser formuladas e também implementadas nos níveis local e regional, envolvendo, o quanto for possível o setor privado”(p. 10).

A participação das empresas, como mostra esta revisão, é fundamental para o sucesso dos programas locais de estímulo às aglomerações. O envolvimento dos agentes na elaboração das políticas além de permitir que as medidas se aproximem das necessidades das empresas, também constitui um meio para desenvolver a confiança entre as empresas da aglomeração, facilitando a efetivação das ações coletivas, foco da maioria das políticas.

A despeito disso, a cooperação entre as empresas, que é um requisito para obtenção da eficiência coletiva, representa também um dos maiores obstáculos para a conformação de aglomerações com características virtuosas. Como discutido por Souza (1995): “o desafio é que se trata de múltiplos capitais individuais (portanto, com decisões descentralizadas e autônomas) que, todavia, devem configurar a unidade grupo. (...) A unidade grupo reclama formas de interação cooperativa na complementaridade e na concorrência. Reclama também capacidade de coordenação para que seja possível definir normas e objetivos comuns, definir que tipos de vantagem competitiva o grupo irá perseguir e assegurar um mínimo de convergência àquelas decisões descentralizadas, autônomas e com objetivos diferenciados. Na ausência de uma “empresa-mãe” coordenadora, como no caso de redes de PMEs fornecedoras de GEs, resta sempre o problema da coordenação” (p. 114).

Por esse motivo, com alguma frequência, nas sugestões de políticas aparece a proposta de estimular a criação de um “*network broker*”, seja uma pessoa ou uma entidade, que atue na intermediação da comercialização, não somente para extrair os ganhos do “capital comercial” mas que faça parte do projeto comum de desenvolvimento das empresas da aglomeração. Caberia a função social a essa entidade de organizar a produção (quantidade, qualidade, meios de diferenciação, divisão do trabalho entre as empresas) e também de representar as empresas nos mercados externos à aglomeração.

Sengenberger e Pyke (1999) sugerem que a autoridade local poderia cumprir o papel de “coordenadora social”. Nessa função, a ela caberia reunir os diferentes grupos de interesse para debater os principais problemas da localidade, elaborar programas de ação de comum acordo e, com isso, buscar a criação de um clima de confiança entre os agentes para o “desenvolvimento de redes colaborativas, novas e eficazes, de firmas e instituições de serviço” (p. 139).

Segundo Altenburg e Meyer-Stamer (1999), *network brokers* e incentivos para cooperação também podem colaborar na “superação de comportamentos oportunistas, falta de confiança, e a preferência por integração vertical” (p. 77). Porter (1999) sugere, para onde há dificuldades de relacionamento entre empresas, a participação do que ele denominou de “facilitador neutro” como apoio ao desenvolvimento de uma intensa comunicação entre as empresas. Para ilustrar a importância desses intermediários é comum recorrer aos exemplos dos papéis desenvolvidos pela figura do *impannatore* e do tecelão nos distritos industriais italianos⁵⁷.

O debate sobre a possibilidade de despertar nas empresas, a partir de políticas públicas, o interesse e a disposição para o desenvolvimento de atividades coletivas em localidades que não possuem as características, tal qual Putnam (1996) denominou uma “comunidade cívica”, apresenta ainda posicionamentos tanto pessimistas como otimistas com relação à eficácia de estímulos externos. Souza e Botelho (2000), por exemplo, explicitam sua cautela quanto ao exacerbado otimismo no seguinte trecho: “Essa arraigada ‘cultura’ de não reconhecimento das vantagens de determinadas ações coletivas, relativamente a ações de empresas individuais, justifica um ceticismo quanto às possibilidades de constituição de sistemas localizados tendo como núcleo as pequenas empresas (...) (p. 12)”.

Por outro lado, estudo da Comunidade Européia⁵⁸ (p. 53) cita dois autores que acreditam⁵⁹ que a confiança e a cooperação podem ser intencionalmente criadas, promovidas por meio de políticas. Um exemplo de ação fomentadora de atitudes coletivas é a criação de “*club goods*” regionais, que são ativos disponíveis a um grupo específico de

⁵⁷ As tarefas que os *impannatori* desempenhavam estão descritas no capítulo 2 deste estudo.

⁵⁸ *European Communities* (2002).

⁵⁹ Lorenzen (2001) e Asheim (1998). Esse último autor demonstra a partir de estudos empíricos a possibilidade de construir um ambiente baseado na confiança e cooperação.

empresas em uma localidade, capaz de gerar capacidade coletiva de aprendizado. Um outro meio sugerido pelo estudo é a criação dos “*network brokers*” já citado anteriormente. Para que esses intermediários consigam ter credibilidade e legitimidade, o conselho desse relatório é convidar e engajar as empresas e as organizações locais para, coletivamente, formular uma estratégia para a consolidação de um sistema regional de inovação, criar outros elos locais para organização coletiva, encontrar demandas para oferecimento de cursos, treinamentos, entre outros exemplos de decisões que podem ser realizadas em conjunto com a “instituição coordenadora”.

Para a formulação e implementação de políticas industriais voltadas a aglomerações setoriais e que visam estimular a cooperação entre atores, Cassiolato *et alli* (2000) sugerem a adoção de três critérios, a saber: a neutralidade (nenhuma empresa obterá vantagem maior que as outras na utilização de recursos comuns), a reciprocidade (as políticas devem buscar explorar as complementaridades entre empresas) e o efeito-demonstração (as políticas devem criar exemplos para serem seguidos por outras instituições). São citadas como exemplo de políticas que seguem esses critérios:

- Para fortalecer o ambiente local: criação de centros de informação, centros de certificação de qualidade, escolas técnicas (critério da neutralidade), políticas de inclusão social e voltadas a formação do capital social (critérios da neutralidade e reciprocidade) e projetos pilotos para introdução de tecnologias inovadoras (efeito-demonstração);
- Para explorar economias de escala coletivas e/ou superação de gargalos: desenvolvimento de consórcios, comércio conjunto (neutralidade), fomento à criação de redes e iniciativas de cooperação (reciprocidade e efeito-demonstração);
- Para o fortalecimento de economias externas: financiamento à infra-estrutura de logística, telecomunicações, energia, transporte, etc. (neutralidade);
- Para o fortalecimento das sinergias entre os atores: criação de novas instituições/organizações voltadas à cooperação (neutralidade, reciprocidade e efeito-demonstração); estímulo a *joint-ventures* para atividades complementares à estrutura produtiva (reciprocidade), atração de investimentos complementares e criação de incubadoras (efeito-demonstração).

Berry (1997) também cita algumas condições para que uma aglomeração possa extrair os ganhos advindos da cooperação interfirmas. Em primeiro lugar, as empresas de uma aglomeração tendem a cooperar se a produção do grupo de empresas, ou boa parte dela, estiver voltada para o exterior do país ou da região. Os desafios para alcançar a competitividade requerida externamente aumentam, como aumenta também a disposição para unir os esforços em torno de um interesse comum. A expectativa de ampliação das vendas por meio do acesso a novos mercados representaria concretamente, para os empresários, o estímulo econômico necessário para incentivar e efetivar ações coletivas. Se os empresários não vislumbram benefícios econômicos claros, a cooperação, como visto no Capítulo 1, pode até ser concebida como uma atitude irracional⁶⁰, uma vez que são visualizados os custos (de compartilhamento de informações, o tempo para reuniões) sem a contrapartida das receitas.

No capítulo 2, as conclusões de Putnam (1996) indicavam que mudanças institucionais no presente poderiam levar a um ambiente cultural e cívico novo no futuro. Mas, principalmente em sociedades com um histórico de atitudes individualistas e oportunistas, essas transformações institucionais a favor da construção de um espírito coletivista da comunidade, tendem a constituir-se em um processo extremamente lento, passível de sofrer recorrentes reveses em sua trajetória. A persistência das medidas que visam mudar a institucionalidade da localidade seria característica essencial para o sucesso de tal objetivo.

Conforme evidenciado por Sengenberger e Pyke (1999), “a confiança não surge da noite para o dia: desenvolve-se e cresce na medida em que as pessoas aprendem através da experiência, que a troca social pode e deve render proveitos extensos” (p. 129). Além disso, “a confiança pode ser catalisada por várias instituições: parentesco, etnicidade, afiliação política ou religiosa e acordo coletivo, seja ele informal ou formalizado (...). É correto dizer que o desenvolvimento de relações sociais de confiança é um processo demorado; contudo é errado negar até a mais ínfima possibilidade de desenvolver normas comuns de conduta em certas esferas” (p. 130).

⁶⁰ O autor assinala também que o governo federal tende a despender mais atenção às atividades que direcionam parte da produção para o exterior, gerando divisas cambiais para o país.

Sobre a tentativa de replicar as ações coletivas implementadas nos distritos industriais com perspectivas de resultados imediatos, Souza e Botelho (2000) advertem “o questionamento não é quanto ao buscar conhecimentos e aprender com experiências que se mostraram exitosas a ponto de se transformarem em *cases* difundidos pelo mundo, mas sim de rejeitar propostas que ignoram ou tentam eliminar o fator tempo (e da história local) envolvido na formação, amadurecimento, consolidação, avaliação e amplo nível de reconhecimento de tal êxito” (p. 12). As autoras adicionam ainda que é impossível pensar que resultados como geração de emprego ou desenvolvimento local possam ser obtidos em curto prazo, haja vista as complicações e o complexo processo para a obtenção da eficiência coletiva, derivada das economias externas e das ações coletivas; pré-condição para que a aglomeração de pequenas empresas ganhe competitividade sustentada e traga dinamismo para a localidade.

Partindo das análises sobre “capital social”, Verschoore Filho (2001) argumenta que o Estado é capaz de criar, manter e ampliar o estoque de capital social em uma sociedade por meio do fortalecimento da auto-organização social e do estímulo às práticas de soluções colaborativas para problemas comuns. Como a existência de capital social no local facilita o desenvolvimento de ações coletivas entre as empresas, torna-se imperativo que os governos também tenham como alvo continuado (porque constitui um processo extremamente lento) a organização de uma sociedade civil disposta a participar e colaborar na resolução de problemas comuns.

Segundo o autor, aparecem com frequência análises unidirecionais desse processo, as quais tendem a relacionar governos eficientes a sociedades civis atuantes, quando o importante é utilizar um conceito bidirecional que mostra a importância do Estado na organização de uma sociedade conhecedora de seus direitos e potencialidades. Uma das formas de iniciar o processo de construção de “capital social” seria por meio da promoção à participação nas decisões públicas sobre o desenvolvimento do local. Para o autor, “através do debate rotineiro, da tomada de decisões conjuntas, seja sob situações de consenso ou de dissenso, e da necessidade de superar conflitos e perseguir a coesão, a participação pode se constituir em um importante gerador de capital social, desde que a gestão de seu processo esteja dirigida para esse fim e que sua prática seja ordinária e permanente” (p. 93). Observe-se, nesse trecho, mais uma menção à necessidade de persistir e de dar

continuidade às tentativas de práticas colaborativas para que fracassos no presente não se traduzam em referências negativas no futuro. Para isso, o autor propõe que qualquer programa que vise acumular capital social em uma localidade deve “manter, por um longo período, o apoio institucional, a credibilidade e a sustentação política da proposta, sob pena de inviabilizar, no futuro, a continuidade das práticas cívicas e solidárias na comunidade” (p. 97).

Além da criação de espaços de diálogos entre poder público e cidadãos e da manutenção sistemática de incentivos para a participação e para o engajamento da sociedade civil em questões públicas, Verschoore Filho (2001), também aponta como uma forma possível de intervenção do governo para a construção ou ampliação do capital social as ações que buscam a geração de valores comuns na região e que possam diminuir as distâncias culturais entre os agentes locais. Um exemplo desse tipo de ação que consiga gerar uma identidade cultural comum seria a criação e a divulgação de uma “imagem”, uma “marca” para a localidade a partir das principais competências dos agentes da comunidade.

Zeitlin (1992, p. 369), baseado nas experiências virtuosas dos DIs europeus, conclui que a confiança é muito mais consequência do que condição da cooperação prática entre as empresas. Ressalta ainda que o “consenso social é menos uma antítese do conflito que um resultado de uma resolução afortunada do mesmo”. Daí extrai-se que é fundamental para o estímulo a atitudes cooperativas e para a construção de um consenso social entre os agentes locais a existência de mecanismos institucionais formais e coletivos de resolução de conflitos, para que as tentativas de atuação conjunta do presente sejam exemplos positivos para a preservação desse capital social a longo prazo.

Segundo a análise do autor sobre os DIs italianos, os centros de serviços reais (que podem ter a função de fiscalizar a qualidade dos produtos), as autoridades públicas locais e as associações locais de empresários e empregados (que determinam as regras salariais e as condições de trabalho) funcionariam como mecanismos reguladores dos diversos interesses, por vezes bastante fragmentados e dispersos. A persistência dessas instituições reguladoras é que determinará o sucesso na construção e manutenção da disposição dos agentes a cooperarem. Dessa forma, “se o consenso social necessário para o funcionamento fluido de uma estrutura industrial descentralizada pode construir-se sobre a base de experiências passadas, somente pode manter-se a longo prazo mediante o estabelecimento de

procedimentos formais de resolução de conflitos, cujo funcionamento seja geralmente satisfatório para as partes” (Zeitlin, 1992, p. 369). Portanto, um espaço importante para a atuação de do poder público no que tange à preservação das práticas coletivas seria o apoio ao desenvolvimento de organizações (ou associações) locais fortes, formadas por líderes da comunidade, capazes de representar o interesse da maioria e que teriam a responsabilidade de resolver os conflitos sem desestruturar os laços de confiança já estabelecidos.

A UNIDO (*United Nations Industrial Development Organizations*) realiza um trabalho para o desenvolvimento de aglomerações setoriais de PEs em países em desenvolvimento. O objetivo desse programa é criar redes de relacionamentos entre as pequenas empresas e envolver as empresas com o ambiente institucional local. Para que os agentes se envolvam em atividades coletivas, a UNIDO acredita que são necessários três tipos de atitudes das empresas: disponibilizar tempo para investir em conhecimento mútuo e na coordenação das atividades, visão de desenvolvimento que vá além da rotina cotidiana das empresas e comprometimento de longo prazo. A fim de que as empresas se envolvam dessa maneira, a instituição fornece uma assistência (com consultores) que se assenta em três aspectos principais, a saber, abordar a participação a partir da construção de uma nova visão sobre os demais agentes, capacitar os agentes a se organizarem por meio de projetos coletivos e fornecer sustentabilidade ao processo de desenvolvimento das aglomerações.

Sobre o primeiro aspecto – mudar a visão dos participantes do programa com relação aos demais agentes – o relatório da UNIDO (2001) ressalta que, geralmente, o grau de confiança entre as empresas e as instituições locais é muito baixo, sendo bastante frequente também “um culpar o outro” pelos problemas da localidade. Por esse motivo, o objetivo dos programas de desenvolvimento deve ser o de reconstruir as relações de confiança – se é que já existiram – tanto como um meio para viabilizar projetos conjuntos como para compreender onde estão, verdadeiramente, os gargalos da localidade (já que ninguém se responsabiliza pelas deficiências). Nessa etapa do programa é essencial a presença de um “*network broker*”, para identificar os entraves à construção de relações de confiança entre os agentes e para dar início aos projetos em conjunto⁶¹.

⁶¹ Nesse programa da UNIDO, a instituição pode oferecer um profissional para realizar esses trabalhos, cuja metodologia também pertence à UNIDO.

No que se refere ao segundo aspecto – capacitar os agentes a se organizarem por meio de projetos coletivos – a recomendação da UNIDO é, em primeiro lugar, sensibilizar e conectar os agentes da aglomeração e realizar um diagnóstico sobre as potencialidades e as fragilidades da aglomeração. O segundo passo é concentrar os esforços de desenvolvimento de projetos coletivos em apenas algumas pequenas ações de curto prazo, com objetivos modestos, envolvendo também pequenos grupos. A partir do momento que essas pequenas ações forem se concretizando e mostrando sucesso, poder-se-ia agregar mais pessoas e planejar metas mais ambiciosas. Nessas fases, é fundamental a presença constante de agentes locais que monitorem (para garantir o sucesso) e divulguem as atividades, a fim de dar visibilidade ao comprometimento das pessoas que estão ativando o plano de desenvolvimento da aglomeração (responsáveis pelo programa) e ao das empresas que estão participando. A divulgação dessa pequena experiência bem sucedida servirá como referência para outras ações e poderá marcar o início da construção de um ambiente que favoreça a participação das empresas e a sua disposição para cooperar umas com as outras e com as instituições de apoio.

O terceiro aspecto – o de contribuir para a sustentabilidade do processo de desenvolvimento do *cluster* – diz respeito à criação de agências e organizações promotoras de capacitações e que possam coordenar os projetos coletivos. Entre essas organizações estão os centros de treinamento, de assistência técnica, um fórum permanente de discussão, instituições que organizem seminários, *workshops*, apresentações de casos de sucessos e outras. O relatório destaca que nessa etapa de realização de atividades conjuntas, muitas vezes o passo principal não é o de criar novas organizações e instituições de apoio e de fornecimento de serviços mas o de apenas conectar as existentes e de relacionar a oferta de serviços dessas instituições com as demandas das empresas. Essas instituições seriam, por fim, responsáveis, por comandar o processo de desenvolvimento das aglomerações.

Pode-se concluir que, no que se refere à discussão sobre a possibilidade de estimular a cooperação entre empresas via políticas públicas, há, no geral, uma percepção positiva entre os estudos analisados, muito embora muitos recomendem cautela no “transplante” de casos bem-sucedidos para localidades com história e aparato institucional distintos.

A observação de que a literatura específica, no geral, mostra opiniões otimistas acerca da viabilidade de fomentar a confiança e a cooperação nas relações entre empresas,

deriva de duas constatações. A primeira diz respeito à frequência com que aparecem, mesmo que por vezes de forma muito genérica, propostas para o estímulo a ações coletivas. Se tais ações fossem consideradas impossíveis, não haveria tantos autores escrevendo amiúde sobre o tema, incluindo as proposições. A segunda constatação refere-se aos numerosos exemplos têm sido notificados sobre casos bem sucedidos de aplicação de políticas que buscam estimular atitudes cooperativas. Se os autores considerassem essas situações como casos isolados, não faria sentido divulgá-los nem realizar o exercício de extrair lições e proposições a partir dessas experiências⁶². Desse modo, pelos autores revisados nesse capítulo, pode-se concluir que a cooperação entre empresas, mesmo que esteja profundamente relacionada a questões culturais e históricas, pode ser objeto de políticas e constar no rol de ações das autoridades públicas interessadas no desenvolvimento das aglomerações setoriais de PEs.

Quanto às possibilidades de sucesso das políticas, Humphrey e Schmitz (1995) sugerem um método para avaliar o potencial de uma política para aglomerações ser bem sucedida. As políticas tendem a obter bons resultados se estiverem de acordo com os três itens da abordagem denominada “*Triple C*”. As políticas devem ser orientadas pelas forças da demanda (*customer-oriented*), pelas exigências do consumidor e não pelo lado das necessidades dos produtores. Isso quer dizer que não é válido criar instituições que ofereçam serviços às empresas se esses serviços não estiverem associados aos requerimentos dos clientes (incluindo também países e empresas-clientes). As práticas mais comuns e que seguem essa orientação são a ajuda para as empresas participarem em feiras de comércio, abertura para as PMEs entrarem em licitações públicas e apoio às PMEs fornecedoras de grandes empresas. Segundo os autores “redes e cooperação não surgem automaticamente a partir da entrada em novos mercados, mas constitui um poderoso motivo” (p.17).

As políticas também devem ser direcionadas sempre a um grupo de empresas que trabalha ou que possa trabalhar em conjunto (*collective-oriented*). Dada a premissa de que a competitividade das pequenas empresas depende das suas relações com outras empresas e com o meio em que se inserem, as políticas tendem a não alcançar resultados eficientes se forem dirigidas a empresas de forma individual, geral, sem seletividade. Além disso, como

⁶² O relato de algumas políticas bem sucedidas é desenvolvido no item seguinte deste capítulo.

salienta Costa (2001), “a política de melhoramento da criatividade e da competitividade das PMEs deve ser direcionada ao conjunto do sistema produtivo, pois a eficiência individual depende não apenas de sua organização e de seus recursos internos, mas também da eficiência do conjunto do sistema local de PMEs” (p. 111).

O terceiro item diz respeito à possibilidade das políticas engendrarem efeitos cumulativos, isto é, que gerem o aprendizado para a comunidade agir coletivamente e com seus próprios recursos (*cumulative-oriented*). A intenção é dispensar, em algum momento, os recursos do governo e iniciar um processo auto-sustentável, a partir dos recursos locais.

Texto da UNCTAD (1999) chama a atenção para a importância de políticas que promovam a adoção ou a geração de inovações pelas empresas da aglomeração como o meio mais efetivo de sustentar a competitividade do conjunto de empresas da aglomeração. Essas políticas teriam valor ainda maior no contexto atual, marcado pelo encurtamento do ciclo de vida dos produtos e pela maior dimensão que ganha a inovação nos processos competitivos atuais (dado o agigantamento dos capitais e o seu conseqüente poder para criação de novos produtos e de novos métodos organizacionais).

Políticas para melhorias e atualizações tecnológicas são mais eficientes quando dirigidas a um grupo de firmas localizadas em uma mesma área geográfica, pois além de afetar a empresa de forma individual, estimula a interação entre as empresas, mesmo que seja de forma informal, construindo, indiretamente, mecanismos importantes para a transmissão de conhecimentos tácitos, como são o contato pessoal e o aprendizado conjunto. Além disso, segundo o relatório, as políticas de aprimoramento tecnológico possuem uma positiva relação custo-benefício quando direcionada a empresas em aglomerações ou em rede porque os seus resultados são facilmente difundidos e fornecem um efeito-demonstração importante na localidade. As políticas voltadas para formação da capacidade de inovação nas empresas podem ter como efeito indireto o surgimento da confiança e das práticas coletivas e, inversamente, as políticas que visam construir um ambiente favorável a realização de ações em conjunto podem resultar, como um desdobramento natural, no aumento da capacidade inovativa das empresas, com a maior interação entre elas.

A partir dessa observação do relatório da UNCTAD, poder-se-ia dizer que, de acordo com a concepção neo-schumpeteriana acerca do processo inovativo (como um

processo coletivo, interativo e cumulativo), as políticas de ciência e tecnologia encontram nas aglomerações setoriais de empresas um *locus* de atuação bastante apropriado, pois estão presentes nas aglomerações um conjunto de empresas do mesmo setor, próximas geograficamente e culturalmente e em busca de inovações tecnológicas. Se por um lado, as políticas voltadas para a capacitação das firmas para produzirem inovações são imprescindíveis para a competitividade das empresas, por outro, as aglomerações setoriais são bastante funcionais aos objetivos pretendidos pelos responsáveis pela formulação de tais políticas pois a localidade fornece alguns importantes elementos⁶³ para que as políticas sejam exitosas.

No entanto, o processo de aperfeiçoamento e de desenvolvimento de aquisições de competências tecnológicas não está somente em função das características das localidades. Depende também de fatores institucionais específicos ao contexto dos países, que influenciam a facilidade, o custo e o tempo desse processo. Políticas que visam estimular a melhoria tecnológica contínua das aglomerações não podem prescindir de políticas que busquem o desenvolvimento dos aspectos gerais institucionais específicos a cada país e que delimitem o poder de inovação das firmas, quer individualmente quer em grupo.

Um primeiro conjunto desse tipo de políticas, de âmbito mais amplo, diz respeito àquelas que induzem a adoção de inovações a partir de pressões provenientes da demanda. Estimular as vendas nos mercados externos e aumentar a competição no mercado interno são duas maneiras para induzir as empresas para busca de inovações. O segundo conjunto de políticas refere-se ao fornecimento de condições para que as empresas, quando estimuladas pela demanda, possuam a capacidade de aplicar ou de absorver em termos econômicos a inovação⁶⁴. Entre essas políticas inclui-se o “desenvolvimento dos recursos humanos, de universidades, instituições de pesquisa, centros de verificação de qualidade e todas outras políticas e instituições que fornecem a fonte e o acesso para o conhecimento e

⁶³ Como cita o relatório da UNCTAD (1999), “as firmas em aglomerações podem acentuar a capacitação tecnológica por meio da especialização, dos fluxos de conhecimento tácito e do aprendizado interempresas”(p. 07).

⁶⁴ “A habilidade para absorver tecnologia, empregá-la de maneira eficiente e para criá-la depende não somente de decisões internas das firmas e do seu nível de competência, mas também do nível e qualidade da infra-estrutura tecnológica do país” (UNCTAD, 1999, p. 11).

que motivem a parceria e a colaboração para o desenvolvimento tecnológico” (UNCTAD, 1999,p. 8).

Além da infra-estrutura física de apoio para o desenvolvimento tecnológico das empresas, o que corresponderia a prover a “fonte” de novos conhecimentos, também há que se incluir a constituição de um sistema de financiamento apropriado para as PEs realizarem atividades voltadas à geração e/ou absorção de inovações, fornecendo os meios de “acesso” às novas tecnologias, aos novos conhecimentos.

O relatório é bastante enfático no que se refere à necessidade de estabelecer um equilíbrio razoável, quanto ao tempo e à intensidade, entre esses dois tipos de políticas, as que intensificam a competição (estimulando os investimentos das empresas no desenvolvimento de capacitação tecnológica) e as buscam promover a competitividade das empresas para encarar a forte concorrência.

Conforme cita o relatório, embora façam parte de decisões estratégicas de política econômica do governo nacional, essas medidas (sobretudo as do segundo tipo, as que visam à capacitação tecnológica das PEs) devem ser conduzidas no nível microeconômico ou mesoeconômico, dadas as especificidades das localidades onde se inserem as aglomerações. “Isso significa que enquanto políticas macro são necessárias, medidas para estimular a melhoria e o desenvolvimento das capacitações tecnológicas deverão ser formuladas e implementadas nos níveis local e regional (...) Dado que a melhoria tecnológica dos *clusters* depende grandemente do contexto, é necessário que ocorra uma mudança na natureza das políticas em direção a políticas descentralizadas, flexíveis, do tipo *bottom-up* e específica a cada situação” (p. 20).

O relatório da UNCTAD (1999) ressalta também que a capacidade de inovação das pequenas empresas está vinculada ao ambiente institucional dos países mas está também diretamente relacionada aos seus próprios esforços em P&D. Portanto, são altamente válidas medidas voltadas para estimular as pequenas empresas a realizarem as suas próprias atividades de P&D, sobretudo nos países subdesenvolvidos onde a tendência é adquirir a tecnologia externamente. Nesses países, a sugestão é que os governos participem ativamente nesse processo, incluindo o apoio financeiro às PEs, para quem essas atividades são demasiadamente caras.

A inovação, a partir de aquisição de capacitações tecnológicas, é considerada por Cassiolato *et alli* (2000) aspecto-chave e ponto de partida para o desenvolvimento de reflexões sobre políticas de competitividade para as aglomerações setoriais de PEs (o que os autores chamam de arranjos e sistemas produtivos locais de PMEs sem governança local definida). Tendo em vista a importância da proximidade local para as interações entre empresas e dessas para o processo inovativo, as aglomerações geográficas, segundo os autores, passam a ser definidas como unidades de análise e como unidades de ação de políticas industriais, ou seja, as aglomerações são tanto *locus* como instrumentos de políticas industriais, tecnológicas e regionais.

Para os autores, abordagens referentes às políticas tecnológicas voltadas para aglomerações setoriais não devem conceber o processo inovativo como um processo linear, que é realizado em estágios seqüenciais, surgindo de instituições científicas e sendo transferido para o setor produtivo. Enfoque mais adequado para o tratamento da inovação em aglomerações deve considerar as inovações como sendo consequência de relações entre empresas e instituições. As políticas para o desenvolvimento tecnológico das empresas da aglomeração devem privilegiar as interações, o aprendizado coletivo, a difusão tecnológica para uma rede de empresas e a gestão descentralizada dos recursos. O financiamento público é considerado crucial para o desenvolvimento tecnológico das empresas. Apesar disso, recomenda-se que, ao invés de incentivos fiscais diretos a empresas e instituições, os recursos devem ser dirigidos à viabilização de formas institucionais que estimulem as empresas e os demais atores a interagir. Inclui-se nesse conjunto, o financiamento a empresas que pertençam a redes, a instituições que desenvolvam formas de aprendizado coletivo e a organizações prestadoras de serviços tecnológicos de maneira coletiva.

A densidade institucional das aglomerações é também exaustivamente enaltecida pelo relatório da Comunidade Européia, como decisiva para desenvolver e sustentar o potencial inovativo das empresas das aglomerações. Evidência disso é que as duas principais ações apontadas por esse estudo (European Communities, 2002), de caráter geral, pois independem do setor ou da região e que devem orientar as demais ações, de caráter mais específico, são o fortalecimento ou o estímulo à construção de relações de cooperação entre empresas e a criação de instituições locais geradoras e difusoras de inovações moldadas de acordo com as necessidades das empresas. Nessas duas tarefas, estariam

também incluídos os esforços para transformar simples aglomerações em sistemas regionais de inovação, visto que a geração de inovações constitui a preocupação principal da abordagem adotada pela Comunidade Européia, como discutido anteriormente.

De acordo com esse relatório, diversas experiências demonstram a importância de organizações de apoio locais, sobretudo aquelas que se destinam a incrementar a capacidade inovativa das pequenas empresas, visto que elas não são capazes de realizar individualmente os esforços de pesquisa e desenvolvimento que as atividades para a geração de inovação geralmente exigem. Essas organizações locais que podem prestar serviços sobre novas tecnologias para as PEs devem desempenhar duas principais funções, a saber: manterem-se atualizadas sobre as inovações geradas no setor e em outras áreas, e ter um contato estreito com as empresas locais para estarem cientes sobre suas necessidades e seus principais problemas relacionados à tecnologia.

Segundo o relatório, a tarefa mais difícil a ser cumprida pelas autoridades públicas é consolidar e fortalecer o relacionamento entre as PEs e as instituições voltadas à geração de novos conhecimentos. Em primeiro lugar, porque os interesses são bastante fragmentados (em função do grande número de empresas, quando a aglomeração tem presença predominante de PEs) e, segundo, porque faltam nas PEs as competências necessárias para desenvolver projetos em conjunto e cooperar com as instituições de P&D. Assim, faz-se necessário o desenvolvimento de ações que viabilizem a interação entre empresas e instituições de P&D, para que tais instituições não se distanciem das necessidades das empresas e para que estas possam saber como cooperar com as mencionadas instituições.

São igualmente importantes para as aglomerações de PEs as organizações locais que forneçam bens comuns para uso compartilhado das empresas (o que o relatório denominou de “*club goods*”). Além de atender as empresas locais com bens e serviços que não poderiam ser comprados de forma atomizada pelas PEs, dada a falta de recursos, escala ou informação, essas instituições também ajudam a construir na comunidade os valores de confiança e senso de coletividade/cooperação. Assim, as organizações para o apoio das empresas permitem adensar a institucionalidade formal da localidade, bem como também favorecem a formação de instituições informais, tão ou mais importantes que as formais para a obtenção da eficiência coletiva pelas empresas.

No relatório da UNCTAD (1998) encontram-se algumas conclusões sobre as experiências de políticas e as algumas lições que se deve extrair delas. Tendo como referencial algumas experiências exitosas, a UNCTAD (1998) recomenda:

- a) Verificar se as políticas seguem os requisitos da abordagem *Triple C*;
- b) Implementar programas focados na formação de redes de firmas, de cadeias de fornecimento, baseados no conhecimento profundo do setor e de seus encadeamentos;
- c) Reforçar o papel das instituições intermediárias – como as de desenvolvimento e as agências de promoção – conferindo ao setor privado a liderança na condução dessas instituições;
- d) Estimular a emergência de redes institucionais horizontais através de alianças regionais e de parcerias.

A análise da UNCTAD (1998) das consideradas “melhores práticas” mostra que:

- a) o compartilhamento de laboratório de testes, máquinas, a participação conjunta em seminários, treinamentos, cursos e feiras de comércio, entre outras formas de ação conjunta, podem iniciar um processo positivo de diálogo, confiança e cooperação entre as empresas;
- b) deve-se prover os serviços não acessíveis a uma firma individual e que agreguem valor aos produtos;
- c) a avaliação constante dos custos e dos impactos dos programas é fundamental;
- d) as medidas de promoção às PMEs não podem estar isoladas e devem estar associadas a outros objetivos (exemplos: treinamento com inovação, cursos/seminários com formulação de ações conjuntas). Além disso, as políticas devem ser elaboradas de acordo com as necessidades dos empresários;
- e) deve haver participação intensa dos grupos locais (empresários e trabalhadores ou de suas associações) nos programas públicos. Mais do que usuários finais dos serviços, eles devem participar também do momento de elaboração e desenho do programa.
- f) os tecnopólos, as incubadoras e os parques científicos são caracterizados pela geração do espírito empreendedor e pelo nascimento de empresas de alta tecnologia. Contudo, além de apresentarem um custo alto, eles não têm

contribuído para a economia local; portanto, as políticas são mais eficientes em arranjos industriais já existentes;

- g) deve-se fortalecer o aparato institucional já existente nas comunidades ao invés de criar novas organizações e fornecer os serviços como apoio tecnológico, melhorias na gestão, consultorias para estratégias de *marketing*, entre outros diretamente. Deve-se reforçar as instituições que estão mais relacionadas ao grupo de empresas em termos de atitudes, motivações, valores, interesses, etc.

Nessas recomendações da UNCTAD (1998) ganham bastante destaque a participação do setor privado na condução dos projetos de desenvolvimento local para aglomerações e o provimento de serviços (e apoio às organizações os ofereçam) para uso coletivo das empresas como forma de promover a cooperação entre as empresas. Vale lembrar que no relatório da UNCTAD (1999) as ações que visam o desenvolvimento da capacitação das empresas para a geração e absorção de inovações eram o foco principal. Para essa instituição, o maior desafio para os formuladores de políticas para as aglomeração setoriais é “ajudar os *clusters* de PMEs a seguir a “via superior” criando um ambiente que estimula e apoia o aprendizado, a inovações e as constantes melhorias tecnológicas” (p. 19).

Sobre a importância do financiamento no processo de inovação das PEs, Mytelka (2001) frisa que embora a organização em forma de aglomeração setorial seja um importante meio para as PMEs inovarem e adquirirem competências e conhecimentos, a atividade inovativa não se realiza sem o acesso ao financiamento⁶⁵. A autora propõe a criação de bancos locais especialmente voltados ao desenvolvimento das atividades das aglomerações de PEs, o que ela denomina “*Cluster Bank*”. A proposta de criação desses bancos está bastante esmiuçada nesse artigo, incluindo desde objetivos, estatuto, participação acionária, estrutura operacional até algumas orientações práticas para a execução de uma fase piloto. Ressalte-se que embora as agências devam se estabelecer em nível local (para atender ao objetivo de diminuir as assimetrias de informação existentes em empréstimos a PEs), a criação desses bancos deve fazer parte de um projeto nacional, que

⁶⁵ Como ilustração, Mytelka cita os casos bem-sucedido de duas aglomerações de PMEs (têxteis e móveis) na Dinamarca que receberam o apoio efetivo de bancos locais para atividades inovativas. O resultado foi crescimento sustentado nas exportações e graus de competitividade elevados no mercado interno.

conte com a organização, planejamento e parte dos recursos financeiros da esfera governamental federal.

Ainda sobre a estrutura de financiamento, Vargas *et alli* (2001), à luz das experiências internacionais, mostram que o “*cluster bank*” é apenas um dos meios para viabilizar o acesso ao financiamento às aglomerações de PEs e um dos canais para fluir o apoio público financeiro (e não financeiro) a esses arranjos. São destacados pelos autores como importantes instrumentos de apoio, de acordo com o grau de maturidade e organização do arranjo:

- Para arranjos não estruturados:

- 1) recursos a fundo perdido para contratação de consultorias para incentivar a cooperação entre as empresas e para capacitar e sensibilizar agentes financeiros para a viabilidade do crédito a PEs organizadas em arranjos;
- 2) Linhas de crédito para o financiamento de cooperativas e ações coletivas de diversos fins;
- 3) Sistema de bonificação de taxas de juros; fundos de aval e fornecimento de contragarantias através da intermediação de agências públicas; vinculação de garantias a compromissos coletivos em termos da melhoria da performance; sistemas de garantias de microfinanças; todos com o intuito de promover esquemas de garantias de crédito;
- 4) Incentivos fiscais para fundos/investidores privados; garantias para investidores em fundos de criação de arranjos de MPMEs; recursos a fundo perdido para reduzir custos de transação na administração de fundos para arranjos incipientes; redução da carga fiscal e incentivos para investidores privados; todos esses a fim de promover programas de capital de risco;
- 5) Mudança na metodologia de análise de crédito e nas sistemáticas de avaliação e classificação de risco da MPME articuladas em arranjos produtivos e mudança na legislação relativa a concorrências públicas para promover um enquadramento jurídico fiscal e financeiro favorável à constituição e ao desenvolvimento de MPMEs articuladas em arranjos;

- Para arranjos já consolidados ou em consolidação:

- 6) Fundos setoriais de capital de risco com participação governamental para sistemas de MPMEs com elevado potencial de crescimento; redução da carga fiscal e incentivos

para investidores privados; adaptação da legislação relativa ao portfólio de aplicações de investidores institucionais; flexibilização nos critérios de enquadramento de empresas de capital aberto; todos com o objetivo de promover programas de capital de risco;

- Para capacitação inovativa das MPMEs:

- 7) Bolsas para pesquisadores em programas de integração empresa-universidade;
- 8) Recursos não-reembolsáveis para reestruturação e instrumentalização de instituições de apoio tecnológico articuladas com arranjos e sistemas locais de MPMEs;
- 9) Linhas especiais de crédito para financiamento de MPMEs em incubadoras tecnológicas e;
- 10) Recursos não-reembolsáveis para desenvolvimento de projetos de pesquisa cooperativa para solução de gargalos tecnológicos em arranjos e sistemas de MPMEs.

Buscando elaborar uma síntese (com todos os custos que isso possa acarretar, posto que não exaustiva) foi possível, a partir da análise do conteúdo das proposições de políticas para as aglomerações setoriais expostas ao longo deste item, construir um quadro com quatro principais grupos de propostas e suas medidas específicas. O quadro-síntese é apresentado a seguir.

Quadro 1. Síntese das principais propostas para a promoção de aglomerações setoriais

Objetivo Geral	Meio	Instrumentos	Objetivos específicos
Melhoria do ambiente geral da localidade	Provimento de infra-estrutura física	Provimento de rodovias, sistemas de telecomunicações, de transporte, educacionais, proteção do meio-ambiente	Preservar condições favoráveis para o funcionamento de PEs e estimular o empreendedorismo
	Estrutura regulatória, normativa e tributária adequada ao funcionamento das PEs	Facilidades para abrir e fechar empresas e para a operacionalização	
	Provimento de infra-institucional	Criação de centros fornecedores de insumos e serviços críticos às operações das empresas	Criação de centros fornecedores de serviços financeiros, treinamento da mão-de-obra, de consultoria nas áreas de marketing, financeira, jurídica, técnica, de informações de comércio exterior, etc.
Obter o envolvimento (participação) das empresas	Estímulos para a construção de instituições informais para a formação de "comunidades cívicas"	Articulação dos agentes/organização da sociedade civil	Elaboração de um plano comum de desenvolvimento
		Constituição de fóruns de discussão	
		Apoio financeiro para a formação de associações representativas das empresas	
		Criação de uma marca, uma imagem comum para a região	

Quadro 1. Síntese das principais propostas para a promoção de aglomerações setoriais (cont.)

Objetivo Geral	Meio	Instrumentos	Objetivos específicos	
Cooperação entre empresas	Mostrar a racionalidade econômica das ações em conjunto	Palestras e seminários a partir de casos de sucesso	Exposição de exemplos que possam servir de referência para experiências pioneiras	
		Estímulos de mercado	Financiamento de participação em feiras e rodadas de negócios internacionais	Estimular a busca por complementaridades
			Utilizar poder de compra do poder público	
	Coordenação das empresas ("Network broker")	Autoridades públicas locais	Busca por um agente coordenador das ações cooperativas entre empresas	
		Instituições de apoio		
		Associações de empresas		
		Agências de desenvolvimento local		
	Baseada na experiência ou na prática de convivência	Acompanhamento dos projetos	Busca pela longevidade nas experiências para a construção de exemplos de sucesso	
		Perseverança e dedicação nas políticas públicas		
		Mecanismos institucionais formais e coletivos para resolução de conflitos		
		Projetos pilotos com pequenos grupos e com objetivos simples		
	Criação da confiança em projetos coletivos	Criação ou apoio à criação de centros de serviços reais	Estimular a experiência em compartilhamento de bens e serviços	
Criação ou apoio à criação de "club goods"				
Reconstrução dos laços de confiança entre as empresas e as empresas e as instituições locais		Criar confiança nas instituições locais		
Criação de espaços de compartilhamento		Aproximação das empresas		

Quadro 1. Síntese das principais propostas para a promoção de aglomerações setoriais (cont.)

Objetivo Geral	Meio	Instrumentos	Objetivos específicos
Aumentar a capacidade de inovação das empresas	Em nível local (municipal ou regional)	Cooperação entre empresas	Busca por complementaridades
		Criação ou apoio à formação de centros de apoio tecnológicos	
		Interação entre empresas e institutos de P&D	
	Em nível nacional	Infra-estrutura nacional de ciência e tecnologia voltada à geração de novos conhecimentos	Criação de instituições de pesquisa, universidades, centros de verificação da qualidade, formação de recursos humanos, etc.
		Sistema educacional de boa qualidade e universal	
		Sistema financeiro que apóie atividades inovativas das PEs	Criação de fundos apropriados para o financiamento das PEs
Corte setorial	Serviços reais especializados, formação da mão-de-obra, difusão de novas tecnologias	Provimento de serviços próprios ao setor e à cadeia da qual o setor faz parte	

Fonte: Elaboração Própria

A exposição neste item evidenciou o grande número de estudos e relatórios com proposições e recomendações sobre diferentes formas de atuação do setor público para a promoção de aglomerações setoriais de PEs. Como algumas proposições estão baseadas nas experiências dos casos bem sucedidos, dedica-se o próximo item à descrição dos principais programas de apoio às aglomerações setoriais dos países desenvolvidos, principalmente os países da Europa, onde se desenvolvem ações voltadas para as PEs em aglomerações há algum tempo e com continuado afinco.

3.3. Políticas Voltadas às Aglomerações Setoriais de PEs em Países Desenvolvidos da Europa

As políticas para aglomerações setoriais de pequenas empresas dos países desenvolvidos da Europa estão inscritas em um quadro normativo mais geral voltado para a reestruturação econômica, produtiva e espacial dos países afetados tanto pela crise de acumulação vivida nos países centrais a partir do início da década de 70 como pelos ajustes macroeconômicos efetuados ao longo do processo para a constituição da União Européia. Segundo a OCDE (2000b), o surgimento de taxas de desemprego “altas, persistentes e concentradas” no início dos anos 80, e que tendiam a não se alterar apenas com o manejo de variáveis macroeconômicas obrigou as autoridades locais/regionais a apresentarem algumas propostas de ação em nível local, a partir dos recursos locais já existentes.

Avaliação semelhante é realizada por Barquero (1993): “alguns administradores públicos locais se deram conta, a tempo da severidade e da relevância da reestruturação produtiva e dos efeitos negativos em nível local (altas taxas de desemprego). Eram conscientes de que as medidas encaminhadas a controlar os desequilíbrios macroeconômicos (inflação, déficit público, déficit do Balanço de Pagamentos), propiciados pelas administrações centrais não eram suficientes para reconstruir os sistemas produtivos locais” (p. 222). Nesse contexto, ao ganharem importância as ações de desenvolvimento local/regional, as aglomerações setoriais de pequenas empresas, pelas suas características virtuosas – tanto para o segmento das PEs como para as localidades onde estão inseridas, como discutido no capítulo 1 – receberam, em vários casos, a responsabilidade de serem as protagonistas desse processo de reestruturação, principalmente nas áreas geográficas consideradas mais prejudicadas pela configuração

determinada pela nova divisão internacional do trabalho e pelas renovadas estratégias dos grandes grupos econômicos multinacionais, marcadas pela busca da flexibilidade produtiva e financeira⁶⁶.

Ao mesmo tempo em que intervenções locais mostravam-se necessárias – dada a insuficiência das políticas macroeconômicas –, vários estudos indicavam a existência das aglomerações setoriais de PEs e apontavam para o seu potencial de geração de renda e emprego local. É desse modo que esses arranjos passaram a integrar, recebendo significativo destaque, o rol de políticas dos países desenvolvidos. Agregue-se ainda, como motivo para o surgimento de políticas locais para aglomerações setoriais de PEs, a permissão dos acordos de comércio internacionais para a implementação de políticas regionais, sobretudo as que buscam diminuir as disparidades econômicas geográficas.

Além (2000), analisando o conjunto de políticas de competitividade dos países da OCDE, aponta algumas orientações comuns entre as políticas dos principais países, residindo, entre elas, o apoio ao “investimento de pequenas e médias empresas e à organização de *clusters* industriais, onde a política industrial é vista de uma maneira mais ampla e seu papel é articular e envolver empresas de diferentes setores e atividades, com as tecnologias de informação e comunicações exercendo o papel central” (p. 201). De acordo com a autora, o foco de todo o conjunto de políticas dos países da OCDE está na capacitação tecnológica das empresas para a geração ou absorção de novas tecnologias a fim de aumentar a competitividade dos produtos no comércio exterior. As medidas de apoio ao fortalecimento das redes de PMEs, por exemplo, são partes integrantes das políticas regionais para o desenvolvimento tecnológico. A autora destaca que, na União Européia, apesar do discurso oficial das autoridades públicas quanto à prioridade a políticas de cunho horizontal, as políticas setoriais e regionais têm sua importância acrescida ao longo do tempo.

Segundo Bianchi (1996), as estratégias de política industrial dos países da atual União Européia estiveram marcadas, antes da década de 80, por forte intervenção das políticas emanadas pelo governo central, principalmente por meio da escolha e do fortalecimento de grandes grupos nacionais que pudessem competir com os grupos

⁶⁶ Para Barquero (1993), “a explosão do local deve-se ao aumento da mobilidade do capital, ao desenvolvimento dos sistemas locais de empresas e a novas formas de acumulação flexível” (p. 200)

nacionais de outros países. As PMEs não eram percebidas como jogadores com potencial para concorrer internacionalmente, dadas as fragilidades inerentes ao seu porte. As ações voltadas para as PMEs estavam relacionadas a subsídios de natureza geral e a tratamento preferencial em tributos, quadro regulatório favorável a abertura de empresas, sistema de financiamento adequado às condições de pagamento das PEs, entre outras. Essas políticas possuíam muito mais o objetivo de proteger do que fornecer elementos que pudessem sustentar a longo prazo a competitividade do segmento das PMEs.

No entanto, no processo de criação da União Européia, o foco das políticas passou a residir nas ações que pudessem dar às empresas condições de competitividade, sobretudo na área tecnológica, já prevendo um amplo processo de abertura comercial e econômica, primeiramente entre os países da UE, e, depois, com as outras regiões do globo. As análises de Cassiolato e Lastres (1999) sobre as políticas da OCDE também confirmam essa tendência. Um dos aspectos centrais dessas políticas, implementadas a partir de 80, é “contrabalançar o grau elevado de abertura ao exterior (...) mobilizando e desenvolvendo uma ampla gama de instrumentos visando melhorar a competitividade de suas empresas, tanto no que se refere às exportações quanto em relação aos mercados internos mais abertos à concorrência externa” (p.265). O segundo elemento fundamental ressaltado pelos autores no conjunto de política desses países é a preocupação constante em integrar as políticas industriais, tecnológicas e de comércio exterior e em coordenar as políticas de inovação com as políticas macroeconômicas.

A partir dessa reformulação geral das políticas européias⁶⁷, criou-se um novo enfoque das políticas voltadas às PMEs. Na verdade, além de uma mudança de perspectiva nas políticas adotadas (de políticas defensivas para políticas de inovação), uma nova dimensão parece ter sido dada ao papel que as PMEs poderiam exercer na estrutura produtiva dos países europeus. As PMEs, além de importante fonte geradora de empregos, também passaram a serem visualizadas como agentes econômicos ativos dos processos de integração de regiões pobres ou menos desenvolvidas à economia nacional/regional⁶⁸. Em

⁶⁷ Para essas considerações, Bianchi se baseia no artigo 130 do Tratado de Maastricht e no documento das Reformas de Fundos Estruturais (1989)

⁶⁸ Essa noção de Bianchi é confirmada em um estudo da UNCTAD (1998), como se observa no seguinte trecho: “Do ponto de vista das políticas, a assistência às PMEs foi tradicionalmente considerada pelos governos nacionais e agências internacionais de ajuda financeira como um modo de aplicar ajuda aos mais pobres e para criar oportunidades de novos postos de trabalhos para os setores da população em maiores

outros termos, as PMEs “ganharam” o status de agentes condutores das ações de desenvolvimento local e não mais tradicionais receptoras de apoio e amparo público. Encontra-se até mesmo menção na literatura de que, a partir da formação de uma rede de relacionamento entre as PEs e entre elas e as instituições locais, o desenvolvimento da localidade pode ser auto-comandado pelos agentes locais, em um processo endógeno de crescimento e desenvolvimento. Como salienta Bianchi (1996) sobre o enfoque adotado pela União Européia: “A política proclamada pela Comissão está sem embargo baseada na convergência dos sistemas nacionais de inovação – isto é, o sistema educativo, as redes de investigação, o apoio às autoridades nacionais e locais para criar redes formais em nível local e transnacional de potenciais inovadores que podem logo se transformar em condutores do crescimento endógeno” (p. 8).

A hipótese subjacente a essa nova abordagem relativa à inserção das PMEs e ao seu papel como potenciais condutoras de processos de desenvolvimento local, como expõe Bianchi (1996), é a de que “as pequenas firmas só sobrevivem graças à especialização individual e às complementaridades dentro de acordos territoriais, tais como os distritos, ou às relações tecnológicas tais como as redes de empresas inovadoras, baseadas em confiança socialmente consolidada” (p. 4). Pressupõe-se também, nesse enfoque adotado, que é preciso, para as PMEs serem eficientes e competitivas, além da especialização, das complementaridades entre as empresas e das ações coletivas, um ambiente institucional que estimule comportamentos cooperativos, que integre permanentemente o conjunto de empresas e as instituições formais a um projeto de desenvolvimento local comum e que, ao mesmo tempo, coíba atuações oportunistas de agentes que ousem tirar proveito individual de bens coletivos. A esse ambiente institucional, promovedor da cooperação, Bianchi (1996) denomina externalidades positivas. Segundo o autor, o novo enfoque da política industrial da Europa, ao priorizar a conformação desse ambiente favorável à cooperação, não se orienta mais pelo apoio a firmas individuais mas tem como objetivo identificar métodos de intervenção pública que possam criar relações produtivas em nível local, “mesmo onde não há tradição histórica dessa forma de cooperação” (p. 8). A despeito de considerarem que tais “externalidades positivas” são fruto de um processo histórico, “o

desvantagens. Hoje, ela é também visualizada como um modo para estimular setores privados prósperos e para promover crescimento econômico por meio do desenvolvimento participativo e descentralizado” (p.03)

objetivo das intervenções públicas pode ser visto como a tentativa de recriar um contexto institucional e social favorável à cooperação industrial, sem os riscos de colisão de mercado” (p. 6).

Na Europa, portanto, as políticas que visam elevar a competitividade das empresas do país, de um modo geral, não subestimam a contribuição das PMEs para tal objetivo. Segundo Bianchi, mesmo que apenas algumas políticas específicas estejam rotuladas como ‘políticas para o desenvolvimento das PMEs’, em geral todas as ações de integração e abertura econômica estão orientadas a desenvolver novas condições para o crescimento das PMEs.

Cassiolato *et alli* (2001) também destacam que, após o reconhecimento da importância das PMEs na busca do desenvolvimento e do aumento da competitividade industrial e regional, as políticas para esse segmento de empresas nos países desenvolvidos constituem “verdadeiras políticas de Estado” (p. 04), dada a inserção dessas políticas no corpo das principais políticas dos governos e sua característica de visar o longo prazo. Os formatos institucionais a partir dos quais cada governo conduz as políticas para as PMEs são distintos entre os países, incluindo desde Secretarias Ministeriais até Comissões Presidenciais e Ministérios. No entanto, a constatação final do estudo desses autores é que, embora haja diferenças, no geral, as instâncias responsáveis pelas PMEs estão ganhando espaço na hierarquia institucional de todos esses países.

No âmbito desse novo enfoque de política industrial na Comunidade Européia, não são desprezadas as competências já existentes nas localidades. Para formação de redes de empresas, a estratégia utilizada é a do tipo de baixo para cima (*bottom-up*), isto é, dadas as particularidades de cada arranjo de empresas ou de cada região, adapta-se-se o aparato institucional nacional já existente aos interesses e as necessidades locais/regionais, e não o contrário. Por exemplo, conduz-se cada região a um esquema de geração de inovação utilizando os instrumentos de política científica e tecnológica já elaborados estrategicamente em nível nacional, mas moldados às peculiaridades locais. “Em qualquer caso, a meta dessa política é a aceleração dos processos de inovação sem romper as redes nacionais e locais existentes, senão pelo contrário, integrando-as em um contexto mais amplo: permitir a abertura do sistema local sem dispersão do conhecimento acumulado” (Bianchi, 1996, p. 10).

É por essa via que na Europa logra-se integrar as políticas para as PMEs em nível local (trabalhando com suas especificidades) aos sistemas nacionais/regionais de educação, ciência e tecnologia, da indústria e outros, todos estratégicos para a competitividade do país e, portanto, coordenados pelo governo central. “O novo enfoque requer numerosos agentes executores cujo papel é desenhar e administrar intervenções locais ou setoriais para definir o marco institucional em nível nacional e negociar o processo de convergência em nível internacional” (Bianchi, 1996, p. 20).

Embora a OCDE produza muitos estudos sobre políticas para o desenvolvimento dos *clusters* e embora sua lista de “sugestões de políticas” seja bastante extensa, seus documentos geralmente são cautelosos no que se refere à gestão dos gastos públicos nesses programas. São freqüentes as recomendações para que os recursos que se deseja direcionar às aglomerações sejam de alocação pública e não privada (para não privilegiar apenas algumas poucas empresas); para que se tenha cuidado em não formar grupos de “*lobbistas*” em busca de recursos públicos; para que, aos poucos, seja estimulado o financiamento privado das instituições dispensando os recursos públicos⁶⁹; para que se concentrem nas falhas de mercado e não em subsídios indiscriminados, entre outras (OCDE, 2000a). Além disso, esse organismo parece ainda não ter se convencido totalmente da necessidade de intervenção pública para a sobrevivência e vitalidade das aglomerações, como se evidencia no seguinte trecho: “Esforços para avaliar a importância das várias políticas para o desenvolvimento de *clusters* indicam que, na média, não se considera que as políticas governamentais contribuíram significativamente para o sucesso dos *clusters* (...) Os resultados de fato indicam que se deve ser circunspecto com as declarações sobre os impactos dramáticos das políticas para o desenvolvimento de *clusters*” (p. 23).

Como já salientado, a visão da OCDE sobre as “melhores práticas” para o desenvolvimento de aglomerações está marcada pelo enfoque *mainstream* dos novos keynesianos, que estabelece como alvo para as intervenções públicas as “falhas de mercado”, as quais ocorrem em situações caracterizadas pela existência de informações imperfeitas e assimétricas. Cabem ao governo a provisão de bens públicos que não são adequadamente ofertados pelo mercado e o trabalho da coordenação das atividades das

⁶⁹ “O setor privado deve liderar as iniciativas para o desenvolvimento dos *clusters* e o setor público deve exercer apenas um papel catalisador” (OCDE, 2000a, p. 24)

aglomerações em busca de objetivos comuns. Explicita-se que “as iniciativas de *cluster* não deveriam ser utilizadas para introduzir políticas industriais deformadoras que visam atingir ‘campeões nacionais’ ou ‘setores nascentes’” (p. 24). Estão arroladas também dentro do “roteiro” para o desenvolvimento de aglomerações políticas visando conscientizar os empresários sobre os ganhos em participar de ações coletivas, estabelecer condições favoráveis para o desenvolvimento das parcerias entre firmas e entre firmas e instituições de apoio, e promover a criação de uma organização que inclua os principais agentes, lideranças, associações e sindicatos da aglomeração.

A despeito da posição cautelosa da OCDE quanto às intervenções públicas, em OCDE (2000a) encontra-se uma lista de políticas e programas que já estão sendo implementados por países que possuem iniciativas para a promoção de aglomerações setoriais de pequenas empresas, as quais devem servir de exemplo e referência para outras experiências. Os elementos comuns dos programas desses países, apontados pelo relatório, são:

- melhoramentos no ambiente geral de funcionamento das pequenas firmas, como uma revisão da carga tributária para essas empresas e a redução de encargos regulatórios;
- esforços para o fornecimento de informação e dados sobre as tendências dos setores e da situação econômica em geral;
- provisão de adequada infra-estrutura e de centros de educação e treinamento profissional adaptados às necessidades locais, de acordo com as competências específicas de cada aglomeração;
- promoção de redes de negócios e de colaboração inter-firmas;
- fornecimento de serviços gerais para as empresas como pesquisa básica, pesquisa de mercado, teste de materiais, consultorias, contabilidade, apoio à informática, entre outros;
- criação de tecnopólos (como incubadoras, parques científicos, e áreas para aglomeração de empresas);
- formação de uma entidade para o desenvolvimento da comunidade local;
- avaliação e aperfeiçoamentos constantes nos programas e políticas públicas.

Botelho (1999), analisando as políticas dos países desenvolvidos especialmente voltadas às PEs, registra a importância crescente que tem sido dada pela política industrial

desses países às aglomerações setoriais de PEs⁷⁰. Pela a análise da autora, o foco das políticas industriais para PEs recai sobre a formação e desenvolvimento de *networks* (redes), sejam elas constituídas somente por PEs ou comandadas por GEs, estejam as PEs concentradas geograficamente ou dispersas em redes globais de fornecimento e façam parte as PEs de setor tradicional ou de tecnologia avançada. Embora o estímulo à constituição de pólos tecnológicos de PEs também seja parte importante do quadro de política industrial dos países desenvolvidos, o apoio às aglomerações de PEs em setores tradicionais também tem seu destaque nos programas desses países graças à sua funcionalidade tanto para o incentivo a uma das formas competitivas de inserção das PEs mas também como objeto de políticas que visam o desenvolvimento regional de localidades prejudicadas pela intensificação da concorrência em nível global.

De acordo com Botelho (1999), as experiências bem sucedidas das aglomerações europeias mostram que três tipos de práticas exerceram papel fundamental, a saber: a política de financiamento, a constituição de centros de serviços reais e o treinamento da mão-de-obra. O problema do difícil acesso ao financiamento por parte das PEs, nas experiências estudadas pela autora, teria sido em parte resolvido pela presença e atuação de bancos regionais, das cooperativas de crédito e dos consórcios de financiamento. Os centros de serviços reais (não-financeiros) com a oferta de serviços como consultoria, *marketing* e assistência técnica também contribuíram para o sucesso das aglomerações uma vez que tornavam acessíveis serviços que não poderiam ser realizados de maneira eficiente por cada firma individualmente e ao mesmo tempo, em alguns casos, diminuía os custos de coordenação das aglomerações ao compreenderem as necessidades do conjunto das empresas e organizarem e gerirem a oferta de serviços para esse conjunto.

A terceira categoria de ação para aglomerações apontada pela autora como fundamental para as experiências exitosas refere-se à constituição de centros de treinamento da mão-de-obra, capazes de fornecer para as aglomerações trabalhadores bastante qualificados e com conhecimentos sobre a tecnologia de ponta. Geralmente têm participação nessas “práticas” locais tanto o poder público local como as associações empresariais e os sindicatos dos trabalhadores. Botelho ressalta que embora a formulação de ações específicas e a sua implementação sejam de responsabilidade dos atores locais

⁷⁰ A autora usa o termo “distritos industriais” para designar as aglomerações setoriais de PEs.

(público ou privado), “os governos centrais estão sempre presentes, seja através de participação direta (coordenação das ações, por exemplo) seja indiretamente (co-responsabilidade no financiamento ou ação viabilizadora junto às instituições atinentes)” (p. 107).

Em outro trecho, sobre a presença do governo central na elaboração de políticas para aglomerações a autora ressalta que eles “participam sobretudo na definição da estratégia de desenvolvimento a ser perseguida, fundamental para a definição da(s) forma (s) de inserção das PEs na estrutura produtiva” (p. 110). Essas estratégias elaboradas pelo governo central seriam responsáveis pelas diferentes estruturas político-institucionais voltadas para as PEs encontradas nos diversos países desenvolvidos. Em todos esses países a forte presença das PEs na estrutura industrial deve-se às políticas públicas direcionadas a seu fortalecimento. Cada país com características institucionais peculiares (“política de financiamento nos Estados Unidos, educação e desenvolvimento tecnológico na Alemanha, instituições locais na Itália, instituições de difusão tecnológica na França, etc.”) mas todos com a marca da presença do Estado e com a busca do desenvolvimento.

Barquero (1993) ressalta as diferenças institucionais que podem aparecer no desenho das ações para o desenvolvimento local. “A forma de organização do Estado (federal, regional ou centralizado), as diferenças que existem entre as linhas programáticas das políticas espaciais que podem ter os governos das administrações centrais e locais e a própria história da política econômica dos países são alguns dos fatores que explicam o tratamento diferente que se dá às iniciativas locais” (p. 209).

A despeito de não ter o foco somente no desenvolvimento de aglomerações de pequenas empresas, cabe citar alguns exemplos de ações de desenvolvimento local implementadas nos países europeus⁷¹.

O programa LEDA (*Local Employment Development Action*) da Comissão da Comunidade Européia para o desenvolvimento local é considerado um caso bem-sucedido de política para a reestruturação produtiva de áreas afetadas pelas novas condições tecnológicas e de concorrência internacional. Em todos os casos abrangidos pelo LEDA verificaram-se ações voltadas para a formação profissional, atividades de treinamento e

⁷¹ Baseado em Barquero (1993)

educação geral, serviços de assessoria para a constituição e para o desenvolvimento de PMEs e para as fontes de financiamento existentes. Aparecem com significativa relevância também programas para promoção local e internacional das empresas. Com uma participação bem menor observam-se as atuações de promoção técnicas, a criação de parques tecnológicos e a concessão de períodos com isenção de impostos.

Em boa parte das experiências do LEDA estudadas por alguns autores e citadas por Barquero (1993), a autoridade pública local assumiu a liderança das ações para o desenvolvimento local, mas também foram observadas alianças com outros agentes públicos e privados. Uma das constatações dos estudos é que, a despeito das diferenças na organização administrativa dos Estados nos diversos países da Comunidade Européia (atualmente, União Européia), com graus distintos na distribuição de recursos e poder para as esferas administrativas de governo, as autoridades locais foram adquirindo gradualmente maior espaço na condução dos programas de desenvolvimento local; sendo os casos francês e inglês ilustrativos a esse respeito. Apesar de terem ocorrido alguns conflitos entre as autoridades locais e centrais em alguns países para a condução dos processos de reestruturação produtiva, Barquero ressalta que, na realidade, o diferencial das estratégias de desenvolvimento econômico local foi a cooperação entre as diversas esferas de governo e entre essas e o setor privado; pré-requisito para o sucesso de iniciativas dessa natureza. Como enfatiza o autor: “No momento atual é, sem dúvida, destacado o novo papel que assumiram os gestores públicos locais na definição e gestão de políticas industriais e locais, mas a eficácia de suas atuações está limitada pela cooperação com o governo central e, em definitivo, com a formação de associações com todos os agentes que têm interesse na localidade”(p. 212).

Outro programa de destaque mencionado por Barquero (1993) com enfoque no apoio a iniciativas locais para a geração de emprego é o ILE da OCDE. As ações do ILE têm como pressuposto a idéia de que a forma de se promover o emprego local é por meio do apoio às iniciativas de “pequenas e médias empresas de origem local, que respondem às necessidades locais e que surgem por iniciativa de indivíduos e grupos da comunidade local” (p. 213).

Para o apoio financeiro das diferentes iniciativas locais de desenvolvimento, os agentes públicos e privados podem contar com Fundo Europeu de Desenvolvimento

Regional (FEDER) e Fundo Social Europeu (FSE), fundos de financiamento da Comunidade Européia. Segundo informações do Relatório do Observatório Europeu sobre PMEs , nas regiões do Reino Unido, a fim de promover algumas aglomerações específicas, o FEDER apoia projetos que visam o desenvolvimento de cadeias de fornecimento, de fornecedores locais e de atividades que envolvam as inter-relações e a comunicação entre as empresas.

Esse fundo de financiamento inclui o apoio a projetos que visam desenvolver estratégias nas aglomerações; propostas de pesquisas que busquem o mapeamento de *clusters*; programas para o desenvolvimento de grupos de empresas que possam liderar as atividades; desenvolvimento de negócios entre as empresas do *cluster*; projetos para aumentar as aplicações das novas tecnologias de informação e comunicação nas empresas, ações que estimulem o aumento do nível de gastos com P&D e a pesquisa exploratória por parte das empresas das aglomerações .

Outra importante iniciativa da Comissão Européia é o Programa de Estratégias para Inovação Regional⁷² (EIR), cujos objetivos são: i) fazer da promoção da inovação o ponto prioritário para a agenda de políticas dos governos regionais; ii) aumentar o número de projetos de inovação nas firmas; iii) promover a cooperação e o relacionamento entre firmas e entre firmas e o setor público e; iv) promover o uso mais eficiente dos escassos recursos públicos e privados destinados para as atividades inovativas. Os principais resultados obtidos da implementação do EIR em um projeto piloto em 30 regiões foram: promoção de redes de negócios dentro do setor, nas cadeias de fornecimento e entre diferentes setores; fóruns sobre temas que envolvem inovação; novas interfaces entre empresas e a base de conhecimento; a integração e a coordenação de diversas infra-estruturas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e o desenvolvimento de novos instrumentos financeiros para financiar projetos de inovação. Em função dos bons resultados e da experiência obtidos no programa EIR, a Comissão Européia aprovou novos projetos de desenvolvimento regional a partir de ações inovativas para cada região da Europa. Nesses novos projetos devem tomar particular importância aspectos relacionados ao modo pelo qual educação e instituições de P&D, organizações para a difusão de

⁷² Esse programa também é financiado pelo FEDER.

tecnologia, autoridades públicas e firmas interagem entre si para promover a competitividade da região. Outros agentes fora das aglomerações também serão considerados importantes colaboradores no processo inovativo das firmas.

Outros programas também da Comunidade voltados para o desenvolvimento local que podem ser citados são: PIM (Programas Integrados Mediterrâneos) que visa contrarrestar o impacto da entrada de Espanha e Portugal sobre as áreas deprimidas da Comunidade; o ERGO, com objetivos muito parecidos com o LEDA; o EGLEI, com o intuito de organizar o intercâmbio de experiências entre agências de desenvolvimento local; e o LEADER, que tem como alvo o apoio às iniciativas de desenvolvimento rural.

Bianchi (1996) cita o programa SPRINT da Comunidade Européia que visa desenvolver redes de inovadores, favorecendo a associação de firmas e instituições, considerando-se tanto os aspectos territoriais como os tecnológicos da organização produtiva. No âmbito do SPRINT, há um programa especial, chamado MINT, que apóia a difusão tecnológica e os processos de reestruturação industrial das PMEs, criando uma rede de consultores em toda a Europa (p. 09).

Sobre as experiências de cada país, o relatório da *European Communities* (2002) traz uma tabela com as principais medidas voltadas para aglomerações de empresas em 13 países da Europa. Um resumo dessas informações aparece no quadro a seguir:

Quadro 2 - Objetivos e ações das políticas de 13 países Europeus, especificamente voltadas para aglomerações setoriais de empresas.

Pais	Objetivos	Ações
Áustria	Fomentar o potencial de inovação por meio do fortalecimento da capacidade e disposição para cooperação	Medidas de caráter não-financeiro, como fortalecimento do fluxo de informações, cooperação entre empresas e institutos de P&D, treinamento da força de trabalho e apoio ao compartilhamento de atividades de marketing e de exportação. As PMEs têm prioridades nesses serviços.
Bélgica	A região de Flandres possui uma política específica a aglomerações com diversos instrumentos	Subsídios a instituições que organizam e constroem a rede de relacionamentos entre os membros do <i>cluster</i> ; apoio para consultorias e treinamento e; garantias e empréstimos para projetos de P&D e inovação.
Dinamarca	A política focaliza o apoio ao fortalecimento das competências locais, desenvolvendo uma massa crítica de empresas na localidade; de serviços e infra-estrutura especializada e de organizações e canais específicos difusores de conhecimento	Identificar concentrações de competências (em níveis locais, regionais ou nacional); elaborar políticas específicas a cada <i>cluster</i> e estimular o diálogo entre as empresas e as autoridades políticas, tanto no nível nacional quanto no regional.
Finlândia	Concentrar recursos locais, regionais e nacionais para desenvolver campos competitivos internacionalmente de <i>expertise</i> . Duas funções do programa têm sido: avançar a cooperação entre diferentes agentes regionais e contribuir para aumentar a competitividade das PMEs via treinamento.	Um Centro de <i>Expertise</i> é viabilizado por meio da cooperação entre empresas, governo local, outras autoridades públicas, centros de tecnologia, universidades, escolas politécnicas e institutos de pesquisas.

Quadro 2 - Objetivos e ações das políticas de 13 países Europeus, especificamente voltadas para aglomerações setoriais de empresas (cont.)

País	Objetivos	Ações
França	Encorajar as firmas a cooperarem no Sistema Produtivo Local (termo utilizado) e ajudar a estabelecer redes de comunicação entre empresas e instituições de educação e pesquisa da região e instituir comunicação entre autoridades públicas e agentes locais para elaborar e implementar políticas de desenvolvimento local.	Chamada para projetos de empresas que tenham como objetivo compartilhar projetos ou trabalhar em conjunto. Os projetos selecionados e as organizações responsáveis pela condução do projeto podem pedir financiamento público para a viabilização das operações.
Alemanha	As políticas de <i>cluster</i> estão sendo utilizadas como um meio de promover mudanças estruturais nas regiões.	Geração de "administradores de <i>clusters</i> " para dar início a um processo de desenvolvimento da região e para aconselhar, fomentar e coordenar projetos de cooperação entre empresas.
Itália	Desenvolver centros e estruturas intermediárias para pesquisa, experimentação, projetos pilotos, treinamento de mão-de-obra, aperfeiçoamentos tecnológicos na produção e consultoria técnica para PMEs. Os centros visam aumentar o nível tecnológico e a capacidade de inovação das PMEs.	As políticas para difusão de tecnologia e informação para as PMEs nos sistemas produtivos locais da Itália são caracterizadas pelo entrelaçamento entre as políticas nacionais e as iniciativas regionais e locais. A criação de parques científicos, centros de apoio à inovação e centros para transferência de tecnologia e assistência técnica conforme o setor produtivo constituem as principais ações. Esses centros são administrados e promovidos pelos governos regionais, instituições financeiras regionais e em conjunto com câmaras de comércio, empresas e associações empresariais.

Quadro 2 - Objetivos e ações das políticas de 13 países Europeus, especificamente voltadas para aglomerações setoriais de empresas (cont.)

País	Objetivos	Ações
Holanda	Foco na cooperação para projetos de tecnologia para melhoria da competitividade e habilidade para inovar das firmas. As políticas agem na criação de condições favoráveis de operação; na intermediação para reunir oferta e demanda; como fornecedor de conhecimentos estratégicos e a partir do papel do governo como cliente e demandante exigente	O Ministério das Relações Econômicas busca estimular as atividades das aglomerações por meio do provimento de informação sobre oportunidades e possibilidades para aglomerações, coordenando o diálogo e contato entre potenciais agentes, direcionando o processo para a aglomeração e levando aos agentes instrumentos para desenvolver redes de comunicação e para financiamento.
Noruega	O programa que já dura quatro anos visa estimular a cooperação entre firmas de um setor específico e as organizações de pesquisa e universidades, para estimular a inovação nas empresas e nas regiões.	A iniciativa e os fundos desse programa têm origem no governo federal. Há uma pré-seleção e pré-qualificação das regiões/setores candidatos e os projetos escolhidos passam a ser implementados no nível regional, coordenados pelos institutos de pesquisa da região.
Portugal	O Programa Integrado de Apoio à Inovação tem inovação e <i>cluster</i> como palavras-chaves. O objetivo é desenvolver aglomerações com potencial inovativo, por meio da colaboração entre firmas e entre firmas e associações empresariais, institutos de educação, P&D e instituições financeiras.	Além do estímulo à cooperação entre os membros, aperfeiçoamentos nas interfaces no sistema local de inovação, outros principais objetivos são melhorar a qualidade dos produtos, estimulando a inovação e trazer o contato dos clientes nos <i>clusters</i> tradicionais.

Quadro 2 - Objetivos e ações das políticas de 13 países Europeus, especificamente voltadas para aglomerações setoriais de empresas (cont.)

País	Objetivos	Ações
Espanha (País Basco)	O programa tem como objetivo estimular grupos de empresas que operem em setores importantes para o país ou que prometem ter importância no futuro. Essas empresas trabalham como instituições interfaces que visam desenvolver atividades que melhorem a competitividade do setor.	O apoio público se realiza por meio de assistência financeira a esse grupo de empresas para cobrir os custos das atividades voltadas para o desenvolvimento do <i>cluster</i> , como treinamento de mão-de-obra, transferência de informação, cooperação com centros tecnológicos, etc.
Suécia	As políticas para <i>clusters</i> e sistemas de inovação na Suécia fazem parte das políticas de desenvolvimento regional e industrial. Seus objetivos são desenvolver as atividades de rede nas empresas do país para facilitar a adoção de novas tecnologias e a habilidade para competir globalmente.	As ações do programa são: i) o programa terá o apoio constante de diagnósticos e análises; ii) identificação de ameaças e oportunidades para o desenvolvimento industrial, a partir de <i>clusters</i> e sistemas de inovação; iii) apoio para a avaliação de qualidade dos produtos, performance das atividades de P&D e a criação de redes no <i>cluster</i> .
Escócia	Há 4 projetos pilotos para a formação de <i>clusters</i> em áreas industriais em desenvolvimento. Os projetos de desenvolvimento desses setores devem ser consolidados em 10 anos e envolvem a identificação de oportunidades no setor e organização dos participantes para se relacionarem, trabalharem e aprenderem conjuntamente.	As políticas são específicas a cada setor. No <i>cluster</i> de Alimentos, a principal ação é criar uma atmosfera favorável para reunir cooperação e concorrência entre os participantes da aglomeração. No <i>cluster</i> de Biotecnologia, a ênfase recai sobre a infra-estrutura, como institutos de pesquisa e incubadoras. No de Semicondutores, o objetivo é a aproximar as empresas das universidades, na elaboração de projetos de pesquisa em conjunto.

Fonte: Elaboração própria a partir de quadro do relatório da *European Communities* (2002).

Observe-se que neste resumo sobre as principais políticas para aglomerações, fica evidente a ênfase na inovação e no desenvolvimento tecnológico. Daí o destaque que aparecem nesse quadro as medidas que buscam estimular a cooperação entre empresas e entre empresas e as instituições de apoio tecnológico e de educação, como as universidades, centros tecnológicos de P&D e institutos de formação de mão-de-obra técnica. Destacam-se também, como parte das políticas desses países, as ações a partir do apoio financeiro como subsídios, financiamento e empréstimos públicos a empresas e a instituições voltadas tanto para a promoção ao desenvolvimento local a partir de aglomerações setoriais como para as organizações ligadas à infra-estrutura de educação, pesquisa e área técnica. Explicitamente, está no corpo dos objetivos da política de dois países – Alemanha e Holanda –, a preocupação em formar agentes coordenadores dos diversos interesses das aglomerações, tentando integrar as empresas com as instituições de apoio local e com as autoridades públicas. As instituições coordenadoras também estão contempladas de alguma forma no quadro de ações da Bélgica e da Dinamarca.

O próprio relatório da *European Communities* esboça uma lista de características comuns nos 13 países da Europa no que se refere ao quadro normativo voltado para os “clusters regionais⁷³” (p. 46), a saber:

- i) políticas para *clusters* são vistas como um meio de promover o desenvolvimento econômico e mudanças estruturais, geralmente através do estímulo à capacidade de inovação da região;
- ii) as políticas têm como base o estímulo à cooperação entre as empresas e a formação de redes, o que demanda um tratamento especial aos aspectos sociais e culturais da região;
- iii) as políticas enfatizam a relação das firmas com a infra-estrutura tecnológica regional de educação e de instituições de P&D, nas quais geram-se os conhecimentos para a região (o que as caracteriza como políticas de promoção aos sistemas regionais de inovação). Tais políticas visam também trazer novas tecnologias para as PEs em aglomerações;
- iv) as políticas salientam o papel de organizações públicas ou semi-públicas como mediadoras no encorajamento das firmas para cooperarem, se relacionarem e para

⁷³ Para esse relatório, o significado de *clusters* regionais é “uma concentração geográfica de firmas interconectadas” (p.51), enquanto que o de sistema de inovação regional inclui as instituições de apoio aos *clusters*.

realizarem projetos conjuntos. Especialmente em aglomerações nos estágios iniciais, uma terceira parte é requerida para assegurar a troca de informações, para criar um ambiente de confiança mútua entre os membros, para apoiar a organização das redes de negócios, etc.

v) as políticas sublinham a necessidade de melhorar a capacidade de inovação e da gestão do conhecimento nas empresas;

vi) as políticas têm também como foco a necessidade de estimular a criação de fatores especializados, principalmente conhecimentos especializados.

Diante da observação das principais características das políticas para aglomerações setoriais na Europa, pode-se notar que elas possuem como núcleo três objetivos: inovação, cooperação e coordenação. Conforme já discutido neste trabalho, esses três objetivos não podem ser alcançados de forma isolada pois um complementa os demais. A coordenação é elemento essencial para a cooperação entre as empresas que, por sua vez, é o ingrediente principal para os processos inovativos. Esses três elementos, portanto, formam a base das políticas na Europa para as aglomerações setoriais de PEs.

Dentre as experiências específicas em aglomerações de pequenas empresas bem sucedidas e divulgadas com bastante frequência pela literatura encontram-se a da Dinamarca e a da Alemanha em Baden-Württemberg⁷⁴.

Na Dinamarca, o governo criou um programa, inspirado na experiência da 3^a Itália, para estimular as ações coletivas e cooperativas entre pequenas empresas. Primeiramente, seriam financiados os projetos de grupos de empresas que pudessem trabalhar em rede, não sendo obrigadas a atuar em aglomerações. Contudo, o resultado foi que a maior parte dos grupos de empresas que entrou no programa estava inserida em aglomerações. Além disso, o programa tem sido bem-sucedido, o que mostra que a cooperação inter-firmas pode ser estimulada por agentes externos (Humphrey e Schmitz, 1995). Uma figura chave também para o sucesso do programa foi o *network broker* que ajudou a identificar oportunidades, reunir os participantes e realizar o acompanhamento na implementação de idéias e projetos novos. Esse programa foi criado por instituições do governo central mas executado em conjunto com instituições locais. De acordo com Rosenfeld (2001), depois que a Dinamarca

⁷⁴ Não se ignoram os casos italianos como experiências de sucesso mas sua análise foi realizada no capítulo 2 desta dissertação.

obteve sucesso na formação de *networks* entre PEs, pelo menos 24 países buscaram seguir as mesmas orientações desse programa.

Baden-Württemberg (B-W)⁷⁵ é o terceiro maior estado da República Federal da Alemanha (situação antes da reunificação), abrigando em seu território importantes grandes empresas nacionais (como a Bosch e a Daimler-Benz) e estrangeiras (como a IBM). Mas, a característica de B-W mais ressaltada diz respeito à existência de aglomerações “virtuosas” de empresas de diversos tamanhos⁷⁶ nos setores de máquina-ferramenta, eletro-eletrônico e automotivo, com marcada cooperação inter-firmas, flexibilidade produtiva, e boa convivência entre empresas e trabalhadores. A responsabilidade pela obtenção dessas características é atribuída a uma “ação concertada” efetuada pelo conjunto de empresas em direção a especialização produtiva e ao apoio de diversas instituições públicas e privadas.

A região conta com grande número de instituições de pesquisa, de treinamento e de ensino profissional, 9 universidades, 11 institutos Max Planck e inúmeras outras entidades altamente integradas às atividades e necessidades das empresas das aglomerações. Os governos federal e estadual também atuam de maneira ativa em B-W. Como conclui Galvão (2000), “o sucesso dos distritos industriais de B-W parece ser fruto não apenas do esforço individual de suas firmas mas, sobretudo, da aglomeração de empresas setorialmente especializadas que operam em ambientes de competição cooperativa e que contam, ademais, com um firme apoio do governo e de instituições privadas e semipúblicas, que financiam, coordenam e organizam de forma estratégica um setor submetido à forte concorrência” (p. 29).

A experiência da política de formação de redes entre pequenas empresas na Dinamarca mostra que projetos em conjunto podem ser estimulados por incentivos externos⁷⁷ e a região de Baden-Württemberg ilustra que a participação do governo é imprescindível na montagem de uma infra-estrutura institucional voltada à inovação, apropriada (porque tem que ser bastante sofisticada) para a geração de capacitações nas empresas da região.

⁷⁵ Informações extraídas de Galvão (2000).

⁷⁶ Cabe ressaltar, portanto, que não se trata de um caso de aglomerações setoriais de apenas pequenas empresas.

⁷⁷ Lipnack e Stamps (1994) destacam que o governo, nesse programa, oferecia US\$10 mil apenas para custear a elaboração de um projeto de investimento a ser realizado em conjunto com outras empresas.

Afora as políticas voltadas especificamente para aglomerações ou para formação de redes entre PEs discutidas na literatura não se deve deixar de mencionar a existência de um leque extenso de políticas de caráter geral para o segmento das PEs nos países desenvolvidos. Segundo Botelho (1999), nesses países, as políticas públicas para PEs fazem parte de uma política industrial ativa, que visa incrementar a inserção das PEs na estrutura produtiva de forma competitiva e não apenas de maneira marginal. Em Souza *et alli* (2001) há uma descrição longa sobre as principais medidas de apoio ao segmento das PMEs, às quais faz referência o OECD *Small and Medium Enterprise Outlook* (2000). Resumidamente, entre os principais instrumentos de promoção estão:

- redução da carga burocrática dos sistemas fiscal e da seguridade social;
- mudanças no aparelho administrativo do Estado visando a descentralização e racionalização;
- simplificação do processo de abertura de firmas;
- acesso ao crédito por meio do incentivo à formação do capital de risco, do financiamento público direto e de oferta de garantias aos empréstimos.
- incentivos (diretos e indiretos) à atualização tecnológica e à introdução de inovações;
- incentivo à internacionalização das PEs, especialmente via incentivos e oferta de serviços especiais às exportações.

A título de ilustração, vale descrever algumas instituições e seus serviços na Itália, cujo objetivo é estimular a internacionalização das PEs (Szapiro e Andrade, 2001⁷⁸). Cabe antes mencionar que o estímulo à internacionalização, além de ter como objetivo acessar outros mercados via exportações ou via investimento direto, diz respeito também a concessões de licenças (exploração de patentes, marcas, franquias) e a participações em projetos internacionais com outras firmas.

A *Società Italiana per le Impresse all'Estero* (SIMEST), companhia por ações controlada pelo Ministério do Comércio Exterior, cujos acionistas são os bancos, empresas e associações de negócios, visa o estímulo ao investimento italiano nos países não-membros da União Européia. Entre as suas principais ações estão assumir compromissos de investimentos feitos por *joint venture* com empresas italianas, financiar acionistas

⁷⁸ Nesse artigo, os autores ainda analisam o aparato institucional da Espanha, do México e do Brasil.

estrangeiros envolvidos em *joint ventures* com empresas italianas, ou formar *pools* de financiadores através de linhas multilaterais de crédito, prover apoio em todas as fases do investimento, desde o lançamento do projeto até sua implementação, entre outras.

O Instituto Italiano para o Comércio Exterior (ICE), ligado ao Ministério do Comércio Exterior, possui 16 escritórios na Itália e 100 em 70 países. Suas atividades de apoio são os serviços de assistência para agilizar exportação/importação e colaboração industrial e tecnológica entre Itália e outros países e orientações sobre os mercados estrangeiros (normas, leis, restrições). O ICE também é responsável pela administração de fundos públicos para atividades de promoção da marca *Made in Italy* no exterior, por meio de feiras comerciais e missões técnicas.

Além dessas duas instituições, há também o *Banco Mediocredito Centrale* que “administra um fundo de equalização de juros e atua como refinanciador de créditos fornecidos pelo setor privado; concede financiamentos às exportações de empresas italianas para países em desenvolvimento; e apoia a internacionalização de empresas italianas (fora dos mercados da União Européia) através de financiamento de até 80% do investimento estimado” (p. 5) e a *Sezione Autonoma per il Credito All’Esportazione* (SACE), responsável pela concessão oficial de seguros e créditos às exportações e oferece cobertura de risco (de crédito, cambial, inflação, de produção) para os exportadores italianos.

Segundo Szapiro e Andrade (2001), em alguns países da OCDE nota-se uma preocupação explícita dos governos com a internacionalização das PMEs (como é o caso de Espanha e Itália) e verifica-se que no conjunto desses países, a presença do governo por meio de agências e instituições “é determinante na formação e implementação dos programas de internacionalização e no financiamento de riscos e seguros relativos a vendas externas das empresas nacionais” (p. 4).

Por fim, uma das conclusões que se pode extrair dessa leitura sobre as políticas e as ações que estão sendo desenvolvidas nos países desenvolvidos voltadas às aglomerações setoriais de PEs, ou ao desenvolvimento local, ou à promoção das PEs diz respeito ao nível de complexidade que já apresentam os programas no momento atual nesses países. Embora se observem com frequência ações modestas que buscam criar um ambiente local propício às operações das PEs, o que de fato se destaca na avaliação das políticas são os objetivos bem mais sofisticados, como desenvolvimento tecnológico que não se circunscrevam à

geração de inovações incrementais; criação de densas relações entre empresas e a infraestrutura voltada para a geração e difusão de tecnologia (institutos politécnicos, universidades, centros de treinamento, institutos de P&D, etc.); internacionalização das PEs pertencentes às aglomerações (até via investimentos diretos externos); institucionalização de fundos financeiros nacionais e supranacionais especificamente voltados para o desenvolvimento local; utilização de instrumentos de política industrial ativa que visem preparar as pequenas empresas e as regiões menos desenvolvidas a uma progressiva abertura comercial; uso de um conjunto de instrumentos para a promoção das aglomerações nos mercados externos, entre outros. A agenda política nesses países (principalmente nos da UE) parece estar devidamente formatada e bastante evoluída em termos, principalmente, de clareza de propósitos (dada a desenvolvida fundamentação teórica) e no que se refere ao grau de complexidade dos objetivos e, portanto, também dos instrumentos. Se, por um lado, as questões básicas (densidade institucional das localidades) já puderam ser resolvidas, conformando várias aglomerações setoriais virtuosas, por outro, a permanência desse quadro requer, além de um rigoroso acompanhamento, a instrumentalização de ferramentas mais complexas, com o uso orquestrado de um conjunto de recursos (físicos, humanos e financeiros) de todas as esferas administrativas de governo⁷⁹.

Essa e outras considerações serão mais desenvolvidas no próximo capítulo, dedicado às reflexões finais desta dissertação.

⁷⁹ Nos países em desenvolvimento, se as metas e seus instrumentos são mais modestos, por outro lado, o caminho a percorrer (visando os mesmos resultados que buscam os países desenvolvidos) é consideravelmente mais longo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: REFLEXÕES PARA O DEBATE NO BRASIL

Esta dissertação teve como foco a análise do conteúdo das propostas e das políticas em andamento nos países desenvolvidos voltadas à promoção das aglomerações setoriais de PEs. Para tanto, foi necessário, no primeiro capítulo, delimitar o que seria entendido neste trabalho por aglomerações setoriais de PEs. Tal delimitação levou em conta as propostas encontradas na revisão de literatura sobre o tema e os objetivos e pressupostos deste estudo.

Para efeitos da análise aqui desenvolvida, consideram-se aglomerações setoriais de PEs, um grupo de empresas de pequeno porte de um mesmo setor (e de setores correlatos), com certo grau de interdependência e de integração, localizado em uma determinada região (espaço geográfico). Se, ademais, as empresas que integrarem esses arranjos buscam, deliberadamente, a partir de ações coletivas, aumentar a competitividade do grupo, por meio da geração contínua de inovações, a fim de acessar mercados externos à aglomeração constitui-se então, o que se denominou, de uma aglomeração setorial de PEs “virtuosa”. Assim, o que diferencia simples agrupamentos de empresas de um mesmo setor das aglomerações setoriais de PEs “virtuosas”, é não só a coordenada divisão de tarefas e inter-relações das empresas como também a busca pela geração constante de inovações a partir de ações coletivas. A criação de meios para a obtenção desses dois atributos constitui o objetivo das políticas que buscam o desenvolvimento de aglomerações de PEs competitivas.

Ao longo do primeiro capítulo buscou-se também mostrar os potenciais benefícios econômicos dos quais as PEs podem se valer, ao se inserirem em aglomerações setoriais. Se alcançarem a eficiência coletiva, as PEs são capazes de obter escala e maior poder de inovação (a partir de ações em conjunto), mantendo a flexibilidade característica do pequeno porte (por meio da especialização com divisão de tarefas). O capítulo mostrou também que, comparado a outros tipos de inserção (sobretudo com relação a PEs que atuam isoladamente), esse tipo de arranjo organizacional de empresas apresenta algumas vantagens para a sobrevivência continuada de seus integrantes e, por esse motivo, deve ser alvo de atenção dos formuladores de políticas interessados em aumentar a competitividade desse segmento de empresas na estrutura produtiva.

Os distritos industriais italianos, um caso especial de aglomerações setoriais de PEs, em função de suas características “virtuosas”, foram tratados em um capítulo específico. No

segundo capítulo, foram identificadas as especificidades das aglomerações setoriais da Itália, dentre as quais cabe destacar a flexibilidade das relações de trabalho e a alta rotatividade de empresas e emprego com iguais possibilidades de descenso ou ascensão social; o papel do meio rural para fornecer as capacitações técnicas às atividades industriais e para abrigar empregados e empresários temporariamente sem ocupação; a existência de bancos locais próximos às necessidades das PEs dispostos a financiar apropriadamente as atividades das aglomerações; e a presença do “capital social” e da “comunidade cívica”, responsáveis por formar uma sociedade, fundada na confiança e na busca perseverante dos agentes do bem público à custa dos interesses particulares. A essas características é atribuída a responsabilidade de configurar na região da 3ª Itália uma estrutura sócio-econômica baseada na predominância de pequenas unidades produtivas; de fornecer e renovar as capacitações técnicas para a mão-de-obra; de dar viabilidade social a um mercado de trabalho flexível e instável; e de obter o envolvimento dos agentes da comunidade (empresas, organizações, autoridades públicas e mão-de-obra), por meio de ações coletivas, em um projeto comum para o desenvolvimento econômico e social da localidade.

As ações governamentais também contribuíram para a configuração dessa forma de organização sócio-produtiva na Itália. As autoridades públicas locais exerceram um papel fundamental por meio do provimento de um conjunto de bens coletivos, desempenhando duas funções, a saber: contribuindo para aumentar o estoque de capital social ao estabelecer novos espaços de práticas cooperativas e fornecendo ou apoiando a criação de infraestrutura e serviços capazes de ampliar a competitividade dos produtos das empresas. Podem ser citados como bens coletivos: os centros de serviços reais, o sistema de bem-estar social local (capaz de “dar conta” de um mercado de trabalho flexível), a infra-estrutura adequada e, um quadro legal e tributário local que estimula o empreendedorismo (facilidades para abertura de empresas, por exemplo).

Do governo nacional vieram contribuições importantes para o êxito econômico dos DIs. Destacam-se as medidas de apoio financeiro para a modernização de máquinas e para a criação de consórcios, associações e centros de apoio às PEs; e a atuação eficaz dos órgãos públicos para a promoção das PEs no exterior (para exportação e para a internacionalização). Mais recentemente, foi de fundamental importância a determinação

do governo nacional de transferir para as esferas regionais algumas responsabilidades de políticas. A criação dos Comitês de Distritos foi um resultado dessa descentralização da elaboração e execução de políticas industriais voltadas especificamente aos DIs. As ações dos Comitês têm se mostrado de muita valia para o desenvolvimento das atividades econômicas do distrito, sobretudo a partir de suas ações para a promoção comercial.

As esferas regionais de governo na Itália também têm desempenhado um papel importante no apoio aos DIs. A atuação das agências de desenvolvimento e de apoio técnico da Emilia-Romagna é considerada essencial para a formação do quadro institucional daquela região.

Desse modo, pode-se concluir que o sucesso econômico dos DIs e a formação de um ambiente favorável à cooperação das empresas devem-se, por um lado, a um processo histórico de formação das instituições locais afortunado e, por outro, ao sucesso na obtenção do envolvimento ativo das empresas locais e demais agentes e à atuação diligente das autoridades públicas de todas as esferas de governo que, por sua vez, alimentou a história de sucessivas experiências bem sucedidas.

A análise do caso dos DIs italianos mostra que as características das aglomerações setoriais de PEs tendem a ser muito específicas em função das diferentes trajetórias por onde caminha o processo de formação e consolidação das instituições locais. Daí se depreende que nem todas as aglomerações poderão contar com as qualidades “naturais” dos DIs italianos, o que tornam impróprias as tentativas de simplesmente “imitarem” o modelo. Até porque estão envolvidas a variável tempo e a cumulatividade do conhecimento e da experiência. Ao mesmo tempo, a análise dos DIs evidencia que, se em algum momento a trajetória puder ser modificada em direção à construção de um ambiente com características semelhantes ao dos DIs italianos, a situação econômica e social futura pode se aproximar do que se apresenta para o DIs italianos. Na transformação do ambiente institucional local, favorecendo a coordenação e a cooperação, está a importância das políticas públicas.

O objetivo do terceiro capítulo foi o de avaliar a forma pela qual as políticas para as aglomerações setoriais de PEs estão sendo tratadas pelos estudiosos do tema e pelos formuladores de política nos países europeus desenvolvidos.

Segue-se nos próximos três itens deste capítulo, uma síntese com as principais questões e reflexões geradas pela discussão das políticas às aglomerações setoriais

apresentada no terceiro capítulo. No quarto item, serão desenvolvidas algumas considerações a partir dessa síntese, com o intuito de contribuir para o debate no Brasil.

4.1. Sobre as Questões Gerais que Envolvem o Debate Acerca das Políticas Voltadas às Aglomerações Setoriais

A análise dos textos que abordam as questões mais gerais sobre as formas de promover as aglomerações setoriais de PEs mostra que há, pelo menos, quatro requisitos que condicionam as chances de sucesso das ações que buscam criar e preservar a predisposição das empresas para o desenvolvimento de ações coletivas: a estabilidade macroeconômica, a aplicação de medidas de política industrial ativa, coesão social e uma herança cultural que favoreça o desenvolvimento de atitudes cooperativas.

Viu-se que localidades mais desenvolvidas social e economicamente apresentam condições mais propícias ao surgimento da confiança em projetos conjuntos e que o legado sócio-cultural, por seu turno, de fato importa na definição de uma base concreta de atuação coletiva das empresas. Além disso, a herança cultural e a prosperidade econômica se complementam, e uma é o reforço da outra.

O ambiente institucional do presente é resultado de decisões do passado (dependência a uma trajetória) e, por esse motivo, as mudanças nesse ambiente podem se caracterizar por extrema lentidão. Daí compreende-se o ceticismo de alguns autores quanto à possibilidade de estimular o desenvolvimento de ações coletivas na ausência de uma “comunidade cívica”, visto que sua formação pode ser fruto de séculos de história.

Entretanto, isso não significa que nas localidades onde essas características não estejam plenamente presentes – dado que algumas delas não são de responsabilidade dos agentes locais – jamais possa se configurar um ambiente propício ao surgimento e consolidação de aglomerações virtuosas. O que se pode afirmar é que as regiões que detêm esses (ou boa parte desses) requisitos terão mais facilidade na construção (e preservação) de ambientes favoráveis para a obtenção da eficiência coletiva pelas empresas. Na ausência desses requisitos pode-se conjecturar que a conquista dos resultados dar-se-á em um processo bem mais lento, para o qual os esforços e os recursos deverão possuir uma magnitude também maior que em casos nos quais a “atmosfera” seja mais favorável.

Assim como decisões no passado determinam o estado presente, mudanças institucionais no presente podem ser decisivas para a conformação de um contexto novo no futuro (apesar do futuro, às vezes, ser distante o suficiente para que não possa ser vivido pelos agentes transformadores do presente). A disposição para cooperar, considerada uma instituição informal, se não fizer parte do quadro institucional de um determinado momento, pode ser alvo de ações que busquem a definição de um novo ambiente institucional no futuro, com a sua devida inclusão.

A análise acerca do debate sobre a forma ideal para a intervenção pública permite concluir que a descentralização das políticas públicas constitui o meio institucional mais adequado para o desenvolvimento de ações direcionadas a aglomerações setoriais de PEs por, pelo menos, quatro motivos. O primeiro refere-se ao fato de que as políticas devem visar alcançar as demandas específicas das empresas e essas demandas só podem ser identificadas em nível local.

O segundo está relacionado ao argumento de que a forma de organização das empresas de uma localidade difere de outras, visto que depende tanto do setor de atividade, do adensamento da cadeia produtiva bem como da história política e econômica da localidade. Diante disso, até mesmo a formulação de ações específicas deve ficar a cargo de ou contar com a participação de agentes locais que compreendem melhor as relações sociais, políticas e econômicas que se estabelecem no local.

O terceiro motivo deriva do fato de que as autoridades públicas locais, condutoras de algumas ações, também devem se envolver ativamente nos projetos da localidade. O acompanhamento de um agente neutro nas relações comerciais também se mostra de grande valia, sobretudo no em programas pioneiros de projetos coletivos.

Como quarto motivo enfatiza-se que as ações de promoção às aglomerações devem, necessariamente, contar com o comprometimento das organizações e dos agentes privados locais relacionados com as atividades das aglomerações e, portanto, espaços públicos (formais ou informais) têm que ser construídos para o desenvolvimento de reuniões, fóruns, associações e atividades comuns.

Embora a necessária descentralização da execução das políticas públicas voltadas às aglomerações seja um ponto, aparentemente, sem discordância entre os autores estudados, também ficou evidente que a participação das outras esferas de governo (regional e central)

é fundamental; e será tão mais importante quanto maior for o grau de complexidade e de diversidade dos objetivos almejados.

A intervenção do governo central é, especialmente requerida na elaboração de um “eixo” que norteie todos os programas dessa natureza. Não pode existir discrepância também entre as ações locais (e seus objetivos) e as políticas macroeconômicas que, na verdade, acabam por delimitar as possibilidades de sucesso das ações microeconômicas. Metas muito ambiciosas a serem alcançadas por um conjunto de empresas de uma localidade não farão muito sentido se as condições macroeconômicas do país forem hostis ao desenvolvimento de projetos que os agentes locais buscam viabilizar.

Do governo central espera-se também a definição de um quadro regulatório e legal que viabilize e que estimule as ações cooperativas em nível local. Leis que impeçam a queda dos salários e aquelas que reservem espaços de atuação para as PEs são exemplos desse quadro regulatório. Em resumo, espera-se do governo central, acima de tudo, a coordenação das ações dispersas e descentralizadas e sua ciência quanto à necessidade de intervenção em aglomerações setoriais de PEs, caso sejam aguardados delas resultados positivos quanto à geração de renda, de emprego, de competitividade para a região e para o país e de desenvolvimento econômico e social local.

No que se refere aos recursos (humanos e físicos) para a implementação das ações, a análise mostrou que, para a viabilização de alguns projetos mais sofisticados (sobretudo os que envolvem a construção de um aparato tecnológico local) não é possível contar apenas com o orçamento das autoridades públicas locais. Por exemplo, avanços mais substantivos na capacitação tecnológica das firmas das aglomerações requerem que parte considerável dos recursos provenha de instâncias mais elevadas de governo (regional, estadual ou central). De qualquer maneira, como a operacionalização das ações deve ficar a cargo das administrações ou das organizações locais a transferência dos recursos deve ser feita de maneira ágil e pouco burocrática.

4.2. Sobre as Proposições de Políticas Voltadas às Aglomerações Setoriais de PEs

A análise das proposições de políticas para aglomerações de PEs mostrou que as recomendações, dada a semelhança de seus objetivos, podem ser classificadas em quatro grandes grupos. São eles:

- políticas para melhorias no ambiente geral de operações das empresas na localidade;
- ações para o envolvimento das empresas em um projeto comum;
- políticas de estímulo à cooperação entre empresas;
- políticas para a geração de inovação.

O provimento de uma infra-estrutura local adequada para as empresas operarem sem obstruções anormais e em condições competitivas é um dos focos de ação considerados pelos autores que se propõem a elaborar instrumentos e medidas de apoio para a promoção das aglomerações setoriais de PEs, muito embora um programa que vise a melhoria da infra-estrutura local não possa ser enquadrado, pelo seu alcance e caráter geral, na categoria de ações especificamente voltadas para aglomerações setoriais. De qualquer forma, julga-se que o fornecimento de uma infra-estrutura local básica constituída por rodovias, sistema de telecomunicações, saneamento, sistema educacional, de saúde e de assistência e seguridade social, em adequadas condições, deva representar um dos elementos constituintes de um quadro mínimo de ações necessárias para o desenvolvimento de aglomerações de PEs.

Esse tipo de ação, além de fornecer as condições mínimas para as operações das empresas, também é bastante funcional para estimular o envolvimento da comunidade empresarial na realização de projetos conjuntos, posto que explicita a intenção e o comprometimento das autoridades públicas no desenvolvimento das atividades econômicas da localidade.

Propostas direcionadas à construção de um marco jurídico e regulatório que beneficiem ou que, ao menos, não inviabilizem as operações cotidianas das pequenas empresas também podem ser agrupadas com as direcionadas à infra-estrutura física, pois propõem melhorias no ambiente geral das empresas. Viu-se que esse quadro legal (formulado pelo governo federal, estadual ou municipal) deve incentivar a criação de novas pequenas empresas e de preservar condições microeconômicas favoráveis de operação das firmas de pequeno porte e das suas organizações de apoio.

No âmbito das propostas que buscam oferecer às empresas um ambiente adequado, poderiam ser citadas também as orientações voltadas à criação ou ao apoio à constituição de centros de serviços “críticos”⁸⁰ às atividades das empresas como os centros para consultoria técnica, financeira, jurídica, de *marketing*, comércio exterior, e institutos de pesquisa para testes e certificações, de centros de treinamento de mão-de-obra, etc. Uma estrutura institucional formal mínima é fundamental para dotar as empresas das mesmas condições que oferecem outras regiões de outros países. A criação (ou o apoio para a constituição) dessas organizações provedoras de serviços às empresas é também considerada uma ação imprescindível para estimular a cooperação das empresas e a sua capacidade inovativa.

O envolvimento da sociedade, ou pelo menos do grupo de empresas que operam nas atividades que caracterizam a aglomeração, em projetos de interesse da localidade, ao mesmo tempo em que representa um grande desafio, é também um dos aspectos necessários para começar a construir o sentimento de “pertencer” ao local, de “identificar-se” com sua história e com as suas vocações. As sugestões que indicam a constituição de fóruns de discussão e de agências para a promoção de desenvolvimento local como meios para envolver a comunidade evidenciam essa preocupação. A organização da sociedade civil, com o intuito de criar interlocutores fortes e capazes de representar e coordenar os distintos interesses da comunidade, deve ser um foco de ação das próprias autoridades públicas locais como forma de garantir a participação dos agentes na elaboração, na implementação e no desenvolvimento de programas locais bem como de fortalecer as instituições locais e de dar legitimidade às ações públicas voltadas às empresas.

Esse tipo de cooperação poder público/agentes privados/comunidade local contribui para aumentar a confiança das pessoas nas ações públicas e também para, ao mobilizar e articular agentes dispersos para discussão e resolução de programas comuns, construir relações de confiança entre os próprios agentes privados. Caminham nessa direção as sugestões de medidas que estimulem a criação de associações empresariais, sindicatos, organizações sem fins lucrativos para projetos coletivos, agências de desenvolvimento local, consórcios e as orientações que recomendam a integração público-privado em todas essas formas de organização civil.

⁸⁰ São os chamados “serviços reais”.

A terceira categoria de proposições de políticas e ações diz respeito aos estímulos (monetários e não monetários) para que as empresas possam realizar ações em conjunto. Viu-se que a cooperação entre empresas do mesmo setor, embora dependa de muitos fatores de ordem cultural e histórica, é passível de ser construída por meio de incentivos externos.

A questão da não cooperação entre empresas pode ser relacionada à falta de compreensão dos empresários quanto à racionalidade econômica das ações em conjunto ou à ausência de incentivos econômicos perceptíveis em curto prazo que estimulem as empresas a buscar complementaridades, a reunir as competências e a agir coletivamente.

Pela manutenção de posições conservadoras ou pela falta de uma experiência bem-sucedida a servir como exemplo, os empresários tendem a não reconhecer as vantagens econômicas derivadas das ações em conjunto. Entre as sugestões de ações que buscam demonstrar a racionalidade econômica dos projetos coletivos aos empresários mais renitentes à cooperação, foi destacada a realização de palestras, cursos e seminários com exposição de exemplos de sucesso.

Outra proposição bastante freqüente na literatura diz respeito ao fornecimento de algum tipo de estímulo de mercado para que os dirigentes das empresas se sintam dispostos (ou até mesmo impelidos) a cooperar. Possibilidades de acesso mais facilitado a mercados externos ou mesmo a outras regiões do país podem constituir um incentivo eficaz para a realização de ações coletivas uma vez que, ao requererem escala, modernização tecnológica, *marketing*, marca própria, certificações, etc., exigem, por parte das empresas, a busca por complementaridades como um meio de superar as restrições do pequeno porte. Para que os empresários reconheçam as vantagens da cooperação, ao aumento da interdependência necessariamente deve estar associada a percepção de um benefício econômico. A inserção em novos mercados, com a conseqüente expansão das vendas que se traduza em aumento da rentabilidade do capital, pode ser percebida como uma recompensa suficiente para “banciar” os custos das operações em conjunto.

Argumenta-se que o poder público pode despertar o interesse das empresas pelas vendas no mercado exterior financiando e organizando a visita ou a exposição das empresas da aglomeração em feiras internacionais do setor ou pode também apoiar iniciativas de consórcios e cooperativas que tenham como intuito a venda para o exterior (ou para

qualquer mercado que exija qualidade e escala). Outra forma do poder público estimular a união das empresas de pequeno porte em projetos conjuntos é a partir da compra pública de material e serviços. Os processos de licitação, dando preferência para as pequenas empresas de origem local e exigindo requisitos de qualidade rigorosos, podem tornar obrigatória a união de competências com vistas a cumprir as condições técnicas das licitações.

As políticas macroeconômicas expansionistas que estimulem os investimentos produtivos e, com isso, que favoreçam o crescimento do emprego e do consumo, são determinantes também para dar racionalidade a ações coletivas, ao gerarem as condições para cálculos econômicos de rentabilidade positivos acerca do futuro. Portanto, a manutenção da demanda agregada em alto patamar, por si só, constitui fator de estímulo para a realização de projetos mais arriscados (como são consideradas as ações coletivas em comunidades sem essa tradição, dada a possibilidade de atitudes oportunistas de alguns participantes).

As empresas não arcarão com os custos derivados da “interdependência” se não visualizarem os benefícios econômicos da especialização produtiva com a atuação em conjunto, principalmente se estiver arraigada na cultura local a relutância a ações coletivas. Para que essa resistência seja superada, os projetos locais de desenvolvimento, além do compromisso das autoridades públicas locais e das organizações de apoio com a continuidade dos projetos, devem contar, pelo menos, com uma política macroeconômica que forneça estabilidade econômica e coesão social e com uma política industrial que estabeleça as mesmas condições competitivas em que se encontram os concorrentes estrangeiros.

A literatura analisada neste trabalho também permite salientar que o papel do intermediário entre empresas e o mercado externo (o “*network broker*”, seja uma pessoa ou uma entidade, privada ou pública) é fundamental para o sucesso das experiências das PEs em aglomerações. Atuando na intermediação da comercialização, a figura *network broker* que tanto se destaca nos estudos deve, necessariamente, fazer parte do projeto comum de desenvolvimento das empresas da aglomeração. O risco de a aglomeração possuir um distribuidor que opere apenas para extrair os lucros do capital comercial de curto prazo, é a perda de mercados no exterior quando tal intermediário se defronta com regiões produtoras de bens mais baratos ou de melhor qualidade.

Como um integrante do arranjo de empresas, a literatura destaca que esse intermediário poderia cumprir também as funções de organizar a produção (quantidade, qualidade, meios de diferenciação, divisão do trabalho entre as empresas) e de representar as empresas nos mercados externos à aglomeração, além de obter informações sobre novas tendências de moda, novos materiais, novos hábitos de consumo, etc. Caso não haja comprometimento do “*network broker*” com os projetos das empresas da aglomeração, sua funcionalidade como um canal de informações novas para o aprimoramento do produto, inovações, adequações ao uso, pode não ser cumprida integralmente.

Entre as empresas da aglomeração e esse “coordenador” das empresas da rede há também uma forte interdependência. Enquanto esse agente depende do sucesso das vendas do conjunto das empresas para sobreviver economicamente, as empresas são capazes, por meio da sua intermediação, de acessar os mercados externos diretamente, sem depender de distribuidores que não possuem compromissos com o local.

A presença desse intermediário pode significar, além de um possível mecanismo de coordenação, a presença de mais uma etapa da cadeia produtiva na localidade, contribuindo para o adensamento produtivo do arranjo. O elo da cadeia representado por ele pode ser tanto a montante, quando trabalha como um distribuidor de produtos, como a jusante, se tiver como ofício a comercialização de matérias-primas para o conjunto das empresas da aglomeração.

A existência de algum tipo de coordenação das atividades dos pequenos capitais dispersos e especializados e das organizações locais é um elemento-chave para entender a cooperação entre os agentes locais. O “*network broker*”, nas experiências exitosas, parece ter assumido esse papel e ter sido fundamental na coordenação das atividades atomizadas e dispersas. Não é possível, contudo, encontrar na literatura a história desses “intermediários”. Restam ainda as perguntas: o mercado cria automaticamente essas figuras em função dos ganhos capitalistas que se podem auferir na execução desse papel? Se o mercado não criar, o setor público pode cumprir esse papel? Qual o formato ideal para uma instituição pública com tais atribuições? O desenho e as condições para a formação de uma instituição coordenadora são discussões pouco exploradas na literatura mas que possuem uma importância fundamental, uma vez que essa instituição coordenadora seria um

instrumento eficaz para sedimentar a confiança e o espírito de cooperação entre as empresas da aglomeração.

A figura do *network broker*, ao dividir as tarefas segundo as qualificações e as competências das empresas, pode funcionar também como um mecanismo eficaz de resolução de conflitos. Na ausência desse mecanismo, o poder público ou as organizações locais devem indicar as soluções para que as ações coletivas não sejam paralisadas e ganhem legitimidade a cada momento pois, como salientado ao longo deste trabalho, a confiança parece ser muito mais consequência do que condição da prática da cooperação entre as empresas. Experiências afortunadas no presente baseadas na cooperação podem servir de exemplos para a manutenção e criação de outras ações que também necessitam da cooperação entre os agentes para obterem êxito. Esse seria um exemplo de mudança institucional (disposição constante para cooperar) a partir das ações das organizações (empresas que em algum momento se dispuseram a cooperar).

Recorde-se, dos autores que estudaram a cooperação como uma instituição, que embora mudanças institucionais no presente pudessem conduzir a um ambiente cultural e cívico novo no futuro, tais transformações seriam caracterizadas por extrema lentidão. Daí a importância da perseverança nas políticas que buscam criar um novo padrão de conduta, baseado em valores novos.

Além da persistência (traduzida em metas de longo prazo com o comprometimento real de recursos humanos e físicos para a sua consecução), uma atenção significativa deve ser dispensada ao acompanhamento dos programas que buscam estimular a cooperação entre empresas, com o intuito de observar a sua evolução tanto a fim de aprender sobre as principais tensões que tendem a aparecer em programas desse tipo como para contribuir na resolução tais conflitos, quando a intervenção de uma terceira parte faz-se necessária para garantir a viabilidade e a continuidade do programa. As ações de estímulo à conformação de projetos coletivos devem ir muito além da simples reunião de empresários com os mesmos propósitos, posto que é fundamental o acompanhamento dos projetos.

Uma das sugestões apontadas para os programas que buscam a construção do almejado “capital social” e que cabe retomar é a de que uma das formas adequadas⁸¹ para

⁸¹ Diz-se “adequada” porque está sendo utilizada e já apresentou resultados positivos (UNIDO, 2001).

envolver as empresas nos projetos de estímulo à ações coletivas e para “ganhar” a confiança delas é por meio de projetos que envolvam pequenos grupos de pessoas e que tenham como objetivo a obtenção de resultados modestos, que possam ser observados em curtos prazos de tempo. Mesmo que sejam de singelas proporções, experiências bem sucedidas, efetivadas a partir da cooperação entre empresas, podem ser “o exemplo” para que novos grupos se engajem em ações desse tipo.

A formação ou o apoio à constituição de organizações provedoras de “serviços reais” (como consultorias, treinamento de mão-de-obra, laboratórios para testes, centros de informações de mercados externos, etc.) pode ser considerada tanto uma ação voltada para a melhoria da estrutura institucional como um instrumento de política que também age no sentido de incentivar o espírito cooperativo entre as empresas. Por meio desses centros que oferecem serviços que são comuns a um conjunto de empresas, é possível mostrar a existência de semelhanças de objetivos (identificando as complementaridades) e ao mesmo tempo, cria-se um espaço físico para a convivência dos empresários (favorecendo a troca de informações e a construção da “atmosfera industrial”). A idéia é fornecer um espaço de compartilhamento para as empresas interagirem, se relacionarem e perceberem que possuem objetivos comuns. Há também a possibilidade de criar centros que disponibilizam bens (ao invés de serviços) para o uso compartilhado das empresas. Essas instituições são chamadas de “*club goods*” e podem oferecer máquinas, moldes, galpões, insumos especializados, etc.

As políticas públicas para a criação desses centros de compartilhamento de serviços e de bens podem ser realizadas diretamente, via o provimento público desses centros (criando uma instituição pública), ou indiretamente por meio de incentivos para formação de associações de empresas ou de organizações sem fins lucrativos que possam administrar essas instituições.

Um dos tipos desses centros locais de serviços às empresas refere-se àquelas organizações voltadas para o desenvolvimento tecnológico das empresas na busca de novos produtos e novos processos. A criação de organizações desse tipo (centros de apoio tecnológico) faz parte do conjunto de proposições que visa estimular a geração de inovações, o quarto grupo de recomendações de políticas.

Partindo da concepção de que a inovação é um processo coletivo, interativo e cumulativo, entende-se que não somente a cooperação entre empresas é necessária como também a interação entre as empresas e as organizações locais voltadas para o desenvolvimento tecnológico. As inovações dependem cada vez mais da reunião de competências de várias áreas do conhecimento e, por isso, e principalmente para as empresas de pequeno capital, a busca por complementaridades e a realização de projetos conjuntos são cruciais e determinantes para a obtenção de espaços exclusivos no mercado. As sugestões para o provimento de uma infra-estrutura física voltada ao desenvolvimento tecnológico das empresas (universidades, centros técnicos, laboratórios de pesquisa básica, laboratório para testes, etc.) e da criação de mecanismos que articulem as atividades dessas organizações com as necessidades das empresas, bastante freqüentes na literatura, possuem como fundamento essa concepção do processo inovativo.

A existência de um sistema de financiamento compatível com as características das atividades inovativas das PEs é também citada como fundamental para que as empresas possam investir em novas tecnologias (modernização tecnológica) e no desenvolvimento de capacitações para absorção e geração de inovações (treinamento da mão-de-obra e atividades de P&D, por exemplo). Bancos que estejam dispostos a fornecer empréstimos de longo prazo a pequenas empresas ou financiamentos com fundos formados com capital de risco são alguns instrumentos de financiamento importantes para as atividades inovativas das PEs em aglomerações.

O financiamento público é considerado crucial para o desenvolvimento tecnológico das PEs, mas ao invés de incentivos fiscais diretos a empresas e instituições, tem-se sugerido com mais freqüência que os recursos públicos devam ser dirigidos à viabilização de formas institucionais que estimulem as empresas e os demais atores a interagir, como o financiamento a empresas que pertençam a redes, a instituições que desenvolvam formas de aprendizado coletivo e a organizações prestadoras de serviços tecnológicos de maneira coletiva.

A capacidade de inovar das empresas não depende somente das condições locais e de sua capacidade de articular-se com as organizações locais. O tecido institucional nacional voltado para a geração de conhecimentos, como o sistema educacional (da formação básica ao ensino universitário), centros de qualificação técnica, políticas

industriais, políticas de ciência e tecnologia e de comércio exterior, desenvolvimento dos recursos humanos, aparato regulatório geral de estímulo à inovação, regulamentações de estímulo à cooperação tecnológica, leis para normatização, para certificação, são fundamentais para que possam ser construídas, localmente, capacitações adequadas para a geração e adoção de inovações. Portanto, as propostas de ações que busquem a melhoria da capacidade de inovação das PEs não se limitam a sugerir a criação ou o fortalecimento de uma infra-estrutura institucional local voltada ao desenvolvimento tecnológico mas também destacam a importância da densidade do sistema nacional de inovação como determinante para a formação de um ambiente que estimula ou restringe o poder inovativo das empresas.

As ações setoriais também são julgadas fundamentais na construção de uma aglomeração setorial de PEs “virtuosa” pois o foco no setor permite, por exemplo, realizar diagnósticos sobre os avanços tecnológicos do setor no mundo, difundir as novas tecnologias específicas da indústria da aglomeração, apoiar as pesquisas e fornecer capacitação específica à mão-de-obra. Para a implementação de ações de corte setorial, destaca-se o papel das organizações que se estabelecem no nível mesoeconômico, pois ao mesmo tempo em que possuem maior autonomia (financeira, principalmente) do que as organizações locais, também estão mais próximas das necessidades das empresas se comparadas com as macroinstituições.

Esses quatro grandes grupos de propostas – ambiente geral local, envolvimento da comunidade, cooperação entre empresas e geração de inovação – representam ações básicas e mínimas para o desenvolvimento de uma aglomeração virtuosa, pois correspondem ao núcleo de todas as proposições encontradas na literatura sobre aglomerações. Esses grupos de propostas podem ser pensados como passos necessários para integrar uma agenda a ser considerada em projetos locais para a promoção de aglomerações de PEs.

Antes de estimular as empresas a realizar projetos em conjunto, cooperando entre si e com as instituições de apoio, e antes de buscar aprimorar a capacidade de inovação das empresas é necessário desenvolver a percepção de que são partes integrantes de um projeto de desenvolvimento, no qual o sucesso de uma parte depende do êxito do grupo, e a percepção de que as autoridades públicas também estarão profundamente comprometidas com o desenvolvimento e êxito de tal projeto. Desse modo, sugere-se que a melhoria do ambiente geral de operação das empresas seja o primeiro passo para se avançar na

discussão sobre as possíveis ações que podem se voltar para o desenvolvimento de PEs em aglomerações setoriais. Afinal, ações concretas de apoio e promoção ao segmento das PEs servem como um importante “sinal” para que as empresas possam acreditar nas ações públicas e possam, efetivamente, envolver-se com os projetos de desenvolvimento local.

Como ficou evidente ao longo da argumentação neste trabalho, a participação ativa das empresas nos programas de promoção às aglomerações setoriais constitui um elemento-chave para o seu sucesso, visto que não há regulamentos ou incentivos externos que obriguem as empresas a cooperarem ou, então, que mostrem com clareza as vantagens de agir coletivamente *vis-à-vis* a atuação individual. Assim, acredita-se que o segundo passo para qualquer quadro de políticas voltado para aglomerações setoriais de PEs deva ser a tarefa de envolver os empresários, obtendo a sua efetiva participação, nos projetos de desenvolvimento local, desde o seu desenho até a condução e o acompanhamento das ações.

Assim, para que as empresas se interessem por uma convocação do tipo “cooperem e inovem” – considerando que as políticas governamentais, geralmente, se assemelham muito com esse tipo de apelo – é preciso em primeiro lugar, que haja a percepção por parte dos envolvidos de que pertencem a uma aglomeração setorial de empresas e que isso significa um potencial concreto para o aumento dos lucros das empresas; em segundo lugar, a percepção, por parte das empresas, de que o poder público (local, regional e nacional) apoiará projetos locais de desenvolvimento e, em terceiro lugar, é necessário dotar as empresas de condições mínimas para que possam iniciar a construção de projetos coletivos, para comercialização e para a geração de inovação.

Ademais, o estudo do conteúdo das proposições de ações e políticas voltadas para a promoção de PEs em aglomerações setoriais, mostrou que qualquer intenção das autoridades públicas de iniciar um projeto de desenvolvimento local a partir de aglomerações de PEs deve contar com um montante significativo de recursos financeiros e humanos. Se todas as propostas forem analisadas cuidadosamente, observar-se-á que, para a execução de sua totalidade ou de sua grande maioria, são necessárias elevadas somas de recursos, pois incluem ações que vão desde a melhoria da infra-estrutura física, incentivos para a cooperação até as ações que estimulem a geração e adoção de inovações por parte das empresas. Vale lembrar que as políticas que visam engendrar um ambiente inovativo

vão além da criação de organizações locais voltadas à geração de novos conhecimentos e incluem, necessariamente, a constituição de um contexto nacional e regional institucional caracterizado por uma infra-estrutura educacional e tecnológica muito densa, capaz de habilitar os recursos humanos a gerarem inovações de ponta.

Por outro lado, muitas das propostas analisadas neste trabalho não requerem o comprometimento de uma grande quantia de recursos financeiros, sobretudo aquelas que visam incentivar as empresas a cooperarem somente por meio da coordenação e do acompanhamento de trabalhos conjuntos ou que buscam aumentar a integração entre as organizações locais de apoio e as empresas. Parte significativa das propostas, além disso, pode ser concretizada pelas autoridades públicas locais ou até mesmo pelo setor privado, por meio de suas associações. No entanto, o desempenho das PEs, principalmente, a sua capacidade de gerar ou adotar inovações, não depende somente das ações ativadas por iniciativa dos agentes locais, mas do resultado de uma gama de instrumentos complexos de política econômica, industrial, regional, de comércio exterior e de financiamento que requerem a disposição de recursos compatíveis com o salto qualitativo almejado.

Em países com estruturas econômica e social mais avançadas, cujas deficiências básicas já foram sanadas, a execução de um plano político para o desenvolvimento de PEs em aglomerações, pode apresentar um custo relativamente baixo. Em países nos quais a presença de PEs ainda se dá predominantemente pela “via inferior” (em função do ambiente competitivo em que se encontram) mas que almejam transformá-las em PEs de aglomerações “virtuosas”, percorrendo o caminho da “via superior”, ações devem ser conduzidas visando cumprir os quatro grandes grupos aqui analisados e, sendo assim, devem contar, inevitavelmente, com a disponibilidade de uma grande soma de recursos financeiros que, pelo seu volume, necessariamente, grande parte têm que ser de origem pública.

4.3. Sobre as Políticas Voltadas às Aglomerações Setoriais de PEs em Países Desenvolvidos

Os textos analisados no terceiro capítulo mostraram o papel relevante das políticas para aglomerações setoriais de PEs no quadro político-institucional dos países desenvolvidos da Europa. Tal papel deve-se, principalmente, às dificuldades de resolver o

problema do crescente desemprego gerado pelos processos de reestruturação produtiva adotados nas grandes empresas e pelas políticas macroeconômicas recessivas, utilizadas para a constituição da União Européia. As políticas para aglomerações setoriais também foram funcionais como meio de desenvolver regiões da Europa menos avançadas que iriam se integrar aos outros países na área econômica comum.

No entanto, o apoio às PMEs apareceu não somente nos programas de geração de emprego e de desenvolvimento regional dos países europeus, mas também como um dos itens das políticas de inovação e desenvolvimento tecnológico, consideradas as mais estratégicas e mais importantes para a melhoria de competitividade das empresas.

As políticas dos países europeus passam também a abordar as pequenas empresas de uma nova maneira. As ações que antes não discriminavam as empresas-alvos e visavam afetar as PMEs de maneira geral (embora fizessem parte de uma política industrial ativa) dão lugar, na escala de importância, a políticas que visam atingir grupos específicos de empresas. A base teórica subjacente a essa nova concepção é a de que PEs ganham competitividade sustentada por meio de duas maneiras: quando são especializadas individualmente e utilizam as complementaridades com outras empresas do mesmo território para alcançar vantagens competitivas ou quando fazem parte de redes de empresas ou acordos tecnológicos para a inovação com outras empresas também visando encontrar complementaridades.

A partir da adoção dessa nova abordagem é que, as pequenas empresas do mesmo setor que se encontravam concentradas em um espaço geográfico delimitado e que poderiam utilizar a interdependência a favor da competitividade do grupo e de cada uma das empresas da localidade, passaram a ocupar um espaço importante na agenda política dos governos europeus.

Além disso, nas principais políticas para aglomerações setoriais de PEs foi sendo incorporada a noção de “cooperação” como uma instituição informal, fundamental para a criação e manutenção das redes de empresas. Por esse motivo, é que passaram a ser incluídas nas políticas para PMEs as ações que possuem como objetivo a criação de um ambiente institucional capaz de promover a coordenação e a confiança entre as empresas, por meio da provisão de bens coletivos e de formas institucionais que possam coibir atitudes oportunistas de alguma parte.

Essas são as explicações a partir das quais se compreende o grande conjunto de ações sendo desenvolvidas na Europa voltadas às aglomerações de PEs. Entre as ações que estão sendo implementadas na Europa e que buscam criar um ambiente favorecedor da cooperação citam-se com frequência: o apoio à criação de centros coletivos fornecedores de serviços específicos às atividades das aglomerações (como consultorias jurídica e econômica, centros de informação para comércio exterior, publicidade, assistência técnica, centros de treinamento de mão-de-obra, entre outros) e apoio direto ou indireto na criação de redes de empresas (geralmente ou por meio de apoio financeiro à uma instituição coordenadora ou com a criação de “administradores de aglomerações”, também com a função de coordenar as ações dispersas das empresas).

A cooperação entre empresas passa a ser um alvo importante nas políticas públicas da Europa, mas a capacitação das empresas para a geração própria ou adoção de inovações é o objetivo final de todas as ações voltadas às aglomerações de PEs. No grupo das políticas voltadas para melhorias na competitividade das empresas a partir de inovações tecnológicas contínuas, encontram-se algumas ações como a criação de infra-estrutura tecnológica para o apoio (direto e indireto) ao desenvolvimento tecnológico das empresas (como universidades, institutos de P&D, escolas técnicas, laboratórios de testes e para certificação de qualidade, etc.) e as ações que visam integrar as empresas a essas instituições de desenvolvimento tecnológico.

Observem-se as principais características das políticas adotadas em alguns países da União Européia:

- Áustria: estímulo à inovação via cooperação entre empresas e institutos de P&D, qualificação da mão-de-obra, ações coletivas em *marketing* e exportação.
- Bélgica: apoio financeiro a instituições coordenadoras, consultorias e treinamentos, e para projetos de P&D.
- Dinamarca: estímulo ao diálogo entre empresas e autoridades públicas (em todas as esferas) para elaboração de políticas específicas.
- Finlândia: criação de centros de “*expertise*” (com empresas, centros de tecnologia, escolas politécnicas, universidades e institutos de pesquisa).
- França: financiamento à viabilização de projetos de atividades coletivas entre empresas.

- Alemanha: criação de “administradores de *clusters*” para aconselhar, fomentar e coordenar projetos de cooperação entre empresas.
- Itália: criação de centros de apoio à geração de inovações tecnológicas.
- Holanda: criação de canais de comunicação para a troca de informações entre empresas e coordenação dessa comunicação.
- Noruega: apoio financeiro para projetos de pesquisa conjunta entre empresas e centros de pesquisas voltados à geração de inovações.
- Portugal: estímulo a cooperação entre empresas e entre empresas e as instituições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.
- Espanha (País Basco): apoio financeiro para desenvolvimento de atividades como treinamento de mão-de-obra, transferência de informação, cooperação com centros tecnológicos, etc.
- Suécia: realização de diagnósticos, apoio para a avaliação de qualidade dos produtos, da performance das atividades de P&D e criação de redes.
- Escócia: políticas específicas (estímulo à cooperação na aglomeração de alimentos, criação de infra-estrutura de pesquisa e tecnologia na aglomeração de Biotecnologia, e ações para aproximação das empresas e universidade para realização de projetos em conjunto na aglomeração de Semicondutores).

Essas ações, além de apontarem para um núcleo comum baseado no tripé coordenação/cooperação/inovação⁸², possuem como uma característica importante, o fato de possuírem um caráter específico pois, embora não estejam explícitos, os locais onde estão sendo desenvolvidas essas ações, a natureza de seu conteúdo mostra que os instrumentos para sua implementação devem ser, necessariamente, moldados de acordo com as especificidades do local e do setor.

Ademais, pode-se inferir, a partir da análise desse conjunto de políticas nos países da União Européia, que os instrumentos e os recursos, em função de sua complexidade e magnitude, não estão apenas na alçada das autoridades públicas locais. Isso fica bastante evidente nas políticas que envolvem instrumentos de apoio às atividades de P&D, reconhecidamente de alto custo e de retorno incerto.

⁸² Assim como ressaltado no item 3.3.

A revisão da literatura mostrou que a marca comum das políticas para as aglomerações e para as PEs em geral nos países desenvolvidos europeus é a forte presença dos governos central e regional, fundamentalmente no que se refere à provisão de recursos financeiros em atividades de baixa rentabilidade (não exercidas, portanto, pelo setor privado) e de grande envergadura (incompatíveis com as finanças locais). Ressalte-se, no entanto, que a descentralização dos recursos e das decisões operacionais relativas ao método de implementação e de acompanhamento das ações ficam inteiramente a cargo dos atores locais (público e privado). Mesmo países que se caracterizam pela centralização dos recursos, como a França, estão fornecendo maior autonomia para as subunidades administrativas de governo.

Nas experiências do LEDA, programa de desenvolvimento local formulado e conduzido pela Comissão da Comunidade Européia, que têm como um dos alvos o apoio às PEs, verificou-se que, em grande parte dos casos, as autoridades públicas locais tomaram para si a responsabilidade da liderança dos projetos de desenvolvimento local mas contaram, ao mesmo tempo, com o apoio de outras esferas de administração de governo como a regional e a central para o desenvolvimento de ações que não poderiam ser implementadas somente a partir dos recursos locais. Nesse programa, a cooperação das autoridades públicas com os agentes privados (principalmente por meio de suas associações) também se mostrou essencial para a condução eficaz dos projetos locais de desenvolvimento.

Os países da Europa possuem uma agenda de políticas especificamente voltadas para o desenvolvimento de aglomerações setoriais de PEs e, além disso, contam com os programas financiados e executados pelas organizações supranacionais, com especial destaque para os fundos da Comunidade Européia – o FEDER e o FSE – visto que ambos apóiam projetos de desenvolvimento local baseados nas aglomerações de PEs e o programa EIR (Programa de Estratégias para Inovação Regional), também da Comunidade Européia, cujo foco principal está no apoio às atividades inovativas nas aglomerações setoriais.

Com relação ao papel exercido pelos governos nacionais na Europa, destacou-se sua importância como coordenadores das ações descentralizadas, provedores de uma estrutura legal e regulatória geral responsável por definir o ambiente mais amplo favorecedor ou não das ações coletivas das empresas .

Os textos analisados mostraram que presença do governo central também pode ser observada na coordenação das diversas ações dispersas (para que as regiões não entrem em conflito) ou participando indiretamente de algumas atividades locais, como no financiamento às atividades ou na criação de alguma instituição de apoio às aglomerações. Além disso, como analisado no capítulo 3, as secretarias ou departamentos de Estado voltados para a promoção das PMEs estão, no geral, ganhando importância na hierarquia institucional na estrutura administrativa dos países.

Finalmente, como síntese do conjunto de ações desenvolvidas nos países avançados da Europa, pode-se afirmar que:

- 1) As pequenas e médias empresas, cuja contribuição para a geração de empregos, produção e exportação é bastante valorizada, detêm um espaço importante entre os focos de política econômica e entre os objetos de ação estratégica dos governos centrais. Os programas de desenvolvimento local baseados nas aglomerações setoriais de PEs ganharam destaque, nos últimos 20 anos, dentro do âmbito de propostas nacionais de políticas industrial, regional e tecnológica nesses países. O foco das políticas para as aglomerações setoriais de PEs tem sido a busca pelo desenvolvimento tecnológico, tendo como hipótese que as inovações são o motor da competitividade das empresas e do país.
- 2) As políticas industriais para o desenvolvimento tecnológico, nesses países, se misturam com as políticas regionais. As medidas de apoio ao fortalecimento das redes de PMEs em arranjos produtivos locais são exemplos dessa combinação pois, ao mesmo tempo em que fazem parte das políticas para o desenvolvimento de uma região, seus instrumentos fazem parte do arcabouço da política industrial (de desenvolvimento tecnológico). Desse modo, embora as medidas de competitividade apareçam vestidas de “políticas horizontais”, na verdade, quando se executa a política regional, utilizando como instrumento a melhoria da competitividade das aglomerações de PEs, o que se observa são políticas nitidamente setoriais em níveis regionais. Afinal, se toda aglomeração é caracterizada por um setor, qualquer ação voltada para as aglomerações setoriais que vise ao avanço tecnológico e à geração de inovações deverá contar, inevitavelmente, com instrumentos de política de ciência e tecnologia de caráter setorial.

No corpo do texto de documentos com as políticas de governo, os programas não identificam um setor específico, podendo ser registrados com títulos como “políticas para a modernização tecnológica de empresas pertencentes a aglomerações”, ou “políticas para o desenvolvimento da capacidade inovativa das regiões, por meio do apoio às aglomerações setoriais”, ou simplesmente “políticas de estímulos aos sistemas regionais de inovação”. No entanto, quando essas políticas forem executadas elas terão que necessariamente apresentar sub-medidas muito específicas à aglomeração (e portanto, ao setor) dadas as características peculiares do processo de inovação tecnológica de cada setor.

Assim, a despeito do termo “políticas setoriais” ter sido substituído nos programas de governo dos países desenvolvidos por “políticas tecnológicas (ou de inovação) às aglomerações setoriais para o desenvolvimento regional”, as políticas industriais a setores definidos permanecem sendo desenvolvidas com o rigor e o valor que sempre possuíram para esses países, embora possam estar mais seletivas.

- 3) Tendo o foco na inovação, a maior parte das políticas dos países aqui tratados busca incentivar a articulação das empresas com os institutos de P&D ou visa à construção de uma infra-estrutura tecnológica adequada às demandas das empresas das aglomerações (e, portanto, às necessidades de cada setor industrial). É muito comum a aplicação de instrumentos de C&T (elaborados e financiados por instâncias nacionais ou supranacionais) em nível local, o que se denominam políticas do tipo *bottom-up*.
- 4) As organizações voltadas para o provimento de serviços reais também surgem com grande importância nos programas de capacitação tecnológica e gerencial das empresas das aglomerações. A presença do governo nessas organizações geralmente é indireta, por meio de financiamento para a montagem e organização inicial das operações, mas também pode ser direta, oferecendo os serviços por meio de recursos públicos.
- 5) O apoio financeiro público é outro item central para o sucesso de projetos de desenvolvimento tecnológico das aglomerações na Europa. Esse apoio é geralmente direcionado para a montagem das instituições de apoio tecnológico; para as próprias empresas poderem desenvolver projetos conjuntos para a geração de inovação; para a formação de redes e de organizações coletivas voltadas ao desenvolvimento tecnológico; e para instituições de P&D que desenvolvam projetos com as empresas ou que busquem coordenar (orientar) as atividades inovativas do grupo de empresas.

O apoio financeiro abrange também a promoção de outras atividades das PEs como apoio ao estabelecimento de *joint-ventures*, à internacionalização, à exportação, etc. Os bancos regionais possuem papel determinante no provimento desses recursos. Completam a função de fornecimento de financiamento o governo central e as instituições supranacionais (como as da União Européia) que dão uma contribuição importante à formação dos fundos de financiamento às atividades das aglomerações. Na Itália, com a fina integração entre comunidade local e as atividades produtivas, os bancos privados locais desempenham o papel de “patrocinadores” das aglomerações.

O apoio financeiro e não-financeiro à formação de redes de cooperação entre as empresas fica bastante em evidência também no conjunto de programas voltados para as aglomerações de PEs nesses países. Os modos de ativar a disposição para a cooperação mais comuns entre as políticas são a provisão direta e o apoio à criação de bens e serviços que possam ser utilizados coletivamente. A prática e o exercício do compartilhamento de recursos constituem ações importantes para consolidar a confiança e adensar o ambiente institucional local.

- 6) Relacionado ao item anterior, atribui-se com frequência especial ênfase ao papel desempenhado pelos “*network brokers*” ou as instituições intermediárias coordenadoras que estimulam a cooperação entre empresas, ao buscarem organizar, de maneira lucrativa para o conjunto de empresas, as diversas competências existentes e dispersas.
- 7) Observa-se nos programas dos diversos países, a presença do governo central na mobilização de recursos, principalmente financeiros, e no desenho geral das estratégias de desenvolvimento econômico regional/local. As políticas para aglomerações apresentam, no entanto, uma feição de “política local” porque sua implementação fica, geralmente, sob a responsabilidade de autoridades locais. A eficácia desse tipo de estruturação das políticas está associada à efetiva coordenação que existe nas ações desenvolvidas pelas esferas centrais, regionais e municipais de governo. É essa congruência nas diversas iniciativas que equivale ao significado do “eixo central” (bastante citado nas proposições) pois cria uma linha central das diversas ações dispersas pelos países. As ações não ficam “soltas”, sem sentido. Ao serem analisadas, verifica-se que os programas locais/regionais não destoam do “todo”. A existência de um “todo” organizado/coordenado, além de dar inteligibilidade aos diversos programas

atomizados, também evita a sobreposição de programas e, portanto, o desperdício de recursos.

- 8) As autoridades públicas locais/regionais são as executoras *in loco* (nem que seja apenas para fiscalização ou com o papel de coordenação), mas contam sempre com a participação ativa dos agentes privados. Na maioria dos programas, a iniciativa para desenvolvimento de uma atividade coletiva vem por parte das empresas. No caso da França, por exemplo, o governo oferece recursos para financiamento de projetos a serem realizados em conjunto e faz a chamada de trabalhos. Após a seleção, coordena e orienta o desenvolvimento das atividades.
- 9) O quadro normativo geral voltado para as PEs e para as atividades produtivas em geral, possui influência determinante no desempenho econômico das empresas pertencentes a aglomerações.
- 10) A situação macroeconômica estável, mesmo com baixas taxas de crescimento do produto, e as forças políticas que buscam contrarrestar o avanço do liberalismo, contribuem para fortalecer as políticas que visam criar um ambiente favorável à construção da confiança nas instituições e nas outras empresas dos países desenvolvidos.

Desse modo, é possível depreender que o sucesso das políticas para aglomerações setoriais de PEs nos países desenvolvidos, principalmente os pertencentes à União Européia, pode ser atribuído a três fatores principais: a utilização de instrumentos de políticas industriais de Ciência e Tecnologia em nível local como meio de criar capacidade inovativa nas empresas, a disponibilidade de recursos financeiros e humanos para a construção de redes de empresas baseadas na cooperação e o comprometimento de autoridades públicas de diversas instâncias, sobretudo dos governos centrais, no desenvolvimento de ações especificamente voltadas a aglomerações setoriais de PEs. Essas três características seriam responsáveis pela criação, nas aglomerações setoriais de outros três aspectos: inovação (que gera competitividade sustentável), cooperação entre empresas (que gera eficiência coletiva) e confiança nas instituições (que gera longevidade nas ações coletivas e no dinamismo das aglomerações).

4.4. Reflexões para o Debate no Brasil

A síntese do debate acerca das políticas para aglomerações setoriais de PEs, desenvolvida nos itens anteriores, permite realizar algumas reflexões sobre o caso brasileiro.

Sabe-se que no Brasil não se encontram, em geral, localidades marcadas pela presença de uma “comunidade cívica”. Além disso, nos últimos anos, não se verificaram a presença de políticas industriais ativas, coesão social e um ambiente macroeconômico favorável aos empreendimentos produtivos. Assim, os quatro requisitos apontados na síntese realizada neste trabalho estiveram ausentes no período recente no Brasil.

A política econômica do período dos últimos anos pautou-se pela busca da estabilidade da moeda nacional e não pelo desenvolvimento social e econômico. A indústria nacional, incluindo o segmento das PEs, foi intensamente afetada pela abertura comercial repentina e sem critérios e pela política de altas taxas de juros. O cenário que se configurou foi marcado por uma política econômica que desfavoreceu as atividades produtivas e que teve como efeitos, baixas taxas de crescimento do nível de atividades e os conseqüentes aumento do desemprego e desagregação social.

Algumas iniciativas locais voltadas à promoção das PEs em aglomerações setoriais tiveram que lidar com a ausência dos quatro requisitos e não lograram consolidar um ambiente propício a ações coletivas. Seria pouco provável que a disposição à cooperação por parte das empresas pudesse emergir de um ambiente socialmente e economicamente instável e que não contasse com um histórico positivo de relações baseadas na confiança.

Poder-se-ia também atribuir à falta de recursos financeiros disponíveis para o desenvolvimento de projetos locais, o pequeno avanço que alcançaram as iniciativas locais no fortalecimento das atividades da aglomeração. Afinal, como evidenciado ao longo deste trabalho, dependendo do grau de desenvolvimento da estrutura industrial e do aparato político-institucional dos países, uma soma importante de recursos é necessária para que as ações voltadas às aglomerações possam ser bem sucedidas.

No caso brasileiro, a escassez de recursos para projetos de desenvolvimento industrial e regional foi comum a todas as esferas do governo. As restrições orçamentárias das autoridades públicas locais e estaduais deveram-se ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao pagamento dos encargos financeiros de dívidas acumuladas

no passado. No plano federal, a base da arrecadação aumentou, mas os repasses às esferas estaduais e municipais não se alteraram na mesma proporção e sucessivos superávites fiscais primários do governo central foram obtidos às custas de menos recursos para programas de desenvolvimento econômico e social. As autoridades públicas municipais e estaduais, portanto, não puderam contar com recursos próprios ou do governo federal para destinar a projetos locais voltados à promoção das aglomerações de PEs.

A maioria dos bancos públicos estaduais foi privatizada ou passou por intenso processo de saneamento financeiro, diminuindo, também pelo lado dessa fonte de recursos, a disponibilidade de financiamento para projetos de desenvolvimento. O BNDES, banco de fomento nacional, comprometeu grande parte dos recursos nos processos de privatização e ainda não conseguiu estruturar completamente os programas de desenvolvimento de aglomerações setoriais de PEs.

No período referido, pode-se afirmar que algumas localidades buscaram, com a participação de múltiplos agentes (inclusive com o empenho das empresas), desenvolver projetos de promoção de aglomerações setoriais de PEs, procurando contribuir para o processo de construção de instituições informais formadoras do “capital social”. No entanto, a presença ou a influência de elementos definidos fora da órbita de atuação dos agentes locais (instabilidade macroeconômica, centralização e escassez de recursos para projetos locais de desenvolvimento) teve peso suficiente para inviabilizar, nesse período, a constituição ou a consolidação de aglomerações setoriais de PEs “virtuosas”.

O quadro institucional, no que se refere às políticas voltadas às aglomerações setoriais de PEs, ainda é muito incipiente e reduzido a algumas ações locais (do governo municipal com as associações de empresas na maioria das vezes e, em poucos casos com o apoio do governo estadual e das instituições federais). No governo federal, estão sendo iniciadas algumas ações relacionadas a diagnósticos sobre a situação competitiva dos sistemas produtivos locais. Mas a montagem de um aparato político, que inclua órgãos responsáveis, disponibilidade e seleção de instrumentos de política e recursos, definição de critérios, objetivos, metas e planejamento, ainda não foi estabelecida. O segmento das PEs, embora possa contar com o SEBRAE, uma organização de apoio, de grande relevo e com uma atuação valiosa para alguns segmentos das PEs, não possui o peso adequado na hierarquia do quadro institucional político do governo federal brasileiro. Em decorrência,

sua visibilidade fica limitada e lhe é atribuída uma contribuição muito marginal, aquém do seu potencial, para o emprego, a formação do produto e da renda do Brasil.

Nos países desenvolvidos, como este trabalho buscou evidenciar, as ações governamentais (de várias esferas e a partir de variados instrumentos) voltadas às aglomerações setoriais de PEs estão ganhando importância e destaque no conjunto de políticas de governo. Os instrumentos de política desses países estão se tornando bastante sofisticados ao mesclarem políticas industriais, de ciência e tecnologia, de comércio exterior, de desenvolvimento regional, e políticas sociais e trabalhistas.

A análise das políticas que estão sendo efetivadas por alguns países europeus mostra que ainda há muito a caminhar no Brasil. No entanto, o item que mais alarga as assimetrias na institucionalidade brasileira *vis-à-vis* a dos países desenvolvidos é a falta de um projeto de desenvolvimento nacional que inclua as PEs em aglomerações setoriais entre as suas prioridades, concebendo-as como uma parte integrante da estrutura industrial. As políticas para as aglomerações setoriais devem ser valorizadas no arcabouço institucional brasileiro haja vista a sua funcionalidade para o desenvolvimento regional, industrial e para a competitividade das PEs.

As reflexões a partir do conjunto de proposições da literatura de ações e políticas para as aglomerações setoriais de PEs, permitem argumentar que, são vários os desafios para que o Brasil possa contar com aglomerações setoriais de PEs competitivas. É necessário, em primeiro lugar, cumprir com os pré-requisitos de ordem macroeconômica, que estão sob a responsabilidade do governo federal (coesão social, estabilidade econômica, adoção de políticas industriais ativas, adequação do sistema de financiamento às necessidades das PEs, criação de uma densa infra-estrutura institucional nacional voltada para a geração de inovações). No âmbito de um projeto nacional integrado e coeso (com metas e recursos disponíveis), é igualmente necessário aplicar as propostas específicas de promoção às aglomerações setoriais de PEs tão numerosas na literatura atual, como detalhado no terceiro capítulo.

Portanto, ao mesmo tempo em que há um longo caminho a percorrer, considera-se que, tendo como referência o avanço do aparato institucional já instaurado nos países desenvolvidos, é possível elaborar um quadro mínimo institucional de apoio às aglomerações setoriais de PEs brasileiras.

Cabe ressaltar que as aglomerações setoriais de PEs, mesmo que “virtuosas”, não podem ser consideradas a panacéia para os complexos problemas brasileiros e tampouco que a partir delas possa ser construída uma dinâmica alternativa. Além disso, as políticas voltadas a elas são reputadas como apenas mais um dos tipos de política industrial. Mesmo com essas considerações, julga-se esse tema relevante pois se acredita que, como um importante segmento representante do capital nacional, as PEs em aglomerações setoriais do Brasil devem possuir, pelo menos, as mesmas condições de suas concorrentes no exterior. Por esse motivo, considerou-se importante analisar o debate sobre esse tema e sistematizar as políticas que estão sendo implementadas e que estão sendo propostas para o desenvolvimento de aglomerações setoriais de PEs.

Espera-se que os elementos reunidos ao longo deste estudo e sintetizados neste espaço de considerações finais, de alguma forma, possam contribuir para o debate e estimular novos estudos acerca das aglomerações setoriais de PEs e dos instrumentos de política para o seu fortalecimento no Brasil.

Especificamente no que se refere ao apoio à particular forma de inserção de PEs em aglomerações setoriais, o desafio de futuras e necessárias pesquisas vai além da identificação de arranjos dessa natureza. Será necessário superar as nítidas restrições à constituição e consolidação de instâncias condutoras e coordenadoras que podem ser alavancadas por políticas próprias. A adesão dos agentes locais é considerada igualmente importante, para o que se requer o reconhecimento da racionalidade de ações conjuntas para a competitividade do conjunto mas, igualmente, para cada empresa participante

Ao longo deste trabalho mostrou-se que a participação ativa dos empresários no desenho e na formulação do método de implementação das políticas de apoio às aglomerações é considerada um elemento fundamental para o sucesso de programas que dependem da decisão das empresas de investirem e de cooperarem entre si. As recomendações para a descentralização das políticas – para poderem contar com a participação dos agentes locais – explicam-se a partir da constatação da importância do envolvimento dos empresários no desenho e na condução dos programas.

A decisão final de cooperar (ou não) é estritamente privada. Não é possível garantir a cooperação entre os agentes por decreto. Mas, a literatura mostra que existem algumas

ações capazes de incentivar as empresas para a realização de projetos em conjunto com outras empresas e com as instituições locais.

A revisão dos textos que discutem a possibilidade de construir, a partir de incentivos externos, um espaço marcado pela cooperação entre os agentes deixou claro que a disposição à cooperação pode ser estimulada a partir de políticas. Contudo, qualquer ação com tal objetivo deve, acima de tudo, visar o longo prazo e prever a disponibilidade de recursos (humanos e financeiros) também por um tempo extenso. O intuito deve ser o de, em primeiro lugar, desenvolver a confiança dos agentes no que se refere à determinação política das autoridades públicas e, em segundo, o de evitar que projetos malsucedidos sejam abandonados no primeiro contratempo e que acabem transformando-se em um exemplo negativo para tentativas posteriores.

Os contratempos que podem ocorrer em experiências locais, provocados pelo efeito adverso de variáveis que fogem ao controle das empresas (e das autoridades públicas locais), podem, até mesmo, pôr a termo projetos locais de desenvolvimento. Nesses casos, o desfecho desditoso não estaria em nada relacionado com as atitudes e as intenções dos atores locais, posto que estaria determinado fora da órbita da atuação desses agentes. Por esse motivo é que se ressalta que um dos requisitos para a configuração de um ambiente propício a comportamentos cooperativos é a permanência de uma situação macroeconômica favorável aos empreendimentos produtivos, sem a qual muitos esforços e recursos poderão ser despendidos em vão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÉM, A. C. As novas políticas de competitividade na OCDE: lições para o Brasil e a ação do BNDES. **Parcerias Estratégicas, número 8**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

ALTENBURG, T. e MEYER-STAMER, J. How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America. SUZIGAN, W. (org.) **Clusters e Sistemas Locais de Inovação: Estudos de casos e avaliação da região de Campinas**, 1999.

AMIN, A. e ROBINS, K. Distritos industriales y desarrollo regional: limites y posibilidades. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas I**. Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992.

AMIN, A. e ROBINS, K. Regresso das economias regionais? A geografia mítica da acumulação flexível. BENKO, G.; e LIPIETZ, A. (orgs.). **As Regiões Ganadoras – Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia económica**. Oeiras: Celta Editora, 1994.

ASHEIM, B. **Industrial districts as ‘learning regions’. A condition for prosperity?** Paper presented at the Conference of the IGU Commission on ‘Interdependent and uneven development: Global-local perspectives’, Seoul, 7-11 August, 1995.

ASHEIM, B. **Learning regions as development coalitions: partnership as governance in European Workfare states?** Paper presented at the Second European Urban and Regional Studies Conference on ‘Culture, Place and Space in Contemporary Europe’, University of Durham, United Kingdom, September, 1998.

BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa URANI, A., COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (orgs.) **Empresários e Emprego nos Novos Territórios Produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BARQUERO, A. V. **Política Económica Local – Las respuestas de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo**. Madrid: Ediciones Pirámide, S.A., 1993.

BECATTINI, G. El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas I**. Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992.

BECATTINI, G. O distrito marshalliano – Uma noção sócioeconómica. BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs.). **As Regiões Ganadoras – Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia económica**. Oeiras: Celta Editora, 1994.

BECATTINI, G. Os distritos industriais na Itália. URANI, A., COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (orgs.) **Empresários e Emprego nos Novos Territórios Produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BERRY, A. Small and Medium Enterprises Competitiveness: The Power of Networking and Subcontracting. **Inter-American Development Bank**. No. IFM –105. Washington, 1997.

BIANCHI, P. Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las PyMEs – Aprendiendo de la experiencia europea. **CEPAL**. Documento de Trabajo, no. 72, 1996.

BIANCHI, P. e BELLINI, N. Public policies for local networks of innovators. **Research Policy**, no. 20, 1990.

BOTELHO, M. R. A. **Políticas de apoio às pequenas empresas industriais no Brasil: uma avaliação a partir da experiência internacional**. IE/UNICAMP. Tese de Doutorado, 1999.

BRUSCO, S. El concepto de distrito industrial: su genesis. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas I.** Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992.

BRUSCO, S. e PEZZINI, M. La pequeña empresa en la ideología de la izquierda italiana. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas I.** Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992.

BRUTTI, P. e CALISTRI, F. Distritos industriales y sindicatos. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas I.** Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992.

CACCIA, G. Modelos empresariais e figuras do trabalho no nordeste da Itália. URANI, A., COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (orgs.) **Empresários e Emprego nos Novos Territórios Produtivos: o caso da Terceira Itália.** Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

CAMAGNI, R. Local “milieu”, uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space. CAMAGNI, R. (ed.) **Innovation Networks: Spatial Perspectives.** London e New York: Belhaven Presse, 1991.

CAPECCHI, V. Un caso de especializacion flexible: los distritos industriales de Emilia-Romagna. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas.** Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992.

CASSIOLATO, J. E. e LASTRES, H. M. M. Inovação, globalização e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. CASSIOLATO, J. E. e LASTRES, H. M. M. (editores). **Globalização e Inovação Localizada: experiências de sistemas locais no âmbito do Mercosul e proposições de políticas de C&T.** Brasília: IBICT/MCT, 1999.

CASSIOLATO, J. E., LASTRES, H. M. M. E SZAPIRO, M. Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e Proposições de Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. CASSIOLATO, J. E., LASTRES, H. M. M. (coord.) **Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico**. Contrato BNDES/FINEP/FJUB. Nota Técnica 27, 2000.

CASSIOLATO, J. E., PALHANO, A., MACHADO, M. Políticas e Estrutura Institucional de Promoção das MPME. LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M.; ALBAGLI, S.; LEGEY, L.; LEMOS, C. (coord.). **Proposição de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais de Micro, Pequenas e Médias Empresas**. Nota técnica 1.1. www.ie.ufrj/rede, 2001.

CAWTHORNE, P. M. Of networks and markets: the rise and rise of a South Indian town, the example of Tiruppur's cotton knitwear industry. **World Development**, v. 23, no. 1, p. 43-56, 1995.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. **Praga - Estudos Marxistas**. Número 3. São Paulo: Editora Hucitec, 1997

CLUB DEI DISTRETTI (www.clubdistretti.it). Newsletter no. 14, 15 e 16.

COCCO, G., GALVÃO, A. P. e SILVA, M. C. P. Desenvolvimento Local e Espaço Público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira. URANI, A., COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (orgs.) **Empresários e Emprego nos Novos Territórios Produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

COLLETIS, G. COURLET, C. e PECQUER, B. **Les Systemes Industriels Localises en Europe**. Grenoble: Institut de Recherche Economique sur la Production et le Développement, Université des Sciences Sociales, 1990

CORÒ, G. Distritos e sistemas de pequena empresa na transição. URANI, A., COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (orgs.) **Empresários e Emprego nos Novos Territórios Produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

COSTA, M. T. As pequenas e médias empresas no desenvolvimento local: conceito e experiências. GUIMARÃES. N. A., MARTIN, S. (orgs.) **Competitividade e Desenvolvimento: Atores e Instituições Locais**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

COURLET, C. e PECQUER, B. Local industrial systems and externalities: an essay in typology. **Entrepreneurship and Regional Development**, vol. 3 no. 4., 1991

CREVOISIER, O. e MAILLAT. D. 'Millieu', industrial organization and territorial production systems: towards a new theory of spatial development CAMAGNI, R. (ed.) **Innovation Networks: Spatial Perspectives**. London e New York: Belhaven Presse, 1991.

DONER, R. e HERSHBERG, E. Produção flexível e descentralização política nos países em desenvolvimento: afinidades eletivas na busca de competitividade?. GUIMARÃES. N. A., MARTIN, S. (orgs.) **Competitividade e Desenvolvimento: Atores e Instituições Locais**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

EUROPEAN COMMUNITIES. Regional Clusters in Europe. **Observatory of European SMEs**, no. 3. Printed in Belgium, 2002.

GALVÃO, O. J. DE A. 'Clusters' e Distritos Industriais: Estudos de Casos em Países Seleccionados e Implicações de Política.. **Planejamento e Políticas Públicas**, no. 21 Brasília: IPEA, 2000.

GARCIA, R. C. **Vantagens competitivas de empresas em aglomerações industriais: um estudo aplicado à indústria brasileira de calçados e sua inserção nas cadeias produtivas globais**. Tese de doutorado. IE/UNICAMP, 2001

GAROFOLI, G. Economic development, organization of production and territory. **Revue d'Economie Industrielle**, no. 64, 1993

GAROFOLI, G. Os sistemas de pequenas empresas – Um caso paradigmático de desenvolvimento endógeno. BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs.). **As Regiões Ganhadoras – Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia económica**. Oeiras: Celta Editora, 1994.

GURISATTI, P. O Nordeste italiano: nascimento de um novo modelo de organização industrial. URANI, A., COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (orgs.) **Empresários e Emprego nos Novos Territórios Produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

HOYÊDO, N. L. Clusters industriais, competitividade e desenvolvimento regional: da experiência à necessidade de promoção. **Estudos Econômicos**, São Paulo, no. 30 (2), p. 233-265, abr.jun, 2000.

HUMPHREY, J. e SCHMITZ, H. Principles for promoting clusters and networks of SMEs. **UNIDO: Small and Medium Enterprises Programme (UNIDO)**. Paper Commissioned by the Small and Medium Enterprises Branch, no. 1, 1995.

KNORRINGA, P. e MEYER-STAMER, J. New dimensions in local enterprise co-operation and development: from clusters to industrial districts. SUZIGAN, W. (org.)

Clusters e Sistemas Locais de Inovação: Estudos de casos e avaliação da região de Campinas. 1999.

LANGLOIS, R. N. e ROBERTSON, P. L. **Firms, Markets and Economic Change: a dynamic theory of business institutions.** London: Routledge, 1995.

LASTRES, H. M. M e CASSIOLATO, J. E. Globalização e os sistemas de inovação no Mercosul nos anos 90: implicações para políticas. GUIMARÃES, N. A., MARTIN, S. (orgs.) **Competitividade e Desenvolvimento: Atores e Instituições Locais.** São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

LAZERSON, M. K. H. La subcontratación en la industria de artículos de punto. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas I.** Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992.

LIPNACK, J. e STAMPS, J. **Rede de Informações.** São Paulo: Makron Books, 1994.

LORENZEN, M. Localized learning and policy: academic advice on enhancing regional competitiveness through learning. **European Planning Studies**, 9, 2: 163-185, 2001.

MARSHALL, A. (1840). **Princípio de Economia.** São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARTINELLI, F. e SHOENBERGER, E. Os oligopólios estão de boa saúde, obrigado! BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs.). **As Regiões Ganhadoras – Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia económica.** Oeiras: Celta Editora, 1994.

MIGLINO, M. A. P. **Inovação: o local importa?** Dissertação de mestrado a ser apresentada no DPCT/IG/UNICAMP. Versão para qualificação, 2002.

MYTELKA, L. Proposição de um Banco de Fomento a Arranjos Produtivos Locais (Cluster Bank). LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M.; ALBAGLI, S.; LEGEY, L.; LEMOS, C. (coord.). **Proposição de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais de Micro, Pequenas e Médias Empresas**. Nota Técnica 1.10. www.ie.ufrj/rede, 2001.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990

OCDE. **Enhancing the competitiveness of SMEs in the global economy: strategies and policies**. Workshop 2: Local Partnership, Cluster and SME Globalization. Conference for Ministers responsible for SMEs and Industry Ministers – Italy: Bologna, 14-15 June, 2000a

OCDE. Local Development and Job Creation. **Policy Brief**, 2000b.

PAVITT, K. Patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. **Research Policy**, vol. 13. no. 6, pp. 343-74, 1984.

PENROSE, E. **La Teoría del Crecimiento de la Empresa**. Madri: Agillar, 1962.

PERES, W. A dimensão local de competitividade industrial. GUIMARÃES, N. A., MARTIN, S. (orgs.) **Competitividade e Desenvolvimento: Atores e Instituições Locais**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

PIORE, M. J. Obra, trabajo y acción: experiencia de trabajo en un sistema de producción flexible. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas I**. Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992a.

PIORE, M. J. Tres replicas a Ash Amin y Kevin Robins. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas I**. Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992b.

PIORE, M. J. e SABEL, C. F. **The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity**. New York: Basic Book, 1984.

PORTER, M. E. **Competição: Estratégias Competitivas Essenciais (On Competition)**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

PUGA, F. P. Experiências de apoio às micro, pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, na Itália e em Taiwan. **Texto para Discussão, no. 75, BNDES**, 2000.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia – a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PYKE, F. e SENGENDERGER, W. Introducción. PYKE, F. BECCATTINI, G., SENGENDERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas I**. Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992.

RAMIREZ-RANGEL, H. A. Avaliando o terreno: os fundamentos sociais e institucionais da cooperação da pequena empresa. GUIMARÃES, N. A., MARTIN, S. (orgs.) **Competitividade e Desenvolvimento: Atores e Instituições Locais**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

RAMOS, J. L. R. R. **De Aglomerações Setoriais a Clusters Virtuosos: O papel das instituições**. Monografia apresentada ao Instituto de Economia/UNICAMP, 2001

RICHARDSON, G. B. The organisation of industry. **The Economic Journal**, no. 327, vol. 82, Setembro, 1972.

ROSENFELD, S. A. Backing into clusters: retrofitting public policies. **Integration Pressures: Lessons from Around the World, John F. Kennedy School Symposium**. Harvard University, 2001.

SABEL, C. F. Tres replicas a Ash Amin y Kevin Robins. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas I**. Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992.

SCHMITZ, H. Small firms and flexible specialization in developing countries. SPÄTH, B. (org.) **Small Firms and Development in Latin America**. Genebra: ILO, 1993

SCHMITZ, H. **Collective Efficiency and Increasing Returns**. IDS Working paper no. 50. Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1997.

SENGENBERGER, W. e PYKE, F. Distritos industriais e recuperação econômica local: questões de pesquisa e de política. URANI, A., COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (orgs.) **Empresários e Emprego nos Novos Territórios Produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SFORZI, F. Importancia cuantitativa de los distritos industriales marshallianos en la economía italiana. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas I**. Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992.

SOUZA, M. C. A. F. **Pequenas e Médias Empresas na Reestruturação Industrial**. Sebrae, 1995.

SOUZA, M. C. A. F. e SUZIGAN, W. *et alli*. **Inserção Competitiva das Empresas de Pequeno Porte**. Brasília: MICT, 1998.

SOUZA, M. C. A. F. e BOTELHO, M. R. A. A potencialidade da contribuição das redes de pequenas empresas para o desenvolvimento local. **V Encontro Nacional de Economia Política**, 20 a 23 de junho, 2000.

SOUZA, M. C. A. F., GORAYEB, D. S., MIGLINO, M. A. P. Institutional Framework and collective actions as requirements to the configuration of local specialised clusters of small firms: a reflection about some Brazilian cases. **Apresentado em 5th Annual EUNIP-European Network on Industrial Policy**. Disponível em www.eunip.com, 2001

SOUZA, M. C. A. F., GORAYEB, D. S., MIGLINO, M. A. P., OLIVEIRA, N. M. RAMOS, J. L. R. R. E CARVALHO, F. P. Oportunidades e Restrições para as Pequenas Empresas no Processo Recente de Reestruturação Industrial. (Disponível em www.ie.ufrj/rede). Apresentado no **Seminário Proposição de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais de Micro, Pequenas e Médias Empresas Brasileiras**. Mangaratiba, RJ , 11 e 12 de março, 2002.

SPÄTH, B. Small firms in Latin America: Prospects for economic and socially viable development? SPÄTH, B. (org.) **Small Firms and Development in Latin America** – Genebra: ILO, 1993

STEINDL, J. (1945). **Pequeno e Grande Capital – Problemas Econômicos do Tamanho da Empresa (com o *Post-Scriptum* de 1972)** . Editora Hucitec. Editora da UNICAMP. São Paulo, 1990.

SUZIGAN, W. Aglomerações Industriais como Focos de Políticas. **Revista de Economia Política**, vol. 21, no. 3. Editora 34, 2001.

SUZIGAN, W., FURTADO, J. GARCIA, R. SAMPAIO, S. E. K. **Aglomerações Industriais no Estado de São Paulo**. Apresentado no XXVIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC – Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia, 2000.

SZAPIRO, M. e ANDRADE, M. Internacionalização em Arranjos e Sistemas de MPME. LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M.; ALBAGLI, S.; LEGEY, L.;

LEMOS, C. (coord.). **Proposição de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais de Micro, Pequenas e Médias Empresas.** Nota técnica 1.8. (Disponível em www.ie.ufrj/rede), 2001.

TRIGLIA, C. Trabajo e política en los distritos industriales de la Tercera Italia. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas I.** Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992a.

TRIGLIA, C. Distritos industriales: ni mito ni interludio. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas III.** Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992b.

UNCTAD. Promoting and sustaining SMEs clusters and networks for development. TD/B/COM.3/EM.5/2 **Expert Meeting on Clustering and Networking for SME Development**, Geneva: 1998.

UNCTAD. **Policies and non-fiscal measures for upgrading SME clusters – an assessment.** TD/B/COM.3/22. Geneva: 1999.

UNIDO. **Development of Clusters and Networks of SMEs – The UNIDO Programme.** Vienna, 2001.

VARGAS, M. A.; CASSIOLATO, J. E.; BRITTO, J. N. P. Instrumentos Financeiros para Arranjos e Sistemas de MPME. LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M.; ALBAGLI, S.; LEGEY, L.; LEMOS, C. (coord.). **Proposição de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais de Micro, Pequenas e Médias Empresas.** Nota técnica 1.11. www.ie.ufrj/rede, 2001.

VERSCHOORE FILHO, J. R. S. Participação e cooperação: elementos para uma nova política de desenvolvimento regional. **Ensaio FEE**. Porto Alegre: ano 22, no. 1, p. 86-114, 2001.

VIDAL, F. Les districts italiens: un modèle de développement local exemplaire. **Futuribles, numéro 256**. França: Futuribles: Analyse et Prospective, 2000.

ZEITLIN, J. Distritos industriales y regeneración económica local: vision general y comentarios. PIKE, F. BECCATTINI, G., SENGENBERGER, W. (orgs.) **Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas III**. Edición Española, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1992.