

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

**POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INOVAÇÃO:
LIÇÕES PARA O BRASIL DA EXPERIÊNCIA EUROPÉIA**

Antonio Carlos Filgueira Galvão

Tese de doutoramento apresentada ao
Instituto de Economia da Unicamp para
obtenção do título de doutor em Economia
sob a orientação do Prof. Dr. Wilson Cano

Campinas, agosto de 2003

Agradecimentos

Inúmeras pessoas e instituições colaboraram neste projeto de realização do Doutorado em Economia Aplicada, no campo do Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, junto ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – IE/Unicamp. Desde já registro os agradecimentos a todos os que ajudaram na tarefa. No entanto, cabe destacar alguns a quem devo reconhecimentos particulares.

No IE/Unicamp pude assenhorar-me da valiosa colaboração do Professor Wilson Cano, meu orientador, cuja dedicação, confiança e estímulo permanentes muito contribuíram para que o resultado do esforço chegasse a bom termo. A liderança histórica do Professor Cano no debate regional transformou-se em um estímulo a mais para o exercício de uma salutar verificação e confrontação de idéias, sempre tendo por pano de fundo os interesses maiores do desenvolvimento brasileiro. Ao seu lado, os demais professores da área ajudaram a construir um ambiente denso e profícuo de reflexão. Destaco aqui, como exemplo, a satisfação de ter tratado de temas como o Federalismo e o Estado, que perderam visível espaço nas grades curriculares recentes dos cursos de pós-graduação em economia.

A acolhida no Instituto de Economia foi além das expectativas e sou grato ao corpo de funcionários e professores e aos colegas por isso. Beneficiei-me diretamente do contato com cada um deles. O espírito maior da pesquisa, sempre presente, levou-me a compartilhar alguns projetos convergentes com o meu e a explorar algumas opções de investigação inéditas em minha experiência anterior. Devo destacar meu reconhecimento aos amigos do Núcleo de Estudos Sociais, Urbanos e Regionais - Nesur, junto ao qual desenvolvi boa parte destas iniciativas. Os Professores Carlos Antônio Brandão e Ana Cristina Fernandes, responsáveis por matérias vinculadas ao desenvolvimento regional e urbano, foram ao mesmo tempo parceiros amigos e fontes de inspiração teórica e empírica importantes. A convivência com o fértil ambiente acadêmico do Instituto suscitou inúmeros momentos de troca de idéias que se mostraram essenciais para um aprendizado mais intenso que o obtido apenas nas salas de aula.

O estímulo e convite iniciais são devidos ao Professor Carlos Américo Pacheco, cuja sugestão para que submetesse um projeto à consideração do novo curso em formação na área

regional e urbana logrou desencadear todo o processo. Face a opções circunstancialmente distintas entre trabalho acadêmico e serviço público, nos desencontramos nesse período.

A realização do programa contou desde o início com o suporte decisivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, instituição a qual sou vinculado desde 1985. Pelos quatro anos em que me foi assegurado o afastamento de minhas atividades normais, a partir da inclusão no Programa de Treinamento e Capacitação do Órgão, pude gozar da tranquilidade profissional e financeira necessária para a realização dos créditos e da tese. Devo ainda ao CNPq a oportunidade de realizar programa específico de doutorado-sanduíche junto ao Instituto de Estudos Europeus da Universidade de Sussex, em Brighton, no Reino Unido, cuja importância pode ser aquilatada pela dimensão que a análise da experiência europeia terminou por assumir no corpo do trabalho de tese.

Na etapa europeia do programa, foi decisiva a colaboração do Professor Mick Dunford, meu co-orientador no Reino Unido, que me acolheu e propiciou suporte valioso à estruturação de uma visão detalhada da evolução e configuração atual da Política Regional da União Europeia. Mas devo-lhe não só o apoio nas tarefas da tese que me propus desenvolver por lá, mas também o suporte pessoal na aculturação e organização da minha estada, com a família, no curto período de nove meses em que residimos na acolhedora cidade de Brighton/Hove. A partir da aceitação do Professor Dunford, pude usufruir de facilidades da Universidade de Sussex, de seu Instituto de Estudos Europeus e demais unidades.

Complementei essa estada europeia com viagens estratégicas para os propósitos da tese. Participei, por indicação do Professor Dunford, de um programa de estudos concentrados na Itália, que incluiu: a) o Seminário Intensivo “*Local models of development: clusters of firms and local innovative systems*” para alunos do doutorado europeu, realizado pela *Università degli Studi dell’Insubria*, de Varese, ocasião em que apresentei versão de meu projeto de tese, b) uma sequência de visitas a empresas e institutos de apoio à inovação sediados nos Distritos Industriais, além da c) Conferência Internacional “*Innovation and Change: Regional Strategies and Policies in Europe*”, promovida pela Câmara de Comércio de Varese sob os auspícios da Região Lombarda. Tive oportunidade na ocasião de ter contato com alguns dos mais importantes especialistas que atuam na questão do desenvolvimento regional na Europa e agradeço ao Professor Gioachinno Garofoli, o organizador destes eventos, a acolhida no Programa.

Por indicação do Prof. Jim Rollo, então chefe do Instituto de Estudos Europeus na Universidade de Sussex, pude manter uma agenda proveitosa de entrevistas na sede da Diretoria Geral de Política Regional, em Bruxelas (ver listagem de entrevistados ao final da tese), organizadas, a seu pedido, pelo Diretor Graham Meadows. Devo estender esses agradecimentos também ao Mikel Landabaso, Palma Andres, Guido Piazzzi e Philip Owen, todos do DG-Regio, que propiciaram visões internas de vários aspectos da Política Regional da UE.

Mantive ainda uma agenda de investigação em Portugal, país que é um caso clássico da Política Regional europeia, valendo-me do contato obtido em Varese com o Catedrático José Joaquim Dinis Reis, da Universidade de Coimbra. Com seu apoio decisivo, que muito agradeço, pude tomar ciência de uma visão “desde baixo” da experiência europeia na área, visitando para tanto instituições de coordenação do desenvolvimento regional nas Regiões de Lisboa e Vale do Tejo e Centro de Portugal e entrevistando alguns de seus dirigentes, além de especialistas nacionais.

Por fim, a realização de uma tese de doutoramento é sempre um trabalho que deve contar com a compreensão da família. No caso, a cumplicidade de Rosane, minha companheira, foi integral, uma vez que ambos nos engajamos em programas de doutoramento no IE/Unicamp. A solidariedade de Laila conosco, que aceitou pacificamente mudar de cidade por três vezes no curso de sua adolescência, foi motivo de reconhecimento e gratidão. Para completar tudo isso, Caio trouxe uma alegria que contagiou a todos nós e instilou ânimo novo à empreitada.

SUMÁRIO

Folha de Rosto (Capa)	i
Agradecimentos	iii
Sumário	vii
Resumo	ix
Abstract	xi
Introdução	01
Capítulo 1. O papel do espaço e da tecnologia na lógica geral da acumulação	17
1.1. Elementos gerais da dinâmica capitalista	17
1.2. Tecnologia e inovação na acumulação capitalista	21
1.3. O papel do espaço e dos lugares na acumulação e reprodução capitalistas ..	29
1.4. Inovação e localização como alternativas de valorização e a questão das políticas de desenvolvimento regional	38
Capítulo 2. Finanças e tecnologia na gênese e conformação mundial e nacional do capitalismo globalizado	45
2.1. Crise econômica e mudança técnica paradigmática	45
2.2. Financeirização, fluxos de capitais e inserção periférica no sistema global .	51
2.3. Restruturação Produtiva	56
2.4. Estados-Nacionais e Escalas Espaciais	62
Capítulo 3. O empreendimento europeu e sua Política de Desenvolvimento Regional	73
3.1. A natureza do empreendimento europeu e as regiões	73
3.2. Política regional, coesão, competitividade e desigualdade	79
3.3. Origens, composição e evolução da Política de Desenvolvimento Regional	87
Capítulo 4. A Política de Desenvolvimento Regional da UE e sua expressão no conjunto das iniciativas comunitárias e nacionais	95
4.1. As regras e os rituais da Política de Desenvolvimento Regional	95
4.2. O regional para além dos escaninhos formais da sua Política	102
4.3. Desigualdades regionais e Política de Desenvolvimento Regional da UE ...	109
Capítulo 5. O apoio à inovação na Política de Desenvolvimento Regional da UE	121
5.1. Ambiente inovativo, tamanho de firmas e desenvolvimento endógeno	121
5.2. Apoio à inovação na Política de Desenvolvimento Regional da UE	130
5.3. Evolução dos principais programas voltados à inovação na Política de Desenvolvimento Regional	138
Capítulo 6. As regiões na Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico	149
6.1. As desigualdades nas bases técnico-científicas regionais da UE	149
6.2. As regiões nos Programas-Quadro de pesquisa e desenvolvimento tecnológico	161
Anexo ao Capítulo 6. Estatística descritiva da análise de conglomerados regionais .	171

Conclusões (Lições da experiência europeia)	179
Bibliografia	193
Índice de Quadros, Tabelas e Mapas	209
Entrevistas realizadas	211

Resumo

O objetivo da tese é discutir as relações existentes entre políticas de desenvolvimento regional e estratégias de apoio à inovação no contexto recente da globalização. Parte-se da hipótese de que elementos objetivos na presente conjuntura capitalista mundial justificam a associação entre estes dois campos das políticas públicas. Finanças e tecnologia ganharam espaço inegável na determinação dos processos de acumulação capitalista. Acompanhando Harvey (1999), demonstramos que tempo e espaço constituem elementos cruciais dos processos de valorização capitalista e que, no ambiente caracterizado pela financeirização e pelo acirramento da competição, inovação e deslocalização constituem movimentos alternativos assemelhados, que respondem pelo essencial das trajetórias de acumulação dos capitais individuais. A autonomia dos Estados-Nacionais foi posta em xeque por essa equação que tendeu a homogeneizar as formas aceitáveis de valorização, implicando numa maior importância relativa das escalas regionais – intimamente atreladas aos circuitos globais dominantes - na regulação das relações sociais.

Na União Européia, onde já se conta com mais de uma década de experiências concretas de apoio à inovação no âmbito da Política de Desenvolvimento Regional, essa relação evoluiu de uma visão ingênua inicial para experiências mais sofisticadas, em que se reconhece a natureza mais íntima dos processos inovativos reais, voltados ao estímulo à criatividade, à difusão das melhores práticas e ao desenvolvimento de novos produtos e processos. O apoio à inovação, assim definido, compreende as deslocalizações que, tal como os os processos anteriores, promovem a valorização e a reprodução dos capitais. As políticas de desenvolvimento regional baseadas na inovação devem ter nas empresas e nos sistemas produtivos o ponto de partida e de chegada das ações, mas levar em consideração, também, as outras dimensões da socio-economia que as circundam. A natureza das ações de apoio à inovação está relacionada ao nível de desenvolvimento das regiões. Ações de constituição de uma infra-estrutura técnico-científica tendem a predominar no caso dos dispêndios dos países mais atrasados; por outro lado, aportes para atividades intangíveis, próprias da natureza da atividade de P&D, são mais importantes no caso dos dispêndios de países desenvolvidos. A experiência da UE assinala, assim, a oportunidade de tal associação. Porém, adotar uma

compreensão abrangente da inovação constitui opção obrigatória para um tratamento adequado do tema com vistas ao alcance de resultados efetivos nas ações de desenvolvimento regional.

Abstract

This thesis aims to discuss the relationships between regional development policies and innovation strategies in the context of the globalization era. We assume the hypothesis that some aspects of current world capitalist society justify the association of these two public policy areas. Finance and technology become the basic elements of capitalist accumulation. Following Harvey (1999), we assert that time and space are crucial elements of capitalist processes and that innovation and delocalization constitute similar alternative movements which can explain the fundamental trajectories of individual fractions of capital, particularly during a period of direct finance and intense competitive struggles. National autonomies are jeopardized by a new economic equation, which magnifies the tendency to homogenize the acceptable forms of capitalist valorization. Hence, regional scales - and its dominant and related global circuits - arise as an important arena for social regulation, which were better implemented in a national level.

The European Union Regional Development Policy represents the best laboratory to analyze the results of the innovation related initiatives within regional development policies. From an incipient beginning in the eighties, these initiatives emerge as an area of indisputable importance at the end of the XX century, setting up the basis for a more complete range of actions directed to stimulate creativity, diffusion of best practices and the development of new products and processes. In doing so, innovation initiatives were getting a little bit apart from technological issues and more close to the other real forms valorization processes assumes. From a microeconomic perspective, innovation concept do include delocalizations which promote capital reproduction on the almost the same way as new product and process development do. In fact, regional development policies based on innovation strategies should focus first on firms and its productive systems. The predominant nature of innovation initiatives is related to the regions' development levels. The assembly of technical and scientific infrastructure tends to predominate in case of developing regions expenditures, while investment on intangibles related to R&D activities tends to prevail in developed ones. The European Union experience highlights the opportunity of the mentioned association. However, if one desires to reach effective policy results, it's necessary to adopt an open and large understanding of innovation conceptual framework.

Introdução

O desenvolvimento brasileiro sempre teve feição regional. Algumas frações territoriais terminavam por se sobressair às demais, angariando recursos humanos, materiais e financeiros e confirmando a percepção corrente de um país de vastas extensões de terras e relativa escassez de homens. O desenvolvimento parecia brindar, por vez, um pedaço do amplo território, que dessa forma se preenchia de pessoas aptas a reproduzir o “sucesso” econômico alcançado. Em outras palavras, a apropriação e realocação local de parte do excedente ali gerado propiciou frutos positivos em certas frações territoriais e fracôs em outras.

Durante a Colônia, o Império e mesmo nos primórdios da República, a orientação externa de nossa dinâmica econômica determinou uma configuração territorial predominantemente viesada para o litoral, com a história registrando uma sucessão de arquipélagos, cujos pontos nodais articulavam-se às zonas de transbordo das mercadorias para os países centrais. Mercadorias que eram “da moda”, como o açúcar, o fumo, o algodão, a borracha, ou se caracterizavam como eterna fonte de cobiça, como o ouro, o diamante e outras pedras preciosas, atrativas tanto ao colonizador estrangeiro como, mais tarde, às nações “amigas”, com quem desenvolvíamos relações comerciais preferenciais. Nos primeiros séculos de história, de início por direito, face à condição de colônia, e depois de fato, dada a natureza subordinada de nossas relações comerciais, estivemos sempre a acompanhar a iniciativa de outras nações de cuja tutela dependíamos.

Na análise da formação da sociedade brasileira, marcada hoje pelas agudas desigualdades sociais e regionais, o elemento que se destaca é, em primeiro lugar, a extensão continental do território nacional. Um território que pode ser incorporado aos circuitos econômicos aos poucos e extensivamente, em grande medida por causa de outro traço distintivo, a rarefação demográfica.

Desde os primórdios de nossa formação social, o gigantismo territorial ajudou a reduzir a pressão política dos despossuídos de todas as espécies, aliviando tensões sociais inevitáveis nas suas relações com as elites, e a minorar o alcance dos embates entre facções territorialmente identificadas desta mesma elite. O jogo da dominação desde cedo encontrou razão crua na posse de terras, rápida e habilmente controlada pelos detentores do poder político; a princípio mediante o acesso relativamente fácil na fronteira - época da povoação -, depois, com a mercantilização e rígido controle da propriedade fundiária.

O território representa uma chave para se decifrar o enigma de ampla porção do poder político e econômico no País (Tavares, 1999), sobretudo da sua fração mais comezinha. Mas se ele termina por sugerir identidades, realçar marcos comuns, insinuar solidariedades, também escamoteia, obscurece e nubla a visão de diferenças e desigualdades sociais. O significado político-institucional do território, fortalecido na superposição jurisdicional promovida pela Federação, constitui um elemento do amálgama que sedimenta a nacionalidade em permanente construção. Nacionalidade que é, talvez, a principal força que nos habilita à transformação social.

O território representa, assim, o esteio dessa força avassaladora, complexa e, às vezes, contraditória da nacionalidade que, se por um lado, nos impele para a frente, nos agrega e nos faz compartilhar, como compatriotas, um mesmo horizonte comum, de outro, também nos induz a esquecer as relações de poder e dominação que subsistem entre nós. Desde o Império, no princípio do século XIX, até a República Federativa dos dias atuais, a maleabilidade deste vasto território ajuda a manter o equilíbrio delicado entre um poder central ora mais ora menos forte e espaços regionais relativamente autônomos de articulação do poder, garantindo condições de exercício pleno da dominação exercida pelas elites e um grau de equilíbrio entre seus respectivos membros.¹

Com a publicação de *Casa Grande & Senzala* (Freyre 1973), em 1933, tomamos ciência de que não somos um amontoado de tipos culturais regionais dispersos no território, de escassa identidade, mas um povo que possui sua própria cultura e apresenta uma unidade e características singulares. A partir desse momento, pudemos pensar com maior objetividade e avidez na construção da Nação. E, assim, passamos a discutir as perspectivas das diversas regiões do país como elementos dessa tarefa maior, muitas vezes arbitrando escolhas nem sempre inócuas da perspectiva da distribuição dos benefícios do desenvolvimento entre os cidadãos desses vários compartimentos territoriais.

Um aspecto importante na análise do nosso desenvolvimento é o da plasticidade que, no plano cultural, caracteriza o tipo brasileiro, como foi amplamente demonstrado nas interpretações clássicas de nossa historiografia e sociologia (Freyre, 1973 e 1996; Buarque de Holanda, 1995;

¹ É fato a enorme concentração de poder no núcleo do Império, mas é também fato que parte expressiva deste poder emanava de uma forte aliança tácita com o estabelecido nas províncias. Sempre que as condições deste relativo “equilíbrio” político se viu ameaçada, o exército federal esteve a postos para restabelecê-lo pela força das armas.

Prado Jr, 2000)². O sucesso aqui da colonização portuguesa esteve amparado por essa predisposição para se amoldar aos elementos de outras culturas. Nossa herança étnica e cultural, portanto, estimula uma postura que nos habilita a extrair proveito da incorporação das experiências de outros povos, que nos predispõe a acompanhar, deglutir e assimilar criativamente as iniciativas de outros. Se colocarmos esse traço num horizonte temporal mais amplo, esse ativo cultural pode representar um elemento positivo para a afirmação dos desígnios da Nação, permitindo superar deficiências e multiplicar o alcance dos esforços de desenvolvimento.

Porém, nos marcos da sociedade capitalista, os que se atêm a esperar pelas novidades apresentadas pelos outros nos momentos de transformações sociais mais profundas tendem a sair atrás, a perder posição. Assim, se à plasticidade se associa certa dose de passividade, produz-se uma combinação pouco auspiciosa, que dificulta, mais que auxilia, a superação de crises e o desenvolvimento. A passividade, nos quadros da sociedade capitalista, importa quase sempre em prejuízo, em retardo. Vista sob esse ângulo, a cultura brasileira – lenta na incorporação de transformações - ecoa ainda valores que importam numa atitude pouco convergente com a mudança social efetiva, acomodando-se preguiçosamente aos modelos e idéias importados, que são aqui ajustados às estruturas sociais predominantes. Essa tendência à acomodação –cabe lembrar nossa condição de colônia até o século XIX -, exacerbada nas elites, nos caracterizou pesadamente até as primeiras décadas do século XX e seus traços ainda podem hoje ser claramente percebidos em nossa cultura. Quando, em direção contrária, conseguimos equilibrar certa dose de ousadia e iniciativa com essa extrema capacidade de assimilação de conhecimentos produzimos um resultado mais favorável.

Nítida exceção no movimento histórico geral, os anos 30 do século passado caracterizaram um momento singular, em que a nacionalidade esteve colocada para valer como alternativa de evolução *vis-à-vis* a velha concepção conservadora de subordinação a interesses alienígenas. O quadro de dependência apresentava pela primeira vez uma perspectiva concreta de alteração (Furtado, 1976). Desenvolveu-se, então, uma efetiva diversificação produtiva, associada à industrialização, urbanização e conseqüente constituição de um mercado interno, prevalecendo, no plano econômico, um processo de substituição de importações, animado pela perspectiva política de

² As edições originais datam de, respectivamente, 1933, 1936, 1936 e 1942.

constituição de uma nação independente, progressista e inspirada por ideais positivistas³, então em franca ascensão junto às camadas médias da população; algo que, lentamente, tentava nos afastar dos vícios escravocratas ainda muito presentes (Freyre 1996; Buarque de Holanda 1995). A dinâmica econômica tendia a situar-se agora dentro das fronteiras nacionais e a integração do mercado interno constituía a determinante estratégica na sobrevivência e afirmação das principais empresas aqui instaladas. Descobrimos ali as vantagens de nos voltarmos para nós mesmos, num movimento em grande parte consentido pela ordem internacional vigente no Pós-Guerra.

Na fase de integração do mercado nacional e aprofundamento de uma divisão interna de trabalho, a questão regional ao invés de ser descartada ou superada não só não desapareceu como passou a ocupar posição de destaque na agenda política nacional (Cano 1998b; Guimarães Neto 1997). Com os movimentos migratórios internos, a concentração da base industrial moderna no Centro-Sul e o distanciamento crescente entre os patamares de renda das diversas regiões, ela ganhou novos contornos. Esboçou-se, internamente, uma configuração centro-periférica típica, cujo núcleo residia na Região Metropolitana paulista (Cano 1998a e 1998b).

O peso dos séculos de dominação externa que havia determinado a ocupação litorânea começava a ser contrariado por forças associadas ao deslocamento da fronteira agrícola, à consolidação de zonas de exploração mineral e madeireira e ao aproveitamento racional de novas áreas para a agricultura. Também mais tarde, decisões políticas locais, sejam geopolíticas, como nos casos da construção de Brasília e de sua ligação rodoviária a Belém e às capitais do Centro-Sul, sejam econômicas, relacionadas sobretudo ao aproveitamento de matérias-primas e recursos naturais, como nos investimentos dos empreendimentos estatais dos setores hidrelétrico, de petróleo e, mais tarde, de insumos básicos estratégicos, tiveram um significado especial para a ocupação de nichos periféricos do território. O resultado foi a transformação do problema regional de *nordestino* - classicamente atrelado à questão das secas - em *nacional*, relativo ao subdesenvolvimento das regiões periféricas *vis-à-vis* a dinâmica do núcleo paulista. Vale dizer, uma dinâmica que extravasava freqüentemente do pólo para as periferias, embora fosse relativamente mais fraca nestes que naquele. Dinâmica que produziu, na maior parte do período, um distanciamento entre as regiões, mas não estagnação, como assinalaria Cano (1998b).

³ O mais importante do positivismo foram suas implicações para a ação prática, pois assinalava a defesa da industrialização, da urbanização, enfim, das forças associadas ao “progresso” dos povos.

A crise da década de 80 inauguraria outra fase no desenvolvimento regional brasileiro, em que as forças que concorriam para amarrar a dinâmica de uma região às outras não mais se observavam (Guimarães Neto 1997, Cano 1998b). Romperam-se arranjos de complementaridade produtiva pacientemente elaborados durante a industrialização substitutiva. A coesão em torno ao mercado interno foi aos poucos deixada de lado em prol de uma maior autonomia das várias frações territoriais na busca de vínculo aos mercados externos, gerando dispersão e fragmentação do sistema econômico nacional (Pacheco 1998). O mote, num quadro de crescimento lento ou nulo, parece que está associado, desde há algum tempo, a um reformismo enfadonho, cujo resultado parece ficar cada vez mais distante em nosso campo de visão quanto mais aderimos a essa agenda.

A cada novo conjunto de reformas “inadiáveis” que se sucedem de maneira infindável, mais se caminha no rumo da desindustrialização, da dependência tecnológica, da desarticulação regional e da falta de dinamismo. Tem prevalecido, no Brasil, uma miríade de sistemas produtivos que refletem a fraca articulação das estruturas internas de produção. Com a abertura comercial, tornamo-nos crescentemente dependentes de fornecedores externos (Laplane e Sarti 1999; Carneiro 2002). A dissolução da ordem internacional que vigiu a partir do Pós-Guerra estreitou sobremaneira as opções das nações emergentes como o Brasil, retirando-lhes graus de liberdade na escolha de caminhos e na condução do desenvolvimento. Na situação vivenciada por esses países, a opção de desenvolvimento passa por recuperar espaços de autonomia em detrimento dos interesses do que se vem denominando “mercados”.

Concedida ampla liberdade de evolução aos mercados, a economia tendeu a avançar por caminhos conhecidos, em que ganharam invariavelmente os mais fortes, como os Estados Unidos e seu principal parceiro europeu, o Reino Unido. Com relações econômicas mediatizadas por um regime monetário-financeiro que se desvencilhou de usuais controles nacionais, organizou-se um circuito global de valorização dos capitais que premiou as grandes empresas transnacionais, em sua quase totalidade oriundas dos países mais avançados.

Como fica cada vez mais evidente na literatura sobre o desenvolvimento, os mecanismos concretos que diferenciam as estruturas e relações sociais estabelecidas reportam-se também à capacidade de aprendizagem e à perspectiva de geração de novos conhecimentos apropriáveis, que constituem o insumo básico da dinâmica capitalista. A razão é simples: cada vez maior fatia da riqueza encontra expressão em bens intangíveis ou imateriais, cuja maior fração do valor resulta dos conhecimentos incorporados aos produtos e processos de produção. Nas sociedades desenvolvidas,

naturalmente, essa proporção se acentua, reiterando o papel que o conhecimento desempenha na geração da riqueza e na sustentação da qualidade de vida. Por isso, as questões relacionadas à inovação assumem papel proeminente nas trajetórias de desenvolvimento de sociedades que se colocam próximas da fronteira do estado-das-artes tecnológico, sendo o sucesso nessa área o elemento de distinção, ressalvadas certas – poucas - exceções.

A mais significativa e, em certo sentido, eficaz alternativa de valorização capitalista é a relacionada à capacidade de inovar e aprender e, portanto, de apropriar e utilizar conhecimentos inovadores. Porém, a capacidade de absorver tecnologia não se descola do esforço de adaptar, ajustar ou mesmo gerar conhecimentos relevantes para a produção em sentido abrangente (ou seja, conhecimentos de técnicas, meios, materiais, mas também de formas organizacionais, procedimentos comerciais etc.). Embora a intensificação do progresso técnico tenha sido crescente e o controle da propriedade intelectual ampliado, dificultando o acesso aos novos conhecimentos produzidos, a busca de internalizar a maior parte possível destes conhecimentos é o caminho mais seguro para o desenvolvimento. Aqui a capacidade assimilativa pode e deve conjugar-se à capacidade criativa, impulsionando ritmo acelerado de crescimento.

No caso brasileiro, a competência tecnológica arduamente conquistada ao longo de décadas foi desalojada pelas transformações que sacudiram as estruturas sócio-econômicas dentro e desde o exterior das fronteiras nacionais. A crise da segunda metade do século XX determinou transformações, ajustes e adaptações sensíveis, que modificaram as formas de organizar a produção, de circular os capitais mobilizados e de apropriar os excedentes e a renda geradas à escala planetária. Em parte por mudanças sensíveis das regras do jogo, em parte por nossas próprias fragilidades – e até por opções políticas autóctones -, o desenvolvimento brasileiro ficou problematizado, esvaziado.

Mas se a pífia trajetória recente de desenvolvimento do país espelhou o impacto das mudanças, também é verdade que se abriram perspectivas ainda não exploradas a contento, que podem auxiliar na renovação de um projeto nacional de desenvolvimento. No novo contexto mundial, como sugerem algumas experiências concretas, a possibilidade de associação entre políticas de desenvolvimento regional e estratégias de inovação vem se mostrando um campo promissor de intervenção.

De uma perspectiva regional, a pequena mas importante e estratégica competência tecnológica adquirida nos marcos do paradigma tecno-econômico anterior, hoje abalada pela transição do modelo de desenvolvimento, está naturalmente concentrada próxima ao núcleo mais desenvolvido da economia nacional (Albuquerque e Rocha Neto 1994). A revisão das estratégias anteriores de desenvolvimento regional e tecnológico, seja no que respeita ao trato mais adequado das diversas escalas espaciais, seja na consideração objetiva e aberta da problemática das inovações, como em outras incorporações significativas, pode contribuir para o estabelecimento de uma trajetória de desenvolvimento que supere algumas das mazelas do modelo passado. A questão do aprendizado coletivo e do uso recorrente das inovações é chave para o efetivo desenvolvimento regional brasileiro, com repercussões tanto no que respeita aos grandes rumos da economia nacional quanto no que se refere às perspectivas, em escala menor, dos vários subespaços da economia nacional. Assentada num esforço consistente de aprendizado e capacitação, a dimensão regional novamente afirmaria sua importância para um projeto de desenvolvimento nacional.

A idéia de que se pode despendar menos recursos para fazer o mesmo volume de produção ou de que se pode produzir um bem ou serviço de melhor qualidade que antes possui significado para qualquer projeto de desenvolvimento nacional que vise aumentar nossa autonomia política. O esforço inovativo não é apenas um elemento de interesse para os segmentos tecnologicamente avançados, mas permeia todo o tecido sócio-produtivo. Com ele torna-se possível romper com a passividade cultural e aproveitar melhor nossa capacidade assimilativa. Ele também se vincula à melhoria da provisão de bens e serviços de alcance social abrangente contribuindo, por exemplo, para a alteração de padrões de consumo tão reclamada por especialistas em desenvolvimento (Furtado 2002). Esta é uma das direções em que a conjugação das políticas de desenvolvimento regional e estratégias de inovação pode, de fato, representar variável estratégica de grande importância para a conformação de um modelo socialmente inclusivo de desenvolvimento.

A motivação primária desta tese reside na constatação de que pouco se mobilizou até aqui de nossa competência técnico-científica em favor do desenvolvimento regional brasileiro. As políticas regionais vigentes no Brasil lidaram e ainda lidam de forma esporádica e tênue com as questões relacionadas à inovação, refletindo uma despreocupação com o fenômeno no passado próximo. Ainda se enxerga a inovação como uma espécie de sucedâneo conceitual da tecnologia, repetindo-se o erro clássico de acreditar que qualquer forma de apoio no complexo terreno dos sistemas técnico-científicos seja auto-justificável e suficiente para encetar processos de desenvolvimento. De fato,

associa-se um certo desconhecimento mais detido dos contornos específicos do problema nos seus vários contextos com uma incapacidade de armar estratégias consistentes de intervenção adequadas a cada caso; uma coisa importando na outra. Mesmo que a dimensão inovativa não baste, por si, para conformar toda uma estratégia de atuação sobre a dramática questão regional brasileira, certamente tende a ser um componente central na estruturação futura das políticas de desenvolvimento regional.

No Brasil, as iniciativas federais de desenvolvimento regional ainda remontam a um momento passado e seus principais instrumentos não respondem, no essencial, a critérios que privilegiam esforços no campo das inovações. Não se conta com uma iniciativa nacional organizada nessa perspectiva, mas apenas identificam-se experiências pontuais no plano estadual ou ações nacionais fragmentadas, a maioria de cunho setorial. Há, assim, um vasto campo a explorar nessa direção.

Vários processos em curso na sociedade brasileira permitem convergir para uma postura mais aberta e atenta às inovações no âmbito regional. Esse é o caso, por exemplo, do processo de redemocratização, que reforça a capacidade potencial de organização e mobilização social e pode estimular a associação e o compartilhamento de visões de desenvolvimento. Ou também das próprias relações federativas, cujo funcionamento, mesmo considerando-se sua base ainda precária, pode representar ativo importante para as estratégias de desenvolvimento regional, emprestando condições para a superação de tensões atuais, como as relacionadas à guerra fiscal (Prado e Cavalcante 2000 e Alves 2001).

A tese objetiva discutir as perspectivas da associação entre inovação e política de desenvolvimento regional. Considerando-se este objeto principal e a inexistência de uma experiência significativa do país na questão, tratamos de pensar qual seria a melhor referência para a discussão. A escolha recaiu, por várias razões, sobre a experiência da União Européia, tida como a mais avançada no campo.

Os analistas da questão regional são praticamente unânimes em reconhecer o significado daquela experiência para nosso País. Cano (1995, p.153), em texto escrito originalmente em outubro de 1992, reconhecia “(...) ser de grande valia estudar a experiência européia recente e daí tirar algumas lições – adaptadas, naturalmente -, possivelmente úteis para uma reavaliação da questão

regional do Brasil”. Diniz (2002, p. 4), em texto preparado para os debates havidos na transição ao Governo Lula no BNDES, admitia também: “Do ponto de vista empírico, o grande experimento contemporâneo é a União Européia, onde estão sendo testadas várias interpretações e implementadas várias políticas”. Mas, ainda que optando por uma análise restrita à experiência européia, não há como deixar de considerar que realizamos a tarefa com um interesse implícito numa possível futura transposição e adaptação das lições daquela experiência ao caso brasileiro.

As diferenças entre os contextos sociais, econômicos e culturais de ambas as Federações são expressivas como veremos em certas passagens. Naturalmente, isso impõe algumas implicações para uma futura análise e esboço de estratégias contemplando elementos apropriados da experiência européia para serem trabalhados na direção de uma nova política de desenvolvimento regional no Brasil. Para que se tenha uma idéia do problema, basta ter em mente as diferenças de partida entre os dois sistemas federativos e as distintas posições que essas estruturas sócio-políticas ocupam no contexto global.

Não se pretende, em definitivo, que a capacitação tecnológica e o apoio a processos inovativos baste como solução para as dificuldades do desenvolvimento regional no Brasil. Ao contrário, tem-se clara convicção de que a resposta aos desafios do desenvolvimento regional brasileiro se encontram também noutros planos, como na reforma agrária, na constituição de sistemas adequados de financiamento, na provisão satisfatória de bens públicos essenciais, enfim, em outros instrumentos de geração de renda e melhoria do bem-estar sócio-econômico, inclusão social e redução de desigualdades. No limite, iniciativas nesses outros planos também integram o universo de possibilidades de inovações, condizendo com a melhor apropriação social de conhecimentos e com trajetórias de aprendizado coletivo.

Escolhemos organizar nossa análise a partir de dois cortes analíticos que orientam a estrutura metodológica e se complementam para propiciar uma análise adequada do tema. Esses dois cortes definem os problemas objetivos a serem investigados no corpo do trabalho.

O primeiro corte analítico recai sobre o questionamento acerca do papel que desempenham os elementos associados à inovação e ao espaço na atual etapa do desenvolvimento capitalista. A maior importância atribuída à dimensão regional e ao componente tecnológico na nova lógica de organização dos empreendimentos capitalistas deve significar que esses elementos operam de alguma maneira a favor da reprodução das respectivas relações sociais. Mas nosso problema aqui é

desvendar como isso se dá na prática e quais são os elementos que explicam a prevalência dessas formas de valorização dos capitais. Qual a natureza e o formato dos processos reais que se identificam nessa direção a partir dos referenciais teóricos e da experiência histórica recente?

A hipótese que estabelecemos para a análise deste primeiro problema é a de que espaço e tecnologia (e, por extensão, também a inovação) são campos vitais de atuação do capital que foram revitalizados pelas mudanças associadas aos fenômenos rotulados de globalização. A questão básica desta parte da tese refere-se, portanto, ao contexto e à forma como o espaço e a tecnologia, isoladamente e em conjunto, vêm operando e interagindo na presente etapa da acumulação capitalista. Dela resultam duas rotas entremeadas, mas metodologicamente distintas: a) uma mais teórica, que investiga a lógica de articulação desses elementos - espaço e inovação - na dinâmica capitalista geral e b) outra mais empírica, que busca colocar em evidência as formas históricas de articulação desses elementos na dinâmica capitalista recente, associada ao fenômeno largamente rotulado da “globalização” ou “mundialização”. Apropriaremos primeiro os elementos mais abstratos e genéricos que se podem divisar no campo da teoria, para então discorrermos sobre as características mais concretas dessas relações, que situam-na no contexto histórico-temporal presente, com seus determinismos e peculiaridades.

No Capítulo 1, avançamos sobre as determinações mais abstratas que respondem pelos papéis exercidos pelo espaço e pela tecnologia na valorização do capital, na superação das crises e na reprodução ampliada capitalista. Estes elementos, apropriados e traduzidos na análise como “localização” e “inovação”, desempenham funções assemelhadas, embora se possa, num plano mais geral, estabelecer uma hierarquia entre eles. Em momentos de crise aguda ou de transição, estes papéis ficam realçados. Por conta disso, adotou-se um corte metodológico que busca retirar da análise da transição de modelos ao final do século XX as linhas principais das novas formas dominantes de reprodução do capital. Uma de nossas percepções iniciais é a de que, quando a análise se coloca num plano mais abstrato atinente aos agregados macroeconômicos, a tecnologia parece ser o ingrediente decisivo, respondendo pelos resultados mais significativos da dinâmica de desenvolvimento. Quando a análise se aproxima do plano microeconômico, mais amplas parecem ser as opções das unidades individuais do capital, o que se afinaria mais com a idéia de inovação enquanto mudança abrangente de parâmetros para além do mero campo da tecnologia.

Na medida em que se avança na trilha do desenvolvimento e as estruturas sócio-econômicas se aproximam do estado-das-artes tecnológico vigente, mais importante se torna a consideração

objetiva dos elementos associados ao desenvolvimento tecnológico e mais a questão da inovação se traduz a ele. No limite, o domínio das técnicas se reflete em recursos de poder, em capacidade de afirmação nos mercados, em possibilidade de exercer controle sobre variáveis essenciais da equação do desenvolvimento, ainda que diante dos riscos e incertezas que predominam no cenário das decisões dos agentes no modo capitalista de produção.

O espaço, de outro lado, também constitui um ingrediente essencial dessas relações de produção. E, como recorda Harvey (1999a), os processos de desvalorização dos capitais, essenciais ao rejuvenescimento do próprio capitalismo, são “lugar-específicos”, determinando e refletindo diferenças na intensidade das crises e no vigor da recuperação nos vários compartimentos territoriais do sistema. O espaço, que tem sido muitas vezes deixado de lado nas abordagens teóricas, torna mais complexa a apreensão dos fenômenos do capitalismo. Porém, mais que acessório ou suplemento, é algo que importa para a compreensão de âmbitos particulares de uma dada relação social, reclamando seu lugar na análise de formações sociais concretas. Nessa situação, há que se buscar uma aproximação teórica para dar conta do entendimento de processos sociais contidos territorialmente, enfrentando-se as consequências desta opção.

O outro compartimento essencial das preocupações desta primeira parte da tese recai sobre os fenômenos que caracterizam o mundo da globalização. Esse será o tema central do Capítulo 2. É preciso analisar a relação entre desenvolvimento regional e inovação tendo presente as implicações desse vasto cenário representado pelos processos que erigiram uma maior interdependência entre as diversas frações nacionais da economia mundial, solidarizando interesses e estratégias dos capitais e impedindo ou dificultando, em simultâneo, a articulação de forças sociais antagônicas. A importância das relações com a tecnologia e as finanças fica ressaltada de imediato, podendo ser nitidamente identificada, já a partir dos contornos da crise dos anos 70 e 80, nas respostas principais que visavam o restabelecimento de condições satisfatórias de valorização dos capitais.

A crise capitalista dos anos 60 e 70 é o ponto de partida da análise, uma vez que não só forjaram-se ali os traços característicos da nova ordem econômica e política internacional, como também porque a partir da análise destes períodos de turbulência mais intensa podem-se identificar, com maior nitidez, a natureza e a finalidade dos mecanismos utilizados para deter processos de desvalorização ou, o que em princípio tem significado análogo, repor condições de valorização dos capitais. A análise avança depois sobre a estrutura monetário-financeira mundial e seus fluxos de capitais, especialmente nas relações centro-periferia, sobre os elementos que dão base à chamada

reestruturação produtiva e os elementos que constituem a essência material de articulação das redes globais e, finalmente, sobre a discussão do papel dos Estados-nacionais e as das escalas especiais prevaletentes de organização capitalista.

O segundo corte metodológico recai sobre a análise da experiência objetiva mais importante que se pode identificar de associação entre apoio à inovação e política de desenvolvimento regional, que constitui a questão básica dos quatro Capítulos seguintes e o núcleo principal da Tese. O corte foi, por sua abrangência e significado, dividido em dois problemas básicos. No primeiro, colocamos as questões acerca do significado e alcance do empreendimento federativo europeu e da evolução, posição relativa e importância da Política de Desenvolvimento Regional da UE nele. No segundo, buscamos analisar as motivações, a natureza, a evolução e a configuração das estratégias de apoio às atividades inovativas no âmbito daquela Política, avaliando ainda, por proximidade e importância, o impacto regional da Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico.

Tendo em mente que a UE vem promovendo um conjunto de estratégias de suporte à inovação, ao conhecimento e à tecnologia e atividades correlatas já há cerca de quinze anos, nosso intuito é o de analisar em que medida ações deste tipo podem ou não colaborar para o alcance de objetivos de desenvolvimento, sob que condições e em que situações. Qual o alcance efetivo e a natureza destas iniciativas? Que papel cumprem efetivamente no desenvolvimento regional europeu? Quais as linhas de intervenção predominantes e as respectivas lógicas subjacentes? Mais que detalhes operacionais, interessa-nos reter seu sentido mais amplo e debate sobre o processo de desenvolvimento das regiões européias, o que nos remete necessariamente a um diálogo com a dinâmica sócio-econômica correspondente.

Na medida do possível, busca-se averiguar se determinado resultado na ponta do sistema produtivo foi e vem sendo ou não alcançado, uma vez que inexiste qualquer relação linear, simples e direta entre sistema técnico-científico e sistema produtivo (Landabaso 1994). Estes sistemas se superpõem e se interpenetram muitas vezes, mas possuem compartimentos quase independentes, cuja reprodução prioriza outras motivações fundamentais. Exemplo claro disso é o da complexa multiplicidade de objetivos que se pode identificar para a atuação das universidades, desde os científicos em si, como reproduzir e fazer avançar o conhecimento, até os vinculados à responsabilidade de formar recursos humanos e promover a transferência de conhecimentos ao sistema produtivo. Além disso, leva-se em conta questões sobre a eficácia no alcance de outros objetivos importantes para as perspectivas de médio e longo prazo de desenvolvimento dessas

economias, como a melhoria das condições objetivas e posturas favoráveis à inovação no tecido social e empresarial das regiões ou a superação de deficiências constitutivas de peso das bases técnico-científicas, a exemplo da inexistência de recursos humanos qualificados.

Selecionamos como âmbito principal de análise as duas principais áreas de intervenção política direta da UE na questão das inovações: a Política de Desenvolvimento Regional, de um lado, e a Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, de outro. No entanto, ao privilegiar os desdobramentos que essas estratégias suscitam para o desenvolvimento, concedemos natural precedência à Política de Desenvolvimento Regional na discussão do problema. Afinal, o desenvolvimento regional não só representa opção de corte do objeto, como ponto de confluência das análises, refletindo a idéia de que os esforços dedicados à inovação, fazendo-se jus à natureza do conceito, destinam-se ao alcance de resultados socio-econômicos.⁴

A hipótese que desejamos averiguar nessa parte é se, mesmo que não predominante em termos absolutos, o apoio à inovação mostrou-se determinante das estratégias de desenvolvimento regional, respondendo por fatias crescentes de recursos e passando a catalisar decisivamente os esforços da UE e de seus Estados membros. A resposta a essa indagação nos remete inicialmente, com relação ao primeiro problema deste segundo corte metodológico, ao empreendimento da integração européia e o lugar da Política de Desenvolvimento Regional nele.

O primeiro passo, será discutir, no Capítulo 3, a extensão geral do projeto de integração européia e como evoluiu o espaço concedido à Política de Desenvolvimento Regional nisso. A intenção aqui é clara: entender o significado e as motivações principais do empreendimento europeu do qual nosso objeto é mera parte e, a partir daí, estabelecer os nexos que justificam a trajetória de evolução da Política de Desenvolvimento Regional da UE, bem como caracterizá-la em suas grandes linhas principais. Qual vem sendo o espírito básico e as motivações essenciais do empreendimento europeu de integração? Como se conciliaram neste sentido os objetivos maiores de excelência (competitividade) e coesão (redução de desigualdades)? Como se estruturou desde a origem a Política de Desenvolvimento Regional e quais os marcos a se ter conta em sua evolução?

4 Como alertou um Diretor do Escritório Central da Política Regional da UE, em uma das entrevistas que realizamos, deve-se cuidar para “não jogar fora a criança com a água do banho”, dando ênfase excessiva na análise de metas indiretas e gerais e deixando de lado metas intermediárias, caras à compreensão das possibilidades e limites reais das estratégias. Afinal, estas ações ainda podem ser consideradas pioneiras e seu objeto em si, a inovação, só

No Capítulo 4, caminhamos um pouco mais na direção de elucidar os objetivos e as orientações básicas da Política de Desenvolvimento Regional da UE, tentando aprender sua configuração interna bem como identificar o tipo de relações que mantém com as outras políticas, sejam igualmente Comunitárias ou dos Estados-membros individuais, das quais supõem ser um complemento. O que a Política de Desenvolvimento Regional da UE prescreveu ao longo do tempo para as regiões? Qual é a essência dos instrumentos que mobiliza? Qual é a divisão de tarefas que se estabeleceu entre ela e as demais Políticas? Como fundamento mais importante da Política Regional, as desigualdades regionais serão tratadas de maneira breve no Capítulo.

Não se pode discutir inovação na Política de Desenvolvimento Regional da UE sem responder ao nosso primeiro problema, acerca da Política de Desenvolvimento Regional da UE e seu lugar no empreendimento europeu maior. Sem se ter devidamente em conta os elementos tratados nos Capítulos 3 e 4, perde-se de vista a dimensão e significado da Política de Desenvolvimento Regional e, conseqüentemente, impede-se uma apreensão adequada do objeto da Tese.

O segundo problema, que trata, como vimos, das estratégias de inovação adotadas naquela Política, orienta os dois capítulos seguintes.

A tarefa que enfrentamos no Capítulo 5 foi a de delimitar o uso das estratégias de inovação na Política Regional da UE. A idéia é responder em que medida e com que sentido as estratégias de inovação têm sido utilizadas com propósitos de política regional nestes últimos quinze anos. Compete-nos indagar se a inovação mostrou-se mesmo importante para as estratégias de desenvolvimento regional da UE. Um primeiro passo nessa direção foi enfrentar o ideário teórico de suporte a esse avanço, tentando capturar os argumentos que justificaram a expansão dos instrumentos e esquemas associados com a tecnologia e a inovação na Política Regional. Outro passo, mais objetivo, foi o de caminhar pela estimativa dos montantes relativos de recursos destinados à inovação na Política de Desenvolvimento Regional européia. Por fim, o último passo buscou caracterizar e discutir a natureza dos principais Programas lá estruturados, com o objetivo de identificar tendências e linhas de evolução das intervenções. Para tanto olhamos, com maior profundidade, alguns deles: primeiro, o STRIDE, programa precursor, que data do período 1989/1993; depois, os RIS e RITTS – 1994/1999 – e, finalmente, os correntes RIS+ e Área Européia

recentemente apresenta um conjunto de indicadores padronizados, de cobertura espacial abrangente, graças ao esforço de instituições como a Eurostat e a OCDE.

de Pesquisa – 2000/2006, ainda em vigor. Quais foram as orientações básicas e as idéias que os nortearam e como estas últimas se alteraram ao longo do tempo? Quais foram os aspectos positivos e negativos destas estratégias? O que podemos aprender a partir delas?

No Capítulo 6, procurou-se avançar na compreensão da principal Política Comunitária de complementação das estratégias regionais de inovação. Nesta abordagem, discutimos primeiramente o quadro das disparidades nacionais e regionais de P&D e desenvolvimento tecnológico, a partir do qual podemos encontrar uma raiz da explicação para a rápida aceitação dos esquemas relacionados à inovação no contexto das políticas públicas em geral. Na Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, concentrada no apoio à P&D, a tarefa recaiu sobre a análise dos Programas-Quadro (PQ) que orientam as respectivas ações desde a década de 80. Os PQ têm crescentemente se voltado para aspectos regionais, destinando montantes expressivos de recursos para as regiões e, muito em particular, para as menos dotadas de capacidades inovativas. Nessa área, devemos prestar atenção à potencial correlação da Política aos objetivos da coesão no desenvolvimento, buscando entender em que medida os objetivos regionais se expressam na Política de Pesquisa, tradicionalmente mais orientada pelo mérito técnico-científico e pressionada pelo desejo de construir uma Europa competitiva antes que quaisquer outras finalidades.

Por fim, no Capítulo de Conclusão empreendemos um balanço geral da experiência da UE. Busca-se, ali, compilar um conjunto com as principais lições extraídas da experiência da UE que sejam possivelmente úteis à discussão de futuras estratégias de apoio à inovação no contexto de uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. Na sociedade capitalista em que se insere a economia brasileira, longe de representar um elemento acessório, uma política como essa, devidamente financiada e estruturada, poderia constituir o esteio de novos tempos e um contraponto às tendências sociais disruptivas que vêm se manifestando desde o final do século passado. No Brasil, pensar estratégias e mecanismos de apoio à inovação no contexto de políticas de desenvolvimento regional constitui um exercício de imaginação, cujo atrelamento à realidade tenderá a se dar pela via da especulação com os dados da dinâmica sócioeconômica vigente, pois tem faltado por aqui a política. Na União Européia, a associação entre inovação e desenvolvimento regional já constitui uma realidade presente no corpo da Política de Desenvolvimento Regional.

Qualquer que seja o balanço entre as formas de intervenção requeridas, as políticas de desenvolvimento regional não podem mais abdicar de estratégias que contemplem o envolvimento

com o exercício das atividades inovativas, permanecendo a questão de que escalas e arranjos espaciais seriam mais aptas para articular as competências técnico-científicas e sócio-culturais requeridas. As diferenças de capacidades tecnológicas, de intensidade tecnológica dos bens e serviços produzidos, de formas de internalização de inovações ou mesmo de disposição relativa ao aprendizado nos complexos sociais produtivos sub-regionais ou estaduais constituem agravantes das desigualdades regionais e fatores de enfraquecimento do desenvolvimento regional ao promoverem vazamentos de renda e estabelecerem menores virtudes competitivas.

Visto desde uma perspectiva abrangente, um território condensa os elementos histórico-estruturais que permitem que sua gênese, evolução e relações legais vigentes sejam desnudadas. No contexto de uma sociedade capitalista, em si eivada de determinações mais amplas e recorrentes, esses liames entre categorias mais genéricas e abstratas e outras mais específicas e contextuais dão forma à teia dos fenômenos que se pretende analisar objetivamente no caso europeu e ter em mente quando pensarmos o caso brasileiro na relação entre o desenvolvimento regional e a mudança técnica ou, mais particularmente, entre política de desenvolvimento regional e estratégias inovativas.

Capítulo 1. O papel do espaço e da tecnologia na lógica geral da acumulação

1.1. Elementos gerais da dinâmica capitalista

O capitalismo pressupõe a generalização da forma salarial, na qual os trabalhadores vendem aos capitalistas sua força de trabalho – a única fonte de valor - como uma mercadoria qualquer. Instaure-se uma lógica de organização sócio-econômica assentada na exploração da força de trabalho e na infindável busca de meios de valorização dos capitais, de cuja realização depende a própria sobrevivência dos capitalistas. A aparente harmonia dos papéis sociais, dessa maneira, encobre uma sociedade conflitiva, constantemente impelida a disputas que opõem trabalhadores e capitalistas e capitalistas entre si, a cancelar quotidianamente, nos mercados, uns em detrimento de outros. O desenvolvimento da sociedade vai moldando os limites destes embates, produzindo forças que ora concorrem para amortecer os efeitos dessas contradições, ora para acirrâ-las. Em linhas gerais, momentos de expansão tendem a favorecer o primeiro conjunto de forças, enquanto de contenção ou crise, o segundo.

Numa sociedade em que os papéis se diversificam e especializam, multiplicam-se os pontos prováveis de conflito entre uma gama variada de agentes que se desdobram da relação social básica entre trabalho e capital. E, para além das tensões entre trabalhadores e capitalistas, explicitam-se cada vez mais aquelas entre facções capitalistas e mesmo entre categorias de trabalhadores, animadas pela mesma busca de posições mais favoráveis na repartição da renda e benefícios gerados. Se adicionarmos outros intervenientes, como o Estado e outras instituições sociais de relevo, pode-se imaginar quão difícil é desfiar o emaranhado de interesses presentes nas relações concretas observáveis numa moderna sociedade capitalista, bem como as ações e reações de cada classe e categoria social. Nada tão árduo, porém, que justifique o esquecimento de suas raízes fundamentais.

A contradição primordial se dá entre capitalistas, agenciadores do processo de trabalho e detentores da maior parcela da riqueza acumulada, e trabalhadores, vendedores de sua força de trabalho, destituídos dos meios de produção. Nela, inverte-se deliberadamente a posição e função dos personagens, promovendo-se a ilusão de que o capital – tornado coisa – possui a propriedade mágica de gerar valor, e não o trabalho. Nas estruturas que produzem cada vez mais com maiores proporções de capital constante, ou seja, em que prevalece crescentemente a extração de mais-valia

relativa em detrimento da absoluta, e em que se sofisticam os papéis dos trabalhadores, numa teia infundável de competências específicas que afasta a idéia de unidade do trabalho abstrato social útil a unir os mais diferentes processos de trabalho, torna-se mais difícil enxergar com nitidez as contradições essenciais da relação capitalista.

Para tornar ainda mais nebulosa essa compreensão, deve-se considerar que as relações mercantis são mediatizadas pelo dinheiro, mercadoria especial equivalente de trocas, símbolo mundano do valor e ícone do próprio capital, cujo uso generalizado potencializa processos vitais para a reprodução social capitalista. O dinheiro viabiliza a flexibilidade e maleabilidade que a forma capital tanto requer para acomodar as congêntas desproporções e desníveis engendrados pela dissociação entre as temporalidades da produção e da realização. Chave nessa função exercida pelo dinheiro, o crédito permite a criação de uma válvula de controle do sistema, operando os movimentos de sístole e diástole necessários para dar curso à acumulação e nortear as decisões necessariamente anárquicas dos capitalistas, cujo descompasso é moldado pelas contradições entre os atos de compra e venda e a possibilidade remota de que se complementem um ao outro harmoniosamente.

Os desequilíbrios e as crises são recorrentes no modo capitalista de produção, como que a reafirmar os conflitos e contradições que vicejam ora como motor, ora como obstáculo de sua evolução. Para Marx (1980), essa dialética incessante apontaria, no limite, para a superação do modo de produção, diante da tendência ao esgotamento das possibilidades de reprodução das condições de valorização dos capitais. A trajetória tecnológica básica assinalaria a redução sensível e paulatina da base social de geração de valor, o trabalho “vivo”. Além disso, as perspectivas de incorporação de novos territórios aos espaços de produção capitalista, de exploração de formas pré-capitalistas de geração e apropriação de riqueza, de redução do peso relativo dos investimentos em capital fixo e no fundo de consumo¹, de diminuição da pressão dos custos crescentes atrelados à circulação dos capitais e de estímulo ao avanço de formas “fictícias” de capital – dinheiro que circula como capital, mas que não possui base material na produção de mercadorias – também tenderiam a esgotar-se pouco a pouco, pois o alívio temporário que possibilitariam se daria às custas da intensificação das contradições que almejavam superar.

¹ Denominado “circuito secundário do capital” (Harvey 1999a), que se refere à forma mediante a qual o capital fixo – infra-estrutura, máquinas equipamentos – e o fundo de consumo – bens duráveis de consumo e artefatos de uso pessoal ou doméstico – circulam, pois ao mesmo tempo em que representam a “(...) a glória cantada do

No curto e médio prazos, entretanto, forças opostas estariam em curso, tornando pouco precisa a previsão. Inúmeros processos concorreriam para arrefecer o ímpeto dessa linha evolutiva e contrapor, ainda que temporariamente, sua direção, tais como o arbitramento das tendências à concentração e centralização dos capitais por leis anti-trustes, que busca evitar o surgimento de monopólios estéreis, inconsistentes com a manutenção de um ritmo aceitável de acumulação, ou a criação de instituições de coordenação supranacional dos sistemas monetário-financeiros internacionais, que proporcionam níveis satisfatórios de liquidez ao sistema, funcionando como “emprestadores de última instância”. Como que a realçar as soluções, mesmo temporárias, para as contradições e conflitos entre as frações do capital e o relativo controle alcançado sobre a contradição básica entre trabalho e capital, o sistema vem desenvolvendo uma coleção de instituições cujo papel essencial é justamente harmonizar procedimentos de política macroeconômica, conter tendências de exacerbação dos conflitos salariais e embates concorrenciais e permitir que certos ‘empreendimentos’ de significado decisivo para a reprodução ampla e geral do capital possam ser realizados.

O papel dos Estados-nacionais como instâncias fundamentais de regulação do capitalismo, tão necessário para o sistema que se admite ser uma das condições históricas de seu desenvolvimento, vem sendo assim desdobrado e sofisticado – inclusive avançando na direção de outras escalas ou instâncias de intervenção, desde o local ao supranacional -, para justamente prevenir e minorar os impactos sociais e políticos das frequentes crises de superprodução.

Em suma, o ambiente de anarquia e incerteza em que operam os capitalistas individuais, instados a tomar decisões sem prévio conhecimento das condições futuras do mercado – o próprio ato de produzir representa uma aposta sobre as condições futuras de realização das mercadorias produzidas -, requer mecanismos complexos de regulação, capazes de propiciar a necessária margem de manobra para acomodar as difíceis condições de compatibilização entre compra e venda, produção e comercialização, demanda por moeda e por ativos financeiros, investimentos em capital fixo e circulante, e assim por diante, no tempo e no espaço. Algo que, naturalmente, é mais perceptível em momentos de crise e de recomposição forçada do sistema, quando estes movimentos estão aguçados.

Na trajetória cíclica da economia capitalista, dois elementos funcionam largamente nos

momentos essenciais de depuração e de reconstituição das bases de reprodução daquelas sociedades: o espaço e a tecnologia, cujo controle propicia maior margem de manobra aos capitais e vantagens competitivas diretas. Não que sejam os únicos. Mas esses elementos demonstram possuir aspectos convergentes nos papéis assemelhados que cumprem ou podem cumprir em relação à dinâmica de desenvolvimento e à reprodução da sociedade capitalista, ora redefinindo o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de mercadorias, ora redelimitando o tempo de rotação médio socialmente aceitável de circulação dos capitais (Harvey, 1999a). Em anos recentes, a proximidade entre as funções que o espaço e a tecnologia exercem parece ter sido ainda maior, diante de alguns processos que analisaremos no decorrer deste e do próximo capítulo. Como veremos, o capitalismo cumpre seus desígnios fundamentais ora operando com uma, ora com outra estratégia de ação. Quase sempre, porém, com uma combinação das duas que, ao lado das determinações cruciais do crédito, concorrem invariavelmente para o mesmo processo vital de valorização do capital.

Cabe assinalar, desde já, que há uma dialética delicada e complexa entre as lógicas que presidem o movimento de cada uma das frações do capital e aquelas que se manifestam no contexto dos agregados sócio-econômicos. Para uma compreensão satisfatória dos papéis exercidos pelo espaço e a tecnologia na reprodução capitalista cumpre transitar do plano micro ao macroeconômico e vice-versa, buscando superar visões que, embora atraentes numa compreensão mais geral destes processos, deixam de lado especificidades importantes para sua total apropriação a contextos espaço-temporais específicos.

Na prática, ao nível de cada unidade de capital, o sistema se utiliza de uma mescla de estratégias que envolvem âmbitos variados para a obtenção de lucros excepcionais, que afinal mais tipificam que excepcionalizam o processo de acumulação capitalista. Regulações impostas aos mercados, vantagens locacionais, introdução de inovações ou acesso privilegiado a fontes de matéria-prima essenciais e toda a sorte de externalidades apropriadas pelo capital constituem elementos de diferenciação dos resultados obtidos nos ciclos recorrentes de rotação do capital.² Mas esses aspectos podem ficar como que submersos nas análises da lógica geral de operação do modo capitalista de produção pela adoção e consideração dos valores médios resultantes da agregação desses vários processos parciais de acumulação. Assim, processos que têm significado para a

² No contexto recente de globalização, a essas estratégias de uso dos elementos espaço e tecnologia acoplou-se outra de uso do tempo. Com a financeirização, o “produtivo” esteve colado ao financeiro e à especulação de toda ordem, que apontava para maiores ganhos no curto prazo (Harvey, 1999b; Chesnais, 1996).

reprodução de frações individuais do capital podem não ter sentido no plano geral da reprodução capitalista.

Numa perspectiva macro ou geral, a estratégia determinante da trajetória capitalista é a que se relaciona ao progresso técnico, cuja função renovadora responde, no limite, pelas possibilidades de recuepração cíclica nas crises mais pronunciadas. Isso se deve, a nosso ver, ao fato de o processo de mudança técnica incidir diretamente sobre a contradição básica do capitalismo, entre trabalho e capital.³ O espaço, traduzido pelas perspectivas de localização das atividades, constitui também, noutro plano, elemento que se generaliza como estratégia de acumulação e que, assim, pode ser analogamente teorizado. Porém, seu alcance renovador tende a ser mais limitado para a reprodução do capital em geral e mais circunscrito temporalmente.

Vejamos primeiro a questão das inovações.

1.2. Tecnologia e inovação na acumulação capitalista

Desde há muito tempo que os economistas enxergaram o papel das inovações no sistema econômico capitalista. No entanto, atribui-se a Schumpeter o mérito de ter aclarado algumas das implicações essenciais do fenômeno, destacando-se o papel vital dos empresários, os sujeitos que “faziam coisas novas ou as mesmas coisas de maneira diferente” (Schumpeter, 1952 e 1982).

No campo das duas vertentes concorrentes principais da teoria econômica, a neoclássica e a marxista, a aderência do conceito mostrou-se diversa. No caso da primeira, a dificuldade maior residuiu nas concepções predominantemente estáticas que embasavam a apresentação das idéias fundamentais, além da tendência a concentrar a atenção nos movimentos de prazo mais curto. No caso da segunda, ao contrário, o conceito de inovação mostrava-se analiticamente afinado com os pilares teóricos principais, enquanto algo intrínseco ao caráter do modo de produção, que não podia ser descartado, sob pena de inviabilizar a adequada compreensão do sistema. Naturalmente, em ambos os contextos teóricos a tecnologia – e, por extensão, as inovações – constituía algo a ser ajustado aos determinantes da produção: no primeiro caso, de acordo com o custo relativo dos fatores; no segundo, como instrumento de afirmação e expansão do controle sobre o processo de

³ O que não quer dizer que outros fatores não sejam importantes e até decisivos para que a introdução das inovações se processe adequadamente no sistema. Por exemplo, níveis educacionais mínimos da força de trabalho; disponibilidade de crédito especificamente dirigido a financiar atividades inovativas e assim por diante.

trabalho e o trabalhador, regulado pela necessidade de se evitar a desqualificação intensa e freqüente dos capitais.

A análise marxista pressupõe, de fato, uma consideração orgânica da dimensão tecnológica do desenvolvimento, ao contrário da teoria tradicional, que pode mantê-la quase sempre como força exógena ao sistema econômico. Marx (1980) apresenta uma concepção dinâmica da sociedade, em que os eventos analisados e teorizados estão articulados no tempo e demonstram, a esse respeito, marcadas relações de interdependência.⁴ Sua teoria social é, portanto, histórica e o modo de produção teorizado revolucionário, capaz de transformar as relações sociais precedentes e subordinar o desenvolvimento das forças produtivas ao imperativo de uma frenética mutação em busca de melhores condições para a valorização do capital. O desenvolvimento tecnológico, mesmo não exclusivo deste modo de produção, possui dessa maneira um papel singular e um lugar de destaque nos esquemas de reprodução do sistema.

O enigma básico dessa relação social que é o capital encontra-se na forma primária de sua exteriorização real, ou seja, na mercadoria. Não são as necessidades humanas que orientam a produção, mas se produz para a troca, que passa a representar um fim em si mesmo. Por trás da essência material da mercadoria, conforma-se um processo de trabalho em que o trabalhador, destituído dos meios de produção, vende sua força de trabalho como uma mercadoria qualquer, da qual se apropria o capitalista para gerar mais-valia. A relação social capitalista impõe ao trabalhador um ritmo e uma disciplina que, num ambiente de permanente conflito, estrutura um processo de trabalho subordinado ao comando e interesse do capital.

Mas se a contradição essencial da sociedade capitalista incide sobre as relações capital/trabalho, a exploração dos trabalhadores não constitui uma novidade na história da humanidade. O que, sim, constitui novidade no capitalismo, é a forma peculiar de realização deste ato. À velha apropriação de horas não pagas, típicas do que Marx denominou de mais-valia absoluta, também presente no modo capitalista, acrescenta-se agora uma outra forma de extração de mais-valia, que consiste na ampliação da relação entre horas de trabalho excedente e necessárias, sem que se altere a jornada de trabalho. Essa nova forma de extração de mais-valia – a trajetória tecnológica básica que mencionamos antes - pressupõe a apropriação de inovações, frutos do trabalho pretérito, incorporadas em máquinas e equipamentos mais eficientes e modernos, em insumos mais adequados

⁴ Ver também Harvey (1999a).

e na melhora da organização social do trabalho, que elevam decididamente a produtividade, reduzindo o valor das mercadorias que contribuem para a reprodução desta força de trabalho e ampliando os excedentes acumulados pelos capitalistas. A essa última forma de extração, característica do capitalismo, Marx denominou de mais-valia relativa, que reflete o pendor do sistema para a permanente transformação em busca de patamares mais elevados de produtividade.

O sistema erguido em torno à mais-valia absoluta e à subordinação formal do trabalho ao capital, ao alcançar certo nível, se transforma em sistema capitalista pleno quando engendra as condições para uma acumulação fundada na mais-valia relativa e na subordinação real do trabalho ao capital. A tecnologia representa, assim, peça essencial à reprodução capitalista avançada, posto que é a ampliação da base de extração de mais-valia relativa que constitui o esteio principal de avanço do modo de produção. A estruturação lógico-histórica deste reside na forma de organização do processo de trabalho da grande indústria, sinalizando já certo estágio de evolução da acumulação e da centralização dos capitais.

A tecnologia possibilita um efetivo comando⁵ do capital sobre o processo de trabalho, ao associar-se e, de certa forma, viabilizar um conjunto de transformações nas relações sociais de produção. Ao contrário da cooperação e da manufatura, nas quais o trabalhador ainda determina em larga medida o ritmo e a intensidade do processo de trabalho, na grande indústria a adoção da máquina - artefato que articula uma força-motriz, um sistema de transmissão e um conjunto de máquinas-ferramenta e que reproduz, em escala e intensidade ampliadas, a ação humana - e dos sistemas combinados de máquinas permitem ao capitalista assumir o controle desse processo.

Assim, a evolução lógica do sistema capitalista tem na cooperação, na divisão do trabalho e também na concentração de meios de produção e de força de trabalho assalariada no espaço fabril algumas de suas forças essenciais (Galvão 1988). Os capitalistas tendem naturalmente a ampliar a base da acumulação e a massa de mais-valia com que operam e, ao fazê-lo, alimentam-se também da introdução freqüente de novas tecnologias. Mas essa compulsão ao agigantamento não resulta apenas na necessidade de ampliação da base de exploração dos trabalhadores. Ela também impõe tensa competição entre os capitalistas, provocando a tendência dos capitais individuais de se fundirem pela via da concorrência intercapitalista, correspondendo ao que Marx (1980) denominou

⁵ Ainda que não integral ou completo, como atestam as tensões nas relações capital-trabalho e os avanços históricos na organização dos trabalhadores.

precisamente de processo de centralização do capital. A centralização, potencializada pelo sistema de crédito, é também muitas vezes estimulada por uma corrida por tecnologias mais modernas, que alteram o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de determinada mercadoria, favorecendo assim a posição de inovadores bem sucedidos.

O sistema capitalista é tanto revolucionário quanto instável e sujeito a alterações freqüentes, que determinam a deterioração das condições de sua reprodução. Incessantemente, capitalistas enfrentam capitalistas na luta concorrencial e trabalhadores opõem-se a eles em busca de melhores salários. Essas tensões inerentes ao sistema aplicam-lhe uma dinâmica de marchas e contramarchas, conforme a resultante deste jogo de forças. Tende a prevalecer, no geral, uma tendência à autonomização da esfera da produção, que constitui a raiz primária das crises constantemente engendradas.

Uma das expressões que traduzem essas tensões inerentes ao sistema é a que opõe o trabalho “vivo” ao trabalho “morto”.⁶ Ora, até para diminuir essa pressão, o sistema é impelido a ampliar sobremaneira a relação entre o segundo e o primeiro, reduzindo a massa de trabalhadores da qual extrai a mais-valia. Ao fazê-lo, tem como limite o próprio trabalho vivo, a única fonte real de valor. Em consequência, o sistema apresenta uma natureza eminentemente contraditória, pois se necessita do trabalho para sua reprodução, concorre permanentemente para reduzir o contingente de trabalhadores que mobiliza.

A tensão entre as unidades de capital chama atenção, de outro lado, para o ambiente concorrencial.⁷ Induzida pela elegância e simplicidade analítica do modelo de concorrência perfeita,

⁶ Segundo Marx (1980, p.707), “A importância sempre crescente do trabalho passado que coopera no processo de trabalho vivo sob a forma de meios de produção, é atribuída à figura do capital, essa forma estranha ao trabalhador e que não é mais do que o trabalho deste, anteriormente realizado e não pago.”

⁷ Na teoria econômica convencional, dita neoclássica, o elemento central da concepção de concorrência é o número de empresas, um maior número delas nos levando a raciocinar com um quadro de maior “concorrência”. A concorrência perfeita, num extremo do espectro, contempla “infinitos” concorrentes, correspondendo à situação em que os lucros de mercado são “normais”. Não caberia a acumulação de fundos pelas empresas para a reinversão na melhoria das atividades produtivas e a entrada de concorrentes seria “livre”, sendo impossível a qualquer empresa impedir o acesso de novos competidores. Nessas condições, a tecnologia seria única e conhecida, além de acessível a todos e os concorrentes possuiriam, portanto, estruturas empresariais de tamanho assemelhado, sendo o preço de venda um dado do mercado. Em contraposição, quanto menor o número de concorrentes, mais “imperfeitos” seriam os mercados. E, nesse caso, as empresas estariam dotadas de maior poder de interferência - poder de monopólio -, sendo a quantidade produzida e vendida inferior à ideal no equilíbrio final, o que significaria prejuízo social e uso ineficiente dos recursos. Só mais tarde, com o desenvolvimento de modelos voltados para os mercados “imperfeitos”, é que aspectos não estruturais passaram a ganhar explicação, como por exemplo, nas teorias da organização industrial, que buscavam superar - ainda que sem ferir de morte - as interpretações microeconômicas neoclássicas.

a teoria neoclássica avançou na conformação de um mundo irreal. Mesmo admitindo seus avanços em lidar, recentemente, com as imperfeições dos mercados, ainda relutou em atribuir importância ao progresso técnico ou mesmo a quaisquer movimentos de mudança mais drástica nos parâmetros do mercado: por exemplo, nos gostos e preferências dos consumidores.⁸ Segundo Schumpeter (1952, p.149), a visão estática é incompatível com uma análise que considere, objetiva e organicamente, uma variável como a inovação:

“A introdução de novos métodos de produção e de novas mercadorias é dificilmente concebível se existe desde o princípio uma concorrência perfeita e perfeitamente rápida. E isso significa que quase tudo o que chamamos de progresso técnico é incompatível com ela.”

A concepção schumpeteriana de concorrência subverte completamente a visão neoclássica. Mais ainda, denuncia-lhe a falta de realidade. Os mercados do mundo real não se comportam daquela maneira. Não estão em equilíbrio, nem tampouco têm no preço o parâmetro essencial da concorrência. Neles, fatores que indubitavelmente contribuem para projetar uma posição superior de um ou mais concorrentes estão na raiz dos processos efetivos de competição entre as empresas. Os desequilíbrios engendrados por esses fatores são o motor fundamental da concorrência e o estado usual das indústrias e mercados. Processos de diferenciação de produtos, reais ou fabricados, de surgimento de novos mercados, da introdução de melhorias na organização, de criação de novas “necessidades” explicam mais das posições excepcionais de determinadas empresas nos mercados nacionais e internacionais. Eles estão na base de uma configuração predominantemente oligopólica da ampla maioria dos mercados reais, onde empresas ou grupos de empresas líderes apresentam trajetórias destacadas e bem sucedidas.

Para Schumpeter - tanto quanto, dentro de certos limites, para Marx⁹ - o elemento motor da concorrência capitalista ou o “fenômeno fundamental” da vida deste tipo de sociedade é a inovação, compreendida a partir das múltiplas formas que assume. Perceba-se que o desenvolvimento nada

⁸ Não que tais elementos não pudessem ser, ‘*ad hoc*’, incorporados aos modelos. Ao contrário, proposições recentes permitiram avanços expressivos nessa direção. Mas a teoria, em seu coração, ainda se manteve afastada da idéia de conceder um papel orgânico e vital a essas variáveis intrinsecamente dinâmicas, sobretudo quando organizava seus argumentos a partir da concepção imaginária e excepcional da concorrência perfeita.

⁹ Marx (1980, p.557 e 558) afirma no “O Capital”: “A tecnologia descobriu as poucas formas fundamentais do movimento, em que se resolve necessariamente toda a ação produtiva do corpo humano, apesar da variedade dos instrumentos empregados, do mesmo modo que a mecânica nos faz ver, através da grande complicação da maquinaria, a contínua repetição das potências mecânicas simples. A indústria moderna nunca considera nem trata como definitiva a forma existente de um processo de produção. Sua base técnica é revolucionária, enquanto todos os modos anteriores de produção eram essencialmente conservadores. (...) Por meio da maquinaria, dos processos químicos e de outros modos, a indústria moderna transforma continuamente, com a base técnica da produção, as

mais é, para ele, que a consequência dos processos inovativos engendrados incessantemente. Os lucros emanam não de uma remuneração normal do capital enquanto fator de produção - capital não seria um fator de produção, mas um “fundo de poder de compra” (Possas 1987, p.177) - mas do esforço dos empresários, que não se confundem com os capitalistas. Representam o simples resultado econômico dos impactos gerados pelas mutações vantajosas introduzidas, pelo sucesso na transgressão da atividade econômica rotineira (Schumpeter, 1982); um diálogo de ruptura com a cartilha usual da concorrência perfeita.

A concorrência capitalista seria, assim, o ambiente dinâmico no qual se contrapõem as empresas e em que essas vêem sacramentados não apenas seus lucros ou prejuízos usuais mas sua própria sobrevivência. Mas cabe sempre pensar que a resultante das ações empresariais é mais drástica que um mero ajuste marginal às condições econômicas transformadas. As estratégias e condutas empresariais - dentre essas a introdução de inovações - são chanceladas ou não nos mercados, gerando os impulsos vitais do desenvolvimento, onde algumas empresas são destruídas ou prejudicadas e outras conquistam maior espaço.

Além disso, a concorrência não espelha simples reação ‘*ex post*’ às transformações, pois as empresas atuam antevendo possíveis mutações das condições de mercado. Até mesmo planejam suas atitudes futuras e tomam precauções ante determinadas trajetórias de evolução das indústrias. Para além da determinação dos preços, importa considerar um amplo espectro de características dos processos produtivos e produtos, que implicam em eficiência, custo ou qualidade, todos objetos de incessante intervenção empresarial. Para cada mercado, portanto, prevalecem concepções distintas de inovação, sendo lícito pensar num amplo espectro de possibilidades de subversão dos atos rotineiros e em rotas diversas daquela de uma trajetória uniforme geral do capital. Esse aspecto contextual do processo de inovação parece extremamente importante.

Algumas associações conceituais tendem, no mais das vezes, a gerar confusão. Em algumas situações utiliza-se o conceito de tecnologia como sinônimo de inovação. No entanto, existem diferenças sutis entre eles. Uma tecnologia, pode ser desenvolvida sem que de fato chegue a representar uma inovação, ou seja, sem que seja adotada no mercado. A inovação compreende também o processo de introdução de uma nova tecnologia no mercado, só tendo sentido neste contexto. Traz embutida a idéia de movimento, ainda que às vezes aprisionada pelo resultado final

de determinados processos. A tecnologia¹⁰, por outro lado, tende a ser encarada mais como objeto, como resultado, ainda que o conceito possa, naturalmente, ser transposto para um plano processual, como na abordagem do desenvolvimento tecnológico.¹¹

Nada disso escapa às digressões conceituais que presidem o debate acadêmico da área¹² e, deve-se admitir, não cabe aqui reproduzir a vasta bibliografia disponível e os múltiplos aspectos e ângulos de visão da questão. Como veremos à frente, grande parte da evolução conceitual da discussão sobre a inovação tem desembocado na aceitação de novos conceitos, mais abrangentes ainda e ajustados a determinados ângulos de análise, como os de conhecimento (*knowledge*) ou de aprendizado (*learning*). Mas pelo menos um ponto merece receber nossa atenção frente aos desafios da tese: trata-se da perspectiva de abordagem destes processos.

Quando o processo de inovação é apropriado pelo âmbito microeconômico, percebe-se que o alcance e natureza das mudanças engendradas envolvem dimensões que vão além da tecnologia propriamente dita. Ao nível de cada unidade do capital, os processos deslanchados tendo em vista a manutenção de trajetórias de valorização dos capitais possuem uma mais ampla gama de possibilidades, cobrindo mecanismos que transcendem a tecnologia em si e se reportam ao alcance de outros tipos de vantagens competitivas, como o acesso mais fácil e menos oneroso à mão-de-obra qualificada, a utilização de uma variada coleção de externalidades, e assim por diante, todos lugar-específicos. Esses mecanismos possuem efeitos menores ou quase nulos quando se considera, de outra maneira, os agregados sócio-econômicos fundamentais, mesmo quando importantes para capitais individuais. Na verdade, os efeitos tendem a anular-se em termos de sua expressão para o capital em geral, posto que a vantagem de uns é a expressão, muitas vezes, da desvantagem de outros e assim por diante.

Pensado o problema na ótica do plano macroeconômico, os aspectos propriamente tecnológicos da inovação tendem a ficar realçados. Não por outro motivo, adota-se com frequência o conceito abrangente de mudança técnica ou tecnológica para esse âmbito da discussão. Tal como no caso do conceito de inovação, o de mudança técnica define-se, desde o princípio, como categoria

¹⁰ Não se furta aqui a incluir como tecnologia o acervo de formas organizacionais ajustadas aos sistemas técnicos.

¹¹ Nesse último caso incluem-se, por exemplo, situações que extrapolam o âmbito sócio-econômico, ao considerar fracassos ou resultados sem acolhida no mercado que têm significado para o alcance de patamares tecnológicos futuros.

¹² Cf., dentre outros, Schumpeter 1952 e 1982, Marx 1980, Nelson 1990, Freeman e Soete 1997 e Harvey 1999a.

estritamente atrelada à ordem social de fenômenos e vinculada à dinâmica de desenvolvimento econômico. Ela tende a sinalizar a maneira mais efetiva e perene de alteração das condições de produção, quando comparada com as mudanças suscitadas, por exemplo, pela busca de um novo mercado ou a descoberta de uma nova fonte de matéria-prima, que têm menor importância para o capital em geral. Dada a natureza da contradição básica entre trabalho e capital, e o papel da tecnologia como ferramenta apropriada pelo capital, parece razoável considerar que seu impacto para a recuperação da acumulação é mais direto, incidindo sobre o coração do sistema.¹³ E isso, mesmo considerando o poder que os trabalhadores ainda detêm para, em certa medida, aceitar ou rechaçar essa mudança, lutando contra sua introdução desde o chão-de-fábrica.

O processo de mudança técnica, espelhando certa evolução dos sistemas técnicos e das tecnologias, ganha assim um lugar especial na hierarquia das ferramentas de valorização dos capitais, especialmente quando também situado numa perspectiva temporal de mais longo prazo. A radicalidade das chamadas revoluções tecnológicas periódicas nos induz a raciocinar que, de tempos em tempos, a interação dialética crise – recuperação encontra superação apenas pela via de mudanças técnicas profundas que permeiam toda a estrutura produtiva em processo de crise, não sendo adequado imaginar a substituição desses processos por outras vias quaisquer de transformação. A contradição fundamental entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais de produção parece fadada a exigir estes frequentes rearranjos, corroborando sua importância para a reprodução de mais longo prazo do sistema.

A propensão a inovar é sempre regulada pelas questões de custos e de capacidade de realização da produção. Inovação exige recursos e envolve riscos. Além disso, deve afinar-se com as condições mais amplas da acumulação. Por isso, a mudança técnica sofre pressão permanente dos sistemas monetário-financeiros, que podem promover ou retardar o deslanche de tais processos. Os investimentos em tecnologia apresentam, para além dos determinantes particulares que dizem respeito à natureza *path-dependent* do processo de mudança técnica – a trajetória de evolução das soluções técnico-científicas adotadas (Freeman e Soete 1997; Edquist 1997) –, determinantes semelhantes aos que incidem sobre o investimento em geral, incluindo-se os que incidem sobre os circuitos secundário e ao fictício do capital.

¹³ Segundo Harvey (1999a, p.135), “Tudo isso coloca a questão do *mix* tecnológico no centro das contradições do capitalismo. (...) O problema para o capital em geral é de alguma forma estabilizar a composição do valor em face de uma tendência perpétua ao incremento da composição orgânica mediante a mudança tecnológica dentro da empresa.”

O investimento em tecnologia, transposto para o plano real do processo capitalista, é igualmente normalizado pelas expectativas que regem todos os tipos de aplicações capitalistas. Suas especificidades se diluem na uniformidade dos procedimentos que regem a valorização dos capitais. Aplicações de todas as naturezas e circuitos devem ser harmonizadas e ordenadas pela mesma taxa de juros que define as condições primárias de remuneração aceitável dos capitais. A crua relação custo-benefício e o conseqüente retorno esperado definem o mecanismo pelo qual o sistema de crédito pode operar “racionalmente” na escolha dos projetos a contemplar.

As inovações tecnológicas mais ousadas estão assim competindo com outras formas de valorização dos capitais em cada momento específico. Se as condições são tais que a regeneração do sistema se coloca efetivamente em questão, elas devem ter trânsito mais fácil nos balcões de financiamento. Se, ao contrário, colocam em riscos capitais recém adentrados na circulação, ainda não de todo “consumidos” na produção, tendem a ser retardadas para momento mais propício. Em todo caso, nos momentos favoráveis ainda precisam demonstrar a capacidade de transformação e conquistar a simpatia dos detentores de fundos para inversão.

Mas, cabe sempre lembrar, inovações menores terão curso por todo o ciclo, como que ensaiando, em escala piloto, as grandes transformações periódicas da base técnica do sistema. Após uma grande onda de inovações, permanecem necessárias adaptações em larga escala das estruturas produtivas existentes - envolvendo a assimilação de novas tecnologias de processo e produto, a mudança de comportamento e funções de trabalhadores e capitalistas, o retreinamento da mão-de-obra, o redesenho organizacional, a criação de novas instituições de suporte, além de outras mudanças correlatas -, num árduo processo de aproximação ao estado-das-artes vigentes e aos novos parâmetros de produção e circulação dos capitais.¹⁴

1.3. Papel do espaço e dos lugares na acumulação e reprodução capitalistas

Em geral, teorias sociais com ambições universalistas - como no caso das teorias e/ou utopias marxistas ou mesmo liberais - terminam por desprezar um significado mais orgânico ao espaço. Essa desconsideração não causaria prejuízo à compreensão dos fenômenos decisivos para a dinâmica de

¹⁴ O conceito de inovação, instado a dar conta tanto da introdução de pequenas melhorias em uma firma individual como de mudanças tecnológicas radicais que permeiam toda a sociedade, envolve uma ambigüidade congênita, que reclama qualificações que situem o contexto em que está sendo utilizado (Galvão 1998)

evolução da sociedades.¹⁵ O entendimento das leis gerais de reprodução da sociedade seria perfeitamente viável às expensas de uma compreensão das determinações espaciais, encaradas como complementares ou acessórias. Assim, se poderia estabelecer uma espécie de regra de bolso: quanto mais genérica e abstrata a discussão, menos importante seriam as determinações espaciais; quanto mais concreta e específica a discussão, mais relevantes as contextualizações e apropriações da dimensão espacial ou territorial. Conquanto atraente do ponto de vista teórico, a regra sugere que estaríamos sempre um passo atrás para descortinar a natureza real dos fenômenos que interessam para a compreensão das formações sociais concretas, deixando de avançar o entendimento sobre aspectos que poderiam fazer a diferença, por exemplo, entre o sucesso e o fracasso na condução de políticas. Mas o espaço – e o território ou a região - possui um significado maior.

De fato, há uma longa e interminável discussão sobre o espaço e o papel que cumpre na reprodução do sistema sócio-econômico. Não existe uma única concepção de espaço. As contribuições compreendem uma coleção variada de concepções, cujas raízes remontam a filósofos e cientistas de grande influência e expressão, como Aristóteles, Descartes ou Newton. A maioria dos analistas parte da consideração de que o espaço é uma característica inerente aos corpos físicos, sua existência ficando condicionada à existência daqueles. No entanto, a maneira de integrar o espaço ao corpo das teorias sociais - que nos interessa aqui - não é uniforme nos diversos autores.

Não cabe retomar aqui esse debate, mas o cotejamento de duas abordagens de inspiração marxista do espaço, tidas como antagônicas, pode nos ajudar a aclarar algumas questões. A primeira contempla a perspectiva adotada por Coraggio (1980)¹⁶, que define o espaço como um envoltório ou receptáculo de elementos e relações sociais - mesmo que receba influência destes - e, assim, como externo e, até certo ponto, acessório com relação aos fenômenos sociais que se deseja tratar. Para ele, o espaço é uma condição de existência dos objetos físicos e de suas relações, e não uma propriedade deles. Estes apresentam, sim, espacialidades, que respondem pelos prováveis movimentos que descrevem e posições que ocupam no espaço.¹⁷ Fenômenos da ordem social

¹⁵ Esse constitui um ponto delicado para economistas regionais e cientistas afins. Segundo Harvey (1999b, p.190), “As teorias sociais (e penso aqui nas tradições de Marx, Weber, Adam Smith e Marshall) privilegiam tipicamente em suas formulações o tempo. Elas em geral supõem ou a existência de alguma ordem espacial preexistente na qual operam processos temporais, ou que barreiras espaciais foram reduzidas a tal ponto que tornaram o espaço um aspecto contingente, em vez de fundamental, da ação humana.”

¹⁶ Para uma discussão sobre as concepções de Coraggio ver Galvão (1988).

¹⁷ Para Coraggio (1980, p.10), “Enquanto o espaço não é uma ‘propriedade’ dos corpos, a espacialidade (física) é.”

possuem uma espacialidade própria indireta, que resulta do substrato físico e biológico de agentes e elementos que empreendem aqueles movimentos. São leis sociais, historicamente fundadas, que explicam tais movimentos. No entanto, estes encontram mediação nos seus determinantes físicos e biológicos, uma vez que o espaço é parte integrante ou categoria de outra ordem de ser, a física.¹⁸

Essa primeira vertente pretende analisar os elementos históricos concretos - “determinismos” para Coraggio - para desnudar o substrato lógico-teórico dos processos relevantes para a análise espacial. Busca, assim, leis abstratas, capazes de responder a critérios de recorrência e legalidade, que importam na identificação de “formas espaciais” e, portanto, teorias espaciais. Através dessa concepção abrangente de espaço, Coraggio afirma evitar propor uma teoria contestatória do espaço, à margem do acervo de contribuições já existentes no corpo das ciências sociais, procurando assim compor-se com outras contribuições teóricas existentes, como as que remontam à teoria espacial clássica de Von Thunen, Christaller e Lösch.

Na outra vertente, cuja tradição recente remonta a Lefebvre (1982) e Harvey (1999a e 1999b), o espaço - no sentido que interessa discutir na análise social - é considerado elemento integrante, que é produzido e reproduzido na ordem social. O espaço “construído” é, em si mesmo, uma categoria dessa ordem. Também nesse caso recorre-se à história para retirar o substrato necessário para a análise, mas nele procura-se afastar de concepções que defendem uma apreensão abstrata e geral dos fenômenos espaciais. Não se almeja especificar leis, mas proceder à análise contextual de relações sociais, atendo-se às organizações espaciais, ou seja, às configurações espaciais para as quais se identificam processos sociais recorrentes que são capazes de explicá-las. Com esse intuito, abandonam-se as pretensões de construção de um arcabouço teórico universal, aplicável a todos os campos do conhecimento. Para Harvey (1999a, p.375), a análise do espaço deve ater-se às suas conexões com o peculiar modo de produção capitalista:

“Temos que considerar como os atributos espaciais materiais dos valores de uso - localização em particular - são convertidos em espaços sociais mediante a produção de mercadorias. Desde que a produção envolve relações entre valor de uso, valor de troca e valor, segue-se que nossa compreensão das configurações espaciais nos seus aspectos sociais

¹⁸ Segundo Coraggio (1980, p.29), “O caráter histórico do que é social é igualmente dado por causa da articulação entre determinismos que são peculiarmente sociais e aqueles naturais (...) Assim, enquanto podemos postular que, para sociedades contemporâneas desenvolvidas, o fenômeno social - o resultado de séries complexas de determinações naturais e puramente sociais -, implica uma ‘supraconstrução’ (*over construction*) do natural por determinismo social, isto seria difícil de justificar para as formas primitivas de organização coletiva de reprodução humana, onde a natureza não é praticamente transformada, mas constitui uma mera coleção de meios de vida”.

precisam dessa forma serem construídas sobre uma compreensão de como o valor de uso, valor de troca e valor se integram uns com os outros na produção e uso de configurações espaciais.”

A abordagem de Harvey desvencilha-se de pronto das questões envolvidas numa visão geral do espaço para adotar outra visão, que define seu objeto, desde o início, como um atributo social: a localização das atividades humanas, que é “socialmente produzida”.¹⁹ A distinção entre espaço e localidade ou lugar ocupa posição de destaque na sua tradição teórica. Enquanto o espaço se define no âmbito e a partir das determinações mais gerais da reprodução capitalista como uma dimensão associada desta, o lugar compreende aquele substrato geográfico-social que se refere ao território em si e a seus elementos sociais. Compartilha-se a visão de seu grupo de que o pós-modernismo refletiu um momento especial, em que essa “(...) reconstrução e reterritorialização do espaço na saída da crise de meados dos anos 70, após um longo período de desconstrução e desterritorialização, reforça posteriormente a fragmentação espacial e as divisões na aldeia global pelas quais o processo de acumulação do capital na virada do século se processa” (Swyngedouw 1989, p.31). Assim, nos novos tempos, quer gostemos ou não – e as implicações disso são muitas, especialmente para a questão das políticas –, “a localidade estaria se tornando crescentemente o lugar de regulação e organização institucional” de uma organização espacial “global-local”(Swyngedouw 1989, p.40).

Harvey (1999a, p.375) defende que a interligação apropriada pela troca chancela a unidade dos processos de trabalho socialmente úteis – trabalho abstrato – e, assim, determina as perspectivas concretas de “integração espacial”, ou seja, de ligação entre processos de produção de mercadorias entre diferentes lugares. Contribui para isso, também, a existência do dinheiro na forma de um equivalente universal que decodifica uma escala de valores comum, necessário para o fluir das transações operadas pelo capital.

Na prática, a integração pressupõe ainda a mobilidade do capital e do trabalho que a almejada universalidade da forma valor requer. O espaço delimita-se assim como obstáculo a ser transposto, como constrangedor da expansão do capital, que acende as tensões entre particularidade e universalidade ou entre localidade e globalidade subjacentes ao pleno desenvolvimento das relações capitalistas. Daí a importância dos transportes e comunicações, a assegurar as condições para que as mercadorias – insumos e produtos finais –, a força de trabalho e o dinheiro se movam

¹⁹ De maneira assemelhada, porém a partir de outro contexto teórico, a moderna geografia econômica, de Paul Krugman e seguidores, define seu objeto como “a localização da produção no espaço” (Krugman, 1997, p.1).

em busca da efetivação dos processos de circulação do capital. A realização da acumulação capitalista envolve articular vendedores e compradores, produtores e consumidores, capitalistas e trabalhadores, aplicadores e agentes financeiros ou bancários, locadores e locatários e assim por diante, que ocupam lugares diferentes e às vezes distantes do planeta. Transpor a barreira física do espaço constitui, dessa forma, um permanente desafio do processo de valorização capitalista. Como outros serviços requeridos pela relação capitalista, a “mudança de lugar” envolve custos e considerações de qualidade e segurança no seu provimento.

Pensamos, entretanto, que a diferença essencial entre ambas as abordagens é mais de perspectiva que de substância. O ponto nevrálgico da distinção mais os aproxima que afasta. O que Harvey (1999a, p.374) delimitou como problemas desse debate, de um lado “sucumbir àquele ‘fetichismo espacial’ que equaliza todos os fenômenos *sub specie spatii*” ou, de outro, “ver a organização espacial como mero reflexo do processo de acumulação e reprodução de classes”, também assustava Coraggio (1980, p.18), haja vista seu desejo de evitar a “reificação do espaço” e as “concepções (...) que o apresentam como um continente homogêneo nas quais os elementos estão ocupando (ou deixando vazio) o espaço”, ou ainda, de rechaçar a “simplificação da complexa teia de determinismos que interferem nos fenômenos”.

As análises parecem convergir em vários aspectos cruciais, seja no recurso à história, seja no ponto de partida atrelado ao materialismo, seja na compreensão de que o importante, tanto para uma como outra vertente, é possuir uma ferramenta que dê conta de explicar a dinâmica espacial das sociedades capitalistas. O que mais as distingue, a abrangência ou não do conceito de espaço, não provoca ruptura de fundo na escolha do social como eixo da análise.²⁰

A análise espacial ganha maior nitidez e foco em Harvey e este, certamente, não chega a incorrer no equívoco de personificar o espaço. A localização para Harvey ou a “mudança de local” da mercadoria, da força de trabalho ou do dinheiro, representa item de custo e insumo necessário expresso através das operações de transporte ou comunicações em si integrantes da produção. As perspectivas de localização delimitam as possibilidades de “aniquilação do espaço pelo tempo” em

²⁰ Não se advoga aqui que as análises de Coraggio e Harvey sejam idênticas e possuam mesma base conceitual. Harvey parte de reflexões específicas. Por exemplo, para ele (1999b, p.189) o “(...) tempo e o espaço não tinham existência antes da matéria; em consequência, as qualidades objetivas do tempo-espaço físico não podem ser compreendidas sem que se levem em conta as qualidades dos processos materiais. Entretanto, não é de modo algum necessário subordinar todas as concepções objetivas do tempo e do espaço a essa concepção física particular, visto que também ela é uma construção baseada numa versão específica da constituição da matéria e da origem do universo.”

cada contexto, que são forças propulsoras das configurações espaciais. De forma algo análoga, Coraggio (1980) define a “espacialidade” dos fenômenos sociais como os prováveis âmbitos de realização da relação social respectiva, que delimitam o alcance das configurações espaciais ou territoriais em questão. A manifestação adjetiva do espaço com relação aos fenômenos sociais, ou seja, a “localização” ou a “espacialidade”, aproxima a abordagem de ambos, deixando em segundo plano a divergência conceitual acerca do espaço.

Acreditamos válida, em seus próprios termos, a opção de Coraggio por um conceito de espaço que assume a feição necessária para impedir que se possa emprestar a ele personalidade indevida como categoria da ordem social. O predomínio crescente dos determinismos sociais e econômicos no capitalismo não afasta a idéia de que o espaço é integrante da ordem física, mesmo quando analisado a partir dos fenômenos sociais. A opção de Harvey, desde o início, é por um espaço apropriado e focado a partir da ordem social, enquanto manifestação de ações dessa ordem, onde os elementos físicos encontram-se destituídos de significado maior. Todo um conjunto de questões sobre a problemática do espaço, no sentido amplo adotado por Coraggio, fica abandonado na análise de Harvey.

A idéia de “espaço construído” de Harvey resguarda aspectos cruciais para a compreensão das configurações e organizações espaciais, a relembrar o necessário enraizamento espacial-temporal de parcela do movimento geral do capital, incrustado em formas de capital fixo e infra-estruturas cujo ciclo de rotação e tempo de circulação se estendem por prazos mais longos. A forma geral abstrata da relação social capitalista envolve, para além desta equação reprodutiva ideal, variadas manifestações espaço-temporais de processos de acumulação e de formas consorciadas de circulação de rendas – aluguéis, juros e impostos - que, como já mencionado, ajudam a regular o sistema, atenuando-lhe tensões congênicas. Além disso, cabe considerar que a forma do capital a juros desdobra-se sobre estas outras esferas, reafirmando a relativa ascendência do dinheiro e do crédito na equação capitalista. Ao replicar sua lógica sobre o mercado de terras, de títulos da dívida pública e outros campos, financeiriza a circulação destas rendas, que podem assim assumir a forma de capital fictício. Ao fazê-lo, impulsionam ainda mais o desenvolvimento da relação capitalista, melhor aparelhando o sistema para harmonizar os sempre presentes desníveis.

Mas é na compreensão do papel que o espaço exerce na dinâmica capitalista, sobretudo no movimento de valorização-desvalorização que, cremos, a opção de Harvey por uma concepção

restrita mostrou-se vantajosa e sua análise logrou dar um passo à frente.²¹ Esse passo consistiu, basicamente, na explicitação dos mecanismos pelos quais o capital amplia seu comando e tira proveito do espaço ou, especificamente, das diferenças intrínsecas que a localização induz e reproduz. Um raciocínio desenvolvido para explicar as determinações espaciais peculiares da crise de fins do século XX.

Na dinâmica capitalista de desenvolvimento sobressai-se o fato de que os capitais são instados a competirem o tempo todo entre si e consigo mesmo, na tensa relação entre capitalistas e trabalhadores, para dar curso ao processo de valorização. Um processo tendencial, porque a perspectiva oposta de desvalorização social – até pela via da inovação tecnológica²² - dos capitais é também uma constante, importando na possível não sobrevivência da fração específica em questão. A dialética valorização-desvalorização da acumulação vai engendrando, assim, uma angustiante e indefinida trajetória de evolução para cada fração individual do capital.

A fértil análise de Harvey (1999a e 1999b) sobre os temas contemporâneos da dinâmica capitalista – em particular a crise do final do século XX - o levou a desnudar o mecanismo pelo qual os capitais promovem ações no plano espacial que podem contrariar trajetórias de desvalorização a que são submetidos: o “reparo espacial” (*spatial fix*), como denominado por ele. A perspectiva de desvalorização acelerada dos capitais seria obstada pela busca de condições excepcionais de valorização em áreas inexploradas do sistema, tendo sido esse, em essência, o processo que impeliu os capitais cêtricos a buscarem perspectivas renovadas na periferia como resposta aos controles e impedimentos vigentes na ordem capitalista do denominado fordismo. O mecanismo teria sido utilizado amplamente pelas grandes corporações transnacionais desde os fins dos anos 50. Primeiro, de forma limitada; depois, a partir das inovações financeiras dos anos 70 e 80, com maior desenvoltura, posto que baseado num espaço monetário-financeiro integrado e coordenado pelos países centrais. Um espaço que abarca um jogo nervoso, ao feitio dos capitais que nele circulam.

²¹ Cabe assinalar que a análise de Coraggio (1980) não se propunha a teorizar a crise capitalista daquele período. Para uma síntese da literatura mais recente sobre a questão do espaço na perspectiva de Harvey e seguidores e seus desdobramentos sobre a política urbana, ver Fernandes (2001).

²² Marx (1980, p. 703) assinala: “Do mesmo modo que a exploração incrementada das riquezas naturais por meio apenas de maior tensão da força de trabalho, constituem a ciência e a técnica uma potência para expandir o capital independentemente da magnitude dada do capital em funcionamento. Ambas atuam ao mesmo tempo sobre a parte do capital original que esteja sendo renovada. O capital incorpora gratuitamente em sua nova forma o progresso social que se realizou sem qualquer interferência de sua forma antiga. Sem dúvida esse desenvolvimento da força produtiva é simultaneamente acompanhado de depreciação parcial dos capitais em funcionamento.”

Segundo Chesnais (1996, p.15), “Sob a influência da esfera financeira e da preferência pela liquidez, o horizonte temporal de valorização do capital industrial tende a reduzir-se cada vez mais e a alinhar-se, mundialmente, ao que diversos autores norte-americanos caracterizaram como ‘*short-termism*’.” Nesta mesma direção, parece interessante a esse respeito o conceito de corporação oca (*hollow corporation*) proposto por Swyngedouw (1992), estruturado para descrever os processos de desenraizamento de empresas produtivas globalizadas que perseguem avidamente uma vivência semelhante à dos capitais financeiros.

Fato é que na crise que se processa desde os anos 60 do século passado, a perspectiva de superação dos controles nacionais foi animando capitais estruturados à escala mundial a tirarem proveito da possibilidade de se deslocar espacialmente com agilidade. É claro que esse processo ocorreu de maneira paulatina, instado por movimentos que foram, passo a passo, destravando portas nos sistemas financeiros nacionais e constituindo um ambiente monetário-financeiro mais homogêneo e permissivo aos movimentos de capitais. Como iremos discutir no capítulo seguinte, a instabilidade cambial que se acentua já nos anos 70 talvez constitua o elemento primário essencial desse movimento mais abrangente de liberalização financeira. Também a microeletrônica e a informática foram peças absolutamente necessárias à constituição desse ambiente monetário-financeiro renovado, permitindo que o deslocamento em tempo real de informações constituísse uma retaguarda propícia à expansão do processo.

O espaço começou, assim, a ser - novamente, segundo alguns (Eichengreen 2000)- vencido e domesticado pelo capital. É como se o uso do espaço representasse uma opção efetiva e mais atraente de valorização dos capitais apenas quando condições mínimas relativamente uniformes de valorização fossem asseguradas numa escala quase planetária. Para que isso ocorresse, o capital precisava desmontar controles e impor autonomia com relação a regulações que, por exemplo no período posterior à Segunda Grande Guerra Mundial, foram exercidas pelos Estados Nacionais. E não tardou muito para que esse movimento, cujo epicentro inicial residiu no setor financeiro, extravasasse para a esfera produtiva.²³ Mudanças sensíveis - que analisaremos à frente - como acumulação flexível, produtos descartáveis, comando centralizado sobre unidades espalhadas por vastas extensões territoriais etc. - corroboram a constatação. Na feliz expressão de Harvey (1989, p.257), promoveu-se uma “compressão do tempo-espaço”, ou seja, a diminuição da fricção espacial

²³ Mantendo-se, porém, o comando da esfera financeira sobre o processo.

pela aceleração e instantaneidade dos processos e relações.

Curiosamente, como assinala Swyngedouw (1992, p.43), a homogeneização do espaço que se vem promovendo ao longo das últimas décadas convive com uma “crescente diferenciação local do espaço”.²⁴ Por isso, todo o movimento de superação da crise pode ser descrito também como um processo de recuperação do controle exercido pelo capital sobre o espaço global e, por extensão, sobre o trabalho concreto mobilizado nos vários compartimentos territoriais do planeta. Um ingrediente necessário daquele movimento foi a instauração de uma competição férrea entre os lugares, que deu campo para as discussões recentes sobre cidades-mundiais, distritos industriais, *clusters* e toda a sorte de experimentos - naturais ou construídos - de base geográfica definida.

Para Swyngedouw (1992), o reparo espacial teorizado por Harvey apresentaria nos anos 90 uma variante acelerada diante da intensificação de seus processos vitais. Fernandes (2001, p.32) fornece um síntese fiel dessa provável mudança de natureza do mecanismo espacial de solução de crises:

“Como a instabilidade do sistema como um todo passou a exigir respostas rápidas e flexíveis, progressos significativos são estimulados nas tecnologias de comunicação e informação, especialmente sintonizados com a necessidade de acelerar a movimentação no espaço de grandes somas de capital.(...) A solução espacial (*spatial fix*) visualizada por Harvey dez anos antes estava reciclada na solução ‘rápida’ (*quick fix*) de Swyngedouw.

“Mas, esta mudança de ênfase da produção de mercadorias para a especulação financeira impulsiona espetaculares crescimentos no comércio de moedas (...), o que, por sua vez, conduziu a grande flutuação das taxas de câmbio e revigorada instabilidade da atividade produtiva. Com o objetivo de passar adiante possíveis desvalorizações, as fronteiras espaciais passaram a mudar mais rapidamente, motivando realocações de plantas industriais e outros ativos, em busca agora não apenas de trabalho barato e locações vantajosas, mas também em busca de zonas monetárias favoráveis.”

Mas o “reparo espacial” não basta como remédio para a crise. Ele também enfrenta rigidezes dadas pela disponibilidade de infra-estruturas e outras facilidades que tornam possível ao capital estruturar-se satisfatoriamente na periferia. Em outras palavras, para reproduzir o tempo de trabalho socialmente necessário e o tempo adequado de rotação, os capitais demandam condições mínimas de

²⁴ Furtado (1996, p.45 e 46), há mais de 25 anos (a primeira edição do livro é de 1974) já qualificava as implicações do mecanismo de homogeneização do espaço capitalista que se engendrava nessa fase: “A evolução do sistema capitalista, no último quarto de século, caracterizou-se por um processo de homogeneização e integração do centro, um distanciamento crescente entre o centro e a periferia e uma ampliação considerável do fosso que, dentro da periferia, separa uma minoria privilegiada e as grandes massas da população. (...) A intensificação do crescimento no centro decorre da ação de vários fatores, sendo um dos mais importantes as economias de escala de produção permitidas pela crescente homogeneização e unificação dos antigos mercados nacionais”.

transporte e comunicações, qualidade compatível da força de trabalho e disponibilidade de externalidades. Igualmente, as vantagens locacionais periféricas têm que ser mantidas e reafirmadas para que certas deficiências estruturais relativas possam ser toleradas na economia global. Como nos recorda Swyngedouw (1989, p.34), “a solução espacial para que se ganhe uma trilha de competitividade está limitada pelos limites físicos do espaço”, pois “(...) no momento em que a economia mundial global está integrada em uma divisão espacial internacional do trabalho e dada a forma institucional de regulação, as possibilidades de um reparo espacial se tornam (temporariamente) exauridas”.

1.4. Inovação e localização como alternativas de valorização e a questão das políticas de desenvolvimento regional

Para frações individuais do capital, o relevante a cada ciclo é a geração de mais-valia, seja absoluta ou relativa, pois tanto uma como outra permitem ao capital dar curso à valorização. A maneira como os capitais individuais procedem nesse movimento não é, de todo, irrelevante. Segundo Harvey (1982, p.390):

“Os capitalistas podem individualmente desejar adquirir mais valia relativa por eles mesmos - lucros excepcionais - adotando tecnologias superiores ou buscando localizações superiores. Existe um *trade off* direto, assim, entre mudanças na tecnologia ou na localização na busca competitiva por lucros excepcionais. Produtores em localizações desvantajosas, por exemplo, poderiam compensar essa desvantagem com a adoção de uma tecnologia superior e vice-versa”.²⁵

Contanto que a vantagem locacional não tenha sido exaurida ou a inovação tecnológica não tenha ainda se difundido, os benefícios auferidos por estas frações do capital tendem a estimular a cópia e a adoção pelos demais capitalistas da mesmas posições locacionais e tecnologias. Inevitavelmente, outras frações do capital terminarão por fazê-lo, reduzindo os ganhos auferidos pelo capitalista inovador na tecnologia ou pelo pioneiro numa dada localização espacial. E assim, para recriar a condição excepcional e voltar a auferir ganhos extraordinários, os capitalistas são instados a repor o processo de busca por novas posições vantajosas, fazendo com que esse movimento, percebido de forma discreta em cada processo particular de acumulação, se transforme em movimento recorrente que molda a trajetória global da sociedade.

²⁵ A idéia de obter “lucros excessivos”, mais geral, se adequa melhor ao *trade off* delimitado. A localização vantajosa não necessariamente induziria aumento de mais-valia relativa em si, ou seja, aumento da relação entre trabalho “morto” e “vivo” naquela fração do capital.

Para Harvey (1982, p.390), como são funcionalmente assemelhados os papéis que executam no processo de valorização dos capitais, a busca por espaços vantajosos ou inovações expressivas possuem algum grau de substitutibilidade e complementaridade para os capitalistas:

“A conclusão geral (...) é que a busca por lucros excepcionais mediante a mudança tecnológica não é independente da busca por lucros excepcionais mediante realocização. Na medida em que as oportunidades para lucros excepcionais a partir da localização são eliminadas (pela mobilidade da produção ou mediante a apropriação de renda), os capitalistas individuais são forçados a buscar lucros excepcionais mediante mudanças tecnológicas (Harvey 1982, p.393).”

Até em reforço às idéias de Harvey, a aceção mais ampla e antiga do conceito de inovação de Schumpeter (1982, publicado pela primeira vez, em língua alemã, em 1911), que também aborda o fenômeno sob uma ótica mais microeconômica, continha entre os fenômenos incluídos no processo de inovação o da criação de novos mercados e o da conquista de novas fontes de matérias-primas, ambos envolvendo, explicitamente, deslocamentos de mercadorias ou realocizações (mudanças de local) de estruturas de produção e vendas. Propõe Schumpeter (1982, p.48 e 49):

“Esse conceito (de inovação - ACFG) engloba os cinco casos seguintes: 1) Introdução de um novo bem - ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estiverem familiarizados - ou de uma nova qualidade de um bem. 2) Introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria de transformação, que de modo algum precisa ser baseada numa descoberta cientificamente nova, e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria. 3) Abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria em questão não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes ou não. 4) Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já existia ou teve que ser criada. 5) Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio”.

Assim, o conceito inicial de inovação já envolve, para Schumpeter, um claro componente espacial, para além do componente tecnológico essencial. Fica evidente que os dois primeiros itens acrescidos do último caracterizariam aquilo que normalmente denominamos a parte eminentemente tecnológica do conceito de inovação, correspondentes às inovações de produto e processo e, ao menos parcialmente, às inovações organizacionais.²⁶

²⁶ O significado das inovações organizacionais, embora reconhecido quando da publicação do livro de Schumpeter, não incorporava ainda várias dimensões que viriam a ficar mais claras no transcurso de novas etapas do desenvolvimento capitalista. Por exemplo, com a instituição das flexíveis estruturas gerenciais associadas ao paradigma da microeletrônica/ informática.

Transposto para um plano macroeconômico, o conceito de inovação tende a realçar os aspectos tecnológicos, como se pode sentir na leitura das passagens atinentes ao tema no livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (Schumpeter 1952). Não que haja uma ruptura entre as duas abordagens, mas elas expressam ângulos de visão distintos, a consagrar certas características do complexo conceito de inovação.

A diferenciação entre essas duas abordagens do conceito de inovação, uma micro e outra macroeconômica, percebida por autores neoschumpeterianos como Freeman ou Dosi²⁷, implica considerar, no primeiro caso, dimensões que extrapolam o ato de inovar por meio apenas de expedientes técnico-científicos. Em outras palavras, o conceito de inovação identifica-se com expedientes de criação de lucros excepcionais, quaisquer que forem os métodos adotados para se avançar no movimento de valorização dos capitais.²⁸ Para Harvey, que examina o fenômeno, a princípio, desde a perspectiva de cada fração do capital, o que há é semelhança entre esses processos espaciais e tecnológicos no contexto da dinâmica de evolução dos capitais individuais. Existem, assim, visíveis elementos de convergência entre as análises destes autores, embora Harvey descarte de pronto, aparentemente por enxergar outras deficiências na análise de Schumpeter, uma consideração mais detida da obra deste autor.²⁹

Ao discutirmos a análise do fenômeno em termos agregados, os efeitos macroeconômicos desses deslocamentos no espaço tendem a ser minorados numa compreensão abstrata e geral da dinâmica capitalista. Mas isso não parece ocorrer com a inovação. Afinal, se o espaço do globo terrestre é finito e mais lentamente mutável em direção a novas configurações, a mudança técnica representa, em última análise, a matriz primordial da transformação material capitalista, o motor primário que realimenta o sistema e o habilita a ocupar novas posições, desconhecendo-se limites imediatos para sua evolução. E isso, mesmo considerando-se que também sofre mediações na equação reprodutiva capitalista que, afinal, regula amplamente esses movimentos.

²⁷ Ambos assinalam a existência destes dois conceitos na obra de Schumpeter: o primeiro do livro "Teoria do Desenvolvimento Econômico", originalmente publicado em 1911, e o outro do livro "Capitalismo, Socialismo e Democracia", publicado pela primeira vez em 1942. Cf. Freeman e Soete (1997, p.9 e 10) e Dosi (1982, p. 157).

²⁸ Claro que a preocupação de Schumpeter era, no caso, teórica, o que excluía alternativas fortuitas ou excepcionais. Mas cabe considerar, por exemplo, o papel que a inflação exerce na solução temporária e excusa dos embates concorrenciais, premiando aqueles que apresentam melhor estratégia de defesa do valor real de seus ativos frente aos valores nominais em deterioração. Algo muito presente na história brasileira recente.

²⁹ É surpreendente perceber o desdém com que Harvey (1999a e 1999b) aborda as contribuições de Schumpeter.

Ambos os processos reproduzem movimentos voltados para superar a desvalorização relativa dos capitais. Contidas as tensões entre trabalho e capital dentro de certos limites, a competição entre os capitais – e, em menor grau, entre as facções de trabalhadores, como nos lembra Harvey (1999, p.120) – tende a prevalecer. As contendas mais ferrenhas provavelmente se dão entre as frações do capital que são responsáveis diretas pela geração da mais-valia e, em especial, aquelas que disputam nacos específicos dessa renda. Daí a posição relativa magnificada das dimensões espaciais e tecnológicas, em si compreendendo funções potencialmente geradoras desse tipo de receitas, como nos casos da propriedade industrial e intelectual e outros direitos assemelhados, das tarifas de concessionárias de serviços públicos, dos fretes, seguros e outros itens cobrados no transporte de mercadorias e assim por diante. Isso implica que a médio prazo as vantagens de se operar com esses processos na valorização dos capitais também podem perder força ou se esgotar. Implica também que estes processos de mudança de localização e mudança técnica estão, eles mesmos, submetidos à mesma lógica de valorização e à mesma pressão para incorporação de inovações de toda a espécie.

Pode-se chegar aqui a uma conclusão que nos interessa de perto: o conceito de inovação que se refere aos processos atinentes à mudança de condições de valorização dos capitais, interferindo nas variáveis essenciais da equação capitalista expressas principalmente pelos “tempos de trabalho e de rotação dos capitais socialmente necessários”, comporta mais elementos do que aqueles relacionados estritamente ao espaço e a tecnologia. Ou, o que dá no mesmo, comporta visões abrangentes de espaço e tecnologia. Neste sentido, o conceito de inovação se concilia com as múltiplas dimensões possíveis dos processos que estão na base da valorização capitalista. Cabe assinalar que o conceito schumpeteriano, de certa forma, não deixa de expressar um entendimento como esse. E mesmo as análises de Harvey ou Coraggio sobre o papel do espaço na reprodução capitalista, ambas assentadas na mesma matriz teórica abrangente de interpretação da sociedade, não deixam de ser impelidas a uma postura que reconhece essas outras possibilidades e dimensões.³⁰

Tanto no que se refere ao espaço como que no que se refere à tecnologia, a busca de formas

³⁰ Harvey (1999a, p.440) deixa transparecer isso em passagens finais do livro, como por exemplo: “O ponto central que tenho buscado forjar nos dois últimos capítulos é que a produção de configurações espaciais é necessariamente um momento constitutivo ativo na dinâmica de acumulação. A moldagem das configurações espaciais e os meios de aniquilamento do espaço com o tempo são tão importantes para a compreensão dessa dinâmica como a melhoria dos métodos de cooperação, o uso mais extenso da maquinaria etc. Todos esses elementos têm que ser assimilados dentro de uma ampla concepção de mudança tecnológica e organizacional. Desde que o último é o pivô sobre o qual a acumulação gira bem como o nexo a partir do qual as contradições do capitalismo fluem, então se segue que as expressões temporal e espacial dessa dinâmica contraditória são de igual importância.”

renovadas de valorização atíça os capitalistas, que se lançam em animada corrida pelas vantagens competitivas de várias ordens. Como lembrou enfaticamente Keynes (1983) em sua principal obra, esses movimentos podem ser apoiados por forças externas, como o Estado, que buscam por vários expedientes assegurar o estado de ânimo dos capitalistas. Algum âmbito de coordenação do processo capitalista é necessário para assegurar expectativas favoráveis e um patamar aceitável de investimentos e acumulação. A perspectiva de orientar o movimento dos capitais sugere a possibilidade de se poder contar com políticas para o espaço e a tecnologia estruturadas como ferramentas do desenvolvimento.

Aqui surge claramente um fundamento para políticas de desenvolvimento e, em especial, de desenvolvimento regional, frente às inovações que redefinem escalas técnicas plausíveis de produção e a espacialidade dos fenômenos sociais dominantes para a reprodução capitalista. Historicamente, o contraste marcado com o modelo de desenvolvimento presente no mundo fordista nos fez relembrar certas pulsões congênicas do capital que, naquele período, teriam permanecido latentes, como por exemplo a exacerbação da posição avantajada do capital a juros, a alimentar desmedidamente as iniquidades. As políticas de desenvolvimento devem considerar, por isso, os obstáculos maiores que incidem no caso dos países da periferia do sistema. Acirradas as contradições e tensões do modo de produção, mais críticas e pressionadas ficam as posições relativas dos capitais periféricos.

O Estado ainda parece ser, especialmente nos países social e politicamente mais frágeis, a força social capaz de exercer esse contrapeso diante da avassaladora predominância dos interesses capitalistas e dos meios de que dispõem. Não que os movimentos do Estado sejam antagônicos aos dos capitais; muito ao contrário. Suas ações tendem a espelhar posições que refletem a estrutura de organização da formação social em questão, refletindo o equilíbrio de forças existente em cada momento. Mas, como afirma Furtado (2002, p.47), “O traço mais característico da sociedade moderna é a capacidade do Estado de administrar conflitos e produzir consensos em torno de interesses aparentemente inconciliáveis.”

Teoricamente, políticas de desenvolvimento, com ênfase para a dimensão regional, ganham relevo nos momentos em que as possibilidades de intensa realocação de plantas produtivas tornam-se mais plausíveis e também que as estruturas de produção e formas de organização da indústria capitalista recriam a perspectiva de descentralização de ações com centralização e comando unificado dos capitais. Se para o capital isso significa maior controle sobre o espaço, para

o Estado e outras forças sociais pode significar a possibilidade de melhor concatenar esses movimentos contingentes com outros interesses sociais, especialmente na compatibilização da criação de melhores condições de valorização dos capitais com objetivos de redução de desigualdades regionais e sociais e, assim, com a obtenção de contrapartidas para segmentos sociais mais amplos. Nisso, parte sensível das políticas tende, em si mesma, a buscar reforçar nas regiões os critérios pelos quais elas são valorizadas como possível território avantajado da reprodução capitalista.

Reconhecendo a influência das análises de Lefebvre sobre os “dilemas da política do espaço” em seu pensamento, Harvey (1999b, p. 231 a 234) assinala:

“Há, sugere Lefebvre, uma tensão permanente entre a livre apropriação do espaço para propósitos individuais e sociais e o domínio do espaço por meio da propriedade privada, do Estado e de outras formas de poder de classe e social. (...) Não pode haver política do espaço independente das relações sociais. Estas dão àquela o seu conteúdo e sentido sociais. (...) A homogeneização do espaço traz sérias dificuldades para a concepção de lugar. Se este último é a sede do Ser (como muitos teóricos mais tarde iriam supor), o Vir-a-Ser envolve uma política espacial que torna o lugar subserviente a transformações do espaço. (...) “Isso nos faz retornar ao dilema mais sério: o fato de o espaço só poder ser conquistado por meio da produção do espaço. Os espaços específicos de transporte e comunicações, de assentamento e ocupação humanos, todos legitimados sob algum sistema legal de direitos a espaços (do corpo, da terra, do lar etc.) que assegura a garantia de lugar e o acesso a este aos membros da sociedade, formam um quadro fixo no qual a dinâmica de um processo social deve desenrolar-se. No contexto da acumulação de capital, essa fixidez da organização espacial é levada a uma contradição absoluta. O efeito é o ataque dos poderes de “destruição criativa” do capitalismo à paisagem geográfica, provocando violentos movimentos de oposição vindos de todos os quadrantes.”

Guardados esses limites e consideradas as tensões subjacentes ao exercício deliberado de ações de política pública – não apenas estatais -, que elementos delimitam o espaço de intervenção das políticas de desenvolvimento regional? O que orienta as opções de políticas de desenvolvimento regional são as alternativas concretas com que se defrontam objetivamente capitalistas e trabalhadores, em suas várias facções, frente às pressões competitivas e as características vigentes de mobilidade do capital, do trabalho e das mercadorias. Mas também as que podem ser engendradas pelo Estado, no uso de seu poder de gasto e de regulação, ainda não subvertidos integralmente pela lógica global dominante. A assimetria entre trabalhadores e capitalistas aqui se mostra intensa. Os capitalistas podem reagir à perspectiva de desvalorização do capital de várias formas, seja reduzindo a taxa de salários, seja ampliando a intensidade de uso dos sistemas de produção, seja investindo em um novo sistema de produção, seja economizando no capital constante, seja mudando a organização

das unidades de produção e comercialização, seja estimulando um ambiente de cooperação com os trabalhadores, seja modificando estratégias de vendas e comercialização, seja alterando a localização e assim por diante.

A redução da taxa de salários, por exemplo, pode estar apoiada na inflação, que reduz o valor real dos salários, ou no aumento da produtividade do trabalho, que amplia as possibilidades de extração de mais-valia. Os efeitos sobre o desenvolvimento são diferentes. Mudanças conjunturais têm efeitos limitados e circunstanciais sobre o desenvolvimento. As estruturais, por outro lado, tendem a se associar a processos efetivos de inovação. Não por outra razão, as políticas de desenvolvimento regional, nos países centrais, passaram a lidar prioritariamente com estratégias de inovação, ou seja, processos que buscam modificar as bases culturais, econômicas e sociais de geração de valor e de qualidade de vida das populações.

Capítulo 2 - Finanças e tecnologia na gênese e conformação mundial, nacional e regional do capitalismo globalizado

2.1. Crise econômica e mudança técnica paradigmática

Todo o arranjo econômico internacional forjado ao final da Segunda Grande Guerra Mundial, que havia dado as bases para a Era de Ouro do capitalismo, estava em crise na entrada dos anos 70. Os países insurgiam-se abertamente contra o papel do dólar norte-americano como moeda reserva do sistema monetário-financeiro internacional, sendo comuns as ameaças de que exigiriam a troca dos vultosos saldos em dólares em suas mãos pelo equivalente em ouro, cuja conversibilidade estava assegurada por um dos princípios básicos do acordo estabelecido em *Bretton Woods*. Questionava-se, de fato, a ‘*seigniorage*’, ou seja, a prerrogativa norte-americana de financiar seus déficits sem qualquer custo, permitindo que esse país alcançasse ganhos reais nas trocas com as demais economias centrais. O dólar estaria artificialmente valorizado, comprando mais do que devia no resto do mundo (Eichengreen 2000, p.179; Parboni 1980, p.45 e seguintes) e, por isso, os parceiros comerciais norte-americanos reclamavam não do papel do dólar como moeda reserva, mas do nível vigente de sua paridade com o ouro.

Ao lado da expansão do investimento direto norte-americano¹ - traço marcante da era de ouro - observou-se no período uma persistente evolução favorável do comércio mundial. Essa evolução do comércio era condicionada pelo afluxo dos dólares que a economia norte-americana propiciava, diante de seu papel como motor do sistema econômico mundial. Na provisão dos meios de pagamentos necessários à expansão das transações, o sistema ficou assim amarrado à perspectiva de constituição de déficits norte-americanos, mecanismo base para a injeção de liquidez requerida.

A fragilidade do sistema monetário internacional nos marcos do padrão dólar-ouro estimulou o embate entre os principais países desenvolvidos já no curso da década de 60 e os EUA assumiram a defesa incondicional do dólar enquanto unidade de conta nas transações internacionais e reserva de valor de todo o sistema. Os demais países defendiam a repartição dessa responsabilidade vital entre um conjunto de moedas. Para que se restabelecesse a confiabilidade do sistema monetário

¹ A profusão de dólares no mercado internacional esteve ligada ao espraio da grande indústria multinacional norte-americana, além de outros itens menos mencionados, como os gastos com tropas da OTAN ou os dispêndios do Plano Marshall.

internacional algumas concessões tiveram que ser feitas. Em especial, a admissão de uma válvula de escape dada pela possibilidade de manutenção de contas em dólares em terceiros países, que viria a se constituir no embrião do euromercado e num dos germes principais da crise. A vantagem exclusiva da “*seigniorage*” foi, dessa maneira, aos poucos compartilhada com os principais parceiros norte-americanos do mundo desenvolvido.

A crise pode ser apresentada por meio de uma coleção de fatos históricos bem conhecidos e debatidos na literatura. Como em qualquer crise econômica, os sinais mais evidentes recaíram sobre a perda de fôlego do sistema, que passou a crescer a taxas muito inferiores às passadas e a demonstrar traços de estagnação² - que se apresentaram mais cedo nos E.U.A. -, com estancamento visível dos índices de produtividade do trabalho e crescimento das pressões inflacionárias, esse último como que para afirmar a importância relativa do substrato monetário-financeiro das economias capitalistas avançadas e sua influência no curso dos acontecimentos. Piore e Sabel (1984)³ resumizam o conjunto de fatos - os “cinco episódios críticos” - que, ordenados em sequência cronológica, assinalam o desenrolar da crise:

- a) O aumento dos conflitos sociais, resultando numa maior pressão sobre os salários e o mercado de trabalho e na extensão do número de pessoas cobertas pelos benefícios do *welfare state*, especialmente a partir do final da década de 60;
- b) A aceleração das flutuações cambiais, denunciando problemas na estabilidade do sistema monetário internacional e o enfraquecimento da posição do dólar, o que levou ao rompimento da paridade fixa com o ouro, ainda em 1971;
- c) as fortes pressões de custo do sistema econômico mundial associadas ao primeiro choque do petróleo, em 1973, e à sucessão de colheitas pobres de grãos da URSS - pressões essas complementadas pelo avanço da concorrência da produção dos países periféricos nos mercados centrais;
- d) a nova onda de pressões de custo que se seguiu ao segundo choque do petróleo, produzido essencialmente pela revolução no Irã, em 1979; e, por fim,
- e) a elevação explosiva dos juros na economia norte-americana, também em 1979, que empurrou o mundo para a recessão e os países da periferia - que haviam lançado mão dos fartos empréstimos bancários internacionais a juros baixos ou até negativos - para um

² A partir de 1973, observaram-se níveis reduzidos de crescimento nos países centrais, embora países periféricos, como o Brasil, apresentassem taxas elevadas de crescimento, em especial na primeira metade da década.

³ A apresentação contida no controverso e já clássico livro de Piore e Sabel (1984) tem o mérito da simplicidade. Outra boa visão da crise está em Glyn, Hughes, Lipietz e Singh (1990) que, trilhando os mesmos fatos, desenham uma análise mais abrangente e robusta a partir dos principais fenômenos da crise, como a queda de produtividade, o “esmagamento” dos lucros, a expansão dos sistemas de *welfare*, o avanço da internacionalização produtiva, bancária e financeira e a aceleração da inflação.

quadro de insolvência nas contas externas.

O epicentro monetário, o mais importante, não diminuiu o significado de outros processos que se identificam nesse cenário de constituição da globalização. De fato, havia subjacente aos sinais dados pelo crescimento mais acelerado de alguns países, pelo declínio da produtividade e quebra de sua relação com os salários, e pela incapacidade do Estado de dinamizar a economia a partir de gastos governamentais, não só uma crescente convicção da presença de transformações sensíveis, mas também, quando correlacionados esses fatores ao enfraquecimento do dólar, de um suposto declínio da economia norte-americana.

Se os fatos da crise são irrefutáveis, as interpretações, no entanto, diferiam sensivelmente, realçando ou obscurecendo certos processos e segmentos do conjunto de dados em detrimento de outros e também suas implicações para o sistema econômico como um todo. Naturalmente, essas divergências de ênfase nos informavam acerca das visões de mundo dos que professavam as respectivas interpretações. Por exemplo, economistas neoclássicos e de outras vertentes de inspiração mais liberal tendiam a se apegar aos processos que concorreram para o “esmagamento” dos lucros (*‘profit squeeze’*), atribuindo aos salários e à expansão desmedida dos sistemas de proteção social os papéis de protagonistas principais da crise. Aqueles mais afinados com a interpretação do sistema capitalista enquanto um modo de produção historicamente determinado tendiam a enxergar razões para a crise em processos mais estruturais e vinculados às características intrínsecas de sua reprodução, buscando evidências, por exemplo, de sua natureza cíclica e inerente tendência à superacumulação.

Para os neo-schumpeterianos, mais próximos a essa segunda família de interpretações, a crise dos anos 70 não representou um momento de instabilidade passageira, típico dos ciclos de negócios menores, tampouco desdobrou-se de circunstâncias eventuais que incidiram sobre o sistema econômico, mas constituiu, sim, uma fase de esgotamento do paradigma tecno-econômico vigente e de erupção de processos voltados à constituição de um novo paradigma.⁴ Essa transição, ou seja, a passagem de um paradigma a outro, envolveu não apenas a substituição de padrões

⁴ A visão neoschumpeteriana inicial parecia bem mais “dura” na sua adesão incondicional aos fatores de oferta na explicação da crise paradigmática. Defendia um caráter estritamente exógeno para as inovações, sobretudo as radicais (*major innovations*), e praticamente não admitia outros fatores relevantes. Creio que, hoje, esses autores seriam mais condescendentes não só quanto ao papel que podem desempenhar elementos do lado da demanda, mas também com fatores não propriamente tecnológicos na explicação das crises estruturais. E isso, sem abdicar da importância dos fenômenos relacionados à inovação. Cf., por exemplo, Freeman (1988), Lundvall (1988) e Edquist (1997).

técnicos da produção mas também, significativamente, dos padrões organizacionais correspondentes. Novas oportunidades tecnológicas apareceram para reverter as expectativas negativas dos agentes, determinando a oxigenação do sistema que, assim, pode retomar seu ritmo de evolução. Surgiram setores inteiramente novos em simultâneo à regeneração do conjunto do sistema; setores esses cuja liderança tecnológica assinala a própria radicalidade do processo. Todo o sistema econômico recebeu, dessa maneira, o impacto poderoso dessa onda de inovações.

Para Freeman e Perez (1988), o elemento esquecido na brilhante análise de Keynes⁵ sobre as crises capitalistas e os mecanismos de sua superação consistia no papel exercido pela mudança técnica na determinação do estado geral de confiança reinante na economia. A confiança dos agentes econômicos relevantes - por definição, os detentores de ativos - possuía uma natureza artificial, posto que estruturada em bases subjetivas e envolvida pelo ambiente de marcada incerteza que caracterizava os resultados dos processos de inovação. Se era reconhecida a presença de um elemento de verdadeira incerteza nas considerações de investimento dos capitalistas individuais, também era certo que as interdependências entre os processos particulares de inovação operavam uma transmissão dessas percepções individuais para a economia como um todo, dando lugar a efeitos macroeconômicos muito significativos. A lacuna teórica central da interpretação keynesiana - e neokeynesiana - originava-se, para eles, da desconsideração de quais seriam as novas tecnologias e os novos setores, o que impedia uma compreensão precisa do leque de possibilidades de evolução - não existiria apenas uma única possibilidade⁶ - que se abria no novo contexto.

Dosi (1984), ao analisar em detalhe o mecanismo que une a mudança técnica ao sistema sócio-econômico - “da grande ciência até a produção” -, lembra que, uma vez estabelecido um caminho tecnológico promissor, inaugura-se uma fase de desdobramentos no sentido da instituição de atividades normais de solução de problemas, que vão dando forma ao novo paradigma no plano

⁵ Elemento que aproximaria a análise de Keynes contida na Teoria Geral de uma abordagem das crises associadas aos ciclos de negócios mais curtos e não àquelas vinculadas com a mudança técnica radical, com os ciclos longos, a determinar transformações mais substantivas do aparato produtivo, segundo o próprio Schumpeter. Cf. Keynes (1982), Schumpeter (1952) e Freeman e Perez (1988).

⁶ Cabe assinalar que o debate mais recente promovido pelos chamados pós-keynesianos, ao enfatizar a natureza monetária da economia e os processos de tomada de decisão frente à incerteza, comportariam soluções como essas, ainda que não lide especificamente com a alternativa. Keynes também não rejeitaria um postulado como esse, compatível com seu mecanismo de “convenção”, como aliás mencionam aqueles autores em seu artigo, citando passagem do seu *Treatise on Money* (Freeman e Perez, 1988, p.44). Cf. sobre os postulados pós-keynesianos, Cardim de Carvalho (1992). Possas (1987, p.49) assinala que “os esforços tecnológicos tendem a focalizar determinadas soluções enquanto excluem outras, porque o paradigma é “cego” a estas”.

tecnológico. Em outras palavras, constituem-se “trajetórias tecnológicas”, umas mais outras menos poderosas no seu papel transformador, conforme cada caso.

Porém, a mudança de paradigma não se define integralmente no jogo de interesses imediatos da produção ou, mais amplamente, dos capitalistas. Ainda segundo Dosi (1984, p.19), o mecanismo de mercado é particularmente falho na seleção ex-ante de trajetórias tecnológicas, ainda que opere a contento na orientação posterior da evolução ao longo da trajetória selecionada. Ele acrescenta que é por esse motivo que existem instituições dedicadas a superar a passagem entre a ciência pura e a P&D aplicada, o que ajuda a explicar, em parte, os motivos pelos quais os economistas evitaram entrar na discussão dos setores que “puxam” as mudanças, como reclamavam Freeman e Perez.

Há que se reconhecer as implicações de fatores mais abrangentes - institucionais, econômicos e sociais - na explicação das raízes da mudança técnica paradigmática. Os passos iniciais das tecnologias associadas ao microprocessador, por exemplo, remontavam a interesses militares e da corrida espacial do Pós-Guerra. Essas forças institucionais e sociais exerceram influência decisiva na escolha dessas trajetórias.⁷ Uma escolha que antecedeu, por vários anos, seus desdobramentos efetivos no mercado.

Assim, se há impacto das novas tecnologias sobre o mercado e se a concorrência é o meio condutor que propicia a aceleração da mudança técnica, sua origem parece mais fortuita e, por isso, mais imprevisível. Pode-se admitir que a incerteza keynesiana associa-se também, em grande medida, a essa poderosa força de subversão dos parâmetros do sistema representada pela inovação. A inovação é ao mesmo tempo um dos esteios da convergência de expectativas necessária à saída da crise, no sentido exposto por Freeman e Perez (1988), e espada-de-Dâmocles, que paira acima das cabeças dos capitalistas, posto que sempre pode provocar uma ruptura dos padrões vigentes de acumulação, o que reafirma a natureza inusitada do processo.

O novo paradigma tecno-econômico, urdido na crise que se iniciou no final dos anos 60 e se consolidou no decorrer dos 70, estava indelevelmente atrelado às tecnologias vinculadas à informação, com forte ênfase no papel exercido pelo complexo da microeletrônica/informática. Seu impacto no mercado e rápida difusão ocorreu naquele período, espalhando-se pelos anos

⁷ Na literatura atual sobre sistemas de inovação, nacionais, regionais ou setoriais, costuma-se realçar os objetivos nem sempre convergentes dos atores envolvidos. Se as empresas objetivam o lucro e o crescimento, outros atores intervenientes, ao contrário, apesar de engajados ativamente nos mesmos processos que animam o sistema, almejam outros fins, como reconhecimento ou prestígio social. Cf. Edquist (1997, p.25 e 26)

subsequentes. Dentre outras conseqüências concretas para as estruturas econômicas, trouxe a possibilidade de se romperem as lógicas e estruturas do modelo empresarial da era fordista, conciliando automação e flexibilidade de uma forma antes não usual e, também, derrubando as divisórias internas que davam alicerce à empresa multidivisional, ao integrar os departamentos de P&D, produção, marketing e vendas.

Não se tratava de uma mera recuperação dos montantes de investimento, mas de inversões que incidiam sobre segmentos produtivos novos, assentados em sistemas tecnológicos revolucionários, de efeitos inusitados sobre o conjunto da estrutura econômica. Nesse sentido, possibilitavam a recuperação da produtividade e, por extensão, a reversão das expectativas e a retomada dos investimentos. Mas os setores econômicos existentes também realizaram inversões vultosas em busca de um necessário “rejuvenescimento” dos padrões produtivos e organizacionais e, ao fazê-lo, redefiniram suas próprias trajetórias tecnológicas, apropriando elementos do ambiente em formação e subvertendo o sentido das trajetórias anteriores.

Os setores-chave da mudança técnica radical devem apresentar três características básicas:

- a) custos de produção rapidamente cadentes e baixos, de forma a representar uma vantagem econômica inequívoca para aqueles que decidem a adoção do novo insumo ou equipamento;
- b) oferta ilimitada durante um longo período, de sorte a assegurar que não haverá impedimentos de qualquer espécie no seu fornecimento;
- c) potencial de uso generalizado por todos os compartimentos da estrutura produtiva.

Essas condições eram satisfeitas, nos anos 70, pelos produtos da microeletrônica, tal como o petróleo havia propiciado efeito semelhante no sistema ao tempo do ‘boom’ observado no pós-guerra (Freeman e Perez 1988). A capacidade muitas vezes ampliada de processar, tratar e armazenar as informações era o núcleo dessa revolução das estruturas sócio-econômicas. O potencial gerador de lucros foi o elemento decisivo para ativar sua capacidade “regenerativa” sobre o tecido sócio-econômico e acelerar sua adoção pelos empresários, que crescentemente foram “enxergando” os resultados que as tecnologias da informação podiam propiciar. Assim, a microeletrônica cumpriu seu papel como base de um novo paradigma tecno-econômico surgido no final do século XX.

Considerando que a crise rebaixa as expectativas dos agentes, estabelecendo um período de retração dos capitais e predomínio de estratégias defensivas de valorização, sua superação demanda surgimento de novas perspectivas associadas à paulatina consolidação de um bloco potente de

inovações, capazes de instigar uma revisão das expectativas e propiciar um fluxo vigoroso de inversões, que reativam a demanda efetiva. Alguns capitais são mais ágeis que outros, pela visão estratégica e posição competitiva que detêm, na identificação das melhores oportunidades, dando margem a movimentos de concentração e centralização, que privilegiam determinadas frações em detrimento de outras, inclusive impelindo-as a operar numa base territorial cada vez mais ampla. Segundo o *World Investment Report*, citado por Veltz (1999, p. 107), dentre as 37.000 multinacionais cadastradas no censo das Nações Unidas as primeiras 100 empresas realizavam, por si, três quartos da cifra global de negócios.

Porém, todo esse movimento hipotético de saída da crise, em si mesmo fiel aos exemplos históricos conhecidos, tem por base a criação de poder de compra propiciada, em última análise, pelo crédito fornecido pelo sistema bancário. Como assinala Guttman (1994, p.88), a passagem de um regime monetário lastreado por reservas em espécie - ouro - para outro baseado em moeda emitida pelo Estado, realizada nos anos 30, propiciando o surgimento da “moeda de crédito”, significou a possibilidade de dar elasticidade à oferta monetária em atendimento às necessidades de liquidez dos agentes. Na globalização, a financeirização dos sistemas econômicos, com a apropriação ao presente de receitas futuras importantes, a securitização das dívidas públicas e outros mecanismos que iremos discutir, colaboraram para nova concepção deste mesmo movimento, agora articulado preferencialmente às economias desenvolvidas e aos interesses de suas grandes empresas globais.

As inovações, como categoria econômica, os sistemas tecnológicos e mesmo os paradigmas tecno-econômicos emergentes não são independentes, nesse sentido, dos processos de constituição da liquidez necessária à efetivação das “promessas” que acenam para os agentes econômicos.

2.2. Financeirização, fluxos de capitais e inserção periférica no sistema global

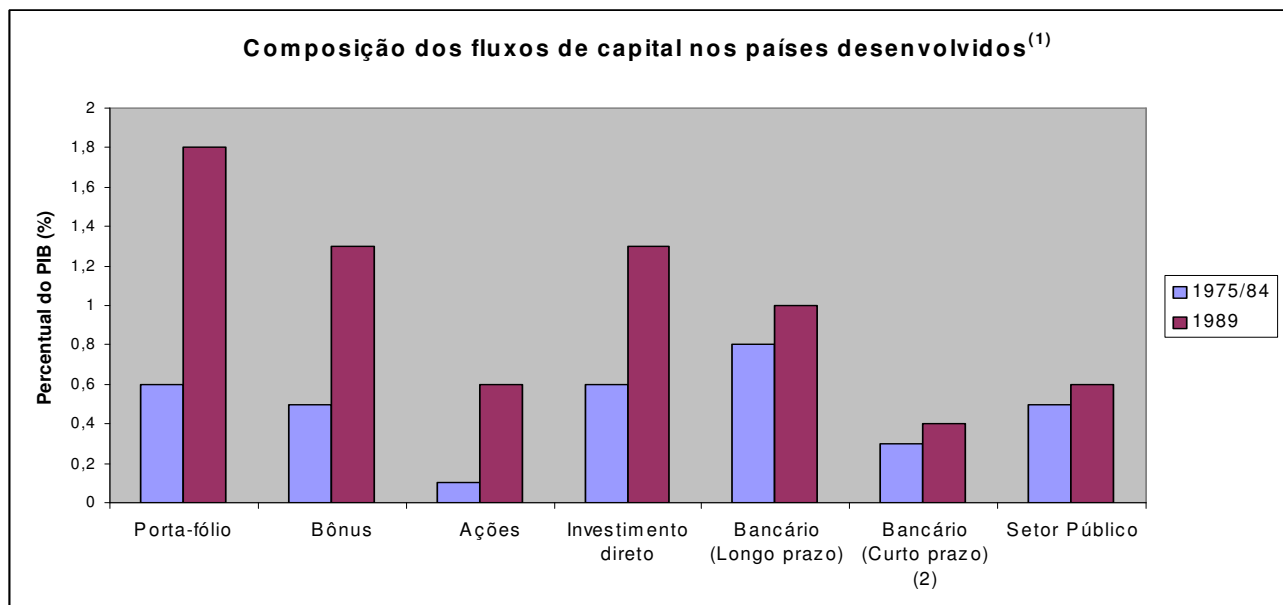
Parece claro, sob diversos aspectos, que o período que se identifica aproximadamente com a década de 80 constitui uma nova fase do sistema mundial, diante do contraste de seus elementos estruturais com os da fase precedente. Neste período, magnificaram-se os fluxos de capitais - em especial de determinadas categorias, como o investimento de porta-fólio e o investimento direto estrangeiro -, surgiram novos atores relevantes - a exemplo dos fundos de pensão -, constituíram-se empresas verdadeiramente globais - que operam, planejam e se orientam estrategicamente a partir de uma lógica global - e reduziram-se substancialmente as barreiras comerciais - especialmente as de

cunho tarifário. O processo de constituição de uma Europa unificada desencadeou movimentos defensivos e ofensivos que aceleraram os fluxos de capitais entre as economias centrais, reanimando os circuitos econômicos da chamada tríade e de alguns poucos NICs asiáticos (Cano 1995, p.69).

Segundo Chesnais (1996, p.26), dois fatores principais atestavam a emergência deste novo período: “(...) em primeiro lugar, ‘a desregulamentação financeira e o desenvolvimento, cada vez mais acentuado, da globalização financeira’ e, em segundo lugar, ‘o papel das novas tecnologias que funcionam, ao mesmo tempo, como condição permissiva e como fator de intensificação dessa globalização’.”

A dimensão fundamental da globalização é a financeira, posto que uma fração maior do estoque de riqueza mundial vem crescentemente assumindo essa forma de representação do capital. Mais ainda, uma parcela cada vez maior da riqueza das famílias vem sendo colocada em ativos financeiros de diversas espécies. Como lembra Belluzzo (1997, p. 156), a forma líquida do dinheiro é por excelência a preferida do capital que, assim, dá vazão a sua finalidade última que é constituir poder de compra ampliado necessário à nova rodada do processo de valorização capitalista, cuja base é essa “acumulação de riqueza abstrata, a ponte entre o presente e o futuro”. Uma representação dessa mutação estrutural do sistema econômico global orientada pela “financeirização” pode ser visualizada no Gráfico 2.1 a seguir.

Gráfico 2.1



Fonte: Turner, P; Capital flows in the 1980's: a survey of major trends. Basle, Bank of International Settlements, BIS Economic Papers n° 30, 1991 *apud* Carneiro (1999).

Notas: ⁽¹⁾ Fluxo líquido (aquisição – venda de ativos) por residentes; ⁽²⁾ Empréstimos de curto prazo líquidos

De imediato, percebe-se que os fluxos se expandiram em todas as categorias quando se compara a média do período 1975/84 com 1989 nos países desenvolvidos. Porém, quatro categorias se destacaram: porta-fólio, ações, bônus e investimento direto estrangeiro, nas quais os fluxos mais que dobraram em percentagem do PIB. Não por acaso, a desregulamentação dos mercados financeiros se fizeram acompanhar de inovações em termos de novos ativos e novas práticas de aplicação, que transformaram a natureza dos fluxos nas quatro categorias mencionadas durante os anos 80. Nessa primeira etapa, os fluxos se restringiram à tríade e aos países da Ásia-Pacífico. Nas transações, ressaltam-se os mesmos atores principais, os investidores institucionais, personagens dominantes desde a liberalização dos mercados financeiros domésticos e da instauração de um quadro de mobilidade dos capitais, de finanças “securitizadas” e de crescente motivação especulativa.

A internacionalização do capital não se manifesta de forma contínua e ininterrupta. Ao contrário, na história das sociedades capitalistas no século XX se pode identificar momentos em que essas tendências arrefeceram, em função de regulações que se impuseram às relações econômicas e sociais, e momentos em que prosperaram, normalmente associados a períodos de liberalização dos movimentos dos capitais. Do ponto de vista do mosaico de Estados-nacionais, a internacionalização compreende um movimento que amplia a interdependência das economias, forçando a adoção de parâmetros assemelhados na condução dos negócios (Helleiner 1996).

Polanyi (2000 – publicado originalmente em 1947) talvez tenha sido o primeiro a mostrar que os anos de “paz” na economia e sociedade mundiais haviam sido árdua e quotidianamente conquistados na época da hegemonia britânica em função da solidarização de interesses produzida em favor das elites participantes dos circuitos financeiros “mundializados”. A estabilidade política e monetária, com o controle pelos centros financeiros dos movimentos ascendentes e descendentes das moedas, constituía parte essencial das tarefas globais, só rompidas quando as tensões sociais acumuladas impediam uma solução compatível com esses interesses, normalmente assinalando o prenúncio de um conflito militar de grandes proporções.

Nos anos 80, a periferia do sistema econômico mundial foi praticamente banida como destino dos fluxos internacionais de capitais. Apenas o Sudeste asiático escapou do isolamento, por causa tanto de sua expressão em segmentos atrelados ao paradigma tecno-econômico em ascensão como, mais importante, pela natureza diferenciada e complementar da integração destes países à economia cêntrica do Japão, com ênfase para as quatro mais dinâmicas, Hong Kong, Coreia do Sul,

Singapura e Taiwan. As relações de complementaridade estabelecidas entre essas economias também provocaram repercussões positivas para outros países da região (especialmente os da ASEAN - 4, Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia) e foram decisivas para a criação de um ambiente econômico propício ao crescimento e compatível com uma postura mais receptiva do “mercado”, determinando o não isolamento do leste asiático. Essa exceção periférica decorreu, sobretudo, do melhor “engate” desses países à economia internacional e da posição singular que a economia regional líder detinha naquele período, determinando a troca de posição - ao que tudo indica mais permanente -, entre aqueles países e os da América Latina, enquanto receptores privilegiados dos fluxos de capitais que se dirigem aos chamados mercados emergentes.

A era da finança direta, constituída pouco a pouco nas últimas décadas, contou inicialmente com a colaboração deliberada dos governos neoliberais do princípio dos 80, que aceleraram os processos de “desregulamentação” dos sistemas financeiros, de expansão dos instrumentos de *hedge* e de derrubada das barreiras existentes à livre movimentação dos capitais, além de colocarem novos ativos financeiros de qualidade insuspeita - títulos públicos dos governos hegemônicos no sistema - à disposição dos mercados.⁸ O que foi fundamental p/ a reestruturação das Ets, que tinham que colocar os pés ou consolidar suas posições no MCE e no Nafta) Essas inovações financeiras nada desprezíveis contribuíram paulatinamente para viabilizar a “securitização” das dívidas, uma condição para a expansão dos mercados.

Nos anos 90, outras inovações financeiras, como os derivativos, e novas transformações processadas nos mercados marcaram o retorno dos fluxos de capitais em direção aos países periféricos e, em simultâneo, a revigoração dos empréstimos de curto prazo, que ganharam espaço na esteira dos programas de estabilização monetária - na América Latina especialmente - e das flutuações cambiais especulativas com as moedas de economias frágeis. No geral, a década reproduz o movimento observado na anterior. O crescimento dos fluxos de capitais manteve-se, embora com velocidade menor que na década precedente. Os fluxos líquidos totais alcançaram magnitudes expressivas, frações maiores dos quais destinaram-se aos mercados emergentes: cerca de 80% destes, em 1996, dirigiram-se à Ásia e à América Latina (Carneiro, 1999, p.15 e 16). Em grande parte, esse quadro derivou de um contexto de taxas de juros relativamente baixas nos países centrais

⁸ Belluzzo (1997, p.175) se refere a esse momento como o de uma “segunda onda de inovações financeiras”, sucessora da primeira ocorrida ainda na virada dos anos 60 para os 70. Nesse sentido, parece interessante o dado fornecido por Baumann (1996, p.40) de que os empréstimos bancários representavam menos de 1% da produção mundial em meados dos anos 60 e 37% em 1991.

e da atrativa situação ofertada pelos países da periferia, em termos de rentabilidade e outras vantagens.

Entre 1983 e 1989, a América Latina recebeu 17% dos fluxos de capitais líquidos totais destinados aos países emergentes, sendo que já havia recebido 43% entre 1975 e 1982 (UNCTAD, 1999, p.105). Na década de 90- na verdade, entre 1990 e 1998 -, voltaria a responder por 32% dos fluxos totais; uma recuperação expressiva, embora não suficiente para repor o patamar anteriormente alcançado. Ao mesmo tempo, a região da Ásia-Pacífico passaria a absorver 42% destes fluxos entre 1990 e 1998, tendo antes respondido por cerca de 25%, entre 1983 e 1989, e apenas 18% entre 1975 e 1982.

Observam-se, porém, algumas modificações expressivas na composição dos fluxos de capitais que se dirigiram à periferia, como atesta o recente relatório da UNCTAD (1999, p.102 e 103). Afirma-se a participação, no agregado líquido destes fluxos, dos investimentos de porta-fólio (passaram de 3% a 21% do total, quando se compara o período 1983/89 com o período 1990/98), do investimento direto estrangeiro (de 18% para 34% no mesmo período) e dos empréstimos bancários de curto prazo (de 16% para 24%), os três itens alcançando cerca de 80% do montante global dos fluxos. Em contrapartida, reduziram-se substancialmente a fração dos recursos líquidos provenientes das instituições oficiais internacionais de crédito e ajuda - tanto das *Overseas Development Agencies*, ODA, como das outras agências oficiais (de 54% para 20% do total dos fluxos líquidos) e também da provisão de créditos de outros agentes privados que não os bancos (de 9% para 1%).

No mundo da globalização, em que a especulação constitui a lógica maior que preside os movimentos de agentes ávidos de liquidez e reativos a quaisquer conjecturas sobre o preço dos ativos, há que se manter altos prêmios de risco, o que se traduz em taxas de juros elevadas.⁹ Nesse contexto, registrou-se uma deterioração das condições mais gerais de financiamento das economias periféricas. O preço a pagar por esses capitais, em termos de instabilidades e descompromisso com as questões locais, não deixou de ser elevado. Além disso, quando piorou a situação de algum mercado emergente importante nos últimos anos, os demais terminaram por arcar com ‘*spreads*’ mais elevados e prazos mais curtos. Basta um fato desabonador para que os capitais empregados na periferia corram para os títulos da dívida pública norte-americana (‘*quality papers*’), esteio limite da

⁹ Como afirma Belluzzo (1997, p.188, grifo nosso), “apesar de todas as técnicas de cobertura e distribuição de risco entre os agentes, ou até por causa delas, estes mercados desenvolveram uma enorme aversão à iliquidez e aos compromissos de longo prazo”.

segurança das finanças desreguladas nesta era de globalização (Tavares, 1997).

Porém, cabe não perder de vista que a reinserção da periferia nos circuitos financeiros internacionais possuía naturalmente uma face atrelada à sua estrutura produtiva. Em certa medida, a boa vontade dos agentes para com uma economia periférica nos novos tempos da globalização pressupunha tanto uma liberalização dos sistemas financeiros domésticos como uma abertura comercial, assinalando uma disposição de aceitar um grau mais elevado de concorrência nos mercados domésticos. Exigiam-se alguns requisitos básicos das economias nacionais periféricas para que essas pudessem se qualificar como receptoras dos fluxos de capitais, o que abriu espaço para reestruturações patrimoniais significativas e uma maior penetração desses mercados pelos grandes conglomerados econômicos internacionais.

2.3. Reestruturação Produtiva

As transformações no plano monetário-financeiro - elas mesmo acopladas igualmente a inovações instrumentais e institucionais específicas - estiveram associadas, desde o início, a outras observadas nas estruturas de produção e consumo capitalista, umas reforçando as outras. Da mesma maneira que não se pode pensar em globalização financeira na escala ocorrida sem as inovações processadas pela introdução da microeletrônica/informática e comunicações, não se pode pensar na explosão destas últimas sem a pressão da estagnação econômica e concomitante busca de alternativas. As finanças, cabe assinalar, não prosperam no vazio, mas requerem uma base material de suporte, que não apenas estimule os novos investimentos, como também contribua para realçar as expectativas quanto a uma perspectiva futura favorável dos principais agregados macroeconômicos.

10

Há uma imbricação evidente entre as dimensões financeira e produtiva do capital, posto que a preferência pela primeira forma de valorização é inerente ao modo de produção. Isso não deixou de ser objeto de uma modificação importante na configuração operacional do sistema. Como lembra João Furtado (1999, p. 100 e 101; grifo nosso):

¹⁰ Cabe lembrar a esse respeito, por exemplo, o anúncio em 1986 do cronograma de implantação da Europa unificada em 31 de dezembro de 1992 e a reação, talvez defensiva, dos E.U.A. de constituição do NAFTA, ambos a estimularem movimentos de recomposição de posições entre as várias frações dos capitais globais.

“Mudaram (...) as relações entre as diferentes modalidades de riqueza, com novos setores dominantes, sobretudo com a financeirização, com a busca de modalidades de valorização em que os grupos econômicos característicos do capital concentrado arbitram entre diferentes aplicações - aplicações em que as funções produtivas e comerciais tomam cada vez mais as características próprias do capital financeiro.”

Em parte, essa característica sublinhada remete ao enfraquecimento dos Estados-nacionais e sua capacidade de orientar as respectivas economias. Torna-se mais difícil cobrar contrapartidas dos capitais mundializados, mais voláteis e efêmeros do que nunca. Por outro lado, reflete ainda o avanço dos movimentos de recomposição patrimonial, com os processos de fusões e aquisições que se generalizaram pela economia mundial, aprofundando a interdependência das economias.

O mundo se encontra dominado por umas poucas megaempresas globais, que estruturam seus negócios em redes planetárias e tiram proveito de sua posição multilocacional para a obtenção de lucros extraordinários, inclusive os decorrentes de aplicações financeiras variadas e movimentos especulativos contra moedas nacionais de países economicamente fracos. Um traço típico desse arranjo, alerta Chesnais (1996, p.227), é a significativa fração do comércio internacional que se realiza no interior mesmo desses grandes grupos empresariais, que no caso de EUA, Reino Unido e Japão, compreendem cerca de um terço do intercâmbio do setor manufatureiro.

Smith *et alli* (2002, p.42) argumentam que para que se compreenda essas cadeias globais é necessário ir um passo além das cadeias de produção de mercadorias e especular sobre formas constitutivas de valor embutidas nestas mercadorias: “(...) a organização da produção, apropriação e realização dos fluxos de valor e as várias forças intervenientes nesses processos - governança estatal, organização do trabalho, práticas corporativas e assim por diante - é que são fundamentais para a compreensão da (re)configuração da atividade econômica em economias macrorregionais¹¹ crescentemente integradas.” Avançando na ponderação sobre os aspectos insatisfatórios na abordagem das “cadeias globais de produção de mercadorias” de Gereffi (1994 *apud* Smith *et alli* 2002), que reputam um bom ponto de partida para a análise, Smith e seus companheiros (2002, p.46-50) põem em relevo algumas lacunas decorrentes da forma de tratamento sugerida originalmente por aqueles autores, que vão da insuficiente consideração dos mecanismos de governança e regulação estatais, até a tendência a menosprezar a capacidade de organização dos trabalhadores. Eles sugerem que isso implica na adoção de uma visão funcionalista do papel que podem exercer Estado e trabalhadores na definição das relações trabalho/capital e outros elementos

¹¹ Como a União Européia.

regulatórios ao longo das cadeias, ficando a análise apenas das cadeias de produção de mercadorias usualmente aprisionada aos limites da governança corporativa.

As grandes cadeias globais de produção e circulação de valores incorporam uma permanente tensão para a redução de custos e a exploração de vantagens competitivas tornando potencialmente voláteis as relações com as localidades. A possibilidade de deslocalização de etapas produtivas do centro para as periferias, mesmo em alguns segmentos produtivos demandantes de competências tecnológicas e habilidades da força de trabalho, concorre para ajudar a obter concessões tanto nas áreas centrais do sistema como também da periferia. Como assinala Dunford (2002, p. 23) a respeito da evolução contemporânea da divisão social e territorial do trabalho:

“O resultado é que a localização de diferentes partes das cadeias de valor em diferentes lugares de acordo com as variações de custos (incluindo custos de transportes e de logística), habilidades, ambiente de pesquisa e oferta de serviços, com a consequente definição da tessitura dos distintos locais nos sistemas de produção transnacionais interligados pelas comunicações globais, transportes e sistemas de logística, criam novos conjuntos de pressão para a mudança, por exemplo, nos salários relativos enquanto a realocação de empregos desloca o mapa da demanda e oferta por trabalho de diferentes tipos.

“Na escala regional, esses processos duais de reorganização e realocação de atividades econômicas estão levando a mudanças radicais nos tipos de empresas e áreas de atividades encontradas nos distintos locais e a diferentes estruturas ocupacionais regionais, combinação de habilidades e perfis salariais, que estão eles mesmos ajudando a redesenhar o mapa regional do desenvolvimento econômico relativo.”

O novo ambiente pressupõe homogeneização de princípios e regras de comportamento vigentes para as empresas e países. O primeiro grande requisito, há muito perseguido pelos países centrais, foi o rebaixamento generalizado de tarifas, importante para a ampliação das relações comerciais. Em muitos países, as tarifas baixaram de patamares médios de 30, 40 ou até 50%, nos anos 70, para outros de 10, 15 ou 20%, nos anos 90 (Bird, 1999, p. 56, figura 2.4).¹²

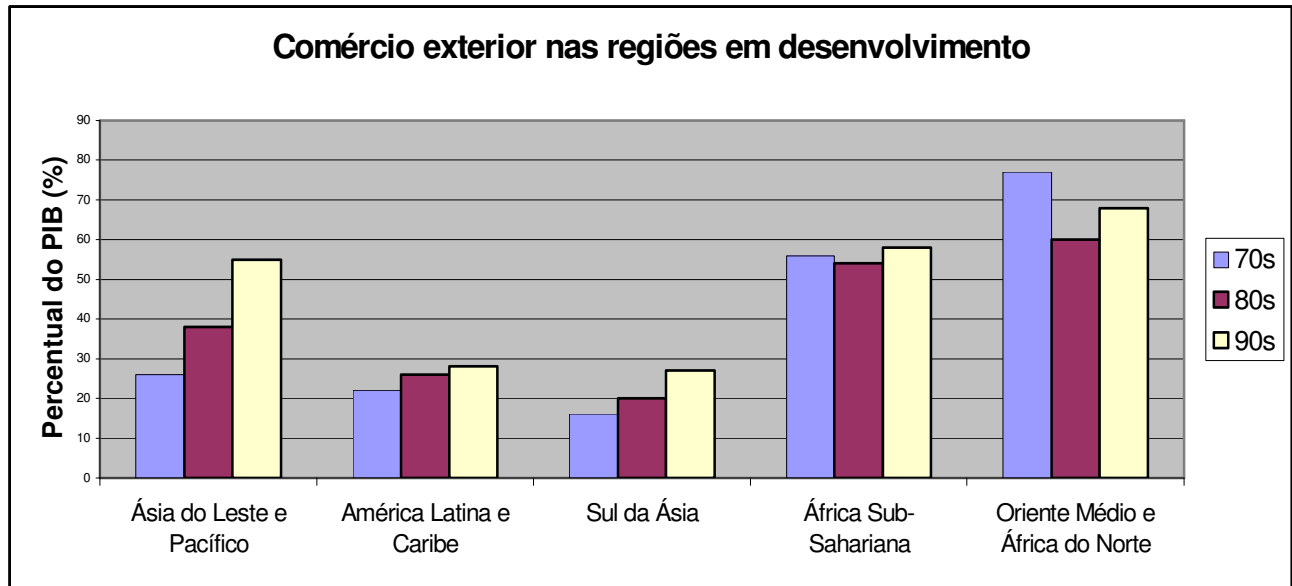
O impacto da abertura comercial, aliada à entrada em operação da OMC, foi indiscutível em praticamente todas as economias periféricas (ver Gráfico 2.2).¹³ Apenas nos países do Oriente Médio e da África do Norte não se observou uma ascensão dos fluxos comerciais. Segundo dados do

¹² Embora, especialmente no caso dos países centrais se deva considerar certo aumento de barreiras não tarifárias, que transformaram a abertura de seus mercados em algo, no mínimo, discutível.

¹³ Parece interessante a esse respeito considerar a tese de Helleiner de que a liberalização financeira mundial não foi acompanhada, na mesma intensidade, por uma liberalização comercial, especialmente quando se analisa o fenômeno desde a perspectiva das economias centrais. Uma de suas perguntas básicas no livro é justamente “Porque os Estados agiram de maneira tão diferente no comércio e nas finanças?” (Helleiner, 1994, p.18).

Relatório Mundial de 1998/99, entre 1960 e 1995 o comércio internacional cresceu, respectivamente, do patamar de 24% do PIB mundial para 42% (Bird, 1998, p. 23).¹⁴

Gráfico 2.2



Fonte: BIRD; World development report 1999/2000. Nova Iorque, ONU, 1999, p. 52

Nota: refere-se ao somatório de exportações e importações.

No entanto, para além de uma expansão meramente extensiva do comércio internacional, o movimento ascendente das frações ali transacionadas refletia também uma incorporação ampliada de conteúdo tecnológico ao valor dos produtos exportados, sobretudo no caso dos países centrais. O BIRD estimava, em 1998, que porcentagens superiores a 20% do valor adicionado na indústria referiam-se a produtos de alta tecnologia nos países líderes da economia capitalista - E.U.A, Grã-Bretanha, Alemanha e Japão (ver Tabela 2.1 à frente). Percentagens ainda maiores desses bens poderiam se encontrar nas exportações, refletindo uma evolução expressiva quando comparadas com as observadas em 1970. Estimava-se naquele Relatório do BIRD “(...) que metade do PIB nos países principais da OCDE esteja baseada na produção e distribuição de conhecimento (Bird, 1998, p.23).

Há assim uma dimensão produtiva da globalização, ou melhor, uma globalização da atividade empresarial como prefere chamar Oman (1994, p. 8), que possui íntima correlação com a dimensão financeira, mas que nos remete igualmente à mudança de paradigma tecno-econômico e às

¹⁴ Mas há que se ter cautela quanto a esses resultados por conta de que: i) o PIB cresceu muito pouco nas décadas dos 80 e 90; ii) o aumento de importações foi mais expressivo que o de exportações; iii) existe dupla contagem oriunda de reexportações de insumos, partes e produtos, processo decorrente da globalização da produção; iv) a estrutura das exportações contemplou produtos semi-manufaturados e primários na maioria destes países.

vicissitudes que estimularam a enorme valorização das atividades inovativas no âmbito do segmento empresarial. Se tecnologia e conhecimento são os esteios principais do crescimento econômico e se a defasagem tecnológica entre os países se amplia, naturalmente também se ampliam as desigualdades entre eles. Coutinho (1995, p.24) chamava a atenção para esse aspecto no ponto 7 de sua “Nota à Natureza da Globalização”, assinalando a “intensa e desigual mudança tecnológica, diferenciação das estruturas industriais e empresariais entre os países avançados resultando em grandes e persistentes desequilíbrios comerciais (...)”.

Tabela 2.1
Países Industrializados
Bens de alta tecnologia no valor agregado e exportações do setor manufatureiro
%

Países	Valor Adicionado		Exportações	
	1970	1994	1970	1994
Canadá	10,2	12,6	9,0	13,4
França	12,8	18,7	14,0	24,2
Alemanha	15,3	20,1	15,8	21,4
Itália	13,3	12,9	12,7	15,3
Japão	16,4	22,2	20,2	36,7
Holanda	15,1	16,8	16,0	22,9
Espanha	-	13,7	6,1	14,3
Suécia	12,8	17,7	12,0	21,9
Reino Unido	16,6	22,2	17,1	32,6
Estados	18,2	24,2	25,9	37,3

Fonte: OCDE (1996) *apud* BIRD (1998, p. 24)

Para Oman (1994, p.8), é imprescindível apreender a idéia de que a globalização nos anos 90, mais que no passado, é impulsionada por forças microeconômicas, que operam uma completa mudança de estrutura da concorrência e das estratégias empresariais de ocupação dos mercados. Segundo ele, “(...) a força motriz da globalização é constituída hoje pelo amadurecimento e pela difusão internacional do novo sistema de organização empresarial e interempresarial diversamente referido como ‘produção flexível’ ou ‘enxuta’, ou como ‘a nova competição’”. Forjou-se, portanto, um novo ambiente concorrencial ao nível internacional, cuja difusão desigual entre os setores e os países vem se processando pela via dos investimentos diretos, do rebaixamento de tarifas, enfim, da constituição de um tecido homogêneo para atuação dos capitais globalizados.

Na globalização, a competitividade emergiu como parâmetro imprescindível para a sobrevivência e afirmação das empresas e países nos mercados mundiais. Diante disso, assistiu-se a um esforço de redesenho de regras comerciais, que facilitasse a interpenetração e o livre trânsito das

estruturas produtivas globais. Nessa direção, em simultâneo aos procedimentos de abertura dos mercados, foram definidas regras e políticas que incidiram sobre os mercados nacionais e eliminadas outras que supostamente atrapalhavam a realização plena dos desígnios capitalistas empresariais.

Um primeiro campo de ataque, de interesse especial para os países tecnologicamente maduros, foi o da nova política de defesa da propriedade intelectual, que avançou sobre terrenos inovadores, como os *softwares* e os cultivares. Não por acaso um dos pontos nodais das negociações recaiu sobre a revisão dos códigos patentários nacionais, revistos à luz de recomendações emanadas das negociações do GATT. Outro campo foi o da defesa da concorrência, cujo sentido das transformações inspirava-se no suposto neoclássico da presença de ineficiências inerentes aos mercados oligopólicos ou monopólicos: a competição deveria fluir sem privilégios, para que os consumidores se beneficiassem adequadamente, via preços próximos aos praticados nos mercados internacionais. Corolário das medidas nesse campo, era o abandono de políticas “verticais”, que instituíam privilégios para determinados empreendimentos produtivos.

Um terceiro campo de intervenção foi o das medidas de regulamentação dos capitais estrangeiros, que se procurou liberalizar. Facilitar o ingresso de capitais exigia não raro abrir mão de controles, permitir remessas razoáveis e assegurar condições seguras de saída quando desejado. Por último, outro campo em que se avançou na regulamentação das iniciativas empresariais, até por que vinculado a fortes pressões internacionais, foi o do controle ambiental.

Esses movimentos, alguns nem tão sutis, procuravam assegurar condições para uma adequada apropriação dos benefícios originados com inovações pelas empresas líderes das grandes cadeias globais de produção e comercialização. O mercado territorialmente “normalizado” da era da globalização permitiria garantir, de forma mais eficaz, o retorno dos recursos supostamente mobilizados pelos inovadores originais.

Todo esse aparato regulatório convergente entre as economias mundiais não surgiu ao acaso, como assinala João Furtado (1999, p.104):

“Não foi por automatismo ou evolução gradual que todas as economias foram ‘puxadas’ em direção à competitividade, dando força à mundialização - foi porque as escolhas dos países dominantes reduziram as alternativas. (...) Substituiu-se uma internacionalização que oferecia oportunidades e espaços de adaptação por uma adesão forçada ao conjunto dos parâmetros que marcam o período atual.”

Uma forte interpretação dos acontecimentos da crise dos anos 70 - crise essa acentuada justo no primeiro mundo – realçava a industrialização extensiva e predatória do terceiro mundo como um

dos fatores essenciais da deterioração das relações capitalistas de produção no centro.¹⁵ O crescimento do desemprego e a perda de dinamismo econômico nas economias centrais ganhava uma explicação fácil na subversão de valores que o processo de industrialização periférica teria produzido nas economias do mundo desenvolvido, aviltando salários, reduzindo a apropriação de resultados dos esforços inovativos, ou seja, introduzindo parâmetros espúrios de competitividade no sistema. O mundo da globalização, sob essa perspectiva, corresponderia a nada mais nada menos que um ato de reposição da ordem ao sistema mediante a redefinição dos valores relativos de produtos e ativos. A revolução tecnológica saneadora foi o mecanismo de desvalorização dos velhos e revalorização de novos produtos e ativos.

Coerente com esse espírito, a globalização - ou mundialização para alguns - apresenta ainda uma outra dimensão peculiar e distintiva: sua predisposição para reproduzir e acentuar desigualdades, tanto pessoais como espaciais, mesmo no interior das economias centrais. Ela alimentou processos de racionalização e dispensa de mão-de-obra, de terceirização de etapas produtivas, de desproteção social, de abandono de estruturas produtivas infantis, de reconcentração tecnológica, enfim, processos que por diversas vias estimularam, direta ou indiretamente, a exclusão social, seja de indivíduos, regiões ou países.

2.4. Estados-nacionais e escalas espaciais

Nos últimos anos, pode-se observar uma clivagem entre os âmbitos relevantes de articulação da produção e circulação das mercadorias e as instâncias de regulação tradicionais desses mercados a partir da órbita dos Estados nacionais, colocando em xeque o significado referencial de suas fronteiras. Os mercados mais importantes encontram-se organizados à escala global, porém parte de sua regulação - por exemplo, na questão salarial - se processa cada vez mais à escala local (Swyngedouw, 1988 e 1992), acirrando a competição pelas frações mais expressivas do capital. Este, agora com maior liberdade de movimento, se beneficia dessa competição entre os lugares, extraindo as maiores vantagens possíveis e determinando que partes do território mundial serão ou não consideradas em seus circuitos relevantes.

Os novos tempos de flexibilidade tanto determinaram uma ampliação, sem precedentes, das escalas de operação do capital, minando os controles tradicionais exercidos pelos Estados, como

¹⁵ Ver, dentre outros, Harvey (1999a e 1999b).

reavivaram as perspectivas econômicas dos empreendimentos de menor escala técnica, ao revalorizar economias de escopo e propiciar melhores condições de se operar diversificadamente na produção e comercialização dos produtos. A lógica maior de evolução do capital, no entanto, não foi deslocada, pois continuam prevalecendo as tendências de concentração e centralização dos capitais, inclusive com a hegemonia de grandes conglomerados produtivos, comerciais e financeiros (Amin, 1992). Além disso, os arranjos virtuosos de pequenas e médias empresas, a exemplo dos “*clusters*” e distritos industriais, representaram mais uma exceção do que uma regra enquanto uma forma espacial dominante (Markusen, 1995).¹⁶

A ‘financeirização’ da economia mundial acentua as já elevadas diferenças entre os mercados organizados e os da periferia. Os últimos passam a ter de fornecer um polpudo ‘mais-valor’ para atrair os capitais necessários para movimentar suas economias; algo que, num mundo de câmbio flexível e livre movimentação de capitais, se reflete no enrijecimento dos sistemas monetários periféricos frente às condições reais de convertibilidade das moedas.

Sob essa perspectiva, a problemática do desenvolvimento dos países periféricos é, agora, distinta daquela observada nas décadas de 60 e 70 do século passado. Tanto padecem de sua condição subordinada nas assimétricas relações econômicas internacionais, como vivem a constante ameaça de serem excluídos dos circuitos globais de valorização capitalista. Incapazes de exercer uma regulação nacional dessas relações, os países subdesenvolvidos se acham, fora da hipótese de isolamento, à mercê da volatilidade que caracteriza tais movimentos de capitais. Hobsbawn (1995, p.20) assinala o fenômeno da seguinte maneira, realçando essa dupla tensão entre as dimensões “nacional” e “supranacional” e, não menos importante, entre as dimensões “nacional” e “regional”:

“As tensões das economias em dificuldades minaram os sistemas políticos das democracias liberais, parlamentares ou presidenciais, que desde a Segunda Grande Guerra Mundial vinham funcionando tão bem nos países capitalistas, assim como minaram todos os sistemas políticos vigentes no Terceiro Mundo. As próprias unidades básicas da política, os “*Estados-nação*” territoriais, soberanos e independentes, inclusive os mais antigos e estáveis, viram-se esfacelados pelas forças de uma economia supranacional ou transnacional e pelas forças de regiões e grupos étnicos secessionistas, alguns dos quais - tal é a ironia da história - exigiram para si o status anacrônico e irreal de “Estados-nação” em miniatura”.

Em lugar das estratégias nacionais, afirmar-se-iam as vantagens dos flexíveis espaços regionais, organizados enquanto pontos ou elementos das várias e amplas redes, diferenciadas e

¹⁶ Mesmo que exceções à regra capitalista mais geral, esses exemplos de revalorização dos arranjos de pequenas e média empresas constituem um aspecto a se considerar objetivamente no estabelecimento de políticas.

especializadas, que estruturam hoje o território mundial. Para Castells (1999, p. 404), o velho “espaço de lugares” estaria sendo substituído por um “espaço de fluxos” no contexto da nova sociedade informacional.¹⁷ Dentre outras consequências, esta configuração permite - e é possibilitada por - um solapar dos controles nacionais que vão desde a redução generalizada de custos de transportes e de tarifas, até a sobre/subvalorização das moedas. Veltz (1999, p.88) assinala que os níveis médios mundiais de tarifas se reduziram de uns 45% no Pós-Guerra para uns 5 a 7% em meados da década de 90, sendo suficiente para aquilatar a força desse movimento ter em conta sua generalização pelo planeta: “A princípios dos anos noventa, o modelo de desenvolvimento baseado na abertura das fronteiras se converteu em praticamente universal, com a entrada do Vietnã e da China, últimos bastiões do fechamento da etapa anterior”. Ainda mais contundente ficaria a imagem sugerida por ele se tivesse lembrado de incluir o Brasil, também um dos últimos países a aderir integralmente ao modelo.

O manifesto mais explícito e direto - simplório, diga-se de passagem - sobre a erosão do poderio das nações frente aos processos de acumulação de capitais encontra-se no livro “O fim do Estado-Nação”, de Ohmae (1996). Para ele, a “ascensão das economias nacionais”, à margem da regulação dos velhos e ultrapassados Estados nacionais, não seria mais do que uma decorrência natural da evolução do sistema capitalista em direção às “soluções globais”, na “colonização” das melhores localidades para seu contínuo processo de agigantamento e incorporação de recursos. Segundo Ohmae (1996, p. 95), “onde existe a prosperidade, sua base é regional”. Mas para o sucesso dessas “regiões” no jogo global, é necessário que contem com “autonomia”, atributo essencial para se “tirar vantagem da economia global em benefício de todos os cidadãos e residentes” (Ohmae 1996, p.115 e 116).¹⁸

A nova ordem global mostrar-se-ia, portanto, amplamente favorável ao capital na medida em

¹⁷ Segundo Veltz (1999, p 64), a rede não constitui uma forma espacial nova, apesar dele destacar as diferenças entre as organizações territoriais em rede antigas e as presentes. O mundo dos primórdios da transição ao capitalismo foi erigido sob a égide de uma organização territorial parecida com a atual rede, cujos elos de primeira ordem estavam nas cidades-Estado que circundavam o Mediterrâneo. Braudel (1988, p.130) assinala que “(...) o Mediterrâneo deve sua unidade a uma rede de cidades e vilarejos precocemente constituída e notavelmente tenaz”. Suas ligações econômicas mais fortes se davam mais com o longínquo Oriente que com seus respectivos *hinterlands*. As trocas à distância sobrepujavam em importância a realizada com os espaços imediatos circundantes. As solidariedades sociais se cingiam, no limite, aos cidadãos livres da respectiva localidade.

¹⁸ Percebam que a “vantagem” auferida recai para benefício dos cidadãos da região “escolhida”, não cobrindo os demais integrantes da respectiva formação nacional. Além disso a “vantagem” se efetiva pela dotação de certas características especiais e oferta de “benesses” às empresas da economia mundializada.

que ele se liberta de parte da interferência regulatória dos Estados-nacionais. Ajustar-se à nova ordem econômica significava também romper a lógica decididamente macroeconômica que presidia as relações de cada uma das frações do capital mediadas pelas relações internas e externas aos Estados-nacionais e avançar numa lógica microeconômica, que magnificava supostamente os interesses particulares de cada fração do capital, num plano em que parecia não existir mediações que não as da norma universal que se deviam aplicar a qualquer espaço do planeta. Novamente, as desproporções, os desníveis entre o “grande” e o “pequeno” e entre os âmbitos “macro” e “micro” estão na base do movimento de transformação operado pelo capital. Com muita perspicácia, Oman (1994, p.10) vaticinou que:

“A presença de forças competitivas mais vigorosas pode, por sua vez, acelerar o crescimento e o dinamismo competitivo da região em mercados globais. Por conseguinte, a regionalização pode ser, simultaneamente, uma resposta à globalização e um estímulo às forças microeconômicas que a impulsionam. A regionalização e a globalização têm pois o poder de se reforçarem mutuamente, o que fazem com frequência”.

Embora sua visão magnifique a percepção da regionalização enquanto mera postura estratégica empresarial e envolva a aceitação da idéia de que sua aparição decorreu de uma reação “(...) ao poder de ‘*rent seeking*’ dos oligopólios e cartéis de distribuição instalados nos países (...)” - o que nos parece discutível -, ela tem o mérito de demarcar com precisão o terreno em que o capital logrou, com o beneplácito dos governos interessados dos países centrais, forjar uma aderência dos espaços regionais relevantes dispersos pelo planeta, desde que mantidas certas regras pelos respectivos governos nacionais. A esse respeito, Veltz (1999, p.57) chama a atenção que existe “(...) uma diferença muito grande entre um “espaço (ou um elemento da sociedade) dominado e dependente, e um esquecido, excluído”.

Na sua interpretação da história do sistema monetário internacional, Eichengreen conclui que o arranjo erigido em *Bretton Woods* acabou por ruir sob a pressão vigorosa das forças de mercado, que terminaram por “(...) comprometer a eficácia dos controles de capital”, anulando “(...) os esforços dos governos para administrar suas moedas” (Eichengreen, 2000, p. 253). Surge outro mundo, que penetra ainda mais na experiência de internacionalização dos capitais, configurando o que Coutinho (1995, p.21) definiu como “uma etapa nova e mais avançada de progresso tecnológico e de acumulação financeira de capitais (...)”. Essa nova etapa só pode avançar com a contenção, dentro de certos limites, do espaço de manobra dos Estados-nacionais.

Os ataques desferidos contra o Estado e sua ineficiência convergiram desde os países centrais

até a periferia do sistema. Em todo o mundo, com intensidade variável conforme o caso, o resultado foi a adoção de práticas atinentes à construção de um “Estado-mínimo”, com redução do quadro de pessoal, substituição ou desmonte de instâncias de regulação, corte de investimentos, supressão de programas e venda de ativos empresariais, na esteira das recomendações mais abrangentes formuladas pelos países centrais em prol da nova ordem econômica mundial. O repúdio à imagem essencialmente weberiana de um Estado devotado ao bem, isento das contradições da sociedade real, havia conseguido aproximar os eternos conservadores e os revolucionários de outrora, na dissecação dos erros e omissões perpetrados em nome do desenvolvimento econômico e social.¹⁹ Se antes haviam as ‘falhas de mercado’ a justificar a intervenção estatal, agora devia-se ressaltar as ‘falhas de estado’ que, segundo esses autores, eram tão ou mais graves que as primeiras. E isso, em especial, quando se considerava que o Estado não é um ente social uno, mas um aglomerado de segmentos, de grupos, de indivíduos que possuem, por si, interesses particulares. Na esquerda, essa percepção convergia para uma leitura dos ‘corporativismos’ de vários matizes incrustados no aparelho de Estado, a determinar ‘ingovernabilidades’. Na seara neoliberal, acenava para a transformação do Estado em mero agregado de ‘indivíduos egoístas’, compromissados apenas com seus próprios benefícios, ou seja, para um não-Estado, erigido na exacerbação do princípio do individualismo metodológico.

Toda uma vertente crítica particular, organizada a partir das proposições de um conjunto de técnicos do Banco Mundial, assinalava o desperdício da ‘sociedade de caçadores de renda’²⁰ que habitavam os escaninhos do aparelho de Estado, em especial nas frágeis sociedades do terceiro mundo. A crítica ao Estado em geral, presente em todo o mundo, ganhava singularidade numa crítica específica ao desperdício do Estado terceiro-mundista. De fato, o aprofundamento da discussão logo levou a um seccionamento das críticas ao Estado no primeiro e no terceiro mundos. No primeiro mundo, colocava-se em xeque, sobretudo, o *welfare state*, de inspiração teórica

¹⁹ São vários os exemplos de um lado e de outro, desde as formulações conservadoras de Buchanan e Tullock, concernentes à auto-denominada “Nova Economia Política”, até a literatura social-democrata européia em torno ao debate da “governabilidade”, como em Offe e Prezworsky. Muitos são também os rótulos das vertentes teóricas: como *Public Choice*, *Property Rights Theories*, *Principal Agent Theories* ou Neocorporativismo. Na falta de uma síntese abrangente do debate, cabe sugerir as leituras de Buchanan, McCormick e Tollinson (1984), Offe (1984), Prezworsky (1985), Toye (1987 e 1991), Krueger (1990), Wade (1990), Colclough (1991) e Chang e Rowthorn (1995).

²⁰ *Rent seeking societies* foi o termo cunhado pela economista do Banco Mundial Anne Krueger (1990), ainda em 1972, para designar atitudes de governos e, em especial, de segmentos de funcionários, no controle de instrumentos e na concessão de todo o tipo de ‘favores’; no caso de sua análise original, de quotas de importação no setor público indiano.

keynesiana; aqui o alvo dos ataques era, na ausência de um equivalente, o Estado desenvolvimentista, informado pela “Teoria do Subdesenvolvimento” e pela “Economia do Desenvolvimento”.²¹ Na seqüência dessas idéias, as ‘políticas de desenvolvimento’ adotadas pelo Banco Mundial deram lugar a ‘políticas de pobreza’, pois não mais existiam ‘países em desenvolvimento’.²²

Segundo Belluzzo (1997, p. 151), é no “comércio do dinheiro e da riqueza” que “(...) a história do capitalismo é melhor contada”, e onde se pode divisar a luta permanente dos capitais em seu esforço para se libertar das amarras que lhe impõe a sociedade. Nesse sentido, a ruptura mais nítida na trajetória de evolução da economia mundial parece derivar precisamente do campo que envolve seu epicentro monetário-financeiro. O mundo da moeda-crédito descrito por Guttman (1994), que apresentava uma relativa facilidade de criação de poder de compra a partir das forças sociais e políticas incrustadas em cada Estado-nacional, foi aprisionado ou domesticado por forças que emanam da pesada internacionalização do capital. Aquele mundo continua representando um arranjo possível, uma vez que permanece a moeda fiduciária de emissão estatal como âncora monetária do sistema. Mas o avanço dos ativos financeiros contemplou até mesmo camadas médias da sociedade, ampliando a coalizão social de interesses capitalistas em torno de condições das valorização excepcionais assentadas em processos, em essência, especulativos.

Essas forças do “mercado” tiveram, assim, que harmonizar os requisitos básicos de reprodução dos capitais nos espaços integrantes das redes mundiais, desvencilhando-se de eventuais constrangimentos impostos desde os poderes dos Estados-nacionais. Ao fazê-lo, lograram estabelecer um conjunto de melhores práticas (*best practices*), que colocaram no centro das preocupações ditames como os do equilíbrio orçamentário, da redução autofágica de custos ou da eliminação de todo o tipo de instrumentos discricionários e de concessão de privilégios a frações do

²¹ No primeiro caso, tendo como protagonista Celso Furtado, no segundo, Albert O. Hirschman. Para ambas, o subdesenvolvimento e o desenvolvimento não se comportam como etapas de um mesmo processo, mas são mais interdependentes do que a teoria econômica dominante tem sido capaz de admitir. São facetas do mesmo sistema econômico em cada contexto histórico. Na América Latina, a importância da “Economia do Desenvolvimento” pode ser aquilatada pela mais importante corrente de pensamento original estruturada no continente, a da CEPAL, que teve enorme influência nos governos da “região” durante os anos 50, com a bandeira principal de “industrialização”. Sua mais importante construção teórica orbita em torno à idéia de “relações Centro-Periferia”. Na Teoria do Subdesenvolvimento, ver Furtado (1961). Sobre a CEPAL, ver Rodriguez (1981). Para uma síntese recente, ver Bielschowsky (1998a). Sobre a crise da Economia do Desenvolvimento, ver Hirschman (1981), Tøye (1987) e Wade (1990).

²² “Não são mais países destinados ao ‘desenvolvimento’, e sim áreas de ‘pobreza’ (palavra que invadiu o linguajar do Banco Mundial), cujos emigrantes ameaçam os ‘países democráticos’.” Chesnais (1996, p.39).

capital. Essas práticas cumpriram um papel importante no desdobrar dos acontecimentos, especialmente durante a etapa de consolidação da globalização, nos anos 80, como atesta a interrupção dos fluxos de capital para a periferia analisada em tópico anterior.

Os Estados nacionais constituem, apesar de tudo, uma presença dominante no cenário político mundial contemporâneo. Dentre outras determinações, esta presença assinala a relação genética conflituosa entre os interesses imediatos de acumulação dos capitais individuais constituídos e os interesses mais amplos e gerais da reprodução ampliada do capital; algo que está na origem das análises que apontaram para uma posição final de superação deste modo de produção.²³ Nesse sentido amplo, os Estados nacionais representam uma poderosa arma de defesa dos interesses capitalistas, disciplinando e orientando os embates concorrenciais e assegurando condições de valorização sustentada dos capitais. Mas também é fato que subsistem tensões entre a satisfação dos capitais no plano econômico e as outras dimensões políticas e sociais, a reclamar mediações e cobrar contrapartidas várias. Para Sampaio Jr. (1999, p.65):

“O estudo do desenvolvimento estrutura-se a partir da constatação de que o Estado nacional constitui a única força capaz de ‘civilizar’ o capitalismo, pois somente o império do poder político sobre a matriz espacial e temporal da sociedade pode submeter a racionalidade abstrata do lucro individual à racionalidade substantiva da coletividade.”

Mas essa dinâmica real contrasta com as utopias em permanente fabricação e reelaboração, em especial a liberal, como assinala Fiori (1999, p.15):

“E foi, sobretudo, quando tentaram sustentar suas teses políticas nas suas análises econômicas que os teóricos da economia política clássica, em nome de um projeto científico, acabaram dando origem às grandes utopias modernas, sendo que a mais antiga delas - a utopia liberal - foi a que permaneceu viva por mais tempo, culminando com a idéia de globalização(...) Mas não é possível retomar o tema do desenvolvimento sem comparar, previamente, as profecias clássicas sobre a universalização e homogeneização da riqueza capitalista com o rumo da história real destes dois últimos séculos de expansão e globalização do capital e do poder territorial. Isto nos permite precisar os pontos frágeis da teoria clássica responsáveis por sucessivas frustrações históricas: sua visão ambígua do papel do poder político na acumulação e distribuição da riqueza capitalista; sua visão homogênea do espaço econômico capitalista mundial e, finalmente, sua visão otimista e civilizatória com relação aos povos ‘sem história’.

²³ Para Schumpeter (1952), por exemplo, a incapacidade do sistema capitalista de lidar satisfatoriamente com a contradição inerente à gestão das inovações - estas iriam requerer cada vez maiores volumes de recursos e crescente capacidade de coordenação das iniciativas - determinaria sua superação pelo sistema socialista dos países de economia centralmente planificada. Seus seguidores hoje realizam uma crítica comportada destas suas afirmações demonstrando que o capitalismo soube ao longo desses anos se conciliar com o Estado de uma forma que impediu esses desdobramentos antevistos por ele: ver Nelson (1990).

“De David Hume a Karl Marx, todos os autores clássicos, entre o fim do século XVIII e meados do século XIX, atacaram sistematicamente as políticas e os sistemas mercantilistas e acreditaram de uma forma ou de outra na necessidade ou na inevitabilidade do desaparecimento dos Estados territoriais.”

Tanto à esquerda como à direita, a lógica de estruturação dos Estados-nacionais, enquanto forma de organização sócio-política adequada à expansão capitalista, conquistou espaço, assim, como um mal necessário, circunstancial, a ser superado com o tempo. A maioria dos sonhos de prosperidade construídos ao longo dessa era moderna se faziam por meio deles em direção à sua extinção, seja na radical exacerbação dos valores individuais, seja na sua generalização e unificação à escala planetária, o que reduziria os incômodos teóricos e práticos das relações conflituosas observadas no “sistema interestatal”.²⁴ Nem o mundo é uma coleção de indivíduos feitos à semelhança de Deus sem que se observem organizações e instituições sociais de mediação de suas relações, nem os Estados-nacionais, por sua simples presença, superam as contradições e conflitos que afluem na marcha de evolução do capitalismo, que chancela inexoravelmente desigualdades.

O fato é que devemos olhar com mais vagar para as questões relacionadas às heterogeneidades, tão caras às análises verdadeiramente espaciais: de um lado, as que se observam entre as nações; de outro, as presentes no interior dos Estados nacionais, e que se manifestam sobretudo entre indivíduos e classes sociais. Na perspectiva do desenvolvimento, ambas reclamam mediações, tanto com relação às utopias, como a respeito das pragmáticas posições relativas de classe, grupos ou indivíduos “nacionais”. Muitas vezes são as heterogeneidades internas que parecem obstaculizar suas perspectivas de evolução. As desigualdades sociais e, por extensão, regionais, tendem a questionar uma unidade nacional irrestrita, provocando tensões e paralisias que podem arrefecer o ímpeto do desenvolvimento e dissipar solidariedades. Vistas em perspectiva dinâmica, as desigualdades atestam uma fragilidade constitutiva do arranjo político-territorial, reclamando mudanças nos sistemas políticos e estratégias governamentais.

As redes globais, nesses termos, sejam financeiras, produtivas ou de quaisquer outra natureza, podem ser moldadas em parte pelos interesses da Nação, desde que haja disposição política e coerência de atuação das instâncias sociais públicas e privadas. Compartimentos territoriais podem assim encontrar um caminho de valorização de seus traços culturais e sociais

²⁴ Segundo List (1983, p.120), “Na hipótese de uma união universal, parece irracional e pernicioso qualquer restrição ao intercâmbio honesto de bens entre países diferentes. Mas enquanto outras nações continuarem a subordinar os interesses da humanidade como um todo aos seus interesses nacionais, é loucura falar de livre concorrência entre os indivíduos de nações diferentes”.

peculiares, sem que isso represente um descolamento dos interesses nacionais ou uma efêmera conquista que não leva a uma perspectiva sustentada de desenvolvimento para si e para o respectivo conjunto territorial. E o enfraquecimento da escala nacional de intervenção pode trazer vantagens quanto à melhor distribuição de competências, necessária para ampliar o foco e a eficácia das intervenções, além de propiciar terreno para uma possível maior democratização das decisões de investimento. Em tese, agora se pode contar com melhores condições para conciliar objetivos de crescimento econômico com redução de desigualdades sociais e regionais.

Uma coisa é certa nesses tempos de globalização: qualquer que seja a iniciativa, ela tende a ser preferencialmente estruturada em múltiplas ‘escalas’. A esse respeito, a percepção expressa por Veltz (1999, p. 138) parece justa:

“(…) a análise dos mecanismos geográficos concretos de desenvolvimento é, sem dúvida, uma via privilegiada de renovação das políticas. Essa análise é necessária, em particular, para abordar a questão central das *escalas territoriais apropriadas* de outra forma que não seja a estritamente institucional.

“Portanto, o problema não é saber se o contexto nacional se diluirá entre o nível infranacional e o nível supranacional (os blocos ‘regionais’), pois é evidente que os diversos níveis vão *coexistir durante longo tempo*” (tradução nossa).

Como vimos antes, não prevalece propriamente um nova escala específica de organização capitalista, ainda que se identifiquem mudanças de composição que acompanham as ondas de reordenamento dos processos de acumulação capitalista. A dinâmica de concentração e centralização do capital não tem nada diretamente a ver com as escalas, ou seja, não há uma escala única compatível com cada estágio daqueles movimentos. Apenas o agigantamento dos capitais engendra soluções específicas para os dilemas de articular a dimensão global à inevitável coordenação da produção nos muitos lugares que sediam as ações de produção de valor.

Na grande empresa multidivisional que emergiu na Segunda Revolução Industrial de fins do século XIX, a integração das estruturas de produção e distribuição pareceu ser a chave para uma maior concentração do capital e o sucesso competitivo, sobretudo no caso do pujante capitalismo norte-americano (Chandler, 1987). No mundo do Pós-Guerra, as grandes empresas multinacionais estruturavam-se de forma descentralizada, normalmente por países, habilitando as estruturas de gestão corporativa das unidades nacionais, com mandatos gerenciais definidos. Com lembra Harvey (1999, p.423) “a centralização do capital dentro de sua organização é invariavelmente acompanhada (...) por descentralização espacial, e isso significa algum grau de compromisso e um dever de prestar contas (...). Firms multinacionais internalizam as tensões entre fixidez e movimento, entre

compromisso local e considerações globais.”

Na era da globalização, apenas adotaram-se novas soluções para o mesmo problema de coordenação, redefinindo as formas e estruturas organizacionais necessárias à realização e apropriação dos mais-valores. Para ampliar mais a centralização do comando sobre o capital, descentralizaram-se as unidades de negócio, superando limites anteriores. Mas existiram condições objetivas para isso. Ao contrário de muito do que se tem dito sobre o desenvolvimento à luz dos globalismos e liberalismos presentes, políticas nacionais de desenvolvimento regional constituem ferramentas importantes para assegurar uma evolução solidária das unidades territoriais em direção à ativação econômica e à redução das desigualdades, em múltiplas escalas.

Capítulo 3 - O Empreendimento Europeu e sua Política de Desenvolvimento Regional

3.1. A natureza do empreendimento europeu

A integração europeia ganhou impulso no Pós-Guerra como um modo de se tentar evitar novos episódios de beligerância futura e de ampliar as perspectivas de desenvolvimento dos países associados, instados a cooperar diante das tarefas da reconstrução europeia. Deu seus passos iniciais mais importantes nos anos 50, abordando os temas mais importantes do momento – energia nuclear e aço, dentre outros -, cobrindo um número limitado de países do Continente – de início, 6 países: França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo - e restrita a um território razoavelmente homogêneo do ponto de vista sócio-econômico. O processo foi, de início, pulverizado na institucionalização de organizações setoriais, como a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA, criada em 1952. Mas, logo depois viria a ganhar consistência como um projeto de integração mais ampla, com a formalização da Comunidade Econômica Europeia – CEE -, em 1958. Já naquela altura, concebeu-se uma estrutura razoavelmente completa, tendo-se criado a Comissão, seu braço executivo, o Parlamento Europeu, o legislativo, a Corte Europeia de Justiça, o judiciário, e o Comitê Econômico e Social.¹ Data daquele momento, também, a formulação inicial da Política Agrícola Comum e a instituição do Fundo Social Europeu, dois instrumentos ainda hoje atuantes.

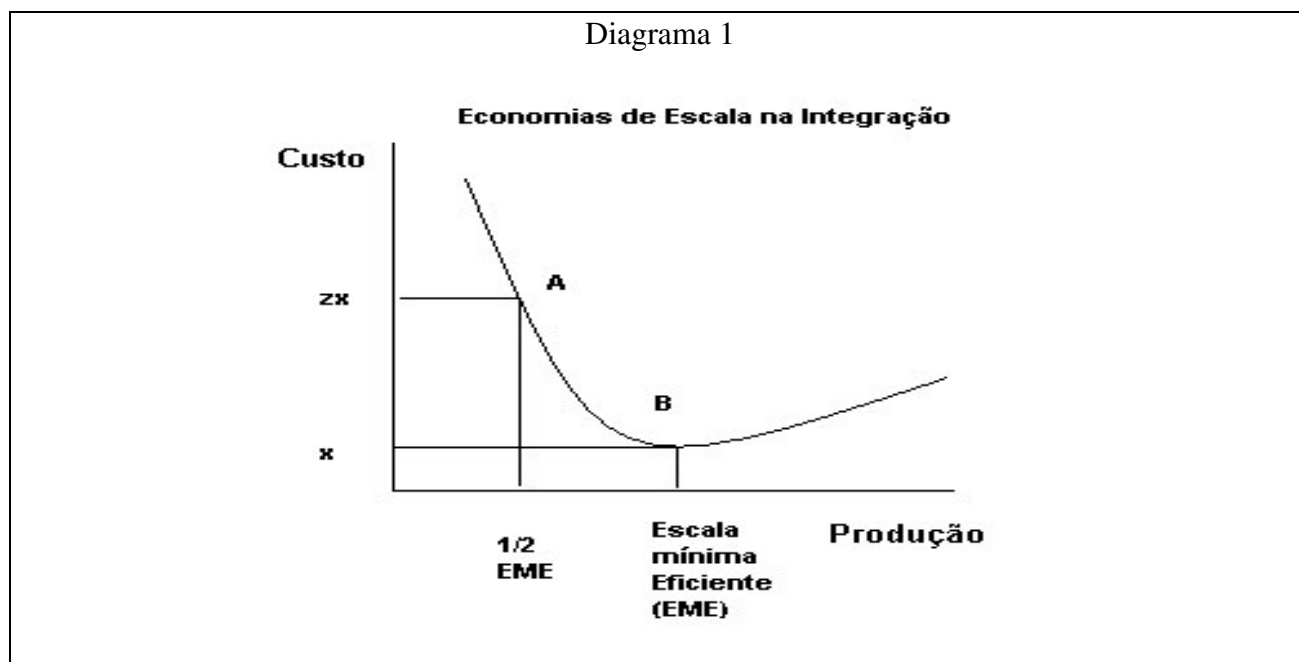
Nos primeiros anos, o vigoroso crescimento econômico e a relativa homogeneidade dos seis países associados foram dando consistência ao projeto que só mais tarde, na crise de fins dos anos 60 e princípio dos anos 70, viria a se defrontar com sinais de estagnação econômica. A crise parecia desvendar alguns limites do projeto de integração na sua forma de então, colocando em xeque ganhos obtidos e sugerindo possível recuo em certos pontos. No entanto, a resposta à crise, ousada, foi expandir o projeto, tanto com o estímulo à adesão de novos membros, como a partir de uma revisão e rediscussão de objetivos e diretrizes de ação, o que teve implicações importantes para as políticas e o arcabouço institucional estabelecido.

O revigoramento do projeto europeu nos anos 80 foi parte indissociável do momento de transição de fins do século XX e da percepção generalizada de que a Europa perdia inexoravelmente

¹ Mesmo que estas estruturas tivessem ainda uma feição embrionária.

terreno para as demais potências econômicas mundiais. O continente europeu, aliás, reproduzia a discussão simultânea ocorrida nos Estados Unidos da América, diante da pujança comercial, financeira e tecnológica da economia japonesa e do eixo asiático ao longo da década de 80 (Dertouzos *et alli*, 1986). Não por acaso, o diagnóstico principal a impulsionar a política Comunitária associava-se à constatação de que a UE tinha ficado para trás na briga por maiores níveis de produtividade quando comparados os patamares e a dinâmica observados nos EUA e, sobretudo, no Japão.²

Um famoso Relatório sobre a Competitividade, publicado em fins dos anos 80 (“Cecchini Report”), assinalava os benefícios enormes de um avanço substancial na integração europeia, em decorrência da derrubada das fronteiras e, sobretudo, da harmonização dos padrões de produção e comercialização (Quevit 1992). De uma maneira direta, o Relatório argumentava, como no diagrama abaixo, que as empresas européias operavam abaixo da escala mínima eficiente nos vários setores – tal como no ponto A – e que a constituição do mercado único as empurraria para padrões de eficiência compatíveis com os das principais economias concorrentes – como no ponto B do diagrama. Na multiplicidade de economias nacionais que representavam a Europa, as empresas européias deixavam de realizar ganhos decorrentes da exploração de economias de escala, reduzindo-lhes a competitividade.



² Se poderia excepcionalizar o caso da Alemanha, cujos índices de produtividade mostravam-se elevados

Na verdade, essa tem sido uma questão que vem pautando grande parte das discussões sobre o empreendimento europeu, embora as discussões recentes tenham ido mais fundo em dimensões específicas do problema, como a dos suportes tecnológicos e capacidades competitivas da UE na dinâmica da concorrência internacional (Verspagen e Fagerberg, 1996).³ As políticas da União foram, na segunda metade dos anos 80, deliberadamente reorientadas para enfrentar o desafio competitivo de uma Europa mais preparada para o jogo de um mundo em franco processo de globalização. Assim, a intensificação do processo de integração deveu muito à pressão que o entendimento quase unânime da questão propiciou. As instituições da futura União seriam fortalecidas, a exemplo do que assinalam alguns, como mais um elemento a caracterizar o movimento da globalização, o da transnacionalização do poder de Estado, com ampliação do poder de “estruturas plurais”, como o G7 ou a ONU (Amin e Thrift 1994).

O núcleo das mudanças desse período está consubstanciado no projeto de unificação dos mercados – projeto SEM (*Single European Market*) -, que propugnava uma Europa sem barreiras à movimentação de capitais, mercadorias e, em certa medida, trabalhadores. O capital antecedeu os demais na busca de opções locacionais mais favoráveis, onde os custos de mão-de-obra fossem reduzidos e os incentivos mais elevados.⁴ O trabalho, ao contrário, ainda hoje encontra resistências a uma livre movimentação pelo solo europeu, tendendo a ficar mais restrito aos tradicionais limites nacionais, sobretudo no que tange às camadas de menor nível de qualificação. As mercadorias, especialmente produtos intermediários, passavam a deslocar-se com maior desembaraço, viabilizando a montagem pelos blocos de capital de grandes circuitos de produção e comercialização com maior grau de dispersão espacial, como parece ocorrer com várias das cadeias de produção e geração de valor estruturadas desde então (Smith *et alli* 2002; Dunford 2002).

Nisso, muitas vezes, promoveu-se verdadeira reconfiguração espacial, com muitas plantas “nacionais” sendo fechadas ou redesenhadas por completo, na busca desenfreada por ganhos de escala e outras economias correlatas. Algumas empresas reduziram drasticamente o número de unidades produtivas, concentrando suas bases em menor número de países e também desfazendo-se

³ Em trabalho posterior esses mesmos autores defendem a tese de que a integração européia favoreceu atividades associadas à base de recursos naturais em detrimento de “apostas” de maior densidade tecnológica. Isso teria ajudado a deteriorar a competitividade européia, colocando em dúvida a capacidade de crescimento e bem-estar futuros. (Fagerberg, Guerrieri e Verspagen 1999).

⁴ Cano (1995, p. 158) já assinalava esse aspecto na sua nota de 1992, realçando os elevados incentivos concedidos ao deslocamento de plantas de grande porte, naquela altura para Portugal – casos da GE e da Ford-Volkswagen.

de etapas produtivas menos geradoras de valor agregado. Foi nessa direção que avançou o caso da empresa Unilever, apresentado no Relatório de 1999 sobre a competitividade da indústria europeia (CEC 1999a). A empresa, que detinha 13 plantas produtivas europeias produtoras de sabonetes em 1973, espalhadas por 12 países, passou para 4 plantas em 1989 e apenas duas em 1999, uma na Alemanha e outra no Reino Unido. O caso constitui exemplo nítido do efeito espacial perverso dos processos de reestruturação ocorrido em certos setores da UE⁵, inclusive levando-nos a indagar as razões pelas quais a produção de setores produtores de bens de consumo não durável, de certa estabilidade tecnológica, teria se reconcentrado nos países desenvolvidos.

O Ato Único Europeu (*Single European Act*) de 1986 apresentou as bases para essa guinada no empreendimento continental, que agora se voltaria para a estruturação de uma União Econômica, assentada num mercado interno único com livre movimentação de mercadorias e meios de produção, o que provocaria impactos sobre todas as políticas estabelecidas. O projeto SEM constituía a base da nova União Europeia a ser alcançada em prazo curto e a ritmo acelerado, como de fato ocorreria em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht. O projeto se desdobraria, mais tarde, com o alcance de novo degrau importante, estabelecido em contornos mais precisos no Tratado de Amsterdam de 1997, representado pela unificação monetária - a EMU (*European Monetary Union*) - conquistada a contento em 1999, embora com adesão parcial dos Estados-membros.

Dessa maneira, o conjunto de modificações introduzidas a partir da década de 80 no velho mercado comum induziu novos passos na construção institucional⁶ e deu sentido prático a novas idéias que emergiam do debate sobre o desenvolvimento europeu. Parte destas idéias dialogavam nitidamente com as recomendações das modernas teorias do crescimento econômico, baseadas em modelos de rendimentos crescentes, e das teorias e modelos evolucionistas do crescimento econômico, de variados matizes – regulacionistas, neoschumpeterianas etc. Esse novo ideário baseava-se numa visão mais abrangente e complexa do papel das instituições e das firmas, e atribuía à inovação papel de destaque na explicação das performances comparadas dos países.

⁵ A reestruturação da Unilever se fez com expressivos ganhos de produtividade por trabalhador. Segundo o Relatório, a Unilever apresentava um faturamento de 38,3 bilhões de ECU e 304 mil empregados, sendo o 7º mais importante grupo empresarial da Europa (CEC 1999a).

⁶ Essas transformações foram bem mais complexas do que se pode imaginar a princípio no que respeita à “governança” (*governance*) do sistema, suscitando todo um reequilíbrio de poder entre as estruturas de condução das políticas e as contrapartes nacionais correspondentes nas instâncias federadas. Isso pode ser percebido com clareza na literatura afeta à ciência política (por exemplo, ver Armstrong e Bulmer 1998).

O projeto SEM priorizava em primeiro plano os requerimentos de competitividade, apoiando processos de transformação da estrutura produtiva necessários para organizar o mercado interno amplo, regulado à escala continental, preparado para reforçar a posição das grandes corporações nativas e permeável ao movimento dos meios de produção, muito particularmente o capital. O projeto da liberalização dos mercados, ao contrário do observado em outras partes, se encapsulava em um novo envólucro, o da União continental, capaz de regular e mediar as relações com o exterior com maior efetividade. A abertura de mercados requerida aos novos membros não pressupunha necessariamente uma abertura com relação aos demais países. Por exemplo, a aproximação a parâmetros técnicos comuns (*technical standards*) na produção das mercadorias, ou seja, aos parâmetros adotados pelos principais países da União, significava a submissão aos padrões dominantes naqueles países, com custos de ajuste arcados pelos novos postulantes à União. Mas também compreendia, por outro lado, a preparação de terreno para uma defesa contra a penetração de terceiros países em seus próprios mercados, representando a instituição de uma barreira não tarifária típica.

Se a inclusão na União trazia riscos de perdas decorrentes de uma ocupação dos mercados nacionais por empresas de outros países europeus associados, representava também, por outro lado, uma linha de defesa e de obtenção de ganhos na capacidade diferenciada de colocação de produtos dessas economias nos mercados internacionais ou, talvez mais importante, na capacidade de melhor controlar o acesso de terceiros, não associados, a seus mercados.⁷ Um sintoma claro desse tipo de relação é o natural crescimento mais acelerado das relações comerciais entre os países membros europeus, como atestam Fagerberg, Guerrieri e Verspagen (1999), característico de processos de integração econômica.

No caso europeu, a âncora de economias poderosas, como a alemã, aptas a prover níveis adequados de estabilidade monetária e a patrocinar os recursos requeridos para compensar eventuais danos mais sérios às economias ingressantes, constituiu estímulo ao aprofundamento da integração econômica. O padrão de qualidade de vida da maioria das populações dos países associados, bem como os instrumentos de suporte ao desenvolvimento, que ganhavam expressão passo a passo no

⁷ Nisso o caso de alguns países europeus se distancia do de outras nações periféricas. O Mercosul, de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, representou, guardadas as proporções, uma tentativa de replicar esse modelo no contexto de países periféricos. Porém, a inexistência de um ambiente macroeconômico mais sólido, os problemas de financiamento, a assimetria das políticas e as dificuldades inerentes do processo de integração impediram, até aqui, avanço semelhante do projeto de articulação dessas economias.

âmbito da União, representavam fatores não desprezíveis de atração de novos sócios. O enfraquecimento dos controles nacionais se fazia, portanto, em nome da adesão a uma associação forte, capaz de alterar as condições de inserção destes países nos circuitos internacionais, propiciando impulsos pretensamente positivos para seu desenvolvimento.

O espírito da construção desse mega empreendimento político que é a União Européia também importa. A força da idéia de uma União que se sobrepõe de forma consentida aos Estados nacionais tradicionais e busca, através da integração econômica, social e política, promover o desenvolvimento desse conjunto sócio-territorial, traz consigo outra idéia, de uma cidadania renovada – expressa nos Tratados –, cuja evolução deve conduzir à melhoria das condições de vida da população. Um elemento-chave a facilitar essa abordagem foi a adoção de um sistema político de tipo federativo⁸, mais próximo de um modelo de Confederação até aqui, enquanto forma de organização que permite a coexistência de unidades autônomas de poder relacionadas às diferentes escalas territoriais com jurisdições superpostas. O federalismo, na sua acepção clássica (Riker 1987, p.15), compreende uma extensão do pacto territorial de poder, evitando-se ou uma união fraca e instável entre as partes, como na perspectiva premente de dissolução das Alianças, ou a submissão total, a exemplo do Império com seus problemas de fraca identidade interna e riscos de sublevação. A solução federalista coloca-se, conforme exemplos concretos, em algum lugar no meio destes extremos. A União Européia, supranacional, optou por um modelo que mantivesse o máximo possível intacta a autonomia dos Estados-nacionais constituídos, sem prejuízo da condução de certos espaços estratégicos para o desenvolvimento.

Como pacto territorial de poder, o federalismo magnifica o contexto das relações dos indivíduos com o exterior e realça as identidades entre os “nacionais”, contribuindo para amortecer tensões internas. Reduzir quase tudo a uma questão territorial implica em deixar submersas dimensões essenciais. As questões da dominação ou do poder, por exemplo, indissociáveis de uma visão “para dentro” do território, tendem a ficar diluídas diante da valorização das relações com o exterior. A nova identidade territorial, que se superpõe a outras identidades anteriores, precisa ser exercitada em seu processo de afirmação.

A União Européia precisou conquistar espaços e mostrar a que veio com esse modelo

⁸ A federação associa-se à estruturação dos Estados nacionais modernos e do capitalismo industrial, aderindo bem ao espaço das contradições que este último engendrou. O número de Estados nacionais organizados segundo princípios federativos tem crescido sistematicamente ao longo dos anos (Affonso 1999, p.29).

federalista. Advém daí outra transformação significativa do processo de unificação, compatível, convergente e estimulada pelo contexto de globalização: a renovada importância da escala regional. Tal como na macroeconomia da integração, também nesse caso um Relatório publicado em 1988⁹ parece ter tido influência sobre a Política Regional europeia, ao demonstrar os agudos e preocupantes impactos que a integração possivelmente teria sobre os países menos desenvolvidos, a demandar substancial incremento das ajudas (Quevit 1992).

As regiões foram, por várias circunstâncias, guindadas a uma posição de relevo diante da constituição de grandes redes de produção formadas a partir do contexto econômico mais homogêneo – diga-se, menos afeto a idiosincrasias nacionais e mais afeto aos interesses privados corporativos – do mundo globalizado, reiterando espaços derivados da integração. Acompanhando essa tendência, estabeleceu-se um processo de reforço mútuo, em que as forças políticas subnacionais irmanaram-se com as supranacionais na articulação de espaços inovadores de exercício do poder.

Na visão de Harvey (1999b), os processos de compressão espacial-temporal desencadearam forças capazes de transformar a espacialidade das atividades humanas, rebaixando o poder dos Estados nacionais na organização e regulação da acumulação de capitais. No curso dessas mutações, as regiões europeias, com a União, tiveram suas políticas ativas de desenvolvimento reforçadas na articulação quase direta com as corporações multinacionais, com reflexos sobre as diversas instâncias de intervenção: local, provincial ou estadual, regional, nacional ou supranacional. Não por outro motivo, as regiões se tornaram interlocutoras preferenciais das estruturas supranacionais da União.

3.2. Política regional, coesão, competitividade e desigualdades

Desde há muito que a UE estabeleceu uma Política Regional para reduzir as desigualdades regionais de níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida de seus cidadãos. Entretanto, em vez de delinear uma estratégia simples de realização de transferências diretas das regiões ricas para as pobres, cedo reconheceu que, numa perspectiva dinâmica, essas diferenças precisam ser superadas pela criação, nessas regiões, das condições necessárias para a reprodução e o aprimoramento da vida

⁹ PA Cambridge Economic Consultants; The regional impact of policies implemented in the context of completing the Community's Internal Market by 1992. Final Report, DG XVI, Commission of the European Communities, Brussels,

sócio-econômica.¹⁰ Em outras palavras, aceitou que a solução para as desigualdades regionais tem que ver não apenas com uma melhor distribuição regional e pessoal dos frutos do desenvolvimento mas, principalmente, com a melhoria da capacidade das regiões – e de todo o tecido sócio-econômico subjacente - de participar do moderno jogo competitivo. O maior desafio é descobrir formas de estimular o uso dos potenciais de desenvolvimento presentes nas regiões.

Mesmo que importante e possivelmente indispensável em determinados contextos, uma política apenas distributiva pouco contribuiria para alterar o quadro do desenvolvimento, haja vista a tendência inerente do capitalismo de concentrar recursos e capacidades em poucos lugares, mantendo a necessária pressão social para a maior valorização do capital. A política regional emerge, nesse sentido, como instrumento voltado para contrariar as tendências normais da sociedade capitalista, operando para evitar que vastos recursos permaneçam ociosos e camadas expressivas da população fiquem marginalizadas integralmente dos benefícios gerados no sistema. Não que seja anti-capitalista em si; muito ao contrário. A política de desenvolvimento regional atua justamente no sentido de inverter tendências auto-destrutivas que o livre jogo das forças do mercado termina por colocar em marcha, ampliando as chances de reprodução e minorando as possibilidade de crises do sistema.

Este tipo de política implica na existência de uma associação entre estratégias regionais e de competitividade ou pelo menos em uma compatibilidade mínima de seus respectivos interesses, nem sempre convergentes (Dunford *et alli*, 2001b). Algo que se reflete na configuração específica que assumem as iniciativas na UE. A idéia é obter resultados não de curto prazo – certamente melhor alcançados por transferências diretas de renda entre as regiões, como assinala Martin (1999a) - mas, essencialmente, de longo prazo. Nesse raciocínio, fica implícito que nem todas as regiões e respectivos conjuntos sociais são capazes de participar satisfatoriamente dos embates concorrenciais. Assim, cumpre à política regional tentar subverter esse estado de coisas, dotando essas regiões de meios que estimulem o desencadear de processos de desenvolvimento.

Na definição de políticas regionais, pode-se identificar dois planos básicos, em torno dos quais se ajustam as experiências concretas. Um se volta primordialmente para a redução de desigualdades entre as regiões, que chamaremos de “solidário”. O outro concentra-se numa região e

1988 *apud* Quevit (1992).

tenta extrair o melhor dela, sem ter em conta os problemas das outras regiões; podemos denominar este plano de “autocentrado”. Os dois planos, naturalmente, partem de concepções diferentes e focalizam também objetivos distintos.

Uma condição básica das políticas naquele primeiro plano é um forte consenso entre as forças sociais acerca da necessidade de estimular o desenvolvimento nas regiões mais pobres e reduzir o hiato entre elas e as demais. Por isso, tendem a mobilizar os níveis mais elevados das estruturas políticas do Estado, sendo objeto de preocupação direta de instâncias federais ou núcleos centrais de governo. A pressão dessas forças deve se materializar nas instâncias responsáveis pelo conjunto territorial que congrega as unidades espaciais consideradas. E isso, mesmo considerando o diálogo com as forças políticas locais ou regionais necessárias à implementação e legitimação dessas políticas.

Naturalmente, o objetivo principal nesse plano “solidário” é distributivo - o que não quer dizer compensatório. As iniciativas devem contribuir para a redução das desigualdades regionais e só então buscar responder a outros objetivos secundários. Do ponto de vista do conjunto territorial nacional, pode-se dizer que, de maneira compatível com nossa denominação, existe solidariedade na maneira em que as regiões se desenvolvem, com as diferenças sendo mantidas dentro de certos limites. Neste plano de políticas, naturalmente, pode existir algum sacrifício do crescimento nacional. Afinal, envolve uma troca de taxas mais elevadas de crescimento por maiores níveis de equidade.

A condição básica das políticas no segundo plano, o “autocentrado”, é a possibilidade de construção de uma estratégia política pelas forças locais ou regionais. É justo o oposto. As instâncias mais elevadas das estruturas institucionais podem no máximo virem a ser parceiras neste tipo de desenvolvimento, pois a força principal está localizada na base ou nas estruturas sociais locais, que decidem, com boa autonomia, as melhores estratégias de desenvolvimento a adotar em cada caso. Mesmo que a instância nacional apóie a iniciativa, ela é implementada essencialmente desde a base da região.

Nesse segundo plano, a competitividade de cada região é o objetivo principal. Ampliar ganhos econômicos e aprimorar a eficiência das estruturas de produção e comercialização são as

¹⁰ Como assinalam Dunford *et alli* (2001a, p.6): “A maior coesão implica que as rendas, o emprego e as oportunidades econômicas cresçam mais rápido nas áreas de menor renda do que para os grupos das áreas ricas de alta renda.”

diretrizes maiores das políticas. As políticas, neste caso, tendem a promover competição entre as regiões, levando a um abordagem individualística do desenvolvimento regional, que tampouco assegura um melhor desempenho agregado do conjunto territorial.¹¹ Para uma região em si, não importa se suas opções favorecem ou não o desenvolvimento das outras regiões da mesma unidade nacional. Pode-se dizer que, neste plano de políticas, prioriza-se o crescimento econômico de cada região ao invés da melhor distribuição interregional dos resultados alcançados ou um maior crescimento do conjunto territorial em questão.

O que realmente diferencia esses planos? Além dos objetivos, as respectivas escalas e instâncias predominantes de intervenção, a refletirem a tessitura dos interesses. Qual a escala mais congruente com a abordagem do problema e que instâncias poderiam manejar melhor as soluções necessárias? Afinal, cada problema envolve distintas escalas e demanda tratamentos diferentes, geralmente prevalecendo uma escala e uma instância sobre as demais. Ao se lidar com um problema específico, sempre parece haver uma instância preferencial, as outras apenas complementando as iniciativas principais.

No mundo real, esses planos esquemáticos se interpenetram, pois tanto as instâncias mais elevadas podem priorizar objetivos de crescimento em detrimento da redução de desigualdades, como instâncias menores os de redução de desigualdades pessoais e sub-regionais de renda, às expensas dos de crescimento. Porém, isso envolve muitas vezes a superação das fronteiras básicas do problema regional em si, com o avanço sobre outros campos de intervenção pública. Neste panorama mais complexo, as políticas estão o tempo todo lidando com objetivos múltiplos e variados, e portanto com escalas e instâncias várias, que dão forma a uma configuração peculiar. E assim, devemos voltar aos objetivos que afinal, hierarquizados, impõem a escolha de uma configuração para ambos os planos mencionados.

A natureza do principal objetivo das políticas regionais na UE diz muito sobre a configuração dessas políticas. A coesão foi definida, há muito, como um importante objetivo da União, desdobrando-se em diretrizes voltadas para a elevação das rendas ou produto nas áreas mais pobres e para a reversão no quadro de desemprego agudo e persistente em determinadas regiões. De início, foi tomada num sentido quase que exclusivamente territorial, ou seja, desprezando-se uma

¹¹ Essa política atomizada não assegura uma maximização da taxa de crescimento do país, pois normalmente não tem a ver – ainda que isso seja possível – com a organização de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

visão das respectivas distribuições intra-regionais. Com isso, a visão de certos problemas ficou enevoada, levando-se, num primeiro momento, a que fossem desvalorizados. Mas isso foi sendo gradualmente alterado com a incorporação de uma dimensão mais sofisticada das desigualdades regionais, que incluía também um sentido individual, mais refinado e preciso.

Embora o Tratado de Roma tivesse abordado o tema restringindo a visão de coesão a uma dimensão territorial, documentos oficiais da UE, pouco a pouco, começaram a adotar uma acepção mais ampla, que alcançava também a questão das disparidades interpessoais de renda e de qualidade de vida entre as famílias e indivíduos. No preâmbulo do “Primeiro Relatório sobre a Coesão Econômica e Social” (CEC 1996, p.5, grifo nosso), por exemplo, dentre os quatro objetivos mais importantes ressalta-se o de dar resposta à questão de “se as disparidades econômicas e sociais entre os Estados-Membros, regiões e grupos sociais diminuíram ao longo do tempo, levando a uma melhoria ‘no desenvolvimento harmonioso geral’ da União”. Outros autores (Dunford *et alli*, 2001a, p.6) assinalam que:

“Na verdade, a introdução do conceito de ‘coesão social’ no sentido de desigualdade entre os indivíduos ou famílias chama atenção para as limitações de uma visão da coesão que seja centrada na distribuição regional da atividade econômica mais do que na distribuição econômica dos resultados econômicos entre indivíduos. Argumentamos (...) que uma definição regional ou territorial de ‘coesão’ é muito estreita.”

Em uma delimitação mais precisa, é necessário certificar-se de que os resultados no âmbito das regiões estão sendo acompanhados por outros, igualmente positivos, desde o ângulo de visão dos indivíduos nestas mesmas regiões.

Estudo detalhado realizado para países da OCDE¹², com dados que remontam aos anos 80, parece indicar certo recrudescimento, nas duas últimas décadas, dos indicadores de desigualdade na distribuição da renda, corroborando o efeito concentrador da globalização. Os coeficientes de Gini dos países Europeus e dos Estados Unidos da América do Norte deram mostras inequívocas de aumento das desigualdades. Nos EUA, o coeficiente de Gini teria passado de 0,301, em 1979, para 0,368, em 2000. No Reino Unido, passou de 0,270, em 1979, para 0,345, em 1999. Na Suécia, de 0,197, em 1981, para 0,252, em 2000. Na Alemanha, de 0,244, em 1981, para 0,261, em 1994. Apenas para uns poucos países os valores mantiveram-se estáveis ou ligeiramente declinantes,

¹² Ver os resultados do *Luxemburg Inequality Survey* no site <http://www.lisproject.org/keyfigures/ineqtable.htm> (consultado em junho de 2003).

dentre os quais a França, onde os índices de 1981 e 1994 situaram-se no mesmo patamar de 0,288.¹³

Mesmo importantes, o fato é que as desigualdades ao nível pessoal ainda são olhadas desde ângulos mais indiretos e, no caso da Política Regional da UE, atrelados à diretriz de instigar dinâmicas de crescimento. Em grande medida, a incorporação do desemprego como um dos indicadores-chave das desigualdades regionais contribuiu para ativar e manter presentes essas considerações com relação às desigualdades de renda, qualidade de vida e oportunidades entre grupos sociais e indivíduos e a relativizar a estrita abordagem territorial da política. Na verdade, essa preocupação introduziu nova espacialidade para a Política, haja vista a configuração territorial distinta dos objetivos 1 e 2 da Política Regional da UE.¹⁴

Vale acrescentar ainda que a pragmática relação entre financiadores e beneficiários determinou que, desde a origem das ações, ainda no anos 70 do século passado, houvesse uma conjugação de múltiplos objetivos que não tão somente o de reverter os desníveis de renda, numa espécie de barganha capaz, dentre outras coisas, de incluir territórios e populações que de outra maneira seriam descartados dos benefícios. O critério territorial foi revisto pela adoção de outro que se reporta aos indivíduos. Ganhando em complexidade, a Política de Desenvolvimento Regional da UE ganhou também maior expressão política. E, com isso, ultrapassou os limites estreitos de uma simples política redistributiva.¹⁵

Os experimentos de política regional dos últimos anos, refletindo mudanças na economia mundial, pareceram tender a desenfatar objetivos de redução das desigualdades regionais em favor dos associados à competitividade regional. Passou-se também de uma ênfase na perspectiva do conjunto nacional, para uma ênfase em cada região em si; uma mudança dos âmbitos de intervenção. Em simultâneo, da ênfase quase exclusiva nos grandes projetos, tendeu-se a valorizar os empreendimentos de menor escala, supostamente melhor adaptados aos contextos regionais, em especial nos países de menor nível de desenvolvimento; aqui uma mudança das escalas de intervenção. Neste sentido, pode-se dizer que a política de desenvolvimento regional transitou de uma ênfase no plano “solidário” a outra no plano “autocentrado”, como definidos acima.

¹³ Para efeito de comparação, o mesmo coeficiente de Gini foi calculado pelo Bird para o Brasil de 1998 como 0,607 (Ver sítio http://www.worldbank.org/poverty/data/2_8wdi2002.pdf, consultado em junho de 2003).

¹⁴ Como veremos à frente, Objetivo 1 refere-se às regiões atrasadas e Objetivo 2 às em declínio ou reestruturação.

¹⁵ O que não quer dizer que mecanismos de distribuição de renda abrangentes não tenham espaço nas estratégias de política de desenvolvimento regional.

A distinção entre grandes e pequenas e médias empresas, no entanto, tornou-se mais complicada que antes. O apoio ao desenvolvimento regional tendeu a privilegiar as pequenas e médias empresas, mas as grandes corporações também se habilitaram muitas vezes a esses apoios, pela via da produção desverticalizada e enxuta em plantas de proporções relativamente reduzidas. O critério de corte entre estes segmentos, além disso, mostrou-se fluído o suficiente para acomodar frações importantes das grandes corporações travestidas por estruturas de capital cruzadas, pulverizadas por uma ampla gama de acionistas.

Se a política formal de desenvolvimento regional, como no caso da UE, não privilegiou grandes corporações em seu rol de beneficiários, estas buscaram desenfreadamente em seus movimentos freqüentes de localização e deslocalização de novas e velhas unidades produtivas os favores das instâncias locais e regionais de governo, sendo quase sempre atendidas.

A Política de Desenvolvimento Regional, em termos formais, esteve mais atrelada à camada de pequenas e médias empresas. Mas nem todos os intervenientes nesse processo mostraram-se desinteressados no movimento das grandes corporações. Os governos locais prestaram-lhes o apoio necessário para que suas regiões fossem escolhidas com sítio de fabricação. O caso da Irlanda, único país dito da coesão a superar essa condição e que hoje apresenta um produto por habitante que supera com folga a média da UE (quase 10% acima da média europeia), deveu muito ao afluxo de plantas de corporações globais, especialmente em setores de elevado conteúdo tecnológico.¹⁶ Dos desníveis de poder entre grandes corporações e governos regionais ou locais fracos advieram grande parte das tendências de deterioração da trilha da convergência, em que os aportes de capital de políticas regionais terminaram por se mostrar insuficientes para alterar, com eficácia, as preferências locacionais.

Não devemos esquecer que todo o ambiente econômico mudou desde o final dos anos 60. Isso significa que teorias e políticas também foram alteradas por força desses movimentos maiores da sociedade. Com efeito, na base desta guinada das políticas estavam mudanças sensíveis na concepção das teorias. Especialmente dos anos 80 em diante, elas se voltaram para as externalidades enquanto fatores importantes para o desenvolvimento, num reconhecimento da relevância do papel das instituições, da cultura, de esquemas comportamentais etc. (Molle e Cappellin, 1988, Cuadrado

¹⁶ Resultado que pode ser discutido diante dos elevados vazamentos ao exterior, sendo a Irlanda o país na Europa com o maior diferencial entre produto interno - PIB - e produto nacional - PNB.

Roura, 1995, Martin, 1999b). O processo envolveu a aceitação da força dos fatores endógenos na discussão do desenvolvimento, com o afastamento da tradicional identificação de deficiências ou lacunas e a adoção uma nova agenda positiva de mobilização dos atores e agentes locais para exploração das sinergias que eles podiam produzir.¹⁷

Como discutido antes, o projeto da União Européia foi ele mesmo também resultado dessas novas percepções que se impuseram para o desenvolvimento, sendo as políticas reestruturadas para fazer frente aos novos requerimentos e orientações. Seus objetivos, diretrizes e programas tiveram de ser revistos e ajustados a esses novos tempos. Mas mesmo que centrada na questão da competitividade e orientada para habilitar conjuntos econômicos-sociais no jogo da reprodução das relações sociais dominantes, a Política Regional, ainda assim, manteve sua face redistributiva, compensatória e vinculada à necessária regulação do desenvolvimento capitalista.

Os instrumentos oferecidos pela UE têm ampliado a capacidade das regiões de perseguir seus próprios objetivos de desenvolvimento. Uma tendência que ao lado da reduzida convergência produzida nos últimos anos (Fagberger e Verspagen, 1996; Martin, 1999b; Dunford *et alli*, 2001b) poderia levar à conclusão precipitada de que as políticas da UE adotaram uma perspectiva que favoreceu apenas o plano “autocentrado” de política. Houve uma efetiva melhoria das condições para implementação de políticas afetas àquele plano que, entretanto, não substituíram as orientações e critérios básicos estabelecidos desde a criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional – o FEDER. De fato, a UE continuou a dedicar esforços para regular o desenvolvimento regional, sem que isso obstasse as iniciativas acopladas aos critérios de competitividade. Considerando-se os dois objetivos coesão e competitividade, a UE lida simultaneamente com ambos os planos de política antes delineados. Tendo-se isso em mente, torna-se mais fácil compreender o tipo de divisão do trabalho estabelecido entre a União, os governos nacionais e as regiões.

¹⁷ Isso não quer dizer que não tenham havido contribuições teóricas mais abrangentes no passado, que ultrapassassem as categorias mais simplórias das equações de crescimento econômico, incorporando *insights* obtidos em outras ciências sociais. Isso é facilmente perceptível em contribuições clássicas, como no conceito de “habilidade para investir” de Hirschman (1961), necessário para lembrar a inexistência de sujeitos empreendedores nas economias periféricas.

3.3. Origens, composição e evolução da Política de Desenvolvimento Regional

A preocupação com os desequilíbrios regionais, embora indiretamente mencionada em um dos artigos constantes do texto original do Tratado de Roma de 1957¹⁸, só vai ganhar peso efetivo com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, em meados dos anos 70. É verdade que a Comunidade, antes disso, se preocupou com política regional, como atestam as duas Comunicações da Comissão emitidas sobre o tema, em 1965 e 1969. Mas estas acrescentavam pouco ao que já vinha sendo feito nas tradicionais iniciativas dos Estados-membros. Em 1975, a então Comunidade Econômica Européia passava por processos de alargamento, com a adesão de novos Estados-membros. Inicialmente, em 1973, aderiram a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido, mas logo depois, a Grécia, em 1981, e Portugal e Espanha, em 1986, também foram aceitos. Com o fim da experiência socialista no Leste europeu, em 1990, a antiga República Democrática Alemã foi incorporada à República Federal da Alemanha. A unificação da Alemanha não significou um processo de entrada de novo Estado-membro, mas a inclusão de territórios e população novos no contexto de um Estado-membro existente. Em 1995, por último, aderiram a Finlândia, a Suécia e a Áustria. Aumentava a heterogeneidade socio-econômica no conjunto do território da União, suscitando considerações sobre os efeitos da derrubada de barreiras comerciais e da harmonização macroeconômica sobre as regiões de menor nível de desenvolvimento (Landabaso, 1994; Martin, 1999b).

Se o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional foi criado, segundo a interpretação de muitos (Molle e Cappellin, 1988; Martin, 1999b; dentre outros), para acomodar o desequilíbrio financeiro com que o Reino Unido teria de fazer face diante de sua condição provável de contribuinte líquido¹⁹ para a Comunidade, na verdade só ganharia importância definitiva com a

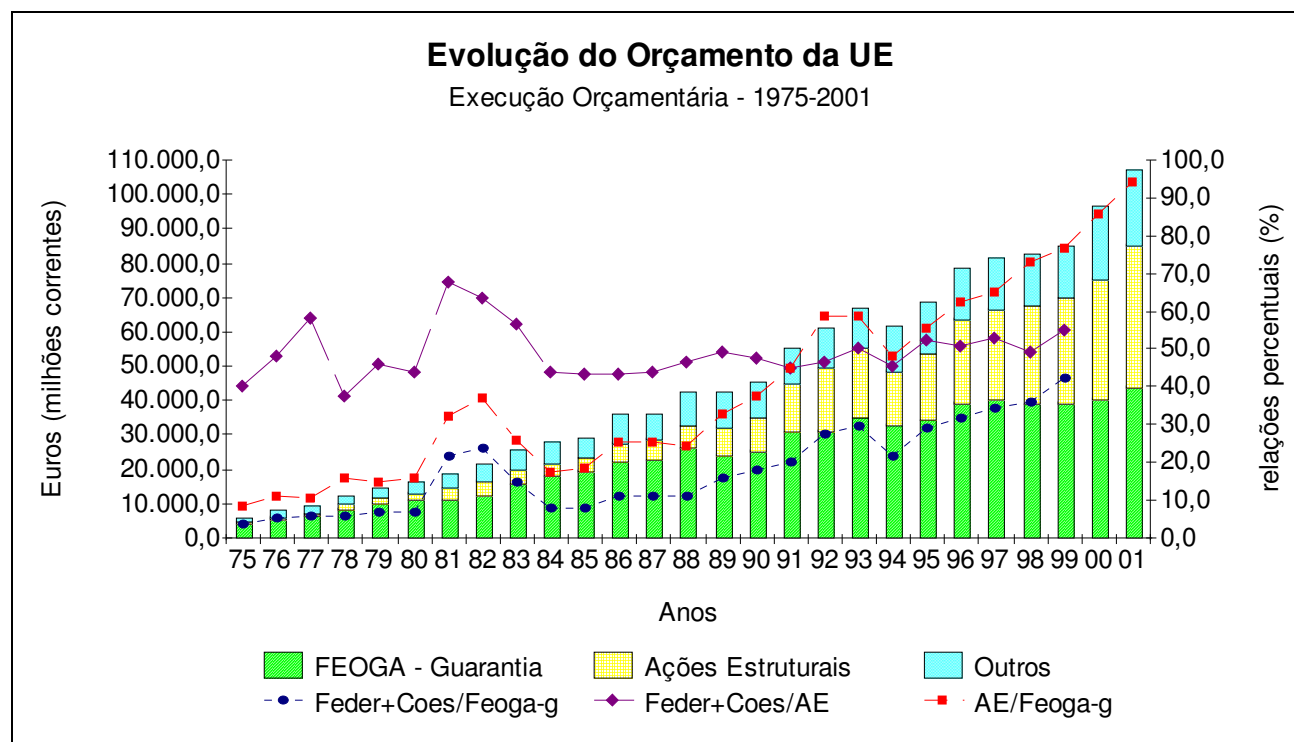
¹⁸ O Artigo 2º do Tratado de Roma falava do alcance de “um desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas” e de “uma expansão contínua e balanceada”. Como assinalam Dunford *et alli* (2001), não há uma menção clara à Política Regional, embora haja o reconhecimento de problemas regionais, como no caso clássico do *Mezzogiorno* italiano, e se estimule a adoção de estratégias de intervenção sobre o problema, como nas operações de crédito favorecidas do Banco de Investimentos Europeu.

¹⁹ A adesão do Reino Unido constituiu um episódio fundamental da consolidação da UE, por sua importância econômica e política no cenário geo-político europeu. Mas as condições de ingresso do país determinariam uma posição provável de que seriam contribuintes líquidos para a União, com drenagem de recursos. Assim, a criação do Feder cumpriu a tarefa de aliviar a pressão financeira sobre os ingleses, já então combatidos pelos sinais evidentes de crise e estagnação. Os recursos da Política Regional passariam assim a contemplar também áreas em declínio industrial, viabilizando uma incorporação parcial de vastas porções do território da Grã-Bretanha.

entrada dos países aderentes seguintes, Grécia, Portugal e Espanha.²⁰ De lá para cá, a Política Regional foi, num relativamente curto espaço de tempo, guindada à segunda posição nos montantes de recursos mobilizados pela União, perdendo apenas para a tradicional área da Agricultura, cuja hegemonia vem sendo, ao que parece, lentamente erodida.

A maior fatia de recursos vem sendo apropriada pelo Fundo Europeu para a Orientação e Garantia da Agricultura - Seção Garantia, que compreende, essencialmente, um mecanismo financeiro de concessão de subsídios aos agricultores europeus (Gráfico 3.1). O FEOGA – Seção Garantia é, até aqui, o principal instrumento da Política Agrícola Comunitária - PAC. Os recursos desse mecanismo de garantia dos preços agrícolas, instituído efetivamente em 1965, cresceram a um ritmo expressivo e constante ao longo de todo o período.

Gráfico 3.1



De outro lado, os recursos dedicados às chamadas Ações Estruturais, que compreendem basicamente o conjunto dos recursos mobilizados pelos Fundos Estruturais - Fundo Europeu de

²⁰ Os três, mais a Irlanda, formam o conjunto dos países da coesão, conforme política e fundo definidos em 1992.

Desenvolvimento Regional - FEDER, Fundo Social Europeu – FSE e o Fundo Europeu para a Orientação e Garantia da Agricultura - Seção Orientação – FEOGA-Orientação – pelo Instrumento Financeiro para Orientação da Pesca - IFOP e pelo Fundo de Coesão, evoluíram a taxas ainda mais expressivas, encurtando a distância para com o primeiro, sobretudo ao longo da década de 90. Refletindo especialmente o avanço da Política de Desenvolvimento Regional, os recursos despendidos nas Ações Estruturais chegaram mesmo a ultrapassar a proporção de recursos dedicados a todas as outras atividades restantes consideradas para além do FEOGA – Seção Garantia -, que incluem as administrativas em geral, as de ajuda externa, os repagamentos e as de pesquisa, somados ainda os recursos “extra-orçamentários” do Fundo de Desenvolvimento Europeu - EDF - e da Comunidade Européia do Carvão e do Aço - ECSC.

Comparados os recursos devotados diretamente à Política de Desenvolvimento Regional, relativos ao FEDER e Fundo de Coesão, com os dedicados ao às operações de garantia agrícola – FEOGA – Seção Garantia, as curvas parecem assinalar, inequivocamente, a trajetória ascendente dos recursos (ver linhas no gráfico 3.1). Em 1975, estes correspondiam a menos de 5% dos recursos dedicados à garantia das operações agrícolas; em 1999, passariam a representar mais de 40% daqueles. Da mesma maneira, o componente relativo à Política de Desenvolvimento Regional corresponderia a mais de 50% dos recursos de todas as Ações Estruturais na qual se incluem, mas essa relação se manteve mais ou menos estável no período. As Ações Estruturais, no seu todo, passaram de menos de 10 para mais de 80% do montante mobilizado pelo FEOGA – Seção Garantia. Na comparação com o FEOGA – Seção Garantia - fica igualmente realçada a mudança estrutural ocorrida em 1988, pois a intensidade da evolução dos recursos da Política Regional e do conjunto dos recursos dos Fundos Estruturais seria ainda maior. Tanto assim que, enquanto os recursos do FEOGA – Seção Garantia passaram de aproximadamente 71% dos recursos orçamentários totais da União, em 1975, para cerca de 45% em 2000, as Ações Estruturais passaram de pouco mais de 6% para quase 35% no mesmo período.

Os dados – e os Documentos oficiais - comprovam a evolução favorável da Política de Desenvolvimento Regional desde seu surgimento em 1975, tanto numa visão mais estrita, considerando-se apenas o FEDER e o Fundo de Coesão, como mais ampla, considerando-se o conjunto dos recursos mobilizados pelas Ações Estruturais. O ponto que queremos realçar é que a Política de Desenvolvimento Regional na UE foi contemplada, pelo menos até o princípio do século XXI, com fatia crescente de recursos, o que afirmou sua importância com relação às outras Políticas

da União. E, por sua própria natureza, os dispêndios mostraram-se compatíveis com outros objetivos caros à União, em especial o de assegurar a competitividade da indústria européia.

A determinação recente de estabilização dos recursos dedicados à Política Regional e às Ações Estruturais no período de programação 2000-2006 fica por se confirmar. As informações disponíveis para os anos de 2000 e 2001 parecem não corroborar aquela orientação. A Política de Desenvolvimento Regional teria encontrado um teto superior após longo período de expansão, pelo menos até que novos fatos alterem essa percepção, como a esperada decisão de reconfiguração da Política, a ser tomada com o impacto do alargamento da UE a partir da entrada dos novos Estados-membros da Europa Central e do Leste.

A composição das mais importantes Ações Estruturais da UE por subperíodos relevantes, que espelham mudanças institucionais da Política de Desenvolvimento Regional ou de referenciais de programação²¹ (Gráfico 3.2), reitera que os recursos destinados à Política de Desenvolvimento Regional apresentaram expansão marcada, mas foram acompanhados pelos demais componentes dos Fundos Estruturais e complementados pelo Fundo de Coesão.

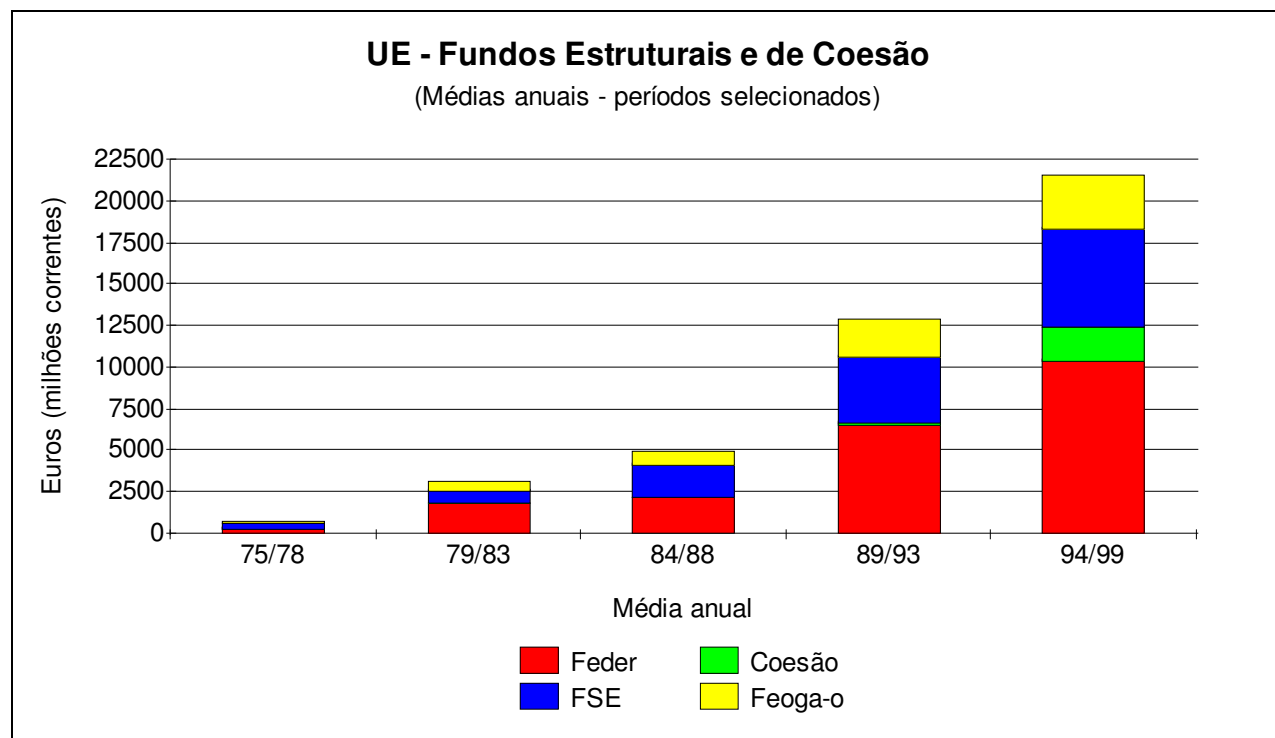
O FEDER e o Fundo de Coesão passaram a responder por mais de 50% desses recursos na média do período 1994-1999. Mas a evolução dos recursos do FEDER parece ter perdido impulso relativo entre 1984 e 1988, após um período de franca afirmação entre 1979 e 1983, momento de maior expressão relativa dos recursos da Política Regional nos Fundos Estruturais. De fato, os anos de 1982 a 1984 (vide gráfico 3.1) parecem atípicos, destoando da trajetória de evolução da série. Naquele momento, o Fundo Social Europeu avançou de maneira mais acelerada, refletindo provavelmente os ajustes promovidos na entrada dos anos 80 diante da dimensão alcançada pelo problema do desemprego.

Nas entrevistas que realizamos, ficou clara a percepção de que a Política Regional da UE apresentou, em retrospectiva histórica, dois períodos bem marcados: a) o primeiro, até 1988, em que o patamar de recursos era “x”; e b) o segundo em que os recursos foram multiplicados por um fator “z” positivo que ampliou o montante “x” original, para além de outras transformações estratégicas expressivas. Nessa guinada, mais e mais recursos foram destinados às iniciativas diretas das regiões.

²¹ Nos anos de 1979, 1984 e 1989 foram promovidas reformas dos Fundos Estruturais, com repercussões sobre a Política de Desenvolvimento Regional. Além disso, 1989/1993, 1994/1999, e 2000/2006 compreendem os três últimos períodos de programação oficial da UE.

O gráfico parece corroborar isso, sobretudo quando se leva em conta o acréscimo do novo Fundo de Coesão.

Gráfico 3.2



Fonte: CEC (2000d) (<http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/infos/vademecum2000/en.pdf>)

Obs.: idem ao Gráfico 1 para o período 1975-1999.

No geral, o avanço dos recursos da Política Regional foi expressivo, acompanhando o ingresso dos países de menor nível relativo de desenvolvimento, Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal. Alguns analistas perceberam a mudança de intensidade e de natureza da Política Regional europeia e insinuaram sua correlação ao movimento mais geral da globalização. Swyngedouw (1989, p.33), por exemplo, assinalou precursoramente que:

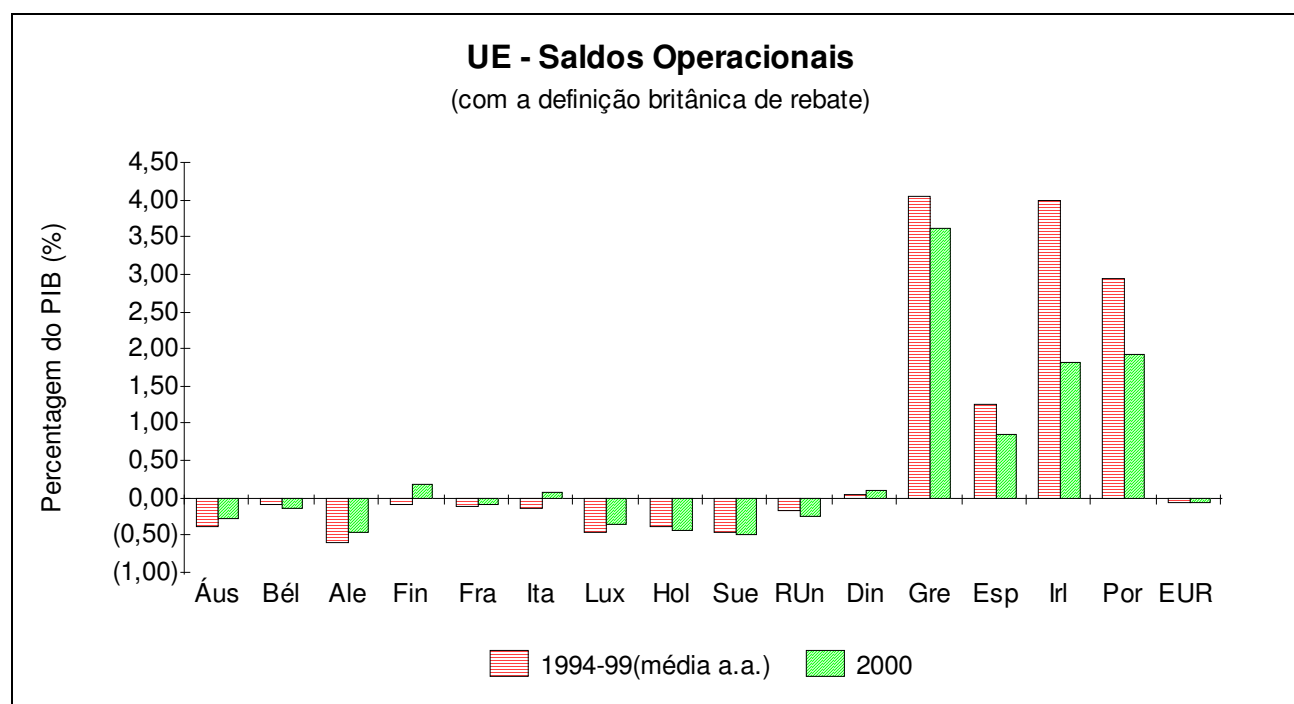
“Essas reformas institucionais radicais e substantivas das políticas do espaço coincidem com a reestruturação mais ampla do tecido do desenvolvimento capitalista. (...) essas novas políticas de lugar estão intimamente interligadas com a mudança institucional mais global que coincide com a quebra do modo de desenvolvimento do Pós-Guerra e a emergência de um novo regime de acumulação.”

Para completar a visão do quadro orçamentário geral da UE, cabe analisar o balanço operacional dos países (gráfico 3.3), distinguindo entre contribuintes líquidos e beneficiários. Esse balanço realizado para o ano 2000 generalizava o mecanismo de rebate concedido ao Reino Unido em 1999, que aliviava a pressão dos pagamentos líquidos feitos pelos países mais ricos. Por esse

dispositivo, países como a Alemanha, a Suécia e o Reino Unido, dentre outros, reduziam o peso de suas contribuições para a União. Em contrapartida, os países da coesão contariam com menor volume de recursos líquidos como proporção de seus PIBs a partir de 2000.

A maioria dos países era contribuinte líquido da União. No conjunto da União, produziu-se sistematicamente um superávit de cerca de 0,05% do PIB. Os maiores contribuintes eram, em proporção de seus respectivos PIBs e na ordem decrescente do período 1994-99, Alemanha (0,59%), Luxemburgo(0,46%), Suécia (0,46%), Holanda (0,39%) e Áustria (0,39%). Contribuíam igualmente, porém com frações menores de seus produtos, Reino Unido (0,16%), Itália (0,15%), França (0,13%), Finlândia (0,10%) e Bélgica (0,10%). A Dinamarca, surpreendentemente, apresentou um ligeiro superávit (0,03%), que continuaria em 2000 (0,10%). A Finlândia e a Itália, antes contribuintes líquidos, passaram a ter saldos positivos em 2000 de, respectivamente, 0,17 e 0,06% do PIB.

Gráfico 3.3



Fonte: Allocation of 2000 EU operating expenditure by Member State, p. 126.

http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_en.htm

Eram beneficiários líquidos no período 1994-1999: Espanha (1,26%), Portugal (2,35%), Irlanda (3,98%) e Grécia (4,05%). A Irlanda e a Grécia, em particular, apresentaram saldos expressivos como proporção de seus PIBs, de cerca de 4%. Os saldos do ano 2000 assinalavam

queda dos volumes relativos de recursos dos quatro países da coesão, proporcionalmente maior no caso da Irlanda, que deixou de contar com mais de 2% de seu PIB. Portugal, a confirmar a posição do ano 2000, também deixaria de contar com uma fatia de 1% do seu PIB.

Capítulo 4 - A Política de Desenvolvimento Regional da UE e sua Expressão no Conjunto das Iniciativas Comunitárias e Nacionais

4.1. As regras e os rituais da Política de Desenvolvimento Regional

A Política Regional da UE, para além de sua expressão orçamentária, possui objetivos claros, expressos de maneira simples e direta, que representam uma primeira grade de orientação das operações. Isso significa que a UE define as frações territoriais e respectivas populações incluídas e excluídas dos apoios tidos como de finalidade regional, conforme a natureza dos problemas sobre os quais deseja intervir, fornecendo ao público, *ex-ante* e para todo um período de programação, uma visão de quais são os habilitados e que critérios foram utilizados para selecioná-los. A meu juízo, essa é uma condição necessária para que uma política baseada em processos de planejamento e programação, articulada entre várias instâncias de poder e com suporte mais amplo da sociedade possa se estabelecer satisfatoriamente.

O quadro 4.1 detalha os principais objetivos regionais vigentes nos dois últimos períodos de programação, que respondem basicamente a situações de retardo e estagnação. Os demais objetivos da política estrutural não discriminam áreas potencialmente beneficiárias, podendo contemplar todo o território da União.¹ De fato, eles não têm por finalidade primária atuar sobre o problema regional, muito embora tenham impactos regionais efetivos, como ocorre com outras políticas Comunitárias.

Na UE, as aplicações de recursos atendem a princípios que buscam evitar distorções. No Tratado de Maastricht, que deu forma à União em 1992, ficou estabelecido o princípio da *subsidiariedade*, segundo o qual “um órgão de instância superior, por exemplo, a Comissão Européia, só deve e pode entrar em ação quando um objetivo não puder ser alcançado satisfatoriamente a um nível inferior”.² Em outras palavras, deve haver uma prevalência desejável das instâncias inferiores sobre as superiores na condução das política, de sorte a evitar a

¹ No período 1993/1999 eram eles: **Objetivo 3** – combater o desemprego de longo prazo e facilitar a inserção de adolescentes e das pessoas ameaçadas de exclusão da atividade econômica remunerada; **Objetivo 4** - facilitar a adaptação da mão-de-obra aos processos de transformação da indústria e às transformações dos sistemas de produção; e **Objetivo 5a** - promover o ajuste das estruturas agrárias e a modernização e reestruturação do setor de pesca. No período 2000/2006 estes objetivos ficaram resumido num **novo Objetivo 3**: modernizar os sistemas de treinamento e promoção do emprego. Ver Martin (1999b), p.81-83.

² Holthus (1996, p.13).

concentração de tarefas e respectivos poderes; um mecanismo criado, sobretudo, para afirmar o controle sobre a expansão do poderio da própria União.

Quadro 4.1
Objetivos Prioritários da Política de Desenvolvimento Regional

Período 1993/1999	Período 2000/2006
• Objetivo 1 - promover o desenvolvimento e ajuste estrutural das regiões com atraso no desenvolvimento. O atraso existe se o PIB/hab for inferior a 75% da renda média da UE (há exceções transitórias)	• Objetivo 1 – ajudar no “<i>catch up</i>” de regiões que estejam atrasadas, dotando-as da infra-estrutura básica que necessitam ou encorajando investimentos na atividade econômica privada. Vale o mesmo critério anterior (75% da renda média da UE)
• Objetivo 2 - reconverter regiões ou partes afetadas por declínio industrial. Situação deve refletir índices de desemprego superiores à média da União e índices de emprego industrial altos, mas declinantes	• Objetivo 2 – apoiar a conversão econômica e social em áreas industriais, rurais, urbanas ou dependentes das atividades de pesca que se encontram em dificuldades
• Objetivo 5b - facilitar o desenvolvimento e ajuste estrutural das áreas rurais, que são as que apresentam atrasos de desenvolvimento ao qual se soma um percentual elevado de ocupados na agricultura e pecuária, baixa renda agrária e baixa densidade demográfica ou forte êxodo rural	• (incluído no Objetivo 2)
• Objetivo 6 - promover o desenvolvimento e ajuste estrutural de regiões com baixíssima densidade populacional (menos de 8 habitantes por km²)	• (incluído no Objetivo 2)

Fonte: Inforegio (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm).

As iniciativas devem também atender em simultâneo a vários dos objetivos estabelecidos - princípio da *concentração*. Com isso, buscou-se evitar certa especialização dos instrumentos das políticas, evitando-se superposição de mecanismos e descoordenação das estratégias. Um princípio não de todo considerado fora dos muros das Ações Estruturais, haja vista a relação com o FEOGA – Garantia.

Em terceiro lugar, os recursos da União devem ser utilizados em adição aos recursos nacionais mobilizados, públicos e privados, que não podem diminuir e devem ser apresentados como contrapartida dos projetos financiados - princípio da *adicionalidade*. A idéia é simples e direta: a alocação de novos recursos não deve permitir o desvio dos anteriormente mobilizados, o que potencialmente lhes reduziria o impacto.

O quarto e importante princípio da *programação* estabelece que as ações devem estar enfeixadas em programas, preferencialmente de caráter plurianual. O quinto, da *cooperação*, pressupõe que as iniciativas precisam ser articuladas entre a Comissão Europeia e as autoridades

nacionais, regionais e locais. Esses dois últimos princípios reiteram uma adesão aos preceitos do planejamento abrangente, bem como a necessária pluralidade na formulação, implementação e acompanhamento das iniciativas. Perceba-se que o princípio da programação diz respeito ainda ao caráter articulado das diversas ações com respeito a uma unidade territorial em particular, aumentando as chances de que os efeitos gerados alcancem resultados mais sólidos e duradouros.

Naturalmente os princípios acima enumerados constituem um guia para as ações da União, permitindo que as instâncias de coordenação das políticas exerçam um grau de controle e de regulação satisfatórios. Eles abrem, ao menos, uma perspectiva concreta e objetiva de questionamento, por parte de quaisquer dos membros, de condutas não condizentes com o espírito dos Tratados.

De maneira sucinta, as ações podem ser desencadeadas de duas formas:

- a) por iniciativa dos Estados nacionais; que ainda dispõem de dois caminhos alternativos:
 - a.1. mediante trâmite mais demorado, que envolve a elaboração de um Plano nacional de Desenvolvimento Regional que dá origem a um “Marco Comunitário de Apoio”;
 - a.2. mediante rito mais sumário, apoiado na elaboração de um “Documento Único de Programação”; ou
- b) através de Iniciativas Comunitárias, de proposta da Comissão Européia, que são preferencialmente transnacionais e abordam temas ou problemas selecionados, considerados de grande relevância.

Aqui pode-se divisar um dos aspectos mais interessantes do arranjo da Política de Desenvolvimento Regional Européia, que é o fato do apoio praticamente implicar no desenho de estratégias de desenvolvimento organizadas em programas multianuais, em que a Comissão Européia, os Estados-membros e as regiões são parceiros obrigatórios na maioria das situações, dividindo responsabilidades financeiras pelas contrapartidas exigidas. Essa visão plurianual programática, que busca integrar as ações, também pretende assegurar uma abordagem mais holística para o desenvolvimento regional, que trate dos vários problemas identificados e amplie a compatibilidade com outras dimensões das políticas Comunitária, nacional e local.

A definição de um Marco Comunitário de Apoio, normalmente voltado para as regiões do tipo objetivo 1 dentro de um país, tem início com a formação de um Comitê de Direção (*Steering Committee*), encarregado de coordenar o processo e estabelecer o diálogo com as instituições relevantes. Com base nos levantamentos dos estudos e documentos relevantes e num processo de consultas, discute-se a extensão e os elementos principais a adotar na programação e selecionando-

se os segmentos contemplados. Estes programas são, por definição, multiregionais.

O exemplo concreto do processo de elaboração da programação na Itália ajuda a compreender o alcance e as limitações desse arranjo programático.³ O que contempla um Marco Comunitário de Apoio? No caso do *Mezzogiorno*, regiões objetivo 1 italianas, para o período de programação 2000-2006 (CEC, 2000a), seus capítulos principais destacavam:

- a) análise da situação de partida (diagnóstico da situação socio-econômica; pontos fortes e fracos; resultados do período de programação 1994-1999);
- b) a estratégia de desenvolvimento (condições de formulação do plano; estratégia de intervenção; quantificação do objetivo global; coerência com política de desenvolvimento nacional e de emprego; coerência com as prioridades da Comissão; impactos sobre o meio ambiente, o emprego e igualdade de oportunidades);
- c) principais prioridades do apoio (articulação da estratégia com as prioridades; prioridade 1 – Recursos Naturais; 2 – Recursos Culturais; 3 – Recursos Humanos; 4 – Sistemas Locais de Desenvolvimento; 5 – Cidades; 6 – Centros de Serviços e Redes; orientação geral para intervenção na agricultura e desenvolvimento rural; orientação para a intervenção na pesca; projetos integrados; recursos para assistência técnica);
- d) plano financeiro (fontes de financiamento; envolvimento do setor privado; atendimento ao critério da adicionalidade);
- e) identificação e organização dos Programas Operacionais (organização dos programas; resumo dos Programas Operacionais – de cada região –; Programa Operacional Nacional, envolvendo os itens Pesquisa Científica, Desenvolvimento Tecnológico e Formação de Pesquisadores, A Escola do Desenvolvimento, Segurança para o Desenvolvimento do *Mezzogiorno*, Desenvolvimento Empresarial Local, Transportes, Pesca e Assistência Técnica e Ações Contextuais);
- f) condições de implementação (coordenação das operações dos Fundos Estruturais ao nível central e local; envolvimento dos parceiros institucionais; organização e transparência dos fluxos financeiros; administração, supervisão, monitoração avaliação e controle; critérios para uso da reserva técnica; observância das normas e regulações Comunitárias).

Como usual em sistemáticas de planejamento e programação, o Marco Comunitário de Apoio dá forma concreta ao conjunto das estratégias regionais adotadas. Desdobra-se, assim, em Programas Operacionais, voltados para cada região em particular, cuja função é detalhar os aspectos programáticos e explicitar projetos ou itens específicos a serem financiados, bem como estabelecer sua correlação com os objetivos e diretrizes de ação.

O outro procedimento, de iniciativa dos Estados nacionais, refere-se ao Documento Único de

³ Entrevista com o técnico que acompanha a implementação da programação do Marco Comunitário de Apoio da Itália

Programação, normalmente utilizado para os outros tipos de regiões da Comunidade.⁴ No caso mencionado da Itália, as regiões tipo objetivo 2, mais numerosas no norte do País, eram contempladas através desse procedimento de organização das ações. Os problemas regionais ali relacionavam-se mais aos objetivos de reestruturação que de baixo nível de desenvolvimento.

No princípio da evolução da Política de Desenvolvimento Regional, os Estados nacionais detinham uma ascendência de iniciativa, sendo obrigatório que as propostas e estratégias fossem originadas a partir deles. Aos poucos porém, as regiões foram ganhando, com o consentimento e apoio da Comissão e de outras instâncias da Comunidade Européia, uma autonomia de proposição de iniciativas, alcançando assim maiores graus de liberdade frente aos desejos dos respectivos governos centrais.

Outro tipo de ações são as estabelecidas mediante Iniciativas Comunitárias. Elas procuram complementar as ações usuais implementadas, concentrando-se em abordagens que transcendem o interesse imediato ou particular dos estados e regiões e possuem significado expressivo para o desenvolvimento conjunto da União. Algumas das formas de apoio hoje disseminadas nas estratégias de desenvolvimento regional foram, no passado, proposições experimentadas no contexto dessas Iniciativas.

Na passagem do período de programação de 1993-1999 para o de 2000-2006, a exemplo da simplificação de objetivos, resolveu-se também reduzir o número então elevado de Iniciativas Comunitárias vigentes. Muitas foram encerradas e outras revistas.⁵ No que diz respeito às iniciativas de interesse da Política de Desenvolvimento Regional, sobraram as quatro seguintes:

- a) Interreg III – que promove a cooperação transfronteiriça interregional através da constituição de parcerias (financiadas pelo FEDER);
- b) Urban II – apoia estratégias inovadoras para atuação sobre a regeneração e o declínio de áreas urbanas;
- c) Leader + - Desenvolver novas estratégias locais de desenvolvimento sustentável nas áreas rurais;
- d) Equal – busca eliminar fatores que levam a existência de desigualdades e discriminação nos mercados de trabalho.

no DG REGIO, em Bruxelas.

⁴ Na programação 2000-2006, destinados a regiões contempladas com menos de 1,0 bilhão de Euros (CEC, 2000a)

⁵ Ao final do período de programação de 1993/1999 haviam mais de uma dezena de Iniciativas Comunitárias, muitas de interesse da Política Regional. R. Martin (1999, p.87) lembra que várias Iniciativas foram criticadas na passagem da programação de 1993-1999 para 2000-2006, por seus resultados discutíveis.

As Iniciativas Comunitárias se utilizam dos recursos dos próprios Fundos Estruturais dos quais compreendem uma fração relativamente pequena – cerca de 5% dos dispêndios totais previstos para o conjunto dos Fundos.

Nos últimos anos a União resolveu apoiar ainda o que denominou de Ações Inovadoras, que compreendem experiências originais, com potencial, que não tenham ainda sido exploradas a contento no âmbito da União. Algo que poderíamos denominar de suporte técnico inicial, para efeito de demonstração. Para essas ações, que possuem interesse especial para a discussão do papel das inovações na Política regional, vêm sendo destinados menos de 1% dos recursos dos Fundos Estruturais. No último período de programação, as Ações Inovadoras, no caso da Política Regional, se voltaram ao apoio de três temas⁶:

1. economias regionais baseadas no conhecimento e na inovação tecnológica;
2. iniciativas da *e-EuropeRegio*, o suporte informacional a serviço do desenvolvimento regional;
3. identidade regional e desenvolvimento sustentável.

Cabe ressaltar um último aspecto. A Política Regional da UE opera aportando recursos a partir de um cardápio básico, cujo item mais importante é, sem dúvida, a infra-estrutura econômica clássica, representada sobretudo pelos transportes e energia, que recebem a maior fatia dos recursos e das atenções. Na atual etapa de programação vem sendo dado destaque ainda a três outros itens principais: a expansão dos serviços de telecomunicações – também um item de infra-estrutura -, o apoio direto às empresas - em especial, a ajuda para o treinamento e reciclagem de recursos humanos - e a disseminação das ferramentas e know-how associados à sociedade da informação, compreendendo desde o apoio tradicional às atividades inovativas até a disseminação dos instrumentos da informática. O Fundo de Coesão, destinado aos quatro países relativamente mais pobres da União, contempla apenas duas áreas: infra-estrutura de transportes e meio ambiente.

Segundo informações colhidas em entrevistas, esse cardápio básico da política possui, por detrás, uma lógica relacionada ao diagnóstico clássico de retardo dos níveis de desenvolvimento. O mais importante, nessa linha de raciocínio, seria dotar as regiões carentes dos meios – sobretudo infra-estrutura – necessários para que as relações econômicas e sociais normais possam prosperar e evoluir favoravelmente. Assim, a maior parte dos recursos tem sido destinada a esse tipo de

⁶ Prevêem-se ainda suporte para ações deste tipo de apoio ao emprego e treinamento e também à pesca.

inversão, que não possuiria um limite físico tão nítido de absorção. Outras iniciativas, a exemplo dos investimentos em capacidade inovativa e assemelhados, embora tidas como importantes ou mesmo decisivas, possuiriam limites mais claros em termos de capacidade de absorção pelas economias atrasadas da região. Decorreria desse diagnóstico a decisão de congelar os montantes destinados à Política Regional da UE.

Como seria de esperar, esse arcabouço de planejamento, programação e execução das estratégias da Política de Desenvolvimento Regional apresenta, na sua implementação prática, grandes matizes oriundos da diversidade cultural, social e de formação das diversas regiões e Estados-membros. O manual de procedimentos apresentado termina por se confrontar com os costumes e posturas arraigados que, muitas vezes, importam num ajuste fino, caso-a-caso, às situações concretas.

O exemplo do *Mezzogiorno* é, novamente, emblemático, uma vez que essas concepções rígidas e frias da política terminam necessariamente por serem traduzidas, interpretadas e ajustadas ao contexto da sócio-política regional para que melhores resultados possam ser alcançados. Como lembra Batterbury (2002, tradução nossa), analisando o caso daquela região:

“(...) as características únicas de uma localidade são cruciais para a determinação da efetividade da política pública. As condições locais têm um impacto real sobre a conformação da política, ainda que elas mesmas sejam forjadas pela economia política europeia mais ampla. Políticas e programas cujo desenho envolva um maior grau de aderência ao meio ambiente sócio-cultural de implementação têm maior probabilidade de serem efetivos e alcançarem os resultados desejados.”

Porém, muito ao contrário do que se defende hoje usualmente na literatura (Putnam *et alli* 1993 *apud* Batterbury 2002), não é o grau de cultura cívica de uma localidade, genericamente delimitado, o que de fato faz a diferença para o desenvolvimento de uma região. Para Batterbury (2002), o que sim faz a diferença é a adequação das políticas ao ambiente sócio-cultural específico para o qual se destinam, o que pode ser observado pelos resultados positivos alcançados pela UE em áreas tipicamente clientelísticas, como a Sardenha, no *Mezzogiorno*, ou Galícia, na Espanha, seus objetos de estudo. Esse parece ser um ponto importante para as políticas regionais, pois a posição da literatura, na esteira das contribuições de Putnam, passa a idéia de uma deficiência “genética” de certas regiões. Uma espécie de determinismo geográfico, como tantos que proliferaram no passado das ciências sociais.

Na prática, a linearidade do aparato de suporte às iniciativas da Política é subvertida pelos

movimentos reais da sociedade para as quais se destinam. Nisso, a experiência da UE não se diferencia muito das anteriores capitaneadas pelos Estados nacionais, pois a aderência das iniciativas depende crucialmente do papel que jogam os atores e instituições na sua tradução aos parâmetros usuais locais e regionais.

4.2. O regional para além dos escaninhos formais da sua Política

O alcance dos objetivos da Política Regional correlaciona-se, também, aos impactos exercidos pelas outras políticas da União. Não raro, segmentos importantes das políticas europeias conflitaram com as orientações da coesão regional e social, contrariando tendências das políticas objetivamente dedicadas a esse fim. Contribuiu muito para isso o que os analistas de ciência política rotularam de relativa autonomia decisória dos diversos escaninhos da Comissão Europeia (Armstrong e Blumer 1998, p.70).⁷

Sem pretender entrar no mérito da evolução detalhada de cada uma dessas políticas em particular, cumpre reter uma visão das suas implicações, para evitar equívocos de interpretação derivados de um foco exclusivo nas ações regionais. Podemos resumir as políticas em dois grandes grupos: 1) o das políticas macroeconômicas e de integração; e 2) o das políticas horizontais e setoriais específicas.⁸

O primeiro grupo compreende basicamente as ações de cunho macroeconômico, cuja implicação regional, embora extremamente importante, é difícil de ser isolada. Na verdade, esse conjunto de políticas reproduz as iniciativas da União que giram em torno dos projetos de integração dos mercados e de unificação monetária. Ambos apresentam, alegadamente, implicações contraditórias para a coesão, desencadeando forças que tendem a promover mais intensamente o

⁷ Armstrong and Blumer (1998, p.70 e 71) atribuem a característica de fragmentação institucional aos seguintes fatores: “a delimitação precisa de competências e a relativamente fraca coordenação horizontal (...); a organização do parlamento Europeu, isto é, sua estruturação em comitês, seguindo padrão largamente espelhado na organização da Comissão; a criação de comitês de administração e assessoria especializados em legislação com responsabilidades específicas em determinados itens; a fraca coordenação do trabalho feito nos diferentes conselhos ‘técnicos’ da UE; os diferentes conjuntos de regras dos processos de implementação das políticas (...); os diferentes padrões de interação institucional derivados das bases legais para a ação; e o espectro de convenções e normas associados com a mistura específica em cada política desses diversos ingredientes.”

⁸ Um balanço da relação entre objetivos regionais e demais políticas da UE vem sendo produzido sistematicamente nos Relatórios sobre a Coesão, por determinação da legislação que criou o fundo homônimo em 1992 (CEC 1996 e CEC 2001a). O Segundo Relatório classifica essas políticas em quatro grandes grupos: Políticas de Integração Econômica e Monetária, Política Agrícola Comunitária, Políticas Horizontais e Outras Políticas Comunitárias. Ver também Hall, Smith e Tsoukalis (2001), para outra visão do conjunto das políticas da UE.

desenvolvimento das economias já melhor estruturadas, ao menos no curto prazo. Dentre essas forças, o Relatório da Coesão contempla alguns fluxos mais gerais da economia, como o de investimento direto estrangeiro, que constitui mais implicação das ações do que propriamente política da União. Esse é o caso, também, de características do ambiente macroeconômico, como a estabilidade de preços e o equilíbrio fiscal que, embora não podendo ser creditados apenas à iniciativa da UE, certamente contavam com seu aval.

Na verdade, a única política ativa abrangente para o desenvolvimento regional nesse primeiro grupo seria a de Competição, na qual a União ao invés de aportar diretamente recursos tenta regulamentar processos de fusões e aquisições, disciplinar práticas consideradas injustas de competição e regular os fluxos de ajuda direta dos Estados nacionais às empresas, essa última delimitando sua componente mais visível.

O segundo grupo é representado por um conjunto multifacetado de iniciativas composto pela Política Agrícola, pelas políticas horizontais, dedicadas essencialmente à criação de empregos e ao meio ambiente ou o apoio à P&D e ao desenvolvimento tecnológico, e pelas demais políticas Comunitárias de cunho setorial, como as de Transportes, Energia, ou de Empresas (mais voltadas para o segmento das pequenas e médias). Das inúmeras políticas da União, dois campos de atuação da UE se destacavam por suas implicações diretas sobre os objetivos regionais: a Política Agrícola Comunitária – PAC - e a Política de Competição. O terceiro destaque, seria justamente o da política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, que será objeto de consideração específica à frente.⁹

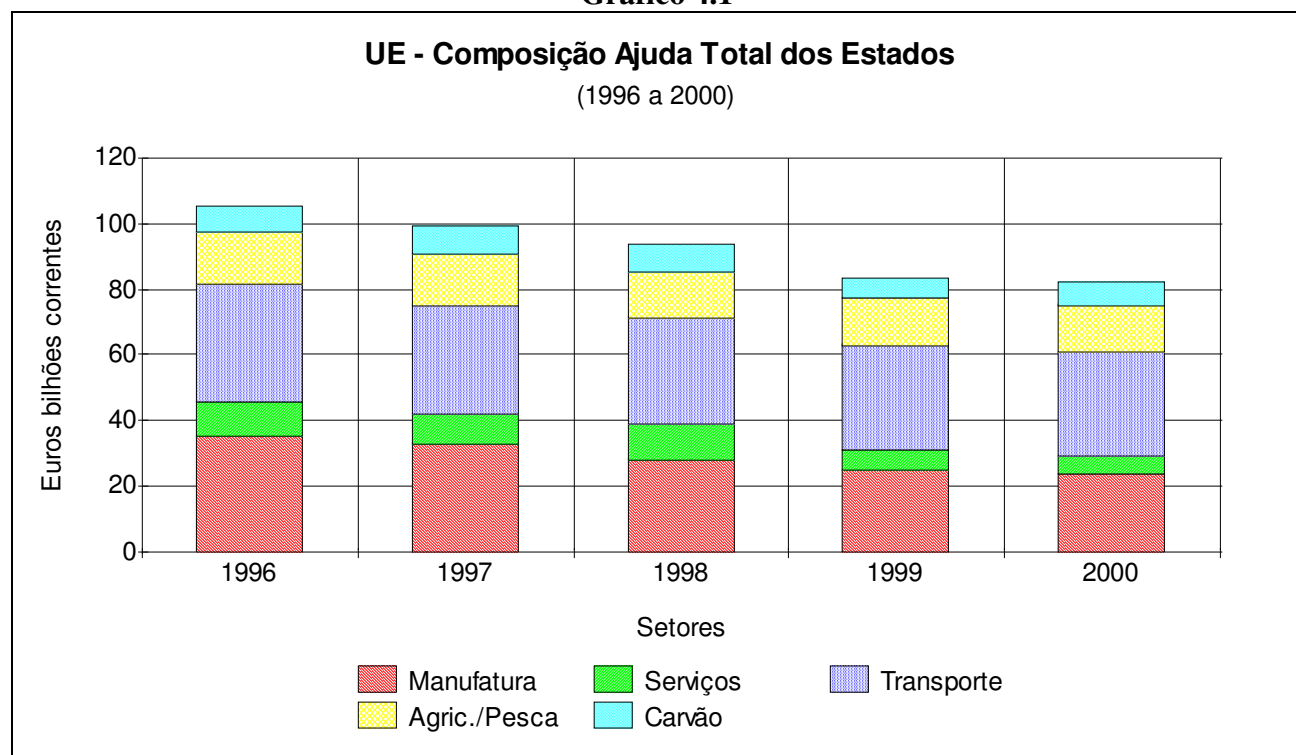
No primeiro grupo de políticas, a Política de Competição, de uma forma indireta, constitui a de maior influência potencial direta sobre o desenvolvimento regional da União, se deixarmos de lado os efeitos difusos das medidas macroeconômicas abrangentes. A idéia subjacente à Política é a de que toda ajuda estatal para as empresas se faz na contramão dos princípios da União, devendo ser proibidos. Sendo assim, a União deve cuidar de reduzir ao mínimo esse tipo de suporte estatal, determinando que parâmetros consideram-se aceitáveis para orientar os aportes estatais às atividades, setores, regiões ou empreendimentos específicos. Parte das ajudas são consideradas exceções que não interferem nas relações comerciais, não causando portanto distorções competitivas. Seria o caso das ajudas a consumidores individuais ou a desastres naturais que, sendo

⁹ Segundo Hall, Smith e Tsoukalis (2001, p.354), “A terceira área carregando implicações de gasto significativas para o nível europeu é a relacionada à *pesquisa e desenvolvimento tecnológico*.”

automaticamente aceitáveis perante o Tratado, não precisam ser comunicadas (Dunford *et alli* 2001b, p. 113).

No seu conjunto, as iniciativas de ajuda estatal representavam, no período 1996-1998, cerca de 1,12% do PIB agregado dos 15 Estados-membros (CEC 2001a). Seguindo orientação superior, o montante total da ajuda tem sido declinante nos últimos anos, recuando de € 105,4 bilhões, em 1996, para de € 82,4 bilhões, em 2000 (Gráfico 4.1). Os principais setores contemplados eram Transportes (39%) – com apoio fortemente concentrado no setor ferroviário - e Manufatura (29%) que, juntos, respondiam por quase 70% do total da ajuda estatal monitorada pela UE no ano de 2000. A ajuda vem regredindo sobretudo no setor industrial nos últimos anos, uma vez que os aportes passaram € 35,5 bilhões, em 1996, para cerca de € 23,8 bilhões, em 2000.

Gráfico 4.1



Fonte: CEC (2002b), elaboração nossa;

Obs.: 1) Serviços refere-se basicamente a serviços financeiros, turismo e emprego e treinamento.

As Políticas de Competição e de Desenvolvimento Regional, além de adotarem critérios distintos, também apoiaram regiões não contempladas com aportes dos Fundos Estruturais, provocando receio de que os aportes da primeira estivessem anulando os efeitos da segunda. Durante os anos 90, a Comissão lutou para reduzir a cobertura regional das ajudas estatais, de forma a provocar maior foco das iniciativas. Com esse intuito, ela estipulou, no período 2000-2006, um

limite de cobertura médio de 42,7% e, recentemente, estabeleceu mapas delimitando as regiões habilitadas por cada Estado-membro, em busca de uma redução consensual das áreas contempladas.¹⁰

A comissão procurou, ainda, regular a intensidade dos apoios, ou seja, o valor da ajuda como percentagem dos custos elegíveis. No passado, a intensidade admitida era equivalente a 75% do indicador “Equivalente de Ajuda Líquida - EAL”¹¹ nas regiões periféricas e 30% do mesmo indicador nas regiões centrais (Marques 1999 e Dunford *et alli* 2001b). Os novos tetos diferenciam as regiões segundo o tipo de problema regional – baixo PIB e nível de vida ou em declínio industrial e com elevado desemprego - segundo dois corte de intensidade destes problemas, perfazendo quatro tipos de situações: a) se PIB *per capita* é menor que 60% da média europeia, então 50% do EAL (se região ultraperiférica¹, 65%); b) se $60 < \text{PIBpc} < 75$ da média, então 40% (se ultraperiférica, 50%); c) se $\text{PIBpc} < \text{média europeia}$ ou taxa de desemprego $> \text{média europeia}$, 20% (30% se região de baixa densidade populacional ou ultraperiférica); d) se $\text{PIBpc} > \text{média}$ e taxa de desemprego é menor que a média, 10% EAL (20% se região de baixa densidade populacional ou ultraperiférica). Adicionalmente, para pequenas e médias empresas, nos casos a) e b) acrescenta-se mais 15% do “Equivalente de Ajuda Bruta” - EAB¹²; nos casos c) e d), mais 10% EAB.

Porém, como ressaltado por Dunford *et alli* (2001b, p.116), estes tetos apenas sinalizam um limite, pois os valores efetivos das ajudas como proporções dos custos estavam significativamente abaixo daqueles, tendendo a favorecer relativamente países melhor dotados de capacidade fiscal e financeira.

Da ajuda estatal à indústria, que cobre aportes diretos às empresas, isenções e diferimentos fiscais, subsídios creditícios, participação acionária e garantias, mais de 50% dos aportes dos Estados-membros em 1998, destinavam-se ao alcance de objetivos regionais, em particular voltados para áreas consideradas periféricas (CEC 2001a). Esses dados são confirmados na série apresentada

¹⁰ No período de programação 1994/1999, reduziu-se a proporção de população coberta com ajuda estatal mas não por aportes dos Fundos Estruturais, bem como a proporção de áreas não coberta por ambas, o que provavelmente ampliou a coerência das duas Políticas (Marques 1999)

¹¹ Segundo Marques (1999), o “Equivalente de Ajuda Líquida” (em inglês, *Net Grant Equivalent – NGE*) compreende “(...) um método de medição da intensidade de ajuda propiciada pelos Estados-nacionais, através de diferentes formas e mecanismos, líquida de taxas. Ele torna possível uma comparação das intensidades em países com diferentes níveis de taxação. Ao mesmo tempo, permite a comparação de diferentes formas de ajuda (aportes a fundo perdido, isenções e reduções fiscais, rebates sobre juros etc.).

¹² Por analogia ao EAL, Equivalente de Ajuda Bruta – EAB (*Gross Grant Equivalent - GGE*).

na tabela 4.1.

Tabela 4.1
UE - Ajuda Estatal Nacional para a Indústria Segundo o setor e a Função
(% - médias anuais)

SETOR/FUNÇÃO	1981-86	1986-88	1988-90	1990-92	1992-94	1994-96	1996-98	1997-99
Objetivos Horizontais (P&D, Comércio, Energia, PME e Meio Ambiente)	47	41	42	38	30	30	35	37
Setores específicos (Const. Naval, Aço etc.)	16	20	20	12	17	13	8	7
Objetivos Regionais	37	39	38	50	53	56	57	56
Regiões Art. 92(3)(c)	9	13	8	6	5	7	11	14
Regiões Art. 92(3)(a)	28	26	30	44	48	49	46	42
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Marques (1999), com base em CEC, Survey on State Aid in the European Union. Bruxelas, vários anos e CEC (2000e) e CEC (2001g).

Obs: 1) Europa dos 10 (1981-86 e 1986-88), dos 12 (1988-90, 1990-92 e 1992-94) e dos 15 (1994-96, 1986-88 e 1997-1999); 2) As regiões do Art. 92(3)(c) - atual Art. 87(3)(c) - referem-se àquelas em declínio industrial e/ou com problemas de desemprego; as regiões do Art. 92(3)(a) - atual Art. 87(3)(a) - referem-se às periféricas, de baixos padrões de vida e níveis de PIB per capita e às da zona de fronteira anterior entre as antigas República Federal e República Democrática Alemã (Berlin/Zonenrand ou Treuhandanstalt); 3) Objetivos horizontais em 1997-99 incluem resgate e reestruturação.

Após as transformações introduzidas na *Era Delors*, os recursos destinados àquele tipo de ajuda estatal deram um salto expressivo, passando da média anual de 37%, em 1981-1986, para 56% em 1996-1999, o que refletiu um entendimento tácito da prioridade a eles concedida. A ajuda a setores específicos durante a década de 90, ao contrário, declinou sistematicamente. Os objetivos horizontais, que incluem apoio à P&D, ao meio ambiente, à pequena e média empresa, ao comércio e à economia de energia, mostraram-se primeiro cadentes entre o princípio da década de 80 e meados de 90, mas voltaram a recuperar espaço relativo ao final do período.

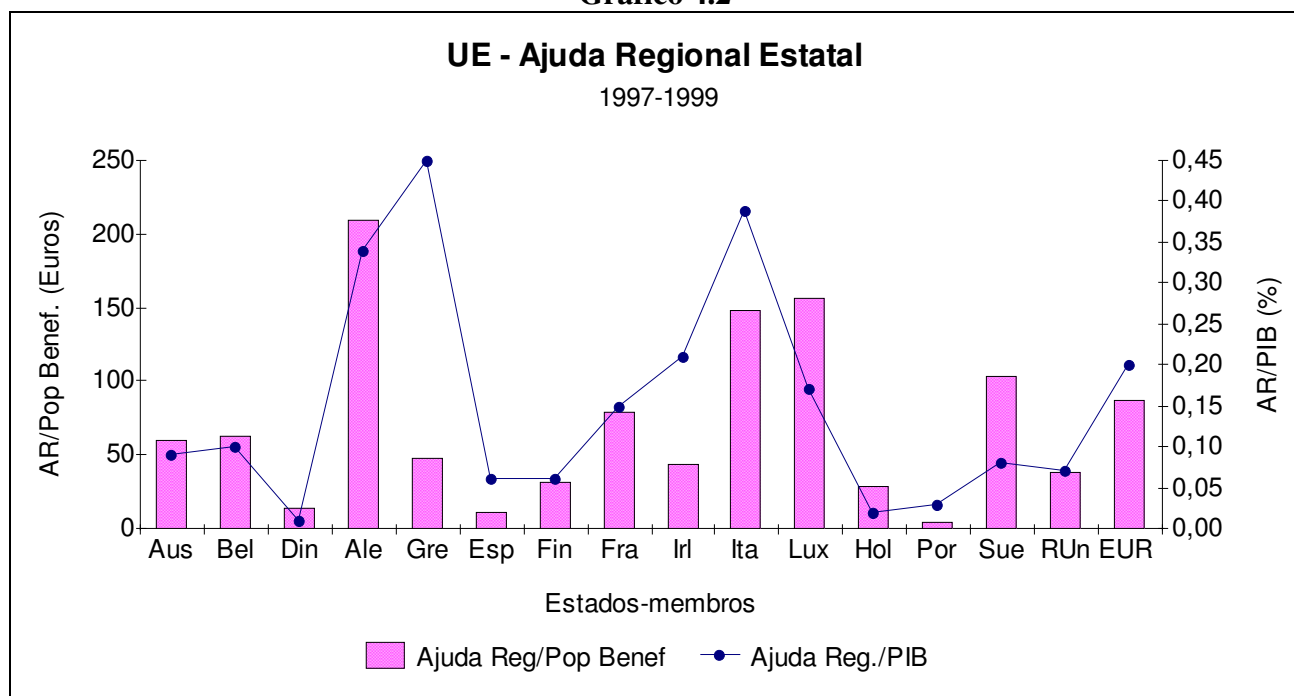
Os apoios regionais explícitos possuíam um perfil discutível. Os volumes de ajuda estatal regional como proporção do PIB – a linha no gráfico 4.2 – apresentavam uma distribuição de elevada variância, com a Grécia, a Alemanha e a Itália com proporções superiores a 0,3% do PIB e a Dinamarca, a Holanda e Portugal com níveis iguais ou inferiores a 0,03%, o que significava a presença de patamares de ajuda nos três primeiros países mais de dez vezes superiores aos observados nos três últimos.¹³

A ajuda regional por habitante elegível, em termos monetários, outro indicador do gráfico

¹³ Com relação ao período anterior 1995-1997, a Alemanha e sobretudo a Itália reduziram substancialmente os níveis de ajuda regional ao setor manufatureiro.

4.2, destacava novamente Alemanha e Itália, seguidos por Luxemburgo, com níveis de dispêndios superiores a € 145,00 por habitante.

Gráfico 4.2



Fonte: CEC 2001g (elaboração nossa).

Obs.: 1) Refere-se apenas à ajuda ao setor manufatureiro com objetivos regionais explícitos.

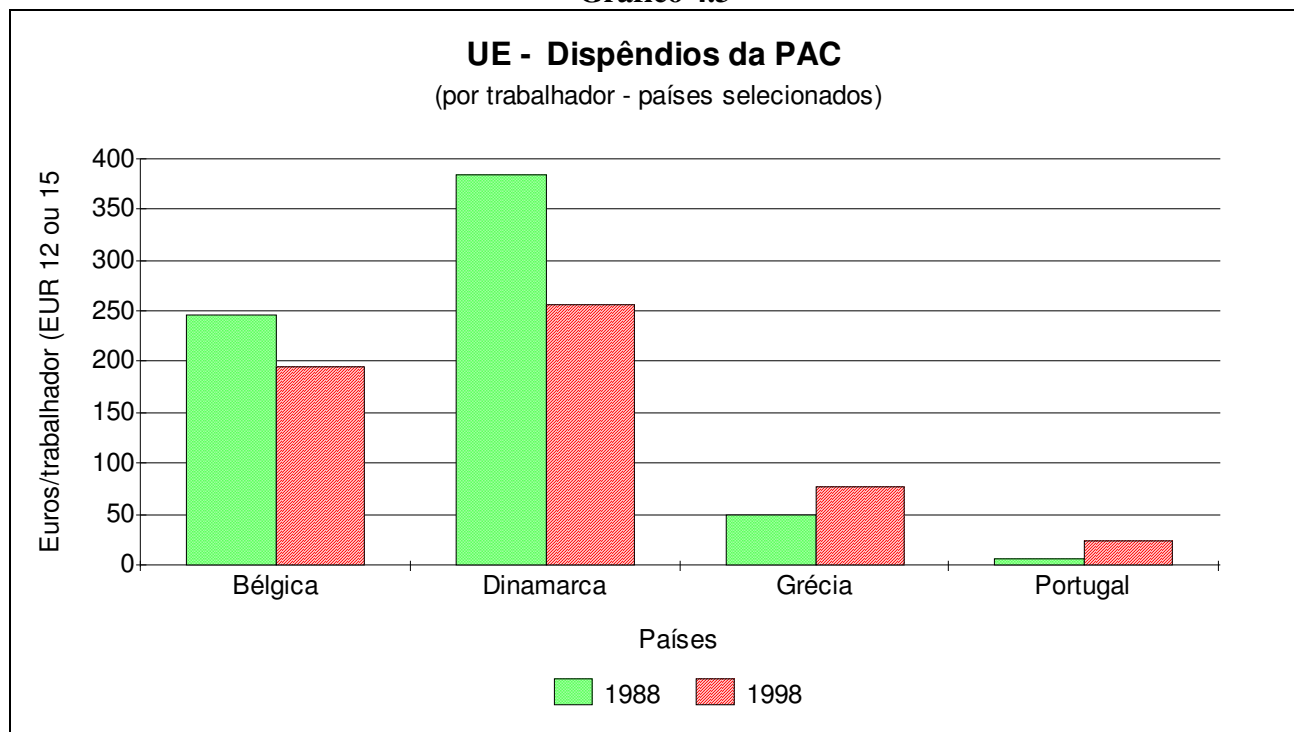
Noutro extremo, Portugal e Espanha alocaram menos de € 10,00 por habitante elegível no mesmo período 1997-1999; um relação de mais de 14 vezes entre um conjunto e outro de países. Na média da UE, por força dos peso das populações beneficiadas da Alemanha (31,26 milhões de habitantes) e da Itália (28,15 milhões), cada um dos 175,05 milhões de habitantes elegíveis – 46% da população total da UE – recebia o equivalente a € 87,4 em 1988 (CEC, 2001g).

No segundo grupo de políticas, a PAC, cuja expressão orçamentária já analisamos, as transferências de renda aos produtores individuais, que compreendiam a maior fatia dos recursos, terminaram por favorecer países desenvolvidos em detrimento de outros de menor nível de renda. Portugal, por exemplo, um dos países da coesão, foi um contribuinte líquido da PAC durante a década de 90. A França (com 23,2%), a Alemanha (14,3%) e a Espanha (13,7%) – que ocupou, em 1998, o terceiro lugar, antes da Itália - absorveram mais de 50% dos recursos totais do FEOGA – Garantia.

A PAC vem sendo objeto de constante preocupação. As reformas de 1992 e 1997 – esta última inspirada nas orientações para o período de programação pós 2000 – terminaram por acirrar o

caráter regional regressivo da Política, ao reforçar o componente de repasses diretos aos agricultores, reduzindo os de suporte ao mercado – preços mínimos –, com repercussões sobre a parcela de subsídios auferida pelos agricultores. Os subsídios teriam representado, em 1998, cerca de 28,6% da renda agrícola da União contra 15%, em 1990, e 5% em 1980 (CEC, 2001h).

Gráfico 4.3



Fonte: CEC 2001h

Entre 1988 e 1998, os valores parecem sinalizar um decréscimo da distância entre os países melhor e pior contemplados, mas ela ainda era muito significativa ao final do período (Gráfico 4.3). Se considerados os valores alocados por trabalhador com relação à média europeia, a Dinamarca e a Bélgica teriam sido os maiores beneficiários nos últimos anos, embora com valores cadentes por unidades de trabalho. Países da coesão, como a Grécia e Portugal, recebiam fatia pequena de recursos por trabalhador agrícola – até menos da metade da média da União – quando comparadas com os países melhor aquinhoados. O trabalhador agrícola médio dinamarquês recebeu, em 1998, € 14,6 enquanto que o português auferiu, no mesmo ano, cerca de dez vezes menos, € 1,3.

Essa relação perversa do ponto de vista regional se reproduziu também à escala das regiões. Os níveis de suporte por unidades anuais de trabalho no meio rural se apresentaram bastante diferenciados, geralmente privilegiando áreas mais ricas em detrimento de áreas mais pobres da União. Assim, enquanto a Região Norte (Portugal) ou a Sicília (no sul da Itália) receberam menos de 3,0 mil euros por unidade de trabalho anual, regiões como a Baixa Normandia (França) ou a Baviera

(Alemanha) contaram com mais de 15,0 mil euros por unidade de trabalho anual, ou seja, cinco vezes mais.

Os dados demonstravam claramente, assim, que as aplicações da PAC foram contraditórias com os objetivos regionais da coesão (Hall, Smith e Tsoukalis 2001).¹⁴ O Segundo Relatório da Coesão concluiu, de maneira inequívoca, que as reformas implementadas até então não alteraram de fato o perfil regional das aplicações da PAC, sendo seu efeito, além disso, negativo para as regiões menos prósperas (CEC 2001a, p.84).

4.3. Desigualdades Regionais e Política de Desenvolvimento Regional da UE

Assistimos nos últimos anos, sem dúvida, a um processo de reformulação das políticas regionais, quando pensamos no seu passado eminentemente “clássico”, associado ao empenho dos governos nacionais em reduzir os desníveis de desenvolvimento e assegurar padrões de qualidade de vida assemelhados nas regiões. Kaldor (1970) afirmava que o desenvolvimento regional e as políticas a ele dedicadas não podiam se justificar através de uma mera visão das diferentes “dotações de fatores” que se observavam em cada uma das regiões. Essa visão estática cristalizaria um momento do processo, levando a um raciocínio circular pouco produtivo e a uma formulação de estratégias inadequadas de intervenção no problema.

Para compreender as diferenças de níveis e ritmo de desenvolvimento regional é necessário adotar uma perspectiva dinâmica, o que nos remete à contribuição pioneira e original de Myrdal (1960) com seu princípio de “causação circular acumulativa”, no qual são justamente alguns dos efeitos dinâmicos do desenvolvimento que provocam e reforçam os mecanismos atinentes a uma maior concentração das atividades em certas localidades. Reinterpretando a contribuição de Myrdal, Kaldor (1970, p.340) resumia assim os desdobramentos futuros que enxergava para a teoria:

“Isso (o princípio da causação circular e cumulativa – ACFG) não é nada mais que a existência de retornos crescentes de escala –usando-se o termo no sentido abrangente – nas atividades de processamento. Elas não são mais que as economias da produção em larga escala, comumente consideradas, mas as vantagens cumulativas emergindo do crescimento da própria indústria – o desenvolvimento de habilidades e know-how; as oportunidades de

¹⁴ A conclusão efetiva que se encontra no livro de Hall, Smith e Tsoukalis (2001) era a de que a PAC possuía complexas relações com os objetivos de competição e coesão, sendo difícil extrair uma resultante única. Mas o argumento “regional” baseava-se sobretudo no raciocínio de que a PAC discriminava a favor das áreas rurais e em detrimento das áreas urbanas ou metropolitanas, sendo por isso positiva para a coesão. Ainda que importante, é evidente que o argumento desconsidera outros ângulos de visão do perfil territorial distributivo da Política.

fácil comunicação de idéias e experiências; a oportunidade dos sempre crescentes processos de diferenciação e especialização nas atividades humanas.”

Kaldor via claramente a necessidade de se enfrentar a questão dos rendimentos crescentes de escala. Mas percebe-se na frase de Kaldor, no entanto, um viés característico das concepções teóricas mais antigas de política regional: o olhar centrado na indústria, todos os desdobramentos emanando dela própria. Outras atividades relevantes pareciam pesar pouco na equação do desenvolvimento, como se tudo se desenrolasse dentro dos muros da fábrica e se restringisse ao processamento. Na verdade, faltava algo importante na compreensão kaldoriana de Myrdal, pois a visão original deste comportava, ela mesma, esses elementos ausentes.

Com Myrdal, a política regional ganha um significado abrangente frente a uma visão de que o desenvolvimento da economia capitalista engendrava constantemente as condições para a reprodução dos desequilíbrios regionais. Nesse processo, o desencadear de mudanças numa região tendia a provocar efeitos regressivos em outras¹⁵, assinalando a interdependência entre o desenvolvimento das unidades do sistema. Defendia Myrdal (1960) que o sistema econômico precisava muitas vezes do auxílio de forças exógenas, a colocá-lo em movimento na direção contrária das forças que o movimentavam de maneira indesejada. Nesta sofisticada visão do desenvolvimento regional, competia ao Estado atuar para contrarrestar as tendências concentradoras emanadas da concorrência, refletidas num jogo de forças entre fatores propulsores e essas forças imanentes regressivas do mercado. Advogava ele algo próximo ou parecido ao que defende, hoje, a moderna geografia econômica, com suas forças centrífugas e centrípetas a determinar as configurações espaciais de desenvolvimento.

Myrdal, a exemplo de outras contribuições teóricas importantes do passado, como a de Hirschman (1961), pressupunha um caráter de exogeneidade da intervenção reparadora, que induzia uma postura passiva dos demais elementos intervenientes no desenvolvimento, como se fossem incapacitados de perpetrar as iniciativas necessárias. A atuação sobre as desigualdades territoriais, eminentemente interregional, requeria a contribuição de uma força superior às unidades do sistema, o Estado nacional, e centrava atenção quase exclusiva ao grande capital.¹⁶

¹⁵ Para isso é necessário que existam fluxos (econômicos, demográficos ou financeiros) tanto da região A para a região B como no sentido inverso, que impliquem de fato na subtração de excedentes produtivos líquidos de B.

¹⁶ Esta foi uma característica do desenvolvimentismo dos anos 50 na América Latina, em plena era keynesiana. O Estado parecia pairar acima das sociedades respectivas, como um *Deus ex-machina* onipresente. Daí parte expressiva das críticas ferrenhas que se organizaram contra a chamada “Economia do Desenvolvimento”, cujo expoente maior foi

Nos anos 60 e 70, forjaram-se as bases de uma ampla revisão crítica das tradicionais políticas de desenvolvimento regional, que se rebelava contra o favorecimento quase exclusivo ao grande capital a determinar, dentre outras repercussões, uma baixa capacidade de gerar postos de trabalho (Stöhr 1972, Cuadrado Roura 1995). Os efeitos econômicos transcenderiam em grande medida o cotidiano e a vida dos habitantes locais ou regionais, gerando efeitos importantes apenas para as empresas responsáveis pela plantas industriais instaladas e seus sítios de origem. Desde aqui as escalas de intervenção, os instrumentos e os pontos focais das políticas começaram a se alterar marcadamente.

A partir dos anos 80, as idéias-força do desenvolvimento endógeno promoveram uma certa reconciliação entre política regional e espaços de intervenção derivados dos próprios elementos e forças do sistema. Nem todos os meios encontravam-se nas empresas ou precisavam ser forjados no interior mesmo das estruturas de produção. Muito menos todas as iniciativas precisavam caber ao Estado.

A radicalização destas teses em sua vertente neoliberal recente, destituiu o Estado de qualquer papel relevante que não o de evitar a intervenção sobre as forças benígnas que emanariam da livre operação dos mercados. Essa visão exacerbada alcançou visível domínio na política com a globalização. O amplo ideário neoliberal que apontava para formas de regulação relacionadas aos mercados em detrimento do Estado¹⁷, sobretudo no que respeita às determinações de sua instância nacional, privilegiando na política regional a adoção de um plano de política tipo “autocentrado”, a favor do desenvolvimento independente de cada região.

O processo lento de absorção dessas idéias e de transição efetiva das políticas vai determinar que a direção e o rumo das mudanças só ficassem claros a partir dos anos 90. Batchler (1995), debruçando-se sobre a evolução das políticas nacionais de desenvolvimento regional dentro da UE apresenta, a meu juízo, uma boa síntese dos pontos principais dessas transformações da política:¹⁸

“(1) Mesmo que a redução das disparidades regionais de renda e emprego permaneçam

justamente Hirschman. (Rodriguez, 1981; Bielschowsky, 1998a)

¹⁷ Boyer (1998) defende a idéia de um movimento cíclico associado à hegemonia de cada uma dessas formas preponderantes de regulação da economia, Estado e Mercados. Evidente que, como uma não depende da outra, prevalece na maior parte do tempo uma divisão de tarefas. Para Boyer, o predomínio neoliberal já vem engendrando as condições para a reversão desse quadro, ao expor as denominadas “falhas de mercado” que têm se exacerbado.

¹⁸ Batchler (1995) menciona que sua exposição foi baseada em trabalhos da OCDE (*Third Informal Meeting of OECD Ministers Responsible for Regional Policy*, de 1994) e no trabalho de Prud’homme (1995).

relevantes, em muitos países espera-se que o desenvolvimento regional promova a competitividade e o crescimento econômico nacional mediante a auto-suficiência regional;

“(2) A abordagem das disparidades interregionais ou o conceito de ‘problema regional’ foi ampliado para além da renda e do emprego para contemplar itens como capital humano, recursos educacionais, acesso a financiamento e tecnologia, etc. Os itens de exclusão social e qualidade ambiental estão se tornando assuntos mais próximos ao desenvolvimento regional;

“(3) A distinção entre regiões-problema e regiões não problema está desaparecendo na medida em que virtualmente todas as regiões possuem localidades adaptando-se à mudança estrutural (...);

“(4) O desenvolvimento regional envolve uma maior gama de atores, especialmente diferentes níveis de governo (...). A maioria das regiões tem um complexo mix de regional, alguns dos quais têm apenas uma credibilidade democrática indireta. As iniciativas locais envolvem movimentos voluntários e de base comunitária. Em alguns países, o papel do governo central está se tornando crescentemente o de cofinanciador, facilitador, coordenador e de árbitro;

“(5) Os instrumentos tradicionais – na forma de subsídios de larga escala às empresas – estão desaparecendo ou estão sendo suplementados por medidas para aprimorar as disponibilidades de infra-estrutura, sistemas de consultoria e informação, mecanismos de transferência de tecnologia, treinamento e capacitação e desenvolvimento de redes;

“(6) A coordenação das políticas – e, em alguns casos, integração – está avançando: verticalmente, entre diferentes níveis de governo, e horizontalmente. Aos níveis local e regional, as linhas entre diferentes áreas de política estão se tornando borradas.”

A visão crítica revisionista do desenvolvimento, que começara a tomar corpo no final dos anos 70 e se alimentara das contradições da crise, consolidava-se de vez, ajustada ao novo ambiente da globalização. As reações ao economicismo muitas vezes simplista das teorias pioneiras, ao predomínio esterilizante do capital e das empresas em lugar de outros elementos sociais, inclusive o próprio homem, e à hegemonia do crescimento em detrimento de um desenvolvimento mais inclusivo, deram lugar a um novo conjunto de idéias-força. Com elas, as diversas políticas de desenvolvimento, inclusive a regional, tendiam a ganhar outra expressão. Cabe repetir, não se tratava mais, tão somente, de reduzir disparidades ou enfrentar o problema regional das regiões mais pobres ou estagnadas. Mas, sim, de discutir o desenvolvimento de cada região, pobre ou rica, estagnada ou dinâmica. O problema regional original, o do subdesenvolvimento, que animou as construções teóricas de Nurske, Myrdal, Hirschman, Perroux e outros, tendia a se dissipar quase que por completo.

No curso da consolidação destas transformações assinaladas por Batchler, entretanto, várias das críticas originalmente encampadas foram deixadas de lado. Recuou-se, por exemplo, no abandono de visões economicistas do desenvolvimento, que acabariam reforçadas pela busca a todo

custo de eficiência. Ou no apoio ao tecido das pequenas e médias empresas em detrimento das grandes, pois isso evidentemente contrariava a lógica maior do sistema. Até que a Política de Desenvolvimento Regional da UE priorizou, em alguma medida, o apoio às pequenas e médias empresas, mas isso se chocava com outros objetivos caros ao empreendimento europeu.¹⁹

Por outro lado, as novas idéias, embora passíveis de crítica, trouxeram legados que tendem a permanecer em uma nova geração de políticas. Nesse sentido, foram reforçadas algumas áreas no cardápio do desenvolvimento regional, como a de apoio às inovações. No avanço favorável das iniciativas da Política de Desenvolvimento Regional nos últimos quinze anos, produziram-se experimentos afinados com as novas concepções do desenvolvimento. Os recursos afluíram positivamente ao setor desde a renovação do projeto europeu, no princípio da *Era Delors*, e introduziram-se aprimoramentos institucionais importantes. Isso, no entanto, não quer dizer que os resultados econômicos reais, na prática, tenham seguido trilha tão favorável.

Tabela 4.2
UE - PIB per capita (PPP) das regiões mais ricas e mais pobres
(1983, 1988, 1993 e 1998; EUR 15 = 100)

Regiões	Europa dos 15(EUR 15)			
	1983	1988	1993	1998
10 mais pobres	44,0	40,6	48,0	52,4
25 mais pobres	53,0	50,6	55,0	58,5
25 mais ricas	140,0	135,5	142,0	143,1
10 mais ricas	154,0	153,0	158,0	160,0
Relação das 10% mais ricas e pobres	3,5	3,8	3,3	3,1
Relação das 25% mais ricas e pobres	2,6	2,7	2,6	2,5

Fonte: CEC (1996) e CEC (2001a) (elaboração nossa).

Obs.: 1) Desconsiderou-se, em 1998, a divisão de Londres em duas regiões – *Inner London e Outer London*; 2) em 1983, estão ausentes regiões da República Democrática Alemã e incluídos dados de Portugal e Espanha.

Os desequilíbrios regionais na União, de fato, foram mantidos praticamente inalterados (Tabela 4.2). Eles teriam aumentado entre 1983 e 1988, ano da intensificação dos repasses de recursos para a Política de Desenvolvimento Regional, no que respeita à relação entre as 10 ou 25 regiões mais ricas e as 10 ou 25 mais pobres, respectivamente. Após 1988 foram registrados pequenos progressos em termos de convergência dos PIB.

Se adotamos a perspectiva da nova geografia econômica, de Krugman e seguidores, que sugere uma discussão do balanço de forças centrífugas e centrípetas que dão forma à organização espacial resultante, devemos reconhecer que os resultados em termos de redução do hiato entre

¹⁹ Amin (1994) criticou a estreiteza da Política Regional quanto às suas opções de desenvolvimento, que se

regiões pobres e ricas, como nas discussões clássicas acerca da convergência, ficou aquém do esperado. Os ganhos foram insatisfatórios, para dizer o mínimo.

Porém, cabe ter em mente que o peso das forças centrípetas nesta era de globalização mostrou-se exacerbado, como discutimos nos capítulos anteriores. Os jogos financeiros destituídos de regulações pertinentes e libertos dos controles nacionais, bem como as grandes redes de produção e comercialização organizadas em cadeias globais de extração de valor promoveram forte tendência a uma resultante concentradora de renda e reprodutora de desigualdades pessoais e regionais. Nesse contexto, os processos de fusões e aquisições, o desenvolvimento intenso e recorrente de inovações e reestruturações organizacionais associadas, a exploração das economias propiciadas pela organização espacial da produção em clusters, distritos e arranjos assemelhados, além de serem, no geral, favoráveis ao crescimento mais intenso dos grandes centros metropolitanos, tenderam a propiciar uma aguda redivisão territorial do trabalho à escala global, com forte influência sobre o crescimento das economias.

Na nova geografia econômica, as forças centrípetas oriundas da interação entre as economias de escala, custos de transportes e tamanho e localização dos mercados de produtos e insumos, da presença de economias externas não pecuniárias - externalidades sobretudo tecnológicas - e padrões de mobilidade da mão-de-obra terminam por induzir a concentração das atividades econômicas em certos sítios. As forças centrífugas opostas estariam ancoradas basicamente na imobilidade das atividades agrícolas e nas deseconomias resultantes de uma prévia concentração elevada - por causa dos elevados custos dos fatores em termos de salários e rendas mais elevados (Harvey 1999, Dunford 2002).

A UE relaciona-se de uma forma complexa com essas tendências. Em parte é beneficiária dos impactos positivos incidentes sobre o segmento das grandes corporações européias, apto a extrair proveito das novas relações fabris e mercantis. De outro, sofre também impactos dessas transformações que se expressam em dinâmicas de desenvolvimento distintas nas várias frações territoriais. O reforço da Política de Desenvolvimento Regional da UE parece ter sido emergido como um subproduto dessas forças, como que numa concessão diante dos impactos potenciais concentradores que podiam ser antevistos. Essas transformações já se divisavam, ao menos parcialmente, na realidade da economia européia dos anos 80. Sendo assim, a Política de

Desenvolvimento Regional da UE, mesmo não tendo logrado uma convergência significativa e até mesmo se deparado com resultados negativos em certas escalas regionais, pode ter tido um efeito positivo de minorar esses efeitos espacialmente perversos da globalização. Nesse caso, teria cumprido seu papel, mais amenizando que contrarrestando os efeitos do onda neoliberal.

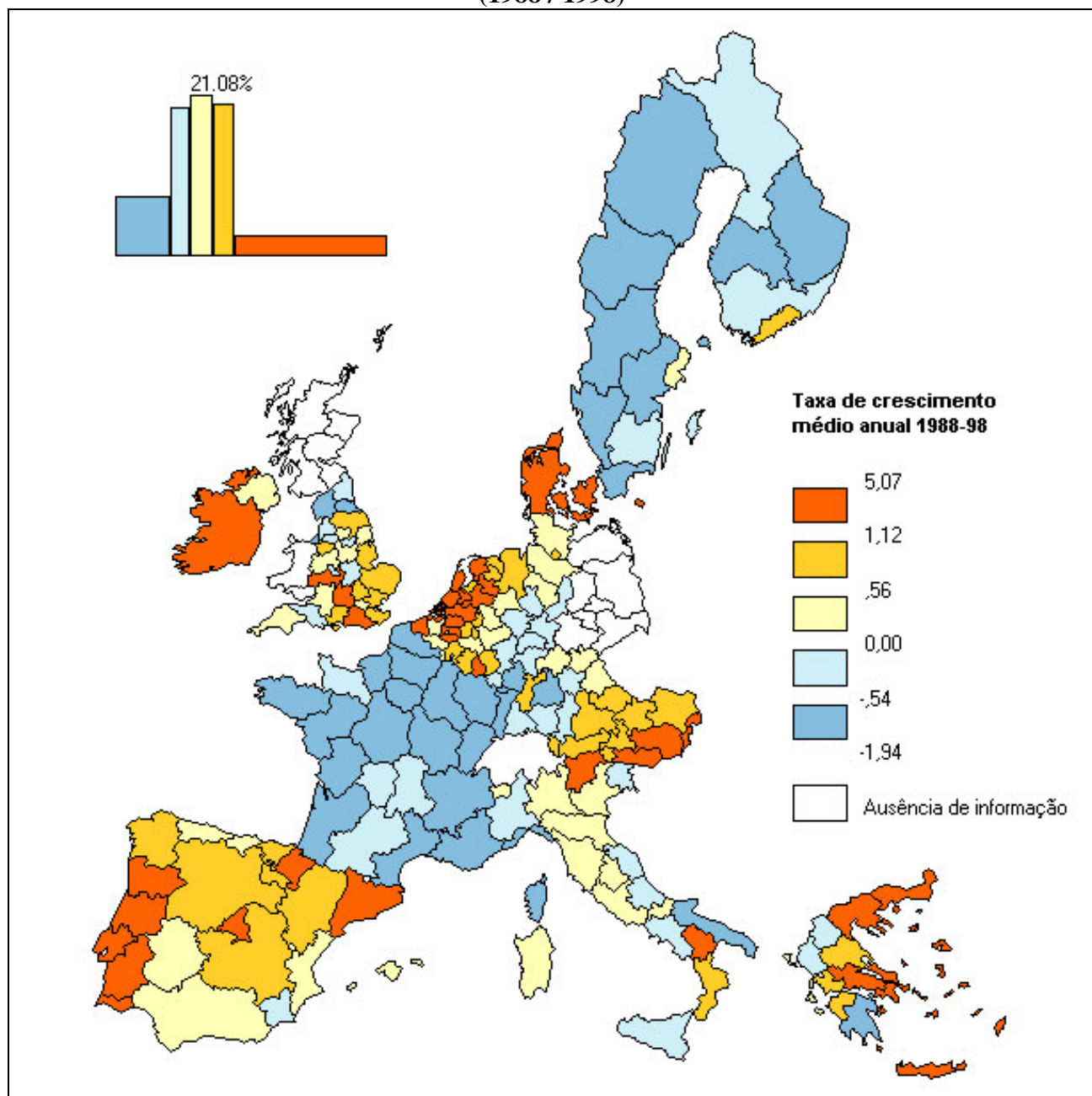
Uma visão mais apropriada para o fenômeno requer avaliar a dinâmica de convergência das regiões e países no período. Nesse caso, pode-se perceber que para regiões de alguns países ditos da coesão o crescimento econômico alcançado no período foi significativo, propiciando um encurtamento da distância para com outras regiões e, especialmente, para com o PIB por habitante médio da União Européia (Mapa 4.1).

O mesmo se aplica, porém, para algumas das regiões mais abastadas com relação à média européia, sugerindo que o jogo da dinâmica capitalista não se restringiu a um ou outro tipo de região. Assim, se as regiões continentais portuguesas (que cresceram entre 2,0 e 3,5% a.a., à exceção do Alentejo), algumas da Grécia (entre 1,5 e 1,9% a.a.) e a Irlanda (impressionantes 5,07% a.a.) apresentaram crescimento diferencial vigoroso no período, o mesmo pode ser dito de Luxemburgo (2,4% a.a), da Dinamarca (1,2%) ou da região de Utrecht (3,3%), na Holanda, dentre outras.

Vários espaços relativamente já mais desenvolvidos, como no caso de inúmeras regiões da França ou da Suécia e também de algumas da Alemanha ou Reino Unido, apresentaram sinais de perda de posição relativa entre 1988 e 1998, como indicam as cores em tom azul no mapa. Os resultados também apresentam a presença de padrões de crescimento espacial diferenciados nos vários países, relembrando naturalmente que a nacionalidade importa. As economias urbanas metropolitanas e submetropolitanas de Madrid, Barcelona ou Bilbao mostraram sua força na Espanha, enquanto áreas periféricas tradicionais, como a Extremadura, cresceram a taxas menores, sendo possível imaginar que tenha ocorrido um aumento da concentração espacial intranacional em favor daquelas três cidades. A França, por outro lado, apresentou uma dinâmica bastante homogênea de perda de posição relativa de suas regiões na UE. A Suécia e a Finlândia acompanharam praticamente a trajetória francesa, mas contaram com crescimento positivo das regiões das capitais, Estocolmo e Helsinki.

O quadro do desempenho econômico agregado das regiões pode ser contrastado, de maneira genérica, com um balanço final da ajuda prestada pelas políticas da UE e pelos Estados nacionais em termos de incentivos e subsídios concedidos às empresas e empreendimentos de interesse do desenvolvimento.

Mapa 4.1
Taxa de crescimento médio anual do PIB PPP por habitante das Regiões NUTS II²⁰ com
Relação ao PIB médio da UE
(1988 / 1998)



Fonte: CEC (2001); elaboração nossa a partir do software Philcarto (P. Waniez).

Obs.: 1) As regiões da antiga RDA (por insuficiência de dados anteriores a 1989) e do País de Gales e Escócia (por mudança da classificação espacial) não apresentavam dados para 1988; 2) não considera a divisão oficial da Região de Londres; 3) desconsidera os territórios ultramarinos franceses, portugueses e espanhóis.

²⁰ Na UE, a geografia e a estatística oficiais da Eurostat definem cortes territoriais hierarquizados denominados NUTs I (países), II (Mesorregiões ou Estados e, em alguns casos, países), III e assim por diante, que são semelhantes à nossa estrutura de UFs, mesorregiões, microrregiões, etc. NUTs significa Nomenclatura das Unidades Territoriais.

O conjunto dos apoios diretos da União e dos Estados-membros foi expressivo, sobretudo no caso de alguns países (Tabela 4.3). Incluímos neste quadro-síntese das aplicações, as operações de crédito patrocinadas pelo Banco Europeu de Investimentos - BEI, outro braço clássico das políticas regionais da UE, e discriminamos as ajudas concedidas a título de política regional pelos Estados Nacionais, para poder distinguir dois compartimentos dessas iniciativas, qual seja, aquele destinado primariamente aos objetivos regionais e outro que se motiva por objetivos diferentes, mesmo que produzissem impactos inegáveis para o desenvolvimento regional.

Tabela 4.3
UE – Aplicações das Ações estruturais, do FEOGA-Garantia, da Ajuda estatal e financiamentos do Banco Europeu de Investimentos - BEI, por país (1999)

									€ bilhões
País	Feder+ Coesão	Out. Aç. Estratég.	Feoga-G	Banco BEI	Total UE	Aj. Est. regional	Aj. Est. outros	Aj. Est. total	Apoio total
Áustria	0,13	0,32	0,84	0,61	1,90	0,15	1,94	2,09	3,99
Bélgica	0,24	0,31	1,00	0,23	1,78	0,23	3,05	3,28	5,06
Dinamarca	0,04	0,16	1,26	0,90	2,36	0,02	2,04	2,06	4,42
Alemanha	1,38	2,46	5,72	5,53	15,09	6,23	18,88	25,11	40,20
Grécia	2,25	1,06	2,57	1,44	7,32	0,40	0,73	1,13	8,45
Espanha	5,87	2,95	5,23	4,05	18,10	0,30	5,6	5,90	24,00
Finlândia	0,16	0,34	0,56	0,58	1,64	0,07	1,81	1,88	3,52
França	1,69	2,18	9,35	4,30	17,52	1,84	14,39	16,23	33,75
Irlanda	0,72	0,24	1,68	0,09	2,73	0,20	1,08	1,28	4,01
Itália	3,39	2,64	4,66	4,05	24,74	2,76	8,03	10,79	25,53
Luxemburgo	0,00	0,02	0,02	0,11	0,15	0,03	0,22	0,25	0,40
Holanda	0,23	0,51	1,30	0,31	2,35	0,10	3,6	3,70	6,05
Portugal	2,15	0,33	0,65	1,60	4,73	0,04	1,34	1,38	6,11
Suécia	0,10	0,4	0,73	0,54	1,71	0,17	1,6	1,77	3,48
R. Unido	1,51	0,57	3,92	3,35	9,35	0,77	5,88	6,65	16,00
EUR 15	19,86	14,42	39,50	27,66	101,44	14,03	69,47	83,50	184,94

Fontes: CEC (2000d); CEC (2001g) e CEC (2001a) e BEI (1999).

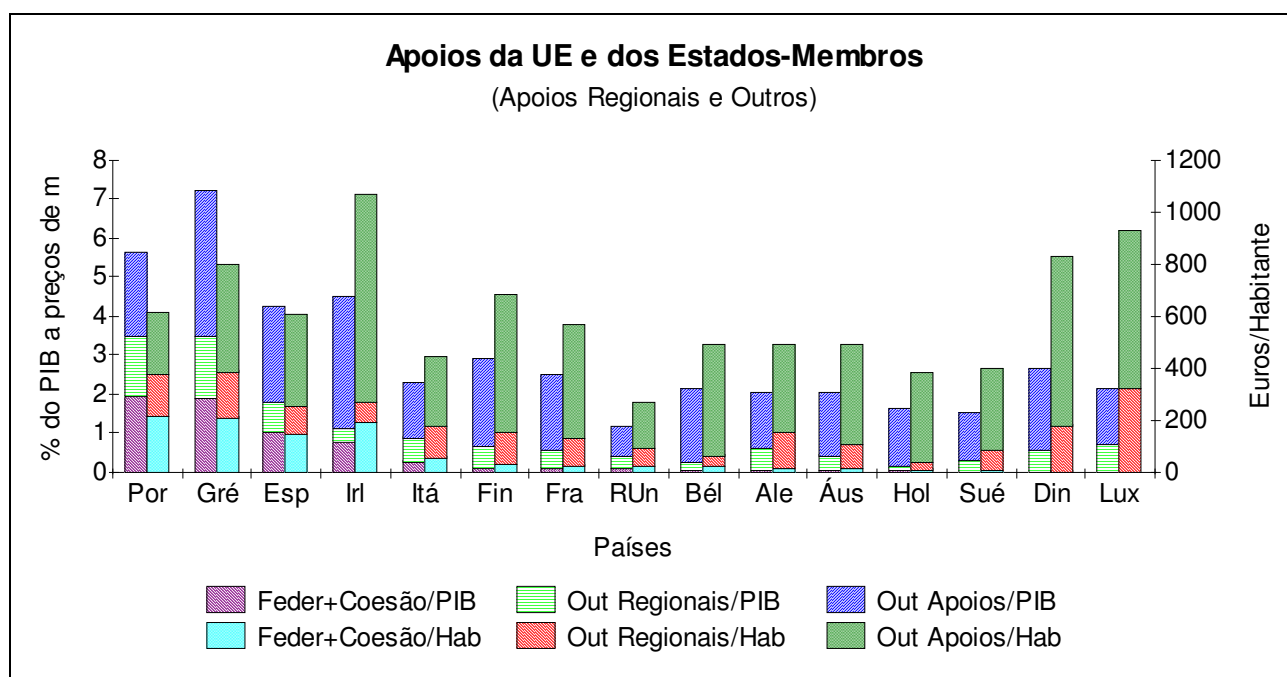
Obs.: 1) Ações Estruturais – inclusive FEDER e Fundo de Coesão - excluem Iniciativas Comunitárias; 2) BEI exclui projetos situados no exterior

O valor total desses apoios alcançava € 185,0 bilhões, aproximadamente, em 1999, correspondentes a cerca de 2,3% do PIB agregado e a quase € 500,00 por habitante da UE, dos quais 55% provenientes dos vários aportes da União e 45% das ajudas nacionais. À primeira vista, isso induz a pensar que o perfil do subconjunto da Política Regional deveria ser muito desfigurado pelos demais componentes destes apoios. No entanto, ainda que haja um amortecimento da intensidade do apoio regional em relação à configuração dos aportes do Feder e do Fundo da Coesão e ocorressem, aqui e ali, certos vieses nas aplicações no caso de alguns países, o sentido mais geral de discriminar

a favor dos países de menor nível relativo de desenvolvimento parece ter sido mantido em 1999. Isso foi verdadeiro para o componente que relaciona os apoios totais da UE, incluindo os aporte do Feoga – Garantia e as aplicações do Banco Europeu de Investimentos naquele ano. Naturalmente, o fato de nossa estimativa cobrir apenas um exercício deve possivelmente implicar em algum grau de distorção, sobretudo no caso de países de menor dimensão, uma vez que os apoios a projetos de certo porte não podem ser fragmentados.²¹

Os resultados dos apoios, normalizados nas relações com os respectivos PIB e população dos países, são apresentados no Gráfico 4.4, estando os países ordenados pelas importâncias relativas dos aportes regionais do Feder e Fundo de Coesão, da esquerda para a direita.

Gráfico 4.4



Fonte: Idem à tabela 3.3; PIB a preços de mercado e População Residente Eurostat (2001)

Obs.: Colunas da direita referem-se ao eixo da direita (dados por habitante) e vice-versa.

Portugal foi, no caso, o país melhor aquinhado, em 1999, pelo Feder e pelo Fundo de Coesão, embora a Grécia, ao final, recebesse relativamente mais recursos das outras fontes. Como proporção do PIB, a Grécia, o país mais pobre da União, tem a posição de primazia nos apoios (7,2% do PIB), com destaque para os aportes adicionais importantes do Feoga-G (2,2% do PIB) e

²¹ Considerando o histórico das séries disponíveis para outros anos do mesmo período, no entanto, não se espera que hajam grandes perturbações.

também das ajudas estatais nacionais (quase 1%). Portugal (5,7% do PIB), ao contrário, dependia muito diretamente dos Fundos propriamente regionais (3,5%), aí incluídas as aplicações expressivas do BEI.

Como proporção do PIB, os aportes destinados à Espanha pelo Feder (1,0% do PIB) mostraram-se expressivos, superando os do quarto país da coesão, a Irlanda (0,8%). Os dados confirmam que o perfil agregado dos apoios com relação aos PIB, incluindo os diretamente comandados pela Política de Desenvolvimento Regional, pesou fortemente a favor dos chamados países da coesão. Quanto aos demais, ainda que se possa questionar uma ou outra posição individual, especialmente no caso de países menos populosos como Luxemburgo, Dinamarca ou mesmo a Finlândia, os resultados também apresentaram certa coerência. A posição do Reino Unido, com os menores aportes relativos, mais parece assinalar uma decisão de manter baixos níveis de incentivos e ajudas especiais oficiais no país.

A integração pressupunha o desejo de obter melhores condições de competição e uma melhor posição da Europa no mundo globalizado, mas comportava igualmente uma estratégia de alcançar maior equidade e coesão ou de evitar sua deterioração. Nesse jogo de conciliações, tanto as políticas setoriais tiveram que absorver minimamente orientações emanadas dos objetivos de coesão, como a Política de Desenvolvimento Regional teve, em conformidade com percepções das teorias predominantes sobre o desenvolvimento, que adotar certos itens inovadores, bem ao jeito destas novas visões. O desenvolvimento deveria se apoiar na competência técnica e na capacidade dinâmica de produzir inovações geradoras de valores pecuniários apropriáveis pela sociedade e estruturas produtivas da União. Algo que reclamava, nas palavras dos documentos oficiais mais recentes, a construção de “uma sociedade do conhecimento”, capaz de apropriar os benefícios ampliados resultantes da produção pioneira de conhecimentos e tecnologias (CEC, 2000b).

Capítulo 5. Apoio à Inovação na Política de Desenvolvimento Regional da UE

5.1. Ambiente inovativo, tamanho de firmas e desenvolvimento endógeno

No princípio dos anos 80, dois conjuntos de idéias vinham ganhando força no corpo das teorias do desenvolvimento regional (Cappellin e Molle 1988; Cuadrado Roura 1995). O primeiro a surgir relacionava-se ao desenvolvimento endógeno, que abordamos no Capítulo anterior e havia partido de concepções pioneiras como as de Stöhr, com seu “desenvolvimento de baixo para cima”, ou de Johannisson, com a noção de “contexto local”. O segundo compreendia um conjunto de teorias assentadas no papel crucial das inovações no desenvolvimento. Neste último conjunto destacavam-se, de um lado, as contribuições originais de Aydalot e do GREMI, com a idéia de “entorno inovador” e, de outro, um corpo mais difuso de idéias sobre novas concepções do desenvolvimento, assentadas na análise da distribuição geográfica das atividades inovativas e capacidades tecnológicas e dos processos de difusão intra e interregional de inovações. Ambos os conjuntos de idéias tinham surgido em meio ao ambiente de crítica às tradicionais teorias do desenvolvimento regional dos anos 50 e 60 do século passado e, em alguma medida, mostravam-se bastante convergentes, pois se no primeiro conjunto buscava-se repensar o desenvolvimento a partir da escala local e do contexto das pequenas e médias empresas, no segundo as considerações sobre o papel da inovação foram, aos poucos, suscitando uma aderência à dimensão regional.

Dessa maneira, as respostas à crise continham uma suposta novidade: anteviu-se a perspectiva de um novo modelo de desenvolvimento baseado em estruturas de pequenas e médias empresas enraizadas no tecido social e econômico das regiões, ágeis e dinâmicas o suficiente para competir com as mega-estruturas empresariais dominantes. Nessa direção, tomou corpo na literatura uma visão do desenvolvimento que revalorizava a região como escala e instância relevantes da organização da produção (Lipietz e Leborgne 1988, Harvey 1999b; Storper 1997). Alguns autores, porém, foram longe demais, assegurando que os traços centrais deste novo arranjo configurariam uma forma radicalmente distinta de organização produtiva, batizada de acumulação flexível, típica do paradigma pós-fordista em ascensão (Piore e Sabel 1984). Na verdade, essa tese foi inteiramente descartada pelas evidências empíricas restritas do modelo pois, ao contrário do que demandava sua generalização, constituía muito mais a exceção que a regra dentre as configurações espaciais de organização produtiva (Nadvi 1994; Markusen 1995).

As idéias sobre o desenvolvimento endógeno alimentaram-se, sobretudo, do sucesso de algumas áreas industriais não metropolitanas, cujo maior exemplo foi a região norte da Itália com seus distritos industriais na virada para os anos 80 (Becatini 1992; Garofolli 1991 e 2002). Conjuntos de empresas de pequeno e médio porte, articuladas localmente em distritos e profundamente atreladas ao tecido sócio-econômico regional mediante traços culturais arraigados, haviam conseguido registrar presença no comércio internacional e demonstrar inegável potencial de acumulação. Com o estudo dessas áreas, foi-se formando uma literatura especializada na discussão dos elementos característicos dos arranjos vitoriosos (Benko e Lipietz 1994), onde se sobressaíam a flexibilidade dos sistemas produtivos, as relações capital-trabalho assentadas em laços familiares, os contatos pessoais e de confiança e as relações interindustriais intensas, com ativa cooperação empresarial, especialização de atividades e processos de aprendizado interativo e coletivo.

O enfoque original dos distritos permaneceu, a princípio, mais estático e preso ao cadastro das características empíricas observáveis nos exemplos concretos. Mas seus elementos foram, aos poucos, apropriados e transpostos para arcabouços teóricos específicos, associando-se a visões de variantes teóricas como o modelo de desenvolvimento local ou endógeno ou mesmo outras mais recentes, como dos Novos Distritos Industriais (UNCTAD 1994), das Regiões que Aprendem (*learning regions*) (Asheim 1994; Simmie 1997) ou dos Sistemas Regionais de Inovações (Cooke e Morgan 1998; Howells 1999)¹.

Todo o debate sobre o desenvolvimento, acompanhando a observação dos processos reais na economia naquele princípio dos anos 80, concentrou-se fortemente em torno à questão de como se estruturavam as forças desencadeadoras da mudança. As atenções foram carreadas para o que constitui o elemento motor essencial dos processos de mudança no sistema econômico, a inovação². As inovações associam-se aos investimentos que põem e repõem em movimento as estruturas produtivas. Se com Keynes e Kalecki ficou consagrado o papel crucial do investimento para a acumulação, aos poucos fomos instados a levar em conta o tipo de investimento, considerando seus efeitos mais abrangentes sobre o sistema. Há investimentos que apenas significam simples transferência de poder de compra (e de propriedade) entre detentores de riqueza; uma mera troca de

¹ Para uma síntese deste debate ver Diniz 2000.

² Quando pensamos em inovação, falamos da apropriação pelo mercado de idéias novas, materializadas em produtos, processos e métodos que impelem o sistema econômico para níveis superiores de eficiência e qualidade. De partida, coloca-se no epicentro da discussão as empresas pois, mais que quaisquer outros atores, lhes cabe, em última análise, o papel de protagonista principal da cena (Schumpeter 1982 e 1952).

ativos. Outros que ampliam concretamente o estoque de riqueza da economia, mas o fazem reproduzindo o estado-das-artes vigente. Mas há investimentos que promovem transformações estruturais na economia, modificando os parâmetros produtivos existentes (Schumpeter 1952 e 1982). Nesse caso, o lucro excepcional privado propicia ganhos sociais ampliados, ainda que deles também possam derivar perdas relacionadas ao ocaso de outros empreendimentos - o processo de 'destruição criadora'. Investimentos que apenas reproduzem o estado atual da economia tendem a significar menos que aqueles que subvertem a ordem estabelecida, gerando sobrelucros, mais renda e assim impulsionando a acumulação.

Num sistema econômico cuja concorrência se processava cada vez menos em torno a preços e custos – sobretudo nos segmentos tecnologicamente mais densos – e cada vez mais em termos de diferenciação de produtos e qualidade, reais e “fabricadas”, as estratégias empresariais vinculavam-se crescentemente ao esforço das firmas para permanecerem atualizadas e próximas à fronteira do estado-das-artes de seu setor.

O surgimento e crescimento de firmas tecnologicamente dinâmicas passou também a ser encarado como item essencial da agenda de desenvolvimento. Como parte dessas empresas surgiam acopladas a novas idéias sobre como produzir ou ocupar nichos inusitados de mercado, atribuiu-se grande importância às sociedades capazes de apresentar alta taxa de criação de novos negócios. A literatura empresarial, mais afeta à Administração, rapidamente cunhou uma expressão adequada ao fenômeno: o empreendedorismo (*entrepreneurship*). As experiências do Silicon Valley e outras assemelhadas, associadas à emergência de novas empresas de pequeno e médio porte capazes de introduzir velozmente inovações a custos de produção reduzidos, pareciam exemplares para os novos tempos da sociedade da informação.

Naquele início dos anos 80, os analistas buscavam compreender melhor as formas emergentes da nova organização produtiva, acirrando o debate sobre a natureza, extensão e alcance das transformações (Piore e Sabel 1984; Dosi 1984; Freeman 1988; Harvey 1999b). Pouco a pouco, porém, desvendava-se a presença de um novo modelo de desenvolvimento, no qual as empresas foram instadas, mais que nunca, a basear sua acumulação na recorrente introdução de novos produtos e processos produtivos, novos métodos organizacionais e novas estratégias de comercialização (Lipietz e Leborgne 1988; Benko e Dunford 1991). A habilidade de gerar, acessar e apropriar inovações era o que diferenciava dinamicamente as estruturas sociais de produção e consumo, na busca de sobrelucros, salários e outras rendas que, devidamente distribuídas, permitiam

gerar bem-estar de regiões e países. Mais que uma mera resposta circunstancial à pressão exercida pela crise, o que foi ficando claro é que os processos inovativos constituíam um traço marcante do novo ambiente econômico-produtivo construído no contexto do paradigma tecno-econômico informacional (Freeman 1986; Dosi 1984, Dosi *et alli* 1988).

A importância das regiões neste novo cenário econômico-produtivo não provinha apenas da perspectiva dos distritos, mas emergia também do circuito das redes de ‘geometria variável’ (Castells 1999) que caracterizariam os espaços econômicos relevantes na nova economia, como discutido em capítulos anteriores. Nelas predominavam as grandes corporações globais ao invés de pequenas e médias empresas, e as regiões, nesse caso, constituíam locais de exploração de elementos vantajosos adicionais na instalação de novas plantas produtivas.

Para além dos fatores tradicionais de motivação locacional, o deslocamento de plantas para determinadas regiões fazia-se à luz de condicionantes específicos emanados do ambiente da globalização, a exemplo da perspectiva de manipulação de transações intra-firmas assentadas em preços administrados, da possibilidade de internalização de recursos obtidos a custos inferiores aos vigentes nas economias periféricas, ou da realização de ganhos financeiros derivados da manipulação das diferenças cambiais. As decisões sobre deslocalização passaram a guardar correlação com estratégias globais de valorização dos capitais, à revelia de quaisquer formas de controle ou ascendência de estruturas nacionais. Consequentemente, a escala regional, com formatos difusos e significando sobretudo “subnacional”, conquistou lugar de relevo na ordem globalizada, mesmo no que se refere ao espaço estratégico das grandes firmas globais.

Nas redes corporativas mundiais, as possibilidades de diversificação dos produtos, de terceirização de processos ou etapas da produção, de desenvolvimento de formas de sub-contratação e de adoção de esquemas flexíveis de operação a partir, por exemplo, de uma miríade de plantas de escala reduzida tornaram as decisões de investimento mais autônomas, ágeis e independentes dos governos nacionais. Assim, as grandes firmas também puderam se beneficiar das melhores escolhas locacionais, interagindo diretamente com atores regionais ou locais e, de certa forma, reproduzindo ou aproximando supostas vantagens relacionadas à flexibilidade e agilidade de resposta às situações, como observado para o caso das pequenas e médias empresas. Dunford e Kafkalas (1992) falavam de “uma mistura de tendências globalizantes e localistas na localização das iniciativas”. O fato é que as empresas lograram apropriar, em maior grau, importantes economias geradas tanto no interior das firmas como nas relações com outras firmas e seu ambiente de contorno mais amplo, aproveitando-

se diretamente das externalidades produzidas. Também foram bem sucedidas em conciliar as oportunidades de inserção mais ativa no meio local com as determinações amplas da reprodução global do capital.

Em suma, pequenas e médias empresas, de um lado, e grandes firmas, de outro, caminharam numa mesma direção na valorização relativa da escala regional, o que corrobora o equívoco da interpretação de que as pequenas e médias empresas representavam o essencial do novo modelo de desenvolvimento.³ Embora a literatura tenha demonstrado, com o tempo, a multiplicidade de possíveis arranjos econômico-produtivos apropriados ao modelo dos distritos (Markusen 1995) e tenha superado, inclusive, a visão algo idílica de estruturas formadas apenas por pequenas e médias empresas, o aprofundamento dos estudos terminou por provocar uma efetiva guinada nas orientações básicas das políticas de desenvolvimento regional. Do foco no suporte à mobilidade do capital enquanto mecanismo básico de apoio ao desenvolvimento regional, particularmente no que respeita às grandes empresas motrizes perrouxianas (Perroux 1967) – o plano “solidário” de políticas do capítulo anterior –, passou-se a uma perspectiva diferenciada de buscar melhorar o potencial de desenvolvimento nativo das regiões (Cuadrado Roura 1995) – algo mais próximo e compatível com o plano que denominamos antes de “autocentrado”.

Porém, o que parece mais significativo é que o tratamento privilegiado dos processos inovativos constituía igualmente traço generalizado dos novos tempos para quaisquer estratos de tamanho das empresas. As inovações estavam potencialmente no centro das estratégias competitivas, sejam das grandes, médias, pequenas ou micro empresas. Naturalmente, a natureza das relações com a inovação e maneira de lidar com as tarefas destes ambientes inovativos diferiam substancialmente de acordo com a posição relativa, as capacidades, os respectivos contextos circundantes e a natureza particular das estratégias empresariais.

A percepção de que a macroeconomia da inovação resultava maior que a soma das estratégias individuais das firmas compreendeu o aspecto essencial desta evolução. A visão do desenvolvimento não podia mais ficar restrita quase que exclusivamente ao interior das firmas, mas tinha que incorporar as relações com as outras firmas e mesmo com outras instituições. Nisso,

³ Provavelmente se esqueceram da vasta literatura sobre a dinâmica empresarial capitalista, passando por Hobson, Schumpeter e mesmo Steindl. Naturalmente, isso não quer dizer que o papel das pequenas e médias empresas não fosse importante para o desenvolvimento regional dada a sua maior facilidade de acoplamento às diversas escalas e dimensões dos mercados.

avançava-se na compreensão das forças que antes tinham sido identificadas e nominadas como externalidades, ou seja, como elementos acessórios dos processos de produção (Solow 1957). Como sinônimo da noção de tecnologia, a inovação permanecia dissociada do que seria essencial para a compreensão de seu significado na acumulação.

Em alguma medida, a idéia de que processos outros que não os fabris importavam para o deslanchar das inovações já estava presente em análises anteriores, como nos papéis de algumas instituições não produtivas - as universidades, por exemplo - nas tradicionais políticas nacionais de C&T. No entanto, pouco a pouco passou-se a dar maior atenção ao ambiente e às instituições que circundavam as estruturas de produção e comercialização, aproximando a discussão das características desejáveis de sistemas sociais proativos à mudança técnica e permeáveis ao desenvolvimento. Nisso, o processo de inovação não foi mais visto de uma maneira linear e associado apenas às atividades desenvolvidas nas fábricas, mas como um processo mais complexo, ainda não de todo compreendido⁴, com fluxos de realimentação constantes entre suas várias etapas, resultando dos esforços de inúmeros segmentos sociais, desde governos a agentes privados, das universidades aos departamentos corporativos de P&D, das instituições financeiras às unidades dedicadas ao aprimoramento profissional da força de trabalho. Esses sistemas sociais foram denominados de distintas maneiras, segundo diferentes óticas, mas sempre territorializados, a exemplo dos ‘meios inovadores’ de Aydalot (1979) ou dos ‘sistemas de inovação’ de Freeman (1988) e Lundvall (1988).

Na verdade, Lundvall amplia o conceito de sistema de inovação proposto por Freeman. Segundo Archibugi, Howells e Michie (1999, p. 3), “Sua definição mais ampla incluiria todas as partes e aspectos da estrutura econômica e do aparato institucional que afetam o aprendizado assim como a busca e exploração (das inovações – ACFG) – o sistema de produção, o sistema de comercialização e o sistema de financiamento presentes eles mesmos como subsistemas nos quais o aprendizado ocorre.”

Ainda que na maior parte integralizados privadamente ao nível das firmas, os resultados provinham de uma fração mais ampla do tecido social. Um conjunto abrangente de atores sociais e instituições estava na raiz desse sucesso empresarial. E apenas as relações interindustriais densas

⁴ No sentido de que ainda inexistem abordagens capazes de propor uma satisfatória quantificação de sua expressão (Higgins, Tsipouri e Lande 1999)

não eram suficientes para explicar esse sucesso, cabendo ter em conta também outras relações importantes, mesmo não pecuniárias⁵, com outros tipos de instituições. Como assinala Documento recente (ADE, ENTERPRISE PLC e ZENIT 1999) elaborado para a Diretoria Geral de Política Regional da Comissão Européia com a avaliação das iniciativas de apoio à inovação nas regiões Objetivo 2 da UE contempladas pelos Fundos Estruturais:

“A onda de pensamento dos ‘sistemas regionais de inovação’ aprofundou nossa compreensão de que a performance de uma firma é uma função do seu ambiente e da capacidade da firma de organizar suas relações com ele.”

O suporte proporcionado por sistemas sociais densos, envolvendo a provisão de serviços sofisticados de várias ordens – financeiros, tecnológicos, comerciais, legais etc. -, clima favorável aos negócios, relações de cooperação entre empresários e trabalhadores, níveis educacionais elevados da mão-de-obra, assim por diante, naquilo que se denominaria de “espessura institucional” (*institutional thickness*), tendia a estimular a concentração de empreendimentos e a gerar trajetórias cumulativas de desenvolvimento, que reforçavam posições originais favorecidas. Com isso, se promovia o rebaixamento de custos de transações e se aceleravam as trocas de informações de vários tipos, possibilitando o alcance de graus mais elevados de eficiência coletiva (Asheim 2002; Helmsing 2001). Porém, ao invés de se espriarem territorialmente, esses processos demandariam concentração geográfica, suscitando a *clusterização* dos tecidos empresariais. A proximidade entre os participantes, assim, constituía um pré requisito dos processos, pois estes envolviam doses substanciais de conhecimentos tácitos, não facilmente codificáveis e transmissíveis à distância.

A idéia de que a inovação emergia de um universo mais amplo de instituições parece simples e inquestionável hoje. Mas, na verdade, compreendia uma carga não desprezível de mudança para com as concepções prévias das teorias da inovação. Dentre outros aspectos, implicava no afastamento relativo das questões propriamente tecnológicas e no reconhecimento do significado especial de dimensões até então tidas como secundárias ou menores na abordagem do problema (Asheim 2002). Aspectos organizacionais e culturais ganharam, nesse sentido, inusitado apelo relativo e os meramente técnicos perderam-no.⁶ Como resultado, o debate dos processos inovativos

⁵ Storper (1997), por exemplo, defende a importância das “interdependências não comercializáveis” (*untraded interdependencies*) como uma dimensão essencial do sucesso inovador.

⁶ Edquist (1997, p.3) alerta o estudioso dos ‘sistemas nacionais’ quanto às perspectivas variadas adotadas pelos diversos autores, desde as estritamente assentadas em concepções de ‘inovações tecnológicas’ até as que expressam uma visão mais ampla, que inclui inovações ‘não-tecnológicas’, especialmente institucionais.

conquistou maior densidade e proximidade com a economia real, superando visões abstratas e afastadas da realidade que a teoria econômica havia incorporado até então. Salvo honrosas exceções, a questão era abordada na literatura econômica tradicional mais como problemas relacionados ao elemento exógeno tecnologia do que como fator endógeno associado aos processos de inovação.

Outra característica dos arranjos inovativos emergentes seria a nova “governança” (*governance*), ou seja, as novas estruturas de coordenação e regulação das ações que, em contraste com o passado, envolveriam ascendência dos governos locais ou regionais e não mais centrais ou nacionais no desenvolvimento regional. Como assinala Helmsing (2001), “(...) a viabilidade ou extensão de um sistema regional de produção depende tanto das firmas como das instituições locais de regulação, coordenação e suporte e na forma em que interagem”. Sob certa ótica, para ele, *clusters*, sistemas de produção, redes, cadeias de produção de mercadorias e sistemas de negócios não deixariam de ser conceitos centrais da nova governança localizada requerida pelo sistema.

A meu juízo, essa forma de diluição e redução das várias dimensões do papel das instituições públicas - e do Estado, em particular - realçava a liberdade para manipular recursos de todos os tipos em prol da competitividade e da acumulação das firmas regionais, possibilitando o tão almejado ambiente favorável aos negócios. Enfatizavam-se os aspectos cooperativos, deixando-se de lado outras questões mais atinentes às contradições e conflitos inerentes às relações sociais de produção. De maneira convergente com as ideologias de suporte à globalização, os aspectos delicados e não congruentes com os reclamos dessas novas formas de reprodução capitalista eram simplesmente abandonados. Muitas vezes, eram até mesmo explicitados como obstáculos a transpor na coalizão para o desenvolvimento, a exemplo das regiões cujas estruturas sindicais fossem fortes o suficiente para atrapalhar uma evolução “positiva” na direção desejada.

A tensão entre Estado e capitais globalizados deve, no entanto, ser contextualizada. No caso dos países periféricos, a inexistência (ou presença incipiente) de empresas nacionais nos circuitos globais tende a determinar uma apropriação marginal dos benefícios sociais e econômicos neles gerados. No caso dos países industrializados, ao contrário, parte significativa dos resultados produzidos pelas empresas globais, tanto ali como nos compartimentos periféricos das redes, terminam por reverter-se em ganhos econômicos e sociais polpudos para as economias de origem, o que reforça a adesão dos governos às estratégias de expansão dessas empresas e, porque não dizer, à globalização em termos mais gerais. Parte das razões desse entendimento tácito, segundo Pavitt e Patel (1999, p. 94) reside no fato de que:

“(...) as atividades inovativas das companhias são significativamente influenciadas pelos sistemas nacionais de inovação domésticos de seus países de origem: a qualidade da pesquisa básica, as habilidades da força de trabalho, os sistemas de governança corporativa, o grau de rivalidade competitiva, e os mecanismos locais de indução, tais como a abundância de matérias-primas, o preço do trabalho e da energia e os padrões recorrentes de investimento privado ou de uso do poder de compra do Estado.”

Há, assim, uma correlação direta entre resultados sociais e econômicos, desempenho econômico competitivo das principais empresas e capacidades amplas dos sistemas nacionais de inovação instituídos, que espelham as virtudes desses arranjos e cobram contrapartidas para o desenvolvimento nacional e local. Persistem os nexos que unem estas empresas e os sistemas socio-econômicos originários, bem distante de algo como uma suposta internacionalização da P&D, subproduto aparentemente benigno da globalização.⁷

Destituída de seu lado opressor, a mudança técnica representava o esteio principal da viabilização do novo processo de organização produtiva e opção inequívoca para adesão aos novos tempos. Contradições à luz do emprego – que minguavam ou tornavam-se mais difíceis de gerar – e das habilidades profissionais – a atrapalhar a vida de trabalhadores de baixa qualificação – simplesmente tendiam a ser ignoradas ou colocadas em segundo plano pois, afinal, eram estes os processos efetivos que foram permitindo a recuperação de espaços de hegemonia do capital globalizado em detrimento dos interesses da força de trabalho e da capacidade de mediação dessas relações pelo Estado, agora aparentemente destituído do poder de barganha que apresentara na era fordista anterior.

As políticas de desenvolvimento regional absorveram quase que imediatamente esse novo corpo de idéias, atraídas pelas perspectivas promissoras que assinalavam para a montagem de estratégias em escala experimental. Elas evoluíram basicamente de uma visão clássica e linear do processo de inovação, que apostava todas as suas fichas na constituição de capacidades tecnológicas regionais a partir de cada etapa lógica independente das atividades de Ciência e Tecnologia – pesquisa básica, pesquisa aplicada e desenvolvimento experimental –, para uma compreensão mais abrangente dos processos inovativos e de quais são seus requisitos essenciais, operando com maior atenção a partir dos elementos que permitem traduzir competências científicas e tecnológicas em resultados efetivos em termos de inovações, sejam de que espécie forem. Nisso, as políticas estiveram lado a lado com as reflexões teóricas originais, na vanguarda de experiências que, por sua

⁷ Para uma visão crítica dessa questão ver Lastres et alli (1999)

vez, impulsionaram novos desdobramentos.

Tanto a Política de Desenvolvimento Regional com a de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da UE, desde cedo, constituíram um campo fértil nessa relação. Não era só a de desenvolvimento regional que se aproximara da inovação; também a política científica e tecnológica havia sido instada a se aproximar das regiões, como discutiremos no capítulo 6.

5.2. Apoio à inovação na Política Regional da UE

A visão abrangente de inovação descrita no tópico anterior implica que o apoio à essas iniciativas tem ido bem mais longe, na prática, do que prover recursos para as atividades de pesquisa e desenvolvimento ou para o fomento genérico à atividade científica e tecnológica. Transposta para a realidade concreta das ações de desenvolvimento, ela termina por materializar-se em uma ampla gama de iniciativas, na maior parte voltadas para o apoio às empresas. O apoio à inovação cobra atenção para todo um ambiente favorável às atividades empresariais e, de forma coerente com essa intenção, os modelos de desenvolvimento endógeno ou local, de distritos industriais ou *clusters*, de sistemas de inovação e assemelhados, dominantes nestas últimas décadas, não deixavam dúvidas quanto à natureza da tarefa. Ela envolvia tanto atuar no epicentro empresarial do fenômeno, como no seu entorno.

Não por outra razão, o apoio à inovação nas políticas de desenvolvimento regional muitas vezes tem assumido formas difusas na agenda de iniciativas, expressando-se em linhas de intervenção como “melhoria do ambiente de negócios” ou “desenvolvimento de regiões competitivas”, “desenvolvimento sustentável de empresas”, “infra-estrutura de negócios” ou “melhorando as condições locais”, todos esses exemplos concretos retirados de linhas de intervenção integrantes da programação dos Fundos Estruturais para o período 2000-2006. Essas denominações relativamente vagas não só ultrapassavam os limites – às vezes estreitos - das atividades de inovação plausíveis como, ademais, possuíam o efeito de permitirem, para o bem ou para o mal, maior flexibilidade dos gestores na alocação dos recursos, ampliando o leque de possibilidades de suporte às estratégias regionais. Essas tendiam, no geral, a se afinar com as visões sobre o apoio ao desenvolvimento embasadas em atividades afins à inovação, resultantes da evolução conceitual descrita anteriormente.

A respeito desse problema classificatório, o Consórcio que avaliou o apoio às inovações nas regiões tipo objetivo 2 apresentou um exemplo elucidativo, a partir de medida integrante do

Documento Único de Programação – DUP - da região francesa da Alsácia para o período 1994-1996 (ADE, ENTERPRISE PLC e ZENIT 1999). Na avaliação do Documento, a Medida 1.1 “Suporte a iniciativas de negócios”, responsável por 15% dos recursos totais do DUP, incluía ações que teriam, respectivamente, as seguintes relações com as dimensões propriamente inovativas:

- “Ajudas para investimentos de capital nas pequenas e médias empresas (que teria geralmente um conteúdo tecnológico e de inovação muito limitado);
- “Ajudas para investimento intangível e acesso a consultorias (o mesmo que acima);
- “Suporte a ações exportadoras (não relevantes para a análise);
- “Suporte para iniciativas de constituição de parcerias de negócios (que devem ter um conteúdo de inovação e de transferência de tecnologia);
- “Suporte para a aquisição de tecnologias pelas PMEs (relevante para a análise);
- “Suporte para projetos de inovação nas firmas (relevante para a análise);
- “Recrutamento de tecnólogos em PMEs (provavelmente relevante para a análise).”

Como parece nítido, torna-se muitas vezes difícil, quando não impossível, isolar dentro das medidas adotadas nas estratégias da programação as linhas que dizem respeito exclusivo a ações de apoio ao desenvolvimento tecnológico e às inovações. Ao mesmo tempo, parece pouco sensato desconsiderar uma medida inteira como essa na classificação das estratégias inovativas, uma vez que boa parte de suas ações concretas terminam por apresentar relação direta com elas.

Na Avaliação mencionada, defende-se que a apropriação de iniciativas abrangentes de apoio à inovação permite que se analise, dentro de categorias mais gerais, a trajetória de evolução do conteúdo inovativo da programação da Política Regional. A nosso juízo, uma visão adequada destas iniciativas não tem como deixar de lado essas linhas de ação abrangentes, que almejam intervir sobre todo o ambiente de contorno das estruturas empresariais, sob pena de reduzir demasiadamente o escopo da análise, afastando-se do adequado entendimento do papel e alcance das inovações. Afinal, a abrangência conceitual decorre de seu significado real para os objetivos do desenvolvimento, como defendemos reiteradamente ao longo da tese.

No entanto, desde a perspectiva de política, cabe ter cautela com os riscos de desvio de recursos e finalidades que essa postura comporta, atentando para o fato de que corroboram a tendência muito em voga de buscar respostas afirmativas apenas para interesses corporativos e empresariais privados, nem sempre convergentes com uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento. Esta última postura, sim, é que parece estar meio esquecida no debate das agendas de desenvolvimento, com prejuízos inegáveis para a efetividade e eficácia das políticas.

Para muitas regiões tecnologicamente mais débeis, as tarefas importantes a realizar são, efetivamente, pré-inovativas, correspondendo mais à criação de condições para uma possível futura aderência a processos inovativos vigorosos. Para regiões mais densas da perspectiva tecnológica, o avanço das iniciativas demanda certa generalização de procedimentos e a multiplicação de estruturas institucionais de suporte. Assim, a dimensão coletiva do aprendizado sugere os efeitos de empuxe que certas instituições têm sobre o conjunto do sistema nesta área, suscitando-lhes o apoio público explícito. No limite, “a visão sistêmica dos processos de inovação implica que cada região é única e que o desenho das políticas deve assim estruturar-se em uma sólida compreensão da estrutura da região (que tipos de firmas existem, que mecanismos de cooperação operam etc.) e basear-se em uma estratégia de identificação de prioridades e na adoção de processos de auscultação de suas bases” (CEC, 2000b).

A instituição de programas de cunho regional de apoio à inovação remonta aos anos 80. Desde então, vários dos programas criados pela UE contemplaram largamente ações de suporte à inovação e ao ambiente empresarial favorável a ela. Uma compilação das iniciativas estruturadas pela UE nesse campo é apresentada no Quadro 5.1, que relaciona os anos de início e término de 32 Programas e Iniciativas Comunitárias – CI - de apoio regional, com maior ou menor suporte, à inovação, organizados a partir da base de dados CORDIS, da Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico. O próprio enquadramento destes Programas e Iniciativas na base CORDIS atesta sua vinculação mais direta ou indireta à problemática das inovações.

Nessa área do apoio à inovação, os programas pioneiros parecem ter emergido de iniciativas da Comissão Européia, que vinha conquistando espaço, mesmo com reduzida fração dos recursos, para encetar ações independentes ou complementares às ações dos Estados-membros. A expansão destas ações foi expressiva no período pós-1988, não apenas em número de programas, mas também em termos de volume de recursos. Como vimos, cerca de 5% dos recursos programados para aplicação pelos Fundos Estruturais no período de programação 2000-2006 correspondem a aplicações sob a forma de Iniciativas Comunitárias, para além das ações propostas, negociadas e implementadas diretamente pelos Estados-nacionais e pelas respectivas regiões dentro dos escaninhos usuais da Política de Desenvolvimento Regional.

A partir de 1993 surgiram ainda as Ações Inovadoras – IA -, que buscaram abrir espaço para experimentação no apoio ao desenvolvimento regional e, sob certa ótica, permitir o financiamento de etapas prévias ou piloto de formulação e desenho de estratégias regionais. Estas ações contaram

até aqui com meros 0,5% dos recursos disponíveis para a Política Regional (cerca de € 500,0 mil por Região, a cada período de programação).

QUADRO 5.1
Programas e Iniciativas Comunitárias de Apoio às Inovações em Regiões (DG Regio)
1986/1999

PROGRAMAS/ INICIATIVAS	PERÍODO DE VIGÊNCIA													
	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
1. CP VALOREN	■	■	■	■	■	■								
2. CP RESIDER 1														
3. CP RENAVAL														
4. CP PEDIP														
5. CP RECITE 1														
6. CI ENVIREG														
7. CI RECHAR 1														
8. CP POSEIDOM														
9. CI STRIDE														
10. CI REGEN														
11. CI REGIS 1														
12. CI INTERREG 1														
13. CI TELEMATIQUE														
14. CI PRISMA														
15. CP POSEICAN														
16. CP POSEIMA														
17. CI RETEX														
18. CI RECHAR 2														
19. CI RESIDER 2														
20. CI KONVER 2														
21. CI INTERREG 2														
22. CI URBAN														
23. CI REGIS 2														
24. IA TERRA C														
25. IA ITT C														
26. IA INNOVATION C														
27. IA JOBS C														
28. IA CULTURE C														
29. IA UPP C														
30. CI INTERREG 2 C														
31. IA RECITE 2														
32. IA EIRC C														

Fonte: CORDIS (<http://dbs.cordis.lu/cordis-cgi/EI>)

Obs.: CP (Programa Comunitário); CI (Iniciativa Comunitária); IA (Ações Inovadoras p/ o Desenvolvimento Regional). As siglas significam: VALOREN (Desenv. de áreas menos favorecidas p/ exploração do potencial energético); RESIDER (Apoio à conversão das áreas de produção de aço); RENAVAL (Assist. à conversão de áreas de estaleiros); PEDIP (Assist. financeira a Portugal p/ desenvolvimento industrial); RECITE (Regiões e cidades da Europa – Cooperação interregional interna); ENVIREG (Meio ambiente); RECHAR (Conversão econômica de áreas mineiras); POSEIDOM (Opções específicas p/ Departamentos Franceses de Além-Mar); STRIDE (C&T p/ o Desenvolvimento e Inovação Regional na Europa); REGEN (Redes de transmissão e distribuição de energia); REGIS (Regiões remotas); INTERREG (Cooperação transfronteiriça); TELEMATIQUE (Desenv. regional de serviços e redes p/ comunicação de dados); PRISMA (Preparação das empresas p/ o Mercado Comum); POSEICAN (Opções específicas p/ Ilhas Canárias); POSEIMA (Opções específicas p/ Madeira e Açores); RETEX (Regiões altamente dependentes de têxteis e vestuário); KONVER (Conversão econômica de regiões dependentes da indústria da defesa); URBAN (Áreas urbanas); TERRA C (Estruturação de redes de autoridades locais/regionais p/ projeto piloto de planejamento espacial); ITT C (Cooperação em inovação e transferência de tecnologia); INNOVATION C (Inovação no desenvolvimento regional); JOBS C (Cooperação em novas fontes de trabalho); CULTURE C (Desenvolvimento econômico no campo da cultura); UPP C (Projetos piloto urbanos); EIRC C (Cooperação interregional externa)

Uma dessas iniciativas, voltada diretamente para a inovação, buscava atuar, segundo seus propositores, sobre a demanda, organizando uma visão estratégica do que os atores necessitariam em

cada uma das regiões para avançar na conformação de relações mais sistêmicas na área. Partiam, vale ressaltar, de um reconhecimento das limitações do apoio direcionado quase que exclusivamente à infra-estrutura tecnológica. No conjunto das Iniciativas e Ações apropriadas na base CORDIS como regionais, cabe destacar a Iniciativa Comunitária STRIDE e a Ação Inovadora Innovation C (RIS e RIS+), dedicadas integralmente ao tema da inovação nas regiões.

Iniciativas Comunitárias e Ações Inovadoras caminharam em paralelo às voltadas majoritariamente ao apoio à infra-estrutura econômica em geral, dominantes na programação dos investimentos regionais. Porém, além de terem seu espaço ampliado em termos de recursos, essas ações demonstraram possuir importante efeito de arraste sobre os demais compartimentos da programação, alavancando avanço simultâneo do apoio à inovação nas linhas tradicionais de ação. Em outras palavras, mais e mais recursos foram sendo carreados para esse apoio.

Como se configurou o apoio às inovações na parte mais expressiva e tradicional da Política Regional da UE, consubstanciada nos Marcos Comunitários de Apoio e Programas Operacionais das regiões Objetivo 1 e nos Documentos Únicos de Programação das Regiões Objetivo 2, além de algumas poucas Iniciativas Comunitárias? Uma leitura das linhas de intervenção contempladas nas principais medidas dos Programas e Iniciativas regionais da UE no período de programação 2000-2006 permite que se tenha uma visão disso (Tabela 5.1).⁸

Para a classificação das linhas atreladas ao apoio à inovação utilizou-se a mesma visão abrangente antes mencionada, que inclui tudo o que se relaciona à construção de um ambiente favorável aos negócios. Consequentemente, ficou-se próximo ao conceito de desenvolvimento endógeno como referido na literatura recente, ou seja, ao suporte a infra-estruturas de diversos tipos vinculadas a atividades inovativas, à intensificação das relações de cooperação e de formação de redes, à provisão de recursos para o estímulo ao surgimento de empresas de base tecnológica, para além das linhas que focam o apoio à P&D e atividades correlatas mais próximas, cuja identidade ao conceito de inovação é integral. O resultado, como esperado, atesta o grau de penetração da idéia de apoio à inovação como esteio de parte significativa das iniciativas de desenvolvimento regional. Mesmo admitindo que possamos ter sido generosos na consideração destas iniciativas, a presença de linhas vinculadas à problemática da construção de ambientes favoráveis à inovação é marcante.

⁸ Conforme base de dados existente no sítio www.europa.eu.int na página da Diretoria Geral de Política Regional da UE - DG-REGIO, consultada em agosto de 2002.

Tabela 5.1
Linhas de Intervenção Associadas às Inovações (conceito amplo) nos Programas e Iniciativas Comunitárias Regionais Tradicionais (DG Regio) 2000/2006

PAÍS	Programas por tipo			Recursos			Recursos da UE		
	Obj. 1	Obj. 2	IC	Totais					
	(Núm. de Programas)			(€ milhões)	(€/hab)	(% PIB)	(€ milhões)	(€/hab)	(% PIB)
Áustria	1	8		3.457,3	427,9	0,25	729,6	90,3	0,05
Bélgica	1	2		1.698,3	166,3	0,10	389,7	38,2	0,02
Dinamarca	-	-		0,0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
Alemanha	4	7		22.647,6	276,1	0,16	6.595,9	80,4	0,05
Grécia	9	-		7.696,6	731,6	0,94	3.127,1	297,3	0,38
Espanha	14	7		13.679,1	347,3	0,35	8.891,1	225,7	0,22
França	5	10		5.176,9	87,8	0,05	1.387,5	23,5	0,01
Irlanda	3	-		2.419,3	646,9	0,39	910,4	243,4	0,15
Itália	2	7		8.935,3	155,1	0,12	3.112,5	54,0	0,04
Luxemburgo	-	-		0,0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
Holanda	-	4		1.773,6	112,5	0,07	511	32,4	0,02
Portugal	6	-		7.389,9	740,5	0,98	4.035,6	404,4	0,53
Finlândia	-	1		601,9	116,6	0,07	87,9	17,0	0,01
Suécia	1	3		1.806,1	204,1	0,11	526,6	59,5	0,03
Reino Unido	4	7		5.295,2	89,2	0,06	2.263,3	38,1	0,02
TOTAL EUR 15	50	56	21	82.577,1	219,9	0,15	32.568,2	86,7	0,06

Fonte: (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/country/prordn/index_en.cfm); consulta agosto 2002.

Obs: 1) Programas tipo Objetivo 1 incluem os Transicionais, ou seja, contemplam as regiões que já superaram a condição limite para integrar esse conjunto de regiões (75% ou menos da renda média da UE) e estão em fase de desligamento; 2) As Iniciativas Comunitárias não estão discriminadas por países para evitar dupla contagem. Além disso, algumas estavam em processo de aprovação conforme registro na base, não apresentando valores naquela data. 3) A classificação das linhas de intervenção como atinentes ao apoio às inovações é de responsabilidade do autor.

No conjunto da UE, esse apoio abrangente à inovação, de cerca de € 32,5 bilhões responderia, na programação 2000-2006, por mais de 15% dos recursos totais consagrados à Política Regional, de aproximadamente € 213,0 bilhões nos sete anos compreendidos naquele período. Segundo estimativas da própria Comissão, os recursos destinados à Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Telecomunicações teriam respondido por cerca de 5,8% dos aportes dos Fundos Estruturais entre 1989 e 1993 e por 5% dos aportes do período de programação de 1994-1999, no caso das regiões tipo Objetivos 1, e mais de 15%, no caso das regiões tipo objetivo 2 (European Parliament, 2000).⁹

O montante aplicado diretamente pela UE teria, ainda, a capacidade de alavancar recursos privados e de outras instâncias públicas de cerca de 1,5 vezes o valor daquele aporte da União, conformando um volume nada desprezível de recursos dedicados à inovação e, mais genericamente,

⁹ Essas estimativas parecem consistentes com as realizadas por R. Martin (1999, p.134) para o período 1989/1993, reiterando uma trajetória de evolução positiva nos anos mais recentes.

ao ambiente de negócios. Os recursos direcionados para o apoio à inovação na Grécia na programação 2000-2006 compreendiam 12,6% do total destinado ao país pelos Fundos Estruturais, Fundo de Coesão e Iniciativas Comunitárias. No caso de Portugal, esses mesmos recursos representavam 17,5%, e no da Irlanda, 22,9%. Nas regiões tipo Objetivo 1 da Espanha e da Itália, respectivamente, 13,2% e 6,2% do total destinado a estas regiões.

Naturalmente, a programação de cada país podia deixar mais ou menos clara a porção de ações dedicadas à inovação, conforme a estrutura da programação. No caso italiano, por exemplo, a opção adotada mais escondia que revelava acerca dos gastos com inovação, pois a programação de várias regiões adotava uma nomenclatura única para as regiões, insinuando apoio a iniciativas restritas ao âmbito da “pesquisa”. Ações mais atreladas ao “ambiente de negócios” não ficavam assim explicitadas, embora fosse possível intuir sua presença nas entrelinhas da programação.

Para efeito de comparação, dados apresentados por Landabaso (1994, p.281) davam conta de que a proporção dos dispêndios em itens relacionados apenas com a inovação e a P&D nas regiões tipo Objetivo 1 alcançavam 7,8% em Portugal, 4,5% na Itália, 3,9% na Irlanda, 1,3% na Espanha e 0,7% na Grécia, no período de Programação entre 1989 e 1993.¹⁰ Quando se consideravam os demais recursos – aportes privados e das instâncias nacionais – as diferenças entre os países tendiam a se reduzir, Itália, Portugal e Irlanda situando-se em níveis próximos de 3% de gastos em inovação e P&D no total, a Espanha permanecendo pouco acima de 1% e apenas a Grécia, àquela altura, situando-se em patamar inferior, por volta de 0,5%. Quase na mesma base – apoio concedido apenas para as regiões tipo Objetivo 1, incluindo os dispêndios dos Estados-membros - e para o mesmo período 1989-1993, Martin (1999, p.135) estimou esta proporção em cerca de 5,5% para Portugal, 4,9% na Itália, aproximadamente 4,0% na Irlanda, cerca de 2,0% na Espanha e 1,9% para a Grécia, dessa vez considerando os dispêndios do Programa STRIDE.

Em que pesem diferenças metodológicas destes levantamentos e a natureza distinta dos procedimentos adotados, em ambos os pontos do tempo, pode-se reafirmar que houve inequivocamente uma evolução positiva destes gastos na UE, desde pelo menos a segunda metade

¹⁰ Cabe lembrar que as regiões Objetivo 1 cobriam todo o território de Portugal, Grécia e Irlanda, parte significativa da Espanha e uma fração menor da Itália. Os dados compilavam informações e estimativas dos dispêndios compreendidos nos principais programas de cada país deixando de fora os resultados do Programa STRIDE. No caso de Portugal, a estimativa era generosa, porquanto baseada nos dois vultosos programas nacionais dedicados à área, o Programa CIÊNCIA e o PEDIP. Nos casos de Grécia e Irlanda, o próprio autor admitia a existência de certo grau de subestimação.

dos anos 80. Além disso, o fato de que os dispêndios alcançaram expressão mais nítida no conjunto da programação apenas reafirma a importância que passou a lhes ser atribuída.

Os montantes aplicados pela UE na programação 2000-2006 nestas linhas de apoio à inovação eram mais elevados, em termos absolutos, na Espanha (€ 8,9 bilhões), Alemanha (€ 6,6 bilhões), Portugal (€ 4,0 bilhões), Grécia (€ 3,1 bilhões) e Itália (€ 3,1 bilhões). Porém, em proporção aos respectivos produtos destacavam-se, pela ordem, Portugal (0,53%), Grécia (0,38%), Espanha (0,22%) e Irlanda (0,15%), ou seja, novamente os quatro países da coesão. Apenas no caso destes países os aportes voltados à inovação superavam 0,1% do PIB. Os recursos totais alcançavam quase 1,0 % do PIB em Portugal e na Grécia e algo próximo a 0,4% na Irlanda e na Espanha. Se, na média, cada cidadão europeu convivia com € 86,00 dedicados às atividade de inovação, em países como Portugal (€ 404,00) ou Grécia (€ 297,0) os cidadãos recebiam frações mais elevadas da UE.

As linhas de apoio apresentavam, no entanto, nuances nada desprezíveis conforme a programação prevista para cada país. A descrição apontava para uma programação relacionada quase que integralmente aos negócios nos países mais ao norte do continente, contrastando com uma tendência com preocupações aparentemente mais científicas e menos próximas ao setor produtivo no caso dos países mediterrâneos.

Em todos os países a oferta de mecanismos de apoio aos empreendimentos produtivos com o espírito do apoio à inovação tem sido marcante. Mas as agendas mais complexas e densas na perspectiva das ações de suporte às inovações, refletidas naquelas linhas de intervenção, correlacionavam-se a olhos vistos com o nível de desenvolvimento e a densidade sócio-econômica das regiões. Nessa mesma direção, a natureza básica das programações regionais, conforme fossem regiões Objetivo 1 – mais polpudas do ponto vista dos recursos - ou Objetivo 2, ou ainda alvos de Iniciativas Comunitárias, também espelhava o nível de desenvolvimento e capacitação tecnológica dos países. Países de grande densidade técnica e peso na produção sistemática de conhecimentos apresentavam aderência mais fácil aos vários mecanismos de apoio à pesquisa e desenvolvimento tecnológico e à construção de ambientes favoráveis à inovação. Isso, naturalmente, terminava por se refletir nos montantes de recursos mobilizados pelas linhas apropriáveis às inovações, mais explícitos, no geral, no caso destes países. Em outras palavras, tanto no que respeita à P&D como nas atividades mais genéricas e abrangentes incidentes sobre o ambiente produtivo, a agenda dos países mais desenvolvidos parecia melhor organizada e mas objetiva na exposição de suas finalidades.

Discorrendo sobre o apoio recente dos Fundos Estruturais e seu significado para as regiões, desenvolvidas e “em desenvolvimento”, Cooke e Morgan (1998, p.4) assinalavam na introdução de seu livro:

“Uma vez que nosso foco incide sobre regiões, lidamos menos com os itens macroeconômicos e mais com os microeconômicos que afetam essas regiões (a saber, Baden-Württemberg, Emilia-Romagna, Gales e País Basco, objetos de estudo dos autores - ACFG). Temos relativamente pouco a dizer sobre as políticas da União Européia em geral porque, nas regiões consideradas, as transferências dos Fundos Estruturais são negligenciáveis e, quanto aos financiamentos dos Programas-Quadro de ciência e tecnologia, estes têm menor importância que as demais fontes na Alemanha, além de serem escassamente acessados na Itália por firmas que não as grandes, nenhuma das quais possuindo laboratórios significativos na Emilia-Romagna. Os Fundos Estruturais têm sido importantes em Gales e no País Basco, mas os recursos foram investidos principalmente em tradicional infra-estrutura de transportes até há bem pouco. Só muito recentemente, com a crescente ênfase na *inovação* nos Programas dos Fundos Estruturais e a crescente compreensão acerca da importância dos financiamentos dos Programas-Quadro para a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, é que nossas regiões menos desenvolvidas (Gales e País Basco - sic! – ACFG) começaram a se estruturar e acessar oportunidades menos prosaicas de financiamento”.

5.3. Evolução dos principais programas voltados à inovação na Política Regional

Da lista de Programas arrolados na tabela 5.1, a Iniciativa Comunitária STRIDE - *Science and Technology for Regional Innovation and Development in Europe* -, deslanchada no período 1989-1993, e as Ações Inovadoras INNOVATION C – RIS (*Regional Innovation Strategies*) - e ITT C – RITTS (*Regional Innovation and Technology Transfer Strategies*), implementadas a partir de 1994 e voltadas respectivamente para a formulação de estratégias de inovação e de transferência de tecnologia nas regiões (RIS e RITTS), foram as que representaram o núcleo das ações de apoio às inovações nas regiões nos últimos três períodos de programação, refletindo a evolução da Política Regional na área.¹¹ Como veremos à frente, estas são iniciativas de natureza bem distinta, que refletem a maneira pela qual as idéias mais importantes sobre aquele tipo de apoio foram avançando e se transformando no período.

O Programa STRIDE foi o pioneiro na estruturação de uma estratégia de apoio às inovações com vistas ao desenvolvimento das regiões européias, especialmente das mais atrasadas. Existiram outras iniciativas precursoras, particularmente incluídas em programas de pesquisa e

¹¹ Esta interpretação foi diretamente confirmada por nossos interlocutores nas entrevistas que realizamos em Bruxelas, na Diretoria Geral de Política Regional.

desenvolvimento tecnológico, mas eram voltadas para certos temas emergentes específicos que tiveram que lidar, de alguma maneira, com as regiões. Inegavelmente, porém, o primeiro conjunto de ações articuladas para intervenção nas regiões foi o Programa STRIDE.

A preparação do Programa demandou uma reflexão ampla a respeito do alcance e natureza deste tipo de iniciativas, então pouco usuais (Landabaso 1994 e 1997). Os estudos preliminares para estruturação do Programa terminaram por sugerir uma concepção do objeto a ser trabalhado que apropriava, em grande medida, a definição clássica de pesquisa e desenvolvimento e atividades correlatas presente no “Manual Frascati” da OCDE (1978). Dessa maneira, a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, objetos centrais do Programa, compreendiam as atividades de pesquisa básica orientada, pesquisa aplicada, desenvolvimento e transferência de tecnologia, o que pode ser observado, com nítida clareza, na leitura dos projetos integrantes da base de dados que contempla aqueles financiados ao longo de toda a vigência do Programa (CEC 1994).

A visão ampla do escopo das áreas de intervenção do Programa, no entendimento de seus mentores, era necessária para “relacionar a ciência e a tecnologia com o desenvolvimento regional dado que, mesmo que a geração de tecnologia sob a forma de P&D seja importante, também se deve prestar atenção ao aprendizado, assimilação e refinanciamento das tecnologias existentes” (Goddard *apud* Landabaso 1994). Como acrescenta Landabaso (1994), essa visão espelhava a ausência de um modelo teórico robusto que permitisse integrar as diversas relações entre essas atividades e o desenvolvimento em si. Dessa forma, considerando-se a aceitação implícita do modelo linear de inovação, torna-se fácil compreender o porque da dispersão das ações e a natureza desigual das estratégias de programação adotadas por cada país, a refletir posições também diversas perante o espectro de possibilidades de intervenção.

Como normal em muitas experiências infantis, o STRIDE contou com recursos relativamente modestos, que alcançaram cerca € 1,1 bilhão (valores em paridade do poder de compra, a preços de 1999) nos cinco anos de existência, dos quais € 576,0 milhões de aportes da UE, na maior parte provenientes do FEDER (Tabela 5.2). Os gastos de responsabilidade dos Estados-membros alcançavam € 397,0 milhões e o setor privado contribuiria diretamente com cerca de € 130,0 milhões, porém com participações relativas variadas, conforme cada país.

Com algumas exceções tópicas, a proporção dos investimentos privados constitui um indicador do poder de atração do setor produtivo e, por extensão, da natureza das ações contempladas no Programa. Em Portugal, de maneira sintomática, os aportes privados inexistiram, e

na Espanha alcançaram parcos 3,7% dos dispêndios totais. Na Grécia, surpreendentemente, representaram 19,5% do todo, insinuando uma possível ruptura da lógica dominante dessas operações; algo difícil de acreditar e que suscita o levantamento de outras hipóteses adicionais. Landabaso (1994, p. 362) atribuiu o resultado otimista grego ao fato de que se utilizou do mecanismo de editais para convocação de propostas, suscitando saudável concorrência que teria elevado a qualidade média dos projetos. Isso teria também se refletido na promissora formação de parcerias e, assim, na generosa intenção de participação do setor privado. O fato caracterizaria um dos efeitos positivos atribuídos ao Programa, o “efeito alavanca”.

Tabela 5.2
UE – Programa STRIDE
Número de projetos e Valor Total e Médio Aprovado das Aplicações 1991-1993
(milhões de Euros PPP a preços de 1999)

Países	Número Projetos (unidades)	Aplicações / Dispêndios				Valor Médio Por Projeto
		UE	Estados	S. Privado	Total	
		(euros milhões PPP de 1999)				
Espanha	140	190,91	158,16	13,78	362,75	2,59
Itália	17	98,19	94,62	14,63	207,44	12,20
Grécia	70	109,02	35,43	35,04	179,49	2,56
Portugal	420	89,61	37,81	0,00	127,42	0,30
Reino Unido	58	29,80	20,29	52,42	102,51	1,77
França	107	27,88	29,31	3,56	60,75	0,57
Irlanda	65	15,69	5,15	0,24	21,08	0,32
Bélgica	16	4,14	4,33	3,66	12,13	0,76
Alemanha	8	3,59	6,47	0,17	10,23	1,28
Holanda	26	3,92	3,10	2,65	9,67	0,37
Luxemburgo	4	2,00	0,95	1,89	4,83	1,21
Dinamarca	8	1,67	1,37	1,67	4,72	0,59
TOTAL	939	576,41	396,99	129,71	1.103,11	1,17

Fonte: Landabaso (1994) e CEC (1994).

Obs: Valores originais em milhões de Ecus de 1991 atualizados segundo inflatores de EUROSTAT (2001).

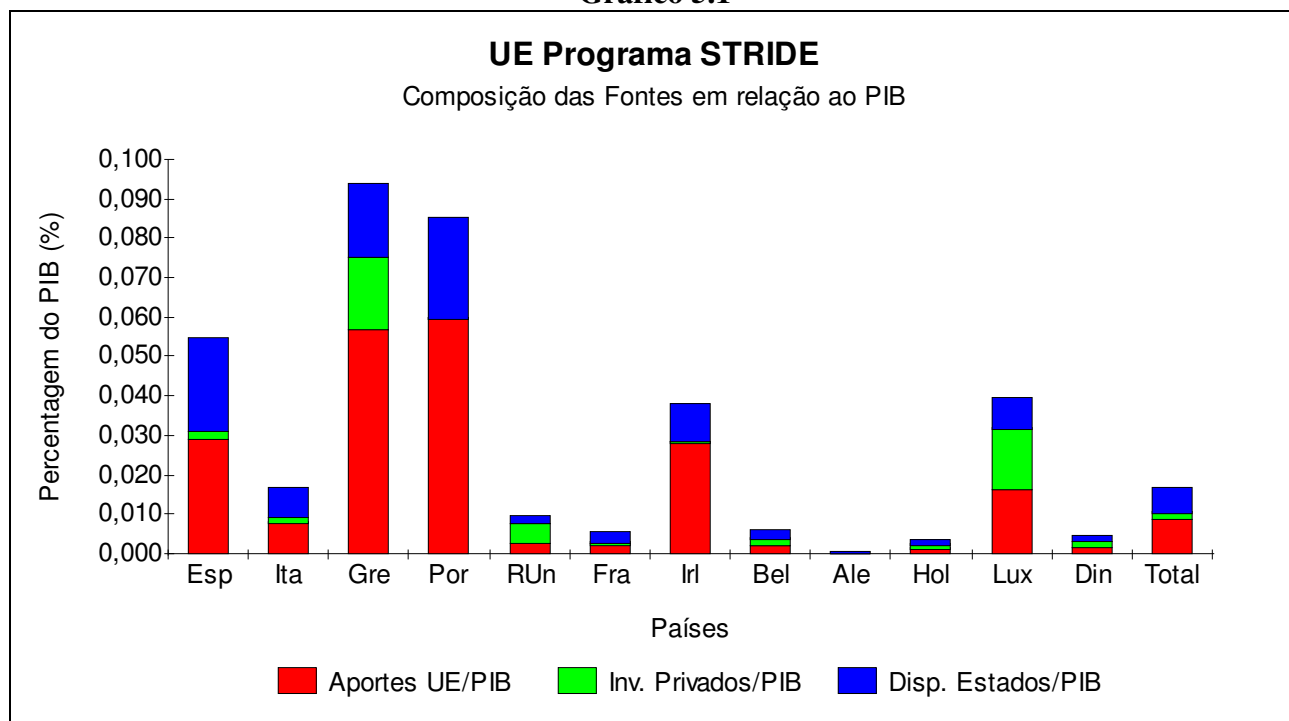
No Reino Unido, extremo oposto deste conjunto de países, os dispêndios privados compreenderam mais de 50% dos gastos totais previstos. De outro ângulo, pode-se afirmar que, em termos gerais, o setor privado mostrou-se mais importante nos projetos voltados para as regiões tipo objetivo 2, enquanto os aportes da UE preponderaram nas regiões tipo objetivo 1.

O caso português demonstra as mencionadas diferenças de natureza dos projetos. O número elevado e o baixo valor médio dos projetos em Portugal refletia uma opção por contemplar extensivamente projetos de natureza acadêmica. No geral, eram investigações com alguma aplicação potencial, mas sem perspectiva imediata de gerarem impacto econômico significativo. Porém, na verdade, cerca de 63% dos dispêndios totais do Programa em Portugal estavam direcionados para a

montagem de duas grandes infra-estruturas na região de Lisboa e Vale do Tejo: segundo o Diretório de Projetos do STRIDE (CEC 1994), o Parque de Ciência e Tecnologia do Tejo, ao qual se destinaram € 44,8 milhões - em PPP a preços de 1999 - e uma Agência de Inovação, para a qual se previam desembolsos de € 35,8 milhões, aos mesmo preços. Desconsiderados estes dois projetos, o valor médio cairia para cerca de € 60,0 mil (0,06 milhões na unidade de valor da tabela 5.2).

Como proporção dos respectivos PIB (Gráfico 5.1), os aportes do Programa segundo as fontes reiteravam, no essencial, o esforço da UE de contemplar de maneira mais generosa os países da coesão, Portugal, Grécia, Irlanda e Espanha. Destoava Luxemburgo que, para além do argumento de sua dimensão populacional reduzida, apresentava expressivas colaborações do próprio governo nacional e, principalmente, do setor privado. A Itália ocupava um segundo patamar de gastos, a partir do qual se podia identificar um terceiro grupo constituído pelos demais países participantes, capitaneados pelo Reino Unido.¹²

Gráfico 5.1



Fonte: Landabaso (1994) e CEC (1994)

Um outro resultado interessante emerge da análise das informações contidas no Diretório de

¹² Bélgica e Luxemburgo apresentavam número reduzido de propostas, sendo todas a princípio lideradas pelos respectivos governos (CEC 1994).

Projetos: a intensidade com que empresas, associações empresariais ou entidades assemelhadas estavam à frente dos projetos, sem levar em conta o valor de cada um deles. Mesmo que não reflita a qualidade desta participação, tal proporção pode ajudar a formar um juízo sobre os atores envolvidos na proposição e condução dos projetos. Segundo a base de dados (CEC 1994), na Alemanha, Itália e Holanda mais de 60% dos projetos eram capitaneados por entidades empresariais. Na França, Espanha e Reino Unido, nessa ordem, a fração estava em torno de 50%. Na Dinamarca e Irlanda, situava-se na casa dos 30%. Finalmente, na Grécia e em Portugal, ficava-se entre 25 e 30% dos projetos. Estes resultados emprestavam ainda maior ênfase às diferenças entre os países no que tange à capacitação tecnológica e, especialmente, à relação que mantêm com a geração e apropriação sócio-econômica de conhecimentos.

Parte da crítica interna ao Programa STRIDE emergiu da idéia de que as ações passavam ao largo daquilo que era essencial atacar para o sucesso das iniciativas, em particular nas regiões menos desenvolvidas. Ora, a debilidade do tecido empresarial nestas regiões dificultava o delineamento de ações que tivessem esse segmento social como foco, mas também denunciava a pouca densidade das relações mantidas por este com a base técnico-científica. Em muitas regiões, esta permanecia divorciada das questões que presidiam a dinâmica do setor produtivo. Nestes termos, procurava-se avançar para um tipo de intervenção que olhasse com maior precisão para as empresas e respectivas demandas inovativas, deixando outros problemas de reprodução das estruturas e práticas relacionadas à inovação para outras esferas da política, quando não fossem objeto direto de atenção das agendas de desenvolvimento daquele segmento social.

Cabe considerar, por fim, que ações do STRIDE dedicadas à constituição de infra-estrutura tecnológica nas regiões mais débeis, passaram a ser assumidas pelos planos e programas normais da Política Regional no período de programação subsequente - 1994-1999. Isto explica porque o Programa, de importância reconhecida, tenha sido descontinuado. Pois, apesar de suas dificuldades em transpor as barreiras específicas impostas pela realidade concreta das atividades inovativas nas regiões, não era mais necessário como elemento de demonstração.

A concepção básica da intervenção na área caminhou para outro foco, mais maleável e compatível com o alcance e a natureza abrangente das ações que se pretendiam executar: a definição de estratégias. Tratava-se de orientar as ações principais da Política Regional e não mais apenas de experimentar ações subsidiárias ou complementares. Em outras palavras, as ações dedicadas às inovações assumiram lugar central definitivo na agenda, com sua lógica impondo-se, ora mais direta

ora mais indiretamente, por sobre todas as ações programadas.¹³

Não por outra razão, com as Ações Inovadoras RIS (*Regional Innovation Strategies*) e RITTS (*Regional Innovation and Technology Transfer Initiatives*), mais importante que definir concretamente o leque de ações a financiar, foi difundir e inocular nos agentes do desenvolvimento regional uma compreensão abrangente do fenômeno das inovações, que os permitissem extrair resultados mais efetivos do apoio Comunitário. Promoveu-se uma inversão da abordagem do problema, com a estratégia viabilizando condições para que se explicitassem as demandas efetivas por inovação e as necessidades de tecnologia das empresas nas regiões, de forma convergente com recomendações que emergiam da literatura sobre a questão.

O que faltava para um melhor desempenho das empresas nas regiões menos desenvolvidas? A correta compreensão da necessidade das firmas e o apoio para a construção dos nexos mínimos que deveriam estruturar a teia de relações reclamadas para o adensamento das ações voltadas à inovação, sustentariam os formuladores do RIS/RITTS. As deficiências da política estavam mais do lado da ‘demanda’, asseveravam eles, e não no da ‘oferta’ de condições e recursos.¹⁴ Essas condições precisavam ser forjadas no interior das regiões e não fornecidas e montadas exclusivamente desde fora, por agentes exógenos. Mesmo que parte das relações estabelecidas se desse com o ambiente externo, era preciso traduzir e interpretar essas aquisições para então repassá-las às firmas. Para isso, muitas vezes, requeriam-se instituições específicas.

É claro que haviam deficiências de infra-estruturas de diversos tipos e falta de qualidade dos recursos humanos e materiais. Mas as demandas reais do setor produtivo por inovações ou não se expressavam a contento ou praticamente inexistiam e, assim, falhavam os instrumentos de apoio, que acabavam sendo muitas vezes orientados para responder aos interesses de outros segmentos – portanto, outras ‘demandas’ – ou simplesmente para tentar criar estruturas institucionais de suporte a atividades inovativas que não ganhavam densidade e atrelamento real ao tecido sócio-econômico

¹³ Movimento correspondente pode ser observado na passagem do período de programação 1994-1999 para o de 2000-2006, quando se delineou uma concepção estratégica abrangente a partir do Comunicado “Em direção a uma Área Européia de Pesquisa” (CEC 2000i), desdobrando mandato concedido pela visão acordada na Cúpula de Lisboa, no ano de 2000. A “estratégia” dessa vez transcendia os escaninhos da Política Regional e determinou a elaboração de um entendimento próprio desta unidade sobre aquela orientação, contido no Comunicado “A Dimensão Regional da Área Européia de Pesquisa” (CEC 2001b).

¹⁴ Cabe advertir o leitor para o sentido muito específico da expressão “políticas voltadas para a demanda”, pois a expressão provoca certa confusão com o tradicional uso keynesiano. Rigorosamente, as políticas mobilizadas pelo RIS não são propriamente de demanda, porquanto não compreendem a dotação de recursos para que agentes ampliem o exercício de seu poder de compra nos mercados.

correspondente. Exemplo disso eram as iniciativas de apoio à pesquisa básica, de cunho acadêmico e quase sempre sem vínculos quaisquer com a base produtiva, cuja demanda regional, mesmo em regiões atrasadas, mostrava-se muitas vezes vigorosa. O atendimento a essas ‘outras’ demandas era importante sob a perspectiva de outros objetivos, mas incapaz de possibilitar a superação das deficiências inovativas estruturais das regiões mais frágeis.

As Ações Inovadoras RIS e RITTS que sucederam os esforços compreendidos pela Iniciativa STRIDE, respondiam exatamente a esse tipo de preocupações.¹⁵ Mais que programas, compreendiam instrumentos de planejamento, estando por detrás delas a concepção de estruturação de iniciativas de apoio à inovação organizadas desde a base social das regiões, formuladas de maneira participativa e atinentes a princípios de coordenação e de programação.

Partindo da idéia de que a inovação, elemento-chave da política regional, é resultado de um processo de aprendizado coletivo e interativo, o RIS envolve a formulação e desenvolvimento inicial de estratégias regionais de adensamento das atividades de inovação. Trata-se de uma espécie de metodologia de planejamento estratégico aplicada ao problema do deslanche das inovações como esteio básico do desenvolvimento regional.¹⁶ Cada operação RIS no período de 1996 a 1999 envolvia um financiamento médio de cerca de 400 milhões de ECU, (correspondentes, no período atual de 2000 a 2006, a cerca de € 500,0 milhões), num orçamento global limitado a 0,5% do total do FEDER, como antes mencionado. Segundo Landabaso e Oughton (1997), o RIS buscava:

“a) promover uma nova abordagem participativa para a formulação de políticas, com uma visão particular de aprimorar as redes de relações formais e informais por entre atores-chave em uma economia regional;

“b) desenvolver instrumentos de política e mecanismos para a promoção das inovações desenhados especialmente para as necessidades das pequenas e médias empresas (outras que não apenas de inovação tecnológica), mais do que para o desenvolvimento de uma infra-estrutura regional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico;

“c) reconhecer que no contexto da subsidiaridade, o nível regional é o mais apropriado para o desenvolvimento e provisão de serviços para as empresas com o intuito de aumentar o nível de competitividade da região dentro da economia global.”

¹⁵ Rigorosamente, deveríamos incluir no mesmo plano as avaliações externas compreendidas nos RTP (*Regional Technology Plans*), mas estes são como que etapa precursora do próprio RIS, que operaram durante o período 1994-1996. O RITTS já existia nesta época, tendo começado a operar em 1994.

¹⁶ A estratégia “Área Européia de Pesquisa”, endossada no Encontro de Lisboa, pode ser compreendida como um novo passo da mesma direção da visão que buscou valorizar a definição de estratégias de intervenção sobre o problema, reiterando a conclusão de que, no essencial, a postura de favorecer mecanismos atinentes ao apoio às inovações já teriam passado ao núcleo do cardápio principal de iniciativas da Política Regional.

O ‘mandato’ do RIS, em suma, baseava-se numa determinada percepção do fenômeno da inovação, vinculado à perspectiva das empresas – especialmente pequenas e médias – e atento à formação de redes e outros elementos ‘intangíveis’ como mecanismos essenciais para obtenção das respostas julgadas adequadas ao problema. Como suporte ao desenvolvimento das estratégias, as Ações RIS/RITTS patrocinaram a institucionalização da Rede de Regiões Inovadoras da Europa (IRE - *Innovating Regions in Europe Network*), estruturada em 1994, e da base de dados RINNO – um sítio de acesso público na internet - para socialização do que está sendo feito nas regiões com relação à inovação, ambas com estatuto privado. Essa provisão de mecanismos de articulação, de interconexão com outras empresas e de acesso aos serviços produtivos (leia-se, serviços de interesse das empresas), publicamente financiados, ainda que com contrapartidas privadas, constituíam a forma essencial de apoio pretendida. As razões estavam nas “falhas de mercado”, nos custos diferenciais de transações para empresas localizadas em economias atrasadas. Seria essa a fundamentação econômica primária da intervenção.

Os dados antes apresentados sobre o componente relacionado à inovação na programação dos Fundos Estruturais corroboram a idéia de que os efeitos de demonstração (de *benchmarking*, como se diz atualmente) alcançavam certa prevalência, uma vez já sedimentado o entendimento de que o apoio às inovações sob o enfoque do setor produtivo era crucial para o desenvolvimento regional. Este ponto era objetivamente mencionado em Documento sobre o Programa (CEC s/d), que afirmava que “(...) uma tarefa crucial para cada projeto RIS era a de estabelecer vínculos com o Comitê de Monitoramento dos Fundos Estruturais correspondentes, de forma a assegurar que os achados, estratégias, planos de ação e projetos específicos fossem integrados no ciclo de programação das intervenções do FEDER e do FSE (Fundo Social Europeu).”

Na entrevista realizada junto à Diretoria Geral de Política Regional da Comissão Européia, em que discutimos o apoio à inovação no Sul da Itália, ficou diretamente comprovada essa relação. De fato, a elaboração do Quadro Comunitário de Apoio para as Regiões tipo Objetivo 1 italianas adotou, de maneira praticamente integral, as recomendações expressas pelas estratégias RIS existentes naquelas regiões. Segundo nossos interlocutores, haveria uma crescente articulação e presença dos “projetos” RIS” no Marco Comunitário de Apoio do *Mezzogiorno* italiano.

Em que consistia um projeto RIS típico? Segundo o “Guia de Operações” do Programa (CEC, 1999c), cada região deveria construir sua própria estratégia inovativa RIS segundo suas necessidades, a partir das consultorias adequadas – conforme o caso - e com a ajuda dos exemplos

das outras regiões. A iniciativa inicial de um sujeito, grupo ou instituição da região levaria à montagem de um comitê gestor do projeto - pequeno, preferencialmente. Este movimentaria o processo, que reclamava uma liderança com reconhecida legitimidade regional. Nesta etapa inicial, passo importante também seria a formulação, o mais precisa possível, dos objetivos do projeto.

As etapas básicas de formulação de uma estratégia RIS contemplavam: 1) a construção do consenso regional; 2) as principais tendências tecnológicas e industriais que afetam a região; 3) a compreensão das potencialidades e fraquezas das firmas regionais, com explicitação da demanda por serviços de inovação; 4) diagnóstico da oferta e capacidade local de inovação regional; e 5) definição de um quadro estratégico – implementação do plano de ação e estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação (Landabaso e Youds 1999). De maneira simplificada envolviam, portanto, a articulação do entendimento regional, com manifestação dos respectivos interesses e desejos; o diagnóstico do problema das inovações na região e no ambiente de contorno (setorial, nacional, global etc.), a definição das prioridades estratégicas, a composição do *funding* necessário e o processo de avaliação e acompanhamento.

Para cada uma destas etapas o Guia sugeria métodos alternativos de abordagem. Por exemplo, para o diagnóstico do problema e das necessidades inovativas regionais se poderia lançar mão de auditorias tecnológicas, análise de tendências setoriais, levantamentos de informações secundárias, entrevistas diretas ou por telefone com empresários, enquetes postais ou via *e-mail* etc. O foco principal, naturalmente, recaía sobre o levantamento da questão tecnológica em si: o estado-das-artes, as firmas com efetiva capacidade inovadora, as características-chave das firmas regionais, as instituições da base técnico-científica de apoio etc.

O RIS apresentava resultados difusos, bem ao estilo de um “laboratório” de intervenção, cujo produto principal era o de promover um “exercício intelectual de planejamento de políticas” (CEC s/d). Um exercício que dependia e depende do manifesto interesse das forças sociais regionais interessadas em despendar tempo arquitetando estratégias. O impacto dos projetos RIS, em consequência, não constituía algo simples de medir, posto que sua finalidade principal era mobilizar “forças sociais” locais ou regionais em torno de um programa de desenvolvimento.

Além disso, nem sempre o resultado efetivo alcançado mostrou-se de fato vantajoso. Em certos casos, como era de se esperar, ocorreram situações em que simplesmente não se logrou obter o consenso necessário para a implementação das estratégias, ou por ausência de liderança, ou por incapacidade de integrar ao processo grupo social decisivo para a execução das estratégias, ou por

promover diagnóstico falho dos elementos inovativos essenciais do desenvolvimento regional, ou mesmo outras e várias dessas combinadas.

Um exemplo de projeto RIS que não avançou foi o da região Centro de Portugal. Segundo informações colhidas junto à Comissão de Coordenação - a agência de desenvolvimento - da Região, o processo não logrou alcançar o consenso mínimo requerido para a aprovação de uma estratégia inovativa essencialmente pela dificuldade de se compartilhar uma visão convergente das prioridades regionais. Na oportunidade que tivemos de acompanhar uma reunião plenária de planejamento das ações de inovação da Região Centro portuguesa, em Coimbra, ocorrida em julho de 2002, ficou clara a ausência quase total de representantes do setor produtivo e a participação majoritária de representantes de instituições públicas de pesquisa e universidades.

O resultado num Programa RIS, portanto, era consequência direta da qualidade do processo, os impactos derivando do maior engajamento social alcançado. Neste aspecto, ele se afastava do eixo de promoção de investimentos em infra-estrutura econômica ou mesmo do financiamento tradicional à P&D, cujo resultado podia ser aferido a partir do produto direto da ação apoiada, na grande maioria das situações. No caso do RIS, a relação entre processo e resultado mostrava-se bem mais distante e complexa, consistente com a natureza intangível do produto imediato resultante. Em outras palavras, a aferição de resultados efetivos ou recaía sobre a capacidade de cada experiência de mobilizar amplos segmentos sociais e acordar estratégias mais ousadas (inovadoras) de ataque aos problemas inovativos concretos da região, um resultado processual, ou só poderia ser medida pelo desempenho sócio-econômico mais abrangente da região, quase nunca perfeitamente associável ao próprio RIS correspondente.

Diante dessa dificuldade técnica, as análises disponíveis do RIS tendiam a se limitar a estes resultados de processo, realçando o que representam para 1) a formulação de novos insumos para os processos de implementação e programação dos Fundos Estruturais e Ações Nacionais em termos de esquemas de promoção da inovação; 2) a implementação de novos projetos de inovação; e 3) a criação de novas parcerias regionais para o desenvolvimento, relacionando os casos específicos exemplares para cada ponto destes (Landabaso e Youds 1999).

A experiência RITTS, por outro lado, apresentava aspectos diferentes. O RITTS objetivava “(...) ajudar os formuladores de política e organizações de desenvolvimento regional a ter acesso a estruturas de suporte à transferência de tecnologia nas suas regiões e desenvolver estratégias e implementar ações para melhorar a qualidade dos nexos entre os serviços apoiados por agências de

financiamento regionais e as necessidades das firmas nessas regiões, especialmente no caso das pequenas e médias empresas” (CEC, 2001e). Os projetos financiados pelo RITTS previam, basicamente, a possibilidade de que as regiões contassem com o apoio de consultores e especialistas internacionais de alto nível dentro de um time relacionado pela própria UE, além de estruturar uma rede europeia para a provisão de informações, facilitar contatos pessoais e organizar conferências e workshops, bem como coletar e difundir experiências práticas.

Aderente também ao princípio de que seriam ações “orientadas pela demanda” (*demand led*), de formulação e implementação participativa e estritamente voltado para as PMEs, o RITTS em tudo se assemelhava ao RIS. Diferenciava-os apenas a extensão do mandato e a natureza das regiões apoiadas. Havia, de fato, uma espécie de divisão de trabalho entre esses programas. Os projetos RIS eram limitados pelo mandato estrito da Política Regional, contemplando regiões afinadas com seus objetivos. Os projetos RITTS, suportando iniciativas nas demais regiões, complementavam os esforços do RIS. Na prática, as Ações Inovadoras RITTS – como projetos participativos de estruturação de ações de transferência de tecnologia – constituíam como que uma vertente, de escopo mais limitado, das iniciativas compreendidas pelas Ações Inovadoras RIS.

O apoio à inovação na Política regional da UE conquistou assim a amplitude, a leveza e o desacoplamento necessários para manter o exercício continuado de seu papel mesmo nos momentos em que a mudança técnica não era requerida com maior intensidade, dado o imperativo de se evitar o sucateamento de máquinas e equipamentos recém produzidos e, conseqüentemente, a desvalorização de capitais – sobretudo de maior monta e horizonte de realização - recém postos em movimento na acumulação produtiva.

Capítulo 6. As Regiões na Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da UE

6.1. As desigualdades nas bases técnico-científicas regionais da UE

No Capítulo 3 foi possível formar uma idéia sobre o quadro básico das desigualdades sócio-econômicas regionais européias, bem mais reduzidas que as observadas no Brasil (Galvão 2003). No contexto das atividades e infra-estruturas que importam para o desenvolvimento técnico-científico ou inovativo, as desigualdades regionais normalmente se agudizam. Na visão que privilegia a capacidade de inovação - em especial de base tecnológica - como peça-chave na geração de transformações, a gravidade do quadro dos desníveis regionais compromete mais do que se imagina o desenvolvimento das regiões, diluindo o efeito dos esforços realizados. Essa fragilidade implica em maiores vazamentos de renda, que reduzem o efeito multiplicador dos investimentos e diminuem as chances de uma superação da condição de subdesenvolvimento absoluto ou relativo.

As desigualdades técnico-científicas se diferenciam conforme as variáveis selecionadas para expressá-las, matizando as regiões em suas limitações e possibilidades de avanço numa trilha virtuosa de desenvolvimento. Há regiões, por exemplo, que possuem uma base técnico-científica de porte, mas atrofiada na competência especificamente tecno-produtiva e hipertrofiada nas suas estruturas acadêmicas. Outras apresentam elevado grau de especialização em determinadas atividades, mas pouca capacidade de responder às demandas gerais do setor produtivo regional. Outras ainda, concentram capacidades inovativas invejáveis, que permitem agregar efeitos sinérgicos sobre toda a estrutura produtiva e assim exercer atração sobre setores e atividades de maior conteúdo técnico-científico. Outras, por fim, carecem de condições mínimas para desenvolver atividades inovativas.

Na prática, deve-se sempre ter em mente que as competências técnico-científicas apresentam maior tendência à concentração geográfica¹ que as competências produtivas, dados os altos custos de sua formação e manutenção e os elevados requerimentos de qualidade. Centros de P&D concentrados espacialmente podem prover, dentro de certos limites, apoio a estruturas produtivas

¹ Por uma série de motivos como, por exemplo, a necessidade de contatos pessoais para troca de informações não codificáveis e de interações freqüentes entre pesquisadores de equipes multidisciplinares.

dispersas a eles articulados, como acontece, por exemplo, nos casos de prestação de vários tipos de serviços especializados, como os de assistência e consultoria técnica ou de metrologia, necessários à satisfação de normas e regulamentos técnicos.

Porque as desigualdades de capacitação técnico-científicas são importantes para efeito de nossa análise da política de desenvolvimento regional na UE? Porque estão na raiz e constituem os alvos preferenciais das iniciativas de intervenção que se organizam, mesmo quando as ações concretas não se relacionam diretamente com questões da agenda científica e tecnológica. Como vimos no capítulo anterior, as iniciativas da Política Regional da UE recaem, em grande medida, sobre os elementos de base necessários à satisfação de objetivos relacionados à inovação, como a formação de uma consciência empresarial favorável ao desenvolvimento dessas atividades, a melhoria das conexões entre atividades mercantis que constituem o meio no qual relações de cooperação e troca de informações se processam, as operações de treinamento e retreinamento da mão-de-obra que ajustam a força de trabalho às novas realidades dos processos de produção e organização empresarial e assim por diante. Para várias regiões, a perspectiva de atuar em cima das virtudes inovativas do setor produtivo ainda é mais uma hipótese virtual a ser materializada que uma possibilidade concreta.

A Agência de estatística europeia - Eurostat – concluiu, em 1997, que inexistia uma relação direta e unívoca entre progresso tecnológico e crescimento econômico e que “(...) somente se focarmos em subconjuntos da população ou casos individuais, algumas claras tendências podem ser observadas” (CEC 1997). A relação entre ambos parece ser, assim, bem mais complexa do que se julga a princípio, devendo-se reconhecer que estágios diferenciados de desenvolvimento determinam uma heterogeneidade de situações na natureza do uso dos ativos e aparatos técnico-científicos disponíveis.

A mesma Eurostat, num exercício relativo ao período 1993 e 1997 e que contemplou dados de regiões alemãs, francesas, finlandesas, espanholas, italianas, portuguesas e gregas (CEC 2000c), evidenciou como essas relações podem parecer normais para determinados subconjuntos, enquanto deixam de funcionar para outros. No caso da relação entre as variáveis intensidade da P&D – medida como dispêndios em proporção ao PIB - e variação do PIB, em paridade do poder de compra, nas regiões de crescimento médio anual positivo no período, essa relação parecia direta e

positiva.²

O resultado insinuava que, dentro de parâmetros próximos ao ideal, a relação parecia funcionar. Numa visão sistêmica da inovação, o que importa é bem mais a capacidade de articulação entre os compartimentos fundamentais da base técnico-científica e, em especial, na tradução destes ativos derivados de conhecimento em forças concretas para processamento comercial pelas empresas, que o desempenho isolado destes compartimentos, que podem até suscitar maiores vínculos com partes de outros sistemas exógenos à região.

O Mapa 6.1 fornece o quadro mais recente das desigualdades da base técnico-científica na UE. Ele leva em consideração três importantes indicadores estruturais e de desempenho do que poderíamos denominar, aproximadamente, de “sistemas regionais de inovação”: 1) a densidade de pessoal dedicado à pesquisa e desenvolvimento nas empresas – P&D, com relação à força de trabalho – em milhares- da respectiva região; 2) os níveis de dispêndios empresariais em P&D em proporção aos produtos internos brutos, a preços de mercado, das regiões; e 3) a relação entre o número de patentes apresentadas ao Escritório Europeu de Patentes (EPO) como proporção também da força de trabalho – igualmente em milhares de trabalhadores - da respectiva região. Mediante a realização de um exercício de análise multivariada pelo método de Ward (Souza 1977), com a determinação de quatro classes ou conglomerados de regiões com características assemelhadas, obtivemos uma tipologia regional das capacidades e desempenhos técnico-científicos a partir das três relações selecionadas. As quatro ou cinco classes representadas nos dois cartogramas do mapa 6.1, cuja estatística descritiva encontra-se sumarizada no anexo do Capítulo 6, respondem por mais de 90% da variação conjunta dos três indicadores, hierarquizando as situações das 188 regiões NUTs II da UE.³

As desigualdades técnico-científicas encontradas, mais agudas, são em termos gerais convergentes com as econômico-sociais. Porém, a distância entre regiões da “ponta” e da “indigência” no caso tecnológica mostra-se bem mais acentuada que a dos indicadores econômicos-

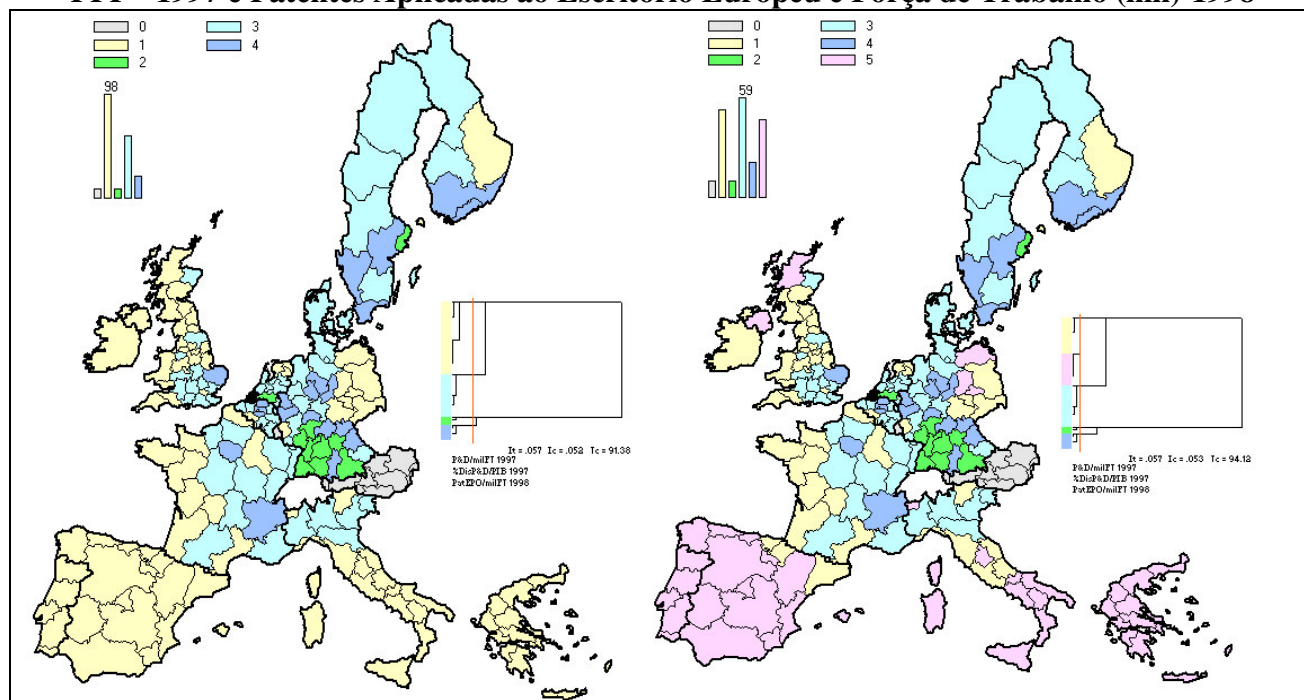
² Deve-se considerar também que regiões que apresentavam baixo desempenho tecnológico podiam registrar elevado nível de crescimento médio anual do PIB devido, por exemplo, à predominância de determinados setores não intensivos em tecnologia –como o turismo, nos casos de regiões como o Algarve, em Portugal, ou as Ilhas Baleares, na Espanha – ou à operação de mecanismos clássicos de transferências no interior dos Estados-nacionais – como em regiões da antiga República Democrática Alemã.

³ Relembrando, NUT significa “Nomenclatura de Unidades Territoriais”, no caso de nível 2. Cabe alertar ainda que a classe “0” corresponde a um conjunto de regiões ausentes, que não contemplam um ou mais dos indicadores escolhidos; no caso essa é a situação das regiões da Áustria.

sociais. Se consideramos apenas quatro classes (como no cartograma à esquerda do Mapa 6.1), um conjunto maior de regiões são periféricas.

Mapa 6.1

UE – 4 e 5 Classes de Regiões NUTS II segundo as Relações Pessoal de P&D nas Empresas (equiv. tempo integral) e Força de Trabalho (mil) - 1997, Gastos das Empresas em P&D e PIB PPP - 1997 e Patentes Aplicadas ao Escritório Europeu e Força de Trabalho (mil)-1998



Fonte: CEC (2001d); elaboração nossa a partir do software Philcarto (<http://perso.club-internet.fr/philgeo>).

Obs.: 1) classes determinadas por análise multivariada através da classificação hierárquica progressiva (método de Ward); 2) regiões da Áustria não apresentam dados de dispêndios em P&D, daí sua classificação à parte na “classe 0”; 3) não considera divisão oficial da Região de Londres; 4) desconsidera territórios ultramarinos franceses, portugueses e espanhóis; 5) ver anexo com estatística descritiva relativa aos cortes de 4 e 5 classes.

O contraste com o mapa das desigualdades econômico-sociais realça o efeito redutor de desigualdades que as fronteiras nacionais tendem a exercer, o que pode ser visto pela melhor posição de algumas regiões da classe menos favorecida em termos de capacitação tecnológica no mapa dos indicadores sócio-econômicos. Isso se explica pelos mecanismos de transferências de recursos e capacidades que operam no interior destes espaços.

A visão do mapa é de densidade relativa e, por isso, regiões que tradicionalmente concentram grande contingente de pesquisadores não se posicionaram na classe superior. O núcleo mais denso em termos de estrutura e desempenho técnico-científico é bem nítido e restrito: compreende algumas regiões – cerca de oito - do Sul da antiga República Federal da Alemanha, mais as regiões de Estocolmo, na Suécia, e Noord-Brabant, na Holanda. Nesse sentido, as regiões francesas de Ile-de-France e Rhone-Alpes, a de Norwich, no Reino Unido, e outras alemãs, suecas e

finlandesas terminaram classificadas na classe seguinte, cujas médias nas variáveis consideradas são elevadas, mas inferiores às da primeira classe, que é preponderantemente alemã.

Mas é na consideração das regiões que poderiam ser denominadas de “tecnologicamente periféricas” que se compreende o divisor técnico-científico europeu. Ele inclui todas as regiões gregas, portuguesas, irlandesas e mesmo espanholas, além de todo o Sul da Itália, o Oeste do Reino Unido – incluindo todo o País de Gales, a Irlanda do Norte e grande parte da Escócia – , a maior parte do território da antiga República Democrática Alemã e algumas outras manchas espalhadas pelo meio da Europa. Percebe-se claramente que existe, num primeiro nível mais geral, uma determinação nacional e histórica no divisor que secciona as regiões periféricas, daí decorrendo novos cortes subseqüentes entre desempenhos e estruturas inovativas que hierarquizam os sistemas nacionais de inovação.⁴ As escalas regionais de manifestação do fenômeno das desigualdades técnico-científicas tendem a possuir, assim, uma feição mais antiga e outra mais recente, típica das desproporções estimuladas pela globalização.

Na consideração de uma quinta classe adicional, a periferia se matiza (ver cartograma à direita no Mapa 6.1). Ela exclui da categoria de mais fraco desempenho todas as regiões francesas, as regiões espanholas da Catalunha, do País Basco e de Navarra, parte expressiva da antiga RDA, a Itália Central, as regiões restantes da Inglaterra, o País de Gales e a Escócia (à exceção da região Norte) e a Irlanda do Norte. Os valores médios das classes identificadas - considerando-se o corte de 5 classes - ajudam a esclarecer as distâncias (ver anexo ao final do Capítulo). Enquanto no grupo das regiões melhor capacitadas contavam-se, em média, 13,46 trabalhadores dedicados à P&D nas empresas - em equivalente tempo integral – para cada mil trabalhadores da região, noutro extremo registravam-se meros 0,75 tecnólogos e pesquisadores como proporção da mesma quantidade de força de trabalho. Os gastos com P&D elevavam-se a 2,7% do PIB no grupo superior contra 0,16% na média das regiões mais débeis. Por fim, se as regiões da fronteira tecnológica apresentaram, em 1998, 950 patentes ao Escritório Europeu, aproximadamente, para cada fração de mil trabalhadores, nas regiões da ponta inferior do espectro apenas 22,61 patentes no ano foram registradas para cada grupo de mil trabalhadores.

Outras características, para além das consideradas na construção do Mapa 6.1, também ajudam a esclarecer a configuração espacial ali expressa e possuem alta correlação com ela.

⁴ A ascendência da escala nacional fica evidenciada na posição distinta das antigas duas metades da Alemanha.

Segundo Sharp e Pereira (2001, p.154), enquanto em países como Portugal e Grécia cerca de 75% dos dispêndios em P&D eram governamentais em 1993, na Alemanha e na Suécia 70% eram de responsabilidade do setor empresarial privado. Entre 1995 e 2000, ampliou-se sensivelmente o volume dos dispêndios em P&D do setor privado na quase totalidade dos países europeus, mas o quadro mostra avanços mais expressivos nos países que já dispunham de frações elevadas de dispêndios no setor privado, como Alemanha (de 1,5% para 1,72% do PIB) ou Suécia (de 2,6 para 2,86% do PIB).

Um sintoma das dificuldades existentes para reversão de um quadro como esse pode ser visto na trajetória de evolução dos dispêndios de cada setor institucional em países como Portugal e Grécia. Em Portugal, por exemplo, enquanto os dispêndios empresariais ficaram praticamente constantes entre 1995 e 2000 (entre 0,15 e 0,17% do PIB), os do setor governo e de educação superior cresceram expressivamente (respectivamente de 0,16 para 0,21 e de 0,21 para 0,29% do PIB). Na Grécia, a trajetória do período é semelhante, com o desempenho expressivo sendo explicado mais pelos gastos públicos que pelo privado e empresarial.

As tendências nacionais do indicador de dispêndios por setores institucionais são reforçadas no contexto das regiões, o que traduz a dificuldade da implementação de estratégias de suporte à inovação onde a densidade inovativa do setor produtivo for muito baixa. Na Alemanha e Suécia e, recentemente, na Finlândia, um conjunto mais amplo de regiões se caracteriza por uma elevada proporção dos dispêndios em P&D do setor privado, atestando o vigor de suas capacidades técnico-científicas. Nos países menos desenvolvidos, ao contrário, além de uma baixa proporção de gastos do setor privado com P&D, observa-se também a tendência de uma ou poucas regiões concentrarem a maior parte dos esforços nacionais observados. Em Portugal, por exemplo, a Região de Lisboa e Vale do Tejo registrou gastos em P&D de cerca de 0,85% do PIB, enquanto a Região de Algarve de apenas 0,28% do PIB na atividade, em 1998. A primeira respondia por 51% dos dispêndios privados em P&D, quase 59% dos públicos e concentrava cerca de 61% do pessoal de P&D do país no início dos anos 90 (respondia por 41,8% do PIB na mesma data).⁵

A concentração geográfica exacerbada da atividade inovativa constitui, assim, outro indicador da fragilidade do ambiente inovativo, que se associa ao do forte peso dos dispêndios

⁵ Sharp e Pereira (2001) chamam a atenção para o fato de que Portugal inteiro tinha uma população de cerca de 10 milhões de habitantes, semelhante à da Grande Londres. Eles afirmam que isso poderia justificar a concentração de esforços científicos e tecnológicos num país pobre como Portugal em torno da região da capital.

públicos e dos destinados ao setor de pós-graduação na caracterização de um quadro de menores possibilidades potenciais de intervenção direta com vistas ao desenvolvimento sócio-econômico. No princípio dos 90, um famoso estudo incorporado ao Programa FAST - “*Forecasting Assessment on Science and Technology*” - da Comunidade Européia, o “*Archipelago Europe*” de Hilpert, assinalava a presença de “super-ilhas” de excelência tecnológica, destacando regiões como as de Londres, Amsterdam/Rotterdam, Ile de France, Rhur, Stuttgart, Munich, Lyon/Grenoble, Milão e Torino, que respondiam por cerca de três quartos dos contratos de pesquisa pública e cooperavam intensamente entre si, reforçando o padrão de concentração (Sharp e Pereira, 2001).

Confirmando a prioridade das estratégias de inovação na UE, a Diretoria Geral de Empresas da Comissão Européia começou a divulgar, em 2001, um ranking da inovação, com vistas a orientar políticas para o setor (CEC, 2001c).⁶ Elaborado como subprojeto da base de informações CORDIS, o ranking cobre 17 indicadores variados e permite que se obtenha uma visão bastante acurada e abrangente das tendências européias recentes e também da convergência e divergência das estruturas e desempenhos técnico-científicos dos países (Tabela 6.1).

Reiterando as forças centrípetas emanadas da globalização, as tendências de divergência predominavam nos indicadores nacionais. Afora dados estruturais como a proporção do emprego na manufatura de média e alta tecnologia ou a parcela crescente dos mercados de informática e telecomunicações, e até mesmo os dispêndios públicos em P&D, que não significam necessariamente maior esforço inovativo, os demais indicadores em sua maioria, em especial aqueles que medem desempenho tecno-produtivo do setor privado, mostram claros sinais de divergência, com a ampliação da distância que separa países mais desenvolvidos dos mais atrasados da UE. Parece sintomático, a respeito, a rápida divergência assinalada nos indicadores relativos a aplicações de patentes na Europa e nos EUA, bem como naquele que dá conta dos níveis de dispêndios privados em P&D.

Como fica evidente para qualquer analista especializado, o aumento dos dispêndios gerais em Ciência e Tecnologia não necessariamente se reverte em ganhos para a capacidade efetiva de inovar ou absorver inovações, mesmo que possa ter significado para desdobramentos futuros potenciais. Por isso, países com bom desempenho em indicadores genéricos de C&T tendem a

⁶ Houve a publicação de um rank preliminar em 2000, publicado como anexo da Comunicação ao Parlamento da Comissão Européia, “Innovation in a knowledge driven economy (CEC, 2000b). Ver ainda os sítios da internet <http://www.cordis.lu/innovaton-smes/src/policy.htm> e <http://www.cordis.lu/trendchart> .

enfrentar dificuldades para traduzir esse esforço em resultados sócio-econômicos concretos.

Tabela 6.1
Variações e Convergência de Indicadores de Inovação entre Estados-membros
(Período entre 1995 ou 1996 e 1999 ou 2000)

Indicador	Coefficiente de variação (países)¹	Convergência²
1. Recursos Humanos		
1.1. Novos graduados em ciências e engenharias (% faixa 20-29 anos)	Média (48,5)	
1.2. População com educação superior (% faixa 25-64 anos)	Baixa (32,8)	Divergindo (15%)
1.3. Participação em aprendizado permanente (% faixa 25-64 anos)	Alta (79,0)	Divergindo (59%)
1.4. Emprego manufatura de alta/média tecnologia (% força trab. total)	Baixo (37,5)	Convergindo(-8%)
1.5. Emprego em serviços de alta tecnologia (% força de trabalho total)	Baixo (33,2)	Divergindo (18%)
2. Criação de Conhecimentos		
2.1. Gasto público em P&D - inclui educação superior (% do PIB)	Baixo (32,6)	Convergindo(-6%)
2.2. Gastos privados em P&D (% do PIB)	Alta (65,2)	Divergindo (52%)
2.3. Patentes de alta tecnologias ao EPO (por milhão de habitantes)	Alta (104,1)	Divergindo (53%)
2.4. Patentes de alta tecnologia ao USPTO (p/ milhão habitantes)	Alta (92,7)	Divergindo(156%)
3. Transmissão e Aplicação de Conhecimentos		
3.1. Inovações intra-muros de PMEs (% PMEs manufatureiras)	Baixo(38,9)	
3.2. PMEs envolvidas em cooperação para a inovação	Alta (62,1)	
3.3. Gastos em inovação (% do faturamento das manufaturas)	Médio (39,4)	
4. Finanças da Inovação, Produção e Mercados		
4.1. Investimento em capital de risco de alta tecnologia (% do PIB)	Médio (56,9)	Divergindo(100%)
4.2. Capital levantado em mercados de ações (% do PIB)	Alto (161,3)	
4.3. Produtos “novos para o mercado” (% vendas das firmas industriais)	Baixo (33,7)	
4.4. Acesso doméstico à Internet (% de todas as famílias)	Mádio (42,3)	
4.5. Parcela dos mercados de informática e telecomunicações no PIB	Baixa (10,5)	Convergindo(24%)
4.6. Parcela do V.A. da indústria nos setores de alta tecnologia	Média (54,5)	

Fonte: CEC (2001c), a partir de dados compilados pela Eurostat.

Obs: 1) coeficiente de variação entre países – relação percentual entre o desvio padrão da série e sua média; 2) percentagem de mudança no desvio padrão entre países para período de tempo compreendido entre 1995 ou 1996 comparado com 1999 ou 2000, conforme o indicador.

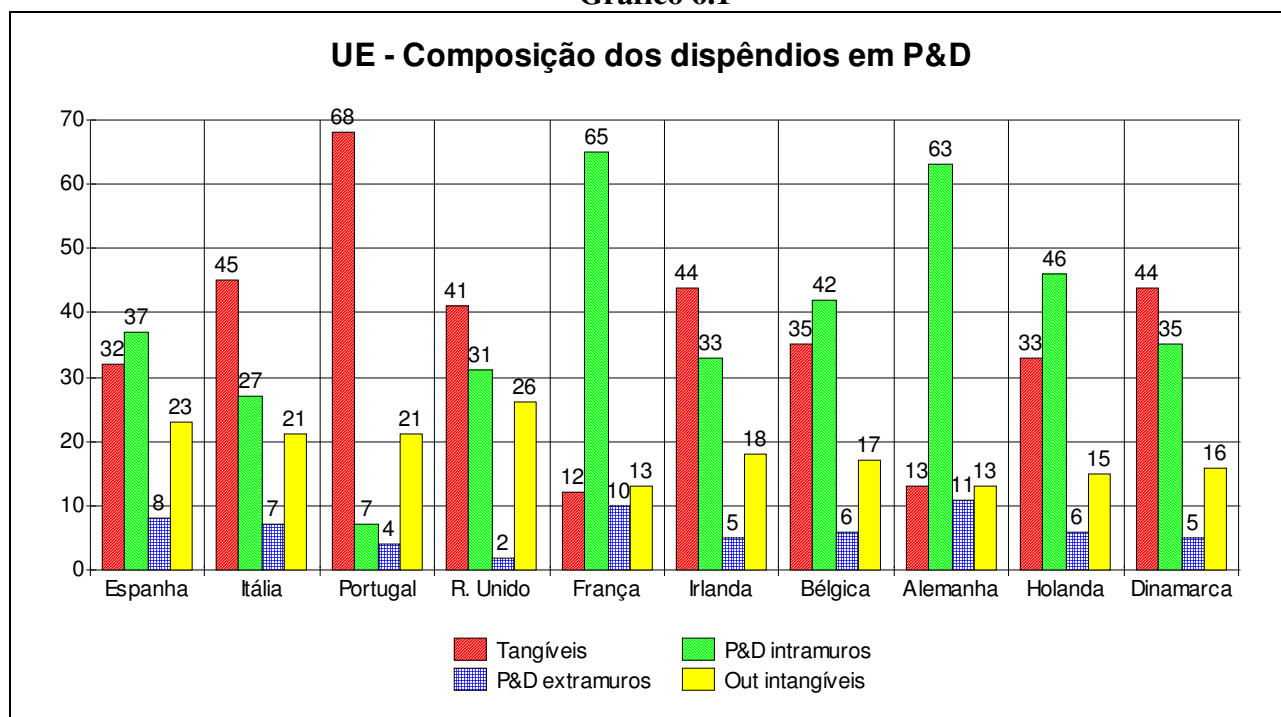
É aqui que o problema da inovação mostra sua face mais complexa e delicada. No limite, os gastos com inovação não asseguram de forma linear e direta ganhos sócio-econômicos. Em primeiro lugar, porque sempre existe, em algum grau, elevada incerteza e riscos inerentes a essa atividade, cujos resultados são, ainda mais, absolutamente dependentes dos alcançados por outros competidores. Em segundo lugar, porque embora no “atacado” maiores dispêndios em P&D contribuam a longo prazo para melhorar as condições de sucesso no desenvolvimento tecnológico, a perspectiva de usufruir desse esforço possui alta correlação com a existência de um setor produtivo vigoroso, capaz de dialogar com a base técnico-científica no delineamento das condições de real aproveitamento dos resultados gerados.

A competência técnico-científica do setor produtivo é, do médio para o longo prazo, o

condicionante fundamental da relação entre desempenho inovativo e resultados sócio-econômicos. Nem toda essa competência se encontra incrustada nas empresas, é verdade, mas precisa estar, de alguma forma, a ela relacionada. O desenvolvimento tende a apresentar alta correlação com o desempenho do conjunto de forças sociais que animam o interrelacionamento entre base-técnico-científica e setor produtivo. Salvo em algumas poucas situações excepcionais, como no caso das mencionadas regiões turísticas, resultados numa direção são dependentes de resultados na outra, independente de que, no curto prazo, sejam mais frutos de capacidade inventiva autóctone ou de aquisição e decodificação de conhecimentos forâneos.

A composição dos gastos com inovação das empresas nos países da UE assinala, com propriedade, as diferenças que se podem observar nos vários contextos nacionais (Gráfico 6.1).

Gráfico 6.1



Fonte: CEC, 2000c (DG Research e Eurostat)

Obs.: 1) Refere-se apenas ao setor manufatureiro; 2) Dados de Portugal são relativos a 1997; 3) Grécia e Luxemburgo não foram incluídos; 4) A categoria “Outros intangíveis” compreende aquisição externa de tecnologia, desenho industrial ou preparação para a introdução de novos serviços e métodos, treinamento diretamente vinculado à inovação tecnológica e introdução de inovações no mercado.

Como parece nítido, apenas em países como a Alemanha ou a França os gastos com inovação eram fortemente concentrados em P&D – cerca de 75% -, especialmente intramuros, ou seja, realizados internamente às empresas. Ainda assim, esses dois países ainda gastavam as maiores frações dentre os demais países em P&D extramuros, como que a indicar que a competência para

intercambiar conhecimentos é condicionada por sua própria capacidade de gerar inovações.

Em contraposição, em Portugal, apenas 11% dos gastos com P&D das firmas incidiam sobre a P&D propriamente dita, sendo que suas firmas dispendiam cerca de 68% com bens tangíveis, destoando dos resultados do restante dos países. Portugal tendia a dispersar seus esforços de P&D em itens de menor significado para a capacitação tecnológica autônoma das empresas. Seu esforço mais autêntico parecia incidir sobre formas de aquisição de tecnologia e atividades correlatas, caracterizadas no item “outros intangíveis”.

A posição do Reino Unido mostrou-se algo singular, talvez refletindo um perfil setorial produtivo *sui generis* de suas empresas industriais. Essas empresas, em geral de reconhecida capacidade técnico-científica, apresentavam a mais alta proporção de dispêndios com aquisição de tecnologia e correlatos e a menor de P&D extramuros (contratada de terceiros). Curiosamente, a experiência inglesa no campo tecnológico vem sendo, já de há algum tempo, caracterizada por certa passividade frente aos desafios de um esforço inovativo mais ousado e recompensador.

A questão anterior levanta outra de igual importância. Por características inerentes a esta ordem econômica atual do mundo globalizado, a trajetória de convergência ou divergência para com o estado-das-artes na fronteira tecnológica está profundamente determinada por um conjunto reduzido de empresas quase sempre orientadas para os mercados globais, que são capazes de auferir vantagens comparativas determinantes de seu sucesso competitivo. Há, assim, uma hierarquia relativamente rígida entre as empresas, separando aquelas que são capazes de competir e controlar a maior parte dos processos inovativos relevantes em seus mercados, em especial nos segmentos mais densos tecnologicamente.

As oportunidades regionais são condicionadas, num plano mais abrangente, por essa perspectiva de inclusão e compartilhamento de estratégias assemelhadas às dessas empresas globais, com maior ênfase em alguns mercados que em outros. Se, de um lado, a natureza do jogo inovativo reclama maiores sinergias e interações do entorno social que permeia a região, de outro, impele essas estruturas a se referenciar a circuitos planetários, enfraquecendo os vínculos sociais circundantes.

Essa aparente contradição, observada por alguns autores (p. ex. Amin, 1992; Cantwell, 1999) reforça o que poderíamos chamar, algo intuitivamente, de ‘paradoxo da tecnologia e da inovação’. Se, de um lado, a tecnologia passa a ser mais importante que nunca como elemento da concorrência

neste mundo de finanças desreguladas e padrões monetários e cambiais flutuantes, mas homogêneos, determinando, em certo grau, as posições relativas dos capitais e ficando sob o controle de algumas poucas frações destes, de outro, as atividades inovativas se difundem por toda a estrutura produtiva, reclamando maiores esforços dos conjuntos sócio-econômicos que englobam e circundam as empresas, como provável estratégia de ampliação das chances de inclusão nos circuitos relevantes da reprodução capitalista.

Em outras palavras, o acesso às tecnologias relevantes se restringe, enquanto o exercício das práticas inovativas se difunde largamente, inclusive e sobretudo nas tarefas não propriamente tecnológicas. A dimensão conhecimento, que vem ganhando terreno no interior da discussão da inovação, capacitação e aprendizado voltados ao desenvolvimento, nada mais significa que a necessidade de alargar os horizontes de uma visão encimesmada de tecnologia para dar conta de outros tipos de habilidades e competências igualmente fundamentais ao sucesso competitivo de empresas e conjuntos sócio-produtivos territoriais.

É claro que há perspectivas de desenvolvimento à margem destes circuitos globais. Porém, além das possibilidades serem mais efêmeras, reduzem-se as oportunidades de se gerar um desenvolvimento capaz de se reproduzir e se sustentar com maior solidez. Como no círculo vicioso da pobreza de Myrdal, parece haver lugar para um círculo equivalente, que tende a reforçar as posições dos espaços já virtuosos com relação à inovação, angariando benefícios diretos e indiretos para seu tecido social. Dessa constatação emerge uma lista de requisitos locais restrita – incluindo infra-estrutura econômica clássica e provisão de serviços especializados -, custosos de serem reproduzidos, que pendem para fatores locais e elementos de atração metropolitanos tradicionais. Fora dos exemplos de setores menos densos do ponto de vista tecnológico, a hipótese de subversão da ordem estabelecida dependeria de pesados e recorrentes investimentos, que aos poucos fossem emulando essas mesmas vantagens em outros espaços regionais. Sob essa ótica, mesmo no campo específico do apoio à inovação seria preciso uma política de desenvolvimento regional abrangente, capaz de tratar tanto dos elementos endógenos, próprios à região, como dos elementos globais, capazes de propiciar ao menos um naco dos efeitos dinâmicos produzidos e reproduzidos pelas redes globais relevantes.

A Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico enfrenta desde há muito este desafio de organizar-se simultaneamente nas duas direções, até por força do seu principal mandato na divisão de tarefas da integração européia, que recai sobre a mobilização das melhores competências

disponíveis no continente europeu.

Clarysse e Muldur (2001) realizaram um exercício interessante – mais sofisticado que o apresentado no Mapa 6.1 – que levou à proposição de uma tipologia das regiões européias para efeito de política de desenvolvimento regional. A partir da mesma análise de conglomerados (*cluster analysis*), colocaram em perspectiva dinâmica o desenvolvimento das regiões européias, o que permite antever algumas relações estruturais associadas à problemática do apoio à inovação. O trabalho tomou como ponto de partida a clássica análise anterior para países de Fagerberg e Verspagen (1996, já mencionada) e rediscutiu a questão da possibilidade de existência de “clubes de convergência” associados a uma combinação de indicadores científico-tecnológicos e sócio-econômicos, a saber: 1) PIB *per capita* de 1995, a preços constantes de 1990 em paridade do poder de compra; 2) aplicações de patentes *per capita* ao Escritório Europeu - EPO, em 1995; 3) taxa de desemprego, 1995; 4) dispêndios brutos em P&D como porcentagem do PIB, em 1995; 5) variação do PIB, a preços constantes de 1990 em paridade do poder de compra, entre 1989 e 1995; 6) variação das aplicações de patentes ao EPO, entre 1989 e 1995; 7) variação do desemprego, entre 1989 e 1995; e 8) porcentagem da força de trabalho empregado no setor agrícola, em 1995.

Na análise que categorizou seis grupos distintos de regiões – “líderes industriais”; “perseguidoras” (*claspers on*); “de crescimento lento”; “aproximadoras econômicas” (*economic catchers-up*); “aproximadoras tecnológicas” (*technological catchers-up*); e “retardatárias”, os autores concluíram que os grupos extremos divergiam, enquanto que haviam sinais de convergência entre os quatro grupos intermediários. Eles assinalaram que:

“Em linha com a visão sistêmica, concluímos que os parâmetros tecnológicos e econômicos co-evoluem no longo prazo. Dessa maneira, não podemos, estatisticamente, detectar qualquer região que estivesse desempenhando muito bem em uma dimensão e muito mal na outra. Entretanto, evoluções de curto prazo no desenvolvimento tecnológico e aumentos no bem estar econômico podem diferir. Algumas regiões podem ser classificadas explicitamente como ‘aproximadoras tecnológicas’ enquanto outras são ‘aproximadoras econômicas’

“(...) Essa classificação permite-nos concluir que, ainda que na média o hiato tecnológico e econômico esteja decrescendo, o hiato entre os “líderes industriais” e os “retardatários” está gradualmente se ampliando, tanto em termos tecnológicos como econômicos. Mais ainda, o principal decréscimo do hiato tecnológico é devido à aproximação do grupo das “de crescimento lento” ao das “perseguidoras”. Ao contrário, nenhuma aproximação pode ser observada das “perseguidoras” para as “líderes industriais”. No longo prazo, isso sugere que, a despeito de sua Política de favorecimento de um crescimento regional balanceado, a Europa está evoluindo em direção a um estado no qual um pequeno grupo de regiões domina o cenário econômico e tecnológico. Mas a maioria das regiões forma um amplo grupo de médias. Finalmente, cerca de 15% das regiões ficam para trás.”

A semelhança dos resultados desse exercício com o que apresentamos no Mapa 6.1 e nas demais análises subseqüentes reforça reciprocamente as conclusões. No contexto europeu, as tendências parecem assinalar a convergência das regiões em direção a uma configuração tripartida, onde se ressalta um grupo de regiões líderes, outro de regiões medianas – grupo que, na Europa e diante das condições econômicas relativamente favoráveis, tende a ser bastante amplo – e, por fim, um grupo de regiões que parecem irremediavelmente retardatárias, cuja posição relativa tende a se deteriorar constantemente neste cenário de globalização.

Essa interpretação parece coerente com a proposta por Quah (1996), da hipótese de prevalência de uma situação de “*twin peaks*”, ou seja, de uma estrutura sócio-econômica que secciona dois grupos diferenciados de renda, como se fossem distribuições independentes. Na raiz de sua fundamentação estaria a divisão entre incluídos e excluídos da onda digital, a diferenciar aptos e inaptos para uma competição baseada na geração e apropriação criativa de informações e conhecimentos (Dunford 2002).

6.2. As regiões nos Programas-Quadro de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico

O quadro analítico do uso de estratégias de inovação na promoção do desenvolvimento regional europeu não estaria completo se não olharmos a Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da UE, também tradicional campo para onde convergiram esforços significativos do projeto de integração européia. De fato, a inovação estava no cerne destas iniciativas desde há muito, mas os impulsos em direção à sua expansão que emergiram dos debates e experimentos voltados para a superação da crise foram expressivos.

Já no princípio dos anos 1980, as políticas da UE dedicadas à ampliação da pesquisa em algumas áreas-chave ganharam vulto e começaram a receber apoio sistemático, sendo reforçadas no curso dos acontecimentos. O diagnóstico de atraso e falta de dinamismo das economias européias emprestava caráter urgente a uma maior coordenação dos esforços Comunitários na área de P&D, sob pena de uma manutenção ou agravamento do retardo europeu frente aos Estados Unidos da América e ao Japão. Muito provavelmente por esse motivo, a Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico esteve na dianteira de transformações institucionais da Política que ocorreram naquele período, cujo marco inicial pode ser atribuído ao Programa ESPRIT. Segundo Sharp e Pereira (2001, p.148), “ESPRIT estabeleceu um novo tipo de programa Comunitário – *custos compartilhados* (entre a indústria e a Comunidade), *colaborativo* (entre países e entre a indústria

e a academia), de *baixo-para-cima*, com prioridades estabelecidas pela indústria assim como pela Comunidade, e *competitivo*, com competição aberta por sucessivas rodadas de financiamento e contratos firmados na base da “excelência”, a partir do julgamento pelos pares”.

Na interface com os objetivos de coesão, a grande crítica que se fazia à Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico àquela altura dizia respeito à sua tendência inexorável para favorecer os centro de excelência acadêmica e, por decorrência, de não responder às prioridades estabelecidas para a dimensão espacial/regional na UE. A coesão econômica e social representava um objetivo secundariamente perseguido pelos responsáveis por aquela Política. A primeira resposta concreta de reversão da situação veio, como analisado em Capítulo anterior, com a institucionalização do Programa STRIDE. E, assim, aos poucos, a força do objetivo regional foi se impondo à agenda da Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, corroborando as percepções emanadas das teorias do desenvolvimento em franca afirmação no debate europeu. Na verdade, o mandato da “coesão” foi estendido impositivamente a todas as Políticas Comunitárias após a edição do Tratado da União Européia, resolvendo parcialmente o dilema entre os objetivos de ‘coesão’ e ‘excelência tecnológica’ (Landabaso 1994, p.249).

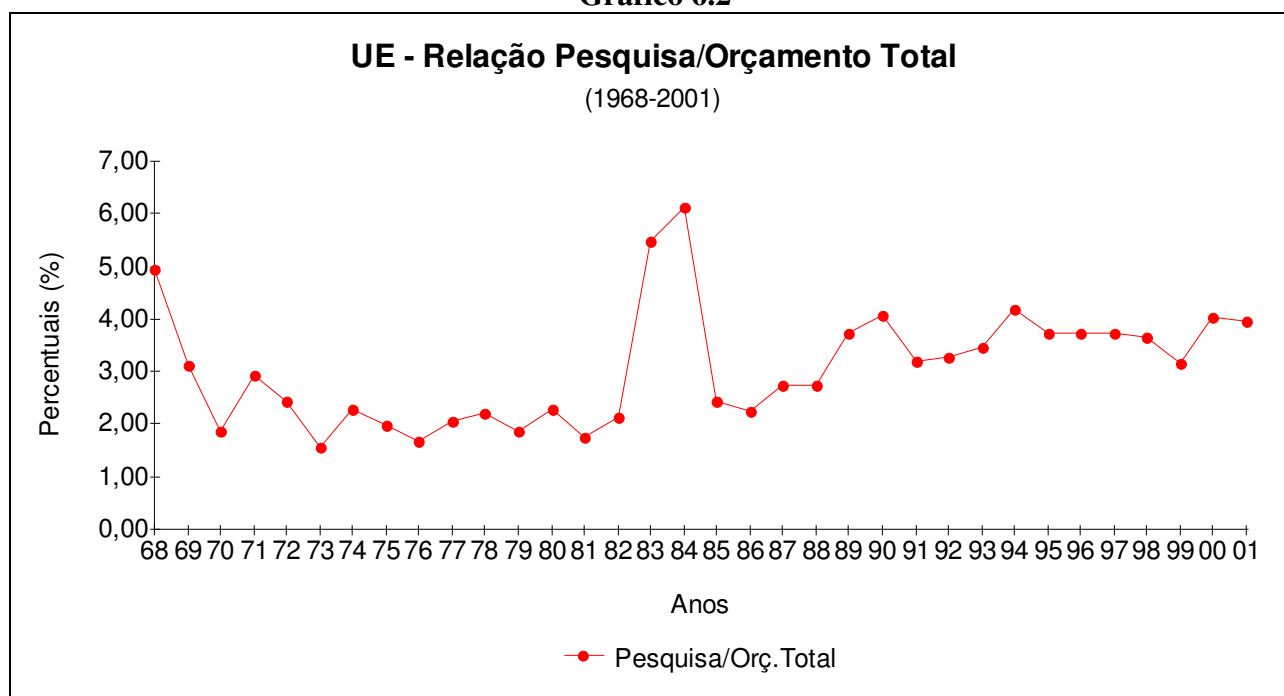
No Gráfico 6.2 pode-se ver que, afora um período de crescimento atípico e explosivo no primeiro momento de consciência acerca do atraso relativo europeu, entre 1982 e 1984, quando os recursos alocados à Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico superaram os 5% do orçamento global da UE, a trajetória dos anos 80 para cá foi de acréscimo paulatino ao longo das últimas décadas, situando-se ao final, na década de 90, entre os 3 e 4% do orçamento total da UE. Como os recursos da UE evoluíram positivamente, isso significa que os aportes à pesquisa em valores absolutos foram crescentes no período.

A importância dos recursos destinados à P&D pela UE não deve obscurecer o fato de que esse montante anual de aproximadamente € 3,0 bilhões compreendia menos de 4% do total de dispêndios realizados pelos Estados-membros da UE com P&D em meados da década de 90 (Peterson e Sharp 1998 *apud* Sharp e Pereira 2001, p.147). No entanto, por representarem aportes adicionais aos esforços nacionais, esses recursos possuíam grande poder de catálise, inclusive cancelando prioridades de pesquisa e gerando efeitos-demonstração por toda a base técnico-científica européia.

A Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico organizou-se, desde a guinada do princípio dos anos 80, em Programas-Quadro plurianuais, que fornecem os marcos de orientação

para as ações de pesquisa e correlatas e determinam as condições de apoio e financiamento às iniciativas. Um Programa-Quadro consiste basicamente num instrumento de planejamento e organização das prioridades de todas as atividades de suporte à P&D mobilizadas pela UE colocadas ao lado dos recursos orçamentários disponíveis. Hoje, encontra-se em implementação o sexto Programa-Quadro, animado pela idéia de reforçar a estratégia estabelecida no Encontro de Lisboa de criação de uma Área Européia de Pesquisa, capaz de ativar e ampliar “(...) a eficiência e o impacto inovativo dos esforços europeus de pesquisa” (CEC 2000i).

Gráfico 6.2



Fonte e Observações: idem tabela 3.1.

O perfil dos seis Programas-Quadro conhecidos até aqui demonstram o sentido das mudanças de prioridade da pesquisa na UE nos últimos anos (Tabela 6.2). A destinação de verbas para a informática e as telecomunicações, cuja ascensão relativa foi rápida na segunda metade dos anos 80, apresentou tendência declinante ao longo dos anos 90, tendo alcançado no último Programa-Quadro a menor fração dentre todos os anteriores; cerca de 21%. A pesquisa de tecnologias industriais – onde se inclui, por exemplo, o campo dos Novos Materiais – após um salto no Segundo Programa-Quadro, alcançou um patamar estável em torno dos 16 a 17% dos recursos totais. Mas foi a área de Ciências da Vida a que mais avançou no período. Sua fração de recursos cresceu sistematicamente a cada novo Programa. Já a pesquisa relacionada à energia, especialmente a voltada para o campo nuclear, ao contrário, viu seus recursos declinarem sistematicamente no

período, perdendo rapidamente a excepcional posição que detinha no primeiro Programa-Quadro.

Tabela 6.2
Prioridades dos Programas-Quadro da Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico
Percentagem do total (%)

Prioridades	PQ 1 1984/87	PQ 2 1987/91	PQ 3 1990/94	PQ 4 1994/98	PQ 5 1998/02	PQ 6 2002/06
1. Prog. pesquisa, desenvolvimento tecnológico e demonstração	95	93	91	83	80	75
Tec. Informação e Comunicação	25	42	38	30	25	21
Tecnologias Industriais ⁽¹⁾	11	16	16	16	18	17
Meio Ambiente	7	6	9	8	7	4
Ciências da Vida	5	7	11	10	16	17
Energia	47	22	17	19	14	16
<i>Nuclear</i>	25	19	12	8	7	7
<i>Não nuclear</i>	22	3	5	11	7	9
2. Cooperação com terceiros países	-	1	2	6	3	2
3. Difusão/exploração de resultados	-	1	-	5	3	2
4. form./intercâmbio pesquisadores	-	3	7	6	9	9
5. Outras ⁽²⁾	5	2	-	-	5	12
Total	100	100	100	100	100	100
Total (milhões de ECUs ou Euros)⁽³⁾	3.750,0	5.396,0	7.300,0	13.100,0	14.679,0	17.500,0

Fonte: CEC, Livro Branco, 1994 *apud* Landabaso (1994, p.242); The European Report on Science and Technology Indicators 1994 *apud* Sharp e Pereira (2001, p.149); e site <http://www.cordis.lu/en/home.html>

Obs.: 1) a categoria Tecnologias Industriais inclui novos materiais; 2) Outras inclui, no PQ6, pesquisa sócio-econômica, apoio à infra-estrutura, apoio à prospectiva tecnológica, coordenação, pesquisa sobre inovação e Centros Conjuntos de Pesquisa (JRC); no PQ5, pesquisa sócio econômica, coordenação e inovação. Tudo leva a crer que nos primeiros PQs a rubrica incluísse a difusão de resultados e, no PQ1, a cooperação com terceiros países e a formação de pesquisadores; 3) preços correntes do primeiro ano do período indicado (ex. PQ1 refere-se a 1984 e assim por diante).

No geral, os recursos destinados diretamente ao apoio à P&D perderam posição no conjunto total dos aportes mobilizados nos Programas-Quadro da UE – de 95 para 75% dos recursos totais. Em contrapartida, avançaram os recursos destinados às atividades de formação de recursos humanos e intercâmbio de pesquisadores, de difusão de resultados da pesquisa, de cooperação e de apoio à inovação, sobretudo às pequenas e médias empresas – PMEs. Em certa medida, isso corrobora a idéia de que: a) é necessário investir recursos em ações que auxiliem na apropriação dos resultados das pesquisas pela sociedade; b) essas ações demandam esforços específicos, especializados, que tendem a não ser providos a contento pelos pesquisadores nem adequadamente considerados no interior dos projetos de pesquisa.

Cabe ter em mente que os Programas-Quadro contemplam essencialmente a pesquisa com fortes vínculos aos centros acadêmicos, mesmo quando os projetos são executados com a liderança das empresas. Naturalmente, isso importa num determinado perfil de participação do setor produtivo, cuja predominância recai sobre os setores “baseados em ciência” e “intensivos em

tecnologia”, predominante nos países já desenvolvidos. Cotejado esse perfil com o do setor produtivo das regiões menos desenvolvidas, parece evidente que as empresas dessas regiões tenham certas dificuldades para participar dos Programas-Quadro nas mesmas condições que as empresas das regiões mais desenvolvidas.⁷

Os primeiros Programas-Quadro estruturavam-se em torno a tecnologias estratégicas e, indisfarçadamente, tendiam a privilegiar grandes empresas, seguindo o mandato principal de patrocinar campeões europeus na competição tecnológica mundial. Este foi o caso de programas estruturados a partir da segunda metade dos anos 80, como o BRITE, de pesquisa básica de tecnologias industriais, que abrangia um conjunto de sub-programas específicos a exemplo do voltado para a indústria aeronáutica, o RACE, dedicado a apoiar as pesquisas associadas às telecomunicações ou o BAP, orientado para as biotecnologias. O “mandato” foi cumprido ainda com o suporte do Programa Eureka, iniciativa voltada para o suporte à P&D empresarial que transcendia os Estados-membros e foi financiada com recursos nacionais, e fora, portanto, dos Programas-Quadro da União.

Como se comportaram os aportes destes Programas-Quadro com relação às regiões? Uma primeira resposta à questão foi dada, segundo Landabaso (1994, p.250-251), pelo “Relatório Caraça”, referendado pelo Parlamento Europeu em 1992.⁸ Segundo aquele Relatório, os dois primeiros Programas-Quadro tinham favorecido sobretudo regiões desenvolvidas e grandes empresas, o que importava numa ação conflitante com os objetivos da coesão. Landabaso estimou que toda a ajuda a custos compartilhados para as regiões menos desenvolvidas – tipo Objetivo 1 - não alcançava 9% dos recursos totais no Segundo Programa. Com esse diagnóstico, ele recomendava maior intercâmbio científico, com o desenvolvimento de programas comuns de pesquisa entre regiões mais avançadas e mais atrasadas, maior estímulo à participação de novos atores desde as bases regionais, e ampliação da influência de autoridades regionais na promoção de infra-estruturas de apoio à P&D, inclusive com maior articulação aos Fundos Estruturais.

Como já analisamos anteriormente, a trajetória do apoio à inovação nas regiões registrou

⁷ Segundo Martin (1999b, p.125), “Uma das principais razões para a menor importância relativa da P&D empresarial nos países da coesão é o menor tamanho médio das empresas nesses países.”

⁸ Landabaso refere-se ao debate em torno ao “Relatório Caraça” (“*Evaluation of the effects of the EC Framework Programme of Research and Technological development on Economic and Social Cohesion in the Community: Report of the Evaluation Panel*” – Informe Caraça. Brussels, DG XII, September 1991)

avanços nessa direção no que tange aos Programas Regionais baseados nos recursos dos Fundos Estruturais. E, no caso dos Programas-Quadro, os resultados não foram diferentes, convergindo para a mesma trilha, embora a ênfase tenha recaído quase que exclusivamente sobre as regiões mais atrasadas, tipo Objetivo 1. O perfil de distribuição regional das aplicações dos últimos Programas-Quadro assinala esse reforço da posição dos países da coesão. Levantamento realizado por Martin (1999b, p.138) mostrou que a relação entre a fração das aplicações previstas no 2º Programa-Quadro e a de pessoal dedicado à P&D em nas regiões tipo Objetivo 1 na UE eram de 3,8 vezes em Portugal, 4,2 vezes na Irlanda e 5,4 vezes na Grécia, levando-se em conta o conjunto dos projetos. Mais ainda, considerando-se apenas os projeto do setor empresarial, estas participações seriam maiores – à exceção do caso irlandês –, respectivamente, de 7,9; 3,4 e 14,5 vezes.

No 3º Programa-Quadro, as posições dessas regiões ficariam ainda mais expressivas: para o conjunto dos projetos, Portugal 3,4, Irlanda 4,7 e Grécia 6,7 vezes; para os projetos empresariais, Portugal 9,9, Irlanda 4,7 e Grécia 16,9 vezes. A situação do quarto país da coesão, a Espanha, se assemelhava mais à dos países restantes. Suas regiões tipo Objetivo 1, no entanto, alcançavam relação superior a 2,7 vezes, no caso de projetos empresariais do 3º Programa-Quadro. Em contraposição, a posição da mesma relação para os demais oito países – no caso prevalecia então a Europa dos 12, não chegava em momento nenhum a 2,5 vezes e, nos mais desenvolvidos, ficava abaixo de 1,0 vez.

As informações que dispomos dão conta que no 4º Programa-Quadro, essas tendências assinaladas por Landabaso e Martin não foram alteradas, mas os dados gerais mostram que essa participação ainda era bem menor que a expressão destas regiões tipo Objetivo 1 em indicadores sócio-econômicos gerais (Tabela 6.3).

Quando se observam as participações relativas das regiões tipo Objetivo 1 em indicadores como população ou PIB, o cenário ainda não parece compatível com a reversão de sua posição *vis-a-vis* a das outras regiões. Mas avanços importantes podem ser identificados em indicadores como Pessoal de P&D, onde a evolução foi, sim, muito significativa. Considerando-se a pequena e estável participação nas patentes, pode-se concluir que os resultados ficavam limitados aos insumos, não alcançando ainda a capacidade de geração de conhecimentos apropriáveis.

A gradação dos indicadores diretos de participação nos 3º e 4º Programas-Quadro revela, por seu turno, a dificuldade de se alcançar maior vigor no campo empresarial, ou seja, naquele que pode representar a existência de maiores vínculos comerciais. Mas isso é apenas um corolário da

debilidade dos tecidos empresariais dessas regiões tipo Objetivo 1. Na prática, para manter minimamente os princípios de excelência no apoio aos projetos de P&D, não há como ultrapassar certos limites impostos pela baixa capacidade tecnológica dos conjuntos sócio-produtivos dessas regiões, sob pena de desperdício de recursos. Em resumo, a reversão das desigualdades nesse campo reclama tempo, além de outros ingredientes.

Tabela 6.3

UE – Programas-Quadro e Alguns Indicadores-Chave das Regiões Tipo Objetivo 1

(% - percentagem do Total da UE)

Indicador	1990 (3° PQ)	1995 (4° PQ)
População	23,67	22,86
PIB	13,65	15,23
Pessoal de P&D	2,83	4,11
Patentes no EPO	2,43	2,40
Partic. nos Projetos do PQ	11,86	12,24
Partic. no Orçamento Total do PQ	8,76	8,94
Partic. no Orçamento do setor Empresarial do PQ	6,39	6,72

Fonte: CEC (1997, p.375) e CEC (2001d).

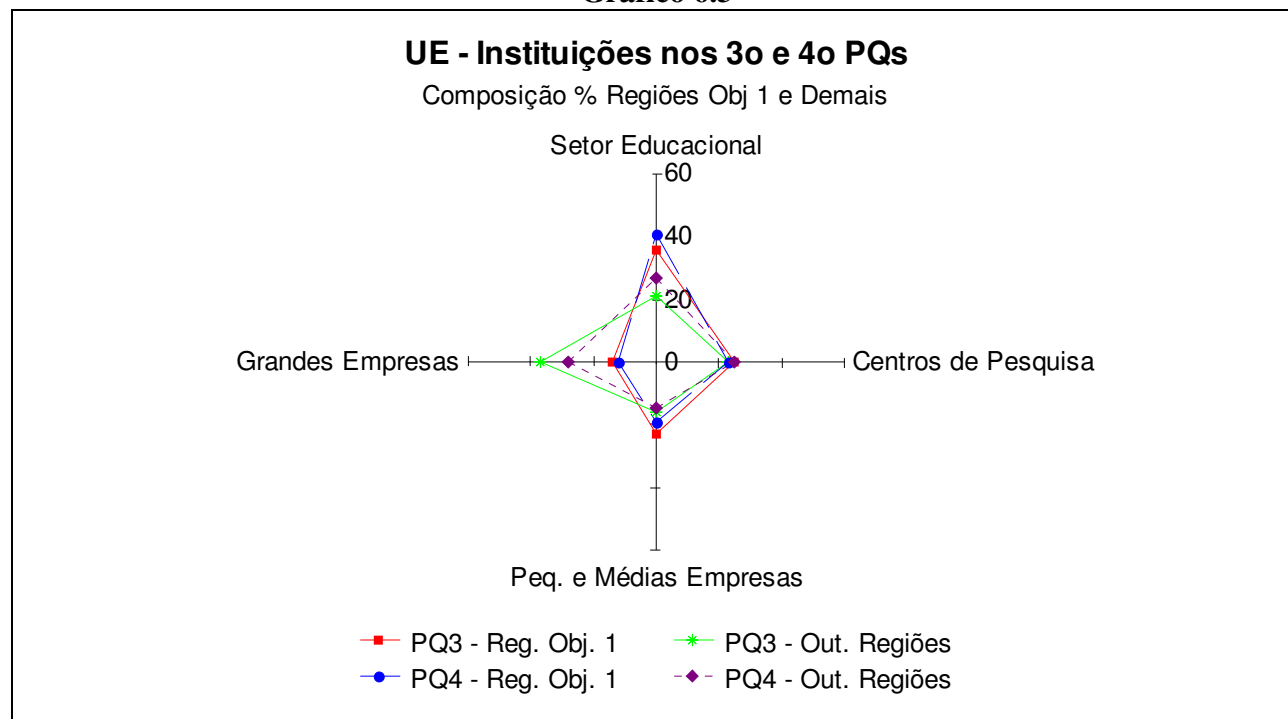
Mas não podemos nos esquecer que essa análise do perfil regional dos Programas-Quadro concentra atenção na participação das regiões tipo Objetivo 1, sempre mencionada nos documentos oficiais, posto que representa ponto favorável aos princípios de coesão. Quando se considera o conjunto das regiões, os resultados eram menos atraentes, uma vez que prevalecia no geral o peso das regiões já mais densas do ponto de vista tecnológico.

No exercício de Clarysse e Muldur (2001, p.293) antes discutido, a questão da participação efetiva dos conglomerados de regiões identificados nos Programas-Quadro leva os autores à conclusão de que a política da UE tenderia a reforçar as competências tecnológicas existentes. De fato, o cenário fica um pouco mais nítido para o conjunto das regiões, permitindo ver a participação avantajada do grupo de “líderes industriais” (35,3% dos aportes do PQ3 contra 19,9% do PIB da UE) e também dos grupo das “perseguidoras” (33,9% contra 42,9% do PIB) e das de “crescimento lento” (21,0% contra 23,8% do PIB). Rompida a lógica que secciona as regiões tipo Objetivo 1, nesta visão redistribuídas principalmente nos grupos “aproximadoras tecnológicas”, “aproximadoras econômicas” e “retardatárias”, a participação relativa das regiões mais atrasadas, dinâmicas ou não, não foi tão expressiva.

Por fim, pode-se refinar a visão do perfil regional dos 3° e 4° Programas-Quadro com o perfil dos tipos de instituição que comandavam os projetos, o que ajuda ainda mais na diferenciação

dos padrões de participação das regiões (Gráfico 6.3).

Gráfico 6.3



Fonte: CEC 1997, p. 381.

Obs: 1) exclui “Outras Instituições”, que representam fração menor ou igual a 5% do total em todas as situações.

As regiões tipo Objetivo 1 apresentavam maior intensidade de participação de instituições educacionais, participação essa que cresceu entre os dois Programas-Quadro analisados. Como esperado, nelas também a contribuição de grandes empresas era menor e a das PMEs ligeiramente maior em ambos os Programas. Nas demais regiões, ocorria exatamente o inverso, cabendo registrar as participações semelhantes dos Centros de Pesquisa. Assim, a grande diferença estava na participação predominante de grandes empresas nas demais regiões, enquanto que o setor educacional predominava acentuadamente nas tipo Objetivo 1.

Estes resultados mais uma vez realçam o que já deve ter ficado evidente: a participação predominantemente empresarial e mais concentrada em grandes empresas nas demais regiões possibilita maiores perspectivas de apropriação de resultados comerciais concretos e céleres. Já a presença marcante das universidades e demais instituições educacionais nas regiões tipo Objetivo 1 insinua o alcance maior de resultados pré-competitivos, com chances menos robustas de promoção de inovações tecnológicas significativas. Se considerarmos, ainda, que também não discutimos o conteúdo dessas pesquisas e o perfil setorial de seus prováveis impactos, além de não termos aprofundado uma visão da natureza das relações usuais de parceria e do papel que cumpre cada tipo

de região, parece de todo razoável concluir que a participação observada das regiões tipo Objetivo 1 nos Programas-Quadro é expressiva e evoluiu positivamente, mas não representa tendência capaz de, salvo em algumas poucas regiões nas atuais condições de distribuição, promover reversão na posição que ocupam no quadro de concentração territorial da base técnico-científica da UE.

A estratégia em vigor de constituição de uma Área Européia de Pesquisa, com a intensificação do intercâmbio de pesquisadores, o deslançar de espaços da pesquisa cooperativada, o estímulo à estruturação de projetos integrados e assim por diante, resultou da preocupação manifesta de que o objetivo global estabelecido em Lisboa de deslanche de um processo de transição em direção a uma economia baseada em conhecimento fosse prejudicado pelas desigualdades existentes na UE (CEC 2001b, p.11).

Anexo ao Capítulo 6. Estatísticas da análise de conglomerados regionais

As informações do exercício estatístico de “conglomerção” que realizamos no Capítulo 6 encontram-se a seguir descritas detalhadamente. A identificação da tipologia regional a partir das variáveis selecionadas seguiu o método de Ward, de hierarquização progressiva das unidades regionais. O intuito do exercício foi o de ordenar as posições que as regiões europeias desfrutavam perante o jogo mais abrangente da P&D e da inovação.

A - Análise Multivariada - Classificação progressiva hierárquica—4 classes (Método de Ward)

1. Variáveis da análise

- V01 Pessoal de P&D nas Empresas por mil trabalhadores (P&D/milFT) 1997
- V02 Gastos em P&D das Empresas por PIB pm PPP (%DisP&D/PIB) 1997
- V03 Patentes aplicadas ao EPO por mil trabalhadores (PatEPO/milFT) 1998

2. Parâmetros da classificação

- Número de classes = 4
- Inércia total = 0,057
- Inércia com 4 classes = 0,052
- Porcentagem de Inércia com 4 classes = 91,380

3. Características das 4 classes

3.1. Número de unidades espaciais

	Todas	C01	C02	C03	C04
V01 P&D/milFT 1997	188	98	10	59	21
V02 %DisP&D/PIB 1997	188	98	10	59	21
V03 PatEPO/milFT 1998	188	98	10	59	21

3.2. Mínimos

	Todas	C01	C02	C03	C04
V01 P&D/milFT 1997	0,00	0,00	5,81	1,41	3,69
V02 %DisP&D/PIB 1997	0,00	0,00	1,26	0,20	0,72
V03 PatEPO/milFT 1998	0,00	0,00	817,00	193,00	421,00

3.3. Máximos

	Todas	C01	C02	C03	C04
V01 P&D/milFT 1997	20,25	8,08	20,25	11,46	14,34
V02 %DisP&D/PIB 1997	4,27	1,40	4,27	3,21	4,27
V03 PatEPO/milFT 1998	1204,00	184,00	1204,00	395,00	723,00

3.4. Médias

	Todas	C01	C02	C03	C04
V01 P&D/milFT 1997	4,31	2,11	13,46	5,14	7,86
V02 %DisP&D/PIB 1997	0,92	0,44	2,70	1,12	1,75

V03 PatEPO/milFT 1998	241,95	80,57	949,20	277,39	558,71
-----------------------	--------	-------	--------	--------	--------

3.5. Desvio-padrões

	Todas	C01	C02	C03	C04
V01 P&D/milFT 1997	3,80	1,79	4,28	2,44	3,43
V02 %DisP&D/PIB 1997	0,86	0,42	0,93	0,64	0,93
V03 PatEPO/milFT 1998	238,04	60,34	135,99	59,82	88,35

3.6. Coeficientes de variação

	Todas	C01	C02	C03	C04
V01 P&D/milFT 1997	0,88	0,85	0,32	0,47	0,44
V02 %DisP&D/PIB 1997	0,93	0,95	0,35	0,57	0,53
V03 PatEPO/milFT 1998	0,98	0,75	0,14	0,22	0,16

3.7. Distâncias as médias (em unidade de cada variável)

	Todas	C01	C02	C03	C04
V01 P&D/milFT 1997	0,00	-2,20	9,15	0,84	3,55
V02 %DisP&D/PIB 1997	0,00	-0,48	1,78	0,20	0,83
V03 PatEPO/milFT 1998	0,00	-161,38	707,25	35,44	316,76

3.8. Distâncias as médias (em desvio-padrão de cada variável)

	Todas	C01	C02	C03	C04
V01 P&D/milFT 1997	0,00	-0,58	2,41	0,22	0,94
V02 %DisP&D/PIB 1997	0,00	-0,56	2,07	0,23	0,96
V03 PatEPO/milFT 1998	0,00	-0,68	2,97	0,15	1,33

3.9. Interpretação das distâncias as médias

Distâncias positivas : '+' baixa (0.5), '++' sensível (0.5 -> 1.0), '+++ ' nítido (1.0 -> 1.5), '++++' forte (>1.5)

Distâncias negativas : '-' baixa (-0.5), '--' sensível (-0.5-> -1.0), '---' nítido (-1.0 -> -1.5), '----' forte (< -1.5)

	Todas	C01	C02	C03	C04
V01 P&D/milFT 1997		--	++++	+	++
V02 %DisP&D/PIB 1997		--	++++	+	++
V03 PatEPO/milFT 1998		--	++++	+	+++

B - Análise Multivariada – Classificação progressiva hierárquica–5 classes (Método de Ward)

1. Variáveis da análise

- V01 Pessoal de P&D nas Empresas por mil trabalhadores (P&D/milFT) 1997
- V02 Gastos em P&D das Empresas por PIB pm PPP (%DisP&D/PIB) 1997
- V03 Patentes aplicadas ao EPO por mil trabalhadores (PatEPO/milFT) 1998

2. Parâmetros da classificação

- Número de classes = 5
- Inércia total = 0,057
- Inércia com 5 classes = 0,053
- Porcentagem de Inércia com 5 classes = 94,120

3. Características das 5 classes

3.1. Número de unidades espaciais

	Todas	C01	C02	C03	C04	C05
V01 P&D/milFT 1997	188	52	10	59	21	46
V02 %DisP&D/PIB 1997	188	52	10	59	21	46
V03 PatEPO/milFT 1998	188	52	10	59	21	46

3.2. Mínimos

	Todas	C01	C02	C03	C04	C05
V01 P&D/milFT 1997	0,00	0,17	5,81	1,41	3,69	0,00
V02 %DisP&D/PIB 1997	0,00	0,00	1,26	0,20	0,72	0,00
V03 PatEPO/milFT 1998	0,00	82,00	817,00	193,00	421,00	0,00

3.3. Máximos

	Todas	C01	C02	C03	C04	C05
V01 P&D/milFT 1997	20,25	8,08	20,25	11,46	14,34	4,37
V02 %DisP&D/PIB 1997	4,27	1,40	4,27	3,21	4,27	0,81
V03 PatEPO/milFT 1998	1204,00	184,00	1204,00	395,00	723,00	72,00

3.4. Médias

	Todas	C01	C02	C03	C04	C05
V01 P&D/milFT 1997	4,31	3,31	13,46	5,14	7,86	0,75
V02 %DisP&D/PIB 1997	0,92	0,69	2,70	1,12	1,75	0,16
V03 PatEPO/milFT 1998	241,95	131,85	949,20	277,39	558,71	22,61

3.5. Desvio-padrões

	Todas	C01	C02	C03	C04	C05
V01 P&D/milFT 1997	3,80	1,52	4,28	2,44	3,43	0,86
V02 %DisP&D/PIB 1997	0,86	0,41	0,93	0,64	0,93	0,17
V03 PatEPO/milFT 1998	238,04	29,92	135,99	59,82	88,35	20,31

3.6. Coeficientes de variação

	Todas	C01	C02	C03	C04	C05
V01 P&D/milFT 1997	0,88	0,46	0,32	0,47	0,44	1,16
V02 %DisP&D/PIB 1997	0,93	0,59	0,35	0,57	0,53	1,10
V03 PatEPO/milFT 1998	0,98	0,23	0,14	0,22	0,16	0,90

3.7. Distâncias as médias (em unidade de cada variável)

	Todas	C01	C02	C03	C04	C05
V01 P&D/milFT 1997	0,00	-0,99	9,15	0,84	3,55	-3,56
V02 %DisP&D/PIB 1997	0,00	-0,23	1,78	0,20	0,83	-0,76
V03 PatEPO/milFT 1998	0,00	-110,11	707,25	35,44	316,76	-219,34

3.8. Distâncias as médias (em desvio-padrão de cada variável)

	Todas	C01	C02	C03	C04	C05
V01 P&D/milFT 1997	0,00	-0,26	2,41	0,22	0,94	-0,94
V02 %DisP&D/PIB 1997	0,00	-0,27	2,07	0,23	0,96	-0,89
V03 PatEPO/milFT 1998	0,00	-0,46	2,97	0,15	1,33	-0,92

3.9. Interpretação das distâncias as médias

Distâncias positivas: '+' baixa (0.5), '++' sensível (0.5 -> 1.0), '+++’ nítido (1.0 -> 1.5), '++++' forte (>1.5)

Distâncias negativas: '-' baixa (-0.5), '--' sensível (-0.5-> -1.0), '---' nítido (-1.0 -> -1.5), '----' forte (< -1.5)

	Todas	C01	C02	C03	C04	C05
V01 P&D/milFT 1997		-	++++	+	++	--
V02 %DisP&D/PIB 1997		-	++++	+	++	--
V03 PatEPO/milFT 1998		-	++++	+	+++	--

C. Números de classes das unidades espaciais para as hipóteses de 4 e 5 classes no total

Código - Nome da Região NUTs II	4 Classes	5 Classes
BE1 REG. BRUXELLES-CAP	3	3
BE21 ANTWERPEN	4	4
BE22 LIMBURG	3	3
BE23 OOST-VLAANDEREN	3	3
BE24 VLAAMS BRABANT	4	4
BE25 WEST-VLAANDEREN	3	3
BE31 BRABANT WALLON	4	4
BE32 HAINAUT	1	1
BE33 LIEGE	3	3
BE34 LUXEMBOURG(B)	3	3
BE35 NAMUR	3	3
DK DANMARK	3	3
DE11 STUTTGART	2	2
DE12 KARLSRUHE	2	2
DE13 FREIBURG	2	2
DE14 TUBINGEN	2	2
DE21 OBERBAYERN	2	2
DE22 NIEDERBAYERN	3	3
DE23 OBERPFALZ	4	4
DE24 OBERFRANKEN	4	4
DE25 MITTELFRANKEN	2	2
DE26 UNTERFRANKEN	4	4
DE27 SCHWABEN	4	4
DE3 BERLIN	3	3
DE4 BRANDENBURG	1	1
DE5 BREMEN	1	1
DE6 HAMBURG	3	3
DE71 DARMSTADT	2	2
DE72 GIESEN	4	4
DE73 KASSEL	3	3
DE8 MECKLENBURG-VORPOMMERN	1	5
DE91 BRAUNSCHWEIG	4	4
DE92 HANNOVER	4	4
DE93 LUNEBURG	3	3
DE94 WESER-EMS	3	3
DEA1 DUSSELDORF	4	4
DEA2 KOLN	4	4
DEA3 MUNSTER	3	3
DEA4 DETMOLD	4	4
DEA5 ARNSBERG	3	3
DEB1 KOBLENZ	3	3
DEB2 TRIER	1	1
DEB3 RHEINHESSEN-PFALZ	2	2
DEC SAARLAND	3	3

Código - Nome da Região NUTs II	4 Classes	5 Classes
DED SACHSEN	1	1
DEE1 DESSAU	1	5
DEE2 HALLE	1	1
DEE3 MAGDEBURG	1	5
DEF SCHLESWIG-HOLSTEIN	3	3
DEG THURINGEN	1	1
GR11 ANATOLIKI MAKEDONIA, THRAKI	1	5
GR12 KENTRIKI MAKEDONIA	1	5
GR13 DYTIKI MAKEDONIA	1	5
GR14 THESSALIA	1	5
GR21 IPEIROS	1	5
GR22 IONIA NISIA	1	5
GR23 DYTIKI ELLADA	1	5
GR24 STEREA ELLADA	1	5
GR25 PELOPONNISOS	1	5
GR3 ATTIKI	1	5
GR41 VOREIO AIGAIO	1	5
GR42 NOTIO AIGAIO	1	5
GR43 KRITI	1	5
ES11 GALICIA	1	5
ES12 ASTURIAS	1	5
ES13 CANTABRIA	1	5
ES21 PAIS VASCO	1	1
ES22 NAVARRA	1	1
ES23 LA RIOJA	1	5
ES24 ARAGON	1	5
ES3 MADRID	1	5
ES41 CASTILLA Y LEON	1	5
ES42 CASTILLA-LA MANCHA	1	5
ES43 EXTREMADURA	1	5
ES51 CATALUNA	1	1
ES52 COMUNIDAD VALENCIANA	1	5
ES53 ISLAS BALEARES	1	5
ES61 ANDALUCIA	1	5
ES62 MURCIA	1	5
FR1 ILE DE FRANCE	4	4
FR21 CHAMPAGNE-ARDENNES	1	1
FR22 PICARDIE	3	3
FR23 HAUTE-NORMANDIE	3	3
FR24 CENTRE	3	3
FR25 BASSE-NORMANDIE	1	1
FR26 BOURGOGNE	3	3
FR3 NORD-PAS DE CALAIS	1	1
FR41 LORRAINE	3	3
FR42 ALSACE	3	3
FR43 FRANCHE-COMTÉ	3	3
FR51 PAYS DE LA LOIRE	1	1
FR52 BRETAGNE	1	1
FR53 POITOU-CHARENTES	1	1
FR61 AQUITAINE	1	1
FR62 MIDI-PYRÉNÉES	3	3
FR63 LIMOUSIN	1	1
FR71 RHONE-ALPES	4	4
FR72 AUVERGNE	3	3
FR81 LANGUEDOC-ROUSSILLON	1	1
FR82 PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	3	3

Código - Nome da Região NUTs II	4 Classes	5 Classes
FR83 CORSE	1	5
IE IRELAND	1	1
IT11 PIEMONTE	3	3
IT12 VALLE D'AOESTE	1	5
IT13 LIGURIA	1	1
IT2 LOMBARDIA	3	3
IT31 TRENTO-ALTO ADIGE	1	1
IT32 VENETO	3	3
IT33 FRIULI-VENEZIA GIULIA	3	3
IT4 EMILIA-ROMAGNA	3	3
IT51 TOSCANA	1	1
IT52 UMBRIA	1	5
IT53 MARCHE	1	1
IT6 LAZIO	1	1
IT71 ABRUZZO	1	1
IT72 MOLISE	1	5
IT8 CAMPANIA	1	5
IT91 PUGLIA	1	5
IT92 BASILICATA	1	5
IT93 CALABRIA	1	5
ITA SICILIA	1	5
ITB SARDEGNA	1	5
NL11 GRONINGEN	1	1
NL12 FRIESLAND	1	1
NL13 DRENTHE	3	3
NL21 OVERIJSEL	3	3
NL22 GELDERLAND	3	3
NL23 FLEVOLAND	3	3
NL31 UTRECHT	3	3
NL32 NOORD-HOLLAND	3	3
NL33 ZUID-HOLLAND	1	1
NL34 ZEELAND	2	2
NL41 NOORD-BRABANT	3	3
NL42 LIMBOURG(NL)	1	5
PT11 NORTE	1	1
PT12 CENTRO	2	2
PT13 LISBOA E VALE DO TEJO	4	4
PT14 ALENTEJO	3	3
PT15 ALGARVE	4	4
FI11 UUSIMAA	4	4
FI12 ETELA-SUOMI	3	3
FI13 ITA-SUOMI	3	3
FI14 VALI-SUOMI	3	3
FI15 POHJOIS-SUOMI	1	1
FI2 AHVENANMAA/ALAND	1	1
SE01 STOCKHOLM	1	1
SE02 OSTRA MELLANSVERIGE	1	1
SE03 SMALAND MED OARNA	3	3
SE04 SYDSVERIGE	1	1
SE05 VASTVERIGE	1	1
SE06 NORRA MELLANSVERIGE	1	1
SE07 MELLERSTA NORRLAND	3	3
SE08 OVRE NORRLAND	1	1
UK11 CLEVELAND, DURHAM	4	4
UK12 CUMBRIA	3	3
UK13 NORTHUMBERLAND, TYNE & WEAR	3	3

Código - Nome da Região NUTs II	4 Classes	5 Classes
UK21 HUMBERSIDE	3	3
UK22 NORTH YORKSHIRE	3	3
UK23 SOUTH YORKSHIRE	1	1
UK24 WEST YORKSHIRE	3	3
UK31 DERBYSHIRE, NOTTINGHAMSHIRE	3	3
UK32 LEICESTERSHIRE, NORTHAMPTONSHIRE	3	3
UK33 LINCOLNSHIRE	1	1
UK4 EAST ANGLIA	1	1
UK51 BEDFORDSHIRE, HERTFORDSHIRE	3	3
UK52 BERKSHIRE, BUCKINGHAMSHIRE, OXFORDSHIRE	1	1
UK53 SURREY, EAST-WEST SUSSEX	1	1
UK54 ESSEX	3	3
UK55 GREATER LONDON	1	1
UK56 HAMPSHIRE, ISLE OF WIGHT	1	1
UK57 KENT	1	1
UK61 AVON, GLOUCESTERSHIRE, WILTSHIRE	1	1
UK62 CORWALL, DEVON	1	1
UK63 DORSET, SOMERSET	1	1
UK71 HEREFORD & WORCESTER, WARWICKSHIRE	1	1
UK72 SHROPSHIRE, STAFFORDSHIRE	1	5
UK73 WEST MIDLANDS (COUNTY)	3	3
UK81 CHESHIRE	1	5
UK82 GREATER MANCHESTER	1	1
UK83 LANCASHIRE	1	1
UK84 MERSEYSIDE	1	1
UK91 CLWYD, DYFED, GWYNEDD, POWYS	1	1
UK92 GWENT, MID-SOUTH-WEST GLAMORGAN	1	1
UKA1 BORDERS-CENTRAL-FIFE-LOTHIAN-TAYSIDE	1	1
UKA2 DUMFRIES & GALLOWAY, STRATHCLYDE	1	1
UKA3 HIGHLANDS, ISLANDS	1	5
UKA4 GRAMPIAN	3	3
UKB NORTHERN IRELAND	1	5

Conclusão (Lições da experiência européia)

As estratégias de inovação ganharam nítido espaço relativo nos últimos anos nas políticas de desenvolvimento regional na UE, ajudando, inclusive, a reforçar a posição do tema ‘desenvolvimento regional’ frente a outros campos de intervenção direta da União. Mesmo assim, compreenderam um nicho limitado das políticas ativas de desenvolvimento regional quando cotejado com outros mais tradicionais, como o dos investimentos em infra-estrutura, sobretudo nos seus alvos mais prioritários, representados pelas regiões menos desenvolvidas da União. Não há dúvida que a inovação tem sido cada vez mais importante nas políticas da UE, mas isso não significa que deva substituir o arsenal de instrumentos e mecanismos de apoio ao desenvolvimento. Nem haveria razão prática para isso.

No âmbito da Política de Desenvolvimento Regional européia, as estratégias voltadas ao apoio às inovações ganharam expressão maior à medida que foram pensadas de maneira abrangente, rompendo a lógica de concepções simplificadoras, que tendem a reduzir a questão ao plano exclusivo da tecnologia. Tecnologia é muito importante e tende a predominar na agenda de desenvolvimento das regiões com a melhora relativa do nível de desenvolvimento. Mas a questão das inovações não se refere apenas à tecnologia, incluída aí a dimensão organizacional das atividades produtivas.

A inovação tampouco diz respeito apenas ao campo empresarial. As firmas não adquirem e acumulam conhecimentos só por si mesmas, mas constroem sua competência nas relações com as outras firmas, agências de governo, centros de pesquisa e universidades, dos quais tendem a se tornar parceiras. Essas relações, em maior ou menor proporção, ocorrem preferencialmente – embora não necessariamente - no espaço contíguo que circunda as empresas, ou seja, na região. Dessa forma, mesmo gerando e apropriando ganhos de maneira privada, as empresas têm seu desempenho facilitado ou prejudicado pelo meio sócio-econômico no qual se inserem.¹

Ponto essencial dessa trajetória de evolução da Política de Desenvolvimento Regional da UE foi a percepção social mais holística que se adotou para pensar o desenvolvimento. Como discutimos antes também, as relações sociais no sistema capitalista apresentam uma natureza

potencialmente conflitiva e um dos segredos das experiências bem sucedidas de desenvolvimento é criar referenciais de conduta aptos a reduzir as tensões e a possibilitar a extração dos benefícios coletivos derivados da sinergia que o entendimento e a convergência de interesses podem promover. Naturalmente, as contradições e os conflitos inerentes ao sistema não são passíveis de superação, mas podem ser parcial e temporariamente contornados, com resultados que parecem apontar para melhorias sociais expressivas. Estimular e regular essas relações é função do poder público, que deve assegurar regras mínimas de convivência entre capital e trabalho, entre frações destes e nas relações com outros segmentos sociais relevantes. Ao menos em parte, estas posturas vêm sendo adotadas e perseguidas pela Política de Desenvolvimento Regional da UE na sua opção de privilegiar escalas subnacionais e buscar maior engajamento dos vários segmentos sociais e instâncias locais e regionais de governo na estruturação, formulação, implementação e acompanhamento e avaliação.

A trajetória de adoção de estratégias de suporte às atividades inovativas espelhou um reconhecimento crescente da amplitude do desafio do desenvolvimento enquanto resultado de múltiplas e complexas inter-relações entre uma gama variada de sujeitos sociais. O conceito abrangente de inovação que se foi delineando identificava-se com a perspectiva de se tratar do desenvolvimento com uma abordagem compatível com sua complexidade real.

O acervo de conhecimentos que os grupos sociais podiam coletivamente mobilizar para o desenvolvimento colocou-se como um elemento importante e decisivo do tipo de processo de desenvolvimento que se buscava estimular; daí o significado e a importância da inovação. Tratava-se do fazer diferente, incorporando elementos novos, reduzindo custos, articulando meios necessários de várias ordens, tudo com vistas ao melhor posicionamento dos conjuntos sócio-econômicos regionais. Os conhecimentos necessários ao bom desempenho das firmas e sistemas sócio-econômicos se originam de muitas fontes, internas e externas, mas são ali, na região, acumulados, decodificados e amalgamados a outros conhecimentos anteriormente detidos, tácitos ou não, que vão delineando uma trajetória de aprendizado singular e de difícil reprodução. As políticas buscaram, assim, gerar estímulos à constituição e pleno desenvolvimento dessas relações, seja propiciando os meios físicos e materiais necessários, seja promovendo diretamente sofisticadas interações entre os agentes. Ainda que se possa colecionar os melhores casos e discutir pontos

¹ A qualidade diferencial do meio sócio-econômico circundante, como vimos no capítulo teórico, justifica diferenças de custos e benefícios de localização que suscitam o pagamento de aluguéis e outras rendas.

nevrálgicos a emular em novas situações, o fato é que foi bem difícil repetir, a contento, experiências bem sucedidas.

À primeira vista parece não haver uma precedência, no plano individual e microeconômico das firmas, de determinadas formas de conhecimento sobre outras, o que nos afasta de um certo determinismo tecnológico presente na abordagem macroeconômica do fenômeno das inovações², que muito se assentou na discussão dominante acerca das tendências maiores do sistema capitalista global e das transições paradigmáticas. Inovações financeiras ou institucionais, por exemplo, podem ter maior significado para o desenvolvimento de algumas regiões e empresas que a incorporação de inovações tecnológicas. A conquista de um novo mercado ou a defesa de um poder de mercado existente pode representar resultados igualmente mais favoráveis.

Como vimos no primeiro capítulo da tese, esse entendimento abrangente da inovação é compatível com várias das muitas formas atinentes à geração de mais-valores e lucros excepcionais que norteiam a acumulação capitalista. Em contraposição, a globalização – vista no Capítulo 2 – tornou mais difícil a conformação de ganhos efetivos no desenvolvimento regional pelas vias usuais da proteção dos mercados nativos, ao promover uma ampla homogeneização dos parâmetros econômicos mundiais e penalizar condutas macroeconômicas e comerciais divergentes.³ Com isso, ao menos parte dos tradicionais arsenais das políticas de desenvolvimento nacional e regional do Pós-Guerra perdeu consistência nos últimos anos, posto que baseada no poder regulador e na capacidade dos Estados nacionais, ainda que limitada, de arbitrar valores financeiros e monetários e prover *funding* a empreendimentos estratégicos. Foram sobretudo as macro-políticas que perderam espaço, como veremos a seguir.

Obtido maior controle sobre os mercados de tecnologia e sobre a propriedade intelectual e industrial, a inovação de base tecnológica reinou e reina nesse período de globalização como um dos poucos campos em que a competição flui sem restrições nos mercados internacionais, legitimando os diferenciais agudos de capacidade tecnológica prevalecentes entre as nações e regiões e

² Parece claro que, ao menos desde a proposição original de Schumpeter, a concepção de inovação deve ser suficientemente larga para ultrapassar uma visão estrita de tecnologia. No entanto, vários autores recentes tenderam a assumir um conceito de inovação mais preso à tecnologia. A aceitação crescente de uma concepção sistêmica da inovação, especialmente a partir de Lundvall (1988), ao que tudo indica ajudou a repor o conceito num plano mais próximo do seus termos schumpeterianos. Também as concepções que realçam o conhecimento e o aprendizado terminaram por valorizar uma visão mais abrangente do fenômeno (Edquist 1997, p.9-10).

³ Naturalmente, isso não se confunde com “homogeneização ou convergência de resultados” como muitas vezes se insinuou.

consolidando lucros extraordinários. Enrijecido o comando sobre os Estados-nacionais, afrouxaram-se, de outro lado, os incidentes sobre as regiões, numa tentativa de superar entraves tradicionais aos fluxos de comércio de bens, serviços e ativos intangíveis ou imateriais.

Um balanço dos instrumentos de política de desenvolvimento regional mobilizados desde aquele período permite enxergar algumas limitações das iniciativas passadas e em curso. Acompanhando a sugestão de Armstrong e Taylor (2000, p. 232), podemos classificar estes instrumentos em três grandes grupos de políticas: 1) das macro-políticas; 2) da coordenação de políticas governamentais; e 3) das micro-políticas.

No primeiro grupo, identificam-se duas opções básicas: a descentralização desde a instância central de governo das políticas comercial, fiscal e monetária ou o controle central das macro-políticas, porém com aceitação de diferenciações regionais. A primeira opção foi até aqui bastante incomum, sobretudo no que tange às políticas comercial e monetária. A segunda, foi utilizada com frequência no período clássico das políticas de desenvolvimento regional nas décadas de 50 e 60, com o uso de mecanismos de favorecimento das regiões periféricas. Nesta opção enquadravam-se, por exemplo, tradicionais sistemas de incentivos fiscais ou taxas diferenciadas de juros na provisão de crédito longo prazo para as regiões.

No segundo grupo, identificam-se opções que fazem parte de tarefas usuais do governo na implementação de ações deste tipo. Destacam-se aí a necessidade de coordenar ações entre instâncias de governo e entre macro e micro-políticas, tarefas bastante usuais sobretudo em regimes federativos como nos casos da UE e do Brasil.

No terceiro grupo, das micro-políticas, divisam-se duas opções essenciais: políticas para patrocinar a mudança de localização do trabalho e políticas para incentivar a deslocalização do capital. De longe, este último grupo corresponde ao que mais esforços tem catalizado nos exemplos concretos de políticas de desenvolvimento regional recentes. Estes instrumentos se diferenciam das macro-políticas porque, ao contrário daqueles, focam determinados empreendimentos e se voltam para premiar condutas particulares dos agentes.

Na primeira opção, contempla-se desde o apoio pecuniário direto às migrações, até políticas de incentivo a esses fluxos, baseadas na provisão de informações e na propaganda. Ainda que tenham sido utilizadas no passado, não representam uma marca importante nos esquemas presentes das políticas de desenvolvimento regional. Nesta opção, mais comum têm sido as políticas de

retreinamento *in situ* de mão-de-obra na experiência contemporânea da UE. São ações voltadas para a redução do desemprego e a requalificação de trabalhadores, que motivam o Objetivo 2 da Política de Desenvolvimento Regional.

Políticas de realocização do capital, a segunda opção das micro-políticas, vêm constituindo o espaço preferencial das políticas de desenvolvimento regional. Instrumentos dedicados ao estímulo à realocização do capital tenderam a ganhar fôlego e estiveram na base de ascensão relativa do poder de intervenção – limitado - dos governos regionais ou locais. Essa segunda opção compreende: a) políticas para desenvolver o capital social; b) controles administrativos – como a redução de requerimentos burocráticos para instalação de firmas, a definição de usos territoriais etc.; c) políticas para aumentar a eficiência de operação das firmas – por exemplo, com a concessão de subsídios à contratação de serviços de consultoria; d) políticas para melhorar a eficiência do mercado de capitais – como acordos de empréstimo, prestação de avais e garantias etc.; e) e, por último, incentivos fiscais, taxas e subsídios, sejam sobre insumos (sobre capital físico, terra e construções, sobre trabalho ou ainda sobre outros insumos, como fretes e energia), sobre produtos (por exemplo, rebates e preços subsidiados sobre exportações) ou sobre tecnologia (como subsídios para P&D e para disseminação de informação tecnológica etc.). Percebam que vários dos instrumentos mobilizados nesta última opção das micro-políticas voltada à mobilidade do capital compatibilizam-se em larga medida com o que ao longo da tese definimos como instrumentos de apoio à inovação, vários deles voltando-se mais à transformação do ambiente de contorno que aos meandros das atividades inovativas propriamente ditas.

A análise da experiência européia de política de desenvolvimento regional atesta que se absorveu ao máximo o ideário recente acerca da natureza real dos processos inovativos. Ou seja, procurou-se atuar no espectro de possibilidades que une as diversas tarefas de montagem de um adensamento das perspectivas de desenvolvimento das regiões a partir da inovação, desde o cuidado com os ativos necessários à preparação deste tipo de estratégias, passando pelo adequado equacionamento dos gargalos humanos, materiais e financeiros, até o pleno deslanchar dos potenciais efetivos de inovação, incluindo aí com força os vinculados à P&D e aos desafios tecnológicos em si mesmos.

A Política de Desenvolvimento Regional, nessa trajetória, revalorizou-se na UE como um compartimento importante das políticas públicas ativas de desenvolvimento. Acoplado ao objetivo decisivo de lograr maiores níveis de competitividade, o de redução de desigualdades foi mantido e

reafirmado dentro dos limites ditados pelo primeiro. Se os objetivos essenciais da Política de Desenvolvimento Regional mantiveram-se prestigiados, foi porque se conciliaram largamente com os voltados ao alcance de níveis satisfatórios de competitividade. Mas isso impôs viéses importantes para as estratégias adotadas.

Em primeiro lugar, as ações sobre as desigualdades regionais ganharam expressão à medida que compunham uma contrapartida mais palatável para os países centrais aos efeitos de reforço das iniquidades sociais produzidos pela globalização no continente europeu. Constituíam, assim, um ângulo de visão atraente e mais ameno dos incômodos e crescentes níveis de desigualdades sociais, sobretudo - mas não só - na periferia do continente. A visão territorial das desigualdades contribuía para deixar um pouco de lado a crueza dos ingredientes delicados das relações capital-trabalho, das relações comerciais externas dos países e dos arranjos econômico-produtivos favoráveis ao capital nas cadeias globais de geração de valor. Nos países mais desenvolvidos, beneficiários preferenciais da ordem econômica vigente, essas contradições naturalmente apresentavam-se em menor escala e suscitavam menores apreensões.

Em segundo lugar, a subordinação dos objetivos regionais aos de competitividade tendia a desqualificar certas dimensões do problema. O protagonismo das decisões sobre o desenvolvimento regional recaía pesadamente sobre as empresas e instituições a elas atreladas, outros atores, especialmente os trabalhadores, ficando num plano secundário. O desenvolvimento parecia se fazer, em primeiro lugar, a favor do capital, só posteriormente atentando-se para eventual usufruto dos “concidadãos” locais, se e quando houvessem condições para isso. Dessa maneira, a forma de intervenção da Política de Desenvolvimento Regional continuava acoplada primariamente aos interesses empresariais, em que pese cobrar-se cada vez maior engajamento e empenho dos demais atores sociais. O papel hegemônico e central das empresas nas tarefas associadas à inovação só viria a reforçar essa percepção.

Em terceiro lugar, a Política de Desenvolvimento Regional não abrangeu diretamente, como fora usual no passado, o conjunto das grandes empresas. Parte das tensões previsíveis nessa divisão de tarefas quanto a objetivos potencialmente conflitantes de coesão e de competitividade encontrou uma válvula de escape neste seccionamento deliberado do objeto da Política, obscurecendo eventuais situações contraditórias nas opções estratégicas assumidas. A velha dicotomia entre eficiência e equidade reaparecia circunstancialmente aqui, sem que se percebesse a dimensão dos conflitos e contradições das orientações maiores do processo de integração europeia. Também a

agenda global de apoio à inovação, como vimos, podia conciliar-se melhor com esses eventuais atritos de interesses, havendo sempre escaninhos para responder pelos anseios de uma ou outra visão.

Ao menos no curto e médio prazos, cabe admitir que a inovação estritamente tecnológica não constitui a única resposta para o desenvolvimento das regiões. Como vimos, há vários exemplos de regiões européias que se desenvolveram aceleradamente nos últimos anos sem que apresentassem virtudes inovativas dignas de nota. Na equação do desenvolvimento, pesam positivamente múltiplos fatores no alcance de resultados sócio-econômicos, os quais nem sempre se encontram sob controle estrito das políticas públicas. A disponibilidade de crédito ou a existência de restrições cambiais, por exemplo, pode determinar o sucesso ou o infortúnio de muitos empreendimentos, com repercussões importantes sobre o desempenho regional. O uso do poder de compra do Estado permite criar barreiras indiretas para a concorrência de indústrias alienígenas, protegendo o tecido sócio-produtivo regional e assegurando às empresas nativas vantagens competitivas. Estratégias de apoio à inovação não vêm propriamente para substituir esses instrumentos, mas buscam complementá-los e integrá-los em uma visão consistente do desenvolvimento. No caso europeu, em que vários destes instrumentos foram colocados sob controle das instituições da União, a inovação ganhou necessariamente maior realce.

Num contexto econômico de maior homogeneidade das relações capitalistas, a inovação tem exercido papel catalisador para a estruturação das agendas de desenvolvimento, ganhando importância nas definições de estratégias. Mais ainda, parte essencial desse processo de mudança se fez acompanhar de um aumento de importância das iniciativas diretas das regiões. As regiões auferiram, com o empenho da União Européia e o aval das grandes corporações internacionais, maiores graus de liberdade no desenho e organização de estratégias de desenvolvimento. Também se habilitaram a exercer um papel mais ativo na atração dos capitais. Mas a posição relativa de cada região nessa disputa é, como usual, dependente de sua herança histórica e densidade sócio-econômica, o que impõe a necessidade de regulação superior dada pelo exercício de uma política concertada de intervenção no desenvolvimento regional.

O mosaico regional delineado é marcado pelas possibilidades e limitações dos diversos projetos de desenvolvimento à luz dos condicionantes particulares de cada região. A esse respeito, uma visão das implicações de política dos vários tipos de regiões destacados por Clarysse e Muldur

(2001) podem nos ajudar a organizar as idéias acerca de uma possível agenda de política de desenvolvimento regional, permitindo diferenciar algumas das tarefas que a política deve enfrentar.

Regiões retardatárias não se beneficiariam tanto de aportes como os dos Programas-Quadro – leia-se, dos tradicionais recursos de política científica e tecnológica -, pois lhes faltaria capacidade de absorção que as habilitasse a tirar proveito mínimo da ajuda. Nessas regiões, “(...) mesmo instrumentos clássicos de política industrial poderiam ser muito fracos para estimular o crescimento econômico” (Clarysse e Muldur 2001, p.292). De certa forma isso sinalizaria que as tarefas prioritárias de desenvolvimento ainda devem recair fundamentalmente sobre a constituição de meios físicos e humanos e o estímulo à constituição das instituições necessárias à implementação de uma agenda de desenvolvimento. Não sem razão, a agenda tende a ser mais aberta e “clássica”, com o uso de instrumentos de apoio mais generalizado, em termos da gama de empreendimentos e setores apoiados, e voltados para a estruturação de forças sociais e econômicas compatíveis com patamares mínimos de desenvolvimento. Aportes exógenos de recursos seriam, no caso, mais frequentes e desejados, cobrando-se sempre menores contrapartidas regionais. A importância dos recursos tradicionais da Política de Desenvolvimento Regional se avulta nesse caso, posto que compreendem o componente essencial das ações de desenvolvimento. Na UE, esses aportes correspondem aos recursos dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, coadjuvados pelos empréstimos favorecidos do Banco Europeu de Investimentos.

As regiões “aproximadoras” (ou “que convergem”, se se preferir), tanto econômicas como tecnológicas, tenderiam a extrair melhores benefícios de processos intensos de difusão de tecnologias, ainda que não consigam obter, de imediato, resultados comerciais significativos. O apoio à inovação aqui começa a ter um significado mais objetivo. As regiões “que convergem” tecnologicamente, como natural, poderiam lucrar mais com aportes de política científica e tecnológica, reforçando suas trajetórias de aprendizado. Aqui o sentido da política tenderia a ser o de propiciar maior reforço às capacidades infantis de P&D. Na agenda relacionada à inovação, mesmo as “aproximadoras” devem encontrar suporte em itens associados aos segmentos produtivos que capitaneiam o processo mais intenso de desenvolvimento, buscando extrair vantagens competitivas das posições que já ocupam em nichos específicos. O adensamento das estruturas sócio-econômicas existentes e a busca de aperfeiçoamento e aprendizado empurram a agenda dessas regiões para abarcar projetos de cooperação e intercâmbio técnico-científico em campos selecionados, projetos de desenvolvimento de infra-estruturas de suporte a atividades de inovação – redes laboratoriais de

referência, unidades de prestação de serviços sofisticados à produção, e apoio a todo o tipo de instituições e iniciativas que reduzam custos de transação e facilitam acesso e afirmação nos mercados. Também nesses casos o suporte dos Fundos Estruturais pareceu decisivo, mesmo que se anteviessem maiores perspectivas para o apoio dos Programas-Quadro da UE.

As regiões “perseguidoras” ou de “crescimento lento”, por outro lado, já densas do ponto de vista sócio-econômico e enfrentando dificuldades – sobretudo estas últimas - em termos de competitividade e eficiência, reclamariam uma política de inovação ativa, mas direcionada, que poderia se voltar, por exemplo, para novas formas e mecanismos de financiamento para atividades inovativas. O que existe nestas regiões está sob pressão e deve ser ‘chacoalhado’ mas, de outro lado, tendem a estar disponíveis elementos para se pensar numa reestruturação ou na adesão a novas opções de desenvolvimento. Aqui as ações se encaminham para mexer com as estruturas presentes, instando-as a explorar novas possibilidades de desenvolvimento. Normalmente identificam-se aí as instituições de base que tanta falta fazem ao desenvolvimento das retardatárias ou mesmo do conjunto das “aproximadoras”. Claro que os aportes do Programa –Quadro da UE encontram eco e resposta neste tipo de regiões, ainda que o alcance de resultados seja de mais difícil obtenção. Grande parte das regiões denominadas “em declínio industrial”, contempladas no Objetivo 2 da Política de Desenvolvimento Regional da UE, encontram correspondência com este tipo de região. As ações devotadas à inovação ganham correlação a escalas territoriais menores – no caso, regiões NUTS III – e tendem a se aproximar de uma agenda de desenvolvimento local típica, como discutido amplamente na literatura atual. Predominam aí os arranjos voltados à constituição de novas ocupações urbanas, ao estímulo à organização de novos empreendimentos industriais, de serviços ou comerciais de micro e pequeno porte e à estruturação de iniciativas de retreinamento e requalificação da mão-de-obra, especialmente no caso das regiões ditas “de crescimento lento”.

O interesse dos Programas-Quadro para as regiões “líderes industriais” seria óbvio, a ênfase recaindo sobre as tecnologias emergentes de grande potencial transformador. Nessas regiões, que como assinalavam Clarysse e Muldur (2001) tendiam a divergir na liderança do capitalismo na sociedade européia, tudo parece convergir a seu favor no que tange a conhecimentos, tecnologia e inovação. Por isso não interessam diretamente à Política de Desenvolvimento Regional.

Em sua evolução nos anos 90, as estratégias de inovação na Política de Desenvolvimento Regional da UE corroboravam a idéia da existência de um certo gradiente no uso dos instrumentos, desde os mais voltados aos temas pré-competitivos, de intervenção para a constituição de relações

primárias da base técnico-científica e de preparação do tecido empresarial em regiões mais atrasadas, até os de cunho claramente tecnológicos e acoplados ao jogo de resultados econômicos das grandes inovações - situação em que a P&D assume importância decisiva -, quanto mais apta e desenvolvida a região. A experiência do Programa STRIDE, com seus poucos resultados, comprovava que essa trajetória de evolução mostrou-se acelerada e, de início, pouco afinada com uma visão mais sofisticada e realista da inovação e de seus processos afins, assim como da relação desses processos com a realidade dura das regiões atrasadas. Os programas RITTS e RIS mais recentes, deliberadamente abstratos e intangíveis, ainda que representem uma inegável evolução na direção de uma melhor compreensão desses processos, demonstraram a dificuldade de se romper com hierarquia de posições regionais frente ao desenvolvimento, confirmando que se requer mais que disponibilidades de recursos ou modelos pré-concebidos de intervenção.

De outra perspectiva, o caso português parece também emblemático. Os esforços tecnológico-produtivos mais expressivos estão pesadamente concentrados no entorno da região da capital, Lisboa e Vale do Tejo. Mas em fases iniciais da escalada das ações atreladas às inovações, algumas regiões relativamente bem dotadas de infra-estrutura científica, como a região Centro, onde se localiza a tradicional universidade de Coimbra, lograram obter fatias elevadas de recursos que foram quase integralmente apropriadas pela comunidade científica na condução de projetos que pouca ou nenhuma repercussão tiveram sobre a realidade das estruturas produtivas regionais. Se, no princípio dos anos 90, as avaliações realçavam a posição favorável de Portugal frente a outros países atrasados da UE valendo-se dessa pretensa elevada capacidade de absorção dos aportes da Política de Desenvolvimento Regional e de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, recentemente tem ficado evidente as pesadas dificuldades do país de encontrar uma aplicação dos recursos compatível com a transformação efetiva das débeis relações entre a base técnico-científica e o setor produtivo português (algo que se assemelha muito a alguns dos desafios de uma formulação de estratégias análogas para o Brasil).

Portugal figurou no primeiro ranking europeu da inovação (CEC 2001c), que conjuga dezoito indicadores cobrindo vários aspectos do assunto, como o único país que na apuração das tendências gerais no tema está “ficando ainda mais para trás” (*falling further behind*). No mínimo, isso atesta que as virtudes anteriormente louvadas pela Comissão Européia correspondiam a uma visão equivocada dos resultados produzidos por seu apoio anterior aos países e regiões. A tradição centralizadora da política portuguesa ainda não vem sendo capaz de estimular os potenciais de

desenvolvimento regionais, nem de transcender o muro que separa o mundo acadêmico do produtivo, salvo as honrosas e tradicionais exceções.⁴

Oughton, Landabaso e Morgan (2002, p.97) teorizando sobre essas questões acerca do apoio a inovação nas regiões menos desenvolvidas sugeriram a presença de um “paradoxo regional da inovação”, que definem como “(...) a aparente contradição entre a comparativamente maior necessidade de gastar em inovação nas regiões atrasadas e sua relativa baixa capacidade de absorver fundos públicos destinados à promoção de inovações e ao investimento em atividades relacionadas com inovação, em comparação com as regiões mais avançadas”. Acompanhando a literatura sobre os sistemas nacionais – e regionais – de inovação, os autores defendem que não basta ampliar sensivelmente os gastos governamentais em P&D, mas esse aumento deve se fazer acompanhar dos dispêndios complementares do setor empresarial privado e do setor de educação superior. Para eles a interação governo-indústria-universidade – como defendida pelo chamado modelo da tripla hélice – estaria na essência das interconexões que possibilitam avanço efetivo das capacidades técnico-científicas regionais, justificando esforços concertados das políticas industrial, de pesquisa e de inovação.

O “paradoxo regional da inovação”, conjugado a uma visão sistêmica do problema, reclama maior atenção para as estratégias que colocaram no centro da questão o tecido sócio-produtivo das regiões e, mais diretamente, as empresas. Cotejada essa perspectiva com a falta de instituições nas regiões periféricas têm-se a impressão de que o desenvolvimento é praticamente uma dádiva de certas regiões que não poderia ser compartilhada por outras. Sem condições de alterar a inércia e a falta de dinamismo que tende a prevalecer nas economias periféricas atrasadas, pouca chance resta de subverter sua condição de subdesenvolvimento. A agenda principal de uma política de desenvolvimento regional conseqüente estaria sacrificada pela exclusão dos itens associados à inovação.

Os matizes regionais demandam maior sofisticação de instrumentos e abordagens voltados ao desenvolvimento e também de objetivos. Embora hajam razões evidentes para isso, dedicou-se

⁴ Em visita à cidade de Coimbra, tivemos a oportunidade de acompanhar uma reunião de planejamento das ações voltadas à inovação promovida pela Comissão de Coordenação da Região Centro, a agência de desenvolvimento daquela Região. O teor das discussões e o perfil dos participantes atestam a dificuldade da agência para ultrapassar os limites do apoio aos tradicionais projetos de pesquisa acadêmica, com algum conteúdo aplicado, que dominaram quase que integralmente a agenda das discussões. Na reunião não havia rigorosamente participação de empresários regionais.

talvez atenção demasiada ao caso de regiões menos preparadas do ponto de vista tecnológico e mais atrasadas do ponto de vista sócio-econômico, o que induziu a uma leitura que tendeu a realçar determinadas características nas estratégias das políticas de desenvolvimento regional. Como consequência, registrou-se um certo descaso com alguns outros problemas existentes em outros tipos de regiões. A diversidade sócio-cultural das várias regiões demanda tratamentos quase individualizados, mesmo que dentro de um arcabouço de tipologias regionais e de instrumentos relativamente delimitados.

Políticas de desenvolvimento regional podem e devem tratar de tecnologia (e de ciência), e o foco nessa questão, se adotamos uma visão sistêmica, tende naturalmente a recair sobre a inovação, que media as diversas facetas da interrelação entre desenvolvimento e tecnologia. Ao escolher a inovação como foco, a política de desenvolvimento regional enfrenta a necessidade de dar tratamento às distintas estratégias – de formação de recursos humanos, de capacitação e organização de instituições, de intercâmbio e cooperação, de difusão e/ou absorção de tecnologias, de adaptação, calibragem e padronização de processos e produtos, de desenvolvimento autóctone de inovações etc. que se mostram compatíveis com as situações em que as regiões se encontram. Numa percepção dinâmica, isso significa identificar espaços de intervenção melhor adequados aos contextos regionais específicos, com o estabelecimento de prioridades e a organização de uma agenda de desenvolvimento melhor talhada para cada caso. Esse enfoque do problema impõe preferencialmente um ângulo de visão que coloca a política de desenvolvimento regional no epicentro das estruturas de promoção do desenvolvimento.

Nas análises recentes dos especialistas sobre o Brasil (Cano 1995; Pacheco 1996; Guimarães Neto 1997; CNI 1997; Araújo 2000; Diniz 2002; Cano 2002), percebe-se claramente a opção por assinalar que se viveu até aqui um momento de ‘não política’ no campo do desenvolvimento nacional e regional, no sentido de que o conjunto de iniciativas sobreviventes não conforma um todo consistente de intervenções, cujo norte convirja para uma política coerente. As poucas iniciativas que se registram, como a dos eixos nacionais (Galvão e Brandão 2003), não deram conta de romper velhos nexos que fundamentaram os instrumentos existentes, nem assinalaram caminhos convergentes com uma nova estratégia consistente de intervenção no campo regional.

A política de desenvolvimento regional de hoje teria que ser bem distinta da que se propôs e implementou no passado, embora se possa partir de uma visão do que restou das iniciativas neste

campo. O fato é que a antiga política de desenvolvimento regional dos anos 60 e 70 não está mais colocada em seus termos originais na agenda de debate. Dentre inúmeras razões, porque o papel do Estado-nacional ficou enfraquecido no novo ambiente. Países que lograram avançar na perspectiva de maior inclusão aos circuitos econômicos mundiais relevantes no passado, como o Brasil, viram seu reduzido espaço - arduamente conquistado ao longo de décadas de impressionante ritmo de acumulação - ser ocupado crescentemente por economias do próprio centro hegemônico do sistema. No entanto, a recuperação de graus de liberdade para a 'costura' de interesses de classes e grupos sociais, o redesenho de elementos mínimos de solidariedade federativa e a defesa das estruturas sócio-econômicas internas frente às pressões subjacentes a esta peculiar linha de evolução do sistema econômico internacional parecem ser elementos importantes para a remontagem das estratégias de desenvolvimento, reclamando lugar de destaque para a estruturação de políticas de desenvolvimento regional articuladas pelas várias instâncias de governo, incluindo a instância federal.

Um projeto alternativo de desenvolvimento para um país como o Brasil implica contrariar, em alguma medida, as forças que orientam os mercados. Liga-se, portanto, aos elementos de soberania que se identificam nos Estados-nacionais. Além disso, um lance de conseqüências mais eficazes e duradouras demanda uma porção substantiva de mudança social que, aproximando os indivíduos, grupos e classes sociais, possa amainar ou mesmo subverter traços culturais arraigados da formação social brasileira, abrindo novas perspectivas.

A dimensão regional do desenvolvimento coloca-se também e especialmente nesse plano. Um desenvolvimento nacional inclusivo reclama naturalmente redução das desigualdades regionais, que se identificam territorialmente. No Brasil, são inúmeras as forças que colaboram para a existência de desigualdades tão gritantes. Forças que precisam ser paulatinamente contidas por instituições capazes de regular as relações econômicas e sociais e aglutinar as outras forças contrárias necessárias à consecução da tarefa, dentre as quais a mais importante é o Estado. Os diferenciais de qualidade de vida e de renda escondem, por detrás, outros diferenciais mais concretos e, por isso, passíveis de intervenção direta, como os desníveis nutricionais, habitacionais, educacionais etc. A falta de acesso a bens e serviços que, em última análise, devem possuir provisão pública - embora não sejam ainda de consumo universal - está na raiz do *apartheid* social brasileiro. A perspectiva de desenvolvimento autônomo passa por uma solução para essas carências básicas,

que proporcione condições efetivas para que uma ampla camada de cidadãos participe da vida econômica.

BIBLIOGRAFIA

- ADE, ENTERPRISE PLC e ZENIT (1999); Thematic evaluation of research technological development and innovation related actions in Objective 2 Programmes – Final synthesis report. Brussels, DG XVI – Regio.
- AFFONSO (1999), Rui de Britto Álvares; “A federação na encruzilhada”, em Rumos. Os caminhos do Brasil em debate, Ano 1, nº 2. São Paulo, Editora Brazil Now Ltda, Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil, março/abril.
- AJARA (2001), César; Brasil: espaços incluídos e espaços excluídos na dinâmica de geração de riqueza. Rio de Janeiro, Tese de doutorado PPGG/UFRJ.
- ALBUQUERQUE e ROCHA NETO (1994), Lynaldo e Ivan; Estudo do desequilíbrio econômico interregional: Ciência, tecnologia e regionalização. Brasília, IBICT.
- ALVES (2001), Maria Abadia; Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil. O caso do setor automotivo. Campinas, Tese de mestrado IE/Unicamp.
- ANDRADE e SERRA (1999), Thompson A. e Rodrigo V.; As cidades de porte médio e o processo de desconcentração espacial das atividades econômicas no Brasil: 1990/95. Rio de Janeiro, IPEA, NEMESIS.
- AMIN (1992), Ash; “Big firms versus the regions in the Single European Market” em Cities and regions in the new Europe: The global-local interplay and spatial development strategies, organizado por Mick Dunford e Grigoris Kafkalas. London, Bellhaven Press.
- AMIN e ROBINS (1994), Ash e K.; “Regresso das economias regionais? A geografia mítica da acumulação flexível” em Georges Benko a Alain Lipietz (org.). As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras, Celta Editora.
- AMIN e THRIFT (1994), Ash e Nigel; Globalisation, institutions and regional development in Europe. Oxford, Oxford University Press.
- ARAÚJO (2000), Tânia Bacelar de; Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro, Revan e Fase.
- ARCHIBUGI, HOWELLS e MICHIE (1999), Daniele, Jeremy e Jonathan; Innovation policy in a global economy. Cambridge, Cambridge University Press.
- ARMSTRONG e BULMER (1998), Kenneth A. e Simon J.; The governance of the Single European Market. Manchester e New York, Manchester University Press.
- ARMSTRONG e TAYLOR (2000), Harvey e Jim; Regional economics and policy. Oxford, Blackwell Publishers Ltd., 3ª edição.
- ASHEIM (1994), Bjorn T.; “Industrial districts, inter-firm cooperation and endogenous technological development: The experience of developed countries” em Technological dynamism in industrial districts: An alternative approach to industrialization in developing countries? New York and Geneva, UNCTAD/ONU.

- ASHEIM (2002), Bjorn T.; Regional innovation, trajectories and regional policies in Europe: A comparative analysis. Varese, International Economic Conferences, april.
- ÁUREA e GALVÃO (1999), Adriana P. e Antonio C. F.; “Importação de tecnologia, acesso às inovações e desenvolvimento regional: O quadro recente no Brasil” em Globalização e inovação localizada: Experiências de sistemas locais no Mercosul, organizado por José Eduardo Cassiolato e Helena M. M. Lastres. Brasília, IBICT/MCT.
- AYDALOT (1979), Philippe; Contribution a la theorie de la division spatiale du travail. São Paulo, FIPE, IPEA e BID, Seminário de Economia Regional e Urbana, agosto.
- BACHTLER (1995), J.; “Regional policy and cohesion in the European Union” em Convergence and divergence among European regions, organizado por H. W. Armstrong e R. W. Vickerman. London, Pion Limited.
- BANDEIRA (2000), Pedro; Considerações sobre a renovação das políticas territoriais e regionais do Brasil. Brasília, Ministério da Integração Nacional.
- BATTERBURY (2002), Sarah; “Evaluating policy implementation: The European Union’s small and medium-sized enterprise policies in Galicia and Sardinia” em Regional Studies, Vol. 36. London, Carfax Publishing Ltd.
- BAUMANN (1996), Renato; “Uma visão econômica da globalização” em O Brasil e a economia global. Rio de Janeiro, Campus.
- BECATINI (1991), G.; “The industrial district as a creative milieu” em Georges Benko e Mick Dunford (org.) Industrial change and regional development. London, Bellhaven Press.
- BEI (1999); 42º Relatório Anual 1999. Bruxelas, Banco Europeu de Investimentos.
- BENKO e DUNFORD (1991), Georges e Mick (editores); Industrial change and regional development. London e New York, Bellhaven Press.
- BENKO e LIPIETZ (1994), Georges e Alain (organizadores); As regiões ganhadoras. Distritos e redes: Os novos paradigmas da geografia económica. Oeiras, Celta Editora (original em francês de 1992, pela Presses Universitaires de France).
- BELLUZZO (1997), Luiz Gonzaga de Mello; “Dinheiro e as transfigurações da riqueza” em Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização, organizado por Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori. Petrópolis, Editora Vozes, 3ª edição.
- BELLUZZO e ALMEIDA (1990), Luiz Gonzaga de Mello e Júlio Sérgio Gomes de; “Crise e reforma monetária no Brasil” em São Paulo em Perspectiva, Vol. 4, nº 1. São Paulo, SEADE, janeiro/março.
- BELLUZZO e ALMEIDA (1999), Luiz Gonzaga de Mello e Júlio Sérgio Gomes de; Economia Brasileira: da crise da dívida aos impasses do Real. Campinas, IE/Unicamp, mimeo (livro no prelo).
- BIELSCHOWSKY (1998a), Ricardo. “Evolución de las ideas de la CEPAL” em Revista de la CEPAL. Santiago, Nações Unidas/CEPAL, número extraordinário, outubro.
- BIELSCHOWSKY (1998b), Ricardo; Investimentos na Indústria Brasileira depois da abertura e do Real: O mini-ciclo de modernizações, 1995-1997. Brasília, CNI/CEPAL.

- BIRD (1998); World development report 1998/1999. Knowledge for development. Nova Iorque.
- BOISIER (1996), Sergio; “Em busca do esquivo desenvolvimento regional: Entre a caixa-preta e o projeto político” em Planejamento e Políticas Públicas, n° 3. Brasília, IPEA, junho.
- BOYER (1998), Robert; Etat, marché et development: Une nouvelle synthèse pour le XXIe siècle? Paris, CEPREMAP, doc n° 9907, novembre.
- BRANDÃO (1999), Carlos Antônio; Economia política e dimensão territorial do desenvolvimento. Campinas, mimeo.
- BRANDÃO (2000), Carlos Antônio; Localismos, mitologias e banalizações na discussão do processo de desenvolvimento. Campinas, mimeo.
- BUARQUE DE HOLANDA (1995), Sérgio; Raízes do Brasil. São Paulo, Cia das Letras, 26ª edição (original de 1936).
- BUCHANAN, McCORMICK e TOLLINSON (1984), James, R. e R.; El analisis economico de lo politico. Lecturas sobre la teoria de la elección pública. Madrid, Inst. Estudios Económicos Don Ramón de La Cruz.
- CANO (1985), Wilson; Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930/1970. São Paulo, Global Editora e Editora da Unicamp.
- CANO (1995), Wilson, Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional. Campinas, Editora da Unicamp e FAPESP, 4 ed. Ampliada.
- CANO (1998a), Wilson; Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo, IE/Unicamp, 4ª edição.
- CANO (1998b), Wilson; “Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil - 1970/95” em Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930/1970. São Paulo, IE/Unicamp, Ed. revista e ampliada.
- CANTWELL (1999), John; “Innovation as the principal source of growth in the global economy” em Innovation policy in a global economy, organizado por Daniele Archibugi, Jeremy Howells e Jonathan Michie. Cambridge, Cambridge University Press.
- CAPPELLIN e MOLLE (1988); “The coordination problem in theory and policy” em Regional impact of Community policies in Europe. Studies in spatial analysis, de W.T.M. Molle e Riccartdo Cappellin. Aldershot (England) e Brookfield (USA), Gower Publishing Company.
- CARDIM DE CARVALHO (1992), Fernando; Mr. Keynes and the Post Keynesians. Aldershot, Edward Elgar.
- CARNEIRO (1991), Ricardo; Crise, Estagnação e Hiperinflação (A economia brasileira nos anos 80). Campinas, IE/Unicamp, Tese de doutoramento.
- CARNEIRO (1993), Ricardo; “Crise, Ajustamento e Estagnação. A Economia Brasileira no Período 1974-89” em Economia e Sociedade, n°2. Campinas, IE/Unicamp, agosto de 1993.
- CARNEIRO (1999), Ricardo; A globalização financeira: origem, dinâmica e perspectivas. Campinas, IE/Unicamp, Texto para Discussão n° 90, outubro.

- CARNEIRO (2002), Ricardo; Desenvolvimento em crise. A economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo, Editora da Unesp e IE/Unicamp.
- CASTELLS (1999), Manuel; A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Rio de Janeiro, Paz e Terra, volume 1.
- CASTRO e SOUZA (1985), Antonio Barros de e Francisco Eduardo P. de; A Economia Brasileira em Marcha Forçada. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CEC (s/d); RIS Programme. Bruxelas, DG Regio.
- CEC (1994); Directory of STRIDE projects. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, DG XVI – Regio (inclui base de dados em CD-ROM).
- CEC (1995); Green paper on innovation. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, DG XIII – Enterprise.
- CEC (1996); Primeiro relatório sobre a coesão econômica e social. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, DG XVI – Regio.
- CEC (1997); Second european report on science and technology indicators. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, Eurostat, december.
- CEC (1997b); 9º relatório anual dos Fundos Estruturais. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, DG XVI – Regio.
- CEC (1998); Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. Brussels, DG XIX – Budgets, 7 de outubro.
- CEC (1998b); Reforçar a coesão e a competitividade através da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação. Brussels, COM(1998)275, 27 de maio.
- CEC (1999a); The competitiveness of european industry. 1999 Report. Brussels, COM(1999)465, DG XIII – Enterprise.
- CEC (1999b); The Structural Funds and their coordination with the Cohesion Fund. Guidelines for programmes in the period 2000-2006. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, DG XVI – Regio.
- CEC (1999c); A guide to regional innovation strategies. Working draft. Brussels, DG XVI – Regio – e DGXIII – Enterprise, october.
- CEC (2000a); Community Support Framework for Objective 1 italian regions (2000-06) Summary. Brussels, DG XVI – Regio, mimeo.
- CEC (2000b); Innovation in a knowledge-driven economy. Brussels, COM(2000)567final, 20.09.2000.
- CEC (2000c); Statistics on innovation in Europe. Data 1996-1997. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, Eurostat.
- CEC (2000d); The community budget: The facts in figures. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, DG XIX – Budgets. (<http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/infos/vademecum2000/en.pdf>)
- CEC (2000e); Eight survey on state aid in the European Union. Brussels, DG IV - Competition.

- CEC (2000f); Structural actions 2000-2006. Commentary and regulations. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (2000g); The budget of the European Union: How is your money spent? Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, DG Education and Culture e DG XIX - Budgets.
- CEC (2000h); Ações de investigação e desenvolvimento tecnológico da União Europeia. Relatório Anual 2000. Bruxelas, COM(2000)842final, DG Ciência e Investigação.
- CEC (2000i); Rumo a um espaço europeu da investigação. Bruxelas, COM(2000)6, 18 janeiro.
- CEC (2001a); Second report on economic and social cohesion – Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, DG XVI - Regio.
- CEC (2001b); The regional dimension of the European Research Area. Brussels, COM(2001)549final, DR XVI – Regio, 03.10.2001.
- CEC (2001c); European innovation scoreboard 2001. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, CORDIS, DG XII - Science and Research, SEC(2001)1414.
- CEC (2001d); Research and development: annual statistics – Data 1990-2000. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, Eurostat.
- CEC (2001e); Building an innovative economy in Europe. A review of 12 studies of innovation policy and practice in today's Europe. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, DG XIII – Enterprise.
- CEC (2001f); European competitiveness report 2001. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, DG XIII – Enterprise.
- CEC (2001g); Ninth survey on state aid in the European Union. Brussels, COM(2001)403final, DG IV - Competition, 18 de julho.
- CEC (2001h); 30th financial report on the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAAGF Guarantee Section – 2000 financial year. Brussels, COM(2001)562final, DG VI - Agriculture
- CEC (2002a); Comptes annuels de communautés européennes – exercice 2001. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, DG XIX - Budgets, (<http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/execution/accounts/cpteann2001.pdf>).
- CEC (2002b); State aid scoreboard. Brussels, DG IV - Competition, atualização maio/2002. (http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/stat_tables.html).
- CEC (2002c); Regional innovation strategies under the European Regional Development Fund Innovative Actions 2000-02. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, DG XVI – Regio.
- CEC (2002d); Innovation policy in Europe 2001. Europe trend chart on innovation. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, Innovation Papers n° 17, Innovation/SME Programme, DG XIII – Enterprise.
- CEC (2002e); “Research and development in the regions of the EU. Regional R&D expenditures

- highly concentrated” em Eurostat News Release, nº31. Luxemburg, Eurostat, march,13.
- CEC (2002f); First progress report on economic and social cohesion. Brussels, COM(2002)46 final, DG XVI – Regio, 30.01.
- CHANG e ROWTHORN (1996), Ha-Joon e Bob; El papel del Estado en el cambio económico. Mexico, Ariel.
- CHESNAIS (1996), François; A mundialização do capital. São Paulo, Xamã.
- CLARYSSE e MULDER (2001), Bart e Ugur; “Regional cohesion in Europe? An analysis of how EU public RTD support influences the techno-economic regional landscape” em Research Policy, Vol. 30. London, Elsevier.
- CNI (1997); Por uma nova política nacional de desenvolvimento regional - Proposta CNI. Brasília.
- COLCLOUGH (1991), C.; “Structuralism versus Neo-liberalism: an introduction” em State or markets? Neoliberalism and the development policy debate, organizado por C. Colclough and J. Manor. Oxford, Oxford University Press.
- CONSÓRCIO BRASILIANA (2000); Estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, 3 vol. Brasília, BNDES.
- COOKE e MORGAN (1998), Philip e Kevin; The associational economy: firms, regions and innovation. Oxford, Oxford University Press.
- CORAGGIO (1980), José Luis; On social spaceness and the concept of region. Towards a matterialistic approach to regional analysis. México, Center for Economic and Demographic Studies, mimeo, junho de 1980.
- COUTINHO (1981), Luciano G.; “Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980” em Revista de Economia Política, Vol. 1, nº 1. São Paulo, Brasiliense, janeiro-março.
- COUTINHO (1995), Luciano G.; “Nota sobre a natureza da globalização” em Economia e Sociedade, nº4. Campinas, IE/Unicamp, junho.
- CRUZ (1993), Paulo Roberto Davidoff Chagas; Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. Campinas, IE/Unicamp, Texto p/ discussão nº 24.
- CRUZ (1994), Paulo Roberto Davidoff Chagas; “Notas sobre o padrão de financiamento de longo prazo na economia brasileira” em Economia e Sociedade, nº 3. Campinas, IE/Unicamp, dezembro.
- CUADRADO ROURA (1995), Juan R.; “Planteamientos y Teorias Dominantes Sobre el Crecimiento Regional en Europa en las Ultimas Cuatro Decadas” em Revista EURE, Vol. XXI, nº 63. Santiago, junio.
- DERTOUZOS *et alli* (1989), Made in America: regaining the productive edge. Cambridge, The MIT Press, MIT Commission on Industrial Productivity, 3ª impressão.
- DINIZ (1995), Clélio Campolina; A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. Brasília, IPEA, Texto para Discussão nº 375.
- DINIZ (2000), Clélio Campolina; Global-Local. Interdependências e desigualdade ou notas para

para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil. Rio de Janeiro, Contrato BNDES/FINEP/FUJB, Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico, coordenado por José Eduardo Cassiolato e Helena Maria Martins Lastres, Nota técnica No. 9, julho.

- DINIZ (2002), Clélio Campolina; Repensando a questão regional brasileira: Tendências, desafios e caminhos. Rio de Janeiro, BNDES, mimeo, setembro.
- DOSI (1982), Giovanni; "Technological Paradigms and Technological Trajectories: A Suggested Interpretation of the Determinants and Directions of Technical Change", em Research Policy, Vol. 11, nº 3. Amsterdam, North-Holland, junho.
- DOSI (1984), Giovanni; Technical change and industrial transformation. The theory and an application to the semiconductor industry. London, MacMillan Press.
- DOSI *et alli* (1988), Giovanni (edit.); Technical change and economic theory. London, Pinter.
- DOSI (1999), Giovanni; "Some notes on national systems of innovation and production, and their implications for economic analysis" em Innovation policy in a global economy, organizado por Daniele Archibugi, Jeremy Howells e Jonathan Michie. Cambridge, Cambridge University Press.
- DUNFORD (1993), Mick; Competition, unequal development and the new international order. Cheongju, Keynote paper presented at the Korea Regional Development Association Conference, may.
- DUNFORD (1996), Mick; "Disparities in employment, productivity and output in the EU: The roles of labour market governance and welfare regimes" em Regional Studies, Vol 30. London, Carfax Publishing Ltd.
- DUNFORD (1999), Mick; Whose Europe: Geographies of inequality and growth. Bilbao, Plenary paper presented at the Regional Conference, mimeo.
- DUNFORD (2002), Mick; Theorising regional economic performance and the changing territorial division of labour. Brighton, mimeo, abril.
- DUNFORD e KAFKALAS (1992), Mick e Grigoris (Organizadores); Cities and regions in the new Europe: The global-local interplay and spatial development strategies. London, Bellhaven Press.
- DUNFORD *et alli* (2001a), Mick; "Introduction" em Competitiveness and cohesion in EU policies, organizado por Ronald Hall, Alasdair Smith e Loukas Tsoukalis. New York e London, Oxford University Press.
- DUNFORD *et alli* (2001b), Mick; "Competition, competitiveness and enterprises policies" em Competitiveness and cohesion in EU policies, organizado por Ronald Hall, Alasdair Smith e Loukas Tsoukalis. New York e London, Oxford University Press.
- EDQUIST (1997), Charles; Systems of innovation: Technologies, institutions and organizations. London e Washington, Pinter.
- EICHENGREEN (2000), Barry; A globalização do capital. Uma história do sistemas monetário internacional. São Paulo, Editora 34.

- FAGERBERG e VERSPAGEN (1996), Jan e Bart; “Heading for divergence? Regional growth in Europe reconsidered” em Journal of Common Market Studies, Vol. 34, nº3. Oxford, Blackwell Publishers Ltd, september.
- FAGERBERG, GUERRIERI e VERSPAGEN (1999), Jan, Paolo e Bart; The economic challenge for Europe. London, Edward Elgar Publishers.
- FERNANDES (2001), Ana Cristina; “Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo” em Espaço e Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Vol. XVII, No 41. São Paulo, NERU.
- FIORI (1999), José Luís Fiori; “De volta à questão da riqueza de algumas nações”, em Estados e moedas no desenvolvimento das nações, org. por José Luiz Fiori. Petrópolis, Vozes.
- FREEMAN (1986), Christopher; The economics of industrial innovation. Cambridge, The MIT Press, 2nd edition.
- FREEMAN (1988), Christopher; “Japan: a new national system of innovation?” em Technical change and economic theory, organizado por Giovanni Dosi, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg e Luc Soete. London and New York, Pinter Publishers.
- FREEMAN e SOETE (1997), Chris e Luc; The economics of industrial innovation. London e New York, Continuum, 3rd edition.
- FREEMAN e PEREZ (1988), Christopher e Carlota; “Structural crises of adjustment: business cycles and investment behaviour” em Technical change and economic theory, organizado por Giovanni Dosi, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg e Luc Soete. London and New York, Pinter Publishers.
- FREYRE (1973), Gilberto; Casa Grande & Senzala. Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. Rio de Janeiro, José Olympio Editora (ed. original 1933).
- FREYRE (1996), Gilberto; Sobrados e Mocambos. Decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano. São Paulo, Editora Record, 9^a Edição (ed. original 1936).
- FURTADO (1961), Celso; Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- FURTADO (1976), Celso; Formação econômica do Brasil. Rio de Janeiro, Cia Editora Nacional, 14^a edição.
- FURTADO (1998), Celso; O capitalismo global. São Paulo, Paz e Terra, 3^a ed.
- FURTADO (2002), Celso; Em busca de novo modelo. São Paulo, Paz e Terra.
- FURTADO (1999), João; “Mundialização, reestruturação e competitividade. A emergência de um novo regime econômico e as barreiras às economias periféricas” em Novos Estudos, nº 53. São Paulo, CEBRAP, março.
- GALVÃO (1996), Antonio C. F.; “Alguns comentários sobre a experiência brasileira de política regional” em Betina Ferraz e Ricardo Pacheco (org.) A política regional na era da globalização. São Paulo, Fundação Korad Adenauer Stiftung e IPEA.

- GALVÃO (1998), Antonio C. F.; “Inovações e desenvolvimento regional. Alguns elos da discussão recente” em Revista Econômica do Nordeste, Vol. 29, n°4. Fortaleza, BNB.
- GALVÃO (2001), Antonio C. F.; “Quem dá mais? Recursos financeiros e critérios operacionais básicos nas políticas de desenvolvimento regional brasileira e européia” em Anais do IX Encontro nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional. Ética, planejamento e construção do espaço. Rio de Janeiro, ANPUR, v. 1.
- GALVÃO (2003), Antonio C. F.; “Política de desenvolvimento regional no mundo globalizado: Uma reflexão para o Brasil” em Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Experiências Sindicais, Setoriais e Regionais, organizado pelo DIEESE. Campinas e São Paulo, CESIT/Unicamp e DIEESE, 4º Livro da série Seminários Internacionais Emprego e Desenvolvimento Tecnológico - Projeto CESIT/DIEESE/CNPq (no prelo).
- GALVÃO e VASCONCELLOS (1999), Antonio C. F. e Ronaldo R.; Política regional à escala sub-regional: Uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional. Brasília, IPEA, TD n° 665, agosto.
- GALVÃO e BRANDÃO (2003), Antonio Carlos F. e Carlos Antônio; “Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos ‘Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração’” em Regiões e cidades, cidades nas regiões. O desafio urbano-regional, organizado por Maria Flora Gonçalves, Carlos Antônio Brandão e Antonio Carlos F. Galvão. São Paulo, ANPUR e Edunesp.
- GAROFOLI (1991), Gioachinno; “The italian model of spatial development in the 1970s and 1980s” em G. Benko e M. Dunford (org.) Industrial change and regional development: The transformation of new industrial spaces. Londres, Belhaven.
- GAROFOLI (2002), Gioachinno; Piccole imprese e sistemi innovativi in Lombardia. Varese, International Economic Conferences.
- GLYN, HUGHES, LIPIETZ e SINGH (1990), Andrew, Alan, Alain e Ajit; “The rise and fall of the golden age” em Marglin, S. e Schor, J. B., The golden age of capitalism. Reinterpreting the postwar experience. Oxford, Clarendon Press.
- GUIMARÃES NETO (1997), Leonardo; Dinâmica regional brasileira, Brasília, IPEA, mimeo.
- GUTTMAN (1994), Robert; How money-credit shapes the economy: The United States in a global system. Nova Iorque, M.E. Sharpe.
- HALL, SMITH e TSOUKALIS (2001), Ronald, Alasdair e Loukas (editores); Competitiveness and cohesion in EU policies. New York e London, Oxford University Press.
- HARVEY (1999a), David; The limits to capital. London, Verso, 2nd edition (1st edition, Oxford, Basil Blackwell, 1982).
- HARVEY (1999b), David; Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo, Edições Loyola, 8ª edição (edição inglesa original, Basil Blackwell Ltd., 1989).
- HELLEINER (1994), Eric; States and the reemergence of global finance. From Bretton Woods to the 1990s. Ithaca and London, Cornell University Press.
- HELANDER (2002), Elisabeth; New ways of introducing innovation in regional programmes.

Stratford-Upon-Avon, 3rd Conference of the Innovating Regions in Europe, 17-18 June.

- HELMSING (2001), A. H. J. (Bert); “Externalities, learning and governance: New perspectives on local economic development” em Development and Change, Vol. 32. Oxford, Institute for Social Studies, Blackwell Publishers.
- HIGGINS, TSIPOURI e LANDE (1999); Thematic evaluations of the impacts of Structural Funds (1994/99) on research, technology development and innovation (RTDI) in Objective 1 and 6 regions. Brussels, The CIRCA Group, DG XVI – Regio.
- HIRSCHMAN (1961), Albert O.; A estratégia do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- HIRSCHMAN (1982), Albert O.; “Ascensão e declínio da Economia do Desenvolvimento” em Dados – Revista de Ciências Sociais, Vol. 25, nº 1. Rio de Janeiro.
- HOBSBAWN, Eric; Era dos extremos. O breve século XX, 1914-1991. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- HOLANDA, FREITAS e OTTANI (1997), Antonio Nilson C., Alencar S. de e Valdemar; Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional. Brasília, SEPRe/MPO, junho.
- HOLTHUS (1996), M.; “A política regional da União Européia: objetivos, instrumentos, instituições, resultados e perspectivas”, em A política regional na era da globalização (org. W. Jung). Brasília e S. Paulo, IPEA e Fundação Konrad Adenauer Stiftung.
- HOWELLS (1999), Jeremy; “Regional systems of innovation?” em Innovation policy in a global economy, organizado por Daniele Archibugi, Jeremy Howells e Jonathan Michie. Cambridge, Cambridge University Press.
- IPEA (1998); Quatro anos de transformações 1995-1998. Brasília, dezembro.
- IPEA, IBGE e NESUR/IE/UNICAMP (1999); Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil. Brasília.
- IRE (2001); “Innovate regionally, compete globally” em Journal of the IRE Network, issue nº1, october.
- IRE (2002); “Há que enfrentar desafios” em Publicação da Rede de Regiões Inovadoras da Europa (IRE), issue nº2, may.
- JACCOUD (2001), Luciana; Experiência internacionais de política regional: o caso da França. Brasília, IPEA, Texto para Discussão 815.
- KALDOR (1970), Nicholas; “The case for regional policies” em Scottish Journal of Political Economy. Aberdeen, november.
- KEYNES (1983), John Maynard; A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo, Abril Cultural, Coleção Os Economistas.
- KRUEGER (1990), Ann O.; “Government failures in development” em Journal of Economic Perspectives, Vol. 4, no 3.
- KRUGMAN (1997), Paul; Geography and trade. Leuven, London e Cambridge, Leuven University

Press e The MIT Press, 7th printing.

- LANDABASO (1994), Mikel; Promoción de la innovación en la política regional comunitaria: Una propuesta de estrategia tecnológica regional. Bilbao, Universidad del País Vasco, junio.
- LANDABASO (1997), Mikel; “The promotion of innovation in regional policy: Proposals for a regional innovation strategy” em Entrepreneurship & Regional Development, Vol. 9. London, Taylor & Francis Ltd.
- LANDABASO e YOUNDS (1999), Mikel e Rachel; “Regional Innovation Strategies (RIS): The development of a regional innovation capacity” em SIR – Mitteilungen und Berichte, Vol. 27. Berlin.
- LAPLANE e SARTI (1999), Mariano e Fernando; Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos anos 90. Brasília, IPEA, Texto para Discussão nº 629, fevereiro.
- LASTRES et alli (1999), Helena M. M.; “Globalização e inovação localizada” em Globalização e inovação localizada: Experiências de sistemas locais no Mercosul, organizado por José Eduardo Cassiolato e Helena M. M. Lastres. Brasília, IBICT/MCT.
- LAVINAS et alli (1996), Lena; Atlas das desigualdades regionais. Rio de Janeiro, IPEA e FINEP.
- LIPIETZ e LEBORGNE (1988), Alain e Danièle; “O Pós-Fordismo e Seu Espaço” em Espaco e Debates, Ano VIII, nº 25. São Paulo, NERU.
- LIST (1983), Georg Friedrich; Sistema nacional de economia política. São Paulo, Abril Cultural.
- LUNDVALL (1988), Bengt-Ake; “Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation” em Technical change and economic theory, organizado por Giovanni Dosi, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg e Luc Soete. London and New York, Pinter Publishers.
- LUNDVALL (1999), Bengt-Ake; “Technology policy in the learning economy” em Innovation policy in a global economy, organizado por Daniele Archibugi, Jeremy Howells e Jonathan Michie. Cambridge, Cambridge University Press.
- MACEDO (1990), Antonio Carlos; Serviços e desenvolvimento. Algumas considerações. Campinas, NEIT/IE/Unicamp, mimeo.
- MAIRATE e HALL (2001), Andrea e Ronald; “Structural policies” em Competitiveness and cohesion in EU policies, organizado por Ronald Hall, Alasdair Smith e Loukas Tsoukalis. New York e London, Oxford University Press.
- MARKUSEN (1995), Ann; “Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: Uma tipologia de distritos industriais” em Nova Economia, Vol. 5, nº 2. Belo Horizonte, CEDEPLAR, dezembro.
- MARQUES (1999), Alfredo; “State aid policy and Structural Funds – Conflicts and complementarities” em Getting down to gearing up for Europe, editado por P. G. Xureb. Malta, European Documentation and Research Centre, Universidade de Malta.
- MARTIN (1999a), Phillip; “Are European Regional Policy Delivering?” em European Investment Bank Papers, Vol. 4, nº2. Luxemburg, BEI.
- MARTIN (1999b), Reiner; The Regional dimension in European public policy: convergence or

- divergence? London, MacMillan Press e New York, St. Martin Press.
- MARX (1980), Karl; O Capital. Crítica da economia política. São Paulo, Civilização Brasileira, Livro 1 – 6ª edição; Livros 2 e 3 – 3ª edição).
- MOLLE e CAPPELLIN (1988), W. T. M. e Riccardo; “The co-ordination problem in theory and policy” em Regional impact of community policies in Europe, organizado por W. Molle e Riccardo Cappellin. Newcastle-Upon-Tyne, Athaneum Press Limited.
- MOREIRA (1999), Maurício M.; A indústria brasileira nos anos 90. O que já se pode dizer?. Rio de Janeiro, BNDES.
- MORGAN (1992), Kevin; “Innovating by networking: New models of corporate and regional development” em Cities and regions in the new Europe: The global-local interplay and spatial development strategies, organizado por Mick Dunford e Grigoris Kafkalas. London, Bellhaven Press
- MYRDAL (1960), Gunnar; Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. Rio de Janeiro, ISEB, Textos de Economia Contemporânea No. 1.
- NADVI (1994), Khalid; “Industrial districts experiences in developing countries” em Technological dynamism in industrial districts: An alternative approach to industrialization in developing countries?. New York and Geneva, UNCTAD/ONU.
- NELSON (1990), Richard; “Capitalism as an engine of progress” em Research Policy, Vol. 19, nº 3. Amsterdam, North-Holland, junho.
- OCDE (1978); Medição de atividades científicas e tecnológicas. Proposta de um sistema padrão para avaliação de pesquisa e desenvolvimento experimental “Manual Frascati”. Rio de Janeiro, IBICT/CNPq.
- OFFE (1984) Claus; Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- OHMAE (1996), Keinichi; O fim do Estado Nação. Rio de Janeiro, Campus.
- OMAN (1994), Charles; “O desafio para os países em desenvolvimento” em Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 39. Rio de Janeiro, FUNCEX, abril, maio e junho.
- OUGHTON, LANDABASO e MORGAN (2002), Christine, Mikel e Kevin; “The regional innovation paradox: Innovation policy and industrial policy” em Journal of Technology Transfer, Vol. 27. Amsterdam, Kluwer Academic Publishers.
- PACHECO (1998), Carlos Américo; A fragmentação da nação. Campinas, Editora da Unicamp.
- PALMA ANDRÉS (2002), José; A política regional da União Européia. Guadalajara, Seminário Internacional “Análisis de la política regional en America Latina y posibilidades de transferencia de la experiencia europea a America Latina, Fundación El Monte, Fundación Jesús Álvarez del Castillo V., Comissão Européia e IPEA, mimeo, junio.
- PARBONI (1980), Ricardo; The Dollar and Its Rivals. London, Verso.
- PAVITT (1984), Keith; “Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory”, em Research Policy, Vol. 13, nº 6. Amsterdam, North-Holland, september.
- PAVITT e PATEL (1999), Keith e Parimal; “Global corporations and national systems of

- innovation: who dominates whom?" em Innovation policy in a global economy, organizado por Daniele Archibugi, Jeremy Howells e Jonathan Michie. Cambridge, Cambridge University Press.
- PERRONS (1992), Diane; "The regions and the Single Market" em Cities and regions in the new Europe: The global-local interplay and spatial development strategies, organizado por Mick Dunford e Grigoris Kafkalas. London, Bellhaven Press
- PERROUX (1967), François; A Economia do Século XX. Lisboa, Ed. Herder.
- PIORE e SABEL (1984), Michael J. e Charles F.; The second industrial divide. Possibilities for prosperity. New York, Basic Books.
- PNUD, IPEA, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO e IBGE (1998a). Desenvolvimento humano no Brasil 1970-1996. Brasília (CD-Rom).
- PNUD, IPEA, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO e IBGE (1998b). Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Brasília, agosto (CD-Rom).
- POLANYI (2000), Karl; A grande transformação. As origens da nossa época. Rio de Janeiro, Campus, 2ª Edição (original publicado em 1947).
- POSSAS (1987), Mário; A dinâmica da economia capitalista: uma abordagem teórica. São Paulo, Brasiliense.
- PRADO (1999), Sérgio (org.); Guerra fiscal no Brasil: Três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. São Paulo, FUNDAP, Estudos de economia do setor público nº5.
- PRADO e CAVALCANTE (2000), Sérgio e Carlos E. G.; A guerra fiscal no Brasil. São Paulo e Brasília, FUNDAP e IPEA, Coleção Federalismo no Brasil.
- PRADO JR. (2000), Caio; Formação do Brasil contemporâneo: Colônia. São Paulo, Brasiliense, Publifolha (coleção Grandes nomes do pensamento brasileiro) (original de 1942).
- PRATES (1997), Daniela; Abertura financeira e vulnerabilidade externa. A economia brasileira na década de noventa. Campinas, IE/Unicamp, Dissertação de Mestrado.
- PREZWORSKY (1985), Adam; Capitalismo e social-democracia. São Paulo, Companhia das Letras.
- PRUD'HOMME (1995), R.; "New goals for regional policy" em The OECD Observer, No. 193.
- PUGA (1999), Fernando P.; Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, Comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. Rio de Janeiro, BNDES.
- QUAH (1996), Danny; Twin peaks: Growth and convergence in models of distribution dynamics. London, Centre for Economic Performance, LSE, Discussion Paper No. 280, february.
- QUAH (2001), Danny; ICT clusters in development: Theory and evidence. London, European Investment Bank Papers, Vol. 6, nº 1.
- QUEVIT (1992), "The regional impact of the internal market: a comparative analysis of traditional industrial regions and lagging regions" em Regional Studies, Vol. 26, no. 4. London, Carfax Publishing Ltd.
- REIS (1998), José; "Os sistemas produtivos locais em Portugal; Uma transição difícil" em

- Desenvolvimento Industrial e Território: Actas do Seminário Internacional, organizado por Jorge Gaspar e Mário Vale. Coimbra, Comissão de Coordenação da Região Centro.
- RIKER (1987), W.; The development of american federalism. Boston, Klawer Academic Publishers.
- RINNO (2002b); Increasing innovation at the regional level. An introduction to good practice in the design and implementation of regional schemes and initiatives to stimulate innovation especially in small and medium size firms. Cambridge, www.rinno.com, Oakland Innovation and Information Services Ltd., SQW Enterprise House e CEC DG XVI – Regio - e XIII – Enterprise.
- RODRIGUEZ (1981), Octavio; Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- SAMPAIO JR. (1999), Plínio de Arruda; Entre a nação e a barbárie. Os dilema do capitalismo dependente. Petrópolis, Vozes.
- SASSEN (1999), Saskia; “Os espaços na economia global” em Flávia A. M. de Oliveira (org.) Globalização, regionalização e nacionalismo. São Paulo, Editora da UNESP.
- SCHIMITZ (1999), Huber;
- SCHUMPETER (1952), Joseph A.; Capitalismo, socialismo y democracia. Mexico, Aguillar S. A. de Ediciones
- SCHUMPETER (1982), Joseph A.; Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo, Abril Cultural.
- SHARP e PEREIRA (2001), Margaret e Tiago Santos; “Research and technological development” em Competitiveness and cohesion in EU policies, organizado por Ronald Hall, Alasdair Smith e Loukas Tsoukalis. New York e London, Oxford University Press.
- SIMMIE (1997), James; Innovation, networks and learning regions? London, Jessica Kingsley.
- SMITH *et alli* (2002), Adrian; “Networks of value, commodities and regions: Reworking divisions of labour in macro-regional economies” em Progress in Human Geography, Vol. 26, nº1.
- SOLOW (1957) Robert; “Technical change and the aggregate production function” em Review of Economics and Statistics, Vol. 39, nº3. Boston, The MIT Press.
- SOUZA (1977), Jorge de; Estatística econômica e social. Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda.
- STHÖR (1972), Walter B.; El desarrollo regional en América Latina: Experiencias e perspectivas. Buenos Aires, Ediciones SIAP.
- STORPER (1997), Michael; The regional world: Territorial development in a global economy. New York and London, The Guilford Press.
- SWYNGEDOUW (1989), Erik; “The heart of the place: The resurrection of locality in an age of hyperspace” em Geografiska Annaler, No. 71B.
- SWYNGEDOUW (1992), Erik; “The mammon quest. ‘Glocalisation’, interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales” em Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies, organizado por Mick Dunford e Grigoris Kafkalas. London, Bellhaven Press.

- TAVARES, Maria da Conceição (1997); “A retomada da hegemonia norte-americana” em Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização, organizado por Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori. Rio de Janeiro, Vozes, 3ª edição.
- TAVARES, Maria da Conceição (1999); “Império, território e dinheiro” em Estados e moedas no desenvolvimento das nações, org. por José Luiz Fiori. Petrópolis, Vozes.
- TOYE (1987), John; Dilemmas of development. Reflections on the counter-revolution in development theory and policy. Oxford, Basil Blackwell.
- UNCTAD (1994); Technological dynamism in industrial districts: An alternative approach to industrialization in developing countries?. New York and Geneva.
- UNCTAD (1999); Trade and development report, 1999. New York and Geneva, United Nations.
- VELTZ (1999), Pierre; Mundialización, ciudades y territorios. La economía de archipiélago. Barcelona, Editorial Ariel SA.
- VILLARÁN (1994), Fernando; “Technological innovation and industrial districts: Some comments and evidence” em Technological dynamism in industrial districts: An alternative approach to industrialization in developing countries?. New York and Geneva, UNCTAD/ONU.
- VIOTTI (1996), Eduardo B.; National learning systems. Towards a framework to understand technical change in late industrializing economies. New York, Ph.D. Dissertation, New School for Social Research.
- WADE (1990), R.; Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization. New Jersey, Princeton University Press.
- WALKER (1985), Richard A.; Is there a service economy? The changing capitalist division of labour em Science and Society, Vol. XLIV, nº1.
- WERNECK (1987), Rogério L. F.; "Poupança Estatal, Dívida Externa e Crise Financeira do Setor Público", em Ernesto Lozardo (organizador), Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Diagramas

Diagrama 1 – Economias de escala na integração	69
---	-----------

Gráficos

Gráfico 2.1 – Composição dos fluxos de capital nos países desenvolvidos.....	49
Gráfico 2.2 – Comércio exterior nas regiões em desenvolvimento	55
Gráfico 3.1 – Evolução do orçamento da UE	82
Gráfico 3.2 – UE – Fundos Estruturais e de Coesão	84
Gráfico 3.3 – UE – Saldos operacionais	86
Gráfico 4.1 – UE – Composição da ajuda total dos Estados	96
Gráfico 4.2 – UE – Ajuda regional estatal	98
Gráfico 4.3 – UE – Dispêndios da PAC	99
Gráfico 4.4 – Apoios da UE e dos Estados-Membros	109
Gráfico 5.1 – UE – Programa STRIDE	131
Gráfico 6.1 – Composição dos dispêndios em P&D	146
Gráfico 6.2 – UE – Relação Pesquisa / Orçamento total	151
Gráfico 6.3 – UE – Instituições nos 3º e 4º PQs	156

Mapas

Mapa 4.1 – Taxa de crescimento médio anual do PIB PPP por habitante das Regiões NUTs II com relação ao PIB médio da UE (1988 / 1998)	107
Mapa 6.1 – UE – 4 e 5 classes de regiões NUTs II segundo as relações Pessoal de P&D nas empresas (equiv. tempo integral) e Força de Trabalho (mil) – 1997, Gastos das empresas em P&D e PIB PPP – 1997 - e Patentes aplicadas ao Escritório Europeu e Força de Trabalho (mil) -1998	141

Quadros

Quadro 4.1 – Objetivos prioritários da Política de Desenvolvimento Regional	88
Quadro 5.1 – Programas e Iniciativas Comunitárias de apoio às inovações em Regiões (DG Regio) 1986 / 1999	123

Tabelas

Tabela 2.1 – Países industrializados. Bens de alta tecnologia no valor agregado e exportações do setor manufatureiro 1970 e 1994	57
Tabela 4.1 – UE – Ajuda estatal nacional para a indústria segundo o setor e a função (% - médias anuais)	97
Tabela 4.2 – UE – PIB per capita (PPP) das regiões mais ricas e mais pobres (1983, 1988, 1993 e 1998; Europa 15 = 100)	104
Tabela 4.3 – UE – Aplicações das Ações Estruturais, do FEOGA-Garantia, da Ajuda estatal e financiamentos do Banco Europeu de Investimentos - BEI, por país (1999)	108
Tabela 5.1 – Linhas de Intervenção associadas às inovações (conceito amplo) nos Programas e Iniciativas Comunitárias Regionais tradicionais (DG Regio) 2000/2006	124
Tabela 5.2 – UE – Programa STRIDE. Número de projetos e valor total e médio aprovado das aplicações 1991-1993	129
Tabela 6.1 – Variações e convergência de indicadores de inovação entre Estados-Membros (período entre 1995 ou 1996 e 1999 ou 2000	144
Tabela 6.2 – Prioridades dos Programas-Quadro da Política de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico	152
Tabela 6.3 – UE – Programas-Quadro e alguns indicadores-chave das regiões tipo Objetivo 1	155

ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Mr. Graham Meadows

Diretor Financeiro, Diretoria-Geral de Política Regional, Comissão Europeia. Rue Pére de Deken/Pater de Dekenstraat 23, B-1040, Bruxelas, Bélgica.

2. Mr. José Palma Andres

Diretor para Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Irlanda, Suécia e Reino Unido, Diretoria-Geral de Política Regional, Comissão Europeia. Rue Pére de Deken/Pater de Dekenstraat 23, B-1040, Bruxelas, Bélgica.

3. Mr. Mikel Landabaso

Administrador Principal, Diretoria-Geral de Política Regional, Comissão Europeia. Avenue de Tervuren/Tervurenlaan 41, B-1040, Bruxelas, Bélgica.

4. Mr. Guido Piazzì

Especialista em Itália. Diretoria-Geral de Política Regional, Comissão Europeia. Rue Pére de Deken/Pater de Dekenstraat 23, B-1040, Bruxelas, Bélgica.

5. Mr. Philip Owen

Especialista na Grã-Bretanha e País de Gales. Diretoria-Geral de Política Regional, Comissão Europeia. Rue Pére de Deken/Pater de Dekenstraat 23, B-1040, Bruxelas, Bélgica.

6. Professor Dr. José Joaquim Dinis Reis

Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Av. Dias da Silva, 165. 3004-512 Coimbra, Portugal. (ex-Presidente da Comissão de Coordenação da Região Centro)

7. Professor Dr. Alfredo Marques

Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Av. Dias da Silva, 165. 3004-512 Coimbra, Portugal. (ex-Especialista da DG Competição da Comissão Europeia em Luxemburgo)

8. Dra Lina Coelho

Vice-Presidente da Comissão de Coordenação da Região Centro. Rua Bernardim Ribeiro, 80, 3000-069 Coimbra, Portugal

9. Dr. António Fonseca Ferreira

Presidente da Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e do Vale do Tejo. Rua Artilharia Um, 33, 1269-145, Lisboa, Portugal.