

Distritos industriais e política industrial: notas sobre tendências recentes

*Marisa dos Reis A. Botelho**

A emergência de um novo padrão de produção industrial a partir de fins dos anos 70 suscitou uma série de discussões nos meios acadêmicos e políticos, e um dos temas recorrentemente tratados é o da participação das pequenas e médias empresas (PMEs) na estrutura industrial. A inserção positiva, em termos de geração de renda e emprego, de PMEs na estrutura industrial de alguns países importantes, como a Itália, a Alemanha e o Japão, contribuiu, em grande medida, para que o papel dessas empresas fosse repensado.

Dentro desse tema, há interesse crescente na análise dos distritos(DIs)/pólos industriais entendidos, em princípio, no sentido genérico de aglomeração geográfica e/ou setorial de PMEs. A análise da relação entre os DIs e a política industrial (PI) é o objetivo central destas notas, a partir da premissa de que a PI, especialmente em nível local, cumpre papel fundamental no desenvolvimento desses distritos.

Com esse objetivo, a seção 1 tratará, muito brevemente, das principais tendências estruturais ensejadas pelo novo padrão da produção industrial. Entende-se que as transformações ocorridas recentemente condicionam a adoção de políticas para o conjunto do setor industrial, daí a importância da consideração de seus direcionamentos gerais.

Em seguida, apresenta-se o referencial teórico-analítico de uma política para o setor industrial. A importância dessa discussão deve-se, em primeiro lugar, ao entendimento de que a adoção de políticas voltadas para um segmento do setor industrial (no caso as PMEs localizadas em DIs) não pode ocorrer de forma isolada. O desenvolvimento dos DIs está ligado à adoção de políticas públicas (quase sempre em associação com as empresas), e estas devem ser pensadas no âmbito de uma política para o conjunto do setor industrial. Em segundo lugar, a superação do atraso industrial, especialmente em países de industrialização tardia como o Brasil, só pode ser obtida pela implementação de

* Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal de Uberlândia e, atualmente, participante do programa de Doutorado do Instituto de Economia da UNICAMP.

uma PI ativa. Vale dizer, pela intervenção e coordenação do Governo no sentido de promover o desenvolvimento industrial.

Tendo por base a seção 1, a seção 2 será dedicada à análise dos DIs no período recente e à relação destes com a PI, tendo em vista especialmente o papel das economias externas para a obtenção de competitividade. Após uma breve caracterização dos DIs, serão analisadas as principais políticas responsáveis pelo sucesso dos DIs europeus.

Na seção 3, serão estudados alguns pontos polêmicos acerca do papel que os DIs cumprem no desenvolvimento econômico recente. As principais questões abordadas nesse debate são importantes parâmetros para a definição de políticas públicas para os DIs.

A última seção enfatiza a importância das PMEs e dos DIs na estratégia de desenvolvimento industrial de países menos desenvolvidos.

1 - O novo padrão de produção e a política industrial

1.1 - Sobre o novo padrão de produção industrial

A discussão sobre PI nas últimas duas décadas esteve sempre relacionada à emergência de um novo padrão de produção industrial,¹ que teve origem no Japão e se tornou bastante difundido nas principais economias avançadas, nos anos 80. Esse novo padrão de produção está fortemente vinculado aos desenvolvimentos na indústria microeletrônica, em especial os relacionados ao tratamento da informação (informática e telecomunicações). Como ressalta Coutinho (1992; p.70),

“A aplicação (ou criação por meio dela) da microeletrônica de uma base tecnológica comum a uma constelação de produtos e serviços agrupou um conjunto de indústrias, setores e segmentos na forma de um ‘complexo eletrônico’, densamente intra-articulado pela convergência intrínseca da tecnologia da informação. A formação desse poderoso *cluster* de inovações capazes de penetrar amplamente

¹ A discussão que se segue tem por base os trabalhos de Coutinho (1992) e TEP/OECD (TECHNOLOGY..., 1992).

(uso generalizado), direta ou indiretamente, todos os setores da economia configura a formação de um novo paradigma tecnológico no mais puro sentido neo-schumpeteriano”.

A utilização da tecnologia microeletrônica permitiu uma flexibilidade maior aos processos produtivos (quando comparada à base tecnológica anterior), dadas as características programável e multiproposital dos equipamentos com dispositivos microeletrônicos. Os processos de automação industrial puderam então ser potencializados em direção à chamada automação flexível, em função dos custos substancialmente mais baixos de reprogramação de processos produtivos e também da possibilidade de sua introdução em setores com estágios descontínuos de produção.

Os demais direcionamentos resultantes da mudança da base tecnológica estão relacionados fundamentalmente às novas formas de organização do processo produtivo e de relacionamento interempresas. Quanto ao primeiro ponto, tornou-se consensual nos anos recentes que a introdução das novas tecnologias não é economicamente viável sem que sejam acompanhadas, ou mesmo precedidas, de mudanças organizacionais que permitam níveis mais elevados de flexibilidade nos processos de trabalho — a utilização de trabalhadores multiquificados e aptos a interagirem com equipamentos “mais inteligentes” é um dos fatores fundamentais — e na organização da empresa — a partir de uma maior integração entre a produção física e as instâncias decisórias, por exemplo.

Sobre as mudanças na forma das relações interempresas, o importante a destacar é que o advento das novas tecnologias propiciou avanços nas estratégias empresariais no sentido de maiores níveis de cooperação, especialmente nas etapas pré-competitivas, que se traduzem em, por exemplo, formação de redes (*networks*) de empresas para pesquisa tecnológica e desverticalização dos processos produtivos, com o conseqüente aumento da subcontratação. Os principais fatores determinantes desse processo são: o acirramento da concorrência intercapitalista nos estágios iniciais de difusão das novas tecnologias; o alto custo envolvido nas pesquisas básica e aplicada referentes a essas tecnologias; a diminuição dos custos de coordenação de atividades interempresas, possibilitada pelos avanços na informática e telecomunicações; e a possibilidade de produção eficiente em plantas menores e mais especializadas.

Cabe ainda destacar que, diferentemente do padrão de produção anterior (regido pelas normas do taylorismo/fordismo), as mudanças tecnológicas e organizacionais em curso colocam a possibilidade de uma inserção mais positiva na estrutura industrial para as pequenas plantas e pequenas empresas produtivas.

De um lado, as economias de escala deixam de ser o principal parâmetro de avaliação da eficiência produtiva em alguns setores industriais. Nesses setores, as novas tecnologias viabilizam, dado o custo relativamente baixo de programação e de reprogramação dos processos produtivos, a produção, a baixo custo, de lotes pequenos de produtos, que podem ser diferenciados. Isso permite que as economias de escopo também passem a ocupar lugar central na discussão sobre eficiência produtiva. De outro lado, a diminuição dos custos de coordenação interempresas coloca a possibilidade de obtenção de economias de escala para um **conjunto de empresas** integradas e especializadas em fases distintas do processo de produção (como ocorre nos DIs).

1.2 - Política industrial: principais aspectos

Nos anos 80, a discussão sobre PI passou a ocupar posição de destaque não somente no meio acadêmico como também no meio político. Isso ocorreu, em grande medida, devido à enorme deterioração da competitividade da economia americana *vis-à-vis* às economias alemã e, em especial, a japonesa. Como é amplamente conhecido, o Japão pratica uma PI ativa desde o final da Segunda Guerra, com resultados altamente positivos refletidos no elevado grau de competitividade internacional. Em contraste, nos anos 70 e 80 os EUA perderam espaço na competição internacional em indústrias importantes (como a eletrônica e a automobilística), sem que houvesse alterações na política econômica direcionadas para a adoção de uma PI ativa (JOHNSON, 1984). Essa situação sofreu alterações somente a partir de fins dos anos 80, com o Governo Clinton.

Também no meio acadêmico, muito se tem debatido a esse respeito. Há, fundamentalmente, duas concepções em jogo, embora existam diferenças importantes dentro de cada uma delas: a primeira, de autores de tradição neoclássica, advoga, *grosso modo*, a tese das vantagens comparativas e a não-interferência na operação das forças de mercado por meio de *targeting* de setores, tecnologias ou empresas; a segunda aceita a existência das "imperfeições de mercado" e a necessidade de intervenção do Estado para direcionar a alocação de recursos.

Para efeito destas notas, adotam-se como referencial teórico as recentes contribuições dos autores neo-schumpeterianos, que se alinham com a "segunda" concepção. Entre outros desenvolvimentos teóricos importantes, interessa ressaltar aqui a análise dos processos de mudança tecnológica desenvolvida a partir da teoria dos ciclos econômicos de Schumpeter e suas implicações econômico-sociais.

A análise sobre mudança tecnológica e desenvolvimento industrial empreendida pelos autores neo-schumpeterianos enfatiza as relações entre instituições e mercados em ambientes onde há mudança técnica e a relevância de instituições e políticas para o desenvolvimento tecnológico como ponto de partida para a discussão dos delineamentos de uma PI ativa. A mudança tecnológica é considerada como um fator endógeno e determinada no processo de investimento, o que traz implicações fundamentais para a análise econômica e, em particular, para a definição de políticas e dos agentes relevantes (DOSI, 1988).

A discussão sobre PI, no plano teórico ou prático, está condicionada pelas evidências empíricas de que a tecnologia não é um “bem livre” no sentido neoclássico, isto é, nem sempre se encontra disponível como ativo e, quando isso ocorre, não prescinde de um processo de “aprendizado reverso”, de modo a explorar todas as potencialidades implícitas em determinada tecnologia. Como assinala Dosi (1988, p. 123), “(...) a tecnologia, longe de ser um bem livre, envolve um aspecto fundamental de aprendizado, caracterizado (...) por vários graus de cumulatividade, oportunidade, apropriabilidade”.

Considere-se, ainda, a impossibilidade da transmissão total do conhecimento tecnológico, dada a sua dimensão parcialmente tácita² como um dos elementos a conferir apropriabilidade à pesquisa tecnológica e *spill-overs* de pouca dimensão e essencialmente locais.

O tratamento teórico dispensado à tecnologia no interior do arcabouço evolucionista implica considerar a existência de assimetrias tecnológicas importantes entre firmas (em função do tamanho) e/ou países. O espectro das oportunidades tecnológicas que se colocam para empresas e/ou países num determinado momento depende, em grande medida, das competências específicas acumuladas ao longo do tempo (PAVIT, 1992).

Essas assimetrias têm sido confirmadas empiricamente e têm se acentuado sobremaneira com o advento do novo paradigma produtivo. Atualmente, os países que apresentam altos níveis de competitividade podem, *grosso modo*, ser divididos em dois grupos. O primeiro compõe-se dos países que lideraram o ciclo expansivo anterior (Pós-Guerra até início dos anos 70) e que já possuíam os requisitos de capital, tecnológicos e financeiros necessários para reestruturar com sucesso,

² Por conhecimento tácito, entende-se “(...) those elements of knowledge, insight and so on, that individuals have which are ill-defined, uncodified and unpublished, which they themselves cannot fully express and which differ from person, but which may to some significant degree be shared by collaborators and colleagues who have a common experience” (DOSI, *apud* TECHNOLOGY..., 1992, p.69).

em maior ou menor grau, suas economias (EUA, Alemanha e França são os principais exemplos). O segundo grupo constitui-se daqueles países que, ao longo dos anos 60 e 70, perseguiram deliberadamente a superação do atraso industrial através de políticas industriais ativas e direcionadas aos setores potencialmente mais dinâmicos da indústria de transformação (Japão e Coréia são os casos paradigmáticos).

Em outras palavras, o desenvolvimento tecnológico, especialmente em industrializações tardias, tem que ser perseguido de modo a desenvolver capacidades tecnológicas locais que propiciem um salto em direção à produção de bens de mais alto valor agregado.

A aceitação da validade desse argumento implica, obviamente, negar a conhecida tese das "vantagens comparativas" e advogar que a competitividade pode ser **construída** a partir da intervenção de políticas que sejam coerentes com uma estratégia de desenvolvimento da indústria. Esta, bem como as políticas a ela concernentes, está condicionada pelo ambiente econômico ou por "condições restritivas", adequadamente resumidas por Shapiro, Taylor (1990, p. 868-874). São elas:

- a) a dimensão do país, ou o tamanho do mercado interno, especialmente porque condiciona a orientação interna ou externa da PI;
- b) a opção anterior de política em termos de orientação interna ou externa, ou o grau vigente de abertura da economia ao Exterior;
- c) o estágio em que se encontra a qualificação da mão-de-obra, dadas as crescentes necessidades de qualificação impostas pela "revolução tecnológica";
- d) o nível salarial vigente e sua participação na renda agregada, o que influencia a estrutura de demanda e uma estratégia industrial de longo prazo (que, assinala-se, não é sustentável em economias com forte concentração de renda);
- e) a capacitação fiscal e gerencial do Estado, tendo por pressuposto que "(...) a industrialização não prospera em regimes de mercado totalmente livres" (ibid., p.872), e, mais importante, a ação do Estado tem que estar baseada em forte consenso político acerca dos objetivos propostos na estratégia industrial;
- f) a herança industrial, ou o estágio em que se encontram algumas áreas que afetam, direta ou indiretamente, a eficiência da indústria, como o sistema educacional, a estrutura agrária, etc.;

- g) o crescimento da produtividade e o acesso à tecnologia, uma vez que a obtenção de competitividade internacional está crescentemente condicionada ao aumento da produtividade determinada por desenvolvimento tecnológico.

Em suma, a adoção de uma PI ativa coerente com o enfoque neo-schumpeteriano está relacionada às seguintes premissas básicas: (a) o Estado é um importante agente para o desenvolvimento industrial, especialmente em industrializações tardias — “(...) virtualmente todos os casos de desenvolvimento econômico bem-sucedido envolveram intervenção do estado e implementação de um estratégia industrial” (SHAPIRO, TAYLOR, 1990, p.876); (b) a competitividade industrial está fortemente relacionada à construção de vantagens comparativas — “(...) as vantagens comparativas, além de serem essencialmente dinâmicas, tendem a ser vantagens **construídas**, exercitadas e dependem de um esforço continuado para serem mantidas. Isso significa reconhecer que as bases da competitividade estão direta e umbilicalmente ligadas à capacidade de inovar (...)” (COUTINHO, 1992, p.80).

2 - Política industrial e distritos industriais

A partir das profundas transformações econômicas que ocorreram na década de 80, os DIs foram um dos temas que geraram grande volume de pesquisas e de debates, especialmente na literatura sobre organização industrial e sobre relações de trabalho. Embora esse tema tenha ocupado grande espaço nas discussões nos últimos anos, sua origem é bastante antiga e remonta aos estudos de Marshall sobre organização industrial na passagem do século. No período recente, os principais fatores determinantes da reemergência dessa discussão foram a profunda crise por que passou o sistema capitalista na década de 70 e a existência de alguns indicadores empíricos positivos sobre esses distritos. Esses fatos motivaram o trabalho pioneiro de Piore, Sabel (1984), que se mostrou bastante frutífero para a análise de DIs a partir do conceito de “especialização flexível” (EF).

Grosso modo, o modelo de EF advoga a existência de uma crise no paradigma fordista de acumulação, baseado na produção em massa, e a sua superação pela utilização de métodos flexíveis de produção. A produção capitalista, sob a égide do modelo de EF, contrapõe-se às *rigidities* fordistas e caracteriza-se pela flexibilidade derivada da utilização de tecnologias de base microeletrônica (máquinas multipropósitos) e de trabalhadores polivalentes (com múltiplas qualificações), o que propicia produções diversificadas. A presença

nas empresas de trabalhadores multiquificados e aptos a intervirem na totalidade do processo de produção, bem como os menores níveis hierárquicos conferem maior flexibilidade ao processo produtivo, na medida em que rompem com a tradicional separação entre trabalho de concepção e de execução. Esses fatores potencializam a atividade de inovação, uma vez que esta não se restringe mais a um departamento da empresa.

Piore e Sabel advogam ainda que a vantagem competitiva das PMEs na inovação, em alguns setores e/ou regiões — os exemplos paradigmáticos são os DIs na “Terceira Itália”, as redes de PMEs na região do Baden-Württemberg na Alemanha e as PMEs *high tech* instaladas no Vale do Silício nos EUA —, nas últimas décadas, tem embasado a atuação das grandes empresas (GEs). Estas, como regra geral, estão adotando como estratégia se tornarem mais flexíveis através de processos de desverticalização, de políticas de qualificação da mão-de-obra, etc.

Algumas considerações sobre o modelo de EF serão feitas na seção 3. A seguir, apresentar-se-ão a caracterização dos DIs e a análise das principais políticas direcionadas a esses distritos.

2.1 - Distritos industriais: caracterização

Os DIs caracterizam-se principalmente pela “aglomeração setorial” (SCHMITZ, 1989; SCHMITZ, MUSYCK, 1993) existente quando cidades ou regiões têm sua economia voltada para um mesmo produto.

As principais características comumente atribuídas aos DIs são:

“(…) geographical proximity, sectoral specialization, predominance of small and medium size firms, close inter-firm collaboration, inter-firm competition based on innovation rather than lowering wages, a socio-cultural identity which facilitates trust relations between firms and between employers and skilled workers, active self-help organizations, and active regional and municipal government which strengthens the innovative capacity of local industry (...)” (SCHMITZ, MUSYCK, 1993, p.3).

A partir dessa caracterização, alguns pontos devem ser ressaltados, dado que são recorrentemente lembrados como fatores determinantes dos casos bem sucedidos de DIs. São eles:

- a) **economias externas** - todos os exemplos bem-sucedidos de DIs se caracterizam por apresentar uma interação virtuosa entre empresas e instituições públicas e/ou privadas, os quais determinam ambientes

propícios à inovação e à modernização produtiva e ao desenvolvimento de ações cooperativas.³ Deve ser destacado que a forte especialização produtiva dos DIs propicia um “clima” onde a circulação de informações (informalmente ou através de instituições) e as qualificações incorporadas em pessoas e instituições com larga experiência na produção da área são os elementos fundamentais de um ambiente favorecedor da modernização e da inovação produtivas;

- b) **cooperação interfirmas** - há uma certa unanimidade entre diversos autores de que a existência de mecanismos que viabilizam a cooperação entre empresas é um dos fatores essenciais no sucesso dos DIs. A cooperação entre empresas torna-se possível em função do alto nível de coesão social no interior dos distritos e do consenso estabelecido em torno de metas econômicas e sociais (SENGENBERGER, PYKE, 1991). Há, ademais, um entendimento de que “(...) a concorrência e a cooperação devem ocorrer simultaneamente. A primeira, como eterno motor da inovação. A segunda, para facilitar a coordenação do processo, manter a coesão e evitar que a necessária concorrência torne-se destrutiva” (SOUZA, 1990, p.86). As ações cooperativas assumem a forma de aquisição coletiva de materiais, utilização conjunta de equipamentos e instalações, presença de instituições promotoras da modernização produtiva do conjunto de empresas, etc.;
- c) **flexibilidade** - este é comumente um dos fatores associados às vantagens das PMEs em geral e dos DIs em particular. Normalmente, a análise é conduzida de modo a relacionar o atributo da flexibilidade às transformações produtivas impostas pelo novo paradigma tecnológico, em oposição à rigidez característica da produção em massa da era fordista (SENGENBERGER, PYKE, 1991; PIORE, SABEL, 1984). Em relação aos DIs, importa destacar a rapidez verificada na resposta às mudanças de mercado, possibilitada pela existência de uma mão-de-obra altamente qualificada e polivalente, pela utilização de máquinas e equipamentos flexíveis e por uma organização gerencial apta a promover as alterações

³ As economias externas assumem papel determinante na obtenção de competitividade no atual paradigma tecnológico-produtivo. Diversos autores ressaltam a influência do “ambiente” em que a empresa se insere como elemento fundamental para a sua eficiência. A esse respeito, ver Coutinho (1992), Dosi (1988) e Storper (1989).

requeridas pelo mercado. Esta última normalmente é viabilizada pela figura fundamental do coordenador da área, que faz a intermediação entre o mercado (interno ou externo) e os inúmeros produtores;

- d) **mão-de-obra** - a existência de uma mão-de-obra altamente qualificada, polivalente e apta a operar os equipamentos da fronteira tecnológica é outro fator usualmente associado às características positivas dos DIs. Os resultados benignos da associação entre mão-de-obra qualificada e bem-remunerada, flexibilidade produtiva e competitividade são assinalados por Sengenberger e Pyke (1991), Brusco e Righi (1989), Schmitz e Musyck (1993), dentre outros.

Ainda a esse respeito, diversos autores ressaltam que as relações estabelecidas no interior dos DIs favorecem a valorização do "saber operário", em oposição à desqualificação crescente e às rígidas especializações de tarefas impostas pelas normas fordistas. Dado que a qualificação da mão-de-obra é fator essencial da competitividade dos DIs e que estes se constituem principalmente a partir dos conhecimentos e da especialização de cidades ou de regiões em um certo tipo de produto, há uma combinação virtuosa entre as qualificações herdadas entre gerações de trabalhadores e o constante aprimoramento dos conhecimentos adquiridos.

Todos esses fatores estão considerados no conceito de *collective efficiency*, cunhado por Schmitz (1992), para designar as sinergias decorrentes da interação entre empresas e entre estas e instituições de pesquisa e/ou fomento no interior dos DIs. Esse conceito resume as principais vantagens da organização encontrada no interior dos DIs.

"(...) division of labour and specialisation amongst the small producers; the provision of their specialised products or operations at short notice and at great speed; the emergence of suppliers who provide raw materials or components, new and second-hand machinery, and spare parts; the emergence of agents who sell to distant national and international markets; the emergence of specialised producer services in technical, financial, and accounting matters; the emergence of a pool of wage workers with sector specific skills; the formation of consortia for specific tasks (e. g. exporting) and of associations providing services and lobbying for its members. The more of these elements that are present, the more real the notion of collective efficiency becomes." (SCHMITZ, 1992, p. 65).

As características comumente associadas aos DIs e identificadas com a bem-sucedida experiência italiana contribuíram para criar um "tipo ideal de DI"

(RABELLOTTI, 1995). A autora, ao comparar algumas experiências de DIs no México e na Itália, conclui que, se existem muitas semelhanças entre os casos empíricos analisados em relação ao “modelo de DI”, também é verdade que as diferenças são muitas. Ademais, a própria forma em que se dá o crescimento de alguns DIs contribui para afastá-los das características originais, o que coloca a necessidade de considerá-los em uma perspectiva dinâmica (por exemplo, em alguns deles, a transformação ocorre com a hierarquização entre as firmas).

Nesse sentido, é importante ressaltar que os aspectos positivos acima relacionados nem sempre estão presentes, especialmente nos DIs dos países menos desenvolvidos. Nestes, é bastante comum que a aglomeração setorial característica dos distritos seja acompanhada de fatores de competitividade menos nobres, como práticas de subcontratação, que objetivam escapar da legislação trabalhista, baixos salários, condições de trabalho precárias, etc.

Schmitz e Musyck (1993, p.5) colocam, nos seguintes termos, essas diferenças:

“One of the main points made in the industrial district literature is that this performance was achieved by taking the ‘high road’ to competitiveness (...). This means seeking to compete by innovating, that is adopting new technologies, developing new or better products and reacting more speedily to market changes. Investing in the labour force is seen as the key to achieving this. In contrast, the ‘low road’ means trying to compete on the basis of low wages and flouting labour standards”.

Esses fatores menos nobres de competitividade encontrados em grande parte dos DIs dos países menos desenvolvidos obviamente não são privilégio dessa forma de organização industrial. Refletem, sobretudo, um padrão de crescimento da indústria não pautado pelo desenvolvimento tecnológico autônomo e pela qualificação da mão-de-obra; vale dizer, não condizente com o desenvolvimento econômico sustentado.

O último elemento importante para a caracterização dos DIs diz respeito aos aspectos sociais. Tanto a pesquisa acadêmica quanto as medidas de PI (especialmente em nível local) sobre DIs estão fortemente condicionadas pela busca de estratégias alternativas de desenvolvimento econômico no sentido de atenuar problemas sociais. No tocante à pesquisa acadêmica, as considerações de Sengenberger e Pyke (1991, p.4) são bastante esclarecedoras desse posicionamento:

“We are interested in identifying strategies and forms of industrial restructuring and competition which do not infringe on labour

standards but, on the contrary, are apt to improve and further develop these standards (...). We are keen on spotting types of industrial organization which combine economic targets, such as efficiency and flexibility, with social targets, such as good pay and good working conditions, participation and equity”.

Na seção seguinte, serão relacionadas as principais medidas de PI voltadas aos DIs, especialmente em nível local.

2.2 - A política industrial nos DIs

As experiências bem-sucedidas de participação de PMEs na estrutura industrial constituem-se num dos elementos motivadores da discussão sobre como uma PI deveria contemplar esse segmento de empresa.

Um primeiro ponto importante é que há indicações suficientes para argumentar que uma PI apresenta maior efetividade quando direcionada para o conjunto de empresas, ou seja, são as aglomerações geográficas e/ou setoriais (DIs) de PMEs que devem ser primordialmente objeto de políticas. No interior desses DIs, há maior possibilidade de divisão do trabalho entre empresas, maior especialização produtiva e ambiente mais propício a ações que estimulem a cooperação entre as empresas e as inovações técnico-organizacionais. Vale dizer, são maiores as possibilidades de obtenção de *collective efficiency* e de competitividade (BRUSCO, RIGHI, 1989; SCHMITZ, 1992; SCHMITZ, MUSYCK, 1993).

Um segundo ponto importante, defendido essencialmente em Schmitz e Musyck (1993), relaciona-se à criação de DIs. A partir da análise de alguns casos empíricos, esses autores concluem que a PI não deve atuar no sentido de criar DIs, dado que seu sucesso está fortemente relacionado às condições culturais e sócio-políticas específicas, e não podem ser criadas deliberadamente por políticas. Uma possível exceção diz respeito às políticas que visam à criação de pólos/parques tecnológicos⁴, como a concessão de espaço físico e de alguns serviços básicos, objetivando promover o nascimento de empresas (incubadoras de empresas, por exemplo) e o seu fomento nos estágios iniciais da atividade.

⁴ Os pólos tecnológicos são definidos pela existência de empresas relacionadas, formal ou informalmente, com as instituições de ensino e pesquisa (geralmente universidades). As atividades dessas empresas são ligadas à fronteira do desenvolvimento tecnológico (microeletrônica, informática e telecomunicações, principalmente), e, normalmente, existe uma estrutura formal para viabilizar o nascimento, e também a integração, entre estas.

Embora tais políticas não necessariamente impliquem a obtenção de *collective efficiency*, esta pode ser gerada num estágio posterior de desenvolvimento, se as condições locais assim o permitirem.

Esses autores argumentam ainda que a PI pode ter um papel extremamente relevante num estágio posterior ao da criação de DIs, quando seu desenvolvimento pode ser institucionalmente estimulado. Entretanto a efetividade de tais estímulos está ancorada em duas premissas: (a) toda ação política, em níveis nacional ou local, tem de estar baseada em forte consenso social acerca de sua necessidade e do acerto das prioridades estabelecidas, consenso que é, obviamente, mais facilmente obtido em comunidades menores, o que explica, em grande parte, a forte presença de instrumentos de PI local nos principais exemplos de DIs⁵; (b) as medidas de PI em nível local não podem atuar de forma contraditória à PI e à política macroeconômica nacionais, dado que estas cumprem o papel de dar o arcabouço geral ou o “desenho” da indústria e do nível de atividade que se deseja para o país.⁶

A literatura sobre DIs aqui analisada tributa os resultados positivos alcançados nos DIs europeus a alguns elementos de PI, especialmente em nível local. Os elementos principais são a política de financiamento, a constituição dos centros de serviços reais e o treinamento de mão-de-obra.

Financiamento

Este é, como já foi dito, o principal problema a ser enfrentado pela PI quando se trata de PMEs, em função da fragilidade dessas empresas em face das exigências dos bancos e das demais instituições financeiras para a concessão de empréstimos.

Os dados empíricos mostram que os DIs presentes na Europa contam com bancos regionais, cooperativas de crédito ou consórcios de financiamento, criados no interior dos distritos ou por medidas de políticas locais.⁷ Os consórcios atuam fazendo a intermediação das empresas com os bancos (geralmente regionais), no sentido de garantir o pagamento dos empréstimos, através de seu

⁵ Ver, também, Bianchi, Giordani e Pasquini (1987).

⁶ Ver, também Brusco e Righi (1989) e Corden (1980).

⁷ Schmitz e Musyck (1993) destacam as experiências da “Terceira Itália” (por exemplo, o *Loan Guarantee Consortia of Modena*, na região de Emilia-Romagna), do Baden-Württemberg (bancos municipais—*Sparkassen*—e cooperativas—*Kreditgenossenschaften*) e também da Dinamarca e Bélgica.

capital próprio, ou de negociar taxas de juros mais baixas. Esse sistema tem se mostrado bastante eficiente, pois, de um lado, impede que a inadimplência de algumas empresas comprometa a concessão futura de crédito e, de outro, contribui para o desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre as empresas consorciadas e entre estas e os bancos, ajudando a consolidar o desenvolvimento regional (BIANCHI, GIORDANI E PASQUINI, 1987; SCHMITZ e MUSYCK, 1993; BRUSCO e RIGHI, 1989).

Serviços não financeiros (ou serviços “reais”)

É dada grande importância na literatura sobre esse tema ao papel fundamental que determinados serviços — *marketing*, assistência e consultoria técnicas, obtenção de dados são alguns exemplos —, realizados por consórcios de empresas ou por associação de empresas com o setor público, exercem sobre a competitividade individual e coletiva dos DIs. A importância de tais serviços serem realizados de forma consorciada reside na consideração de que algumas atividades, ou mesmo alguns equipamentos, imprescindíveis ao funcionamento das empresas, não são acessíveis a qualquer tamanho de empresa (BIANCHI, GIORDANI, PASQUINI, 1987; BRUSCO, RIGHI, 1989; SCHMITZ, MUSYCK, 1993).

BIANCHI e BELLINI (1990) mostram que a intervenção pública, em várias regiões da Europa, objetiva a constituição dos *collective agents* ou *service centers*, normalmente via associação entre o poder público local e as associações empresariais.⁸ O objetivo primordial das ações visando à constituição desses centros é o de partilhar e diminuir os custos de coordenação entre as empresas dos DIs.

Assim,

“(...) the collective agent or service center acts as an instrument of industrial policy when it proposes to solve a problem through a higher level solution, which can be accepted or refused by the individual companies. In so doing, it promotes a selection among the existing companies, and therefore contributes to the creation of a new network and to the emergence of leaders and hierarchies.” (ibid., p. 493).

⁸ “Programmes that have well-defined objectives and were adjusted to a firm’s specific environment should now preferably be geared to regional and local intermediate structures.” (TECHNOLOGY..., 1992, p. 109).

Os trabalhos analisados destacam a importância da participação das empresas na criação e, especialmente, no gerenciamento das instituições voltadas para tais serviços. O poder público deve limitar ao máximo sua participação, restringindo-a às fases iniciais e ao financiamento (também inicial) dessas instituições.

Outro ponto destacado na literatura é que os melhores resultados foram obtidos em instituições que atuam em um setor específico e em uma função específica, em contraste com instituições prestadoras de vários serviços e/ou direcionadas para diversos setores (BIANCHI, GIORDANI, PASQUINI, 1987).

Um dos principais exemplos desses centros é o Centro Informazione Tessile Emilia-Romagna (CITER), o qual foi criado, em 1980, no distrito textil de Emilia-Romagna, através de um consórcio entre o governo regional e a associação local de PEs, com o objetivo de fornecer informações sobre produção e mercado. O papel fundamental exercido pelo CITER foi o de atuar como catalisador para o incremento da atividade de modernização e inovação tecnológicas entre as empresas locais (BIANCHI, BELLINI, 1990).

Treinamento de mão-de-obra

Outra questão atinente à PI nos DIs diz respeito às iniciativas que objetivam a qualificação da mão-de-obra. A competitividade dos DIs europeus é determinada, em grande medida, por uma mão-de-obra altamente qualificada e apta a operar equipamentos de alta tecnologia, contribuindo para a qualidade dos produtos finais. Também os salários são elevados, e há forte organização dos trabalhadores (as *trade unions*) (SCHMITZ, MUSYCK, 1993).

As políticas visando à qualificação da mão-de-obra no interior dos DIs são definidas, em geral, através da atuação conjunta de associações empresariais, sindicatos de trabalhadores e o poder público local (SCHMITZ e MUSYCK, 1993).

O papel que os DIs representam para o desenvolvimento econômico dos países na atualidade é objeto de fortes controvérsias na academia. Os principais pontos desse debate serão objeto de análise na próxima seção.

3 - Distritos industriais: considerações sobre o seu papel no desenvolvimento econômico recente

Entre as muitas e importantes controvérsias acerca das transformações em curso na estrutura industrial estão as que dizem respeito aos DIs. Quanto a estes, as controvérsias mais importantes estão relacionadas à sua perspectiva histórica; mais precisamente, ao papel que essa forma de organização industrial desempenha na atualidade e desempenhará no futuro. Em maior ou menor grau, esse debate está referenciado ao trabalho de Piore e Sabel (1984), *The Second Industrial Divide*⁹, que embasou e/ou fomentou as diversas contribuições de Sengenberger, Scott, Storper e Schmitz, dentre outros.

As críticas feitas por Amin e Robins (1990) às contribuições de Piore e Sabel e de Scott e Storper, bem como as réplicas desses autores, fornecem um panorama das principais questões em debate sobre esse tema.

Embora sejam muitos (e importantes) os temas abordados na crítica de Amin e Robins, *grosso modo*, dois pontos interessam aos propósitos deste trabalho. O primeiro diz respeito à universalidade do modelo de EF, considerada por eles como uma "nova ortodoxia". Argumentam que a crise atual tem múltiplas facetas, que correspondem a múltiplas possibilidades de acumulação e não obedecem a uma única lógica. De um lado, as evidências apontam a existência de métodos artesanais e flexíveis de produção durante o período fordista; de outro, persistiria, na atualidade, a importância das economias de escala, dos mercados de massa e dos grandes oligopólios multinacionais — "Multinational corporations are (need it really be said?) the real shakers and shapers of the world economy" (AMIN, ROBINS, 1990, p.209).

Tais evidências ilustram a argumentação de que não existiria uma oposição sistemática, atribuída por Amin e Robins ao modelo de EF, entre rigidez (característica da era fordista) e flexibilidade (o principal atributo das estruturas de produção pós-fordistas) e conduzem ao segundo ponto da crítica desses autores.

Para Amin e Robins, haveria uma excessiva idealização do modelo de EF, no sentido de evidenciar suas características positivas a partir do exemplo italiano, sempre em oposição às características negativas do fordismo. Para ilustrar essa

⁹ Para uma análise crítica do trabalho de Piore e Sabel (1984), ver, especialmente, Schmitz (1989) e Souza (1993).

crítica, apresentam alguns dados que mostram que, mesmo entre os DIs da “Terceira Itália”, existem aqueles que operam em condições de países subdesenvolvidos (baixos salários, fraudes fiscais, etc.), o que coloca em xeque a visão da “nova ortodoxia” e sua defesa dos DIs como “novos centros de crescimento do sistema mundial”.¹⁰

Ainda a esse respeito, esses autores acusam os teóricos da “nova ortodoxia” de igualar a organização interna dos DIs com aquela encontrada nas redes de PMEs coordenadas por uma GE, sob o sistema de subcontratação. Para eles, a relação de poder no interior dessas duas formas de organização é substancialmente diferente e impede um tratamento teórico conjunto.

Como corolário dessa argumentação, Amin e Robins defendem a tese de que o fenômeno da globalização opera no sentido de subjugar as iniciativas de desenvolvimento em nível local. Para eles,

“(…) contemporary experimentations in the corporate economy tend to support the view that decentralised production, where it is occurring, is actually part of, rather than separate from, a wider deepening and extension of oligopolistic competition and control, now being realised through the development of a globally networked economy bestraddled and overseen by a relatively contained number of giant corporations.” (AMIN, ROBINS, 1990, p. 210). Então, “... the scope for local autonomy and proactivity becomes considerably narrower, (...) (and) the local economy can any longer be a significant category” (ibid. p. 211).

Do ponto de vista do argumento desenvolvido ao longo deste trabalho, algumas questões devem ser destacadas. Em primeiro lugar, deve-se considerar que as transformações em curso na indústria em nível mundial são estruturais, mas até o presente estão em processo. Isso significa dizer que ainda não estão totalmente claros os contornos dessa “nova ordem industrial”. No entanto parece haver um certo consenso de que as mudanças em curso se direcionam para sistemas de produção mais flexíveis (com características diversas), o que está relacionado ao aumento da incerteza característico dos períodos de transição e, também, às possibilidades abertas pelas novas tecnologias microeletrônicas, que viabilizaram a automação flexível.

¹⁰ É importante lembrar que Piore e Sabel não reduzem o modelo de EF a DIs. Outras estruturas de produção são também analisadas por esses autores, como, por exemplo, as redes de PMEs comandadas por uma GE. O elemento comum às formas de produção por eles consideradas é a flexibilidade, definida em oposição às estruturas rígidas da era fordista

Em segundo lugar, se é verdade que os contornos do novo paradigma industrial não estão totalmente desvendados, não é verdade, como parecem propor Amin e Robins, que se está assistindo tão-somente a um acirramento das (inexoráveis) tendências já antevistas pelo fordismo, quais sejam, a concentração e a centralização dos capitais. Em outras palavras, a análise desses autores leva a crer que os elementos de ruptura com a “velha ordem” são pouco significativos do ponto de vista das ciências sociais.

Ao contrário, diversas pesquisas apontam a importância das novas tecnologias e das novas formas de organização da produção e do trabalho, a partir do seu caráter de ruptura (mais que e apesar dos elementos de continuidade) com a dinâmica anterior. Assim, há que se concordar com Storper (1990) acerca da necessidade de investigar os *principles of dominance*, ou a especificidade dos momentos históricos. Para tal tarefa, a reafirmação do poder das GEs e das suas possibilidades de acumulação na economia globalizada parece insuficiente do ponto de vista analítico (além de contraditória com o próprio ponto de vista inicial de Amin e Robins, de que as possibilidades de acumulação na atualidade não obedecem a uma única lógica).

Não se pode desconsiderar que o processo de globalização econômica, a despeito de sua enorme vitalidade e potencialidade, provoca exclusões em termos de trabalhadores, regiões e países. Essas exclusões têm provocado reações defensivas importantes, ainda que em caráter embrionário, que se consubstanciam, dentre outras, em estratégias de desenvolvimento de localidades excluídas *a priori*. Ou seja, se, de um lado, o processo de globalização tem feito surgir entraves importantes para as políticas nacionais, de outro, há um estímulo à conformação de políticas de caráter local como reação à exclusão.

No entanto não há como negar, de acordo com a argumentação de Amin e Robins, que há uma certa idealização dos DIs (que acaba por conduzir à referida universalização do modelo de EF) por parte dos autores que mais têm se dedicado a esse tema (Piore, Sabel, Scott, Storper, Sengenberger, etc.). Essa idealização parece estar relacionada à superestimação das características positivas e socialmente avançadas presentes em alguns DIs e à superestimação de suas possibilidades de desenvolvimento a partir de políticas específicas.

Se, de um lado, esses fatores estão relacionados ao voluntarismo alegado (com certa propriedade) por Amin e Robins, de outro, há que se destacar que, sob a ótica das investigações em andamento nas ciências

sociais, esses temas fazem parte de uma “agenda positiva” (no sentido apontado por Sengenberger)¹¹, isto é, pautam-se pela necessidade de encontrar “parâmetros” para a acumulação capitalista que sejam mais justos do ponto de vista social.

Nesse sentido, as possibilidades dos DIs e de outras formas de organização industrial pautadas pela cooperação entre os agentes econômicos estão condicionadas por mudanças em curso, especialmente nos países desenvolvidos, e que dizem respeito principalmente ao papel do Estado. Como assinala Fiori (1995), ao tratar da reforma e das funções do Estado no novo paradigma, “(...) o que efetivamente está em questão, (...), não são as macrofunções do Estado, mas seus novos objetivos e instrumentos. Ou seja: suas estratégias para o cumprimento das velhas funções dentro das novas condições econômicas e políticas internacionais” (FIORI, 1995, .p. 168).

A esse respeito, Amin e Thrift (1995) argumentam que formas alternativas de atuação do Estado estão sendo consolidadas em algumas regiões da Europa, caracterizadas pelo associativismo como prática política — entendida como solução que supera os problemas originados pelas práticas políticas neoliberais e também pelas políticas centralizadas de Estado, de corte keynesiano. Como característica principal dessas práticas políticas, destaca-se a ação concertada entre Estado e sociedade civil.

No âmbito desse tipo de prática política, estruturas organizacionais com algumas características semelhantes às dos DIs estão sendo definidas e implementadas em diversos países.

4 - Observações finais

A análise das atuais formas de inserção das PMEs na estrutura industrial — onde os DIs ocupam lugar importante — interessa, sobretudo, aos países menos desenvolvidos. Os enormes problemas sociais nesses países, o menor tamanho médio de suas empresas e as condições freqüentemente precárias em que elas operam são os principais fatores determinantes da necessidade de se pensar uma estratégia de PI que contemple as PMEs.

¹¹ Nessa mesma direção, Leal Filho (1994, cap. 3) define a abordagem dos economistas ligados a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (entre os quais Sengenberger), que, *grosso modo*, investigam os princípios necessários a uma re-regulamentação do mercado de trabalho que seja favorável ao desenvolvimento da cooperação entre os agentes sociais.

As informações sobre as experiências internacionais de PMEs e DIs bem-sucedidas podem ser de grande valia ao mostrar caminhos para a definição de políticas direcionadas a essas empresas. Entretanto ressalte-se que tais experiências apresentam características próprias e dificilmente reproduzíveis, tendo em vista serem determinadas pela situação cultural, social e política dos países.

Bibliografia

- AMIN, A., ROBINS, K. (1990). Industrial districts and regional development: limits and possibilities. PYKE, F., BECATTINI, G., SENGENBERGER, W., eds. **Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy**. Genebra : ILO.
- AMIN, A., THRIFT, N. (1995). Institucional issues for the European regions: form markets and plans to socioeconomic and powers of association. **Economy and Society**, v.24, n.1, p.41-66, febr.
- BIANCHI, P., BELLINI, N. (1990). Public policies for local networks of innovators. **Research Policy**, n.20.
- BIANCHI, P., GIORDANI, M. G., PASQUINI, F. (1987). Políticas industriales y territorio. **Boletín de Estudios Económicos**, v.42, n.132, p.571-591, dic.
- BRUSCO, S., RIGHI, E. (1989). Local government, industrial policy and social consensus: the case of Modena (Italy). **Economy and Society**, v.18, n.4, p.405-424, nov.
- CORDEN, W. M. (1980). Relationships betew macroeconomic and industrial policies. **The World Economy**, v.3, n.2, p.167-183, sept.
- COUTINHO, L. (1992). A terceira revolução industrial. **Economia e Sociedade**, n.1, p.69-86, ago.
- DOSI, G. Institutions and markets in a dynamic world. **The Manchester School**, v.46, n.2, p.119-146, jun.
- FIORI, J. L. (1995). Existe um Estado pós fordista? Reforma e funções do estado no novo paradigma. In: EM BUSCA do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro : Insight. p.163-176.
- INDUSTRIAL POLICY IN OECD COUNTRIES: annual review 1989 (1989). Paris : OECD.

- JOHNSON, C., ed. (1984). **The industrial policy debate**. San Francisco : ICS Press.
- LEAL FILHO, R. S. (1994). **Tendências recentes nos mercados de trabalho: limites das propostas de flexibilização e regulamentação**. Campinas : UNICAMP/ IE. (Dissertação de mestrado).
- PAVITT, K. (1992). Some foundations for a theory of the large innovation firm. In: DOSI, G. et al. **Technology and enterprise in a historical perspective**. Oxford : Clarendon.
- PECQUEUR, B. (1993). Sistema industriais localizados - o exemplo frances. **Ensaio FEE**, v.14, n.1, p.26-48.
- PIORE, M. J., SABEL, C. F. (1984). **The second industrial divide: possibilities for prosperity**. New York : Basic Books.
- RABELLOTTI, R. (1995). Is there an 'industrial district model'? footwear districts in Italy an Mexico compared. **World Development**, v.23, n.1, p.29-41, jan.
- SCHMITZ, H. (1989). **Flexible specialization: a new paradigm of small - scale industrialization?** Brighton : University of Sussex/ Institute of Development Studies. (Discussion paper 261).
- SCHMITZ, H. (1992). On the clustering of small firms. **IDS Bulletin**, v.23, n.3, p.64-68, jul.
- SCHMITZ, H., MUSYCK, B. **Industrial districts in Europe: policy lessons for developing countries?** Brighton : University of Sussex/ Institute of Development Studies. (Discussion paper 324).
- SCHMITZ, H., NADVI, K. (1994). **Industrial clusters in less developed countries: review of experiencies and research agenda**. Brighton : University of Sussex/ Institute of Development Studies. (Discussion paper 339).
- SENGENBERGER, W., LOVEMAN, G. (1990). Economic and social reorganization in the small and medium - sized enterprise sector. In : RE-EMERGENCE of small enterprises: industrial restructuring in industrialised countries, The. Geneva : ILO.
- SENGENBERGER, W., PYKE, F. (1991). Small firm industrial districts and local economic regeneration: research and policy issues. **Labour and Society**, v.16, n.1, p.1-24.
- SHAPIRO, H., TAYLOR, L. (1990). The state and industrial strategy. **World Development**, v.18, n.6, p.861-878.

SOUZA, M. C. A. F. (1989). **Pequenas e médias empresas na reestruturação industrial**. Campinas : UNICAMP/IE (Tese de doutorado)

STORPER, M. (1989). The transation to flexible specialisation in the US film industry: external economies, the division of labour, and the crossing of industrial divides. **Cambridge Journal of Economics**, n.13, p.273-305.

STORPER, M. (1990). Michael Storper replies. In: PYKE, F., BECATTINI, G., SENGENBERGER, W., eds. **Industrial districts and inter - firm co-operation in Ytali**. Genebra : ILO.

TECHNOLOGY and the economy key relationships, The (1992). Paris : OECD/ The Technology/ Economy Programme.

Abstract

The main purpose of these notes is to analyze the relation between the development of industrial districts (composed by small firms) and some industrial policy actions, especially at a regional level. To establish this analysis, the main tendencies of the new paradigm of industrial production and the topics which are considered essential for the adoption of an "active" industrial policy are briefly described. Next the main features of industrial districts are defined and the interventions of industrial policy which guarantee the success of several european industrial districts are studied in its main aspects. The role of industrial districts in the recent economic development is also analysed. The paper ends emphasizing some points that should be crucial to industrial estrategies concerning industrial districts in less developed countries.