

1 Atuação pública e promoção da eficiência coletiva no território

questões teórico-metodológicas

Aginaldo de Sousa Barbosa

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

BARBOSA, AS. Atuação pública e promoção da eficiência coletiva no território: questões teórico-metodológicas. In: *Atuação pública e promoção da eficiência coletiva em arranjos produtivos locais: a experiência do polo industrial de Franca-SP* [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2016, pp. 15-34. ISBN 978-85-6833-476-8. Available from: doi: [10.7476/9788568334768](https://doi.org/10.7476/9788568334768). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/fm24q/epub/barbosa-9788568334768.epub>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

1

ATUAÇÃO PÚBLICA E PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA COLETIVA NO TERRITÓRIO: QUESTÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

As externalidades resultantes da aglomeração de empresas de um mesmo setor em um território são fatores que podem potencializar uma dinâmica de “eficiência coletiva” e, mais especialmente, a atuação de agentes públicos exerce papel crucial na otimização desse processo. Essas escolhas não se deram arbitrariamente, o objeto de estudo exigia semelhante instrumental de interpretação. No Brasil, sobretudo na última década, houve uma retomada do papel do Estado como agente de coordenação de mudanças estruturais vitais ao desenvolvimento econômico-social. Por outro lado, em grande medida, as políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico concentraram seu foco notadamente nas externalidades dos territórios e não mais em incentivos setoriais ou a empresas específicas.

Com efeito, uma pergunta de fundo antecede a discussão específica desses problemas: qual a importância de um estudo cujo foco é um sistema produtivo local quando no contexto capitalista contemporâneo as estruturas econômicas são pensadas em termos de cadeias de valor de escala global?

Por mais que pareça paradoxal, a questão do desenvolvimento local tem assumido papel cada vez mais importante na pauta eco-

nômica dos governos de todo o mundo, tanto maior o aprofundamento dos efeitos da globalização econômica.¹ O processo de realocização industrial que tomou impulso com a reestruturação produtiva do capitalismo nas duas últimas décadas levou gestores públicos de cidades e regiões dos mais diversos lugares do mundo a se comprometer com maior determinação na promoção do desenvolvimento local. Desse modo, aqueles que assistiram a debandada de empresas de seu território se empenharam em revigorar a economia local em face do choque causado pela saída de capitais; por outra parte, tantos outros se engajaram no esforço para tornar seu território atrativo aos investimentos em constante migração em busca de menor custo de produção e mão de obra qualificada – ou seja, maior competitividade. Em entrevista a um importante veículo especializado em economia e finanças, a diretora de Governança Pública e Desenvolvimento Social da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Lamia Kamal-Chaoui (apud Gaspar, 2007), confirma essa transformação: “Há uma mudança importante na competição mundial por investimentos. São as cidades, e não os países, que vêm liderando esse processo”.

Diante desse cenário, não é de se estranhar que nos últimos tempos a temática da eficiência econômica das aglomerações industriais, dos arranjos produtivos locais, tenha ganhado especial relevância tanto na ação dos governos quanto na produção intelectual. Afinal, conforme analisa Christian Ketels, do Instituto de Estratégia e Competitividade da Universidade Harvard, os melhores exemplos de cidades que se destacaram na nova ordem globalizada são aquelas que souberam aproveitar sua *vocação econômica*. Na perspectiva desse pesquisador, a melhor estratégia para a governança do desenvolvimento local “é saber o que é que uma cidade ou região tem que nenhum outro lugar poderia reproduzir, e reforçar

1. Essa discussão acerca da *revalorização* da dimensão do “local” como *lôcus* privilegiado das estratégias de desenvolvimento baseia-se em artigo publicado pelo autor deste livro em período recente (Barbosa, 2008).

isso” (apud Gaspar, 2007). A identificação – e o fortalecimento – da *vocação* das cidades passa, assim, a ser encarada como fator-chave para o seu desenvolvimento e, por conseguinte, para a competitividade de sua estrutura produtiva.

Os argumentos de Kamal-Chaoui e Ketels são corroborados pelo economista Gilson Schwartz (2006), para quem “nos últimos anos há evidências crescentes de que o foco prioritário deveria ser o desenvolvimento local – municipal ou mais restrito”. Segundo Schwartz, “discutem-se modelos nacionais, porém, a ênfase hoje é nos arranjos produtivos locais”. A recente projeção econômica de diversas cidades ao redor do mundo é exemplar nesse sentido, como ilustram os casos de Bangalore (Índia), Austin (Estados Unidos), Ulsan (Coreia do Sul) e São José dos Campos (Brasil), entre tantos outros.

1.1 Arranjo produtivo local: território, externalidades e eficiência coletiva

O arranjo produtivo local (APL) é caracterizado pela aglomeração de um número significativo de empresas voltadas a determinada atividade econômica em um mesmo território, este entendido como um município ou um espaço geográfico no qual se articula uma rede (ou redes) de produtores com a mesma especialização ou que atuam em atividades complementares no âmbito de uma cadeia produtiva – o que subentende, neste caso, que pode ser igualmente parte de um município ou um conjunto de localidades ligadas não apenas pela proximidade geográfica, mas também por vínculos econômicos, culturais e/ou ambientais.

No novo contexto econômico que se segue à reestruturação contemporânea do capitalismo a partir da década de 1970, no qual o conhecimento e a informação se transformaram – mais do que qualquer outro elemento – em insumos cruciais do universo produtivo, o território passou a ser concebido como espaço capaz de melhor dinamizar as estratégias de promoção do desenvolvimento. De acordo com Urani et al. (2006, p.236), “as estratégias de desenvolvimento

que valorizam a dimensão local e/ou de proximidade se afirmam cada vez mais, nos quatro cantos do mundo, como alternativa viável para a reconstituição dos vínculos produtivos entre agentes, comunidades e instituições de governo”. Qual a razão disso? Em um momento histórico no qual o eixo principal da acumulação se desloca de determinantes materiais (matérias-primas, unidades fabris, maquinário etc.) para imateriais (expertise, design, marketing etc.), a possibilidade de engendramento e integração desses “insumos” de informação, conhecimento e comunicação em uma mesma base espacial pode levar à geração de consideráveis vantagens competitivas. Nesse aspecto, o cientista político Rodrigo Carmona (2006, p.13) afirma: “o território, como parte constitutiva de objetos e processos, aparece então não apenas como base material da produção, mas também como infraestrutura social, institucional e cognitiva, que favorece os processos de integração e especialização das firmas”.

Em face do exposto, no APL a coexistência espacial de diversos produtores com a mesma especialização, assim como de muitos de seus fornecedores, entidades representativas de seus interesses de classe, escolas – técnicas e superiores – e instituições de pesquisa e desenvolvimento e outras organizações privadas e públicas, cria um ambiente no qual a circulação dos novos insumos imateriais da produção extrapola a circunscrição das unidades de produção propriamente ditas, das empresas em si. Assim, o território – e não somente a empresa, a fábrica – exerce função vital na estruturação das relações produtivas, pois a produção se realiza também extramuros da firma; logo, o território deixa de ser concebido meramente como espaço geográfico, para ser pensado de igual maneira como “território produtivo”.² O sociólogo Rodrigo Sapia Campos (2006,

2. A noção de “território produtivo” é desenvolvida por Giuseppe Cocco e outros pesquisadores organizados sob sua liderança no âmbito do Laboratório Território e Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LABTeC/UFRJ), tendo os chamados “distritos industriais” italianos como referenciais para a reflexão sobre a aglomeração geográfica de empresas (em especial micro e pequenos empreendimentos). Essa noção serviu de substrato para políticas públicas de desenvolvimento local implementadas por instituições, como o Se-

p.145) corrobora esse raciocínio ao afirmar “no pós-fordismo, o conhecimento, produto da atividade social cooperativa, passa a ser a principal força produtiva; isso à medida que o *savoir-faire* deixa de ser atributo exclusivo do capital e se difunde pelos territórios, intensificando a geração de conhecimento”. Para esse autor “foi o rompimento da espacialidade e temporalidade fordista que fez com ‘tempo da vida’ e ‘tempo do trabalho’ não mais tivessem existência separada, uma vez que, no pós-fordismo, passa a ser trabalho produtivo toda e qualquer atividade diluída nos territórios” (Ibid., p.148). Também Becattini (1999, p.48) observa que “a interpenetração e sinergia entre a atividade produtiva e a vida cotidiana parecem constituir o traço dominante mais representativo do funcionamento de todo distrito industrial”.

A dinâmica territorial do APL constitui, então, virtuosa potencializadora de “economias externas”, para utilizar uma expressão do jargão econômico. Em outras palavras, as relações interfirmas e entre empresas e instituições – públicas e privadas – geram efeitos externos ao ambiente produtivo *stricto sensu*, tais como difusão da informação, da inovação e do aprendizado, complementaridade de funções, circulação intensa de capital humano, cooperação em assuntos econômicos e políticos, reforço dos laços de confiança, entre outros, capazes de reduzir significativamente os custos de transação. Essas “externalidades” constituem uma espécie de capital – *capital social* – do território, capaz de engendrar maior competitividade a partir de elementos de “eficiência coletiva”, noção que Hubert Schmitz, economista do Institute of Development Studies (IDS),³ define justamente como uma “vantagem

brae e a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Para uma visão abrangente da noção de “território produtivo” – e aspectos dela derivados – ver, especialmente, Cocco, Urani e Galvão (1999) e Silva e Cocco (2006).

3. O IDS é um instituto de pesquisa vinculado à Universidade de Sussex do Reino Unido, e seus estudos têm se destacado pela análise dos processos de “clusterização” e estabelecimento de redes interfirmas em diversos lugares do mundo. Um balanço acerca da produção do IDS no que diz respeito a essa temática é realizado por Keller (2008).

competitiva derivada de economias externas locais e ação conjunta” (Schmitz, 1997, p.165). Sobretudo em aglomerações industriais nas quais predominam as micro e pequenas empresas, o que é o objeto de estudo em pauta, esses ganhos são fundamentais para que sejam compensadas as desvantagens do tamanho, obtendo resultados que dificilmente conseguiriam atuando individualmente.

Analisando o caso dos distritos industriais italianos, Becattini (1999, p.49) chega a dizer que, reunidas determinadas condições de interação e relação entre os diversos atores do território, “uma miríade de pequenas empresas implantada numa mesma região pode atingir, na sua produção de bens para uma demanda fracionada e variável, níveis de eficácia superiores (e em consequência comparáveis) aos de uma grande empresa que produz mais ou menos os mesmos bens”. Nesse mesmo sentido, Carmona (2006, p.18) observa que

a economia de escala continua tendo uma importância muito grande em um contexto em que aumenta o papel do conhecimento nos processos produtivos e que requer grandes investimentos. As grandes empresas têm dimensões suficientes para fazer frente e absorver os custos e riscos implicados nesse tipo de iniciativa. No caso das pequenas firmas, a única maneira de compensar essa desvantagem é operar de maneira articulada em sistemas produtivos e redes de divisão social do trabalho.

Na opinião de Schmitz, com a qual este trabalho converge, o emprego da noção de eficiência coletiva deriva da necessidade de se apreender a dinâmica de competitividade para além da análise de firmas individuais. Essa abordagem torna possível vislumbrar, em especial quando se trata do estudo de aglomerações geográficas de empresas (o que nesta pesquisa denomina-se APL), aqueles “ganhos de eficiência que produtores individuais raramente conseguem alcançar” (Schmitz, 1997, p.169). Isso, entretanto, não quer dizer que a simples concentração territorial de empresas de um mesmo setor engendre naturalmente a eficiência coletiva. Longe

disso, esse efeito é resultado das externalidades geradas pelas interações e relações entre os diferentes atores e instituições do território: “quanto mais esses elementos estiverem presentes, mais real se torna a noção de eficiência coletiva” (Ibid., p.170).

Com efeito, o fluxo dessas inter-relações que levam à eficiência coletiva não pode ser concebido meramente como produto de interesses exclusivamente orientados pelo mercado ou com base em decisões racionais dos agentes econômicos. Faz-se necessário sua compreensão no âmbito da teia de relações, redes sociais e instituições enraizadas no território, elementos estes que se encontram imersos em determinado arcabouço sociocultural. A natureza dessas interconexões se delinea em consequência do grau de densidade das relações sociais e do perfil das instituições característicos de cada ambiente produtivo. Nesse aspecto, este trabalho segue de perto a abordagem da “imersão”, sugerida por Mark Granovetter. Para esse sociólogo estadunidense as “análises econômicas convencionais negligenciam a identidade e as relações prévias de negociantes individuais, mas a verdade é que os indivíduos racionais tomam decisões com base nos conhecimentos acumulados ao longo desses relacionamentos” (Granovetter, 2007, p.13)⁴. A proposta de Granovetter enfatiza o papel fundamental desempenhado no ambiente econômico pelas “relações pessoais concretas e as estruturas (ou ‘redes’) dessas relações na origem da confiança e no desencorajamento da má-fé” (Ibid., p.12).

Uma última questão, porém, emerge dessa discussão: as externalidades são fatores incidentais, contingências, ou decorrem da ação planejada de atores públicos e privados com o intuito de impulsionar o desenvolvimento econômico? A resposta à indagação varia de acordo com a tradição interpretativa que aborda esse problema. Na seção a seguir é realizada uma breve discussão acerca de algumas das principais abordagens, com destaque, ao final, para aquelas que esta investigação toma com base para suas reflexões.

4. Este trabalho é considerado uma das principais referências da chamada “Nova Sociologia Econômica” e foi publicado originalmente em 1985.

1.2 As externalidades entre o incidental e o planejado: tradições interpretativas⁵

A primeira contribuição à interpretação do tema das externalidades para o desempenho competitivo das aglomerações industriais vem da tradição da economia neoclássica, em especial com o trabalho pioneiro de Alfred Marshall, *Principles of Economics*, escrito em fins do século XIX. Analisando os distritos industriais ingleses, Marshall (1982) constatou que havia efeitos positivos resultantes da aglomeração territorial de empresas. Para o economista inglês, as vantagens de se ter em um espaço geográfico comum empresas do mesmo ramo ou similares se materializariam, entre os fatores mais importantes, na presença próxima de mão de obra especializada, de fornecedores de bens, serviços e insumos característicos da cadeia produtiva em foco, além do transbordamento de conhecimento e tecnologia. Na visão de Marshall estes eram, por conseguinte, elementos incidentais, gerados espontaneamente, impossíveis de serem previstos ou planejados, e que decorriam meramente de relações engendradas pela proximidade das firmas.

Escrevendo na primeira década do século XX, Alfred Weber, precursor da teoria da localização industrial, também utilizou da inspiração neoclássica na construção de sua análise. Com base na ideia de concorrência pura e perfeita, Weber (1957) argumentava que as indústrias tendem a se estabelecer onde os custos de transporte de matérias-primas e de produtos finais sejam mínimos, ou seja, em um ponto de localização *ótima* para a atividade; o economista alemão admitia ainda que se os custos de mão de obra fossem menores que os custos de transporte, isso também influenciaria de forma direta na localização das indústrias. Em resumo, Weber defendia que as decisões quanto à localização das atividades fabris seriam produto do ponto de equilíbrio de três fatores: o custo de transporte, o custo de mão de obra e um elemento local decorrente

5. Diferentes versões dessa discussão foram realizadas em Barbosa e Souza (2011) e Barbosa e Braga Filho (2006).

das forças de aglomeração. Não obstante, ao considerar os fatores de aglomeração em sua teoria, Weber privilegiava aqueles que poderiam ser tratados de forma objetiva, como “transporte” e “mão de obra”, pois os primeiros dependiam mais diretamente de características peculiares a cada setor. Não há, enfim, em sua análise, lugar para uma ideia de planejamento que vá além dos limites das decisões privadas que consideram estritamente custos específicos de produção na dinâmica de concorrência no mercado.

Com François Perroux a interpretação acerca das externalidades começa a se distanciar do espectro neoclássico. Criador da teoria dos “polos de crescimento”, Perroux (1977) inspirou-se na perspectiva schumpeteriana acerca do papel desempenhado pelas inovações empreendedoras no desenvolvimento capitalista, chamando atenção para as relações que se estabelecem entre as indústrias que ele chama de “motrizes” – por terem a capacidade de promover o aumento das vendas e as compras de serviços de outras – e aquelas que chama de “movidas” – cuja expansão dos negócios depende das compras das empresas “motrizes”. Segundo Perroux, as indústrias motrizes contribuem não apenas para o crescimento global do produto, mas também como fomentadoras do desenvolvimento de uma forma geral no território onde estão estabelecidas, ao induzir a instalação de fornecedores de bens e serviços, ou seja, promovendo o encadeamento de novas atividades e necessidades coletivas⁶. Para o impulsionamento dos “polos de crescimento”, a elaboração de políticas públicas poderia desempenhar papel decisivo; essa expectativa materializou-se fortemente na influência exercida pela teoria dos polos de crescimento, de Perroux, nas estratégias de promoção do desenvolvimento regional em diversos países da América Latina nas décadas de 1950 e 1960, inclusive, no Brasil.

6. Perroux chama também a atenção para a ideia de “polo de desenvolvimento”, reflexão associada à concepção de que o crescimento econômico pode levar a transformações estruturais – vinculadas à mudança social e institucional – que engendram modificações econômico-sociais de caráter duradouro e “sustentável” – e não apenas uma expansão da atividade produtiva.

Dentre as abordagens anteriores ao impacto gerado pela reestruturação do capitalismo dos anos 1970, a interpretação de Albert Hirschman também foge à ortodoxia neoclássica. De acordo com Hirschman (1961), o desenvolvimento econômico se caracteriza por uma série de círculos virtuosos entrelaçados, ideia que se reflete em sua teoria de efeitos para trás (*backward linkages*) e para frente (*forward linkages*), expressando as externalidades resultantes da implantação de uma indústria, que poderia se materializar na viabilização da escala mínima de produção de insumos em uma determinada região (*linkage* para trás) e/ou, por outro lado, no estímulo ao estabelecimento de novos empreendimentos com o aumento da oferta de insumos (*linkage* para frente). Nesse processo, ao contrário de postular a visão de um desenvolvimento espontâneo, Hirschman demonstrou uma concepção notadamente favorável à intervenção de políticas de fomento econômico.

Nas três últimas décadas, o tema das “economias externas” decorrentes das aglomerações industriais despertou renovado interesse entre pensadores dos mais diferentes matizes, em grande parte associado ao interesse pelo êxito competitivo – nas décadas de 1970 e 1980 – dos distritos industriais italianos e, mais especificamente, daqueles situados na região que convencionou-se chamar de “Terceira Itália”.⁷ A busca pela compreensão da natureza das vantagens competitivas originadas pela concentração geográfica e setorial de empresas (geralmente de micro, pequeno e médio porte) contribuiu sobremaneira para o avanço dos estudos acerca do papel exercido pelo ambiente *local* na nova estrutura de acumulação flexível. No entanto, a questão da espontaneidade ou do planejamento como fator de engendramento das externalidades ainda divide os estudiosos.

7. Concebido originalmente pelo sociólogo Arnaldo Bagnasco no final dos anos 1970, o termo “Terceira Itália” serve para designar uma macrorregião que abrange parte das regiões Central e Nordeste da península. Quando criada, a expressão tinha também o propósito de designar uma parte da Itália que não estaria contemplada no tradicional dualismo Norte (industrializado, mas em crise naquele momento histórico) e Sul (agrícola e economicamente atrasado) – que representavam, respectivamente, a primeira e a segunda Itália.

A interpretação do economista Paul Krugman é pioneira, no início dos anos 1990, em trazer o problema da localização geográfica da produção outra vez para o centro das atenções da ciência econômica, sendo ponto de referência essencial dessa renovada preocupação com as aglomerações industriais. Em consonância com os pressupostos de uma nova geografia econômica, Krugman (1991) sustenta que um dos fatores cruciais para explicar as vantagens competitivas das empresas seria a sua capacidade de se apropriar de ganhos originados da aglomeração dos produtores, deslocando, assim, o foco da análise dos determinantes do comércio internacional para os níveis local e regional. A presença de economias externas locais se configura, para Krugman, como elemento decisivo a reforçar a capacidade de competição em determinado território produtivo, pois desencadeia um círculo virtuoso que intensifica os retornos crescentes de escala. Para esse autor, essas externalidades são, porém, incidentais, o que significa que resta pouco ou nenhum espaço para a gestão pública como forma de otimizar a eficiência das aglomerações.

Já a interpretação de Michael Porter, voltada à administração e economia empresarial, a despeito de colocar em relevo a questão das aglomerações industriais, privilegia o papel desempenhado pelas organizações privadas – sendo estas as principais responsáveis pela competitividade. Porter (1990) enfatiza a capacidade das aglomerações atraírem indústrias correlatas e de apoio para o território, fomentando as relações de aprendizagem e de aperfeiçoamento interativo, elemento-chave para o fortalecimento mútuo dos agentes econômicos e a conformação de vantagens competitivas duradouras. Entretanto, recai na organização (empresa), responsável pelos processos de tomada de decisão e impulsionamento da dinâmica inovativa, o protagonismo das ações que geram vantagens competitivas. De toda maneira, a abordagem de Porter vai além da percepção das externalidades como meros componentes de caráter incidental, destacando a importância das interações desencadeadas por agentes privados (empresariado, associações de classe, instituições de ensino e pesquisa etc.). A atuação pública se

restringiria simplesmente à provisão de recursos educacionais e de infraestrutura física e à atuação legisladora.

Para estudiosos como Allen Scott, Jörg Meyer-Stamer e Hubert Schmitz, as economias externas locais de natureza incidental são importantes, mas não suficientes para explicar a eficiência concorrencial dos arranjos produtivos locais. Em suas análises, a atuação governamental aparece como fator essencial para a construção das vantagens competitivas das aglomerações, em conexão com a ação coletiva deliberada. Scott (1996, 1998), por exemplo, argumenta que existe uma tendência intrínseca ao capitalismo para a organização da produção em *clusters*⁸ e, neste aspecto, a ação governamental pode ser um forte instrumento de criação de vantagens competitivas regionais. O geógrafo estadunidense ressalta que a formulação e aplicação de políticas públicas voltadas para a eficiência econômica local e regional, promovendo sobretudo estratégias que estimulem a cooperação mútua, pode ser observada ao redor de todo o mundo, como no caso dos *German Länders*, pausados pela colaboração público-privado, da Terceira Itália, cuja estratégia é a cooperação de infraestrutura, e as experiências de redes de comércio locais nos estados estadunidenses de Michigan, Massachusetts, Califórnia e Pensilvânia. Para Scott, essas experiências são paradigmáticas e podem servir de modelo para um padrão de ação política que necessita ser construído em escala global.

Meyer-Stamer (2001), por sua vez, entende a temática das externalidades como suscetível de classificação entre “passivas” e “ativas”. As externalidades “passivas” seriam aquelas de natureza incidental, decorrentes da própria situação de aglomeração e que independem da intervenção governamental ou de outros atores. Já as externalidades “ativas” podem ser criadas por meio de estratégias de intervenção pública e/ou coletiva. Exemplos neste sentido podem ser a criação de instituições de ensino e pesquisa, organizações de

8. Na ciência econômica o termo *cluster* é amplamente utilizado para designar concentração geográfica e setorial de empresas – o que coaduna com a acepção da expressão na língua inglesa (“agrupamento”, “aglomeração” etc.).

pesquisa de mercado, *design* e informações sobre comércio exterior, agências de desenvolvimento, consórcios de exportação etc. Na sua avaliação, iniciativas desse tipo produzem “uma vantagem de localização – difícil de ser compensada em outro lugar – que oferece benefícios permanentes na questão da competitividade” (Meyer-Stamer, 2001, p.9-10). Segundo esse autor, vantagens dessa espécie somente frutificam, no entanto, se forem negociadas “numa rede complexa de atores governamentais e não governamentais” (Ibid., p.22).

Segundo a perspectiva de Schmitz (1997), a cooperação consciente e planejada entre os agentes privados, e entre estes e os agentes do setor público, constitui a conjunção de forças que virtualmente se traduz na “eficiência coletiva” das aglomerações industriais. De acordo com esse enfoque, a competitividade das empresas de um território está associada à ampliação do fluxo de informações e ações integradas entre empresas, que pode resultar tanto na possibilidade de aprimoramento e diferenciação do produto quanto na redução dos custos de transação. De acordo com o economista, essa dinâmica não raro é amparada por políticas de apoio por parte da esfera governamental; cabe ao setor público oferecer produtos (“terrenos, prédios, oficinas”) e serviços (“conselhos sobre a preparação de planos empresariais, gerenciamento de produção, marketing, financiamento”) que de outra forma as empresas do território – em especial as micro e pequenas – não teriam acesso. Conforme ele argumenta, “as instituições governamentais ou financiadas pelo governo não podem criar uma organização industrial que compita com base na eficiência coletiva”, mas, a partir de determinado estágio de concentração da atividade industrial e desenvolvimento da expertise, “elas podem desempenhar uma parte importante, ajudando a indústria a se expandir e a inovar” (Schmitz, 1997, p.182)⁹.

9. Ao comentar a experiência dos distritos industriais europeus, Schmitz (1997) ressalta que os mesmos não foram resultado de uma ação planejada. O papel desempenhado pelas instituições foi fundamental na sua consolidação e crescimento, mas seu surgimento foi espontâneo.

A perspectiva de planejamento e indução das externalidades assumida por Schmitz, Meyer-Stamer e Scott é a que melhor define os caminhos trilhados por esta pesquisa. Contudo, em quais suportes teóricos pode ser alicerçada essa abordagem? A função a ser desempenhada pela atuação pública – ou seja, por meio do Estado e de seus diversos agentes – no fomento ao desenvolvimento econômico-social é a questão teórica de fundo que anima o projeto. Nas linhas que seguem procura-se dar uma resposta a essa questão a partir de rápida discussão acerca da persistência da centralidade do Estado como ator legítimo na promoção do desenvolvimento econômico-social.

1.3 Atuação pública e desenvolvimento: suportes teóricos

A partir de meados da década de 1990, quando a crença na superioridade do investimento privado começava a declinar e o consenso em torno do potencial de autorregulação pelo mercado caía em descrédito, o enfoque na necessidade de atuação ativa do Estado voltou a se sobressair. A crise de 2008 tornou ainda mais aguda a crítica em relação às diretrizes do ideário neoliberal. Sob o efeito dos acontecimentos de 2008, o economista Robert Wade foi contundente em seu juízo acerca da validade desses preceitos: “a crise atual pode ser suficientemente grave para acordar os economistas do ‘sono profundo da opinião irreversível’, e torná-los mais receptivos a provar que o consenso da globalização pós-Guerra Fria enfraqueceu notavelmente sobre bases empíricas” (Wade, 2008, p.12). Alguns anos antes, o próprio Wade denunciava o caráter dogmático assumido pelo receituário do “Consenso de Washington”, que, conforme observa, havia marginalizado as políticas de desenvolvimento de matiz keynesiano e se transformado em uma “nova doutrina, que se apresenta como ciência universal da conduta humana, e que descansa sobre a suposição epistemológica de que, nas palavras de Larry Summers, secretário do Tesouro de

Clinton, as leis da economia são como às da engenharia. Só há um conjunto de leis e funcionam em toda parte” (Wade, 2004, p.147, tradução nossa).¹⁰

Apresentando tom crítico semelhante, destaca-se o trabalho pioneiro do sociólogo estadunidense Peter Evans que, tomando por inspiração as experiências de desenvolvimento de países como Japão, Coreia do Sul e Taiwan, salienta a importância das burocracias estatais – do tipo weberiano – na formulação e implementação de políticas industriais que auxiliassem no enfrentamento dos desafios inerentes ao novo momento do capitalismo. Escrevendo ainda no contexto de euforia da hegemonia do pensamento neoliberal, Evans (1993, p.108-109) argumenta que “goste-se ou não, o Estado permanece central ao processo de mudança estrutural, mesmo quando a mudança é definida como ajuste estrutural”¹¹ e que “a resposta não está no desmantelamento do Estado, mas sim na sua reconstrução”.

De acordo com a análise de Evans, sobretudo em países de industrialização tardia, a demanda por um volume maior de capital e tecnologia maior que a capacidade empresarial pode prover leva a uma situação em que o Estado deve atuar como “empresário substituto”. Conforme salienta, “o Estado deve propiciar incentivos desequilibradores para induzir os capitalistas privados a investir e ao mesmo tempo estar pronto a aliviar gargalos que estejam criando desincentivos ao investimento” (Evans, 1993, p.115). Essa, no entanto, não é tarefa fácil: “exige inteligência acurada, inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável” (Ibid., p.116). Para esse fim, o estabelecimento de rela-

10. No mesmo artigo Wade (2004) ressalta a natureza paradoxal da agenda neoliberal dos países do Ocidente, ao mesmo tempo aderente a temas como liberalização, privatização e flexibilização, mas não “com a eliminação das subvenções agrícolas nem com a suspensão das restrições à mobilidade transfronteiriça dos trabalhadores” (p.146-147, tradução nossa).

11. Evans (1993) observa que Estados bem-sucedidos na construção de instituições para a indução do desenvolvimento industrial também se mostraram igualmente eficazes na execução de ajustes estruturais.

ções de *parceria* entre a esfera estatal e os setores privados, obviamente, sem deixar que as aspirações coletivas sucumbam aos interesses privados, configura uma estratégia eficiente para o aperfeiçoamento do desenvolvimento industrial, tendo em vista a possibilidade de combinação da capacidade de planejamento dos entes públicos com a expertise do setor empresarial.

Evans classifica esse tipo de organização da burocracia estatal de “autonomia inserida”, para ele a estrutura mais eficaz quando se pensa na perspectiva de um Estado desenvolvimentista. Para o sociólogo, “essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante” (Evans, 1993, p.122). Essa autonomia é fundamental para que os interesses do capital privado, que não raro tendem à formação oligopolista e nem sempre são favoráveis a mercados competitivos, sejam “domesticados” em favor de uma noção mais abrangente de desenvolvimento, que contemple não apenas algumas elites empresariais, mas o conjunto da sociedade. Na sua interpretação, “a inserção é necessária para informações e implementação, mas sem autonomia a inserção irá degenerar-se em um supercartel voltado, como todos os cartéis, à proteção de seus membros contra mudanças no *status quo*” (Ibid., p.129). Pensando na efetiva implementação das políticas de desenvolvimento, assim como nos seus efeitos, Evans (1993, p.145, grifo nosso) complementa:

A inserção é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem no final destes atores para a sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. *Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas.* Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema.

Para Evans o caso japonês seria o exemplo *clássico* de Estado caracterizado por essa “autonomia inserida”. Já o caso brasileiro seria um caso intermediário, em particular em razão das deficiências na estrutura burocrática que resultou em um padrão de relacionamento público-privado marcado pelo personalismo. De acordo com Evans, no Brasil houve êxito nos setores em que o aparelho burocrático revelou coerência interna e desenvolvimento de *expertise* – como no do setor petroquímico, cuja experiência de “autonomia inserida” é exemplar. Nesse sentido, ao contrário do apregoado pela explicação neoliberal, o problema está na ausência de uma burocracia de tipo “weberiana” e não, na sua hipertrofia. A “capacidade do Estado” para prover o desenvolvimento depende dessa estrutura burocrática e o seu surgimento não é um processo natural. Peter Evans (1993, p.142) observa que

mesmo em países como o Brasil, que desfrutam de estoques relativamente abundantes de mão de obra treinada e uma longa tradição de envolvimento do Estado na economia, dificilmente se encontram burocracias weberianas previsíveis e coerentes. A percepção usual do contrário disso flui a partir da tendência comum das organizações patrimoniais em se disfarçarem de burocracias weberianas. Existe uma abundância de organizações regulamentadoras ou administrativas, mas a maioria não dispõe nem da capacidade de adotar metas coletivas de uma forma previsível e coerente nem de um interesse em fazer isso. [...] a capacidade do Estado de desempenhar funções administrativas e outras deve ser abordada como um bem escasso.

Embora trilhando caminhos interpretativos distintos, o economista da CEPAL Wilson Peres compartilha da mesma ideia de centralidade do Estado presente em Evans, assim como a postura crítica ao receituário econômico neoliberal. Peres chama atenção para o fato de que a perspectiva de intervenção estatal com o fim de promover economicamente setores específicos nunca saiu, de fato, da agenda política tanto dos países desenvolvidos quanto dos sub-

desenvolvidos. Na América Latina, não obstante o rechaço à política industrial ter sido uma posição compartilhada por inúmeros governos, na prática essa visão nem sempre se confirmou; conforme enfatiza, “mesmo governos fortemente reformadores, como Menem na Argentina, Collor de Melo no Brasil e Salinas de Gortari no México, mantiveram certas políticas setoriais, em particular para a indústria automobilística” (Peres, 2006, p.73, tradução nossa). Por outro lado, assinala que “as políticas agrícolas dos países industrializados demonstram que as políticas setoriais estão longe de ser uma peculiaridade exibida por alguns países subdesenvolvidos no passado”. (Ibid., p.73, tradução nossa).

Considerando especialmente o caso latino-americano, Peres argumenta que a potencialização do processo de desenvolvimento depende da iniciativa estatal em pôr em prática “políticas que visem criar novos setores produtivos ou a modernizar os setores tradicionais, respeitando as restrições dadas pelo tamanho, o grau de desenvolvimento e a estrutura produtiva das distintas economias nacionais” (Peres, 2006, p.72, tradução nossa). Segundo a perspectiva de Peres, o exemplo brasileiro de ação do Sebrae e o programa nacional de apoio ao desenvolvimento de APLs representam políticas de desenvolvimento exitosas – e paradigmáticas – no contexto da região. De acordo com sua análise, por enfatizar dois elementos básicos do que entende ser fatores cruciais de uma política de desenvolvimento eficaz, qual seja, o apoio às micro e pequenas empresas em razão de sua capacidade de gerar emprego e o foco em áreas econômicas subnacionais e locais, o programa brasileiro de apoio a APLs configura o há de mais expressivo no cenário da América Latina e Caribe.

Em sua avaliação das políticas de desenvolvimento posta em prática nos países latino-americanos nas décadas de 1990 e 2000, Wilson Peres (2006, *passim*) aponta cinco problemas principais que dificultam o êxito das ações levadas a efeito pelas organizações da esfera governamental na região. O primeiro deles seria a inclusão de objetivos inalcançáveis na formulação dessas políticas; não raro demonstra-se incapacidade em estabelecer prioridades

ou construir consenso em torno de questões básicas, dotadas de clareza quanto a sua operacionalização, que possam ser efetivamente executadas. O segundo é a escassez de recursos humanos e financeiros; conforme observa, é comum o anúncio de políticas sem uma definição acerca de seus custos e correspondente financiamento, assim como dos responsáveis pela implementação.¹² O terceiro é a reduzida capacidade institucional para a implementação das políticas formuladas, mesmo as mais simples; não por acaso, são resultados frequentes a elaboração de propostas mais afeitas “as melhores práticas internacionais” que as necessidades reais de seu público-alvo, assim como políticas impulsionadas por instâncias burocráticas pouco influentes na estrutura de poder ou por setores empresariais com baixa representatividade econômica e/ou política¹³. O quarto problema diz respeito à precariedade dos acordos público-privados, como revela a prática habitual da proposição de projetos que respondem unicamente às pressões políticas de agentes econômicos, seja com o fim de buscar financiamento internacional, ou meramente para cumprir preceitos legais. E como último problema, a incompreensão por parte do empresariado em face das diretrizes apresentadas pelos programas governamentais; acostumados à clareza de medidas associadas à proteção comercial e/ou benefícios fiscais, esses agentes econômicos têm dificuldade em compreender a efetividade de medidas de caráter horizontal, ou seja, aplicados não apenas a um segmento ou cadeia produtiva específica, mas voltados à atividade industrial de maneira abrangente.

O quadro teórico aqui apresentado, ainda que breve, cumpre função crucial na análise da dinâmica de atuação pública para promoção da eficiência coletiva no APL calçadista de Franca. Sua uti-

12. Peres (2006, p.82, tradução nossa) salienta que é prática recorrente na região a apresentação de políticas baseadas na máxima “primeiro decidimos e depois vemos o que fazer e com quais recursos”.

13. De acordo com Peres (2006, p.82, tradução nossa), “o problema se torna ainda mais agudo porque na região normalmente estão separadas as instâncias de formulação e as de implementação das políticas”.

lidade é demonstrada como instrumento de interpretação da conduta – e desempenho – dos atores de diferentes níveis de governo e o padrão das relações estabelecidas com os agentes econômicos, assim como importante referencial para avaliação dos fatores de eficácia das políticas implementadas. Sua maior contribuição se dá no sentido de fundamentar um viés de compreensão do objeto em pauta com base na ideia de que as deficiências que possam haver na dinâmica de competitividade da estrutura produtiva do território não derivam da ausência da atuação pública, conforme enfatiza a cantilena de “falta de apoio do governo” entoada pelo empresariado, mas em razão da natureza assumida por esse apoio. Nos demais capítulos deste trabalho busca-se esclarecer essa questão por meio de uma análise.