

**DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E LOCAL:
Novas e Velhas Questões**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

Reitor

Josué Modesto dos Passos Subrinho

Vice-reitor

Angelo Roberto Antonioli

Conselho Editorial

Luiz Augusto Carvalho Sobral

(Coordenador do Programa Editorial)

Alceu Pedrotti

Edmilson Menezes

Maria Augusta Mundim Vargas

Mário Everaldo de Souza

Miguel André Berger

Terezinha Alves Oliva

RICARDO OLIVEIRA LACERDA DE MELO

DEAN LEE HANSEN

[ORGANIZADORES]

AUTORES

WILSON CANO

MARCELO LUIZ CURADO

JOSÉ LUIS OREIRO

JOSÉ RICARDO DE SANTANA

SUDANÊS BARBOSA PEREIRA

CID OLIVAL FEITOSA

CARLOS BRANDÃO

JOSÉ ROBERTO DE LIMA ANDRADE

RICARDO OLIVEIRA LACERDA DE MELO

DEAN LEE HANSEN

MAURÍCIO A. SERRA

NILSON M. DE PAULA

SILVIA MARIA SANTOS MATOS

BÁRBARA CECÍLIA M. FONTES DE SOUZA

DENISIA ARAUJO CHAGAS TAVARES

MICHELE SANTOS OLIVEIRA

ACÁSSIA TEÓFILO ASSIS NUNES LEITE

ANA CARLA ANDRADE RIBEIRO

KARLAREGINAMORAISFERREIRA

MÁRCIA CUNHA DOS SANTOS ARAÚJO

ANA CARLA BARRETO DE OLIVEIRA

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL: Novas e Velhas Questões



Copyright by Editora Universidade Federal de Sergipe
Cidade Universitária “Prof. José Aloísio de Campos”
Av. Mal. Cândido Rondon, s/nº - CEP.: 49.100-00
São Cristóvão/SE

Este livro, ou parte dele, não pode ser reproduzido por
qualquer meio sem autorização escrita da Editora.

FICHA CATALOGRÁFICA BICEN - UFS

E19e Desenvolvimento regional e local: novas e velhas questões/Organização Ricardo Oliveira Lacerda de Melo, Dean Lee Hansen. – São Cristóvão: Editora UFS; Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 2006. 510p.

1.Economia regional. 2. Desenvolvimento local. I. Melo, Ricardo Oliveira Lacerda de. II. Hansen, Dean Lee.

CDU: 332.1

Editoração Eletrônica: Adilma Menezes
Capa: Sandra Freire]

Sumário

1. Desenvolvimento regional e local: explorações de novas abordagens 7
Dean Lee Hansen
Ricardo Oliveira Lacerda de Melo

Parte I Desafios do Desenvolvimento Brasileiro

2. Getúlio Vargas e a formação e integração do mercado nacional 33
Wilson Cano
3. Metas de inflação: uma avaliação do caso brasileiro 55
Marcelo Luiz Curado
José Luis Oreiro
4. Respostas aos desafios da economia brasileira nos anos 1990: o caso do setor varejista 79
José Ricardo de Santana

Parte II Desenvolvimento Local: Teoria e Conceitos

5. Os elementos intangíveis do desenvolvimento local 101
Sudanês Barbosa Pereira
6. Do regional ao local: uma transição conceitual 131
Cid Olival Feitosa
7. Estratégias concertadas de desenvolvimento regional: os novos desafios de análise e de ação 155
Carlos Brandão
8. O papel do local no desenvolvimento regional: proposições e limites 183
José Roberto de Lima Andrade

Parte III Desenvolvimento Local em Prática

9. Aglomeração de pequenos negócios na indústria de confecção ... 201
Ricardo Oliveira Lacerda de Melo
Dean Lee Hansen
10. Desenvolvimento local: a experiência paranaense
com os arranjos produtivos locais..... 235
Maurício A. Serra
Nilson M. de Paula
11. Sustentabilidade do arranjo produtivo de cerâmica
artesanal do município de Santana do São Francisco-SE 265
Silvia Maria Santos Matos
Ricardo Oliveira Lacerda de Melo
12. Relações de aprendizagem na indústria de confecções:
o caso Coopervest 303
Bárbara Cecília Machado Fontes de Souza
13. Ciência & tecnologia e desenvolvimento local:
indicadores para Sergipe 325
Denisia Araujo Chagas Tavares
14. Aprendizagem, capital humano e desenvolvimento
local: uma análise do arranjo educacional da cidade
de Aracaju 371
Dean Lee Hansen
Michele Santos Oliveira
15. A importância das estratégias de incentivo ao desenvolvimento
econômico local: o caso do Laranjeirart 409
Acássia Teófilo Assis Nunes Leite
16. Economia popular solidária e desenvolvimento local..... 437
Ana Carla Andrade Ribeiro
17. Organização e gestão nas cooperativas de
trabalho de Aracaju-SE 475
Karla Regina Morais Ferreira
Márcia Cunha dos Santos Araújo
Ana Carla Barreto de Oliveira

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL: EXPLORAÇÕES DE NOVAS ABORDAGENS

DEAN LEE HANSEN

RICARDO OLIVEIRA LACERDA DE MELO*

O debate sobre a questão regional no Brasil tem buscado apreender as implicações para as regiões das mudanças em curso na inserção brasileira na economia mundial. A desregulamentação dos mercados, as revoluções científica e tecnológica, a globalização financeira e a intensificação dos fluxos comerciais e de investimentos externos, a partir da segunda metade dos anos 1980 e, sobretudo, nos anos 1990, têm importantes implicações no âmbito das economias das regiões e localidades brasileiras.

Os estudos sobre a questão regional voltaram-se, nos anos 1990, primordialmente, para o exame de problemas como desconcentração *versus* reconcentração regional (Diniz, 1995; Cano, 1995), desconcentração intra-regional, tendência de polarização *versus* homogeneização (Lemos, 1993), interiorização da indústria em São Paulo (Negris, 1992), novos aglomerados industriais no interior do país (Diniz, 1999; Sabóia, 1999) ou, ainda, novas configurações nas relações entre os

* Professores Doutores do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe.

espaços regionais, como o polígono expandido de desenvolvimento (Diniz, 1995), territórios industriais (Egler, 1993), criação de novas sub-regiões e desagregação de antigos espaços regionais, (Diniz, 1988; Diniz e Crocco, 1996; Araújo, 1997).

A partir da segunda metade dos anos 80 e, notadamente, nos anos 90, ganharam fôlego os estudos centrados no debate sobre o pacto federativo que enfocam as relações econômicas e institucionais dos estados e regiões. Esses estudos revelam uma certa preocupação com a tendência de que, com a fragilização do Estado nacional e com a maior abertura da economia brasileira para o mundo, programas localizados de investimentos concorressem para colocar obstáculos à retomada de um projeto de desenvolvimento de amplitude nacional. Em outras palavras, os programas de investimentos locais, diretamente vinculados ao mercado mundial, em um contexto de expansão dos investimentos diretos externos - IDEs e de grande liquidez no mercado financeiro internacional, poderiam apontar para tentativas de saídas localizadas da crise que tomou conta do país nos anos 80.

Esses programas locais, voltados para uma lógica de acumulação externa, poderiam implicar uma fragmentação econômica do país e, assim, inviabilizar um desenvolvimento nacional mais articulado, ainda que, dada à tendência de maiores integrações comercial, produtiva e financeira na economia mundial, aquele tenha como um dos pontos centrais a obtenção de uma inserção competitiva na economia mundial.

Para Pacheco (1996), o longo processo de soldagem das economias regionais brasileiras sofreu uma interrupção abrupta a partir da crise de acumulação da economia nacional nos anos 80. A trajetória errática que conheceu a economia brasileira, a partir de então, teria quebrado os 'nexos de solidariedade' entre as estruturas produtivas regionais. A idéia central é que a crise da economia brasileira nos anos 80, tal como posto por Furtado (1992), assinala a *construção interrompida* de uma economia nacional diversificada e integrada. O ajuste exportador iniciado ainda nos anos 70, com uma trajetória diferenciada dos setores mais voltados para os mercados externos (Mello, 1992), teria como principal implicação a fratura do padrão de crescimento anterior da economia brasileira (Carneiro, 1993).

A outra face desse debate, em uma perspectiva mais otimista, concentrou-se em torno da necessidade da exploração de oportunidades locais de economias de aglomeração, acreditando-se que, através da obtenção de externalidades pecuniárias e tecnológicas, constituir-se-ia uma miríade soluções locais que, em sua soma, contribuiriam para retirar o país do longo período de estagnação e da falta de perspectivas porque passava há cerca de duas décadas (Vainer, 1995). Em apoio a essa linha de análise, surgem estudos que focalizam os principais fatores de decisão locacional dos investimentos industriais, sobretudo de multinacionais, em termos regionais, ou, ainda, as implicações da terceira revolução industrial e da reestruturação produtiva, em termos de requisitos locacionais.

Outros estudos, de abordagem mais promissora, alinham-se em torno do debate sobre desenvolvimento regional endógeno, a partir da intensificação de externalidades, da formação do chamado capital social e do protagonismo local.¹ Tais estudos interagem com o debate de inspiração neo-schumpeteriana, enfatizando os processos de aprendizagem, a inovação e suas relações com as condições de contexto, como sendo determinantes na competitividade da economia local. A abordagem neo-schumpeteriana tem enfatizado as externalidades tecnológicas, as relações de cooperação e o transbordamento de conhecimento em um ambiente, estabelecendo condições de contexto que podem criar vantagens competitivas para as empresas localizadas nessas aglomerações.

Na linha de estudos aberta por Piore e Sabel (1984), o aparecimento de distritos industriais bem-sucedidos em diversas regiões de diferentes países indicaria que as principais frentes de crescimento assumiriam forma de pólos ou distritos que usufruiriam das externalidades providas pela aglomeração. Nesses distritos, a grande empresa verticalizada e multidivisional, característica do período de produção em massa, daria lugar a empresas de diferentes portes, desintegradas verticalmente, que estabelecem distintos mecanismos de cooperação e de competição. Para essa vertente da economia regional, os distritos e os pólos localizados em aglomerações locais ou regionais formariam um ambiente que propiciaria um desenvolvimento de base local, na

¹ Ver Amaral (1995 e 2002) e Lastres. e Casiolato. (2003), dentre outros.

medida em que as empresas aí instaladas lograssem obter inserções dinâmicas no mercado, seja no âmbito mundial ou nacional. Nessa perspectiva, a região é tida como um nível essencial de coordenação do capitalismo (Storper, 1997: 4). Ressalta-se, assim, que o desenvolvimento está referido, sobretudo, a um conjunto de forças locais que podem dotar as empresas de competitividade.

De maneira geral, as proposições de saídas localizadas não explicitam as suas implicações sobre a articulação entre as economias regionais². A título de investigar as causas da formação de grandes metrópoles nos países em desenvolvimento, Krugman e Elizondo (1996)³ relacionam processo de substituição de importações, economias de escala e concentração de indústria em determinadas localidades e elaboram, a partir de um modelo simplificado, uma argumentação em defesa de soluções localizadas de crescimento. No Terceiro Mundo, diante da limitação do tamanho do mercado, a presença de significativas economias de escala e a industrialização orientada para o mercado interno exigiriam a concentração da produção industrial em algumas poucas cidades/pólos, a fim de estabelecer fortes efeitos para frente e para trás na estrutura industrial e, assim, alcançar a escala mínima econômica para uma diversidade de atividades. As economias de escala, decorrentes dessa concentração, mais do que compensariam o diferencial de salários e de renda fundiária das metrópoles dos países do Terceiro Mundo em relação às outras áreas de seus territórios. Contudo, com a abertura da economia ao comércio internacional, essas ligações se enfraqueceriam porque a maior parcela dos insumos poderia ser adquirida no exterior. Com isso, as desvantagens das metrópoles, referentes aos preços da terra e do trabalho (além de outras deseconomias de aglomeração, tais como questões ambientais, sindicais etc), poderiam ganhar maior peso na decisão locacional, propiciando a oportunidade de desconcentração produtiva para outras cidades e regiões.

² Ohmae (1993) discute a articulação direta das regiões com a economia mundial a partir do conceito de "regiões-estados" (regions states) e Krugman e Elizondo afirmam o caráter não "natural" do modelo de substituição de importações que seria o responsável pela polarização da indústria em torno de determinada região/metrópole.

³ O artigo de Krugman e Elizondo, intitulado *Trade Policy and Third World Metropolis*, é inspirado no caso da Cidade do México, mas os próprios autores afirmam a possibilidade de estender os argumentos para outras metrópoles do Terceiro Mundo.

Em suma, o argumento é que, ao abrir a economia, deixa de ser necessário construir uma estrutura produtiva diversificada e integrada internamente, com fortes ligações para frente e para trás. Consequentemente, em torno de cidades ou regiões, poderiam surgir pólos de crescimento especializados em alguns poucos setores industriais, operando com escala econômica. As transformações tecnológicas e organizacionais (produção flexível, terceirização etc) impulsionariam essa tendência⁵, dada a própria redução da escala econômica de algumas atividades por conta da desverticalização da produção. Em outras palavras, se com a “globalização” a integração da estrutura produtiva nacional deixa de ter sentido, cada região/pólo poderia procurar os seus caminhos, erigindo externalidades para atrair investimentos, e constituindo uma nova estrutura industrial, desta vez, orientada para fora. Nesse sentido, a mudança de regime comercial e a produção flexível constituir-se-iam fatores fundamentais na determinação da especialização de regiões e localidades.

Há, por trás desse debate, um confronto entre visões favoráveis a saídas mais centralizadas e ‘integradas’ para o desenvolvimento brasileiro e, de outro lado, visões que enfatizam soluções descentralizadas, de caráter localista. Ainda que essas perspectivas não sejam, ou não deveriam ser, antagônicas, dada a possibilidade de se pensar uma ordenação para as iniciativas locais suficientemente abrangente no âmbito do País, muitas vezes elas assim apresentam-se, correspondendo, além de visões diferenciadas sobre o desenvolvimento, a diferentes programas de forças políticas concorrentes.⁶

O que pretendemos enfatizar é que, de maneira geral, até um passado recente, foi atribuída relativamente pouca importância às relações externas nas discussões sobre a questão regional no Brasil. Em grande parte, as relações econômicas com o resto do mundo, nas análises do desenvolvimento regional brasileiro, eram consideradas como um dado que, a partir de suas influências sobre a economia brasileira, vista como uma economia nacional já de maneira relativa integrada internamente, repercutiria na evolução de cada região.

⁵ Piore e Sabel (1984).

⁶ Ver Amaral (1995; 2002), por exemplo, que discute a tendência de descentralização da política regional, a partir dos novos paradigmas do desenvolvimento endógeno.

Aponta-se, assim, a presença de novos determinantes do desenvolvimento regional brasileiro, vinculados à maior inserção no mercado mundial. Algumas localidades, contrastando com o conjunto da economia nacional, estariam passando por processos intensos de modernização, a partir de inserções dinâmicas no mercado externo. Isso não significa, todavia, que o mercado interno e a articulação entre as regiões não continuem exercendo um papel fundamental e mesmo de maior peso no desenvolvimento brasileiro.

Esse processo pode ser visto à luz do chamado novo debate regional. Autores de distintas matizes como Benko (1999) e Krugman (1995), entre outros, têm lembrado que a liberalização comercial, como elemento constitutivo da atual etapa de internacionalização econômica, relaciona-se estreitamente com as mudanças no sistema produtivo no que tange ao chamado “desdobramento da cadeia de valor”, em que as grandes empresas globalizadas podem dividir distintas etapas de produção em diferentes lugares. Isto se tornou possível por conta do desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação, com repercussões consideráveis para a distribuição espacial da atividade econômica, particularmente da indústria.

O renascimento das chamadas ciências regionais, nos anos 90, relaciona-se, exatamente, a esses aspectos da valorização do caráter local de geração da riqueza que o sistema de produção flexível e a globalização, no sentido mais geral, propiciariam. Abre-se uma vertente no debate regional que enfatiza o caráter local das externalidades e valoriza o desenvolvimento de base local, como que caracterizando o esgotamento do período anterior marcado por políticas de industrialização de alcance nacional. Todavia, as políticas locais, na ausência de projeto que sirva de referência nacional, em geral, são pouco eficazes.

*

O presente livro é fruto do *Seminário sobre Desenvolvimento Regional e Local: Novas e Velhas Questões*, promovido pelo Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Economia (NUPEC), que ocorreu na Universidade Federal de Sergipe em outubro de 2004. O Seminário soma-se ao conjunto de iniciativas do NUPEC em sua busca pela con-

solidação de um espaço de debate teórico, de incentivo à produção acadêmica e de apresentação de pesquisas na área do desenvolvimento econômico. A reunião de trabalhos tanto de pesquisadores consolidados quanto de jovens pesquisadores reflete, portanto, as diretrizes de um projeto coletivo de desenvolvimento de um espaço de interlocução entre pesquisas e pesquisadores e de apoio à atualização, produção e difusão do conhecimento sobre a economia local e regional.

Os trabalhos apresentados no Seminário buscaram aprofundar as discussões sobre as mudanças que vem ocorrendo desde os anos 80 e que reformularam nossa compreensão sobre os processos do desenvolvimento e de seu redimensionamento espacial para o nível local. Tratou-se, deste modo, de colocar em foco as teorias associadas ao desenvolvimento local, especificamente as que estabelecem relações entre o desenvolvimento econômico e o incremento da produtividade através da melhoria dos fatores produtivos, sejam eles tradicionais ou não-tradicionais, como o capital social ou a difusão de conhecimento tácito em aglomerações locais de empresas. Outra questão relevante abordada diz respeito ao papel que as estratégias de desenvolvimento local passaram a desempenhar na criação de condições ambientais necessárias e direcionadas para o incremento da produtividade e da competitividade das empresas mantendo, contudo, como pano de fundo, os fatores macroeconômicos e as políticas de desenvolvimento no âmbito nacional.

Os pesquisadores envolvidos centraram suas contribuições na análise dos recentes debates teóricos acerca do desenvolvimento regional e local, no tratamento de questões sobre o desenvolvimento regional no Brasil, e na discussão de diferentes experiências de arranjos produtivos locais na economia sergipana. Desse modo, em seus trabalhos buscaram, entre outros fatores, apontar os elementos e condições sócio-econômicas vistas como fundamentais para o desenvolvimento, as verdades e mitos sobre o desenvolvimento local, os condicionantes que atuam na terceira revolução industrial e tecnológica e as disparidades existentes nos indicadores de desenvolvimento regional no Brasil.

A recepção positiva do Seminário incentivou os participantes a produzirem os textos que fundamentam o presente livro. O livro está dividido em três partes.

A primeira parte do livro trata dos desafios do desenvolvimento brasileiro. Os três artigos analisam questões que, em diferentes dimensões, assumem grande relevância com a abertura comercial e a mudança do padrão da economia brasileira nos anos 1990. Em uma perspectiva histórica, o professor Wilson Cano recupera o debate da formação do mercado nacional, a partir da política econômica posta em prática pelo governo de Vargas nos anos 1930, enfatizando a mudança no padrão de acumulação de capital verificada no Brasil desde então. O ensaio do professor Cano, intitulado Getúlio Vargas e a formação e integração do mercado nacional retoma o debate do papel do estado nacional, mais especificamente, da política econômica, na construção do desenvolvimento brasileiro ao longo do século XX. A revolução de 1930, comandada por Vargas, marca o início de uma mudança radical no Estado Brasileiro, dotando-o de novos instrumentos e meios, superando os ditames liberais do padrão-ouro. Constrói-se uma nova institucionalidade no país, como um elemento constitutivo da transição da economia primário-exportadora para economia industrial que emerge.

A formação positivista do presidente Vargas (“o Estado paira acima da Sociedade”), as circunstâncias internas e externas que antecedem e sucedem a “Crise de 29” são importantes no sucesso do processo de transição e construção desse novo padrão de desenvolvimento. O autor destaca que as características pessoais de Vargas, como coragem, competência e habilidade política, muito contribuíram para a efetivação das mudanças.

A “Crise de 29” ensejou políticas anticíclicas do tipo keynesiano nos países avançados visando mitigar os seus efeitos. Os países com economias primário-exportadoras defrontaram-se com redução de volume e preço das exportações, resultando em queda da capacidade de importação, agravada pelo refluxo do capital em direção aos países centrais. A resposta brasileira, comandada por Vargas, foi no sentido de formar e integrar o mercado nacional. As políticas de defesa do café e, em menor dimensão, do cacau e do açúcar, adotadas em seu primeiro governo e que foram cruciais para sustentar parcialmente a demanda efetiva, significaram uma mudança na condução da política econômica que tornou “nacionais” problemas, até então, tidos, em grande parte, como “regionais”.

No segundo mandato, 1950 a 1954, o presidente Vargas buscou aprofundar a industrialização em direção aos segmentos pesados da indústria e dotar o país de infraestrutura compatível com o novo estágio e padrão de desenvolvimento. Para tanto, foram implementados novos mecanismos de política econômica e planejamento e criadas novas instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, o Banco do Nordeste do Brasil - BNB, a Companhia Hidroelétrica de São Francisco - CHESF, o Instituto Nacional do Bapaçu, a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia- SPVEA, dentre outras. A Petrobrás, a Eletrobrás, a ampliação da rede de rodovias foram concebidas e/ou implementadas nesse segundo governo, ao lado do Programa Geral de Industrialização do País de 1951, bem como a implantação de diversas comissões de desenvolvimento setorial.

A expansão industrial do país entre 1945 e 1955, com espetacular incremento médio anual de 9,3%, é o indicador da pujança do processo de transformação produtiva que, apesar de fortemente concentrada em São Paulo, estimularia, também, a integração do mercado nacional e o crescimento das demais regiões, ainda que “de forma complementar àquele principal centro dinâmico do país”.

O segundo artigo, de autoria de Marcelo Luiz Curado e José Luiz Oreiro, trata do novo ambiente macroeconômico brasileiro, após o ataque especulativo contra o Plano Real e o abandono do regime de bandas cambiais, em 1999. Ao enfocar o programa de metas de inflação adotado no Brasil, os autores procuram ampliar o horizonte do debate, enfatizando a nova problemática macroeconômica surgida com a mudança do padrão da nossa economia nos anos 1990.

A adoção do regime de metas de inflação, em 1999, evidenciou os limites da política de ancoragem cambial alicerçada na valorização cambial e na elevação do grau de abertura externa em contexto de instabilidade do sistema financeiro internacional. O artigo, intitulado Metas de inflação: uma avaliação do caso brasileiro efetua uma avaliação crítica do novo regime de controle inflacionário que substituiu a ancoragem cambial, discutindo o comportamento e o resultados das variáveis macroeconômicas chaves, como a evolução da inflação, do crescimento do produto e das interações entre política monetária e a política fiscal.

Os autores apontam que se o regime de metas de inflação mostrou-se relativamente eficiente quanto à obtenção da estabilidade de preços, não se logrou a estabilidade macroeconômica, em um sentido mais amplo que abrange a estabilidade da demanda agregada e do nível de emprego como objetivos principais da política econômica. O ponto central da argumentação é o de que o regime de metas de inflação, por meio de flutuação na taxa de câmbio, deveria propiciar maior autonomia na política monetária na medida em que as pressões no mercado cambial passariam a ser absorvidas por oscilações na taxa de câmbio, deixando a política de juros relativamente livre para estimular a demanda agregada. Concluem propondo uma mudança na estrutura de governança da política monetária brasileira tornando-a mais adequada ao regime de metas de inflação, de forma a compatibilizar estabilidade de preço e crescimento econômico. Essa nova estrutura deveria contemplar a separação entre a instituição responsável pela fixação de metas e a instituição responsável por sua obtenção, a obediência ao requisito de representatividade das preferências sociais por inflação e desemprego e acordo com o grau de aversão social a esses dois estigmas, e a capacidade de absorção de choques de oferta, eliminando os efeitos da variação dos preços de bens e serviços mais afetados por esses choque de modo a aumentar a autonomia na política de juros.

O terceiro artigo, de autoria de José Ricardo de Santana, analisa os impactos das transformações da economia brasileira nos anos 1990 sobre um segmento econômico específico, o comércio varejista, buscando apreender como essas mudanças no ambiente macroeconômico interno e na inserção externa refletiram-se em alterações de custo e na estrutura de capital das empresas. Para o autor, a política de juros altos adotada na implementação do Plano real, praticada com o intuito de atrair capitais externos e assim dar sustentabilidade ao câmbio fixo, gerou dois problemas: Em primeiro lugar, ao se constituir em instrumento de resposta às crises externas da economia brasileira, provocou forte instabilidade nas fontes internas de financiamento das empresas. Em segundo lugar, resultou em elevadas taxas reais de juros impingindo forte incremento de custos financeiros para as empresas, sobretudo nos setores mais expostos à concorrência externa, como foi o caso do setor varejista.

Na abordagem convencional, sob hipótese de mercados perfeitos, é irrelevante a estrutura de capital da firma, em termos da composição de capital próprio e de terceiros. Em situação de mercado imperfeito, as taxas de juros dependem do grau de endividamento de tal forma que o valor da firma está correlacionado à sua estrutura de capital, pois, a partir de certo grau de alavancagem, a obtenção de crédito tem custo crescente frente à possibilidade de falência.

O artigo, intitulado Respostas aos desafios da economia brasileira nos anos 1990, avalia o custo de capital de cinco grandes grupos varejistas pertencentes aos ramos de hipermercados/supermercados e lojas de departamento no período 1994-2000, relacionando a influência do grau do endividamento e o custo de capital. Diante do aumento da concorrência nesses segmentos, com a chegada de novas empresas, e de processos agressivos de aquisição, as empresas analisadas viram-se compelidas a ampliar os investimentos aumentando o grau de alavancagem, o que resultou em uma tendência crescente de endividamento no período estudado. O resultado foi um processo amplo de reestruturação do segmento varejista diante da fragilização da estrutura de capital das empresas, o que as obrigou a ampliar a emissão de ações por meio de processos de fusão com implicações em termos de elevação de grau de concentração do mercado e desnacionalização do setor.

A segunda parte do livro, que trata do Desenvolvimento local: teoria e conceitos, é composta por quatro artigos que analisam as abordagens de desenvolvimento local, procurando separar “o joio do trigo” dessa nova ortodoxia, no sentido empregado por Benko (1999). O artigo de Sudanês Barbosa Pereira trata dos Elementos intangíveis do desenvolvimento local, o que implica considerar aspectos econômicos e sociais que extrapolam a “análise econômica”, como a participação da comunidade e o tecido sócio-econômico local nas análises das estratégias de mobilização do potencial endógeno de desenvolvimento. A autora explora os conceitos e as relações de capital social e cooperação, capital humano e aprendizagem, aglomerações produtivas e economias de redes como recursos que, apesar de muitas vezes assumirem feições intangíveis, são cruciais para o sucesso de iniciativas de desenvolvimento local.

Desde o trabalho seminal de Putnam, *The prosperous community*, o capital social passa a ser entendido como ingrediente vital para o desenvolvimento econômico. Ativo de uma comunidade, o capital social diz respeito a normas e valores enraizados que constituem um cimento social que pode viabilizar a coordenação entre indivíduos, empresas, instituições e governo para alcançar metas desejadas por essa coletividade.

A cooperação e o espírito participativo de uma comunidade podem se constituir em externalidade positiva na medida em que criam um ambiente propício para as ligações horizontais que propiciam a solução de problemas comuns, inclusive de natureza econômica, como acesso a mercados e a crédito e o incremento de conteúdo tecnológico, dentre outros. A confiança, componente básico do capital social, é o elemento distintivo das experiências exitosas de desenvolvimento local. O argumento econômico essencial referente à importância do capital social é o seu potencial de reduzir custos de transações associados aos mecanismos formais estabelecidos entre empresas e instituições. Os conceitos fundamentais (capital social, capital humano, aprendizagem e cooperação), ainda do ponto de vista econômico, sintetizam a percepção que a potencialização de recursos locais relaciona-se não apenas à redução do custo de transação, mas, também, a obtenção de economia de escala, geração de externalidades tecnológicas, inclusive mão-de-obra qualificada, e intensificação de processos de inovação.

O artigo de Cid Olival Feitosa, intitula-se *Do regional ao local: uma transição conceitual*, procura resgatar as teorias de desenvolvimento regional e apresenta uma breve síntese das transformações históricas que fizeram emergir as teorias de desenvolvimento econômico local. A economia do desenvolvimento até o início dos anos 1970 enfatizava a noção de desenvolvimento desequilibrado com a formação de pólos de desenvolvimento em algumas regiões que geram efeitos de estímulos em direção a outras através de cadeias de desequilíbrios. A dinâmica do desenvolvimento é intrinsecamente desigual em termos regionais, na medida em que os pólos de crescimento formam concentrações de atividades econômicas. A noção de *Causação Circular Cumulativa* reforça a idéia de que as forças de mercado tendem a aumentar as desigualdades entre as regiões por que os investimentos criam eco-

nomias internas e externas que atraem mais recursos para a região mais desenvolvida.

O modelo Clark- Rostow- Vernon buscou explicar o atraso relativa de alguns países frente a outros como sendo decorrentes de etapas do desenvolvimento que cada um teria que percorrer. Os bens e serviços lançados nos países e regiões mais desenvolvidas tenderiam a ser substituídos por produtos cada vez mais modernos, transferindo os de geração anterior para países e regiões menos desenvolvidas, o que propiciaria a aceleração da industrialização desses últimos e encurtaria a distância com os primeiros. Essa visão contrapunha-se à teoria da dependência que atribuía, em grande parte, a condição de subordinação e de falta de perspectiva da América Latina à desvantajosa divisão internacional do trabalho, na qual nos caberia a especialização em produtos primários.

É na década de 1980 que as teoria de desenvolvimento regional sofrem importante inflexão, associada ao declínio de regiões tradicionalmente industrializadas, ao surgimento de novos paradigmas desenvolvimento local, bem como pelo destaque obtido por novos paradigmas macroeconômicos baseados na *Teoria do Crescimento Endógeno*. A endogenia do desenvolvimento é determinada pela geração de externalidades e pelo retorno crescente dos investimentos. Fatores como conhecimento, informações, pesquisa e desenvolvimento que propiciam elevação de produtividade e agregação de valor, antes considerados como fatores exógenos ao processo produtivo, passam a dividir o mesmo espaço com os tradicionais capital e trabalho, na composição da função de produção agregada. O sucesso de cada país ou região, nessa abordagem, passa a depender da capacidade local de promoção continuada de inovação.

O artigo de José Roberto de Lima Andrade enfoca O papel do local no desenvolvimento regional: proposições e limites. O autor trata da busca de flexibilização ou fuga da rigidez que marca as economias capitalistas mais avançadas quando a acumulação de capital perde fôlego, ainda nos anos 1970, e as suas implicações para o desenvolvimento das regiões, notadamente dos países que se localizam na periferia da economia mundial. O artigo inicia fazendo uma revisão histórica das principais estratégias de desenvolvimento regional na América Latina,

destacando os modestos resultados alcançados por essas iniciativas. Como resposta aos limitados impactos sociais dessas políticas regionais, emerge nos anos 1970 um conjunto de autores cujas idéias centrais podem ser consideradas como pertencentes a uma corrente denominada de “regional participativa”, em que se sobressaem os trabalhos de Boisier. Em oposição às abordagens da chamada economia do desenvolvimento, cujo enfoque, essencialmente econômico do desenvolvimento, voltou-se para a aceleração de crescimento regional priorizando a implantação de infra-estrutura física e da indústria moderna, essa nova corrente enfatizava o “desenvolvimento desde abaixo”, valorizando o potencial autóctone das localidades.

As formulações de Lucas e Romer, nos anos 1980, sobre a emergência de mecanismos de crescimento endógeno quando da existência de retornos sociais de investimento superiores ao retorno privado, abre a senda para o surgimento das teorias do desenvolvimento regional endógeno.

O autor tece críticas e identifica as simplificações presentes em algumas abordagens sobre o desenvolvimento regional endógeno que exageram na premissa do “*small is beautiful*”, desconsiderando o poder crescente dos oligopólios na economia contemporânea, e a parca percepção dos limites impostos pela política macroeconômica às estratégias de desenvolvimento local.

O último artigo da segunda parte do livro, de autoria de Carlos Brandão, intitulado Estratégias concertadas de desenvolvimento regional: os novos desafios de análise e ação, investiga alguns desvios e os múltiplos desafios que acompanharam o “ressurgimento” da problemática regional e urbana nos últimos anos. O autor parte da crítica à visão dos espaços como meros receptáculos ou plataformas que disputam inversões de capital, increvendo-se dentre aqueles que os entendem como construção social, não podendo existir senão enquanto expressão de processos sociais historicamente determinados. O desenvolvimento, na tradição de Hirschman e Furtado, “deve ser investigado a partir da força motora das decisões cruciais, sua capacidade de propagação e de tensionamento da matriz estrutural...os estudos do processo de desenvolvimento ou subdesenvolvimento devem se concentrar na análise dos agentes cruciais e seus efeitos de dominação, buscando entender, orientar e ordenar Processos Complexos.”

A questão central proposta pelo autor diz respeito à necessidade de considerar as diversas escalas territoriais do processo de acumulação de capital para dar conta da autonomia do local nas estratégias de desenvolvimento, entendendo-se as escalas como uma resolução geográfica de processos sociais contraditórios de competição e cooperação. Assim a escala demarca o sítio de disputa social, tanto o objeto quanto a resolução dessa disputa. As abordagens de desenvolvimento local incorrem no risco de negligenciarem os determinantes estruturais. O debate regional, na visão do autor, deslocou-se, muitas vezes, para o voluntarismo, exagerando o endogenismo e a capacidade de autopropulsão das regiões e localidades. Notadamente grave seriam as implicações políticas desse voluntarismo, posto que é sugerida a possibilidade de instaurar um novo padrão de desenvolvimento construído apenas no âmbito local e desconsiderando todas as escalas intermediárias entre o local e o global, inclusive a regional e a nacional. No âmbito local, muitas ações podem ser articuladas, mas essa escala defronta-se com uma série de limites que devem ser levados em conta nas políticas de desenvolvimento.

Por fim, a terceira parte do livro, *Desenvolvimento Local em Prática*, é dedicada a apresentação de uma extensa variedade de pesquisas empíricas sobre desenvolvimento local postas em prática no Brasil, e especialmente em Sergipe. Uma série de novos estudos que analisa os processos locais de desenvolvimento destaca um conjunto de fatores e processos que podem ser classificados como tácitos ou intangíveis. Esses fatores são enraizados no contexto local e baseiam-se na sua história, cultura e conhecimento local, incluindo conhecimento tácito, redes de instituições (ou hábitos individuais, rotinas grupais, normas ou valores sociais), capital social e governança. O conjunto de fatores intangíveis é constituído em redes que se prestam tanto à difusão de informações, conhecimento e aprendizado quanto para formação de ações coletivas capazes de permitir que as localidades usem suas características formais e informais no processo de desenvolvimento econômico. Assim, ao apoiar e viabilizar a construção dos fatores intangíveis, a política passa a atuar, inclusive, no melhoramento da cultura de inovação (relacionada ao diálogo social), na implementação do aprendizado

(mediante a cooperação e compartilhamento de conhecimento e informação) e na maximização dos recursos coletivos (característicos das associações de empresas e organizações de apoio) e, em fim, na consolidação das redes locais.

O artigo de Ricardo Oliveira Lacerda de Melo e Dean Lee Hansen, *Aglomeração de pequenos negócios na indústria de confecções*, analisa esses processos de desenvolvimento local no arranjo produtivo local (APL) de Tobias Barreto - SE. O arranjo produtivo de Tobias Barreto conta com cerca de 1000 estabelecimentos voltados para a fabricação de confecções. Duas características lhe dão feição própria: o mercado de trabalho relativamente amplo, com mão-de-obra treinada desde a infância para trabalhar com atividades de costura e bordado, e a feira local, ponto de atração de uma rede de pequenos intermediários que se deslocam freqüentemente para adquirir peças de cama, mesa e banho e de vestuário que são distribuídos numa área bastante extensa do território nordestino. Os autores concluíram que as externalidades de cunho mais tradicional não se revelaram suficientes para transformar a estrutura produtiva para atingir um mercado maior em termos de dimensão e crescimento. Os fatores intangíveis também revelaram limitações, notadamente pela governança pouco desenvolvida e pelo estado incipiente das práticas cooperativas.

O artigo de Maurício Serra e Nelson Paula, *Desenvolvimento local: a experiência paranaense com os arranjos produtivos locais*, analisou a experiência dos APLs no Estado do Paraná. Primeiramente, o artigo revisa noções sobre desenvolvimento regional, especificamente as que tratam do papel dos APLs no processo de desenvolvimento. Em seguida, tomando como linha argumentativa a retrospectiva histórica da economia paranaense a partir da década de 1970, mostra as mudanças e transformações da industrialização do estado. As aglomerações industriais na economia paranaense foram analisadas a partir do início da década de 1990.

A análise dos autores da industrialização da economia paranaense revelou importantes conclusões. O desenvolvimento industrial do Paraná, na visão dos autores, não é uma experiência bem sucedida de formação de arranjos produtivos; nas atividades industriais geograficamente concentradas, faltam os elementos importantes identificados

na literatura sobre os ‘arranjos produtivos locais.’ Por exemplo, foi observada a ausência de apoio das instituições do estado para auxiliar o processo de aprendizado nas empresas. Ademais, existe uma fragilidade nas relações ‘cooperativas’ entre as firmas: os empresários estão seguindo estratégias individuais com pouca preocupação com as vantagens proporcionadas pelas aglomeração ou pelas ações coletivas. Isso limitou as sinergias entre os agentes, uma condição fundamental para a formação dos APLs. De acordo com os autores, as aglomerações industriais no estado de Paraná não se adequam ao conceito de APL.

No capítulo escrito por Silvia Matos e Ricardo Lacerda de Melo, os autores realizam um estudo sobre a Sustentabilidade do arranjo produtivo de cerâmica artesanal do município de Santana do São Francisco-SE, identificando os principais atores, os processos de aprendizado, as características da produção, a organização dos produtores para, por fim, traçar uma avaliação sobre o nível de apoio recebido pelo arranjo das instituições locais e do governo local.

Apesar do claro potencial do arranjo para proporcionar melhorias nos rendimentos tanto dos produtores/artesãos quanto do município, a trajetória de desenvolvimento do arranjo apresenta sérias dificuldades. A falta de integração entre seus membros e até a desunião entre os artesãos revela um enfraquecimento do capital social no arranjo que é evidenciado na concorrência desleal entre os próprios artesãos, como também na dificuldade de inovação. As extremas limitações da ação coletiva entre os produtores refletem a ausência de uma governança local capaz exigir do poder público local e estadual a implementação de políticas públicas de apoio. Os autores recomendam uma ampliação das formas de cooperação entre os artesãos e a criação de uma política específica e integrada capaz de promover ações dirigidas para o fortalecimento da atividade produtiva de cerâmica do município.

No capítulo Relações de aprendizagem na indústria de confecções: o caso COOPERVEST, Bárbara Cecília M. F. de Souza analisa os processos de adaptação e aprendizado da Cooperativa dos Trabalhadores de Confecções de Sergipe – COOPERVEST, uma cooperativa composta por ex-funcionários de uma empresa que faliu nos primeiros anos da década de 1990 – atendo-se as suas transformações organizacionais. Conceitualmente, o artigo faz uma revisão das abordagens que

tratam das questões do conhecimento e do aprendizado, destacando a teoria neo-schumpeteriana e os processos de “*learning by doing*” e de “*learning by interacting*”. A autora também se detém na análise das atuais tendências apresentadas pelo setor de confecções, incluindo o processo de terceirização (ou subcontratação).

De acordo com autora, o processo de “*learning by doing*” foi evidenciado em graus diferentes pelos sócios. Foi constatado que os diretores assimilaram e aprenderam com as experiências do dia-a-dia, para os trabalhadores do “chão de fábrica”, porém, o aprendizado foi restrito às tarefas relacionadas à produção, visto que a grande maioria não participa ativamente nas decisões da cooperativa. O atraso tecnológico do maquinário foi um problema observado: devido às dificuldades de acesso ao crédito, a maioria dos equipamentos já tem mais de vinte anos de utilização.

De acordo com o observado na COOPERVEST, os processos de aprendizagem se dão de forma dominante por meio de interações, ou seja, replicam um modelo de aprendizado “*learning by interacting*”. A interação está focada em seu maior cliente, a empresa Sellinvest, localizada na região sudeste do Brasil, responsável pela compra de 90% da produção da cooperativa. Essa interação fornece para a cooperativa equipamentos, tecnologia e técnicos especializados e treinamento da mão-de-obra, porém, a interação local com as Universidades e outras instituições de ensino e pesquisa é praticamente inexistente ou irrelevante. O texto destaca a importância dos cerca de seiscentos postos de trabalho criados pela cooperativa para a economia local.

O capítulo de Denisia Araujo Chagas Tavares, Ciência & tecnologia e desenvolvimento local: indicadores para Sergipe, destaca a importância da ciência e tecnologia (C&T) para o desenvolvimento local. O artigo faz uma revisão da literatura sobre desenvolvimento tecnológico, processos inovativos e sobre as infra-estruturas necessárias para apoiar esses processos. Dados foram levantados para caracterizar e comparar a capacidade científica e tecnológica em Sergipe com os demais estados do Nordeste e do Brasil. Verificou-se que os indicadores de C&T em Sergipe melhoraram nos últimos anos, incluindo os gastos em C&T, o número de formados das instituições de nível superior, o número de pesquisadores e de cursos de pós-graduação. Mesmo as-

sim, a massa crítica de C&T em Sergipe ainda é bastante restrita para promover o desenvolvimento tecnológico e especialmente atividades de inovação. De acordo com a autora, dentre os indicadores que precisam ser melhorados estão a distribuição de patentes, o número de artigos científicos, o número de cursos de pós-graduação, principalmente no nível do doutorado, e o número de pessoas envolvidas em P&D nas empresas.

O capítulo Aprendizagem, capital humano e desenvolvimento local: uma análise do arranjo educacional da cidade de Aracaju, de autoria de Dean Lee Hansen e Michele Santos Oliveira, aplica conceitos derivados da literatura de desenvolvimento econômico local para diagnosticar o setor educacional da cidade de Aracaju. Especificamente, o artigo analisa a formação do capital humano e social e a capacidade de aprendizagem, elementos que os autores selecionaram para investigar o desenvolvimento do arranjo educacional de Aracaju. Uma pesquisa de campo levantou dados para caracterizar o arranjo educacional de Aracaju.

Apesar da cidade de Aracaju apresentar potencial para estabelecer-se como um importante centro regional exportador de serviços relacionados à educação, segundo os autores, a pesquisa revelou deficiências na formação de capital social e no estabelecimento de relações de cooperação. Os dados mostraram uma ausência de mão-de-obra qualificada para o setor educacional, um baixo interesse em desenvolver inovações ou de estabelecer parcerias com institutos de pesquisa e universidades que seriam relevantes para a melhoria de seu desempenho. As limitações observadas na formação do capital social trazem sérias implicações para as já restritas ações coletivas e, assim, para o desenvolvimento do setor. Como pontos positivos, a pesquisa identificou que a maioria das entidades pesquisadas responde de modo favorável a programas locais de qualificação e treinamento, como também à introdução de novas técnicas (de ensino e gerenciais), equipamentos e serviços, fatores que melhoraram a qualidade geral dos serviços prestados.

O capítulo de Acássia Teófilo Assis Nunes Leite, A Importância das estratégias de incentivo ao desenvolvimento econômico local: o caso do Laranjeirart, utilizou uma metodologia de Desenvolvimento Econômico Local e Sustentável (DLIS) para analisar no município de La-

ranjeiras a implantação do *Laranjeirart* - uma feira mensal de artesanato criada em 2002 para divulgar e comercializar o trabalho dos artesãos locais. O artigo analisa o processo de construção de ações coletivas, a organização comunitária na cidade, como também os benefícios originados pelo evento para a população e para a economia local.

A implantação de *Laranjeirart* foi um passo importante, mas, segundo a pesquisa da autora, suas fragilidades operacionais, o pouco investimento em capital humano e no treinamento de empreendedorismo e a precária organização comunitária têm atuado como fatores que limitam as ações coletivas, comprometem as habilidades da comunidade para enfrentar dificuldades e dificultam o desenvolvimento comunitário. O principal desafio, na conclusão da autora, está em firmar o *Laranjeirart* como uma atração turística baseada na valorização da cultura e das tradições locais capaz de proporcionar uma renda mais estável para os artesãos e para a economia local.

O capítulo escrito por Ana Carla Andrade Ribeiro, Economia popular solidária e desenvolvimento local, traz um estudo das alternativas de inclusão social baseadas nas associações de empreendimentos, ou seja, das estratégias identificadas no contexto da Economia Popular Solidária (EPS). O artigo revisa as noções de Economia Popular Solidária que foram aplicadas na análise das experiências de EPS em três municípios do semi-árido sergipano: Poço Verde, Simão Dias e Tobias Barreto. A pesquisa empírica diagnosticou os limites e potencialidades das associações, a eficácia das políticas públicas e da governança local e do papel das associações para o desenvolvimento local.

Em sua maioria, as associações pesquisadas pela autora desenvolvem atividades relacionadas com a zona rural, tanto agrícola quanto não-agrícola. A variedade das EPSs abrange desde serviços de plantio, aquisição de tratores comunitários, produção de farinha até o artesanato de costura. A pesquisa revelou que a maior parte dos empreendimentos investe muito pouco, não possuem capital de giro e ressentem das dificuldades de um acesso limitado ao crédito. Além disso, o baixo índice de cooperação entre os empreendimentos se configura como uma grave limitação para a capacidade de organização de uma governança local mais eficaz. O caráter desarticulado e descontínuo do apoio

recebido dos governos locais dificultou o fortalecimento das EPS em termos de sua viabilidade econômica, gestão e cooperação, o que se refletiu em seu fraco e pouco animador desempenho econômico.

O último capítulo do livro, *Organização e Gestão nas Cooperativas de Trabalho de Aracaju – SE*, de Karla Regina Ferreira e Márcia Cunha Araújo e Ana Carla de Oliveira, traz uma análise das cooperativas de trabalho presentes na cidade de Aracaju. Ao passo que analisa a história do cooperativismo no Brasil e no estado de Sergipe, o artigo revisa as noções referentes à Gestão Cooperativista, salientando os benefícios da autogestão. A pesquisa empírica identificou dificuldades nas organizações autogestionárias, especificamente suas dificuldades para a obtenção de crédito, a falta de integração entre as cooperativas. Também foram destacados os problemas dados pela ausência de uma educação voltada para a cooperação capaz de instilar uma cultura de ações coletivas e o pouco apoio político. As autoras entendem que, apesar do grau dos desafios enfrentados pelo cooperativismo em Sergipe, os empreendimentos autogestionários podem se constituir como uma alternativa para o enfrentamento da exclusão social.

Estas são algumas das questões apresentadas nos trabalhos reunidos neste livro. Cabe agora ao leitor aceitar o convite de dialogar com elas e com os autores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL FILHO, Jair do (2002) “É Negócio ser Pequeno, Mas em Grupo” In: Ana Célia Castro (Org.) *Desenvolvimento em Debate: Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo*, Rio de Janeiro: BNDES.
- AMARAL, J. (1995) “Desenvolvimento regional endógeno: (re) construção de um conceito, reformulação de estratégias alternativas à ‘guerra fiscal’”, in *XXIII Encontro Nacional da ANPEC*, Salvador.
- ARAÚJO, T. (1997). “O Nordeste brasileiro face à globalização: impactos iniciais, vantagens e desvantagens competitivas”, in Konrad Adenauer Stiftung, *Inserção na economia global: uma reapreciação*. Pesquisas n.º 08. São Paulo.
- AZZONI, C. (1994) “Crescimento econômico e convergência das rendas regionais: o caso brasileiro à luz das novas teorias do crescimento”. *XXII Encontro Nacional da ANPEC*, Florianópolis.
- AZZONI, C. e FERREIRA, D. (1997) “Competitividade e reconcentração industrial: o futuro das desigualdades regionais no Brasil”, *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza. V. 29. P 55-83.
- BENKO, G. (1999) *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. Hucitec. São Paulo
- BENKO, G. e LIPIETZ, A (1994) “El nuevo debate regional”, in *Las regiones que ganam*. BENKO, G & LIPIETZ, A. Eds. Edicions Alfons El Magnànim.
- CANO, W. (1995) “Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil”. *XXIII Encontro Nacional de Economia- ANPEC*, Salvador.
- CARNEIRO, R. (1993) A economia brasileira no período 1974-89, *Economia e Sociedade*, n.º 2, p. 145-169.
- CASSIOLATO, J. E. e LASTRES, H. M. (2003) O Foco em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais de Micro e Pequenas Empresas. In LASTRES, CASSIOLATO e MACIEL (org.) *Pequena Empresa: Cooperação e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: RELUME DUMARÁ.
- CHESNAIS, F. (1996) *A Mundialização do capital*. São Paulo. Xamã.
- DINIZ, C. (1995) *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*, IPEA, Brasília
- DINIZ, C. (1999) “A nova configuração urbano-industrial no Brasil”, in *XXVII Encontro Nacional de Economia*, Belém.
- DINIZ, C. e CROCCO, M. (1996) Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira, *Nova Economia*, v. 6, no. 1, p. 77 – 102.
- DINIZ, C. e SANTOS, V. (1995) “Sudeste: Heterogeneidade Estrutural e Perspectivas”, in AFFONSO, R e SILVA, P.(orgs.) *“Desigualdades Regionais e Desenvolvimento”*. São Paulo. Fundap/Unesp.

- EGLER, C. (1993) *Crise e questão regional no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas. IE-UNICAMP.
- FURTADO, C. (1992) *Brasil- a construção interrompida*. São Paulo. Paz e Terra
- DINIZ, C. e CROCCO, M. (1996) "O novo mapa da indústria brasileira: aglomerações industriais relevantes", *Nova Economia*, v. 6.
- GALVÃO, A. (1998) "Inovações e desenvolvimento regional; alguns elos da discussão recente", *Revista Econômica do Nordeste*, v. 29, nº 4.
- GUIMARÃES, L. (1995) "Desigualdades regionais e federalismo", in AFFONSO, R e SILVA, P.(orgs.) *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo. Fundap/Unesp.
- HADDAD, P. (1993) "Padrões locais das atividades de alta tecnologia: a questão dos desequilíbrios regionais do desenvolvimento reexaminada". *Revista do Nordeste Brasileiro*. V. 21.
- HADDAD, P e ANDRADE, T. (1989) "O método de análise diferencial-estrutural", in HADDAD ET ALLI (org) *Economia Regional: teorias e métodos de análise*. BNB
- HIRSCHMAN, A. (1982) "The rise and decline of development economic" in Gersovitz M., Alejandro C., Rains G., & Rosenzweig R. (eds.), *The theory and experience of economic development*. George Allen & Unwin. Londres.
- KRUGMAN, P. (1995) "Growing world trade: causes and consequences", *Brookings Papers on Economic Activity*, nº 1, p. 327-377.
- KRUGMAN, P. e ELIZONDO, R. (1996) Trade policy and the third world metropolis, *Journal Development Economics*. V. 49, No. 1 pp. 137-150.
- KRUGMAN, P. e OBSTFELD, M. (1994) *International economics: theory and policy*. Nova York, Harper Collins.
- LASTRES. M. e CASIOLATO. J. (2003) Produtivos e Inovativos Locais de Micro e Pequenas Empresas. In Lastres, Cassiolato e Maciel (org.) *Pequena Empresa: Cooperação e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.
- LEMOES, M. (1993) "O Problema da regionalização: dificuldades teóricas e uma metodologia alternativa", in LEVINAS, C & CARLEIAL, L. "Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil." São Paulo. Anpux/Hucitec.
- MELLO, J. M. C. (1992) "O panorama da crise brasileira", in BELLUZZO, L. & BATISTA JR, P. (orgs), *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*. São Paulo. Paz e Terra.
- NEGRIS, B. (1992) "A desconcentração da Indústria Paulista nos Últimos Vinte Anos (1970 -1990)", in *XX Encontro Nacional da ANPEC*. Campos do Jordão.
- OHMAE, K. (1993) The rise of the region state, *Foreign Affairs*. Spring 1993.
- PACHECO, C. (1996) *A questão regional brasileira pós 1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*. Tese de Doutorado. Unicamp. Campinas.
- PIORE, M e SABEL, C. (1984) *The second industrial divide; possibilities for prosperity*. New York. Basics Books.
- SABÓIA, J. (1999) "Desconcentração industrial no Brasil nos anos 90: um enfoque regional", in *XXVII Encontro Nacional de Economia*, Belém.

SICSÚ, A e LIMA, J. (1997) “Desenvolvimento regional e pólos de base local: reflexões e estudo de casos”, *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza. V. 28.p 169-183.

STORPER, M. (1997) *The regional world: territorial development in a global economy*. The Guilford Press. New York;

VAINER, C. (1995) Regionalismos contemporâneos, In: AFFONSO, R e SILVA, P.(orgs), *A federação em perspectiva*. São Paulo. Fundap.

P A R T E I

DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

GETÚLIO VARGAS E A FORMAÇÃO E INTEGRAÇÃO DO MERCADO NACIONAL¹

WILSON CANO*

1. Introdução

A política econômica posta em prática pelo governo de Vargas, a partir da revolução de 1930, gerou efeitos que, inquestionavelmente, resultaram não apenas na “recuperação da Crise de 29”, mas, num sentido mais amplo, na formação do mercado nacional e na mudança do padrão de acumulação de capital no país.²

Essa política, e mais um grande conjunto de novas medidas e arranjos institucionais que foram sendo implementados ou planejados ao longo do período 1930-1954, além daquela recuperação e mudança no padrão de acumulação, dariam início ao processo de integração do mercado nacional, consolidando nossa primeira etapa de industrialização, a *restringida*.

Para tanto, foi preciso radical mudança no papel do Estado nacional, em sua organização, instrumentos e meios, antes centrado exclusi-

¹ Texto adaptado e ampliado, de minha apresentação oral no Seminário sobre a Era Vargas, realizado no Instituto de Economia da Unicamp em 1/9/2004.

* Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp.

² Para a crise, ver a clássica análise pioneira de Furtado (1961); sobre a mudança do padrão, ver Cardoso de Mello (1998) e Tavares (1998).

vamente para uma economia primário exportadora, dentro dos ditames liberais do padrão ouro.

Grande parte do sucesso desse processo, em nosso entender, deve ser creditado à vontade, coragem, competência e habilidade política de Vargas, que foi o reitor dessa mudança. Certamente teve a ajuda-lo, para essa empreitada, as circunstâncias internas e externas que enfrentou, e que antecedem e sucedem a “Crise de 29”, e entendemos também que sua formação positivista - em que pese várias passagens contraditórias de sua vida política - exerceu forte influência para aquele sucesso.³

Getúlio Vargas teve sua formação acadêmica intelectual e política entre seus pares positivistas do Rio Grande do Sul, desde sua formação como advogado em 1907, e principalmente no exercício de seus mandatos políticos, duas vezes como Deputado Estadual (1909 e 1917), Deputado Federal (1922), Ministro da Fazenda (1926) do governo liberal de Washington Luiz, Governador do Rio Grande do Sul (1928) e candidato derrotado à Presidência (1930).

O positivismo, como sabemos, guarda importantes contradições, tanto em sua estrutura interna como quando confrontado com outras formas de pensar. Sua estrutura envolve três planos: i- sua profissão como religião (ver, por exemplo, seu *Apostolado* no Rio de Janeiro); ii- como estrutura intelectual, centrando-o na ciência natural e no *evolucionismo* histórico da sociedade; iii- e, no plano da política, como um orientador de ações políticas ou de administração pública.

Seu ensinamento sobre o Estado e o governo, é o de que este deve ser forte e transparente, do que se deduz a redundância sobre o voto secreto, pois se seus titulares são positivistas, são também transparentes. Ao Poder Legislativo, assim, caberia tão somente o de fiscalizar o Executivo. Assim, o Estado paira acima da Sociedade.

O Estado deve se manter com equilíbrio orçamentário, *só podendo gastar o que tem*. Contudo, abre uma exceção, para o atendimento a

³ Para os estudos sobre Vargas (inclusive biografias) e seu governo, consulte Carrazzoni, Dulles, Draibe e Fonseca. Destes dois últimos textos fiz uso mais intenso, sem anunciar todas as referências a ambos. Para o papel do estado durante 1930-1954, ver também Baer, Kerstenetzky e Villela.

necessidades sociais. Por isso precisa amparar os desprotegidos trabalhadores, e, por ambas razões, praticar a *socialização dos serviços públicos*. Ainda, não hostiliza o capital estrangeiro.

Embora tenha a *Ordem* como princípio, tem também o do *Progresso*. São assim, auto intitulados: *conservadores, mas progressistas*. Eram contra as oligarquias e o latifúndio, mas isto não o impediu, quando governador, de criar o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, ampliar o crédito - contrariando o *só gastar o que se tem* - não só à indústria local, mas também a seus inimigos de princípio, o latifúndio e a oligarquia rural gaúcha.

Em 1929-1930, lideraria a Aliança Liberal (que se dizia *evolucionária, não revolucionária*), onde suas contradições aumentariam ainda mais: i- prometendo a anistia aos *tenentes* revolucionários, tantas vezes antes por ele negada; ii- embora contra as oligarquias, viu-se compelido a apoiar tanto a cafeeira quanto a açucareira nordestina; iii- embora contrário ao voto secreto, viu-se também obrigado a aceita-lo e promete-lo; iv- embora contrário (como outros, liberais, como Murtinho, Gudin e outros) às *indústrias artificiais*, comprometeu-se em produzir aço, máquinas e armas.

Derrotado nas eleições de março de 1930, manter-se-ia ambíguo até maio, mas em seguida desencadeia-se o movimento revolucionário, vitorioso em outubro, mas plena depressão econômica.

2. A década de 1920: o início do processo de transição econômica e social

Penso que a década de 1920, para o Brasil, representa um processo de transição econômica e social, a partir do chamado *modelo primário exportador*, rumo a um novo padrão de acumulação de capital - o de *crescimento para dentro* -, que seria desencadeado a partir da *Crise de 1929* e da *Revolução de 1930*. Transitar-se-ia, assim, do velho padrão primário exportador - onde o complexo cafeeiro paulista predominava - em direção a um novo o da industrialização -, que se firmaria a partir de 1933.⁴

⁴ Para a análise do período precedente à crise de 1929, ver Cano (1998a).

Naquela década, a economia passava por forte aceleração na acumulação capitalista, elevando os investimentos, a produção e as exportações primárias e também expandindo a capacidade produtiva e a produção industrial. É fato, contudo, que esse acelerado crescimento manifestou-se, não exclusivamente, mas concentradamente em São Paulo. Neste estado, o complexo não apenas expandiu o plantio do café e diversificou o restante de sua agricultura, mas também acelerou e diversificou os investimentos na indústria de transformação, expandindo, ainda, as atividades terciárias, notadamente os bancos nacionais.

A própria expansão dos segmentos urbanos dessa economia, notadamente da indústria, reforçaria um processo já latente de importantes transformações sociais e culturais, além das econômicas. Aquela expansão estimulava transformações, ampliando e organizando melhor a classe trabalhadora e fazendo surgir uma embrionária classe média.

Essas mudanças geraram efeitos que também resultaram na ampliação ou fortalecimento de movimentos sociais de vários tipos, tais como: intensificação de greves; surgimento de partidos e agremiações políticas de esquerda; crescentes pressões por melhorias nos direitos políticos e sociais, pelas classes trabalhadora e médias; além de manifestações modernistas na cultura, onde pontificou a *Semana de Arte Moderna*. É também nesse transcurso que crescem os movimentos militares - o *tenentismo* -, ansiando também por mais direitos, transparência na política e modernização das Armas, cujas principais manifestações se deram em 1922, 1924, na Coluna Prestes e na Revolução de 1930.⁵

Assim, penso que a Revolução de 1930 não se explica isoladamente pela derrota eleitoral de Vargas e seu desejo de poder. Ela representa muito mais do que isso, pois resulta da amálgama constituída: pelas crises política e econômica; pelo crescimento dos vários movimentos sociais e de suas manifestações; e também de sua principal causa estrutural, as mudanças de sua base produtiva.

Estas decorreram da expansão da economia industrial e urbana, que geraram e aprofundaram na economia e na sociedade, novos segmentos da burguesia - industriais, comerciantes e banqueiros -; melhor organiza-

⁵ Sobre as principais transformações econômicas e sociais da década de 1920, ver Cano (1997). Sobre o movimento revolucionário, ver Santa Rosa, e Lima Sobrinho.

ção do corpo militar; crescimento da classe médias; massa trabalhadora urbana maior e melhor organizada; e ampliação dos segmentos profissionais de maior qualificação técnica e acadêmica e da intelectualidade.

Isto ampliava sobremodo não só requisitos de ordem econômica (maior dimensão do mercado interno, maiores importações, financiamento, novos segmentos produtivos, maior qualificação da mão de obra, tecnologia, maior apoio do Estado), mas também de ordem social e política, como direitos sociais e trabalhistas, desenvolvimento da educação e da cultura, etc. Mas, acima disso, ampliou e diversificou os interesses e os conflitos entre os interesses das distintas frações da burguesia, praticamente rompendo a hegemonia que a cafeeira até então detinha.

Assim, penso que economia e sociedade foram gestando problemas complexos que pressionavam pelo seu equacionamento e soluções - ainda que parciais -, e cujo desaguadouro foi o movimento revolucionário de 1930. Este, como se sabe, culmina com a vitória de seu líder, Getúlio Vargas.

3. O sentido da “Crise de 29” e algumas reações nacionais

A “Crise de 29” não se manifestou igualmente em todo o mundo capitalista, em termos de tempo e de espaço. Nos EUA, que foi seu epicentro, embora ela tenha eclodido ao final de outubro de 1929, já desde meados da década alguns sintomas setoriais já poderiam ser vistos, pelo menos aos olhos dos economistas mais críticos.

A década de 1920 não só trás o reajuste, para baixo, dos altos preços das *comodities* internacionais, vigentes durante a Primeira Guerra, como sua herança de debilidade e volatilidade financeira internacional. Lembremos que o conservadorismo da Inglaterra, leva-a a reintroduzir o padrão-ouro e revalorizar a libra esterlina, indo na contramão dos principais países e, com isso, debilitando sua economia (e suas importações dos países subdesenvolvidos). Trás também o extraordinário *boom* industrial, e uma notável especulação mobiliária e imobiliária nos EUA, e uma enorme instabilidade e volatilidade financeira internacional.⁶

⁶ Sobre a crise ver Galbraith, Kindleberger e Fano.

A precipitação da crise nos EUA praticamente se dissemina por todo o mundo capitalista, agravando ainda mais aqueles países que se encontravam em situação mais vulnerável. A reação de cada país à crise foi diferenciada, tendo em vista não apenas suas próprias condições, mas, principalmente, seu grau de dependência econômica (financeira, de mercados, etc.) ou subordinação política (no caso das colônias de fato ou *de jure*).⁷

Mas a verdade é que, rapidamente ou gradativamente, cada um dos países mais avançados defendeu-se, seja com políticas anticíclicas do tipo keynesiano, seja com outras, mitigadas. Os que tinham impérios coloniais, despejaram sobre suas colônias boa parte do ônus da crise. Muitos saíram da depressão, graças a efeitos diretos (Alemanha e Japão, por exemplo) ou indiretos (Suécia e EUA, em parte) da crescente militarização que antecede a Segunda Grande Guerra.⁸

Como economias primário exportadoras e fortemente reflexas à demanda externa, os países latinoamericanos foram fortemente atingidos em suas exportações, cuja redução de volume e de preço resultou em queda de suas capacidades para importar, entre 50% a 70%. Acrescentando-se que, aos primeiros sinais da crise, o capital estrangeiro retirou boa parte de suas aplicações, destruindo nossas precárias reservas de divisas.

Assim, se nada fizéssemos, regrediríamos. Não foi o que sucedeu. Reagimos, uns rapidamente, outros não; uns com maior intensidade de ações, outros mais contidos. Em clássico trabalho sobre a América Latina a partir da “crise de 29”, Seers dividiu-a em dois grupos de países, no que tange à reação diante da crise.

Um, constituído por onze países (Venezuela, Equador, os seis centro-americanos, Cuba, Haiti e Dominicana) que, diferentemente do outro (México e os demais países sul americanos, exceção de Bolívia e Paraguai, não discutidos no trabalho), não praticou ou foi muito retardatário no uso de políticas econômicas mais amplas contra aquela depressão, e em defesa do setor produtivo interno. Elas foram nulas ou modestas se confrontadas com as do segundo grupo, cujos países, rapidamente, desvalorizaram fortemente o câmbio, decretaram morató-

⁷ Sobre a reação à crise, ver Bleaney, Maddison, e Seers.

⁸ Cf. Bleaney.

ria, instituíram controles cambiais drásticos e elevaram suas tarifas de importação.⁹

Somente quando já eram decorridos vários anos da depressão é que alguns países do primeiro grupo passaram a instituir políticas desse tipo. Esse atraso se devia, fundamentalmente, a que:

- I. tinham poucas e incipientes indústrias e escassa urbanização;
- II. suas estruturas de comércio exterior eram muito atreladas aos EUA, com tarifas preferenciais a esse país e dificilmente poderiam impor maiores controles sobre suas importações;
- III. eram vinculados ao dólar (“padrão ouro-dólar”), com o que, junto com os EUA, faziam parte da “área do dólar”, seguindo o comportamento dos preços norte-americanos, o que lhes dificultava ou impedia uma desvalorização cambial. Do grupo (com exceção do Equador e de El Salvador), quase todos mantiveram suas taxas nominais de câmbio e a Venezuela valorizou-a ainda mais, mantendo-a até a década de 1950.

Contudo, a profundidade da crise e sua longa duração não mais permitiam a “volta ao passado”, isto é, a manutenção do antigo padrão de consumo e de investimento, e formas de ajustamento passivo para enfrentar a depressão. Ali onde as elites ou o Estado não tiveram uma atitude ativa em defesa da economia, ocorreu maior regressão da renda e do emprego, e, em alguns casos, a da própria estrutura produtiva alcançada antes da crise (Cuba talvez tenha sido o caso mais grave). A hipótese para a não regressão teria que ser, necessariamente, a ruptura com o padrão-ouro e com as políticas ortodoxas liberais.

Seria apenas em vários países do segundo grupo - o Brasil à frente, antecipando-se também em relação as famosas “pirâmides Keynesianas” - que surgiriam, através de movimentos rebeldes ou mesmo pela via eleitoral, várias lideranças nacionalistas e industrialistas que enfrentaram aquelas pressões internas e externas, como, Vargas no Brasil, Cárdenas no México, Ibañez no Chile, rompendo com as nostálgicas tentativas liberais da “volta ao passado”, ou seja, à “nossa vocação agroexportadora”.

⁹ Ver Seers.

Em geral, a maioria dos países latino-americanos havia instalado indústrias, mas nos de menor mercado elas não ultrapassavam o simples beneficiamento agro-industrial, ao passo que os maiores haviam instalado setores de bens de consumo, como têxtil, calçados, vestuário e mobiliário, além de uma química e metalúrgica incipientes e de materiais de construção. Quanto maior e mais diversificado fosse o parque industrial do país, melhores seriam as condições para internalizar e potenciar os efeitos de uma política de defesa da economia.

4. A especificidade da crise no Brasil

O caso brasileiro se reveste de maior complexidade. Lembremos que o ritmo da acumulação de capital nos setores mais dinâmicos - café e indústria, na segunda metade da década de 1920, foi muito alto o que resultou em elevada expansão da capacidade produtiva de ambos setores, *muito à frente da expansão de suas demandas*. Já na passagem de 1928 para 1929, estavam anunciadas essas crises, que eclodiriam pouco antes do *crash* de Nova York, em outubro de 1929.

Dessa forma, independente da crise externa, o Brasil sofreria as duas crises internas - a do café e a da indústria -, o que nos levaria a uma grave depressão. A crise internacional, por sua vez, profundaria ainda mais a crise nacional, pela redução drástica do valor exportado, diminuindo a renda e o emprego internos e contraindo fortemente as importações, fonte principal das finanças públicas federais. Mas, se o quadro poderia se agravar, ao mesmo tempo ele também abriria uma extraordinária possibilidade para a formulação de uma política que, ao mesmo tempo, não só pudesse conter ao mínimo os efeitos perversos da crise externa, mas também enfrentar a crise interna.¹⁰

As enormes safras de 1927-1928 e de 1929-1930 que para o conjunto do país foram, respectivamente, de 27 milhões e 28 milhões de sacas de café, não decorreram propriamente do aumento da capacidade produtiva e sim do bom trato dado aos cafezais e de dois exce-

¹⁰ Ver Cano (1998b, cap. 5) e (2002).

lentes anos agrícolas; a situação agravar-se-ia, com a de 1931 1932, que atingiria 28 milhões de sacas. Não fosse a decidida atuação do governo federal, a congeminção com a crise externa faria com que a economia brasileira sofresse período depressivo muito maior.

As alternativas que se ofereciam à economia cafeeira eram: a) colher o café e tratar o cafezal para impedir sua destruição; b) nada fazer, na órbita do Estado, significando o abandono dos cafezais e enorme taxa de desocupação. Antes da crise de 1929, o café pôde valer-se, em parte, do financiamento externo para enfrentar suas crises. A partir da crise internacional, com a fuga e retorno de capitais em direção aos países desenvolvidos, e com a desorganização do mundo capitalista, aquele financiamento seria praticamente inviável. Para sustentar a economia cafeeira, era necessária vigorosa ação do governo dada a impossibilidade do socorro externo.

Contudo, cabe ponderar que, até a eclosão da crise, nossa economia se enquadrava no padrão-ouro e nosso governo e a maioria de nossas elites eram liberais. Assim, resistiram até a derrota frente à Revolução, em outubro de 1930, persistindo com a política econômica ortodoxa, e mantendo a conversibilidade até a exaustão de nossas precárias reservas. Portanto, a necessidade de uma ruptura política, de cunho mais progressista e nacionalista, era um imperativo nacional.

Vargas, a despeito de suas já citadas ambigüidades, tinha, entretanto, clara noção da necessidade de formar e integrar o mercado nacional. Falando, no início da década de 1920, em Porto Alegre, a respeito da crise do charque gaúcho, afirmava que esse problema decorria do *isolacionismo do Rio Grande do Sul*, e da estreiteza do mercado interno. Para enfrenta-lo, era necessário *atuar no poder nacional, para se beneficiar do mercado nacional*. Mas para isso, se fazia também necessária *a conquista do poder nacional*, então dominado pelo setor agrário exportador, onde pontificava o café.¹¹

¹¹ Cf. Fonseca, p. 81-82.

5. O primeiro governo Vargas (1930-1945)

Já a partir de 1931, Vargas inicia a política econômica de recuperação da renda e do emprego, superando parte dos efeitos da crise cafeeira e, com isso, sustentando grande parte da demanda efetiva. Mantida esta em alto nível e contrastando com o reduzido volume de divisas para importar, a demanda interna tornava-se cativa para a produção industrial e agrícola, reduzindo o coeficiente de importações de 19,8% em 1928 para 10, 5% em 1939.¹² Com isto, expandiram-se sobremodo as trocas inter-regionais, reforçando o processo de formação e integração do mercado nacional.¹³

Com a política de recuperação - que significou verdadeira antecipação à política keynesiana anticíclica que seria formulada em 1936 - ocorreria profunda transformação no padrão de acumulação de capital no Brasil. A economia transitava de um modelo primário exportador, cujos determinantes maiores do nível da renda e do emprego eram as exportações, para um de industrialização, em que o determinante do nível da renda e do emprego passava a ser o investimento autônomo.

Graças a isso, a economia brasileira recuperava se já em 1933, superando os níveis de 1928: o PIB em 1933 já era 9% maior do que o de 1928; o produto agrícola e o industrial eram respectivamente, 13% e 5% maiores. A economia brasileira recuperava se rapidamente e passaria por notável expansão e por profundas alterações estruturais. O período 1933-1939 foi um dos mais auspiciosos para a produção industrial do país, que cresceu à taxa média anual de 11%.

Com Vargas, o café, que era “um problema paulista” e cuja política antes era formulada pelo Instituto Paulista de defesa do Café, passava a ser um “problema nacional”, e em 1933 era criado o DNC - Departamento Nacional do Café. Mas Vargas teve a sensibilidade política e econômica de transformar em “nacionais”, vários outros problemas “regionais”, colocando-os sob a gestão e o apoio da agenda do governo federal:

¹² Ver, a respeito: Malan *et al* (1977).

¹³ Um exame detalhado dessa política e a controversa discussão sobre ela estão em Cano (2002).

- I. a economia do cacau, concentrada no sul baiano, em 1931 passa para a órbita do Instituto do Cacau da Bahia, criado em 1931;
- II. a economia do açúcar, concentrada no Nordeste, em 1932 passa a ser dirigida pelo Instituto do Açúcar e do Alcool, criado em 1932, o qual incluiu também a tentativa de desenvolver a produção do álcool carburante a partir da cana de açúcar;
- III. em 1938 era a vez da erva-mate, mais concentrada no estado do Paraná, para a qual foi criado o Instituto Nacional do Mate;
- IV. em 1941, o pinho (Paraná e outros estados) e o sal (Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro), eram objeto da criação de dois Institutos específicos criados para a gestão de suas economias.

Acrescente-se que Vargas, no intuito de criar outros estímulos, institui em 1937 a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil - CREAL -, dando início ao provimento de crédito público de médio e longo prazo para a produção.

Para outras questões, Vargas também criou empresas ou órgãos públicos, aque embora fossem de dimensão nacional, tinham localizações regionais específicas ou beneficiavam mais, de alguma forma, certas partes do território nacional, interiorizando, assim, parte dos efeitos da política de gastos e investimentos públicos. Como exemplos: em 1932, a Inspetoria Regional do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; em 1934, o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM); em 1938, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP); em 1939 o Conselho de Águas e Energia Elétrica (CAEE); em 1941 a Cia. Side-rúrgica Nacional; em 1942 a Cia. Vale do Rio Doce e em 1943 a Fábrica Nacional de Motores e a Cia. Nacional de Alcalis.¹⁴

Por outro lado, antes da crise, a elevada rentabilidade do café desestimulava a produção de outros produtos, notadamente de exportação, na capitalista agricultura de São Paulo. Com a crise, porém, os preços externos do café caem, ao mesmo tempo que os preços de alguns produtos foram sustentados no mercado internacional pelos

¹⁴ Sobre a evolução do papel do Estado brasileiro, ver Baer, Kerstenetsky e Villela (1973) e Draibe (1985).

países que os controlavam, como por exemplo o algodão, pelos EUA e o açúcar, pela Europa. Com a violenta queda dos preços do café os preços relativos do açúcar e do algodão cresceram, estimulando essas duas culturas, não só em suas antigas áreas regionais de produção (Nordeste, principalmente), mas fundamentalmente em São Paulo, que, rapidamente transformaria sua agricultura e passaria a ter a primazia da produção desses bens.

As crescentes tarefas e programas desenvolvidos pelo Estado exigiriam uma profunda reforma administrativa, a qual, no entanto, não pode se realizar completamente, limitando-se à criação ou transformação de vários organismos. Para contornar o problema, criou alguns outros, mais voltados para essa tarefa, como o Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, e o Conselho Federal do Serviço Público Civil (transformado no DASP em 1938), ambos passando a ser os embriões de um futuro ministério de planejamento e administração.

Contudo, Vargas sabia que para integrar o mercado nacional era ainda preciso remover dois importantes obstáculos: haveria que ampliar, regionalmente, a infra estrutura de transportes, energia e de comunicações, e eliminar os impostos interestaduais, que representavam verdadeiras aduanas entre os diferentes estados do país.

A infra estrutura foi expandida e em parte desconcentrada, revitalizando-se o transporte ferroviário e ampliando um pouco (cerca de 5%) sua rede, melhorando o de cabotagem (com a encampação da empresa LLOYD em 1937 e a da COSTEIRA em 1942, e iniciando uma ampliação da rede rodoviária federal, a qual seria impulsionada na década de 1940. Entre 1930 e 1945, a rede rodoviária nacional duplicara, e a ligação Nordeste-Sul dera enorme passo, com o início da Rio-Bahia e a conclusão da SP-Porto Alegre.

A consciência de Vargas para esses problemas pode ser comprovada, por exemplo, nos *considerandos* de medidas propostas para eliminar os impostos interestaduais. Entre eles, ainda durante o Governo Provisório: o do Decreto 21.418 de 17-05-1932, dizia: “Considerando que os impostos interestaduais e intermunicipais constituem um dos mais sérios embaraços ao desenvolvimento econômico do país. Considerando que é da mais alta conveniência nacional erradicá-los...”; o Decreto 19.995 de 14-05-1931 dizia: “considerando a necessidade

de assegurar a unidade econômica do território brasileiro, a fim de que todos os produtos nacionais ou já nacionalizados sejam tratados com a mais absoluta igualdade e respeito ao trabalho nacional.”¹⁵

Dado que esses impostos constituíam importante parcela da arrecadação fiscal de vários estados, é compreensível que tenham permanecido em vigor até o final da década de 1930. Foram extintos a partir do exercício de 1938, com redução gradativa anual, tendo seu completo término em 1943.

Para intensificar o processo de integração do mercado nacional também teve a visão de “preencher os vazios” do território nacional, notadamente da região Centro Oeste. Assim, ainda na década de 1930, inicia a política de uma *Marcha para o Oeste*, que, entre outras medidas, proporcionou: expansão ferroviária em Goiás; expansão rodoviária que é uma verdadeira antecipação do início da futura Belém-Brasília; auxílio financeiro ao governo goiano, para a construção de sua nova capital, Goiânia; doação de terras, assentamento e constituição de cooperativas que mais tarde constituiriam as bases de Ceres (GO) e Dourados (MS).¹⁶

Essa visão também se cristalizaria na Constituição de 1934, onde é reafirmada a proposta de mudança da capital federal para o “centro do país”, e, no artigo 177 a União se obriga a destinar ao Nordeste 4% de sua receita tributária.¹⁷

Assim, constata-se que o conjunto da política econômica foi uma verdadeira negação ao liberalismo, mostrando claramente como Vargas foi pragmático com relação aos postulados positivistas, por exemplo, tanto pela crescente e permanente intervenção do Estado, quanto pela expansão do crédito ou quanto pela prática do uso do déficit orçamentário, sempre que isto fosse necessário. Cabe lembrar ainda que a reorganização tributária que faz, representou um novo ordenamento e relativa centralização fiscal na órbita federal.

¹⁵ As principais medidas foram: Decreto 1.185 de 11-06-1904; Decreto 19.995 de 14-05-1931; Decreto 21.418 de 17-05-1932; Decreto-Lei 142 de 29-12-1937; Decreto-Lei 379 de 18-04-1938; Decreto-Lei 915 de 01-12-1938; Decreto-Lei 1.061 de 20-01-1939.

¹⁶ Esses ensaios de colonização também se fizeram em outros estados do país.

¹⁷ Contudo, esse dispositivo foi suprimido na Constituição de 1937, sendo restaurado na de 1946, incluindo-se a obrigação de destinar outros 3% para a Amazônia.

No plano dos direitos sociais e trabalhistas também vamos encontrar aparentes contradições e algumas afirmações dos princípios positivistas. São exemplos: a concessão da anistia aos revolucionários; do voto secreto, do feminino e aos menores de 21 anos e maiores de 18; jornada de 8 horas, férias remuneradas e o salário mínimo; a criação dos Ministérios do Trabalho e da Educação e da Universidade do Brasil (hoje UFRJ); da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho; da carteira de trabalho, dos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

6. O segundo governo Vargas (1950-1954)

Lembremos que entre a “Crise de 29” e o início da Segunda Guerra, e apesar da profundidade da depressão internacional e da grande fuga de capitais, contamos com maiores graus de liberdade em termos externos. Os países industrializados estavam deprimidos, o comércio e as finanças internacionais desmantelados, e não haviam possibilidades de articulação inter-imperialista. Vinda a Guerra e envolvendo as grandes potências, tivemos mais uma “folga” que, com alguns tropeços e interrupções, se estenderia até 1979.¹⁸

As preocupações voltariam no período 1945-1955. Nele, o imperialismo sentir-se-ia seriamente ameaçado pela consolidação da União Soviética, pelas conquistas socialistas no leste e no centro europeus, pela vitória de Mao em 1949 na China e pela Guerra da Coreia (1951-52), fatos que abalariam ainda mais as relações “leste-oeste”. A partir de 1946-47 esses fatos deram azo, nos EUA, para o surgimento da chamada Guerra Fria, alterando profundamente o comportamento norte-americano com relação à América Latina, gerando ações repressivas ao nacionalismo e às forças políticas progressistas da região. É um período de rupturas e descontinuidades; de golpes político-militares para “restaurar a democracia”.

¹⁸ É a hipótese central de meu livro (Cano, 2000) em que sugiro que entre 1929 e 1979 a América Latina (salvo exceções do Chile, Argentina e Uruguai, que interrompem seus processos pouco antes de 1979) teve maior grau de soberania no exercício de sua política econômica, e que “o sonho” termina ao final de 1979, quando os EUA retomam sua hegemonia e a impõem novamente ao mundo, sobretudo a nós.

As pressões externas tiveram certo respaldo interno, seja na negativa de conceder ao Estado as reformas necessárias ou nas várias tentativas de instituir políticas econômicas ortodoxas. Mas a volta ao passado era uma ilusão. Não só ao passado político, mas principalmente ao passado econômico, onde nossa “vocação agrícola” era indiscutível. Onde a industrialização seria tolerada, mas não estimulada. Onde intervenção, controle cambial e de comércio deviam ceder lugar ao modelo liberal pr  29, ou, no máximo, a um regime que não enfrentasse os interesses norte-americanos.

Vargas foi deposto em 29/10/1945, elegendo-se, 34 dias depois deputado federal e senador, optando pelo Senado. Sucedeu-lhe na presidência o General Eurico G. Dutra, eleito para o período 1946-1950, que tentou alterar as linhas intervencionistas pelo liberalismo, encerrando alguns pouco órgãos e tentando diminuir as atribuições do Estado. Contudo, teve reduzido sucesso, dada a penúria cambial do imediato pós guerra e às crescentes pressões por novas ações e recursos, que a base produtiva exigia, com o que a tentativa liberal chocou-se com os ampliados interesses do setor industrial. Assim, contrariando sua ideologia, Dutra foi obrigado a manter as linhas gerais do processo.

Como bem mostrou Furtado, as investidas reacionárias internas e externas não poderiam frutificar, pois, entre a crise e o início da década de 1950 nossa participação nas exportações mundiais ca ra enquanto o PIB duplicara. Assim, não haveria como recompor o coeficiente de importações de 1929.¹⁹ Não haveria, portanto, como liberalizar importações sem ter a anterior capacidade geradora de divisas.

Mas as pressões liberais, antes de significar um freio ao processo provocaram a resistência interna. Avançamos ainda mais na industrialização, até onde pudemos. O Estado supria parte da debilidade do capital privado nacional e o desinteresse do capital for neo: faria petróleo, aço, produtos químicos básicos, infra-estrutura, bancos, transporte, energia e telecomunicações. Mais que isso: nesse momento a luta pela industrialização na América Latina passaria a constituir uma bandeira progressista na maioria de seus países.

¹⁹ Cf. Furtado (1961 cap. 34).

Em 1950 Vargas foi eleito para a presidência com mandato para o período de 1951-1955, cumprido-o até 24/8/1954, quando se suicidou, em meio a uma grave crise política. Seu ato, na realidade, praticamente impediu um golpe de direita, que fustigava fortemente seu governo nacionalista, e que ocorreria de fato em abril de 1964. Nesse novo mandato, tentaria dar continuidade a seus propósitos desenvolvimentistas, tendo como objetivo central o aprofundamento da industrialização. Contudo, conhecia bem os limites econômicos para seu projeto, principalmente os de ordem cambial, financeira e tributária, e a má vontade do governo dos EUA para com o Brasil, principalmente após a Guerra da Coréia.

Mas as bases produtivas da economia pressionavam no sentido de converter seu processo *restringido* de industrialização num processo *específico*, ou seja, de instalar a indústria pesada e de solucionar graves pontos de estrangulamento de sua infra-estrutura. Para isso, foram implantados novos mecanismos de política econômica e de planejamento. Para o financiamento de longo prazo, criou em 1952, o BNDE (hoje BNDES).

No âmbito regional, criava, também em 1952, o BNB e em 1953 o Instituto Nacional do Babaçu, para a região Nordeste, onde também concluía a CHESF, enquanto para a Amazônia criava, em 1953, a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, depois convertida na SUDAM), e reestruturava o Banco de Crédito da Amazônia, e volta a atender a cafeicultura, criando o Instituto Brasileiro do Café.

A infra estrutura de energia deu largos passos para diminuir nossa dependência externa, com a criação da Petrobrás em 1954 e da Eletrobrás, mas esta, só votada no Congresso após sua morte. Além disso, ampliou a rede rodoviária e reequipou a ferroviária.²⁰ Assim, petróleo, aço, carvão, energia elétrica, indústria química e mineração foram objeto de vários planos e programas, exigindo cada vez mais a atividade de planejamento, culminando num Programa Geral de Industrialização do País em 1951.

²⁰ Sobre a evolução da rede de transportes no período ver Natal.

Antecipando-se a JK, criou a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) em 1951 e em 1953 criou, na CDI, a CEIMA (Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico), dando grande apoio para os empresários nacionais que produziam autopeças, estimulando assim a implantação da futura indústria automobilística no País.²¹

Entre 1945 e 1955 a produção industrial teve espetacular incremento médio anual de 9,3% e essa expansão foi viabilizada, em parte, graças ao seu reequipamento, possibilitado pela reabertura das importações. Contudo, essa modernização ocorreu em sua maior parte em São Paulo, com o que a indústria paulista pôde aumentar ainda mais seu grau de concentração e diversificar ainda mais sua estrutura produtiva.

Esse elevado ritmo de crescimento conteve ainda mais o coeficiente global de importações, aumentando o peso relativo dos bens de capital na pauta de importação. Em 1955 já se notava maior avanço na estrutura industrial: a participação dos bens de consumo não durável caíra de 75% para 55%; a de bens intermediários já se aproximava dos 35% e a dos setores mais complexos (bens de capital e de consumo durável) em torno de 10%. A indústria já participava com cerca de um quarto no PIB e a agricultura outro tanto. Tomado todo o período 1929-1955, observa-se que a agricultura crescera a uma taxa superior à demográfica enquanto a do produto industrial teve média anual de 7,3%, mais elevada, portanto, do que a observada no período 1900-1929 que fora de 5,6%.

No período de 1945 a 1955, a urbanização seria acelerada e a taxa de incremento demográfico subiria para 2,8% ao ano. Industrialização e urbanização geravam enormes pressões sobre a agricultura, empurrando suas “fronteiras”, desbravando estados como o Paraná e dando continuidade à marcha para o oeste. Isto compensou boa parte do êxodo rural que então se iniciava, fazendo com que os fluxos migratórios nacionais aumentassem consideravelmente.

É verdade que Vargas acenou, para a questão agrária, na Mensagem ao Congresso Nacional de 1951, quando explicita a necessidade

²¹ Para a questão automobilística, ver Gattás.

de fazer a reforma agrária e incentivar a colonização, criando também em 1951 o Banco Nacional de Crédito Cooperativo e, agregando vários órgãos, cria o Instituto Nacional de Imigração e Colonização e em 1952 a Carteira de Colonização do Banco do Brasil.²² Contudo, como se sabe, a reforma agrária não foi objeto de execução, limitando-se o Estado a promover a alguns programas de colonização. Recorde-se, a propósito, que os direitos trabalhistas, em grande parte, limitaram-se aos trabalhadores urbanos.

Dessa forma, além da dilatação da “fronteira agrícola”, a urbanização e industrialização constituíam a via principal de amortecimento (até o início da década de 1960) das tensões sociais geradas pelo crescente êxodo rural, que, se de um lado representava, para o migrante, a oportunidade de obter melhor emprego, de outro significava a tentativa de fugir ao completo abandono social em que vivia no campo, em sua região de origem. Para as elites, isto também evitava, de forma permanente, o enfrentamento da questão agrária e da exclusão social.²³

Dada o maior tamanho e diversificação produtiva da indústria paulista, esta cresceu à frente das demais, e, para isso, acelerou o processo de integração do mercado nacional, submetendo pela concorrência, ao longo do período, as demais regiões. Entre 1930 e 1955, essa dominação do capital industrial, sediado em São Paulo, é exercida sobre o mercado nacional de mercadorias. As formas mais avançadas de dominação, via traslado inter-regional de capital produtivo, somente se manifestariam a partir de meados da década de 60.

Contudo, essa integração do mercado, com a eliminação das antigas barreiras protecionistas interestaduais, poderia fazer com que, *ao abrir-se o mercado regional*, alguns estados pudessem apresentar vantagens competitivas em determinados produtos, mas não em todos. Dessa forma, a integração poderia proporcionar *efeitos de estímulo, de inibição ou bloqueio e, até mesmo, de destruição*.²⁴

²² Cf. Draibe, capítulo 3, item 3.3.

²³ A outra via, não menos importante em termos quantitativos, foi a ampliação da “fronteira agrícola”, onde isto foi possível. O México foi uma exceção, com o extenso programa de reforma agrária feito por Cárdenas.

²⁴ Um exame de tais efeitos para o período 1930-70 é apresentado em Cano (1998b, cap. 5)

O capital industrial sediado basicamente em São Paulo, sendo o elemento dominante no novo padrão de acumulação, também seria dominante na propagação desses efeitos, que poderiam ser atenuados pela ação do Estado, através do gasto público e da política econômica, ou por inversões privadas regionais de capitais locais de porte mais significativo, mas que, como se sabe, costuma ser de menor porte e mais frágil.

Mas o balanço da análise da produção regional e do comércio inter-regional, mostra que os efeitos de *estímulo* foram maiores do que os outros dois. Visto o período censitário de 1919-1949, a integração do mercado nacional proporcionou efeitos líquidos positivos para a agricultura e para a indústria periférica nacional. Com efeito, separado esse período em dois, no de 1919-1939 e no de 1939-1949, neles, respectivamente, as taxas médias de crescimento industrial de São Paulo foram de 7,0% e 9,8%, enquanto as do agregado *Brasil exclusive São Paulo* elas foram de 5,0% e 6,2% e as do Nordeste, de 3,7% e 5,9%.

Tais efeitos, à medida que a indústria se diversificasse e acelerasse a Urbanização, a concentração industrial aumentaria em São Paulo, mas o restante do país também cresceria, em grande medida, de forma complementar àquele principal centro dinâmico do país. São Paulo demandaria cada vez mais alimentos e matérias primas, mas não apenas em estado bruto, estimulando o surgimento gradativo de outros compartimentos produtivos industriais em outras regiões do país. Um simples exame das pautas exportadoras regionais para São Paulo mostra essas mudanças estruturais.

Os de *bloqueio* seriam sentidos até a década de 1960, quando se inicia a política de incentivos econômicos para os investimentos no Norte e no Nordeste, atenuando-os, para alguns setores, e principalmente a partir da de 1970.

A despeito da capacidade ociosa preexistente na indústria das principais regiões, a intensificação do comércio inter regional não provocou até fins da década de 40, uma competição inter regional destruidora, dado que o mercado nacional tornara-se cativo para essa mesma indústria. Assim, os efeitos de *destruição*, só se manifestariam, com alguma expressão, a partir da década de 1950, dados os entraves do

comércio internacional durante a Segunda Guerra Mundial, que impediu a indústria de reequipar se, o que só ocorreria após 1950.²⁵

A integração do mercado nacional marchara a passos acelerados. As exportações de São Paulo para o resto do País, e deste para São Paulo, aumentaram sua participação no fluxo total da exportação (para o exterior e para o mercado inter regional): passam de pouco mais de 35% em 1928 para pouco mais de 50% em 1955. O maior ritmo do crescimento industrial paulista aumentou a participação de São Paulo na produção industrial do País, que passa, em 1949, para 48,9%.

Recordemos, contudo, que antes da intensificação do processo de integração nacional, São Paulo já concentrava parte significativa da indústria nacional: em 1907, detinha 15,9%, só superada pelo atual estado do Rio de Janeiro, que detinha 37,8%; em 1919, passou a deter 31,5%, já ultrapassando aquele estado; em 1929 já teria atingido pelo menos 35%, e o censo de 1939 mostraria a cifra de 45,4%.²⁶

A despeito de que, rigorosamente só poderíamos falar de uma *Era Vargas* até 24/8/1954, se a entendermos como movimentos estruturais de médio e longo prazo desencadeados por políticas nacionais de desenvolvimento, e por políticas de desenvolvimento regional delas derivadas - de forma direta (até inícios da década de 1970) ou indireta (entre 1970/72 e 1980) -, que resultaram num considerável avanço da industrialização e em relativas diminuições de desequilíbrios regionais, então ela se prolongou, embora com graus diversos de diferenciação, até 1980.²⁷

Nesse sentido, o governo JK (1956-1960) foi o que mais fez avançar essas políticas, institucionalizando melhor as regionais e dando melhor estrutura de planejamento à nacional. Depois dele, teríamos um período de tropeços políticos e econômicos - 1962/1967 -, de ostensivo autoritarismo desenvolvimentista - 1967/1980 -, e, a partir

²⁵ Idem, idem, cap. 5 e 6.

²⁶ Para as cifras de 1907, 1919 e 1939 ver Cano (1998a, cap. 3). A de 1929 é estimativa do autor, com base nos dados levantados por Roberto Simonsen (1973, p. 26 e ss.).

²⁷ Embora com algumas interrupções, consideramos o longo período 1930-1980, como um período desenvolvimentista de industrialização, em que pese que no seu transcurso tenha havido fortes diferenças políticas (autoritarismos, ditaduras e democracias) e de maneiras de encarar os direitos e a justiça social.

daí, da transição do autoritarismo em crise para a democracia, embora mergulhados numa das mais severas crises econômicas que já nos atingiu. Neste último grande momento, que já nos assola há 25 anos, o abandono da política nacional de desenvolvimento resultou, inexoravelmente, na inexistência de qualquer proposta séria de política regional de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAER, W. KERSTENETZKY, I. e VILELLA, A.V. (1974) As modificações no papel do estado na economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, 4(3), dez.
- BLEANEY, M. (1985) *The Rise and Fall of Keynesian Economics*. MACMILLAN, London.
- CANO, W. (1997) Base e superestrutura em São Paulo: 1886-1929. In De Lorenzo, H.C. e Peres da Costa, W. (Org.), *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. UNESP, São Paulo.
- _____. (1998) *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Unicamp/ Instituto de Economia, Campinas, 4ª. edição, (A).
- _____. (1998) *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil*. Unicamp/ Instituto de Economia, Campinas, 2ª. edição, (B).
- _____. (2000) *Soberania e Política na América Latina*. UNESP/UNICAMP, São Paulo/ Campinas.
- _____. (2002) "Crise de 1929", Soberania na Política Econômica e Industrialização. In: CANO, *Ensaio sobre a Formação Econômica Regional do Brasil*. Ed. UNICAMP/Inst. Econ-Fecamp, Campinas.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. (1998) *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. UNICAMP/INST. ECONOMIA, Campinas, 2ª ed.
- CARRAZZONI, A. (1939) *Getúlio Vargas*. José Olímpio, Rio de Janeiro, 2ª ed.
- DRAIBE, S. (1985) *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930/1960)*, Paz. e Terra, Rio de Janeiro.
- DULLES, J.F. (s/data) *Getúlio Vargas - Biografia Política*. Renes, Rio de Janeiro, 2ªed.
- FANO, E. (1979) *Crisi e ripresa economica nel bilancio del New Deal*. in Teló, M.(Coord.). *CRISI E PIANO. Le alternative degli anni Trenta*. De Donato, Bari.

- FONSECA, P.C.D. (1989) *Vargas: o capitalismo em construção*. Brasiliense, São Paulo.
- FURTADO, C. (1961) *Formação econômica no Brasil*. 4a. ed. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- GALBRAITH, J.K. (1972) *O Colapso da Bolsa 1929: anatomia de uma crise*. Expressão e Cultura, Rio de Janeiro.
- GATTÁS, R. (1981) *A Indústria Automobilística e a 2ª. Revolução Industrial no Brasil - origens e perspectivas*. PRELO Ed., São Paulo.
- KINDLEBERG, C.P. (1985) *La Crisis Económica 1929-1939*. Crítica, Barcelona.
- LIMA SOBRINHO, B. (1973) *A Verdade sobre a Revolução de Outubro-1930*. Alfa Omega, São Paulo, 2ª. ed.
- MALAN, P.S. et al. (1977) *Política econômica externa e industrialização no Brasil, 1939-52*. Rio de Janeiro, IPEA.
- NATAL, J. (2003) *Transportes, Território e Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Papel Virtual.
- MADDISON, A. (1988) *Dos crisis: América Latina y Asia: 1929-1938 y 1973-1983*. FCE. México.
- SANTA ROSA, V. (1976) *O Sentido do Tenentismo*. São Paulo, Alfa Omega, 2ª.ed.
- SEERS, D. (1962) *Inflación y crecimiento: Resumen de la experiencia en América Latina*. Cepal, *Boletín Económico de América Latina*, v.VII, n.1, Santiago, 2.
- SIMONSEN, R.C. (1973) *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo, Nacional, EDUSP.
- TAVARES, Maria da Conceição. (1998) *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. UNICAMP/INST. ECONOMIA, Campinas, 2ª ed.

METAS DE INFLAÇÃO: UMA AVALIAÇÃO DO CASO BRASILEIRO

MARCELO LUIZ CURADO*
JOSÉ LUIS OREIRO*

1. Introdução

O ataque especulativo promovido contra o Real em janeiro de 1999 obrigou o Banco Central do Brasil (BCB) a abandonar o regime de bandas cambiais. Chegava ao fim um período, iniciado em 1995, no qual o Banco Central controlava, através da utilização de um regime de bandas cambiais, o comportamento da taxa de câmbio nominal. A utilização desta política de “âncoragem cambial” com efetiva valorização da taxa de câmbio e a elevação do grau de abertura externa da economia se constituíram nos elementos chaves da política de combate a inflação no período.

O ataque especulativo de 1999 teve, portanto, um duplo efeito. Em primeiro lugar, tornou evidente os limites de uma política de “âncoragem cambial” num contexto de instabilidade do sistema financeiri-

* Doutor em Economia (IE/UNICAMP) e Professor do Departamento de Economia da UFPR. E-mail: mcurado@ufpr.br.

* Doutor em Economia (IE/UFRJ), Professor do Departamento de Economia da UFPR e Pesquisador do CNPq. E-mail: joreiro@ufpr.br. Web-Site: <http://www.joseluisoreiro.ecn.br>.

ro internacional. Em segundo lugar, retirou do Banco Central a possibilidade de manutenção da política de controle da inflação por intermédio do controle da taxa de câmbio nominal.

O ataque especulativo não apenas deixou patente a incapacidade de sustentação e controle da taxa de câmbio nominal e real, como também deixou os *policy makers* órfãos de seu instrumento de controle da inflação. A opção do Banco Central foi adotar o regime metas de inflação a partir de julho de 1999.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo fazer uma avaliação crítica do regime de metas de inflação no Brasil. Para tanto, iremos inicialmente discutir o comportamento das principais variáveis macroeconômicas no período de vigência do regime de metas, sobretudo os resultados obtidos em termos de inflação, do crescimento do produto e das interações entre a política monetária e a política fiscal. A análise do comportamento dessas variáveis aponta claramente para o fato de que o regime de metas de inflação, embora tenha sido relativamente eficiente no que se refere à obtenção da *estabilidade de preços*, não foi capaz de obter a *estabilidade macroeconômica*¹, tendo em vista o pífio desempenho da economia brasileira no que diz respeito ao crescimento do PIB e o comportamento da dívida pública como proporção do produto real. Na seqüência argumentamos que os problemas do regime de metas de inflação no Brasil devem-se a existência de uma estrutura de governança da política monetária que é inadequada para o funcionamento satisfatório do regime de metas inflacionárias. Dessa forma, sugerimos algumas mudanças nessa estrutura, as quais poderão melhorar significativamente a performance da economia brasileira em termos de crescimento e criação de empregos.

O artigo encontra-se organizado da seguinte forma. A seção 2 fornece uma caracterização do regime de metas de inflação no Brasil. Apresenta-se também nesta seção uma breve discussão sobre o significado teórico do regime de metas. A seção 3 discute o modelo de pre-

¹ O conceito de estabilidade macroeconômica é mais amplo do que o conceito de estabilidade de preços, uma vez que o primeiro inclui também a estabilidade da demanda agregada e do nível de emprego como um dos objetivos primordiais da política macroeconômica (Sicsu *et al*, 2005, p. XVIII).

visão de inflação utilizado pelo BCB. A seção 4 apresenta a discussão sobre o comportamento das variáveis macroeconômicas selecionadas (inflação, crescimento do produto, política monetária e política fiscal). A seção 5 apresenta as propostas de alteração da estrutura de governança da política monetária no Brasil com o objetivo de torna-la mais adequada ao funcionamento do regime de metas de inflação, o qual pode ser uma boa alternativa para economia brasileira. Finalmente, na seção 6 são apresentadas as conclusões do trabalho.

2. Regime de metas de inflação e sua instituição no Brasil

Um regime de metas de inflação é aquele no qual as ações da política monetária, sobretudo a fixação da taxa de juros básica, são guiadas com o objetivo explícito de obtenção de uma taxa de inflação (ou de nível de preços) previamente determinado² (Svensson, 1998; Bernanke *et al*, 1999; Bogdansky *et al*, 2000; Mendonça, 2001). A instituição de um regime de metas de inflação possui - de acordo com a literatura - uma série de vantagens. O anúncio das metas de inflação eleva o grau de transparência da política monetária, tornando mais clara a compreensão do público em relação à atuação dos bancos centrais, o que capacita os agentes econômicos a acompanhar e controlar as ações dos bancos centrais de forma mais precisa. Outra vantagem do regime de metas de inflação é que – caso a meta inflacionária seja crível - a determinação a priori da inflação minimiza as incertezas no cálculo econômico, facilitando a tomada de decisões, em especial as decisões de investimento. A meta inflação funciona, portanto, como um balizador das expectativas de inflação dos agentes, conduzindo a taxa de inflação na direção da taxa natural. (Bernanke *et al*, 1999)³

² Com intuito de imprimir uma maior flexibilidade e credibilidade ao regime, a autoridade monetária pode adotar como meta uma faixa de variação (banda) para a inflação e/ou nível de preços desejado.

³ Canuto (1999) sintetiza alguns dos problemas e/ou desvantagens da instituição de um regime de metas de inflação apontados pela literatura, em que se destacam: 1. os gestores do regime se defrontam com a possibilidade de amplos erros de previsão em relação à inflação. A necessidade de antecipação da inflação se dá num ambiente

Este regime vem sendo implementado por diversas economias, com destaque para a Nova Zelândia, Inglaterra, Canadá, Suécia, Austrália e Espanha (Bernanke *et al*, 1999). No Brasil, o regime de metas de inflação foi formalmente adotado no dia primeiro de julho de 1999 a partir do decreto presidencial n. 3088 e da resolução n. 2615 do Conselho Monetário Nacional (CMN). O índice de inflação escolhido pelo CMN para determinação e averiguação do funcionamento do regime de metas de inflação foi o Índice de Preços ao Consumidor no Atacado (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Inicialmente, foram fixadas as metas para a inflação para três anos: 8% em 1999, 6% em 2000 e 4% em 2001 (Bogdanski *et al*, 2000)

O alcance das metas definidas pelo Conselho Monetário Nacional é, de acordo como decreto n. 3088, de responsabilidade do Banco Central. Em síntese, no regime de metas de inflação o compromisso do Banco Central passa a ser com a obtenção/manutenção da taxa de inflação previamente estabelecida. O instrumental utilizado pelo Banco Central para garantir a taxa de inflação é a taxa de juros⁴.

de incertezas, sobretudo em economias em desenvolvimento sujeitas às turbulências do sistema financeiro internacional e/ou choques de oferta e demanda. Na prática, o Banco Central adota algum modelo econômico que sintetize as principais relações entre as variáveis econômicas relevantes na determinação da inflação; 2. Existem gaps temporais entre o curso completo dos efeitos da política monetária e sua atuação efetiva sobre a inflação. No caso brasileiro, de acordo com Bogdanský *et al* (2000) este gap entre a atuação da política monetária, mais especificamente a variação da taxa de juros nominal e seu efeito sobre a produção 3. A focalização unilateral na estabilidade da inflação pode implicar excesso de volatilidade nas flutuações do produto. Neste sentido, a fixação de uma meta inflacionária muito restrita pode gerar elevações das taxas de juros e, portanto, elevações do gap entre o produto efetivo e o produto potencial que não sejam positivas do ponto de vista social.

⁴ O controle da inflação no regime de metas de inflação dá fundamentalmente por intermédio da fixação do valor da taxa básica de juros – a SELIC – num patamar que seja compatível com a meta inflacionária definida pelo Conselho Monetário Nacional. Nesse regime de política monetária, o crescimento dos agregados monetários – M1, M2 ou M3 – não é uma variável sobre a qual o Banco Central tente exercer algum tipo de controle. Isso porque a evolução da teoria e da prática da política monetária nos países desenvolvidos mostrou que a instabilidade crescente da velocidade de circulação da moeda, observada nesses países após a década de 1970, tornava a extremamente fraca a relação entre a taxa de inflação e a taxa de crescimento do agregado monetário de referência (Blanchard, 2004, p. 536).

A instabilidade crescente da velocidade de circulação da moeda a partir do início dos anos 1970 e o conseqüente abandono do *regime de metas monetárias* por parte da quase totalidade dos Bancos Centrais no mundo inteiro durante as décadas de 1980 e 1990 levaram os economistas a desenvolver uma “nova” concepção sobre a maneira pela qual a inflação pode ser mantida sob controle. Ao invés de controlar o crescimento da quantidade de moeda, o Banco Central deve focar sua atenção na relação entre a taxa de juros real efetiva e a taxa de juros real de equilíbrio⁵ (Blinder, 1998, p. 29). Se a taxa de juros real efetiva, aproximadamente igual à diferença entre a taxa nominal de juros fixada pelo Banco Central e a taxa esperada de inflação, for maior do que a taxa de juros de equilíbrio; então o nível de atividade econômica irá se reduzir, fazendo com que a taxa de inflação também se reduza em função da existência do *trade-off* de curto-prazo entre inflação e desemprego, expresso pela *curva de Phillips*. Por outro lado, se a taxa real efetiva for menor do que a taxa de juros de equilíbrio; então o nível de atividade econômica irá aumentar, o que irá induzir um aumento da taxa de inflação.

Nesse contexto, para manter a inflação constante ao longo do tempo, o Banco Central deve manter o nível corrente da taxa real de juros em linha com o valor de equilíbrio da referida taxa; e o instrumento usado para esse fim é o controle da taxa nominal (básica) de juros. Isso significa que o Banco Central deve aumentar a taxa nominal de juros toda a vez que houver um aumento das expectativas de inflação, e deve reduzir a taxa nominal de juros toda a vez que houver uma redução da inflação esperada.

A análise do modelo estrutural de previsão da inflação utilizado pelo BCB permite analisar como a taxa de juros é utilizada no Brasil para conter a inflação dentro das metas previamente estabelecidas. A próxima seção é dedicada a apresentação deste modelo.

⁵ A taxa real de juros de equilíbrio é definida como o nível da taxa real de juros que, se obtida, faz com que a economia opere com plena-utilização dos recursos produtivos disponíveis (Blinder, 1998, p. 32).

3. Regime de metas de inflação no Brasil: o modelo de previsão de inflação

Nesta seção apresentaremos o modelo econométrico utilizado pelo BCB para previsão da inflação no regime de metas de inflação. Vale ressaltar que o BCB utiliza-se de uma série de instrumentos para a realizar a previsão da inflação. O modelo econométrico é, portanto, apenas uma das ferramentas utilizadas pelo BCB para prever a inflação. Sua análise é importante na medida em que esclarece as interações entre as principais variáveis macroeconômicas, em especial os mecanismos de transmissão da política monetária.

Bogdansky *et al* (2000) apresentam a versão completa do modelo. Seu entendimento básico pode ser obtido a partir das observações das equações (1) a (4):

$$1. \quad h_t = \beta_0 + \beta_1 h_{t-1} + \beta_2 h_{t-2} + \beta_3 r_{t-1} + pr_{t-1} + \varepsilon_t^h$$

$$2. \quad \pi_t = \frac{(\alpha_1^f + \alpha_1^b)}{2} \pi_{t-1} + \frac{\alpha_2^f}{2} E_t(\pi_{t+1}) + \frac{\alpha_2^b}{2} \pi_{t-2} + \frac{(\alpha_3^f + \alpha_3^b)}{2} h_{t-1} + \frac{(\alpha_4^f + \alpha_4^b)}{2} \Delta(p_t^F + e_t) + \varepsilon_t^n$$

$$3. \quad \Delta e_t = \Delta i_t^F + \Delta x_t - \Delta i_t + \eta_t$$

$$4. \quad \Delta X_t = \gamma_1 \Delta X_{t-1} + \gamma_2 \Delta PR_{t-3} + \sum_{j=3}^n \gamma_j \Delta Z_{j,t-tj}$$

Onde: h : log *gap* de produto, ou seja, o log da diferença entre produto potencial e produto efetivo; r : log da taxa de juros real; e^{bf} : choque de demanda; pr : log da necessidade de financiamento do setor público; p : log da inflação de preços, p^F : log do índice de preços externo; e : log da taxa de câmbio; D : operador da primeira diferença; $E(\cdot)$: operador de expectativas, condicionadas a informação avaliável no tempo t ; e^b , e^f , e^n : choques de oferta; i : log da taxa de juros doméstica; i^F : log da taxa de juros internacional; x : o log do prêmio de risco; X : o prêmio de risco em dois pontos; PR : necessidade de financiamen-

to do setor público com porcentagem do PNB e Z: variáveis que influenciam o “risco país”

A equação (1) é uma curva IS tradicional relacionando o *gap* de produto a um componente autoregressivo de segunda ordem - (AR2) - e taxa de juros no período imediatamente anterior, ao qual adiciona-se um componente fiscal – indicado por pr_{t-1} – e um choque de demanda.

A equação (2) é a tradicional curva de Phillips onde a inflação em t é relacionada – além de um componente autoregressivo de segunda ordem – ao comportamento do *gap* de produto no período imediatamente anterior. Um detalhe importante desta configuração utilizada pelo Banco Central para expressar a curva de Phillips é que se trata de uma combinação entre uma especificação do tipo *backward looking* e *forward looking*. O primeiro e o terceiro termo do lado direito da inflação fornecem o papel – dados os parâmetros – da inflação passada na determinação da inflação em t . Trata-se, portanto, da componente autoregressiva do processo inflacionário (*backward looking*). Já o segundo termo lado direito captura o papel da expectativa sobre o comportamento futuro da inflação, dadas todas as informações disponíveis (*forward looking*)

A equação (3) apresenta o comportamento da dinâmica da taxa de câmbio determinada, neste caso, pela condição de paridade não coberta de taxa de juros. A variação da taxa de câmbio nominal é determinada pelo comportamento do diferencial entre taxa de juros interna e internacional ao qual adiciona-se um prêmio de risco. Este último é determinado a partir da equação (4), a qual demonstra que o prêmio de risco – além de um componente autoregressivo de primeira ordem – é determinado pelo comportamento das necessidades de financiamento do setor público e a partir de um complexo de variáveis que influenciam o risco país, expressas por Z.

A combinação das equações (1) a (4) constitui o núcleo fundamental do modelo estrutural de determinação da taxa de inflação esperada pelo Banco Central⁶. A compreensão do modelo de previsão de infla-

⁶ A última peça do modelo – depois de determinado o nível de inflação esperado – encontra-se na determinação de alguma regra explícita para a condução da política monetária. Bogdansky *et al* (2000) apresentam as três famílias básicas de determinação de uma regra monetária: 1. Taxa de juros completamente exógena, 2. Combinação linear das variáveis do sistema e 3. Funções de resposta ótimas.

ção – base para a tomada de decisão no regime de metas de inflação – permite-nos realizar duas discussões importantes. A primeira sobre o referencial teórico do modelo e suas implicações. A segunda sobre o comportamento esperado para a taxa de juros no modelo.

O modelo de previsão da inflação utilizado pelo Banco Central tem como referencial básico o modelo IS-LM com Curva de Phillips. Este é um ponto que deve ser compreendido e que tem sido pouco explorado pela literatura que trabalha com a análise do regime. Ao supor que as variáveis macroeconômicas fundamentais da economia, entre elas os mecanismos de transmissão da política monetária, encontram-se sintetizados pelo modelo básico IS-LM com Curva de Phillips, o Banco Central assume que o controle do processo inflacionário será realizado através de políticas de contração da demanda agregada via alterações da taxa de juros.

O regime de metas de inflação tem, portanto, como instrumento básico de controle da inflação as elevações da taxa de juros que restringem a demanda agregada. Trata-se, portanto, do ponto de vista dos mecanismos de controle da inflação, de uma opção muito próxima dos ajustes tradicionalmente sugeridos nos programas de combate a inflação do Fundo Monetário Internacional e que, de um modo geral, foram ineficientes no combate aos processos de inflação inercial dos anos 80 na América Latina.

4. Comportamento das variáveis macroeconômicas selecionadas

Nesta seção será apresentado o comportamento de um conjunto de variáveis macroeconômicas selecionadas. Boa parte da discussão sobre o regime de metas de inflação, incluindo as discussões internacionais, concentram-se na discussão das metas e dos resultados obtidos da inflação. Embora o controle inflacionário seja uma condição necessária para o desenvolvimento econômico, acreditamos que é necessário discutir os resultados do regime de metas de uma perspectiva mais ampla que inclua o conceito de *estabilidade macroeconômica*, incorporando a discussão sobre o comportamento da inflação, temas como o crescimento econômico e as interações entre a política fiscal e monetária.

A capacidade de cumprir a meta estabelecida é o ponto de partida de qualquer análise do regime. A tabela 1 sintetiza estes resultados.

Tabela 1 – Metas para Inflação 1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Meta Fixada	8,00%	6,00%	4,00%	3,50%	3,25%	3,75%
(Banda, +/-)	(2%)	(2%)	(2%)	(2%)	(2%)	(2,5%)
Meta Revista	-	-	-	-	4,00%	5,50%
(Banda, +/-)	-	--	--	--	(2,5%)	(2,5%)
IPCA	8,94%	5,97%	7,70%	12,50%	9,30%	7,60%

Fonte: Relatório de Inflação: Diversos Números.

Os resultados obtidos nos dois primeiros anos de implantação do regime foram bastante favoráveis. Em 1999 e 2000, levando em consideração a banda pré-estabelecida, a meta de inflação foi alcançada. Em 2001, 2002 e 2003 as metas de inflação não foram alcançadas, com forte discrepância entre a meta de 2002 de 3,5% e o resultado efetivo da inflação de 12,5%. O ano de 2004 marcou o retorno da capacidade de cumprimento da meta pelo Banco Central. O resultado geral é de cumprimento da meta em três anos e não cumprimento em outros três.

Algumas observações devem ser realizadas. A primeira é que o estabelecimento inicial de *metas de inflação declinantes* mostrou-se incompatível com a realidade da economia brasileira. Chama atenção o fato de que o não cumprimento das metas em três anos seguidos não afetou a credibilidade do sistema na condução da política monetária, nem promoveu o descontrole do processo inflacionário, *demonstrando que a fixação de metas de inflação tão baixas e declinantes foi, na melhor das hipóteses, um equívoco do CMN.*

O comportamento do crescimento é outro tema relevante. Embora, no regime de metas de inflação a preocupação da política monetária concentre-se exclusivamente no cumprimento da meta estabelecida, é preciso analisar em que medida a estabilidade econômica contribuiu para o crescimento da economia. A tabela 2 resume as informa-

ções o crescimento do produto real para a economia brasileira e grupos de países selecionados.

Tabela 2 – Crescimento do Produto Real (199-2004) – Brasil e Grupos de Economias Selecionadas

País/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Brasil	0,8	4,4	1,3	1,9	-0,2	5,2
Países Desenvolvidos	6,4	5,8	5,9	6,4	6,3	6,3
Países em Desenv.	4,0	5,9	4,0	4,8	6,1	6,6
Países em Desenv. da Ásia	6,2	6,7	5,5	6,6	7,7	7,6

Fonte: Fundo Monetário Internacional. Diversos Números.

A implantação do regime de metas de inflação no Brasil coincidiu um período de franco crescimento econômico em nível internacional. Chama atenção o fato de que em nenhum dos anos de vigência do regime de metas de inflação o crescimento da economia brasileira tenha sido superior ao dos grupos dos países selecionados. Mais grave ainda é a observação de que o país cresceu sistematicamente menos que os países desenvolvidos, aumentando ainda mais o *gap* em relação a estas economias. Mesmo do ponto de vista absoluto o crescimento econômico é baixo. Apenas em dois anos (2000 e 2004) a economia brasileira apresentou um crescimento superior a 4%.

No que se refere à condução da política monetária chama atenção a manutenção de elevadas taxas de juros nominais e reais, contrariando aos resultados esperados com base na teoria. A instituição do regime de metas de inflação deveria, em princípio, inaugurar uma fase da condução da política econômica radicalmente distinta da verificada durante a vigência do regime de bandas cambiais. Neste último, o compromisso do Banco Central encontrava-se na manutenção da banda cambial previamente fixada e, a política monetária, em especial o controle sobre a taxa de juros nominal básica, é utilizada para manter os fluxos líquidos de capitais necessários para acomodar as pressões de oferta e demanda no interior da banda cambial.

O regime de metas de inflação, combinado com o regime de taxas de câmbio flutuantes, deveria permitir uma maior autonomia da determinação da taxa de juros em relação às pressões de excesso de oferta ou demanda do mercado cambial, já que estes ajustes passam a ser realizados por intermédio das flutuações na taxa de câmbio e não mais a partir das flutuações da taxa de juros, a qual, num regime de metas de inflação, deve flutuar para conter os desvios da taxa de inflação em relação à meta previamente definida (Canuto, 1999).

A instituição de uma política de “ancoragem” da taxa de câmbio via regime de bandas cambiais no Brasil coincidiu com um período de extrema turbulência do cenário financeiro internacional, o que somado a vulnerabilidade externa da economia brasileira, tornou a política monetária “refém” dos movimentos de realocação de portfólio em nível internacional e obrigou o Banco Central a manter elevadas taxas de juros.

A instituição do regime de metas de inflação, em conjunto com a instituição do regime de taxas de câmbio flutuante deveria engendrar uma dinâmica distinta no comportamento da taxa de juros sendo, em princípio, esperada uma redução substancial das taxas de juros internas.

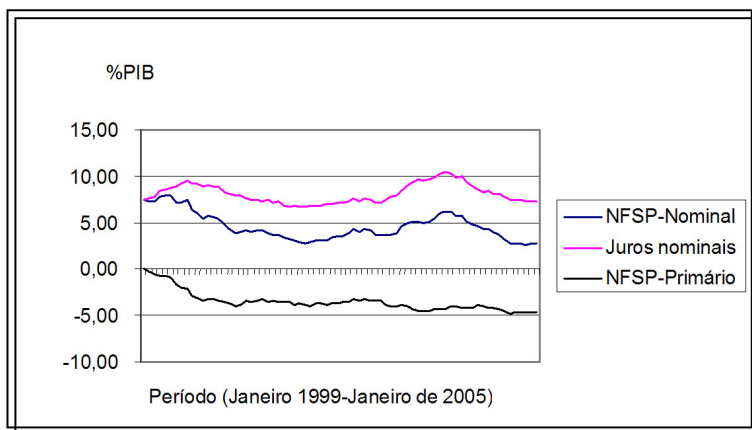
“In this “old regime”, the exchange rate had the role of a nominal anchor to stabilise inflation, while monetary policy was conducted to attain a balance of payments position compatible with the desired parity. In sum, without judging the success of this old regime in terms of inflation stabilisation and its sustainability over time, it is reasonable to conclude that equilibrium real interest rate were necessarily high. This is not necessarily case in an environment of high international liquidity. Nevertheless, between the end of 1994 and the beginning of 1999 emerging economies faced several episodes of worsening in the external financial conditions. *Under the floating exchange rate regime (in place since January, 1999), and the inflation-targeting framework (as of July, 1999), it is reasonable to state that equilibrium real interest rates should differ substantially from what they were in the previous regime*” (Bogdansky et al, 2000, p. 18, grifo nosso).

Em suma, uma das principais vantagens apontadas pela literatura da combinação de um regime de metas de inflação com taxas de câmbio flutuantes encontra-se na maior autonomia que o Banco Central teria na determinação de sua política monetária, em especial na fixação da taxa de juros. O anexo 1 apresenta a taxa Selic determinada pelo COPOM em todas as reuniões realizadas após a implantação do regime de metas.

Os movimentos para cima na taxa de juros nominal acima da inflação têm como objetivo a elevação da taxa de juros real e a contração da demanda agregada para manter a inflação efetiva de acordo com a meta inflacionária.

A manutenção de elevadas taxas de juros ao longo destes anos tem um impacto significativo sobre as contas públicas, como pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1 Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) Primário, Nominal e Gastos com Pagamento de Juros (% do PIB) – Janeiro 1999 a Janeiro 2005



Fonte: Relatório de Inflação do BCB, números diversos.

O impacto fiscal da política monetária conduzida durante a vigência do regime de metas de inflação é vislumbrado a partir da observação dos dados apresentados no Gráfico 1. As altas taxas de juros praticadas

no período mantiveram elevados os patamares dos gastos com pagamento de juros da Dívida Pública. Em certos momentos este comprometimento chegou a ultrapassar 10% do PIB.

O impacto desta política sobre as contas públicas é evidente. Durante todo o período, para compensar a geração de déficits no conceito nominal – NFSP nominal positiva – o Tesouro Nacional praticou uma política de geração de superávits primários crescentes. A somatória destas ações com efeitos da valorização cambial sobre a Dívida Pública e o crescimento da economia em 2004 permitiram a manutenção da relação Dívida Pública/PIB em patamares próximos aos verificados no início da implantação do regime de metas.

Em síntese, apresentam-se como resultados do período:

- I. O cumprimento das metas estabelecidas não ocorreu sistematicamente. Em três anos a inflação efetiva foi superior a meta. Não obstante, o processo inflacionário pode ser considerado sob controle;
- II. O crescimento da economia brasileira no período foi baixo e inferior ao verificado para o conjunto dos países em desenvolvimento e desenvolvidos. Em apenas dois anos foi observado um crescimento importante da economia (acima de 4%).
- III. Em grande medida, este reduzido crescimento pode ser creditado a conjunção de política monetária excessivamente recessiva.
- IV. A tônica da política fiscal foi de geração de superávits primários crescentes com intuito de manutenção de patamares estáveis na relação Dívida/PIB.

5. A governança da política monetária brasileira e o regime de metas de inflação

As evidências empíricas demonstram que os países que implantaram o regime de metas de inflação obtiveram sucesso no combate ao processo inflacionário e conseguiram avançar no sentido de manter a estabilidade de preços, condição necessária, ainda que não suficiente, para garantir o equilíbrio macroeconômico. Israel, Reino Unido e Nova Zelândia são alguns exemplos deste sucesso.

Combinar os benefícios de um ambiente macroeconômico de estabilidade com crescimento econômico sustentável de longo prazo é o desafio dos próximos anos para o regime de metas de inflação.

Acreditamos que os resultados pífios obtidos pela economia brasileira nos últimos anos em termos de crescimento e estabilidade macroeconômica se devem ao fato de que a atual estrutura de *governança da política monetária brasileira*⁷ não é a estrutura mais adequada para o funcionamento do sistema de metas de inflação. Isso porque na atual estrutura:

- I. Não há uma clara separação entre a instituição responsável pela fixação das metas inflacionárias e a instituição responsável pela sua obtenção. Isso ocorre porque o Presidente do Banco Central do Brasil tem voz e voto no *Conselho Monetário Nacional*, que é a instituição responsável pela fixação das metas inflacionárias. Como, nas regras atuais, o *Conselho Monetário Nacional* é composto por apenas três membros – sendo os outros dois, o Ministro da Fazenda e o Ministro do Planejamento – segue-se que a capacidade do Banco Central de influenciar a fixação das metas inflacionárias é bastante elevada;
- II. O processo de fixação das metas inflacionárias no âmbito do *Conselho Monetário Nacional* não obedece ao requisito de *representatividade das preferências sociais por inflação e desemprego* que se espera da instituição responsável pela fixação das metas da política monetária. A teoria da política econômica, tal como elaborada pioneiramente por Tinbergen (1952), prevê que os objetivos da política econômica sejam fixados como resultado de uma ampla discussão entre os segmentos representativos da sociedade. No caso específico da política monetária, os objetivos desta devem refletir um equilíbrio obtido por consenso entre o “grau de aversão social” à inflação e o “grau de aversão social” às perdas de produção e emprego decorrentes de toda a

⁷ A estrutura de governança da política monetária é definida como o arcabouço institucional no qual a política monetária é realizada. Esse arcabouço engloba não só o conjunto de instituições subjacente à operação da política monetária, como também os tipos de agentes envolvidos na elaboração e execução dessa política.

política de desinflação. Contudo, na estrutura atual, as metas inflacionárias não refletem um consenso social a respeito da “taxa ótima de inflação” a ser obtida no longo-prazo⁸ e, muito menos, a respeito da velocidade com a qual essa meta de longo-prazo deve ser obtida⁹.

- III. Existe pouco espaço para a autoridade monetária acomodar choques de oferta. Tal como ressaltado por Bernanke *et al* (1999, p. 291) a condução da política monetária com base no sistema de metas de inflação não implica que as autoridades monetárias devem ignorar o objetivo tradicional da *estabilização do nível de produção e de emprego*. De fato, o regime de metas de inflação proporciona um “estabilizador automático” no caso de choques de demanda. Isso porque um aumento (redução) não previsto (a) da demanda agregada irá se traduzir em pressões inflacionárias (deflacionárias) – devido ao *trade-off* de curto prazo entre inflação e desemprego – as quais levarão o Banco Central a aumentar (reduzir) a taxa básica de juros. Esse estabilizador automático está ausente, contudo, no caso da ocorrência de choques de oferta (Blanchard, 2004, p. 540-541). Para acomodar a ocorrência de choques de oferta, alguns Bancos Centrais de países que adotaram o regime de metas de inflação optaram por “expurgar”, do cálculo do índice de inflação de referência do sistema, a variação de preços dos bens e serviços mais diretamente afetados por esses choques. Esse é o caso, por exemplo, do Banco Central da Nova Zelândia (*Ibid*, p. 290). No caso bra-

⁸ O Banco Central do Brasil explicitamente persegue uma meta de inflação de longo-prazo de 4% ao ano. Entretanto, a fixação dessa meta de inflação de longo-prazo não foi objeto de nenhum tipo de discussão fora do restrito âmbito do COPOM ou do Conselho Monetário Nacional.

⁹ A velocidade de convergência a meta de inflação de longo-prazo é de fundamental importância para determinar a taxa de sacrifício (ou seja, a razão entre a taxa de inflação e a taxa de desemprego) da estratégia de desinflação. Quanto maior for a velocidade de convergência maior tende a ser o aumento da taxa de desemprego resultante de uma política de desinflação. Sendo assim, a escolha da velocidade de convergência não pode ser uma questão a ser resolvida com base em argumentos puramente técnicos, ela envolve considerações de natureza política, e como tal deve ser deliberada em círculos mais representativos da sociedade.

sileiro, o Banco Central do Brasil utiliza o “índice cheio” do IPCA como referência para o sistema de metas de inflação. Dessa forma, toda a ocorrência de choques de oferta gera uma pressão imediata para a elevação da taxa de juros por parte do Banco Central, quando a política recomendada nesse caso seria acomodar esses choques por intermédio de um aumento temporário da taxa de inflação¹⁰.

- IV. A decisão de fixação da taxa de juros é influenciada por expectativas de inflação que não refletem a percepção dos agentes com efetivo poder de formação de preços a respeito da evolução futura da inflação, mas sim as opiniões vigentes entre os analistas do mercado financeiro sobre esse tema. Com efeito, como se observa no *Relatório de Inflação* de setembro de 2004 do Banco Central do Brasil, as expectativas de mercado desempenham um papel importante na decisão do COPOM a respeito do valor da taxa básica de juros. No entanto essas expectativas de mercado nada mais são do que as expectativas dos departamentos de análise econômica dos bancos e agentes do sistema financeiro. Dessa maneira cria-se um mecanismo perverso no qual o sistema financeiro brasileiro pode influenciar a decisão do Banco Central a respeito da fixação da taxa de juros, pois se os bancos entrarem em acordo entre si eles podem “forçar” um aumento da taxa de juros por intermédio de uma “revisão para cima” de suas expectativas de inflação. Em função das fortes evidências de comportamento oligopolista por parte dos bancos brasileiros (Belaisch, 2003), a ocorrência de um “conluio” para forçar um aumento da taxa de juros não pode ser encarada como uma simples “curiosidade teórica”¹¹.

¹⁰ Deve-se ressaltar que a rationale do intervalo de tolerância de variação da taxa de inflação em torno da meta inflacionária não é a acomodação de choques de oferta, mas sim o reconhecimento de que o Banco Central tem um controle indireto e imperfeito sobre a taxa de inflação no curto-prazo (Blanchard, 2004, p. 540). Nesse contexto, a fixação de uma meta pontual para a taxa de inflação – ao invés de um intervalo de variação como é feito na maioria dos países que adotam o sistema de metas inflacionárias – comprometeria desnecessariamente a credibilidade do sistema face à inevitável sub ou sobre estimação dos índices efetivos de inflação.

¹¹ A respeito da influencia do sistema financeiro brasileiro nas decisões de política monetária do Banco Central do Brasil ver Weber e Lirio (2003).

Essas características da atual estrutura de governança da política monetária no Brasil geram os seguintes problemas:

- I. O Banco Central do Brasil tem, na atual estrutura, autonomia para fixar os objetivos da política monetária, e não apenas autonomia no uso dos instrumentos necessários a operacionalização dessa política. Tal como afirma Blinder (1998, p. 54), a decisão a respeito dos objetivos da política monetária deve caber aos representantes democraticamente eleitos pelo povo. Se o Banco Central tem poder para determinar ou influenciar a determinação da taxa de inflação que ele deve obter por intermédio do uso dos instrumentos da política monetária; então o princípio fundamental da democracia está sendo violado, qual seja: “Todo o poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido”.
- II. As metas de inflação tendem a ser fixadas em “patamares irrealistas”, ou seja, em níveis que não refletem adequadamente o grau de aversão social a inflação e o grau de aversão social ao trade-off de curto-prazo entre inflação e desemprego. Esse fenômeno se observa nas freqüentes declarações dos representantes da Indústria e dos Sindicatos em favor de uma “política mais realista de combate à inflação”.
- III. A taxa real de juros efetiva tende a permanecer num patamar “excessivamente elevado” não só com respeito ao valor observado em outros países – de fato, o Brasil é o país com a mais alta taxa de juros real do mundo – mas também com respeito a qualquer estimativa minimamente plausível do valor de equilíbrio da referida taxa. O “problema dos juros”¹² decorre da fixação de metas declinantes de inflação¹³ – em função do objetivo

¹² Por “problema dos juros” estamos nos referindo a manutenção da taxa real de juros no Brasil em patamares elevadíssimos do ponto de vista internacional. Conforme salientado por Bresser e Nakano (2002), a economia brasileira apresenta taxas reais de juros muito mais altas do que países que possuem o mesmo rating de risco tal como elaborado pelas agências internacionais de risco.

¹³ Esse problema foi identificado por Oreiro (2004). O argumento é que, devido à inércia inflacionária, a obtenção de taxas de declinantes de inflação ao longo de uma seqüência de períodos exige que a taxa real de juros seja mantida acima de seu valor de equilíbrio durante todo o intervalo de convergência com respeito à meta de inflação de longo-prazo.

de se obter uma taxa de inflação de 4.0% ao ano no longo prazo - em conjunto com a ausência de qualquer tipo de mecanismo de “expurgo” dos efeitos sobre a inflação da ocorrência de choques de oferta. Além disso, o setor financeiro brasileiro, por intermédio do “mecanismo das expectativas inflacionárias”, pode exercer uma forte pressão no sentido de impedir uma queda da taxa real de juros abaixo de um patamar considerado “razoável” para os integrantes desse setor. Uma análise mais cuidadosa das declarações públicas dos representantes do sistema financeiro brasileiro indica que o mesmo não está disposto a aceitar uma taxa real de juros abaixo de 9% ao ano. Nesse contexto, o “mecanismo das expectativas inflacionárias” pode ser um importante instrumento pelo qual o sistema financeiro brasileiro faz com que a política monetária seja conduzida com base nos seus interesses específicos.

Tendo em vista esse diagnóstico a respeito da estrutura de governança da política monetária brasileira, propomos o seguinte conjunto de mudanças nessa estrutura:

- 1) Ampliar a composição o Conselho Monetário Nacional (CMN).** Hoje o CMN é formado por apenas três membros (o Ministro da Fazenda, o Ministro do Planejamento e o Presidente do Banco Central). O Conselho, responsável pela determinação da meta de inflação deve incorporar em sua composição outros atores sociais representativos da sociedade brasileira, em especial representantes dos trabalhadores e dos empresários e do meio acadêmico de economia. Esta medida tem o aval histórico. Basta lembrar que antes do Plano Real o CMN era composto por vinte membros. A ampliação do CMN contribuirá para uma discussão mais madura e democrática sobre quais as metas desejadas de inflação para país, sobretudo no que se refere à compatibilidade da meta com as condições de crescimento da economia. Chama atenção também o fato de que o Presidente do Banco Central participa da determinação da meta (já que é membro efetivo do CMN) e posteriormente é o responsável pelo cumprimento desta meta. Esta é uma situação, criada

com a implantação do regime de metas, que precisa ser revista. O CMN deveria contar também com representantes do meio acadêmico de economia, os quais teriam titulação mínima de Doutor em Economia em instituição reconhecida pela CAPES. Essa eleição seria realizada no âmbito do Conselho Deliberativo da ANPEC (Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia).

2) Adoção de metas estáveis de inflação. A prática, perseguida desde a implantação do regime de fixação de metas de inflação decrescentes demonstrou-se equivocada para a realidade brasileira. O objetivo da fixação de metas de inflação decrescentes, do ponto de vista dos formuladores de política, é sinalizar para o mercado o compromisso com a estabilidade de preços, garantindo desta forma a credibilidade dos agentes em relação a sustentação do processo de estabilização. No entanto, parece mais razoável supor que a credibilidade não se encontra no rigor excessivo da meta, mas sim no cumprimento das metas estabelecidas. As evidências internacionais, assim como todo o referencial teórico de metas de inflação, parece corroborar a idéia de que a credibilidade é ganha com o cumprimento da meta. A fixação de metas muito decrescentes não tem de fato contribuído para a redução das taxas de inflação. Seu único efeito é induzir o COPOM a promover políticas monetárias austeras, reduzindo as possibilidades de expansão do produto e do emprego no Brasil¹⁴. A adoção de metas estáveis de inflação elevaria os graus de liberdade do COPOM na determinação da taxa de juros, contribuindo para o crescimento da demanda agregada e do produto.

3) Definição das metas de inflação a partir do núcleo do IPCA e não do IPCA “cheio”. Desde a implantação do regime em 1999 no Brasil utiliza-se um índice de inflação “cheio”, no caso o IPCA. Em todos os anos desde a implantação do

¹⁴ A esse respeito ver Oreiro (2004).

regime os preços administrados têm pressionado o IPCA, ficando substancialmente acima das variações dos chamados “preços livres” (Relatórios do BCB). A receita do regime de metas nesta situação é contraproducente, pois o COPOM se vê obrigado a elevar a taxa de juros para controlar um processo inflacionário que não tem relação com a expansão da demanda agregada, reduzindo o ritmo de crescimento da economia. Outro equívoco ao se utilizar o IPCA cheio é que o sistema de metas fica vulnerável aos choques de oferta externos. Elevações no preço do petróleo que pressionam o IPCA serão sistematicamente contidas por contração de demanda, reduzindo as possibilidades de crescimento. A experiência internacional tem diversos exemplos de modelos distintos. Na Nova Zelândia, por exemplo, os choques de oferta são expurgados da meta. A meta deve se concentrar no indicador que capture o comportamento das oscilações nos preços sujeitos a dinâmica de mercado. Choques de oferta e preços administrados devem ser expurgados. Desta forma, as elevações na taxa de juros servirão de fato para controlar a inflação de demanda e não para conter pressões inflacionárias derivadas de contratos ou de choques adversos.

4) *Mudança da forma de apuração das expectativas inflacionárias.* Essas expectativas devem refletir a percepção dos agentes que efetivamente dispõe de poder de formação de preços a respeito da evolução futura da taxa de inflação. Dessa forma, o Banco Central deve levar em conta as expectativas de inflação de um conjunto mais amplo de agentes. Concretamente, o Banco Central deve apurar as expectativas de inflação de amplos segmentos da indústria e do comércio. Para aumentar a confiabilidade das expectativas assim apuradas, o Banco Central pode ainda consultar os departamentos de pesquisa econômica de renomadas instituições de ensino superior a respeito de suas previsões sobre a inflação futura. Essas informações serviriam de base para o Banco Central montar as suas próprias expectativas inflacionárias, as quais são fundamentais para informar a decisão de fixação da taxa de juros pelos membros do COPOM.

6. Considerações finais

Ao longo do presente artigo foram enumerados vários problemas do regime de metas de inflação no Brasil, os quais estão fortemente relacionados com a atual estrutura de governança da política monetária no Brasil. Nesse contexto, apresentamos uma proposta de mudança na governança da política monetária cujos elementos principais são: o fortalecimento e a ampliação do Conselho Monetário Nacional, a adoção do “Core Inflation”, e a mudança na forma de apuração das expectativas inflacionárias, as quais passariam a expressar as opiniões dos agentes econômicos com efetivo poder de fixação de preços.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatórios de Inflação*. Diversos Números.
- BELAISCH, A. (2003) “Do Brazilian Banks Compete?” IMF Working Paper 03/113, Maio.
- BERNANKE, B. *et al* (1999) *Inflation Targeting: lessons from the international experience*. Princeton University Press: Princeton.
- BLANCHARD, O. (2004) *Macroeconomia*. Prentice Hall, São Paulo, 3ª Edição.
- BLINDER, A. (1998) *Central Banking in Theory and Practice*. MIT Press: Cambridge (Mass.).
- BOGDANSKI, J.; TOMBINI, A.; WERLANG, S.R. (2000) *Implementing Inflation Targeting in Brazil*. Working Paper, Brasília: Banco Central do Brasil, n.1.
- BRESSER, L. C; NAKANO, Y. (2002) “Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade”. *Revista de Economia Política*, Vol. 22, n. 3.
- CANUTO, O. (1999) *Regimes de Política Monetária em Economias Abertas*. Texto para Discussão, IE-Unicamp. Campinas: Unicamp, n.92.
- KYDLAND, F.E.; PRESCOTT, E. (1977) “Rules rather than Discretion: The inconsistency of optimal plans”. *Journal of Political Economy*, Junho.
- MENDONÇA, H.F. (2001) Metas de Inflação: uma análise preliminar para o caso brasileiro. *Economia Aplicada*, V.5, n.1.

OREIRO, J. L. (2004) “Selic, Inflação e Crescimento”. *Gazeta Mercantil*: 02 de Março.

TINBERGEN, J. (1952) *On the Theory of Economic Policy*. North Holland: Amsterdam.

SICSU, J; PAULA, L. F.; MICHEL, R. (2005). *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Manole: Barueri.

SVENSSON, L. E. (1998) *Open Economy Inflation Targeting*. NBER Working Paper, Cambridge, MA, n. 6545.

WEBER, L. A; LIRIO, S. (2003) “O BC e o Jogo de Espelhos”. *Carta Capital*, Nº 264, 29 de Outubro.

Anexo 1

Reunião nº	Meta SELIC data	% a.a. (1)(6)	Taxa SELIC	
			-3%	% a.a. (4)
<u>105^a</u>	16/2/2005	18,75		
<u>104^a</u>	19/1/2005	18,25	1,2	18,25
<u>103^a</u>	15/12/2004	17,75	1,63	17,74
<u>102^a</u>	17/11/2004	17,25	1,27	17,23
<u>101^a</u>	20/10/2004	16,75	1,11	16,71
<u>100^a</u>	15/9/2004	16,25	1,44	16,23
<u>99^a</u>	18/8/2004	16	1,12	15,9
<u>98^a</u>	21/7/2004	16	1,17	15,83
<u>97^a</u>	16/6/2004	16	1,46	15,79
<u>96^a</u>	19/5/2004	16	1,11	15,79
<u>95^a</u>	14/4/2004	16	1,41	15,8
<u>94^a</u>	17/3/2004	16,25	1,13	16,09
<u>93^a</u>	18/2/2004	16,5	1,08	16,28
<u>92^a</u>	21/1/2004	16,5	1,21	16,3
<u>91^a</u>	17/12/2003	16,5	1,39	16,32
<u>90^a</u>	19/11/2003	17,5	1,28	17,32
<u>89^a</u>	22/10/2003	19	1,38	18,84
<u>88^a</u>	17/9/2003	20	1,81	19,84
<u>87^a</u>	20/8/2003	22	1,58	21,84
<u>86^a</u>	23/7/2003	24,5	1,74	24,32
<u>85^a</u>	18/6/2003	26	2,21	25,74
<u>84^a</u>	21/5/2003	26,5	1,87	26,27
<u>83^a</u>	23/4/2003	26,5	1,78	26,32
<u>82^a</u>	19/3/2003	26,5	2,16	26,32
<u>81^a</u>	19/2/2003	26,5	1,68	26,3
<u>80^a</u>	22/1/2003	25,5	1,81	25,36
<u>79^a</u>	18/12/2002	25	2,05	24,9
<u>78^a</u>	20/11/2002	22	1,58	21,9
<u>77^a</u>	23/10/2002	21	1,44	20,9
<u>76^a ex.</u>	14/10/2002	21	0,53	20,9
<u>75^a</u>	18/9/2002	18	1,18	17,9
<u>74^a</u>	21/8/2002	18	1,31	17,87
<u>73^a</u>	17/7/2002	18	1,64	17,86
<u>72^a</u>	19/6/2002	18,5	1,35	18,4
<u>71^a</u>	22/5/2002	18,5	1,26	18,07
<u>70^a</u>	17/4/2002	18,5	1,62	18,35
<u>69^a</u>	20/3/2002	18,5	1,28	18,45
<u>68^a</u>	20/2/2002	18,75	1,38	18,8

Anexo 1

Continuação

Reunião	Meta SELIC	Taxa SELIC		
nº	data	% a.a. (1)(6)	-3%	% a.a. (4)
<u>67^a</u>	23/1/2002	19	1,25	19,05
<u>66^a</u>	19/12/2001	19	1,6	19,05
<u>65^a</u>	21/11/2001	19	1,39	19,05
<u>64^a</u>	17/10/2001	19	1,6	19,05
<u>63^a</u>	19/9/2001	19	1,32	19,07
<u>62^a</u>	22/8/2001	19	1,32	19,04
<u>61^a</u>	18/7/2001	19	1,74	18,96
<u>60^a</u>	20/6/2001	18,25	1,34	18,31
<u>59^a</u>	23/5/2001	16,75	1,17	16,76
<u>58^a</u>	18/4/2001	16,25	1,45	16,3
<u>57^a</u>	21/3/2001	15,75	1,11	15,84
<u>56^a</u>	14/2/2001	15,25	1,3	15,2
<u>55^a</u>	17/1/2001	15,25	1,13	15,19
<u>54^a</u>	20/12/2000	15,75	1,05	15,76
<u>53^a</u>	22/11/2000	16,5	1,21	16,38
<u>52^a</u>	18/10/2000	16,5	1,41	16,56
<u>51^a</u>	20/9/2000	16,5	1,16	16,6
<u>50^a</u>	23/8/2000	16,5	1,16	16,54
<u>49^a</u>	19/7/2000	16,5	1,53	16,51
<u>48^a</u>		17	0,5	16,96
	20/6/2000	17,5	0,76	17,34
<u>47^a</u>	24/5/2000	18,5	1,28	18,39
<u>46^a</u>	19/4/2000	18,5	1,57	18,55
<u>45^a</u>		18,5	1,09	18,6
—	22/3/2000	19	0,28	18,94
<u>44^a</u>	16/2/2000	19	1,59	18,88
<u>43^a</u>	19/1/2000	19	1,45	18,87
<u>42^a</u>	15/12/1999	19	1,74	19
<u>41^a</u>	10/11/1999	19	1,67	18,99
<u>40^a</u>	6/10/1999	19	1,59	18,87
<u>39^a</u>	22/9/1999	19	0,69	19,01
<u>38^a</u>	1/9/1999	19,5	1	19,52
<u>37^a</u>	28/7/1999	19,5	1,78	19,51
<u>36^a</u>	23/6/1999	21	1,9	20,88

RESPOSTAS AOS DESAFIOS DA ECONOMIA BRASILEIRA NOS ANOS 1990: O CASO DO SETOR VAREJISTA

JOSÉ RICARDO DE SANTANA*

1. Introdução

Um problema recorrente da economia brasileira é a escassez de recursos, que atinge o Estado e os demais agentes econômicos. A disponibilidade de fundos é um elemento fundamental para viabilizar investimentos, principalmente no âmbito do setor privado.

O objetivo deste artigo é, a partir dessa discussão, analisar a forma como o setor varejista comportou-se frente aos desafios colocados pela realidade econômica brasileira dos anos 90, investigando as alterações no custo e na estrutura de capital do setor em questão.

O trabalho conta com mais duas seções, além da conclusão e do apêndice, onde estão incluídas informações adicionais acerca da forma e da construção das variáveis tratadas. A segunda seção apresenta brevemente o quadro da economia brasileira nos anos 90, comentando as mudanças e localizando o setor comércio na estrutura produtiva do

* Professor Doutor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe.

país. E a terceira seção apresenta os conceitos de custo e estrutura de capital, além de trazer a análise dos resultados obtidos com os dados do setor varejista.

2. Transformações na economia brasileira nos anos 1990 e impactos no varejo

2.1. Transformações na economia brasileira nos anos 1990

A economia brasileira passou na década de 90 por transformações consideráveis no modelo de crescimento, motivada por alguns fatores. Por um lado, a nítida debilidade financeira do setor público brasileiro e o fechamento dos mercados financeiros internacionais, com a crise da dívida em 1982, evidenciaram ainda mais o problema da escassez de recursos para financiar o processo de crescimento.

Por outro lado, havia a necessidade de acompanhar a nova realidade produtiva mundial, marcada, na década de 80, por uma revolução tecnológica, com base na microeletrônica, e na introdução de novos métodos de gerenciamento, ocasionando a modernização de vários processos e produtos. Era necessário elevar a exposição à concorrência externa como forma de limitar as elevações de preços e forçar as empresas domésticas a se tornarem mais competitivas¹.

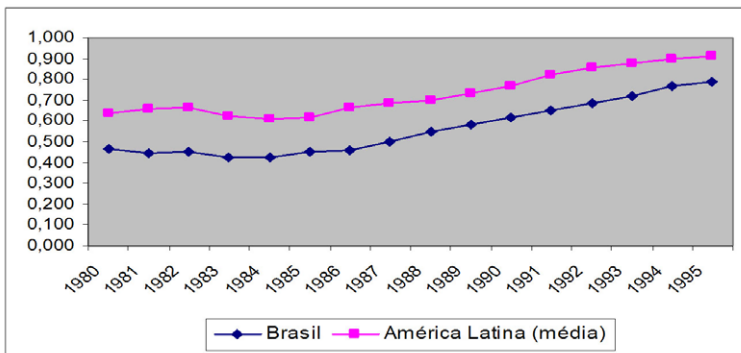
O processo de abertura da economia brasileira foi estruturado nos anos 90 com a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). A estratégia consistia em: i) reduzir a participação do Estado no aparato produtivo, com as privatizações, ii) motivar a modernização tecnológica da indústria, através dos programas setoriais integrados e iii) aumentar a exposição das empresas brasileiras à competição externa, através da política comercial de redução tarifária, além da redução de barreiras não tarifárias. O intuito inicial era melhorar a qualidade dos produtos brasileiros de forma a torná-los mais competitivos no exterior.

À abertura comercial seguiu-se o processo de abertura financeira, a partir de 1992. A abertura comercial contribuiu, com o aumento das

¹ Sobre as mudanças no modelo brasileiro, ver Braga e Matesco (1989, p. 462-6).

importações, para motivar a quebra da espiral de preços no mercado doméstico. A redução tarifária pode ser ilustrada pela diminuição da alíquota média simples, que passa de 32%, em 1990, para 13%, em 1995, o que possibilitou o movimento de ascensão das importações, que passaram de US\$ 20,7 bilhões, em 1990, chegando até US\$ 59,7 bilhões, em 1997². A abertura financeira significou um elemento adicional para contornar a escassez de poupança doméstica, embora tenha deixado o país vulnerável aos fluxos de capitais externos. A entrada de capitais estrangeiros contribuiu para sustentar a balança comercial negativa, na segunda metade da década de 90.

Quadro 1: América Latina, Brasil – Indicador de liberalização de Morley para as contas comercial e de capital (1980-95)



Fonte de dados brutos: Morley (1999).

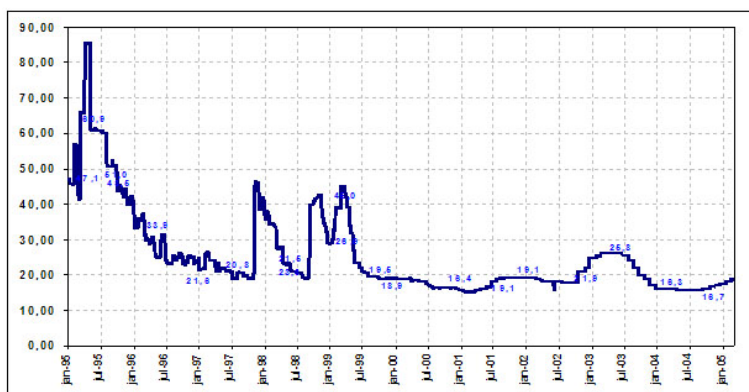
A estratégia seguida pelo Brasil, e pelo conjunto dos países latino americanos, a partir da segunda metade dos anos 80, combinava estabilização com liberalização. O Brasil inicia esse processo um pouco mais tardiamente e apresenta, pelo indicador de Morley (1999)³, um coeficiente de abertura inferior à média da América Latina.

² Ver anexo de dados.

³ O indicador de Morley abrange o intervalo entre 0 e 1, onde o limite superior representa maior liberalização.

A liberalização da economia⁴ foi importante para o sucesso do Plano Real, que conseguiu reverter a espiral inflacionária, a partir de 1995. A maior exposição à concorrência com os produtos importados ajudou a inibir a elevação dos preços domésticos, mesmo com a demanda crescente, o que confere à abertura comercial o papel de um importante sustentáculo no controle da inflação. A sustentabilidade do plano, contudo, alicerçada no câmbio fixo, com uma balança comercial deficitária, dependia fortemente da atração de capitais externos. Nesse sentido, a política de juros ocupava o papel central, o que gerava dois problemas para a economia brasileira, como se pode observar a partir do Quadro 2.

Quadro 2: Brasil – Evolução da taxa selic, 1995-2005



Fonte de dados brutos: Bacen.

Em primeiro lugar, a taxa de juros era o instrumento de resposta às crises externas, como por exemplo nas crises da Ásia (1997) e da Rússia (1998), quando a taxa Selic saltou de patamares de 20% para algo próximo de 50%, gerando uma forte instabilidade nas fontes internas de financiamento das empresas. Em segundo lugar, em se considerando que, a partir de 1996, a inflação não superava o patamar de 10%,

⁴ Sobre a liberalização na economia brasileira ver Bauman (1999).

tal política consistia de fato em taxas reais de juros extremamente elevadas, encarecendo o custo dos recursos para as empresas, sobretudo daqueles setores mais expostos à concorrência, como foi o caso do setor varejista.

2.2. O segmento varejista

As mudanças ocorridas na economia brasileira tiveram impactos no segmento varejista através da estabilização e da abertura da economia. A estabilização de preços por trazer impactos positivos sobre o setor, através do efeito renda. E a abertura pelo fato de expor o setor à maior concorrência, exigindo uma reestruturação produtiva. Tais impactos repercutiram, com escalas diferenciadas, no setor terciário como um todo. Este setor tem ocupado um papel cada vez mais relevante na economia moderna. Nesse aspecto, podem ser destacadas, além da geração de empregos, três razões.

Primeiro por uma função já tradicional, referente ao financiamento, que cada vez mais requer instituições eficientes. Uma segunda razão diz respeito ao benefício cada vez maior que esse setor traz à estrutura produtiva pelos ganhos de produtividade que pode proporcionar, como ocorre, por exemplo, com o setor de telecomunicações. Por fim, pode-se mencionar a estrutura de comercialização que, embora também tradicional, vem ganhando contorno inovadores, com a internacionalização dos mercados e a incorporação tecnológica do setor.

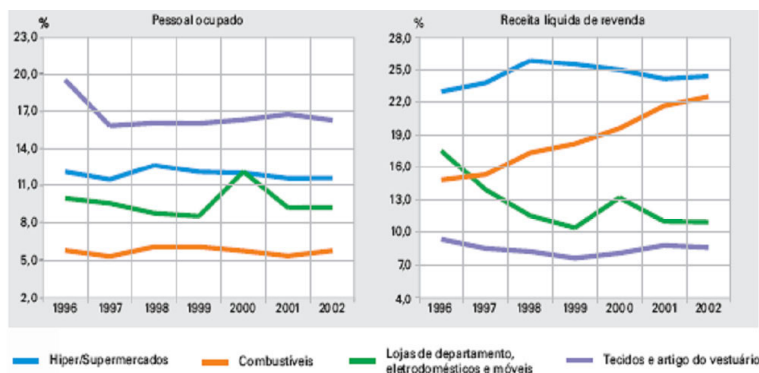
Os dados gerais destacam, durante a década de 1990, a importância quantitativa do setor terciário, no Brasil, seja pela geração de empregos ou pela sua importância na composição do PIB. No que diz respeito à geração de empregos, o setor terciário foi o único a aumentar a sua participação. Enquanto em 1991 o setor respondia por 52% da geração de empregos no país, em 1998 chegou a 57%. E no que se refere à produção, embora tenha sofrido uma pequena queda na sua participação, o setor terciário continuava respondendo por cerca de 60% do PIB brasileiro, em 1988⁵.

⁵ Ver IBGE.

No quadro geral do setor terciário, o comércio de mercadorias aparece como o mais importante na geração de empregos no setor, tendo elevado a sua participação de 13%, em 1991, para 14,68%, em 1998. Em relação á composição do PIB, este segmento não revela o mesmo desempenho observado na geração de empregos⁶.

No segmento varejista, os estabelecimentos que mais geram empregos são aqueles que atuam no comércio de tecidos e artigos de vestuário, seguido pelos hipermercados/supermercados e pelas lojas de departamentos. Em termos de receita, lideram os hipermercados/supermercados, seguidos pelos postos de combustíveis e depois pelas lojas de departamentos.

Quadro 3: Brasil – Desempenho do comércio varejista, 1996-2002.



Nos anos 90 o segmento varejista passou por um amplo processo de reestruturação, principalmente no setor de super e hiper mercados. Verificou-se a entrada de empresas estrangeiras no setor, com destaque para o Wal Mart, americano, Carrefour, francês, e Sonae, português, tendo os dois últimos adotado uma estratégia de fusões e aquisições.

Por outro lado, as empresas nacionais passaram também a buscar a sua consolidação no mercado, seja lançando papéis no exterior, como

⁶ Ver IBGE.

o Pão de Açúcar, ou associando-se a empresas estrangeiras, como o grupo Bompreço, que se associou ao grupo holandês Royal Ahold, em 1996, e passou a adotar uma estratégia agressiva, comprando redes de supermercados⁷.

Um fato importante é que esse processo no comércio varejista, segundo Siffert Filho e Silva (1999, p 387), influenciou ao movimento de fusões e aquisições nos setores de alimentos, bebidas e fumo, como uma resposta dos produtores em busca de maior poder de barganha com relação aos seus distribuidores e vice-versa.

O processo de mudança no segmento varejista esteve intrinsecamente relacionado com a reestruturação da economia brasileira na década de 1990, sobretudo em função da estabilização dos preços e da abertura econômica. Por um lado, as empresas desse segmento tiveram que se ajustar, a fim de suprir as novas necessidades de investimento, motivadas pelo processo de mudança. Por outro lado, a forma como se organizou a economia brasileira influenciou a dinâmica do setor, através dos mecanismos de financiamento.

3. Adequação de custo e estrutura de capital de grandes empresas varejistas

3.1. Considerações sobre custo de capital

A forma como as empresas se ajustam no intuito de aproveitar as oportunidades de investimento e gerar valor tem estrita relação com o modo como as decisões de financiamento afetam as decisões de investimento no âmbito da empresa. Isso pode ser investigado a partir do conceito de custo de capital, que norteia a análise da estrutura de capital.

O custo de capital pode ser entendido como o preço que a empresa paga pelos recursos obtidos. Esse custo representa uma taxa mínima de retorno que os projetos de investimento devem oferecer, a fim

⁷ Sobre a atuação de empresas no mercado externo, ver Famá, R. e Cesário, E. da Costa – CapitalizaÇão das empresas de varejo: o uso de instrumentos internacionais. In: Ângelo, C. F. e Silveira, J. ^a G. – Varejo Competitivo. São Paulo: Atlas, 1997.

de manter inalterado o valor da empresa. O custo de capital pode ser utilizado como taxa de desconto para colocar em valor presente o fluxo de caixa, em lugar de utilizar a taxa de juros, que representa apenas o custo com capital de terceiros.

O custo de capital é composto, além do capital de terceiros, por capital próprio. No que se refere ao capital de terceiros, o custo é dado pelo valor pago aos credores em troca da utilização dos recursos destes, como empréstimos e financiamentos, representado pela taxa de juros. Já o capital próprio, não possui um custo explícito, mas sim subentendido pelo proprietário, que aloca o capital no negócio ao invés de emprestá-lo a terceiros.

Uma forma de se aproximar ao custo do capital próprio, ou a taxa requerida de retorno, é observar o custo de oportunidade, que mostra a taxa de retorno dos investimentos preteridos. Tal taxa deve ser ajustada a projetos de risco equivalente. Uma definição adequada do custo do capital próprio deve supor a idéia de maximizar a riqueza do proprietário deste capital e um ambiente competitivo de identificação e exploração das oportunidades de investimento. Assim, supõe-se que as melhores oportunidades serão conhecidas e aproveitadas.

Estabelecer o custo de capital próprio em um nível inadequado pode trazer problemas à empresa. Se definido em um patamar baixo, pode conduzir à aceitação de projetos medíocres. Se colocado em patamar elevado pode barrar a execução de projetos adequados à empresa. Vários fatores afetam o custo de capital próprio, entre os quais se deve destacar a taxa básica de remuneração do capital na economia, que é referencial padrão do custo de oportunidade, a variável risco, principalmente risco financeiro, e a inflação.

A comparação dos dois tipos de custo de capital – próprio e de terceiros – deve tomar como referência o fator risco. No que se refere ao capital de terceiros, o risco é menor, uma vez que há prioridade no recebimento dos resultados da empresa, a uma remuneração fixa, via taxa de juros, com amortização definida contratualmente e dotada de garantias contra eventuais problemas de percurso, já que os credores têm prioridade sobre os ativos da empresa, em caso de liquidação. Já o capital próprio recebe o residual dos lucros, após os juros, e a uma remuneração variável. Além disso, a maturidade é indefinida e não há

garantias sobre os ativos da empresa, em caso de liquidação. Por isso, espera-se que o custo de capital de terceiros seja inferior ao custo de capital próprio.

Essa desigualdade de custo, de acordo com a origem dos recursos, coloca a necessidade de definir o custo de capital como uma média dos tipos de capital utilizados, ponderada pela participação de cada tipo de recurso no montante total alocado na firma. Esse é o custo de capital médio ponderado (*weighted average cost of capital – WACC*), definido da seguinte forma.

$$WACC = Km = \left(\frac{A}{D + A} \right) . K_p + \left(\frac{D}{D + A} \right) . K_t$$

Onde, A = montante de ações da firma

D = montante de débito da firma

K_p = custo de capital próprio

K_t = custo de capital de terceiros

Além do custo de capital, a estrutura de capital aparece como outro conceito importante no estudo em questão.

3.2. Estrutura de capital e controvérsia sobre os efeitos da forma de financiamento da empresa

A estrutura de capital refere-se à forma como as firmas combinam recursos, próprios ou de terceiros, no sentido de viabilizar seus investimentos. Nesse sentido, utiliza-se a concepção tradicional da estrutura de capital, que aborda a relação entre exigível de longo prazo e patrimônio líquido. Distingue-se então da estrutura financeira, que considera também o passivo circulante.

Em torno desses conceitos é gerada a controvérsia sobre a importância da forma de financiamento da empresa, via recursos próprios ou de terceiros, no aproveitamento das oportunidades de investimento, que será fundamental na determinação do valor da firma.

A abordagem clássica de Modigliani-Miller considera que o investidor deve capitalizar o lucro operacional, decorrente da atividade produtiva da empresa. A idéia é que o custo médio ponderado de capital é mantido constante, independente do grau de alavancagem da firma. Ou seja, colocando ou não recursos de terceiros, o custo de capital médio se mantém inalterado. Os investidores não valorizariam mais uma firma pelo fato de esta utilizar mais recursos de terceiros. Em uma situação de mercados perfeitos, os próprios investidores poderiam se endividar.

Nessa abordagem, a hipótese de mercados perfeitos conduz a uma proposição de irrelevância da estrutura de capital para o valor da firma. Segundo a Proposição I de Modigliani-Miller uma firma não muda o seu fluxo de caixa apenas pela separação do fluxo de caixa em diferentes partes, uma vez que o valor da firma é determinado pelos seus ativos e pelas suas oportunidades de investimento que, neste caso, já estão determinadas. Ou seja, o valor da firma é independente de sua estrutura de capital (Brealey e Myers, 1996). Ao se endividar a firma não faz nada além do que o próprio investidor pode fazer e, portanto, não cria valor adicional. A idéia é que a decisão de investimento independe da decisão de financiamento.

A abordagem alternativa assume que o investidor capitaliza o lucro líquido, obtido após pagamentos de tributos e de juros, admitindo-se que os indivíduos não são indiferentes à taxação – algo que não será objeto deste trabalho. O ponto importante a destacar é que não mais se considera um mercado perfeito. Considera-se por exemplo que as taxas de juros diferem, de acordo com a escala do empréstimo, colocando problemas para o endividamento dos indivíduos e fazendo com que os indivíduos valorizem a firma em função do grau de alavancagem. Além disso, admite-se que a presença de custos financeiros (por exemplo, de falência) para as empresas que se alavancam excessivamente.

O resultado é que o custo de capital médio ponderado não mais seria constante. Nessa abordagem, o custo de capital é decrescente até um determinado grau de alavancagem, a partir do qual passa a crescer. Com isso, a curva de custo de capital médio passa a apresentar um ponto de mínimo. Ou seja, a firma geraria benefícios ao se endividar, ao possibilitar a obtenção de empréstimos a taxas inferiores às que os

investidores conseguiriam obter individualmente. Mas a partir de determinado ponto a elevação do grau de alavancagem da firma seria prejudicial, frente à possibilidade de falência.

Trata-se de uma relação de troca, onde, com o aumento do grau de alavancagem, são geradas vantagens e desvantagens referentes ao valor da firma. Em termos da estrutura de capital, essa abordagem constitui a base da teoria conhecida como *static tradeoff*. Esta teoria considera que ao se endividar a firma goza de benefícios tributários e vantagens em termos de obtenção de melhores taxas de juros que incrementam o seu valor. O tradeoff nasce porque existe a partir de certo nível a alavancagem passa a gerar custos de transação, em virtude da maior probabilidade de falência. Como consequência, haveria um nível de endividamento ótimo que maximiza o valor da empresa, em contraste com a irrelevância da forma de financiamento encontrada na teoria de mercados perfeitos de Modigliani-Miller.

Além da abordagem baseada nos benefícios tributários do endividamento, outras abordagens discutidas na literatura recente sobre estrutura de capital são apresentadas em uma extensiva resenha por Harris e Raviv (1991). Uma abordagem a importante trata da informação assimétrica. Essa categoria de modelos assume que os gestores da firma ou algum tipo de *insider* detém um conjunto de informações sobre as características do fluxo de retornos da firma ou suas oportunidades de investimento mais significativo que um o conjunto detido pelo grupo dos investidores.

A escolha da estrutura de capital pode servir como um sinal dos gestores aos investidores, ou pode ser desenhada para mitigar ineficiências causadas pela própria assimetria. A emissão de ações, em virtude dessa desinformação do mercado, conduz a um custo para os acionistas atuais, materializado na redução do preço das ações, superior ao benefício que se pode obter com a valorização da firma, ao aproveitar a oportunidade de investimento.

A hipótese é que o gestor age em função dos interesses dos acionistas atuais, buscando defendê-los, ao evitar emitir ações. Supõe-se que os acionistas atuais agem de modo passivo, ao deixarem seus investimentos serem determinados pela firma e não adquirirem novas ações, no intuito de segurar os seus preços. Nessas condições, o gestor deve rearranjar

a estrutura de capital a fim de não perder oportunidades futuras de investimento, mas sem prejudicar o acionista (Meyers e Majluf, 1984).

O gestor busca então constituir uma folga financeira, que representa uma disponibilidade interna de recursos capaz de contornar o problema financeiro que se apresenta quando surgem as oportunidades de investimento. Assume-se que há um custo em passar as informações que evitariam que os investidores subavaliassem os novos investimentos. Esse custo pode ocorrer porque a informação a passar poderia ser sigilosa e portanto aproveitada pela concorrência. Ou, mesmo não sendo sigilosa, a informação passada pode não ser adequadamente aproveitada pelos investidores, que não têm a vivência e o capital humano do gestor a ponto de saber o real significado da informação para a firma.

O resultado é que ao buscar os recursos para aproveitar as oportunidades de investimento, a abordagem *pecking order* defende que a firma segue uma sequência. Primeiro trabalha com os recursos internos, oriundos da folga financeira. Somente depois busca os recursos externos. Ao recorrer a recursos externos, emitirá dívida e, em último caso, ações. Ou seja, diferentemente da abordagem de *static tradeoff*, não há uma meta de endividamento. Este ocorrerá na medida em que apareçam as oportunidades de investimento.

3.3. O caso de cinco grandes empresas varejistas

Nessa seção são analisados dados sobre custo de capital de cinco grandes grupos varejistas, atuantes no segmento de hipermercados/supermercados e no segmento de lojas de departamentos, abrangendo o período do Plano Real (1994-2000)⁸. A amostra utilizada é composta por cinco empresas de capital aberto com ações negociadas nas bolsas de valores brasileiras, cujos balanços contábeis constam na base de dados Economática. Foram utilizadas, para cada uma das empresas, sete observações anuais. A especificação básica de painel tem $i = 1, \dots, 5$ e $t = 1, \dots, 7$.

⁸ Para maiores detalhes sobre a obtenção, significado e construção das variáveis utilizadas, ver os apêndices.

O Quadro 4 traz as estimativas sobre as cinco empresas do segmento varejista utilizadas neste estudo. O teste de Hausman⁹ mostrou que os modelos devem ser de efeitos fixos. A primeira regressão é uma estimativa da influência da emissão de dívida sobre o custo de capital. A segunda equação busca estivar os efeitos do investimento sobre a emissão da dívida. Por fim, a terceira equação apresenta uma estimativa da emissão de dívida sobre o valor da empresa.

Quadro 4: Empresas do segmento varejista – Regressões sobre custo de capital, dívida e valor da empresa, 1994-2000

Variáveis dependentes	Custo de Capital – (K)	Dívida – (D)	Valor da Empresa – ($\ln V$)
Variáveis Independentes	(1)	(2)	(3)
Dívida – (D)	- 0,1023** (0,0498)		
Investimento – (I)		1,3696*** (0,3467)	
Dívida – ($\ln D$)			- 0,0646 (0,1023)
Nº Observações	30	29	28
R ² Ajustado	0.15	0.40	0,01
Teste de Hausman	0,19	2,13	

Nota: Os números entre parênteses representam os desvios padrão dos estimadores. Significativos a 1% (***), a 5% (**) e a 10% (*). No R² Ajustado, considerou-se o valor intra-grupo no modelo de efeitos fixos.

⁹ A escolha entre os modelos de efeitos fixos ou aleatórios baseou-se na estatística do teste de Hausman – a rejeição da hipótese nula do teste, de que não há diferença sistemática entre os estimadores, sugere a utilização do modelo de efeitos fixos, enquanto a não rejeição aponta para os efeitos aleatórios. Para indicação do modelo utilizado, considerou-se a probabilidade associada à estatística do teste. Para um valor da estatística com probabilidade superior a 5% considerou-se a indicação do modelo de efeitos fixos.

O objetivo inicial é fazer uma análise da influência do grau de endividamento sobre o custo de capital, o que é feito a partir da análise da equação (1). O grau de endividamento foi obtido a partir da variável que relaciona dívida de financiamento e patrimônio líquido. O custo de capital foi definido como taxa mínima de retorno requerida para os investimentos, a fim de que a firma mantenha inalterado o seu valor, obtendo-se uma *proxy*. No caso, considerou-se que a taxa mínima exigida seria dada pela taxa efetiva já recebida em cada setor. Assim, utilizou-se como custo médio de capital a rentabilidade de cada empresa, em cada ponto do tempo, para cada setor¹⁰.

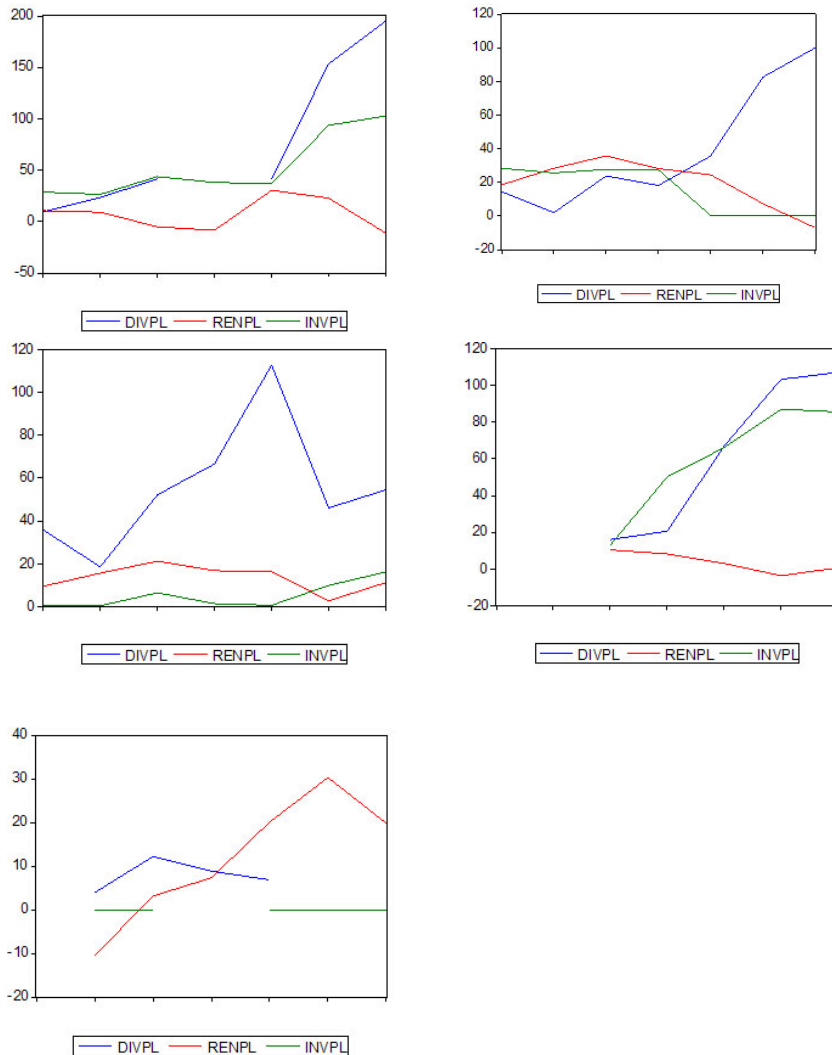
No que se refere aos resultados esperados, mostrou-se anteriormente que o custo de capital de terceiros é, por definição, menor que o custo de capital próprio. Em uma situação que não considera mercados perfeitos, seria de se esperar que a utilização de capital de terceiros reduzisse o custo médio de capital, para níveis razoáveis de endividamento, o que é lógico supor para as firmas da amostra, que dificilmente terão à sua frente gestores amantes do risco, que optem por trabalhar com níveis extremos de alavancagem.

Percebe-se um coeficiente da dívida negativo e significativo com relação ao custo de capital (-0,1023). Assim, o aumento da utilização do capital de terceiros, via endividamento, reduz o custo médio de capital, conforme o esperado.

Isso pode ser visualizado no Quadro 5. Um ponto importante a observar, além da relação acima mencionada, refere-se à tendência generalizada de elevação do nível de endividamento no período estudado. No segmento lojas de departamentos, tanto as lojas Americanas quanto as lojas Renner tiveram uma tendência de crescimento do endividamento (*D*), principalmente a partir de 1998. Essa ascensão brusca é acompanhada por um decréscimo na *proxy* de custo de capital (*K*).

¹⁰ Seria mais adequado utilizar, ao invés do custo médio, o custo marginal, uma vez que as decisões de investimento da firma não ocorrem com base na composição passada dos dados, mas a partir da nova realidade financeira. O custo médio irá se modificando de acordo com as novas condições representadas nas alterações do custo marginal. Entretanto, como o objetivo não será estudar estratégias de decisão futura mas sim um quadro histórico das decisões ocorridas no setor, os prejuízos decorrentes da utilização da média serão reduzidos.

Quadro 5: Dívida, Investimento e Rentabilidade Sobre o Patrimônio Líquido das respectivas empresas, 1994-2000¹¹



Fonte de dados brutos: Economática

¹¹ Cada um dos pontos do eixo horizontal refere-se a um período, somando um total de sete períodos para cada empresa, entre 1994 e 2000.

No segmento supermercados, a estratégia de endividamento foi seguida pelo Pão de Açúcar, sendo arrefecida em 1998, mas com retomada a partir de 1999. O custo de capital seguiu uma ligeira tendência de queda. Essa estratégia de endividamento é bastante nítida no caso do Bompreço, que entre 1997 e 1999 incorreu em uma pesada alavancagem. Percebe-se também que o custo de capital tem tendência decrescente.

Essa seria a estratégia adequada em uma economia estabilizada. Uma economia inflacionária, em virtude das incertezas que gera, eleva o custo de capital próprio, impondo um nível ótimo de endividamento menor. Como consequência da estabilização então seria de se esperar que as firmas se endividassem mais.

Mas esse processo não ocorreu apenas em função da estabilização. O processo de abertura da economia brasileira teve efeitos sobre a elevação da concorrência no setor varejista. Isso é notório no caso do segmento de supermercados, com a entrada de concorrentes estrangeiros como Carrefour, Sonae e Wal-Mart. Como resposta, os grupos nacionais Pão-de-Açúcar e Bompreço passaram a se modernizar e fazer aquisições, expandindo suas atividades.

Pode-se observar também no Quadro 4 que a elevação do investimento (I) segue a tendência de crescimento do endividamento (D), o que pode ser percebido de forma mais nítida no caso das lojas Americanas e no caso do Bompreço. O coeficiente positivo (1,3696) mostra que quanto maiores os investimentos, maior tende a ser a dívida. A priori, essa poderia ser uma evidência de que as firmas consideradas na amostra seguem uma estratégia de *pecking order* na composição da estrutura de capital. Entretanto, para tal conclusão, seria necessário analisar também a fonte interna de recursos, além da fonte externa de obtenção de recursos via emissão de ações, o que será deixado como fonte de pesquisas futuras.

Uma última relação que merece ser observada diz respeito à forma como o mercado avalia a elevação do endividamento dessas firmas. A idéia é que se a firma tem um bom projeto, serão buscados recursos junto a terceiros, que auferirão apenas ganhos contratuais. Assim, um aumento do endividamento pode sinalizar que a firma possui bons projetos e portanto espera-se que o mercado a avalie melhor. A fim de

verificar o quanto o mercado avaliaria melhor o aumento do endividamento, o que pode ser visto pela elasticidade, modelou-se a regressão em log, conforme consta na equação (3). O resultado mostra uma relação negativa entre dívida e valor da firma, embora não significativa. Ou seja, um aumento da dívida não demonstra uma boa avaliação do mercado em termos do valor da empresa.

4. Conclusões

No decorrer dos anos 90, a economia brasileira passou por profundas transformações no seu modo de crescimento, com o processo de abertura e estabilização da moeda, impondo respostas dos setores econômicos, particularmente no que se refere à estrutura de capital.

A estrutura de capital define-se a partir do custo de capital da empresa. O custo médio de capital, composto por capital próprio e capital de terceiros, deve ser menor à medida que aumenta a proporção de capital de terceiros. Essa evidência foi encontrada nas empresas do setor varejista, através da relação decrescente entre endividamento e custo de capital.

Além disso, foram obtidos resultados que apresentam uma relação positiva entre investimento e endividamento, sugerindo que as empresas do setor varejista, no período em questão, ao elevarem seus investimentos, aumentavam o grau de alavancagem.

Isso pode conduzir à interpretação de que a firma está investindo com recursos de terceiros porque tem confiança nos seus projetos. O mercado então deve avaliar bem essa empresa. Esse resultado, contudo, não foi confirmado pelos dados. Isso mostra que o mercado não parece fazer uma boa avaliação do endividamento.

Ocorre que, motivadas pelas transformações na economia brasileira, estas empresas tiveram que reagir através de elevação nos investimentos. Tal estratégia conduziu a uma tendência crescente de endividamento no período do Plano Real. Por um lado, pelo fato de que a estabilização teria o efeito de reduzir as incertezas e portanto o custo de capital próprio, alongando o ponto de mínimo do custo médio de capital e ampliando desse modo o nível ótimo de endividamento.

Por outro, a abertura da economia criou um maior ambiente competitivo, ao qual as empresas responderam com a modernização e a ampliação de capacidade, via aquisições, exigindo maiores investimentos. A resposta do setor varejista a esses novos desafios impostos pela economia brasileira nos anos 90 ocorreu através do aumento do endividamento.

O que se verificou foi um processo de reestruturação ampla do segmento varejista. As empresas entraram em dificuldades financeiras em virtude do elevado custo do capital de terceiros, em virtude da manutenção de elevadas taxas reais de juros. A opção de alguns grupos empresariais, como Bomprego e Pão de Açúcar, consistiu em converter o endividamento em emissão de ações, dando origem a um novo processo de fusões no setor. Nesse sentido, a manutenção de taxas de juros elevadas representou um obstáculo financeiro à reestruturação no cenário de abertura à concorrência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Wanderley J. M. de (1974) *Serviços e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

Banco Central do Brasil (1999) *Boletim do Banco Central*. Brasília: BCB, v 35, n 12, dez.

BAUMAN, Renato (1999) O Brasil nos Anos 90: uma economia em transição. In: BAUMAN, Renato – *Brasil: uma Década em Transição*. Rio de Janeiro: Campus, p. 24-5.

BREALEY, R. A. MYERS, S. C. (1996) *Principles of corporate finance*. McGraw Hill.

FAMÁ, R. e CESÁRIO, E. da Costa (1997) Capitalização das empresas de varejo: o uso de instrumentos internacionais. In: ÂNGELO, C. F. e SILVEIRA, J. ^a G. – *Varejo Competitivo*. São Paulo: Atlas.

HARRIS, M. RAVIV, M. (1991) The theory of capital structure. *The Journal of Finance*. Vol. XLVI, no. 1, March.

IBGE (1999) *Sistema de Contas Nacionais, Brasil (1998)*. Rio de Janeiro: IBGE, n. 2.

_____. *Pesquisa Anual do Comércio, 1996-2002*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em www.ibge.gov.br, acessado em setembro de 2005.

- MOREIRA, M. M. PUGA, F. P. (2000) *Como a indústria financia seu crescimento: uma análise do Brasil pós-Plano Real*. BNDES: Texto Para Discussão 84. Rio de Janeiro, Outubro.
- MYERS, S. C. (1984) The capital structure puzzle. *Journal of Finance* Vol XXXIX number 3 July.
- OLIVEIRA, Gesner (1996) *Brasil Real: desafios da pós-estabilização na virada do milênio*. 2ª ed. São Paulo: Mandarin.
- PEREIRA, S. B. C. (2000) Análise da relação entre valor e alavancagem no mercado brasileiro. *Anais do 24º ENANPAD*.
- SFFERT FILHO, Nelson e SILVA, Carla Souza (1999) As Grandes Empresas nos Anos 90: respostas estratégicas a um cenário de mudanças. In: GIAMBIAGI, Fábio e MOREIRA, Maurício Mesquita (Orgs) *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, p. 395-7.

Apêndice 1 - Variáveis utilizadas na regressão com custo de capital

As variáveis foram obtidas da Economática, abrangendo o período de 1994 a 2000, com dados anuais, considerando 31 de dezembro de cada ano. Estão incluídas cinco grandes empresas de capital aberto do setor varejista com ações negociadas em bolsas de valores brasileiras.

As variáveis foram obtidas diretamente da base de dados da Economática. Todas as variáveis foram ponderadas, em cada período, pelo patrimônio líquido de cada uma das respectivas empresas, o que evita eventuais distorções temporais de correção monetária dos valores.

Como proxy do custo de capital foi considerada a rentabilidade pelo patrimônio líquido

$$\text{RENPL} = (\text{Lucro Líquido}) / (\text{Patrimônio Líquido})$$

Como nível de endividamento foi considerada a dívida (composta pelos financiamentos recebidos pela empresa) pelo patrimônio líquido

$$\text{DIVPL} = (\text{Financ. curto prazo} + \text{Financ. Longo Prazo}) / (\text{Patrimônio Líquido})$$

Como nível de investimento foi considerada

$$\text{INVPL} = (\text{Investimentos}) / (\text{Patrimônio Líquido})$$

Por fim, como valor da empresa considerou-se o valor em moeda nacional, ajustado pela inflação. Diferente das demais variáveis, o valor da empresa foi colhido em 31 de março do ano seguinte ao ano base, com o intuito de assegurar que o mercado possa estar informado com os dados de balanço das empresas.

Apêndice 2 - Brasil – Indicadores econômicos, 1990-2001

	Alíquota Média (%) (1)	Produtivid. (jun) (1991=100) (2)	Inflação (IPCA) (%) (3)	Importaç. (US\$ bi) (4)	Saldo Comercial (US\$ bi) (5)	Fluxo de Capit. Ext (US\$ bi) (6)	Taxa de Cres PIB (%) (7)
1990	32	86,31	1620,97	20,7	10,8		-4,35
1991	25	104,99	472,69	21,0	10,6		1,03
1992	21	108,70	1119,09	20,6	15,2		-0,54
1993	17	116,58	2477,15	25,3	13,3		4,92
1994	14	123,59	916,43	33,1	10,5		5,85
1995	13	123,71	22,41	50,0	-3,5		4,22
1996		124,78	9,56	53,3	-5,6		2,66
1997		142,29	5,22	59,7	-6,7		3,27
1998		146,75	1,66	57,7	-6,6		0,13
1999		142,02	8,94	49,3	-1,3		0,81
2000		150,47	5,97	55,8	-0,7		4,36
2001		146,93	7,67	55,6	2,6		1,51

Fonte: (1) - Aveburg (1999, p 47); (2) - Ipeadata; (3) - Ibge; (4), (5), (6) e (7) – Bacen

P A R T E II

DESENVOLVIMENTO LOCAL: TEORIA E CONCEITOS

OS ELEMENTOS INTANGÍVEIS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

SUDANÊS BARBOSA PEREIRA*

Introdução

As variáveis econômicas não são suficientes para promover o desenvolvimento econômico socialmente justo. O desenvolvimento, acima de tudo, envolve fatores econômicos, sociais, culturais, políticos e ecológicos. Em se tratando do desenvolvimento local, implica dizer que este engloba uma perspectiva integrada do desenvolvimento, que vai além do referencial econômico, reunindo os aspectos humanos e sociais. Sob esse ponto de vista, são considerados de extrema importância, a participação da comunidade e do tecido sócio-econômico local como condição para a sustentabilidade do desenvolvimento. Um dos objetivos do desenvolvimento local é a mobilização do potencial endógeno local. Esse potencial se revela por meio dos recursos tangíveis e intangíveis do território. Nesse sentido, o território pode ser também o resultado de um processo engendrado por estratégias dos atores e dos fenômenos de aprendizagem coletiva.

* Economista, Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe, Bolsista DTI (Desenvolvimento Tecnológico Industrial) do CNPq do NPI/UFS.

Esse artigo discute a importância da incorporação desses elementos como parte integrante para a compreensão da dimensão social do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, serão analisados o capital social e a cooperação, seu papel e importância para o desenvolvimento de regiões e localidades. Ele se refere aos aspectos da estrutura social de uma comunidade, região, ou mesmo nação, suas relações formais e informais, as normas, a cooperação, enfim, aos valores locais da sociedade. O segundo ponto a ser discutido é o capital humano e a aprendizagem, que são recursos intangíveis, estão enraizados nos indivíduos, e, por extensão, localizados. E por fim discute-se o papel das redes enquanto um fenômeno que gera novas formas de cooperação, competição, informação, ou seja, novas articulações que ligam indivíduos, empresas, nações e localidades, implicando em uma nova estrutura para a sociedade.

2. Capital social e cooperação

O desenvolvimento possui vários aspectos, o crescimento econômico é apenas um deles. Até recentemente, a literatura econômica considerava que o conjunto de fatores que condicionava o crescimento econômico era: terra (capital natural), capital (financeiro) e trabalho (capital humano). Ou seja, ao longo dos anos, o enfoque econômico do desenvolvimento tem sido privilegiado. As consequências dessa abordagem têm se refletido em inúmeros problemas sociais. Atualmente, outros componentes vêm sendo incorporados às análises do desenvolvimento e crescimento econômico, o capital social é um deles.

Os estudos e pesquisas atuais, realizados sobre o desenvolvimento abordam aspectos relacionados a recursos referentes a características estruturais de lugares e regiões, características estas relacionadas aos aspectos de natureza tangíveis e, especialmente, aos aspectos intangíveis. Depois do trabalho de Robert Putnam, o capital social aparece como um dos recursos importantes para a construção do desenvolvimento. Putnam (1993) considera o capital social um ingrediente vital para o desenvolvimento econômico.

O capital social diz respeito às características da organização social, ou ao tecido social de uma localidade ou região, algo como a presença

de normas e valores que facilite a coordenação e cooperação entre indivíduos, empresas instituições e governos. Para Wolfe (2002) o uso do termo capital indica que envolve ativos, ativos estes relacionados à posse (de propriedade pessoal) ou a capacidade de possuir habilidades ou recursos disponíveis para o desenvolvimento de atividades, enquanto o termo social implica que um bem ou recurso é alcançado através do envolvimento com a comunidade. Para o autor, a existência de capital social depende da habilidade dos indivíduos associá-los e estendê-lo aos interesses da comunidade, compartilhando normas e valores, permitindo a subordinação dos interesses individuais e ampliando os interesses da comunidade.

Vários estudos e pesquisas¹ foram elaborados por cientistas sociais de diversas linhas teóricas a cerca do capital social (sociólogos, antropólogos, cientistas políticos e economistas). Há uma diversidade de conceitos sobre capital social, o sentido, no entanto, é semelhante. Tentar chegar a uma unificação sobre o conceito é tarefa difícil pois os conceitos referem-se aos objetivos dos próprios pesquisadores e são orientados pelo seu valor instrumental. De forma simplificada, serão detalhados no quadro abaixo, alguns conceitos sobre capital social e os autores responsáveis, em seguida, é feita uma análise mais cuidadosa sobre o mesmo.

Percebe-se através do quadro 1, que as definições sobre capital social são parecidas. Em comum, o capital social é definido, de forma sintética, em termos de redes, normas e valores, e a forma como estes permitem agentes e instituições serem mais efetivos em alcançar objetivos comuns.

¹ Para uma maior compreensão sobre o tema conferir: Araújo, 2003; Bowles e Gintis, 2001; Bandeira, 2000; Fukuyama, 2000; Monastério, 2000; Putnam, 2000; Woolcock e Narayan, 2000; Narayan, 1998; e vários papers do Banco Mundial, que desde outubro de 1996 realiza pesquisa e incorpora o conceito de capital social em seus estudos e recomendações de políticas públicas para o desenvolvimento.

Quadro 1 - Autores e definições sobre capital social

Autores	Definição
Narayan (1998)	Capital social (...) são as normas e as relações sociais embebidas na estrutura social da sociedade que possibilita as pessoas coordenar ações e atingir metas desejadas (1998, p. 6).
Putnam (2000)	O capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas (2000, p. 177).
Woolcock e Narayan (2000)	(...) capital social refere-se a normas e redes que possibilitam as pessoas agirem coletivamente (2000, p. 226).
Fukuyama (2001)	O capital social consiste de normas ou valores compartilhados entre um grupo de pessoas que promove cooperação e confiança entre eles; (...). (2001, p.6)
Bagnasco (2001)	O capital social é uma trama de relações construídas ao longo do tempo e baseadas numa cultura cooperativa, na confiança mútua e em formas de organização social às quais novos rumos podem ser dados. A família, as associações e as redes comunitárias são, nesse sentido, vistas como recursos para o desenvolvimento (2001, p. 359).
Mayer (2003)	O capital social é baseado em redes horizontais de reciprocidade e confiança, e produz resultados positivos mesmo em áreas excluídas. (2003, p. 110). A meta de acumulação do capital social não é a segurança econômica para os pobres ou a redução da desigualdade, mas 'empoderamento' e 'inclusão' (2003, p.125).
Banco Mundial	Capital social se refere a instituições, relacionamentos, redes e normas que forma a qualidade e quantidade das interações sociais da sociedade.

Robert D. Putnam (2000) é o autor mais citado e reconhecido na literatura sobre capital social desde que utilizou o conceito para explicar as diferenças regionais entre o norte e o sul da Itália. Sua obra tornou-se referência para as ciências sociais, os estudos desenvolvidos por ele envolveram técnicas e metodologias variadas. Putnam constatou que a região norte, com uma grande participação política, solidariedade social e tradição cívica, era uma das regiões mais prósperas da Itália; enquanto a região sul, com características fragmentada e isolada, era mais atrasada. Ao analisar o desenvolvimento sócio-econômico das duas regiões, incluindo suas instituições, as relações sociais, entre outros aspectos, Putnam concluiu que as tradições cívicas e a capacidade

de organização social eram fortes determinantes das disparidades regionais encontradas na Itália.

De acordo com Putnam (2000), as características da organização da sociedade civil, a cooperação e o espírito participativo, criam um ambiente propício para as ligações horizontais, não hierárquicas, favorecendo a acumulação de capital social, fortalecendo a coesão da comunidade. Para o autor, as relações sociais são permeadas por sistemas de comunicação e intercâmbio formais e informais, alguns horizontais e outros verticais. Os sistemas verticais agregam agentes e atores desiguais em relações assimétricas de hierarquia e dependência, seus fluxos de informação costumam ser menos confiáveis; geralmente seus membros são incapazes de sustentar a confiança e a cooperação social devido às relações de poder (o subalterno controla a informação para precaver-se contra a exploração). Os sistemas horizontais agregam agentes e atores sociais que possuem os mesmos status e poder (promovem sólidas regras de reciprocidade, facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informação sobre a confiabilidade dos indivíduos, entre outros aspectos) que fortalecem o grupo social, a comunidade.

As relações sociais também foram analisadas por Franco (2001), que considera as conexões horizontais (não-econômicas) importantes para o desenvolvimento de uma comunidade ou um empreendimento. Para o autor, essas conexões são constituídas através de valores compartilhados e objetivos comuns dos atores envolvidos, dizem respeito à maneira como as pessoas vivem, a forma como se relacionam e o modo como regulam seus conflitos. A capacidade que os membros de uma comunidade possuem de estabelecer ligações mostra que o fluxo de informação dentro da comunidade favorece ao estabelecimento de um ambiente de cooperação. Para Franco (2001, p.2), “se essas relações forem horizontais, temos uma conectividade horizontal que enseja a circulação da informação, dissolvendo os núcleos burocráticos baseados no segredo e favorecendo a desconcentração do saber”. Assim como Putnam, Franco considera as relações horizontais importantes para o desenvolvimento do capital social. As associações comunitárias, as cooperativas, os clubes esportivos, os partidos de massa, representam uma forte interação horizontal. São os canais de comunicação horizontais que proporcionam e sustentam a confiança e a cooperação social.

Putnam considera que as relações sociais transmitem e disseminam confiança. Para ele, “a confiança é um componente básico do capital social. (...) A confiança promove a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança”. (Putnam, 2000, p. 180). Ainda para o mesmo autor, a confiança, as normas² e os sistemas de participação (associações, cooperativas, clubes, etc.), ou seja, os estoques de capital social, são cumulativos e tendem a reforçar-se mutuamente. São estes os fatores que estão intimamente relacionados ao capital social, juntos, eles permitem a cooperação, a ajuda mútua e promovem benefícios para a comunidade e a sociedade como um todo. Comportamentos transgressores, negativos, baseados na desconfiança, omissão, exploração, desordem, tendem a desequilibrar, ou mesmo enfraquecer a rede de colaboração, e, por conseguinte, o estoque de capital social. São os laços fortes de cooperação, os objetivos comuns e as virtudes que reforçam o capital social. Nas palavras do autor, “O contrato social que sustenta essa colaboração (...) não é de cunho legal, sim moral. A sanção para quem transgride não é penal, mas a exclusão da rede de solidariedade e cooperação” (Putnam, 2000, p. 192). Portanto, a confiança é um dos elementos que promove e sustenta o capital social.

No artigo *Building Trust*, Locke (2003), mostra através de pesquisa empírica realizada no sul da Itália e no nordeste do Brasil³, como o fator confiança contribuiu para fortalecer a cooperação entre os produtores e o desenvolvimento local. Na primeira parte do artigo o autor se esforça para mostrar, de forma sintética, as tendências da literatura recente sobre a confiança e o capital social. Para Locke (2003) a literatura sobre ‘confiança’ está dividida entre duas perspectivas. A primeira, de natureza sociológica (que considera a confiança como um produto do modelo de associativismo histórico, engajamento cívico e da

² Segundo Araújo (2003, p. 25), “Normas dão sentido à sociedade, orientam as ações, tornam previsíveis determinados comportamentos, conferem textura e densidade à sociedade”.

³ A pesquisa no sul da Itália foi feita na região de Campania com o Consórcio de Mussarella de Búfalo, um cluster em formação, que possui em torno de 100 membros (corresponde a 50% do total de produtores) de diversos tamanhos. A pesquisa realizada no Brasil foi com a Valeexport (exportação de frutas), localizada em Petrolina-Juazeiro. Para maiores detalhes, ler o artigo do autor.

interação entre relações extra-familiar.). A segunda, de natureza econômica (ênfasis o interesse próprio de longo prazo e a relação custo-benefício por atores maximizadores de ganhos na promoção de comportamento de confiança). Para o autor, as duas correntes são importantes, pois permite elucidar a importância dos fatores (interesse próprio, instituições e organização da sociedade civil) que promovem sustentação e confiança entre as relações sociais e econômicas. Mesmo sofrendo de problemas conceituais e empíricos, que limitam seu entendimento sobre como a confiança pode ser criada, o autor argumenta que a “confiança pode ser construída, mesmo em situações adversas” (Locke, 2003, p. 8), ela pode gerar benefícios para o desenvolvimento econômico. As duas pesquisas mostraram que a confiança pode ser construída através do processo conjunto de combinação entre interesse próprio (iniciativa dos produtores em buscar soluções coletivamente), intervenção do governo (papel das agências governamentais – Codevasf/Brasil e o Governo Italiano) e o desenvolvimento de mecanismos próprios de governança⁴ (mecanismos de apoio aos esforços dos produtores locais). Os dois estudos de caso são experiências relevantes para a compreensão da confiança e do capital social. Eles mostram como as relações sociais e fatores locais específicos foram determinantes nos empreendimentos bem sucedidos e nos impactos de desenvolvimento local. O capital social está inserido em um ambiente onde as práticas colaborativas e participativas, podem conduzir uma comunidade ao desenvolvimento econômico e social, como foi demonstrado na Itália. Depois da experiência italiana, estudos de diversas áreas têm sugerido que os aspectos ligados à estrutura sociocultural devem ser incorporados às teorias do desenvolvimento econômico e social.

O papel do capital social e da cultura nos debates atuais faz parte do esforço em incorporar a realidade às teorias sobre o desenvolvimento. Todo o debate sobre desenvolvimento não se resume unicamente em incluir variáveis ausentes, mais também as inter-relações, os encadeamentos entre as diversas dimensões entre as variáveis econômicas, so-

⁴ Governança é a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais.

ciais, políticas e culturais. Sem o desenvolvimento social não existe desenvolvimento econômico satisfatório. O capital social e a cultura são uns dos componentes chaves dessas interações (Kliksberg, 2002).

Entre os autores que contribuem para o fortalecimento e reconhecimento da abordagem do capital social para a teoria do desenvolvimento e para a gestão da governança está Deepa Narayan. Especialista em desenvolvimento, seus estudos são voltados para os países pobres e em desenvolvimento. No artigo *Bonds and Bridges: social capital and poverty*, Narayan (1998) discute temas como capacidade social, exclusão social, capital social e engajamento cívico. Segundo o autor a compreensão desses temas ajuda a entender a importância das relações sociais para o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza.

O autor define capital social como sendo as “... normas e as relações sociais embebidas na estrutura social da sociedade que possibilitam as pessoas coordenar ações e atingir metas desejadas” (Narayan, 1998, p. 6). Essa definição é semelhante à de Putnam (2000), ou seja, a de que o capital social se refere aos valores que estão presentes na sociedade, na forma de princípios e atitudes que lhes permitem proporcionar ações coletivas em prol do bem-estar comum. Segundo esse ponto de vista, a criação de laços entre grupos sociais fortalece a coesão social.

Para Narayan (1998), o capital social focaliza a estrutura social e os processos que a permeiam, assim como sua força de inclusão e exclusão dos cidadãos nessa estrutura, daí a importância da contribuição conceitual e prática do capital social para o entendimento da ‘exclusão social’⁵. Para o autor, o desenvolvimento de mecanismos de inclusão social dos cidadãos excluídos no sistema formal de finanças, educação e governança, são de extrema importância, pois fortaleceria a coesão social e, conseqüentemente, a acumulação de capital social na sociedade. Ele sustenta que é de vital importância investimentos na capaci-

⁵ Para o autor, “... exclusão social se refere a processos social e institucional que exclui certos grupos de toda participação da vida social, econômica, cultural e política das sociedades. O conceito vai além do foco da privação da renda como uma causa para a marginalização de indivíduos ou grupos sociais, visto que pessoas podem ser pobres sem ser socialmente excluída ou excluída sem ser pobre” (Narayan, 1998, p. 4).

dade organizacional dos pobres, isto quer dizer, investimentos a nível micro e mudanças a nível macro em direção a regras e leis para atividades associativas. Para tanto, investimento nas áreas de informação (com o propósito de fortalecer a conectividade dos grupos sociais, formais ou informais, promovendo o livre acesso à informação e ao conhecimento em todos os níveis da sociedade), inclusão participativa (a participação e a representação dos cidadãos e de todos os grupos sociais, em decisões do Estado produz consenso, confiança e aprendizagem social), educação e valores (através dos investimentos em educação pode-se estimular os estoques de capital social), governança e descentralização, entre outras áreas; poderiam ser valiosas no sentido de fortalecer o capital social e incrementar o desenvolvimento econômico e social. Para o autor, “utilizar as lentes do capital social” para entender a natureza e a interação dos grupos sociais e destes com o governo, pode significar uma nova maneira de se analisar os fenômenos sociais e locais.

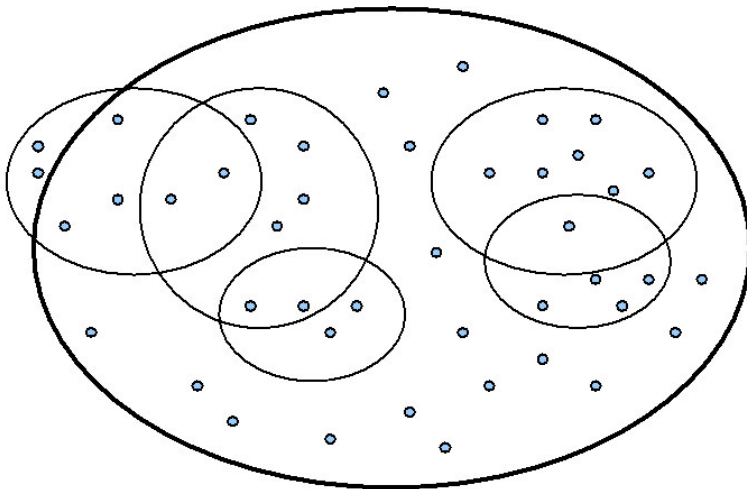
Em 2000, Narayan, juntamente com Woolcock, escrevem o artigo *Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy* e afirmam que o capital social “... refere-se a normas e redes que possibilitam as pessoas agirem coletivamente” (2000, p. 226). Nesse artigo, é acrescentado ao conceito de capital social o papel das redes. Para os autores, o capital social é constituído através das redes sociais, que capacitam as pessoas para agirem coletivamente. As redes sociais proporcionam aquisição de conhecimentos, aumenta o poder de barganha, estabelece solidariedade e engajamento cívico⁶. O capital social, por esta perspectiva, se constitui em uma rede de relacionamentos que envolvem laços de solidariedade que reforça a unidade da comunidade, fortalecendo a identidade local.

Segundo os autores, os estudos que tratam da relação entre capital social e desenvolvimento econômico, utilizam categorias de análises diferentes, como redes, comunidades, ou mesmo a via institucional que equipara o capital social com a qualidade política, legal e econômica das instituições. Todas as vias de análise, segundo os mesmos,

⁶ Para Naryan (1998, p. 7), engajamento cívico significa “... relações sociais informais ou formais de grupos voluntários e redes caracterizadas por heterogeneidade de membros”.

oferecem um caminho que possibilita entender a natureza e a extensão das relações sociais que formam o capital social. A compreensão do mesmo possibilita uma visão mais detalhada sobre o desenvolvimento econômico, uma vez que proporciona ao investigador análises que vão além das expectativas econômicas.

Outra visão importante sobre o estudo do capital social e da cultura como fatores importantes para o desenvolvimento é a de Francis Fukuyama. Para Fukuyama (2001, p. 6), “o capital social consiste de normas ou valores compartilhados entre um grupo de pessoas que promove cooperação e confiança entre eles;...”. Todo grupo que está embebido pelo capital social possui um certo “raio de confiança”, um círculo de pessoas nas quais as normas de cooperação são eficientes, produzindo efeitos positivos para toda a comunidade. Se um grupo possuidor de capital social produz externalidades positivas, o raio de confiança pode ser maior que o próprio grupo (Fukuyama, 2000). A figura abaixo representa a idéia do autor.



Fonte: Fukuyama (2000, p. 3).

Figura 1 - Raios de confiança

Ainda para o mesmo autor, “a função econômica do capital social é reduzir os custos de transação associados com mecanismos de coordenação formais como contratos, hierarquias, regulamentos burocráticos, e semelhantes” (Fukuyama, 2000, p. 3). Ou seja, o capital social também é importante para entender os fluxos de informações que ocorrem nos processos econômicos formais. A cooperação entre as pessoas, entre os agentes, por meio de interações informais, pode baixar os custos de transação⁷ e elevar os benefícios associados às relações econômicas.

Outro componente importante para o fortalecimento de uma comunidade, grupo ou mesmo de um empreendimento, seja ele formal ou informal, é a cooperação. Cooperar envolve relações de complementaridade onde os recursos são compartilhados (pessoal, conhecimento, informação, etc.) e os membros desenvolvem processos de aprendizagem na medida em que a interação entre os mesmos favorece a troca e a difusão de conhecimento e informação, fortalecendo a competitividade. Segundo Valadares (2002), a cooperação sempre esteve presente em todas as sociedades, desde a primitiva até as mais modernas, ou seja, é um comportamento que se observa ao longo da história da humanidade. Para o autor, quando as pessoas trabalham juntas, em prol de um objetivo comum, esse comportamento é chamado de cooperação. Quando os indivíduos lutam por recursos e espaços, e se colocam uns em relação a outros, tem-se a competição. Quanto a esse aspecto, Valadares (2002) enfatiza que:

A verdade é que estão presentes, em toda vida comunitária, tanto forças unificadoras (cooperação) como forças divisoras (competição). A organização social de qualquer comunidade reflete o equilíbrio que se processa entre essas duas forças. A forma pela qual esses processos sociais se apresentam é afetada pela cultura de cada sociedade, bem como pelos comportamentos oposicionista/competitivo ou cooperativo (Valadares, 2002, p. 1).

⁷ “Os custos de transação podem ser vistos como aqueles não diretamente relacionados à atividade produtiva em si, e sim relacionados às formas pelas quais as transações econômicas são processadas” Pinto Jr. e Pires (2001, p. 195).

Ainda para o mesmo autor, cooperar é trabalhar mutuamente, é tentar conseguir, com a ajuda de outros, o que, com maior dificuldade, se conseguiria sozinho.

Coelho (2001) identifica três níveis de cooperação: a cooperação nas relações de trabalho, a cooperação nas condições de produção e a cooperação no interior das cadeias produtivas. De acordo com a abordagem do autor, a cooperação combina duas dimensões que implicam impactos de ordem econômica e territorial. O quadro abaixo mostra os níveis de cooperação identificados pelo autor.

Quadro 2 - Níveis de cooperação e suas dimensões econômicas e territoriais

Níveis de Cooperação	Dimensão Econômica	Dimensão Territorial
Cooperação nas Relações de Trabalho	Formas associativas de organização da produção.	No interior do espaço de produção ou mesmo em determinado território no qual se articula o processo produtivo, centrado, principalmente, em relações solidárias no âmbito de um determinado processo de trabalho.
Cooperação nas Condições de Produção	Cooperação na formação de redes de fornecedores de uma empresa, na compra de matéria-prima, no desenvolvimento tecnológico ou na rede de comercialização articulada com a cadeia produtiva.	Cooperação no mesmo território no qual está inserido determinado cluster. Tem uma característica local de construção de uma ambiência produtiva, envolvendo outros atores e uma sustentação institucional local através da construção de identidade e de instrumentos como a agência de desenvolvimento.
Cooperação no Interior das Cadeias Produtivas	Encadeamentos produtivos atuando sobre os pontos de estrangulamento; inovação dos produtos, integração de ramos produtivos ou uma logística mais complexa.	Tem uma dimensão regional e está ligada à construção de formas de cooperação institucionais capazes de viabilizar uma integração da cadeia produtiva com o mercado externo.

Fonte: Coelho (2001, p. 9).

Como se pode observar, a dimensão econômica produz impactos que dizem respeito ao tecido produtivo do território, ou seja, promovem formas de organização colaborativas, entre indivíduos ou empresas, com o propósito de facilitar e promover ações conjuntas e de complementa-

ridade produtiva, no sentido de integrar processos e evitar estrangulamentos na cadeia de produção. Por sua vez, a dimensão territorial provoca a integração de firmas e indivíduos (grupos) em nível local e regional, no sentido de se utilizar os recursos do território. São ações que implicam a combinação do conhecimento do território e suas particularidades, com o objetivo de integrar projetos (públicos e privados) e planejar o desenvolvimento de forma integrada. O que podemos extrair dessa classificação ainda, é que, tanto na dimensão econômica, como na territorial, e independente do nível de cooperação, atuar conjuntamente para um mesmo fim, fortalece a comunidade e sua cultura, valoriza seus recursos tangíveis e intangíveis e promove o desenvolvimento endógeno reforçando o capital social.

Para Bagnasco (2001), os recursos específicos das sociedades locais devem ser incorporados à teoria do desenvolvimento, pois é importante que se valorize e sejam reconhecidos os recursos sociais e culturais como fontes potenciais de desenvolvimento. Dentre os recursos sociais que podem contribuir para o desenvolvimento está o capital social. Para ele, o capital social é o elo que une as condições internas locais que possibilitará o desenvolvimento da comunidade.

O capital social é uma trama de relações construídas ao longo do tempo e baseadas numa cultura cooperativa, na confiança mútua e em formas de organização social às quais novos rumos podem ser dados. A família, as associações e as redes comunitárias são, nesse sentido, vistas como recursos para o desenvolvimento (Bagnasco, 2001, p. 359).

De acordo com a compreensão de Bagnasco, a história local contribui para a formação do capital social. As capacidades locais (de gestão, as qualificações técnicas, as estruturas relacionais) mesmo limitadas, são consideradas recursos para o desenvolvimento. O caso dos distritos italianos demonstra a importância da combinação entre livre-mercado e recursos de capital social, não excluindo o papel da política. Para o autor, a nova governança dos sistemas locais, condiciona os atores a planejar estratégias de longo prazo para as suas comunidades, e é essa a forma que deve tomar a nova função política para o desen-

volvimento local (Bagnasco, 2001, p. 360). Na sugestão do autor, a receita para o desenvolvimento é uma mistura de mercado, capital social e governança política desses processos. Ainda, os princípios a serem seguidos são: a) mercado sem ideologia de mercado; b) capital social, mas não como alternativa à política; c) nova governança política oposta ao clientelismo. Ou seja, é importante que se utilize todos os recursos possíveis para que se possa construir o desenvolvimento local.

Margit Mayer (2003) possui uma conotação diferente e importante sobre o capital social, ela transporta o conceito para o contexto urbano e acrescenta o papel do empoderamento. Para a autora, os problemas urbanos contemporâneos, podem ser analisados através dos instrumentos do capital social, especialmente porque a exclusão urbana possui hoje um caráter multidimensional, no qual exige novas políticas para a resolução da segregação urbana.

O capital social confere aos pesquisadores do campo do desenvolvimento urbano, particularmente na área de revitalização urbana, uma ferramenta importante. As organizações do terceiro setor e os movimentos comunitários envolvidos com os problemas urbanos locais procuram resolvê-los mobilizando a participação local através das redes comunitárias. Esses movimentos são baseados em redes horizontais de reciprocidade e confiança, e produz resultados positivos mesmo em áreas excluídas. Sob esse aspecto, o capital social tem o efeito de aproximar ou conectar os movimentos urbanos contemporâneos (Mayer, 2003).

Para a autora, os movimentos urbanos utilizam práticas que desenvolvem consciência política coletiva e solidariedade, acumulando capital social. Enfatiza ainda a autora: “A meta de acumulação do capital social não é a segurança econômica para os pobres ou a redução da desigualdade, mas ‘empoderamento’ e ‘inclusão’” (Mayer, 2003, p. 125). O empoderamento se traduz, nesse caso, através da participação dos cidadãos no processo decisório. Segundo a mesma, “..., o conceito pode ter uma oportunidade de contribuir para reforçar a vitalidade da ‘comunidade cívica’” (Mayer, 2003, p. 127).

O texto de Margit Mayer mostra que o conceito de capital social deve incorporar as novas formas de manifestações urbanas e critica a omissão e a dificuldade da ‘leitura’ do capital social em direção a estes

movimentos. Reconhece, todavia, a importância da função que o capital social possui como uma alternativa de análise para as ciências sociais. A contribuição da autora é de grande relevância para o entendimento do capital social em uma escala diferente das apresentadas até o momento.

Finalmente, para o Banco Mundial, um dos maiores divulgadores do conceito, “capital social se refere a instituições, relacionamentos, redes e normas que forma a qualidade e quantidade das interações sociais da sociedade”⁸. O conceito da instituição agrupa, vários elementos considerados importantes para a compreensão do capital social, unindo dessa maneira, as inúmeras instituições (formais e informais) e as diversas relações (formais e informais) que fazem parte da sociedade.

O site do Banco possui uma variedade de estudos que tratam do tema. A iniciativa de pesquisar sobre o tema capital social iniciou-se em outubro de 1996 e tinha como meta: 1- avaliar o impacto do capital social em projetos apoiados pelo banco; 2- demonstrar que além da assistência, o banco pode ajudar em processos de formação de capital social e; 3- contribuir para o desenvolvimento de indicadores para monitorar o capital social e metodologias para mensurar seu impacto no desenvolvimento. Reconhecendo dessa forma o potencial do capital social, o Banco Mundial investiga e analisa como e quais as formas que o capital social se manifesta e capacita os pobres a participar coletivamente, e os benefícios que resultam do processo de desenvolvimento do capital social. Os resultados são apresentados em inúmeros estudos e pesquisas divulgados através da home page do Banco, na internet.

De fato, pesquisas empíricas têm dado evidências de que o capital social pode ter impacto no desenvolvimento econômico e social de comunidades, regiões e cidades. Ele fornece uma alternativa de análise que leva em consideração os aspectos sociais, históricos, culturais, e mais recentemente, da governança. O conceito chama a atenção para práticas econômicas que estariam ligadas aos processos sociais e eco-

⁸ Tradução da autora. Ver o site: <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/09ByDocName/SocialCapital>

nômicos cooperativos, proporcionando refletir sobre trajetórias de desenvolvimento baseadas em experiências de pequena produção.

Portanto, desencadear processos de desenvolvimento do ponto de vista econômico, social e humano, se faz necessário investimentos em favor do capital humano e do capital social (capacidade de cooperar, formar redes, etc.), elementos integrantes de qualquer ação de desenvolvimento econômico e social.

3. Capital humano e aprendizagem

As análises atuais da geografia econômica destacam novos elementos que influenciam o desenvolvimento local. A capacidade dos atores locais de se organizar e elaborar processos originais de desenvolvimento local através de dinâmicas próprias de cooperação é um exemplo peculiar. Ruiz (2003) destaca, que desde o início dos anos 90, a nova geografia econômica (NGE)⁹ produziu vários estudos sobre as estruturas regionais e urbanas. Muito embora, nas palavras do autor, a NGE seja uma consistente teoria sobre economia regional e urbana, ela possui “... algumas falhas, as mais destacadas seriam a restrita capacidade para incorporar diversidades sociais e reproduzir fatos estilizados das estruturas urbanas” (Ruiz, 2003, p. 17). Para o autor, devem ser considerados os aspectos da diversidade social que a economia moderna apresenta, particularmente os aspectos relacionados à dinâmica da “geografia social” como: as diferenças entre regiões e cidades (que são locais e específicas), a organização dos agentes econômicos, os comportamentos sociais da região, os costumes, as redes de informação e aprendizado, as histórias locais.

Benko e Pecqueur (2001) salientam que as novas teorias sobre o crescimento e desenvolvimento econômico contribuem para o progresso da geografia econômica; particularmente, as teorias que tratam

⁹ Paul Krugman, Masahisa Fujita e Anthony Venables, são os principais representantes da Nova Geografia Econômica, reconhecidos através do lançamento do livro *The Spatial Economics* (1999). O livro foi lançado no Brasil pela Editora Futuro em 2002, com o título *Economia Espacial: Urbanização, Prosperidade Econômica e Desenvolvimento*.

dos mecanismos de crescimento localizado, que orientam suas pesquisas em torno da noção de “proximidade”, território e aprendizagem coletiva. Para os autores, os territórios oferecem recursos específicos e intransferíveis. Segundo eles,

Esses recursos resultam de uma história longa, de uma acumulação de memória, de uma aprendizagem coletiva cognitiva. (...), esses recursos, contrariamente aos outros fatores, são indefectivelmente ancorados num território. A emergência de tais recursos resulta em efeito de regras, de costumes, de uma cultura elaborada num espaço de proximidade geográfica e cultural a partir de uma forma de troca distinta da troca mercantil: a reciprocidade (Benko e Pecqueur, 2001, p. 46)

Eles concordam também com a literatura recente sobre o desenvolvimento endógeno, a qual reconhece os recursos intangíveis presentes no tecido social de determinada localidade, como recursos importantes para o desenvolvimento econômico e social. Recursos como o capital social, a cooperação, o capital humano, a aprendizagem, entre outros, tornaram-se a interface que permite a integração entre os aspectos econômicos e sociais. Eles são considerados fenômenos “não-econômicos” e, portanto, devem ser vistos como elementos importantes para a compreensão do desenvolvimento localizado.

O capital humano, particularmente, está ligado às pessoas, refere-se à educação (formal e informal)¹⁰, ao conhecimento (codificados ou não), às habilidades que os indivíduos possuem, as competências e atributos que facilitam a criação de bem-estar pessoal, social e econô-

¹⁰ Recentemente, o meio acadêmico (principalmente as ciências sociais) dedica-se aos estudos do papel da educação no desenvolvimento econômico. No campo da ciência econômica, o trabalho de Theodore W. Schultz, “O Valor Econômico da Educação”, publicado no Brasil pela Editora Zahar, 1973, é considerado um marco. Porém, é Alfred Marshall que pela primeira vez aponta a hipótese de se considerar os gastos com educação como investimentos, base de argumentação para a teoria do capital humano. Marshall analisou as relações entre educação, qualificação da força de trabalho e desenvolvimento econômico. Para maiores detalhes, ler o capítulo VI, do livro “Princípios de Economia: Tratado Introdutório”, Vol. I, Alfred Marshall, Abril Cultural, 1982.

mico. O capital humano inclui ainda, motivação, comportamento moral e atitude (Côté, 2001).

Esse termo é abrangente, possui diferentes dimensões, está presente em ambientes diversos e é considerado hoje como um recurso diferenciador para cidades e regiões. Para Putnam (2001)¹¹, o capital humano é associado de forma positiva à educação, às baixas taxas de criminalidade, participações voluntárias em comunidades, participação política, confiança, entre outros aspectos.

Moretto (1997, p. 68) considera o capital humano como sendo as habilidades e aptidões que uma pessoa possui, e que estas podem ser natural ou adquiridas no processo de aprendizagem. O capital humano pode ser também o conjunto de investimentos destinados à formação educacional e profissional da população, nesse sentido, seu conceito corresponde ao de capacidade de trabalho. Ou seja, ele é um bem imaterial e está incorporado ao processo produtivo através da força de trabalho.

O reconhecimento do capital humano, relacionado à educação e treinamento, foi incorporado aos modelos de crescimento e desenvolvimento econômico recentemente. Segundo Moretto (1997),

A importância do capital humano nas modernas abordagens sobre o crescimento e o desenvolvimento econômico se verifica, (...), na sua própria inclusão como um fator de produção. Essa aceção, entretanto, não implica sua incorporação imediata às costumeiras categorias de fatores de produção – capital, terra, trabalho e, recentemente, gestão empresarial e tecnologia. Isso porque, de acordo com o enquadramento e as definições de cada um desses fatores, a significação de capital humano não se restringe apenas a uma categoria: poderia ser capital, poderia ser trabalho ou, ainda, seguindo a concepção schultzeriana da abordagem do capital, deveria estar incluída em todos os fatores de produção (Moretto, 1997, p. 71).

¹¹ Nesse artigo, Putnam mostra a relação entre capital social e vários indicadores. Um dos indicadores analisados é sobre a relação entre capital social e educação (capital humano).

Ou seja, o capital humano é um fator que se manifesta e está presente em todas as dimensões, ele não deve ser pensado de forma linear, sem considerar outros fatores, além da relação educação e desenvolvimento econômico. Devem-se considerar também as dimensões pessoais de realização que a educação proporciona, seja ela formal ou informal.

Um dos elementos principais do capital humano “é a capacidade das pessoas de fazer coisas novas, exercitando a sua imaginação criadora – o seu desejo, sonho e visão – e se mobilizando para adquirir os conhecimentos necessários, capazes de permitir a materialização do desejo, a realização do sonho e a viabilização da visão” (Franco, 2001, p. 4). Para o autor, essa capacidade de criar e inventar está relacionada com a cultura empreendedora da sociedade, que por sua vez, favorece a promoção do desenvolvimento. Ainda para o mesmo, um ambiente favorável ao desenvolvimento seria aquele no qual o capital social e o capital humano seriam os elementos básicos, que por meio de suas interligações formariam círculos virtuosos, desencadeando relações de parceria e cooperação.

O conhecimento é considerado atualmente um fator competitivo para qualquer nação. Foi através do capital humano e dos investimentos em educação e conhecimento que diversos países alcançaram altos níveis de desenvolvimento econômico e social. Alguns autores¹² utilizam a expressão “economia do aprendizado” ou “economia do conhecimento” para se referir ao período atual, uma vez que este possui como recurso competitivo principal o conhecimento, sendo o aprendizado o processo central dessa fase (Lemos, 1999, p. 134).

A aprendizagem é um processo que envolve uma combinação de experiência e reflexão, é um processo contínuo e cumulativo. Ela pode ser vista como sendo a experiência pela prática diária (*learning by doing*), compartilhada entre pessoas que tenham uma atividade em comum. Pode ser compreendida também como uma transferência de

¹² Ver os textos de Lastres Helena M. M. e Ferraz João Carlos. “Economia da Informação, do Conhecimento e do Aprendizado”, 1999 e Cassiolato, “A Economia do Conhecimento e as Novas Políticas Industriais e Tecnológicas”, 1999 In: Informação e Globalização na Era do Conhecimento, Lastres, Helena M. M. e Albagli, Sarita (Organizadoras). Rio de Janeiro, Editora Campos, 1999.

conhecimento que é socializada e internalizada, sendo a solidariedade o componente que a fortalece. O conhecimento está, nesse sentido, implícito nos processos de aprendizagem (Petrocchi, 2001).

Cassiolato (1999) possui o mesmo entendimento, ele acredita que a criação e difusão de conhecimento estão presentes em atividades rotineiras regulares da vida, no qual pode ser encontrado em diferentes formas de aprendizado: 1- *learning-by-doing* – aprender fazendo (refere-se aos processos de aprendizado ligado às práticas diárias), 2- *learning-by-using* – está ligado aos processos de aprendizado através da comercialização e uso de bens e serviços, e 3- *learning-by-interacting* – que está associado a processos de aprendizado onde há o intercâmbio contínuo de informações entre produtores e usuários. Ou seja, a aprendizagem está ligada a processos e tarefas cotidianas e envolve componentes informais ou formais.

Segundo Conti (2000, p. 8), a dinâmica da aprendizagem possui uma dimensão local, na qual o conhecimento tácito e o codificado são combinados, transformando fatores locais em vantagens competitivas. Ao mesmo tempo, o autor considera as redes locais um ambiente no qual o conhecimento tácito torna-se coletivo através de processos de socialização do conhecimento, por meio da aprendizagem coletiva e das relações interpessoais.

De acordo com Frantz (2001, p. 251) “é no processo de convivência social e, especialmente, no processo de produção de sua sobrevivência e afirmação, seja na relação com a natureza ou com os demais seres humanos, o homem constrói conhecimento, processa educação, aprende e desenvolve capacidade.” Portanto, o processo de aprendizagem, ou seja, de aprender com os outros, de aprender fazendo (*learning by doing*), de construir conhecimento e transmiti-lo de geração para geração, permite afirmar que esse processo acontece através do compartilhamento de conhecimentos tácitos que estão enraizados e embebidos nas pessoas da comunidade e que, sob essa prática, se preserva. Gertler (2001) diz que a melhor forma de transmitir conhecimento é por meio da demonstração e experiência, e que o conhecimento tácito só poder ser compartilhado entre duas ou mais pessoas e quando compartilham um mesmo contexto social: compartilham valores, linguagem e cultura.

Um recurso importante para a potencialização dos processos informais de aprendizado em uma dada região ou localidade é a proximidade geográfica. Para os autores Lastres *et al* (2000, p. 12),

(...) a proximidade geográfica surge como o melhor contexto para facilitar a troca de conhecimentos tácitos. Desta forma, a região passa a ser vista como um espaço cognitivo, onde valores compartilhados, confiança e outras formas de ativos intangíveis constituem-se em elementos fundamentais que podem contribuir para o desenvolvimento de processos de aprendizado interativo (...).

Ou seja, as externalidades de proximidade, são decorrentes da existência da proximidade de indivíduos que pertencem ao mesmo espaço de relações, que por meio de interações compartilham os mesmos saberes, contribuindo para o desenvolvimento de processos de aprendizagem. Ao interagir e compartilhar conhecimento, os indivíduos estão transmitindo, ao mesmo tempo, seus valores, suas crenças e sua capacidade de criar coletivamente novos conhecimentos através da colaboração e cooperação. A proximidade geográfica facilita a interação face-a-face entre produtores, fornecedores e clientes. Essa interação ajuda a formar uma rede de relações que contribui para o processo de aperfeiçoamento de produtos e processos, contribuindo para o aprendizado local.

Por fim, o capital humano, os processos de aprendizagem, o conhecimento e outros bens intangíveis localizados, são considerados atualmente, recursos importantes que podem engendrar processos de desenvolvimento endógeno. A capacidade de utilizar esses recursos deve ser vista como uma oportunidade de criar trajetórias únicas e específicas de desenvolvimento, que podem se revelar estratégicas para regiões e localidades, especialmente em regiões deprimidas. Em se tratando do Brasil, e, particularmente da região nordeste, investimentos em educação (habilidades geral e específicas) e nas áreas que a região apresenta potencial de crescimento, deve ser uma ação prioritária com objetivo de mudanças estruturais para o desenvolvimento da região.

4. Redes

Os modelos de desenvolvimento localizado baseados em aglomerações produtivas, em sua maioria, estão associados a sistemas de produção especializados e territorializados, possuindo uma lógica produtiva (formal ou informal) baseada em relações flexíveis, que tende a se estruturar em forma de redes.

O debate sobre o fenômeno das redes está presente em estudos da geografia (particularmente da geografia econômica), da economia (economia industrial, regional e urbana), da administração (a estratégia competitiva das organizações e as novas formas organizacionais – a formação de rede de empresas) como também da sociologia (redes de movimentos sociais), ocasionando uma diversidade de conceitos, tornando-o abrangente e, de certa forma complexo.

A relevância do conceito decorre, em grande medida, da dinâmica econômica contemporânea, decorrente da intensificação da concorrência, gerando múltiplas formas de competição, cooperação e alianças estratégicas, como também proveniente das novas tecnologias da informação e comunicação, desmaterializando as fronteiras geográficas entre nações, cidades e regiões.

Atualmente, Castells (1999) é um dos autores mais citados quando se trata de temas sobre redes, conhecimento e sociedade. Segundo o autor, a sociedade estaria passando por uma transição, evoluindo para uma sociedade em rede. A formação dessa nova sociedade, teve origem no final do século vinte, através de três processos independentes que se uniram, inaugurando uma nova estrutura social. Esses processos foram: 1) as exigências da economia por flexibilidade, a globalização do capital, da produção e do comércio; 2) as demandas da sociedade, onde os valores da liberdade individual e da comunicação aberta tornaram-se supremos; e 3) os avanços na computação e nas telecomunicações possibilitados pela revolução microeletrônica. Esses processos, permitiram às redes sua expansão para toda a estrutura da sociedade, de forma ilimitada. Muito embora sua forma organizacional já tenha existido em outros tempos e espaços, agora, com a introdução das tecnologias da informação e comunicação, as redes exercem sua flexibilidade e adaptabilidade, afirmando sua natureza revolucionária (Castells, 1999, p. 497-498).

A forma com que as redes atuais se manifestam, reflete as práticas atuais de produção, organização e circulação de produtos e serviços que estão associados ao novo padrão tecno-produtivo, que se caracteriza por ser intensivo em informação e conhecimento, tem a flexibilização e a integração como princípio organizacional, a microeletrônica e as tecnologias da informação e comunicação como inovações técnicas e as redes e info-vias como infra-estrutura. A rede pode ser considerada como:

(...) um processo de organização social (...) apto a responder às exigências de flexibilidade, descentralização e democracia do mundo contemporâneo, permitindo, por princípio e na sua base, o exercício da autodeterminação e da autonomia. Nesse sentido, (...) rede não é só o desenho e a estrutura pelos quais se dão as relações, mas um modo como elas se realizam (Martinho, 2001, p. 1).

Ou seja, trata-se de uma articulação, que por meio de conexões, trocam elementos entre si (serviços, informações, conhecimentos, aprendizado), de forma que a cooperação e a coordenação é a forma de organização que permite o fortalecimento da estrutura.

As redes possuem diversas características, uma das mais importantes é a que diz respeito à criação e circulação de conhecimentos em seu interior, permitindo um processo de aprendizado coletivo. Essas redes localizadas podem apresentar organizações territoriais alternativas, ensejando novas formas de articulações com o objetivo de desenvolver estratégias locais de desenvolvimento.

A elaboração de tipologias sobre redes tem como objetivo mostrar a diversidade que essas estruturas assumem. Britto (2001) identifica três tipos de redes de firmas: a) redes tradicionais e a ênfase no aprendizado coletivo informal - estão associadas a produtos de pouca complexidade, que são produzidos em escala reduzida, a partir de uma base de conhecimentos simples. Essas redes envolvem intercâmbio não sistemático de informações; b) redes estruturadas e a ênfase na diversidade dos mecanismos de aprendizado - compreendem empresas que interagem entre si no interior de cadeias produtivas complexas. Estão

incluídos nestas redes, as grandes firmas montadoras e fornecedores de subsistemas e componentes, o processo de produção envolve uma hierarquia complexa de componentes. Devido à complexidade dos produtos gerados, o intercâmbio de informações entre os agentes é intenso, o que favorece o aprofundamento de diversos mecanismos de aprendizado; e c) redes de desenvolvimento tecnológico e a ênfase em mecanismos formais de aprendizado – que são estruturadas no sentido de viabilizar a geração e aplicação produtiva de tecnologias no estágio inicial de seu ciclo de vida, destacam-se nesse sentido, as atividades relacionadas a empresas de base tecnológica (biotecnologia, ótica, novos materiais e semicondutores).

Na visão do autor, as redes possuem diferentes formas estruturais, que se manifestam através dos nós, posições, ligações e fluxos, que podem ser vistos no quadro abaixo.

Quadro 3 - Elementos estruturais das redes de empresas

Elementos Morfológicos Gerais das Redes	Elementos Constitutivos das Redes de Empresas
Nós	Empresas ou Atividades
Posições	Estrutura de Divisão de Trabalho
Ligações	Relacionamentos entre Empresas (aspectos qualitativos)
Fluxos	Fluxos de Bens (tangíveis) e de Informações (intangíveis)

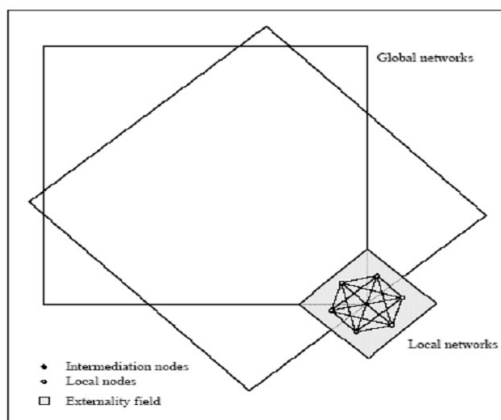
Fonte: Britto (2002, p.352).

Segundo o autor, os nós caracterizam as unidades das redes de empresas e suas diversas atividades; as posições estão associadas à divisão de trabalho ou a integração das capacidades operacionais e competências organizacionais dos diferentes agentes, dada a diversidade de atividades necessárias à produção de determinado bem, nos diferentes estágios da cadeia produtiva; as ligações entre os nós referem-se aos tipos de relacionamentos entre as empresas, ou seja, os organizacionais, produtivos e tecnológicos; os fluxos são as transações estabelecidas entre os agentes que são os fluxos tangíveis (transferência de insumo

e produtos, compreendem operações de compra e venda realizadas entre os agentes da rede) e os fluxos intangíveis (fluxos informais que conectam os agentes integrados às redes).

Percebe-se, através dessa análise, a complexidade das estruturas que as redes de empresas apresentam, daí a importância de se buscar compreender a estrutura desse sistema de relações que conectam diferentes agentes e atividades. Ao se analisar as redes, deve-se levar em consideração as características relacionadas às relações que ocorrem entre os membros da rede, se são de subordinação ou de cooperação, se existe concentração em determinado ponto da rede, ou se existe uma distribuição de processos entre os membros que compõem a rede, portanto, entender esses processos no interior dessas redes possibilita uma melhor compreensão sobre sua organização.

Na perspectiva de Conti (2000), as redes revelam uma nova forma de organização do espaço econômico, uma complexa relação na qual o sistema econômico é visto como uma soma de diferentes sistemas. Do ponto de vista do autor, a rede é “uma representação das interações sociais entre atores, os quais, por sua natureza não podem ser mensurável ou quantificável...” (Conti, 2000, p. 11). Para compreender o fenômeno das redes é necessário utilizar instrumentos de análises não convencionais, utilizando metodologias que possam garantir o entendimento das relações complexas entre os diversos níveis expressos na dinâmica econômica atual. Para o mesmo autor, essa dinâmica é marcada por relações complexas entre o global e o local, que devem ser entendidas como níveis inseparáveis desse processo. As redes de interações locais interagem com outros níveis territoriais através da intermediação dos atores que, simultaneamente, pertencem a uma rede local e a uma rede global. A relação global/local é representada pelas ligações nós/redes, como pode ser visto na figura abaixo.



Fonte: Conti (2000, p. 12)

Figura 2 – O desenvolvimento local e as interligações local/global

Essa abordagem mostra uma relação onde os territórios apresentam uma trama de nós e de ligações, de um sistema complexo que precisa ser compreendido em todas as suas dimensões, dada a existência de uma variedade de conexões que confere ao território, a reunião de interesses globais e locais ao mesmo tempo. Como bem diz Raffestin (1993, p. 209): “É conveniente, pois, decifrar as redes por meio de sua história e do território no qual estão instaladas, por meio dos modos de produção que permitiram a sua instalação e das técnicas que lhes deram forma”.

Por fim, Fontes e Eichner (2001) falam em redes sócias e redes de solidariedade, que são instrumentos importantes para os cidadãos pobres em momentos de enfrentamento de situações adversas, de insegurança econômica e de enfraquecimento dos serviços públicos. Essas redes têm como característica a informalidade nas relações, elas prescindem de qualquer tipo de acordo ou contrato formal.

Haesbaert (2002) enfatiza que, atualmente, não se pode separar território de rede, porque a realidade envolve uma permanente interseção de redes e territórios. Portanto, a questão é distinguir as redes que fortalecem os territórios, daquelas que desestrutura e desterritorializa.

Dessa forma, é importante que os processos locais de desenvolvimento sejam percebidos como recursos estratégicos e possam ser vistos como uma oportunidade de transformação local. A compreensão do local enquanto espaço de produção e de valorização do capital social, humano e cultural, é de extrema importância para o desenvolvimento econômico e social.

5 Conclusão

A incorporação dos aspectos sociais e a compreensão dos processos tangíveis e intangíveis para a teoria do desenvolvimento econômico são de extrema importância. A procura pela compreensão de trajetórias de crescimento e desenvolvimento econômico e social em regiões e localidades diversas, tem revelado que o conhecimento (tácito ou codificado) e as diferentes formas de capital (social, humano, estrutural, natural) são recursos que podem desencadear processos de desenvolvimento local. A capacidade de produzir e utilizar esses recursos é o que tem diferenciado regiões e localidades que estão transformando e construindo trajetórias de desenvolvimento dinâmicas.

Tendo em vista as discussões desenvolvidas sobre esse tema até o momento, os componentes “invisíveis” relacionados ao tecido social devem ser considerados ao se analisar o desenvolvimento econômico em qualquer região ou localidade. Sobre o capital social e todos os componentes que o caracterizam, dentre os quais, a confiança, a cooperação e as redes formais e informais, permitem acrescentar as análises do desenvolvimento econômico um diferencial e uma leitura mais realista sobre os processos de desenvolvimento atuais. Nos países desenvolvidos o capital social começa a influenciar as políticas públicas e os projetos de desenvolvimento, as instituições de cooperação internacional estão incluindo os progressos em capital social nos critérios de aferição no grau de êxito dos projetos patrocinados pelas mesmas, isso mostra que os processos intangíveis são parte integrante da compreensão sobre o desenvolvimento local, como também sob o ponto de vista teórico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Maria Celina Soares D (2003) “*Capital Social*”. Ciências Sociais – Passo a Passo, v. 25, Jorge Zahar Ed., Rio de Janeiro.
- BAGNASCO, Arnaldo (2001) “A Teoria do Desenvolvimento e o Caso Italiano”, In: *Razões e Ficções do Desenvolvimento*. Organizadores: Glaucio Arbix, Mauro Zilbovicius, Ricardo Abramovay. São Paulo, Editora UNESP/EDUSP.
- BANDEIRA, Pedro Silveira (2000) “Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional”. In *Desenvolvimento Local-Regional - Determinantes e Desafios Contemporâneos*. Dinizar Fermiano Becker, Pedro Silveira Bandeira (organizadores). Santa Cruz do Sul, EDUNICS.
- BENKO, Georges e PECQUEUR, Bernard (2001) “Os Recursos de Territórios e os Territórios de Recursos”. *Revista GEOSUL*, v.16, n° 32, jul/dez Florianópolis.
- BOWLES, Samuel e GINTIS, Herbert (2001) “Social Capital and Community Governance”. *Economic Journal*, (Santa Fe Institute Working Paper). Disponível em: <http://www.santafe.edu/sfi/publications/Working-Papers/01-01-003.pdf> (acessado em 03/04/2002)
- BRITTO, Jorge (2001) “Cooperação Tecnológica e Aprendizado Coletivo em Redes de Firms: sistematização de conceitos e evidências empíricas”. XXIX Encontro Nacional de Economia, Salvador, dezembro. Disponível em: <http://race.nuca.ie.ufrj.br/PaperArquivo/britto1.pdf> (acessado em 23/06/2003)
- BRITTO, Jorge (2002) “Cooperação Interindustrial e Redes de Empresas”. In: *Economia Industrial: fundamentos e práticas no Brasil*. Coordenadores: David Kupfer e Lia Hasenclever, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- CASSIOLATO, José Eduardo (1999) “A Economia do Conhecimento e as Novas Políticas Industriais e Tecnológicas”. In: *Informação e Globalização na Era do Conhecimento* Helena M. M. Lastres, Sarita Albagli (Organizadoras). Rio de Janeiro, Editora Campos.
- CASTELLS, Manuel (1999) “*A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura V.1*”. 1ª Edição, Editora Paz e Terra.
- COELHO, Franklin Dias (2001) “Desenvolvimento Local e Construção Social: o território como sujeito”. IEM (Instituto de estudos Municipais). Disponível em: www.iem.org.br (acessado em 14/07/2001)
- CONTI, Sergio (2000) “Global Space Versus Local Space: A Systemic Perspective on Local development”, In: *International Conference on Technology Policy and Innovation. Learning and Knowledge, Networks for Development*. Curitiba, agosto. Disponível em: www.cits.br/curitiba2000/ (acessado em 24/05/2002)

CÔTÉ, Sylvain (2001) "The contribution of Human and Social Capital". In: ISUMA, Canadian Journal of Policy Research, V.2, N.1, Spring. Disponível em: http://isuma.net/v02n01/cote/Cote_e.pdf (acessado em 12/06/2002)

FONTES, Breno Augusto S. Maior. e EICHNER, Klaus (2001) "Sobre a Estruturação de Redes Sociais em Associações Voluntárias: Estudo Empírico de Organizações Não-Governamentais da Cidade do Recife". In: *Sociedade e Estado*, V. XVI, nº 1-2, Janeiro - dezembro.

FRANCO, Augusto de (2001) "Capital Social e Desenvolvimento – O Desenvolvimento Local e o Mito do Papel Determinante da Economia". Paper para o Seminário "Os Distritos Industriais e o Modelo de Desenvolvimento da Terceira Itália em Questão: Perspectivas para os Programas Xingo e Zona da Mata do Nordeste". Maceió, agosto.

FRANTZ, Walter (2001) "Educação e Cooperação: práticas que se relacionam". In: *Sociologias*, Ano 3, nº 6, Porto Alegre julho/dezembro.

FUKUYAMA, Francis (2001) "Culture and Economic Development" *Elsevier Science*. Disponível em: http://www.sais~ju.edu/faculty/fukuyama/articles/Culture_development.pdf (acessado em 12/06/2002)

FUKUYAMA, Francis (2000) "Social Capital and Civil Society", Paper preparado para o IMF – International Monetary Fund, *Conference on Second Generation Reforms, IMF Working Paper WP nº 74*, April. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm. (acessado em 20/06/2001)

GERTLER, Merie S (2001) "Tacit Knowledge and the Economic Geography of Context or The Undefinable Tacitness of Being (There)". Paper presented at the *Nelson and Winter DRUID Summer Conference*, Aalborg, Denmark, 12-15 June.

HAESBAERT, Rogério (2002) "Territórios Alternativos", Niterói: EDUFF, São Paulo: Editora Contexto.

KLIKSBERG, Bernardo (2002) "Capital Social e Cultura: As Chaves Esquecidas do Desenvolvimento." In: *Preal Debate Especial*, CPDOC/FGV, Outubro. Disponível em: <http://www.cpdof.fgv.br/projetos/arq/PrealDebEspecial.pdf> (acessado em 10/07/2003)

LASTRES, Helena M. M.; VARGAS, Marco Antônio e LEMOS, Cristina (2000) "Novas Políticas na Economia do Conhecimento e do Aprendizado". *Nota Técnica nº 25*, IE/UFRJ, Rio de Janeiro, dezembro.

LEMO, Cristina (1999) "Inovação na Era do Conhecimento". In: *Informação e Globalização na Era do Conhecimento* Helena M. M. Lastres, Sarita Albagli (Organizadoras). Rio de Janeiro, Editora Campos.

LOCKE, Richard M (2003) "Building Trust". Paper apresentado no *Seminário do IPEA sobre Arranjos Produtivos Locais*, agosto. Disponível em: www.ipea.gov.br/workshop/richardlocke.pdf (12/09/2004)

- MAYER, Margit (2003) "The Onward Sweep of Social Capital: Causes and Consequences for Understanding Cities, Communities and Urban Movements". In: *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 27.1, march .
- MARTINHO, Cássio (2001) "Algumas Palavras Sobre Rede", IEM (Instituto de Estudos Municipais). Disponível em: www.iem.org.br (acessado em 12/05/2001)
- MONASTÉRIO, Leonardo M (2000) "Capital Social e Economia: antecedentes e perspectivas". In: *V Encontro Nacional de Economia Política*, Fortaleza, jun. Disponível em: www.race.nuca.ie.ufrj.br/nuca-wp/autor/monteiro3.exe (acessado em 24/05/2002)
- MORETTO, Cleide Fátima (1997) "O Capital Humano e a Ciência Econômica: Algumas Considerações", *Revista Teoria e Evidência Econômica*, Passo Fundo, V.5, N.9, maio.
- NARAYAN, Deepa (1998) "Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty". *Working Paper from Poverty Group of the World Bank*, June. Disponível em Internet: <http://econ.worldbank.org/docs/877.pdf>
- PINTO JR°, Helder Q. e PIRES, Melissa Cristina Pinto (2001) "Assimetria de Informações e Problemas Regulatórios". In *Regulação Séries ANP*, N.1, Rio de Janeiro.
- PUTNAM, Robert, D (2000) "Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna". Rio de Janeiro, 2ª edição, Editora FGV.
- PUTNAM, Robert D (1993) "The Prosperous Community". *The American Prospect*, v.4, n.13, March. Disponível em: www.prospect.org (acessado em 14/07/2000)
- RAFFESTIN, Claude (1993) "Por Uma Geografia do Poder" Editora Ática, São Paulo, Série Temas, v. 29, Geografia e Política.
- RUIZ, Ricardo Machado (2003) "A Nova Geografia Econômica: um barco com a lanterna na popa?". Belo Horizonte, UFMG/CEDEPLAR, Texto para Discussão nº 200.
- SILVEIRA, Caio Márcio (2002) "Desenvolvimento Local: concepções, estratégias e elementos para avaliação de processos". In: "Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: Marcos Teóricos e Avaliação". Tânia Fischer (organizadora), Salvador, BA, Casa da Qualidade.
- WOLFE, David A. (2002) "Social Capital and Cluster Development in Learning Regions". *Program on Globalization and Regional Innovation Systems*, Centre for International Studies, University of Toronto. Disponível em: http://www.utoronto.ca/progris/Wolfe_SocialCapital.pdf (16/08/2004)
- VALADARES, José Horta (2002) "Redes, uma Abordagem Antropológica". In: *Revista Sebrae*, nº 7, novembro/dezembro,.
- WOOLCOOK, Michael e NARAYAN, Deepa (2000) "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy", *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, nº2, August.

DO REGIONAL AO LOCAL: UMA TRANSIÇÃO CONCEITUAL

CID OLIVAL FEITOSA*

O presente artigo examina a importância da proximidade territorial e do relacionamento entre firmas e instituições para o desenvolvimento econômico de uma determinada localidade. Procura resgatar as teorias de desenvolvimento regional e apresenta as transformações históricas que fizeram emergir as teorias de desenvolvimento econômico local. Expõe os fatores essenciais para qualquer estratégia de desenvolvimento econômico de base local e ressalta que embora sejam passíveis de implementação em diversas regiões, estes devem considerar o ambiente histórico-institucional em que estão (ou deverão ser) inseridos.

1. Introdução

Nos últimos anos, as políticas de desenvolvimento local têm assumido um papel de destaque na promoção do desenvolvimento econômico, em decorrência das transformações ocorridas nos processos pro-

* Mestrando em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Especialista em Desenvolvimento Econômico Local pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

ditivos, que tendem a valorizar cada vez mais o conhecimento e a informação, em detrimento dos recursos materiais.

A inovação surge como fator estratégico de competitividade para as empresas e os processos de aprendizagem tornam-se fundamentais para a geração e difusão dessas inovações. Assim, os formatos organizacionais que privilegiam a interação e a atuação conjunta dos diversos agentes econômicos mostram-se mais adequados para promover a geração, aquisição e difusão do conhecimento e inovação, proporcionando a criação de vantagens competitivas duradouras para as regiões onde estão circunscritos.

Baseado na problemática dos sistemas e arranjos produtivos locais o presente artigo tem como objetivo mostrar como as teorias de desenvolvimento regional vão cedendo lugar a teorias de âmbito mais localizado, ressaltando os fatores que contribuem para essa nova forma de pensar o desenvolvimento econômico e social de uma determinada região.

Este artigo está estruturado em seis seções, além desta introdução. Inicialmente, faz-se uma breve retrospectiva acerca das principais teorias de desenvolvimento regional utilizadas desde o final da Segunda Guerra Mundial. Em seguida são apresentados os principais fatores que fizeram com que as políticas de desenvolvimento regional fossem sendo gradativamente substituídas por políticas localizadas.

Feitas estas considerações, são apresentados os principais modelos de desenvolvimento econômico local e as vantagens advindas das economias de aglomeração, ressaltando-se, na seção seguinte, os fatores considerados dinâmicos e essenciais para qualquer estratégia de desenvolvimento, a saber, a inovação, o conhecimento e o aprendizado interativo. Destaca-se, ainda, a importância da formação de um sólido capital social e da boa governança para o sucesso de um arranjo produtivo. Finalmente, procede-se às considerações finais.

2. Revisitando as teorias do desenvolvimento regional

Até o início da década de 1970, as teorias econômicas de desenvolvimento defendem a noção de crescimento desequilibrado, em que

determinadas regiões constituem-se pólos de crescimento, estendendo-se para outras regiões através de uma cadeia de desequilíbrios. Diversos autores, com enfoques teóricos variados, buscam explicar o desenvolvimento econômico a partir dos desequilíbrios regionais.

Partindo da noção de *Pólo de Crescimento*, de Perroux, desenvolvido ao longo das décadas de 1940 e 1950, busca-se explicar as razões do processo de concentração e o papel de empresas líderes no processo de crescimento regional. Baseada na teoria schumpeteriana do desenvolvimento, que tem a inovação tecnológica como elemento central da dinâmica de crescimento econômico, a teoria da polarização defende a idéia de que o crescimento não aparece em toda parte, manifestando-se em pontos ou pólos industriais, através de canais e efeitos diversos (Diniz, 2000). A aglomeração territorial de indústrias acaba determinando o surgimento de um pólo industrial complexo que, a partir da intensificação das atividades econômicas, gera novos padrões de consumo, promovendo o aumento de necessidades coletivas como habitação, transportes, serviços públicos, colaborando também para a formação de empresários e trabalhadores qualificados. A constituição desses pólos industriais acabaria modificando o meio geográfico, gerando uma acumulação de recursos, tanto materiais quanto humanos, que seria traduzida pelas disparidades inter-regionais (Pires, 1998).

Mais tarde, Myrdal aborda a desigualdade do desenvolvimento econômico, com a noção de *Causação Circular Cumulativa*, reforçando a idéia de que o jogo das forças de mercado tende a aumentar, e não a reduzir, as desigualdades entre as regiões. A explicação está no fato de algumas regiões apresentarem condições favoráveis de acesso a determinados fatores de produção e vantagens competitivas, advindas da concentração. A existência de economias internas e externas em tais regiões e a adoção de inovações tecnológicas, incorporadas nos investimentos e nos bens de capital, aumenta a produtividade e a competitividade das regiões, fazendo com que o capital e os recursos humanos desloquem-se para as regiões mais desenvolvidas, perpetuando as desigualdades (Benitez, 1998).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Hirschman, com seus *Efeitos para Frente e para Trás*, argumenta que o desenvolvimento é por

natureza desequilibrado e que determinadas regiões devem ser pólos de crescimento, que serão estendidos para outras regiões, através de uma cadeia de desequilíbrios (Diniz, 2000).

Nos anos 1960, segundo Benko (1999), domina a *Teoria das Etapas de Crescimento*, em que cada área geográfica percorreria os mesmos estágios de crescimento mencionados no esquema histórico de Colin Clark, passando de atividades primárias para secundárias e, por fim, terciárias. Mas, nem todos os países promoveriam o desenvolvimento no mesmo instante, pois cada país teria um momento próprio para dar início ao seu crescimento, o que explicaria o subdesenvolvimento relativo de alguns países em relação a outros. Além disso, os produtos inventados nas zonas mais desenvolvidas tenderiam a ser substituídos por produtos cada vez mais modernos, transferindo aqueles considerados “obsoletos” para as regiões menos desenvolvidas.

Defendendo ainda a noção de crescimento desequilibrado, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) procurou explicar o atraso dos países latino-americanos através dos desgastes nas relações de troca. A *Teoria da Dependência*, como ficou conhecida, afirmava que as causas do subdesenvolvimento de alguns países seriam explicadas pelo desenvolvimento de outros, ou seja, por não conseguirem atingir o estágio capitalista industrial seria consolidada uma divisão internacional do trabalho entre um centro dominante, manufatureiro e terciário, e uma periferia dominada, exportadora de bens primários, agrícolas e minerais.

A *Teoria Neoclássica de Crescimento*, formulada inicialmente por Solow, volta-se para a oferta (Richardson, 1981 *apud* Benitez, 1998) e baseia-se na teoria de que o produto da economia depende da capacidade produtiva, sendo determinada pela oferta dos fatores produtivos, que, por sua vez, são totalmente substituíveis e possuem preços flexíveis. Dessa forma, este modelo caracteriza-se pela mobilidade dos fatores capital e trabalho, onde o trabalho se deslocará das regiões atrasadas para as mais avançadas, e o capital em direção oposta (Benitez, 1998).

A partir dos anos 1980, as teorias sobre o desenvolvimento regional sofrem grandes transformações que, segundo Amaral Filho (1996), são provocadas pela crise e declínio de regiões tradicionalmente indus-

trializadas e pelo surgimento de novos paradigmas de industrialização e desenvolvimento local, bem como pelos novos paradigmas macroeconômicos baseados na *Teoria do Crescimento Endógeno*.

A teoria endógena de crescimento admite que fatores como conhecimento, informações, pesquisa e desenvolvimento, antes considerados como fatores exógenos ao processo produtivo, passam a dividir o mesmo espaço com os tradicionais capital e trabalho, na composição da função de produção agregada. Assim, o sucesso econômico de cada país ou região passa a depender da capacidade de se especializar naquilo que consiga estabelecer vantagens comparativas efetivas e dinâmicas, decorrentes do seu estoque de atributos e da capacidade local de promoção continuada de sua inovação (Benko, 1999).

Dessa forma, tem-se a idéia de que o desenvolvimento está enraizado nas condições locais, sejam elas materiais ou imateriais, alterando o foco das políticas regionais, direcionando-as para a localidade, conforme será apresentado nas seções seguintes.

3. Do regional ao local: a valorização das especificidades de cada região

Após a Segunda Guerra Mundial, à luz a tomada de consciência e da pressão política e social para enfrentar as desigualdades regionais, nasceu um conjunto de modelos de planejamento e de políticas para a promoção do desenvolvimento regional (Diniz, 2000). Estas políticas têm como objetivo estabelecer uma certa igualdade entre as diversas regiões do país, no que se refere ao ritmo de crescimento econômico. Para isso, apóiam-se na idéia de crescimento exógeno, com correção ou atenuação dos desequilíbrios regionais, redistribuindo e compensando as desigualdades através da transferência de capital e tecnologia e promovendo a mobilidade inter-regional de bens e fatores de produção das regiões mais prósperas para as menos desenvolvidas (Lima *et al*, 2000).

Como observa Jaccoud (2001), a partir dos anos 1950, boa parte dos governos nacionais passa a implantar políticas de desenvolvimento regional, baseadas na teoria dos pólos de crescimento. A instalação de

grandes plantas industriais em áreas estratégicas (normalmente um número reduzido de centros urbanos) serviria para difundir o desenvolvimento das regiões pólo para as áreas no seu entorno, diversificando a base econômica, atraindo poupança externa e promovendo o crescimento do emprego, do produto e da renda (Sicsú e Lima, 1997).

Sob a responsabilidade dos governos nacionais, a elaboração e execução de tais políticas obedeceriam a uma organização hierárquica intensa entre os níveis de planejamento federal, regional, estadual e municipal, não existindo uma preocupação estrita com o desenvolvimento local, que aparece, apenas, como parte integrante do desenvolvimento regional, que, por sua vez, é mera extensão do desenvolvimento econômico nacional (Zancheti e Lacerda, 1999).

Dessa forma, as políticas públicas têm a função de implementar condições locais mais propícias para aproveitar os impulsos externos do desenvolvimento e aos governos locais cabe seguir as orientações dadas pelo governo central na elaboração e execução de suas políticas, adequando a realidade local à diretriz do governo nacional. Esse modelo faz com que as políticas de desenvolvimento local sejam centralizadas pelos governos nacionais e ocorram “de cima para baixo”, ou seja, partindo do planejamento e intervenção conduzidos pelo Estado nacional até as instâncias locais (Amaral Filho, 1996; Lima *et al*, 2000).

A crise econômica internacional, na década de 1970, passa a limitar, progressivamente, a capacidade de intervenção dos poderes públicos, redefinindo o papel do Estado na economia. Ao mesmo tempo, observam-se mudanças significativas nos processos produtivos das empresas em escala mundial, ocasionadas por fenômenos como o da globalização e da emergência de um novo paradigma tecnológico, criando restrições à preservação das velhas formas de organização e abrindo espaço para o progresso e o avanço social, em novas bases (Brito e Bonelli, 1997).

O processo de globalização, embora seja um tema amplo e controverso, destaca o crescente movimento de liberalização e desregulamentação dos mercados e o advento do paradigma das tecnologias da informação, inaugurando uma nova dinâmica tecnológica e econômica internacional, em que as tecnologias intensivas em capital vão sendo, progressivamente, substituídas pelas tecnologias intensivas em in-

formação (Lastres *et al*, 1998). Ademais, com a globalização verifica-se uma reafirmação da dimensão espacial, bem como revalorização do local, na medida em que se acentua a importância conferida à diferenciação concreta entre os lugares (Albagli, 1998).

Segundo Buarque (1999), a globalização tem um efeito contraditório sobre a organização do espaço, pois se de um lado, demanda e provoca um movimento de uniformização e padronização dos mercados, de outro, cria e reproduz diversidades, decorrentes dos valores globais com os padrões locais, articulando o local ao global.

A reestruturação produtiva, outro fator de revalorização da dimensão espacial, abre espaço para um novo modelo de produção baseado na especialização flexível¹, em que tanto o capital quanto a mão-de-obra deverão se prestar a propósitos cada vez mais variados e serem capazes de operar dentro de contextos que exigem rápidas mudanças para a criação de novos produtos. Além disso, os sistemas de especialização flexível favorecem a consolidação de sistemas produtivos locais e de políticas de desenvolvimento local, tornando menos hierarquizados a Economia e o Estado (Galvão, 1998b).

O Estado, por sua vez, perde a capacidade de continuar mantendo o modelo de planejamento espacial nacional, com investimentos em infra-estrutura e transferência de recursos, passando a promover um amplo processo de descentralização de poder para as instâncias locais (Zancheti e Lacerda, 1999).

Neste cenário, as políticas tradicionais de desenvolvimento regional, baseadas em controles locais e em incentivos fiscais e financeiros não conseguem mais gerar um crescimento constante e sustentável nas regiões menos desenvolvidas, exigindo novas estratégias de intervenção pública (Galvão, 1998a).

Com isso, as políticas regionais começam a ceder lugar às ações locais, baseadas na noção de desenvolvimento endógeno, segundo a qual as regiões devem buscar potencializar o uso dos recursos locais para ampliar sua própria capacidade de desenvolvimento. Os gover-

¹ O conceito de especialização flexível é atribuído a Michael Piore e Charles Sabel, no livro *The second industrial divide*, de 1984, constituindo-se um modelo alternativo para a produção fordista.

nos locais são pressionados a buscar alternativas para enfrentar o desemprego estrutural, derivado do novo paradigma tecnológico, tendendo a se posicionarem como agentes de renovação das políticas públicas (Lima *et al*, 2000). Assim, o desenvolvimento local transforma-se no centro da política regional, sendo estruturado de “baixo para cima”, isto é, partindo das potencialidades socioeconômicas originais do local, no lugar dos modelos de desenvolvimento estruturados de cima para baixo (Amaral Filho, 1996).

Segundo Galvão (1998a), mais do que um mero contraponto, a dimensão regional passou a ser valorizada como elemento constitutivo de mudanças técnicas, ao mesmo tempo em que a inovação adquire importância na análise do desenvolvimento econômico e na promoção de políticas regionais. Dessa forma, as novas políticas de desenvolvimento voltam-se não apenas para a redução das desigualdades regionais, mas, sobretudo, para o estímulo e desenvolvimento de competências locais, valorizando as especificidades de cada região e procurando inseri-las em mercados cada vez mais globalizados.

4. O desenvolvimento econômico local e as aglomerações industriais

Dadas as transformações dos processos produtivos e da organização econômica, verificadas ao longo dos últimos vinte anos, ganham força as investigações que incorporam a proximidade territorial e as relações interfirmas em um determinado espaço geográfico (Cassiolato e Lastres, 2001a). Neste cenário, as localidades passaram a desempenhar um papel mais ativo, seja na organização do espaço físico, seja na definição de ambientes institucionais favoráveis ao desenvolvimento sócio-produtivo local (Barreto Júnior, 2003).

Segundo Diniz (2000), nos dias atuais, a região ressurgue como *locus* da organização produtiva e da inovação, onde o esforço e o sucesso da pesquisa, da ação institucional e do aprendizado se dão de forma coletiva, através da interação, cooperação e complementaridade, imersas no ambiente cultural local, o qual também é resultado do processo histórico cultural ou *path dependent*.

Dessa forma, o desenvolvimento local pode ser visto como um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas (Buarque, 1999).

Em termos de escala, as políticas de desenvolvimento local podem compreender regiões menores que o espaço municipal (contido em um determinado município) ou cortar mais de um município, estabelecendo relações de parceria político-institucional com diversas instâncias (Buarque, 1999).

A ênfase no desenvolvimento local vem sendo objeto de muitas interpretações, originando uma vasta literatura que busca analisar e entender os aspectos determinantes da promoção do desenvolvimento, bem como as políticas necessárias para a sua sustentação ao longo do tempo (Hansen, 2003). Dentre as dezenas de vertentes teóricas que se propõem a discutir o desenvolvimento local, apresentamos os três mais importantes conceitos acerca dos novos sistemas produtivos. Vale ressaltar que essas definições originaram e/ou foram desdobradas em algumas outras terminologias.

- **Distritos Industriais Marshallianos** – são aglomerações de pequenas e médias empresas espacialmente concentradas e setorialmente especializadas, que operam numa atmosfera cultural e social fundamentada na cooperação, confiança e reciprocidade entre os agentes. Ressaltam uma ampla divisão do trabalho entre as empresas locais (por tarefa e não por produtos), um espírito empresarial aguçado e uma capacidade de atender rapidamente a demanda, dada a produção flexível. O sucesso deste tipo de sistema produtivo local repousa não exatamente no econômico, mas, sobretudo, no social e no institucional, ou seja, nas relações de cooperação e confiança entre os agentes (Becattini, 1994, 1999; Schmitz, 1997; Markusen, 1995; Sengenberger e Pyke, 1999; Souza, 1992; Amaral Filho, 2001).

- **Clusters** – são concentrações geográficas de empresas e instituições em determinado setor de atividade correlata, que enfatiza a concorrência como fator de dinamismo para a competitividade e, por conseguinte, para a promoção do desenvolvimento. Normalmente incluem fornecedores de insumos especiais – componentes, máquinas, serviços – e provedores de infra-estrutura especializada, além de se expandirem em direção aos canais de distribuição, clientes, fabricantes de produtos complementares e empresas afins. Destacam-se dos distritos industriais marshallianos por não ficarem restritos às pequenas e médias empresas e por enfatizarem mais a concorrência do que a cooperação, no processo de desenvolvimento econômico (Porter, 1999; ver também Albagli e Brito, 2003; Amaral Filho, 1996; Amato Neto, 2000).
- **Arranjos e Sistemas Produtivos Locais** – são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, que apresentam vínculos de interdependência, mesmo que incipientes. Engloba categorias tradicionais nas análises de aglomerações, como a cooperação, mas inclui também os processos de aprendizagem, capacitação e inovação, considerados como fundamentais para a sustentação da competitividade dos agentes participantes das aglomerações de empresas. Sua formação está associada a trajetórias históricas de construção de identidades e de formação de vínculos territoriais, a partir de uma base social, cultural, política e econômica comum. A ênfase desta abordagem recai sobre a importância da inovação e do aprendizado interativo, como fatores de competitividade sustentada, envolvendo diferentes atores em âmbito local (Albagli e Brito, 2003; Cassiolato e Lastres, 2001a; Cassiolato e Szapiro, 2003).

A valorização dos atributos locais fez renascer a importância das aglomerações industriais na explicação do processo de desenvolvimento econômico. Essas aglomerações são consequência de relações intensas entre as empresas locais, que ampliam a divisão do trabalho, permitindo uma maior especialização produtiva e a introdução de novas tecnologias, promovendo uma maior eficácia do sistema local.

Para Silva Filho e Carvalho (2001), as economias de aglomeração possuem características que as diferenciam dos modelos tradicionais de desenvolvimento regional, destacando-se o estímulo às atividades vocacionadas e a cooperação entre as empresas, estimulando a fixação de novos empreendimentos no local.

A idéia de que há ganhos com a concentração de indústrias especializadas em determinadas localidades tem como ponto de partida os escritos de Alfred Marshall, realizados no final do século XIX, acerca dos distritos industriais ingleses. Segundo Marshall, as vantagens econômicas (as externalidades positivas) obtidas por empresas que pertencem a uma localidade onde predomina um setor produtivo específico dizem respeito ao fácil acesso a trabalhadores qualificados, dada a concentração local de mão-de-obra especializada, grande densidade de redes entre os diferentes produtores e fornecedores de matérias-primas e a serviços correlatos à atividade principal. Além disso, a proximidade física, as aptidões comuns e a mesma identidade cultural de empreendedores e trabalhadores facilita o intercâmbio e a circulação de conhecimentos e idéias, criando um ambiente propício à inovação (Gorayeb, 2002).

Deve-se ressaltar que a noção de economias de aglomeração também permeia os modelos tradicionais de desenvolvimento regional (Amaral, 2001). No entanto, o aspecto novo está em admitir as economias externas como fatores dinâmicos e provocados conscientemente por uma ação conjunta da coletividade local, diferentemente da visão original que acreditava apenas nos ganhos e perdas não planejados (Schmitz, 1997).

Utilizando uma abordagem evolucionista², Cassiolato e Lastres (2001b) observam que as empresas tendem a participar de uma aglomeração geográfica de três maneiras: a) através da especialização local em atividades de uma mesma base técnica, com o simples aproveita-

² A abordagem evolucionista enfatiza que as mudanças econômicas são provocadas pela busca incessante das firmas em introduzir inovações e ocorre a partir do conhecimento acumulado ao longo do tempo e da sua capacidade de aprendizagem. Para uma análise mais detalhada ver Possas (1989), Cimoli e Dosi (1992), Melo (2001), Dosi (1988).

mento da mão-de-obra disponível, ligações ocasionais inter-firmas, nenhuma (ou pouca) experiência de cooperação e com instituições locais pouco desenvolvidas; b) através do aprofundamento da especialização da produção, com as empresas e organizações locais se reestruturando, mas mantendo a mesma organização da produção e padrão de relações inter-firmas; c) através da diversificação em produtos (e setores) diferentes, com as empresas e organizações locais reorganizando a produção, estabelecendo novas relações com firmas e instituições locais e incorporando em sua área geográfica atividades produtivas para frente e para trás.

Para que haja evolução de um simples aglomerado geográfico de empresas para um arranjo produtivo e, posteriormente, para um sistema produtivo local é necessário que haja mudanças verticais (para frente e para trás) em direção a produtos, setores e capacitações complementares e adensamento das ligações inter-firmas (verticais e horizontais), formando um sistema de firmas e instituições mais completo (Cassiolato e Lastres, 2001b). Esse processo somente será possível através da geração e/ou introdução de inovações (tecnológicas, organizacionais e institucionais), do fortalecimento da capacidade de aprender dos indivíduos e empresas e da difusão desse conhecimento (codificado e tácito) por todo o conjunto de empresas locais.

5. Inovação, conhecimento e aprendizagem interativa: novos pilares do desenvolvimento

A rapidez na mudança dos processos produtivos tornou a capacidade de construir novas competências e gerar inovações o principal fator para o estabelecimento de vantagens competitivas de firmas e nações. Com isso, ganham importância os processos de aprendizagem e a capacidade das empresas e regiões em adquirir conhecimentos e usá-los de maneira eficiente³.

³ A diferença entre conhecimento e aprendizagem está no fato de que o conhecimento refere-se às informações já adquiridas, enquanto a aprendizagem diz respeito não à informação pura e simples, mas ao processo social de aquisição, construção, acumulação e partilhamento do conhecimento (Cassiolato *et al*, 2000).

A discussão sobre o papel da inovação no desenvolvimento regional surge, segundo Diniz (2000), da constatação de que as regiões possuem características próprias que, dadas as competências acumuladas ao longo do tempo e a parcela de conhecimento tácito inerente a essas localidades, não podem ser facilmente transferíveis, pois estão enraizados nas pessoas, organizações e locais específicos.

De forma genérica, pode-se dizer que existem dois tipos de inovação: a radical e a incremental. Uma inovação radical caracteriza-se pela introdução de um novo produto, processo ou forma de organização da produção inteiramente nova. Este tipo de inovação pode representar uma ruptura estrutural com o padrão tecnológico anterior, originando novas empresas, setores e mercados. Já as inovações incrementais referem-se à introdução de qualquer tipo de melhoria em um produto, processo ou organização da produção dentro de uma empresa, sem alteração na estrutura industrial (Lemos, 2000).

No entanto, para entender a importância da inovação no desenvolvimento local, faz-se necessário abandonar a idéia de que o processo de inovação evolui da ciência para o mercado através de etapas definidas, quais sejam, pesquisas básicas (desenvolvimento de teorias, descobertas e invenções), pesquisas aplicadas (realização de testes e adaptações), inovação, produção para o mercado e difusão, sem considerar o ambiente social onde acontecem as inovações. Ao contrário, a idéia de inovação pressupõe a combinação entre pesquisa e desenvolvimento e sua interação com as condições econômicas presentes em cada espaço, através da interação entre as firmas e o ambiente em que estão inseridas, não havendo um sequenciamento pré-definido das atividades que resultarão em uma inovação (Diniz, 2000). Ademais, deve-se entender que a inovação não se refere apenas às mudanças tecnológicas utilizadas por uma empresa ou setor, mas incluem também mudanças organizacionais, relacionadas às formas de organização e gestão da produção⁴ (Lemos, 2000).

⁴ Segundo Albuquerque (1998), a introdução de inovações – radicais ou incrementais – ocorre em três grandes áreas, quais sejam, produtos, processos e métodos produtivos. No primeiro caso, trata-se da introdução ou aperfeiçoamento de novos produtos ou materiais; nas inovações de processos produtivos verifica-se a incorporação de novos equipamentos ou instalações; finalmente, as inovações em métodos de gestão incluem avanços em matéria de organização da produção e do processo de trabalho, informação, controle de qualidade, etc.

A inovação configura-se como um processo interativo, realizado com a contribuição de variados agentes sócio-econômicos que possuem diferentes tipos de informações e conhecimentos. Esta interação se dá em diferentes níveis, entre variados departamentos de uma mesma empresa, entre empresas distintas e com outras organizações (Lemos, 2001). Assim, estimular as diversas fontes de conhecimento, bem como as interações entre os diversos agentes, visando potencializar o aprendizado e a inovação passou a ser uma das principais maneiras das empresas perseguirem a competitividade (Cassiolato e Lastres, 2001b).

Os conhecimentos envolvidos na geração de inovações podem ser codificados ou tácitos. O conhecimento codificado refere-se ao conhecimento que pode ser transformado em uma mensagem, podendo ser manipulado como uma informação. Esse pode ser facilmente transferido de uma região para outra, principalmente com a emergência das tecnologias da informação e da comunicação, que propiciaram o desenvolvimento de novas formas de difusão da informação, com grande rapidez e baixos custos; mas o conhecimento tácito só pode ser transferido se houver interação social, porque se refere aos conhecimentos implícitos a um agente social ou econômico, como as habilidades acumuladas por um indivíduo, organização ou conjunto delas, que compartilham de atividades e linguagem comum (Lemos, 2000).

Atualmente verifica-se um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que o conhecimento codificado pode ser facilmente transferido, o conhecimento tácito fica mais restrito às localidades. Mas, vale ressaltar que embora as tecnologias da comunicação e da informação apresentem grande eficácia na difusão do conhecimento codificado é necessário que exista uma base local capacitada para utilizar esses conhecimentos e transformá-los em inovação.

Neste sentido, Ernest e Lundvall (1997 *apud* Yoguel, 1998, p. 6) afirmam que *“a capacidade de aprender, concebida como um processo interativo construído socialmente, e o desenvolvimento de ‘competências entre os agentes’ determina o êxito econômico de empresas, regiões e países”*.

Lemos (2000, p.168) também ressalta que *“no momento atual, caracterizado por uma competição que não se dá apenas via preços, o mais importante não é apenas ter acesso a informação ou possuir um*

conjunto dado de habilidades, mas fundamentalmente ter capacidade de adquirir novas habilidades e conhecimentos (learning to learning)". Com isso, as capacitações e competências, particularmente a capacidade de aprender, tornam-se elementos fundamentais para a geração de inovações e o desenvolvimento econômico.

Os processos de aprendizagem normalmente ocorrem a partir de fontes internas às empresas, ou via fontes externas. Dentre as fontes internas estão os investimentos em P&D, que visam a busca de grandes inovações ou o aperfeiçoamento de processos produtivos; e, os processos informais de acumulação de conhecimento dentro das firmas (*learning by doing, learning by using*), que apesar de não apresentarem alocação específica de recursos e um formato organizacional definido, podem ser de extrema importância para o desenvolvimento de novos produtos e processos que já tenham sido incorporado. Já o aprendizado via fontes externas tem o desenvolvimento de externalidades intra e inter-indústrias, que inclui a difusão de informações, serviços especializados e mobilidade da mão-de-obra (*learning by interacting*), como a sua principal forma de acúmulo de conhecimento (Canuto, 1993; Possas, 1989).

A partir das diversas fontes de aprendizagem Pavitt desenvolveu uma taxonomia de processos e geração de inovações, classificando-as em quatro setores industriais: os dominados por fornecedores, cujas inovações são basicamente de processo, incorporados nos equipamentos e insumos, e por isso geradas fora do próprio setor, tipicamente através da difusão de bens de capital e bens intermediários; os intensivos em escala, onde as inovações, tanto de produtos como de processos, envolve o domínio de sistemas complexos e a fabricação de produtos complexos; os fornecedores especializados, cujas inovações, geralmente de produtos, como insumos para outros setores, envolvem contato íntimo das firmas com os usuários e domínio específico de tecnologia de projeto e construção de equipamentos; os intensivos em ciência, cujo processo de inovação está na aparição de novos paradigmas tecnológicos relacionados com o desenvolvimento da investigação científica (Cimoli e Dosi, 1992; Possas, 1989).

A idéia de que o aprendizado depende de um conjunto de interações com várias fontes de conhecimento confere às instituições um grande

impacto na organização interna das firmas e nas inter-relações entre empresas. Neste cenário, as instituições assumem um importante papel na geração de inovações porque adotam comportamentos e ações rotinizadas, reduzindo incertezas, coordenando o uso do conhecimento, dirimindo conflitos e proporcionando sistemas de incentivos (Cassiolato e Lastres, 2001a).

Assim, a capacidade de aprendizado e a interação entre empresas criam um ambiente propício para a difusão do conhecimento. Neste sentido, a existência de capacidades locais para interpretação dos conhecimentos codificados e a difusão do conhecimento tácito, via interação, tornam a inovação localizada e restrita aos agentes envolvidos, favorecendo a formação de sistemas produtivos com concentração geográfica e promovendo o desenvolvimento econômico da região.

6. A importância do capital social e da boa governança para o sucesso de um arranjo produtivo

Conforme apresentado anteriormente, a capacidade de aprendizado interativo em um arranjo produtivo, bem como a transmissão do conhecimento entre os diversos agentes, cria um ambiente propício para a geração de uma rede de cooperação entre os atores e instituições, fundamental para a formação e fortalecimento do capital social.

Segundo Putnam (1996, p. 177), “o capital social diz respeito às características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

Para Magalhães (2000), a formação do capital social amplia o potencial de desenvolvimento econômico de uma comunidade, na medida em que o conhecimento acumulado, suas especificidades técnicas, os vínculos culturais, as instituições organizadas e as organizações sociais, ao se articularem, privilegiam a cooperação, aumentando, assim, seus níveis de competitividade.

Uma outra especificidade do capital social é que ele normalmente é um bem público e deriva do estabelecimento de relações sólidas de confiança, diferentemente do capital convencional, que normalmente

é um bem privado. Além disso, as formas de manifestação do capital social tendem a ser cumulativas e reforçar-se mutuamente. Dessa forma, quanto mais se intensificam as relações de cooperação em um arranjo produtivo, maiores tendem a ser os vínculos de confiança, resultando num maior fortalecimento do seu capital social. Por outro lado, a inexistência dessas características também é algo que se auto-reforça (Putnam, 1996).

Na medida em que as ações individuais vão se tornando mais coletivizadas, faz-se necessário o surgimento de uma coordenação dessas ações comuns, de modo a garantir a formação de sinergias e a consecução dos objetivos desejados. A intensificação das relações entre as partes e a formação da coordenação dessas relações promove a boa governança, imprescindível para a evolução do estágio de arranjo produtivo para sistema produtivo local (Amorim *et al*, 2003).

Para Albagli e Brito (2003, p. 15), de modo genérico, *“o conceito de governança refere-se às diversas formas pelas quais indivíduos e instituições (públicas e privadas) gerenciam seus problemas comuns, acomodando interesses conflitantes ou diferenciados e realizando ações cooperativas”*.

No caso específico dos arranjos e sistemas produtivos locais, a governança refere-se aos diferentes modos de coordenação, intervenção e participação dos agentes econômicos, nos processos de decisão locais, envolvendo desde a organização dos fluxos de produção até o processo de geração, disseminação e uso de conhecimentos (Cassiolato, Lastres e Szapiro, 2000).

Segundo Cassiolato e Szapiro (2003) há duas formas principais de governança em arranjos e sistemas produtivos locais. As hierárquicas, que são aquelas em que a autoridade é exercida por grandes empresas com real ou potencial capacidade de coordenar as relações econômicas e tecnológicas em âmbito local. E a governança na forma de redes, caracterizada pela existência de aglomerações de micro, pequenas e médias empresas, sem grandes empresas localmente instaladas exercendo o papel de coordenação das atividades econômicas e tecnológicas.

Deve-se ressaltar, por fim, que tanto a construção do capital social quanto da boa governança dependem de contextos históricos especí-

ficos e que estes variam segundo sua estrutura de produção, aglomeração territorial, organização industrial, inserção no mercado, densidade institucional e tecido social.

7. Considerações finais

As modificações ocorridas nos processos produtivos, desde os anos 1970 e 1980, aliadas ao declínio de regiões fortemente industrializadas e a rápida ascensão econômica de novas regiões chamam a atenção para o “local” como novo cenário econômico, político e social, exigindo um novo direcionamento de estratégias públicas e privadas em relação aos diversos espaços territoriais.

Sob esse novo ambiente competitivo, intensivo em conhecimento, globalizado produtivamente e em constante mudança, surgem novas experiências de desenvolvimento econômico, como os distritos industriais, *clusters*, arranjos e sistemas produtivos locais, que priorizam os aspectos intangíveis (capital social, conhecimento, P&D, aprendizagem) da produção, na geração de emprego e renda.

Estas novas estratégias de desenvolvimento podem induzir uma determinada região a transitar de uma situação passiva (ou de estagnação relativa) para uma fase dinâmica, capaz de promover melhorias nos níveis socioeconômicos da região, através da introdução de políticas que estimulem a cooperação, a interdependência, o aprendizado e a inovação.

Contudo, deve-se assinalar que todas as medidas empregadas para modificar a realidade econômica e social de uma região não podem prescindir do fator tempo. Mesmo que haja uma longa tradição na produção de um dado produto, a formação, amadurecimento e consolidação de uma nova cultura produtiva, baseada na cooperação entre empresas e na introdução constante de inovações, requer um longo caminho a percorrer e a persistência das instituições e gestores locais para a transformação dessa realidade.

Indiscutivelmente, a construção de um verdadeiro capital social é imprescindível para o êxito e evolução de um arranjo, pois vale lembrar que um projeto de desenvolvimento local requer uma grande

dosagem de cooperação entre empresários do setor, de setores correlatos, entidades representativas, prefeituras, universidades, órgãos federais, estaduais e municipais, organizações não governamentais, etc.

Além disso, o constante processo de aprendizagem torna-se fundamental para introduzir melhorias nos setores produtivos, objetivando criar processos permanentes de inovação. Entende-se que a qualificação dos agentes econômicos locais deve ter como premissa a incorporação de novos valores aos processos de produção e gestão, possibilitando ver a inovação, o aprendizado e a cooperação como fatores de competitividade para as empresas e elementos estratégicos para a penetração de novos mercados.

Porém, não se pode imaginar que todas as regiões obterão êxito ao estimular os elementos considerados essenciais ao desenvolvimento, mostrados ao longo deste trabalho, pois além de uma perfeita sinergia entre os atores envolvidos (o que não é tão fácil de se conseguir) não se pode esquecer dos laços histórico-culturais, que da mesma forma que estimulam e favorecem o desenvolvimento local poderão obstaculizar a introdução de mudanças na realidade da região.

Contudo, embora não haja um “modelo” a ser adotado, deve-se perseguir os caminhos promissores da atuação conjunta entre os setores público e privado, visando conhecer os limites e potencialidades da região, bem como, fortalecendo e potencializando determinadas características do local, através do estabelecimento de políticas focalizadas que visem eliminar os gargalos que impedem um verdadeiro desenvolvimento econômico e social da região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBAGLI, Sarita (1998) *Globalização e Espacialidade: o novo papel do local*. IE/UFRJ: Nota Técnica 04. Rio de Janeiro.

_____. (2001) *Capacitação, Sensibilização e Informação em Arranjos e Sistemas de MPME*. IE/UFRJ: NT 1.2. Rio de Janeiro, .

ALBAGLI, Sarita; BRITO, Jorge (Orgs.) (2003) *Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais*. Rio de Janeiro: RedeSist, fev. <http://www.ie.ufrj.br/redsist>.

ALBUQUERQUE, Francisco (1998) *Desenvolvimento Econômico local e Distribuição do Progresso Técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural*. Tradução: Antônio Rubens Pompeu Braga. Fortaleza: BNB.

_____. (2004) Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. *Revista de La Cepal*, Santiago de Chile, n. 82, abr.

AMARAL FILHO, Jair do (1996) Desenvolvimento Regional Endógeno em um Ambiente Federalista. *Planejamento e Políticas Públicas*. N. 14. Brasília: IPEA, dez.

_____. (2001) A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. *Planejamento e Políticas Públicas*. N. 23. Brasília: IPEA, jun.

AMARAL FILHO, Jair *et al.* (2002) Núcleos e Arranjos Produtivos Locais: casos do Ceará. *Seminário Internacional Políticas para Sistemas Produtivos Locais de MPME*. Rio de Janeiro, mar.

AMATO NETO, João (2000) *Redes de Cooperação Produtiva e Clusters Regionais: oportunidades para as pequenas e médias empresas*. São Paulo: Atlas.

AMORIM, Mônica Alves *et al.* (2003) A Construção de uma Metodologia de Atuação nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) no Estado do Ceará: Um Enfoque na Formação e Fortalecimento do Capital Social e da Governança. *Colóquio Internacional de Desenvolvimento Local*. Mato Grosso do Sul, 25 a 28 de novembro. Disponível em: <http://www.ucdb.br/coloquio/arquivos/monica.pdf>

BARQUERO, Antonio Vázquez (1995) *Desenvolvimento Local: Novas Dinâmicas na Acumulação e Regulação do Capital*. Tradução Ricardo Brinco. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, Ano 16, v. 1, p. 221-241.

_____. (2000) *Desarrollo Económico Local y Descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.

BARRETO JÚNIOR, Edison Rodrigues (2003) Reflexões sobre Políticas Públicas Locais para o Desenvolvimento do Município de Aracaju. In FALCÓN,

Maria Lúcia de Oliveira; HANSEN, Dean Lee; BARRETO JÚNIOR, Edison Rodrigues. (Orgs.) *Cenários de Desenvolvimento Local: Estudos Exploratórios*. Aracaju: Secretaria Municipal de Planejamento, vol. II.

BARROS, Alexandre Rands (2002) Raízes Históricas das Idéias que Subsidiaram as Políticas de Clustering. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 1 (85), jan/mar.

BECATTINI, Giacomo (1994) El distrito marshalliano: una noción socioeconómica. In BENKO, Georges, LIPIETZ, Alain. *Las Regiones que Ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. España: Edicions Alfons el Magnànim.

_____ (1999) Distritos Industriais na Itália. In URANI, André, COCCO, Giuseppe, GALVÃO, Alexander Patez (Orgs.). *Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A.

BENITEZ, Rogério Martin (1998) O Capital Social Fixo como Insumo do Desenvolvimento Regional. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 29, n. 2, p. 143-157, abr/jun.

BENKO, Georges (1999) *Economia, Espaço e Globalização na Aurora do Século XXI*. Trad. Antônio de Pádua Danesi. 2 ed. São Paulo: Hucitec.

BRITO, Adriana Fernandes de; BONELLI, Regis (1997) *Políticas Industriais Descentralizadas: as Experiências Europeias e as Iniciativas Subnacionais no Brasil*. Texto para Discussão, n. 492, Brasília: IPEA, jun.

BUARQUE, Sérgio C. (1999) *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.

CANUTO, Otaviano (1993) Aprendizado Tecnológico na Industrialização Tardia. *Economia e Sociedade*. Campinas, n. 2, p. 171-189, ago.

CARVALHO, Eveline Barbosa Silva (2001) *A abordagem de clusters no fortalecimento do setor de serviços: um atalho para a competitividade e o desenvolvimento econômico*. Banco do Nordeste/Rede da Irrigação: Fortaleza. Disponível em <http://www.banconordeste.gov.br/ProjIrriga/html/iconulta.html>

_____ (2000) Estímulo à Estratégia Cooperativa como Condição para o Desenvolvimento Local. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 31, n. 3, p. 384-395, jul/set.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins (2001a) Arranjos e Sistemas Produtivos Locais na Indústria Brasileira. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, n. 5, p. 103-136.

_____ (2001b) Aglomerações Cadeias e Sistemas Produtivos e de Inovações. *Revista Brasileira de Competitividade*. Ano 1, n. 1, abr/jun.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins; SZAPIRO, Marina (2000) *Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e Proposições de Polí-*

ticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. IE/UFRJ: Nota Técnica 27. Rio de Janeiro, dez.

CASSIOLATO, José Eduardo; SZAPIRO, Marina (2003) Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In LASTRES, Maria Helena; CASSIOLATO, José Eduardo; MACIEL, Maria Lúcia. *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento*. Relume Dumará: Rio de Janeiro

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni (1992) Tecnología y desarrollo: algunas consideraciones sobre los recientes avances en la economía de la innovación. In GOMEZ; SANCHEZ; DE LA PUERTA (Org.). *El cambio tecnológico hacia el nuevo milenio: debates e nuevas teorías*. Barcelona. Icaria.

DINIZ, Clélio Campolina (2000) *Global-Local: Interdependência e Desigualdade ou Notas para uma Política Tecnológica e Industrial Regionalizada no Brasil*. Estudos Temáticos – Nota Técnica 9. BNDES, Rio de Janeiro, dez, <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br>.

DOSI, Giovanni (1988) *Institutions and Markets in a Dynamic World*. The Manchester School. Vol. LVI, n. 2, June.

GALVÃO, Antônio Carlos F. (1998a) Inovação e desenvolvimento regional: alguns elos da discussão recente. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 29, n. 4, p. 387-405, out/dez.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas (1998b) Por uma Nova Política de Desenvolvimento Regional: a Experiência Internacional e Lições para o Brasil. *Congresso dos Economistas da Língua Portuguesa*, 3, Macau, Working Papers do Instituto de Economia, <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br>

GORAYEB, Daniela Salomão (2002) *Políticas para aglomerações setoriais de pequenas empresas: algumas reflexões*. Campinas. Dissertação de Mestrado. IE/UNICAMP.

HADDAD, Paulo Roberto (2001) *Problemas de implementação de um cluster*. Texto Phorum – Sebrae/Promos 02. Aracaju, Mimeo.

HANSEN, Dean Lee (2001) Espaço Local e os Novos Processos de Desenvolvimento Econômico. In SILVA, Nilton Pedro da; HANSEN, Dean Lee (Orgs.). *Economia Regional e Outros Ensaíos*. Aracaju: Editora da UFS.

____ (2003) Educação e Desenvolvimento Local. In FALCÓN, Maria Lúcia de Oliveira; HANSEN, Dean Lee; BARRETO JÚNIOR, Edison Rodrigues. (Orgs.) *Cenários de Desenvolvimento Local: Estudos Exploratórios*. Aracaju: Secretaria Municipal de Planejamento, vol. I.

HEVIA, Antonio Elizalde (2003) Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. *CEPAL-SÉRIE Gestión Pública*: Santiago de Chile, febrero.

- JACCOUD, Luciana (2001) *Experiências Internacionais em Política Regional: o Caso da França*. Texto para Discussão, n. 815. Brasília: IPEA, ago.
- LASTRES, Helena *et al.* (1998) *Globalização e Inovação Localizada*. Nota Técnica 01/98. IE/UFRJ: Rio de Janeiro, mar.
- LEMOS, Cristina (2000) Inovação na Era do Conhecimento. *Parcerias Estratégicas*, n. 8, p. 157-179, mai.
- _____. (2001) *Inovação em Arranjos e Sistemas de MPME*. NT 1.3. IE/UFRJ: Rio de Janeiro.
- LIMA, Ana Luíza de Codes *et al.* (2000) Perspectivas da Gestão Local do Desenvolvimento: as Experiências de Salvador e Porto Alegre. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 31, n. 4, p. 986-1007, out/dez.
- LUNDVALL, Bergt-Ake (2001) Políticas de Inovação na Economia do Aprendizado. *Parcerias Estratégicas*. N. 10, mar.
- MACULAN, Anne-Marie; CARLEIAL, Liana (1999) *Aprendizado e Interações em Pequenas Empresas Seleccionadas: uma abordagem de sistemas nacional e regional de inovações*. ANPEC SUL.
- MAGALHÃES, Reginaldo Sales (2000) *A nova economia do desenvolvimento local*. 2ª Conferência da Work and Labour Network, Rio de Janeiro, 23 e 24 de novembro. Disponível em <http://www.novainteligencia.org.br>
- MARKUSEN, Ann (1995) Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. Tradução: William Ricardo de Sá. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, dez..
- MELO, Ricardo Lacerda de (2001) Economias de Escala, Externalidades e Desenvolvimento Regional. In SILVA, Nilton Pedro da; HANSEN, Dean Lee (Orgs.). *Economia Regional e Outros Ensaio*s. Aracaju: Editora da UFS.
- ÖZCAN, Serden (2004) *Institutions, Institutional Innovation and Institutional Change in Clusters*. Department of Industrial Economics and Strategy. Copenhagen Business School, Denmark.
- PAULA, João Antônio de *et al.* (2002) Ciência e tecnologia na dinâmica capitalista: a elaboração neo-schumpeteriana e a teoria do capital. *Ensaio*s FEE, porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 825-844.
- PIRES, Júlio Manuel (1998) Economia Regional e Urbana. In: PINHO, Diva Benevides, VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval de. *Manual de Economia*. 3 ed. São Paulo: Saraiva.
- PORTER, Michael (1999) Clusters e Competitividade. *Revista Management*. São Paulo: Saraiva, jul.
- POSSAS, Mário Luiz (1989) *Em direção a um paradigma microdinâmico: a abordagem neo-schumpeteriana*. In Amadeo, E. (Org) *Ensaio*s sobre econo-

mia política moderna: teoria e história do pensamento econômico. Editora Marco Zero.

PUTNAM, Robert D. (1996) *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

ROVERE, Renata Lèbre La *et al.* (2000) *Industrialização Descentralizada: Sistemas Industriais Locais Estudo do Setor Têxtil e de Confecções*. NT 37. IE/UFRJ: Rio de Janeiro.

SCHMITZ, Hubert (1997) Eficiência Coletiva: Caminho de Crescimento para a Indústria de Pequeno Porte. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 164-200.

SENGENBERGER, Wener, PIKE, Frank (1999) Distritos Industriais e recuperação econômica local: questões de pesquisa e política. In URANI, André; COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexander Patez (Org.). *Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A.

SICSÚ, Abraham B; LIMA, João Policarpo (1997) Desenvolvimento Regional e Pólos de Base Local: Reflexões e Estudos de Caso. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. especial, p. 169-183, jul.

SILVA FILHO, Guerino Edécio da; CARVALHO, Eveline Barbosa Silva. A (2001) Teoria do Crescimento Endógeno e o Desenvolvimento Endógeno Regional: Investigação das Convergências em um Cenário Pós-Cepalino. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 32, n. especial, p. 467-482, nov.

SOUZA, Maria Carolina de A. F. (1992) A Especialização Flexível e as Pequenas e Médias Empresas (PMEs): Algumas Notas sobre a Visão de Piore e Sabel. *Ensaio FEE*, Porto Alegre: FEE, V. 13, N. 1, p. 316-340.

SOUZA, Maria Carolina A. F. de; BOTELHO, Marisa dos Reis A. (2000) *A Potencialidade da Contribuição das Redes de Pequenas Empresas para o Desenvolvimento Local*. V Encontro Nacional de Economia Política. 20 a 23 de junho.

SUZIGAN, Wilson *et al.* (2001) Aglomerações industriais no Estado de São Paulo. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 5, n. 4.

YOGUEL, Gabriel (1998) *Desarrollo del proceso de aprendizaje de las firmas: los espacios locales y las tramas productivas*. Nota Técnica 34/99. Mangaratiba, dez.

_____. (2000) Creación de Competências em Ambientes Locales y Redes Productivas. *Revista de La Cepal*, Santiago de Chile, n. 71, ago. 2000.

ZANCHETI, Sílvia Mendes; LACERDA, Norma (1999) A Revitalização de Áreas Históricas como Estratégia de Desenvolvimento Local: Avaliação do Caso do Bairro do Recife. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. 1, p. 8-24, jan/mar.

ESTRATÉGIAS CONCERTADAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: OS NOVOS DESAFIOS DE ANÁLISE E DE AÇÃO

CARLOS BRANDÃO*

1. O problema posto e a busca de algumas “bússolas” teórico-metodológicas

A chamada área de especialização das ciências sociais que discute a problemática regional e urbana ganhou grande evidência nos últimos anos. Como sempre ocorre nestas ondas de retomada de determinado debate, novas e velhas questões são posicionadas. Neste contexto, procuraremos apontar aqui algumas das principais questões que presidem tal debate, destacando alguns dos desvios e os múltiplos desafios colocados no momento atual para a implementação de políticas de desenvolvimento.

A própria definição mais geral da problemática, que cinde dois grandes grupos de análise, está de volta. É bom lembrar que o debate regional e urbano sempre foi informado por duas grandes matrizes

* Professor Livre Docente do Instituto de Economia da UNICAMP. Pesquisador do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (NESUR) e do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico (CEDE) do mesmo instituto. Pesquisador da Fapesp. Bolsista do CNPq. E-mail: brandao@eco.unicamp.br.

teóricas, antagônicas e com distintas concepções sobre a natureza do território: 1) a que vê o espaço, estaticamente, como meros receptáculos neutros, sítios sem textura ou entorno. Um platô ou espaço reflexo, inerte, segundo essa concepção empirista do espaço-plataforma. As superfícies pouco importam. Os espaços são meros recipientes ou plataformas a propagandear suas vantagens comparativas e a disputar as inversões de capital; 2) a que vê o espaço, dinamicamente, como construção social, como produto de conflitos e disputas em torno do espaço construído pela ação das classes sociais em seu processo de reprodução histórica.

As críticas contundentes realizadas por Lipietz (1977) e Coraggio (1987) são definitivas, quando analisam aquela primeira visão, que não passa de uma “concepção fundamentalmente empirista do espaço: um continente dado por existente, onde vêm se inscrever as coisas descritas”, um espaço ocupável, ou “pedaços escolhidos”, recortados para análise (Lipietz, 1977, p. 16), não entendendo que “o espaço não existe por si mesmo” e não pode ser “substancializado” (Coraggio, 1987, p. 29) e não podendo existir senão enquanto expressão de processos sociais historicamente determinados.

Os melhores trabalhos deste campo temático (Furtado, Rangel, Cano, Oliveira etc), orientados por aquela segunda posição metodológica, nunca buscaram teorias abstratas do desenvolvimento regional e urbano. Ao contrário, perceberam ser necessário investigar a fundo os contornos histórico-institucionais concretos em que se processam a execução das leis imanentes e das determinações mais abstratas do capitalismo. Entenderam que estas determinações não podem ser utilizadas sem mediações, fora das seqüências do real-concreto que têm vigência histórica peculiar. O desafio constante foi construir e hierarquizar as determinações necessárias.

Caminhar na segunda senda significa se guiar pela categoria maior que deve cumprir o papel de hierarquização determinações e presidir o esforço de construção de mediações históricas e teóricas: a divisão social do trabalho. Esta deve ser a categoria explicativa básica, a grande “bússola” da investigação da dimensão espacial do desenvolvimento, posto que permeia todos os seus processos, em todas as escalas espaciais. Expressão do estágio atingido pelo desenvolvimento das for-

ças produtivas, essa categoria mediadora é a adequada para se estudar as heterogeneidades, hierarquias e especializações *intra* e *inter* qual-quer escala (regional, nacional, internacional). Capaz de revelar as mediações e as formas concretas em que se processam e manifestam a reprodução social no espaço, expressa a constituição sócioprodutiva interna e suas possibilidades (e a efetividade) de inserção no contexto maior, isto é sua posição em uma relação hierárquica superior.

Os estudos regionais devem se orientar pelo entendimento de que a divisão social do trabalho se aprofunda e sofisticada recorrentemente, as articulações entre espaços diferenciais se processam de forma regular e ordenada, embora com natureza desigual, complexa e de forma combinada e sujeita a um processo de evolução hierárquica, submetidos a leis, centros de controle e padrões diversificados e específicos de inserção. Assim, muito dos desvios do debate atual jazem na falta de questionamento sobre onde estão os centros de decisão e controle das decisões que estão localizadas em dado território.

Consideramos que o debate atual muito pode ganhar se resgatar algumas perguntas formuladas há 50 anos atrás. Essas teorias não negligenciavam o papel das macrodecisões emanadas dos centros de poder e controle sobre os espaços subordinados no concerto de uma divisão do trabalho social.

Nos anos 50 e 60, o debate sobre o desenvolvimento regional e urbano recebeu influência direta de todas as correntes principais das chamadas teorias do desenvolvimento econômico. Ou seja, ocorre uma transposição, muitas vezes direta, do debate internacional e nacional para a escala regional. As diversas vertentes partiam das formulações de Rostow (1959), para negá-las ou para reafirmá-las, discutindo o caráter seqüencial, convergente e etapista da marcha do desenvolvimento. Também o debate urbano-regional sofreu influência das teorias do crescimento equilibrado, colocando a necessidade de um tratamento “em diversas frentes”, com sincronia, a fim de superar os obstáculos ao desenvolvimento regional (Nurske, Rosenstein-Rodan, Lewis, dentre outros).

O grande contraponto a estes trabalhos (etapistas, equilibristas etc) foi a contribuição dos estruturalistas: Hirschman (1958), vendo o processo de desenvolvimento como uma cadeia de desequilíbrios; Myrdal

(1957), com sua teoria da causação circular acumulativa e Perroux (1964), destacando o papel dos agentes dominantes nos processos econômicos. Estes autores propõem como imperativo o estudo das macrodecisões, pois só analisando “as cadeias de reações provocadas por decisões autônomas, será possível identificar fatores que aumentam ou reduzem sua capacidade de reação” Furtado (1966, p. 90-92). Defendem, nesse sentido, a necessidade da análise minuciosa das reações em cadeia que, dependentes do nível de desenvolvimento das forças produtivas e da complexidade da estrutura produtiva, podem provocar efeitos de arrasto (*backward linkage*) e efeitos de propulsão (*farward linkages*). A articulação de tais efeitos criaria os impulsos transformadores do processo estrutural de desenvolvimento¹. Celso Furtado (1966, p. 92) sintetiza primorosamente o conjunto destas contribuições dizendo que “foi o estudo do desenvolvimento que permitiu desviar a atenção dos valores de equilíbrio das variáveis para a identificação dos elementos estruturais que condicionam o comportamento dos agentes responsáveis pelas decisões estratégicas. A importância do trabalho de Myrdal está em que ele levou a uma revisão das próprias categorias analíticas. As decisões econômicas mais significativas, longe de provocar reações tendentes a anular o impulso inicial, põem em marcha processos cumulativos no sentido deste impulso (...) Hirschman prosseguiu na mesma direção ao analisar o processo de irradiação das decisões econômicas estratégicas e a por em evidência a correlação que existe entre a eficácia dessas decisões e o grau de diversificação já alcançado pela estrutura econômica. Perroux, por sua vez, assinalou a importância de certos agentes na ordenação das atividades econômicas e na transformação das estruturas, pondo em evidência o fenômeno de *poder* que é subjacente às relações econômicas” (...) À diferença do enfoque tradicional, “o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas. Essas condicionam o processo de irradiação e a

¹ Penso que Wilson Cano (1985) definiu, de forma semelhante, os efeitos de impulso, inibidores, bloqueio e destruição que as ações unidirecionais e assimétricas provocadas pelo processo de integração nacional acarretaram no caso brasileiro.

eficácia no espaço e no tempo das decisões, mas ao mesmo tempo são por elas modificados”. E arremata, apontando que “pode-se conceber a decisão, seja como elemento de uma cadeia, seja como centro de irradiação capaz de influenciar o comportamento de outros agentes. Na primeira hipótese, dá-se ênfase ao fato de a decisão constitui, até certo ponto, resposta a uma situação social dada; na segunda hipótese, põe-se o acento no fato de que uma decisão é capaz de modificar certa situação social” (...) As decisões de maior importância, do ponto de vista da teoria do desenvolvimento são tomadas por agentes que supõem dispor de mais informações do que as produzidas pelos mercados e se crêem em condições de poder modificar o curso dos acontecimentos prefigurados pelos mercados” (Furtado, 1966, p. 88)²

A riqueza das abordagens elaboradas por esses autores, captada devidamente nas formulações de inspiração cepalina, que trataram as questões das heterogeneidades estruturais das economias periféricas, reside na perspectiva avançada do tratamento analítico destas macrodecisões por um agente privilegiado – o Estado ou outra “unidade dominante” (a grande empresa, por exemplo) – em um contexto ou ambiente macroeconômico resultante da interação de uma pluralidade de decisões cruciais. Seria o Estado o agente privilegiado para avaliar e realizar a síntese das inúmeras cadeias de reações provocadas pelas múltiplas decisões. “Quando um agente está capacitado para prever e identificar *ex ante* as incompatibilidades entre planos concorrentes, e emprega formas de coação, pública ou privada, para tornar compatíveis ou concordantes os referidos planos, configura-se o caso de uma macrodecisão” (...) “A macrodecisão se funda em uma previsão global, isto é, numa avaliação antecipada do resultado final da cadeia de reações” (Furtado, 1966, p. 91).

Um exemplo importante, sobretudo para as regiões subdesenvolvidas, são aquelas decisões com capacidade de incitação, que podem engendrar requerimentos de arranque aptas, potencialmente, para jus-

² Sem dúvida, “os processos sociais tendem a apresentar-se sob a forma de reações causais em cadeia, ou seja, cumulativamente” (...) “Analisando as cadeias de reações provocadas por decisões autônomas, será possível identificar fatores que aumentam ou reduzem sua capacidade de decisão” (Furtado, 1967, p. 90).

tificar seqüências de investimentos, ou seja, criam focos de oportunidades aproveitáveis e vantagens relativas passíveis de apropriação, ou seja, os quais podem “revelar e mobilizar a seu serviço, recurso e capacidades ocultas, desperdiçadas ou mal utilizadas” (Hirschman, 1958).

Vem de Hirschman a decisiva contribuição de que tensões e desequilíbrios induzem o desenvolvimento. Neste sentido esse processo disruptivo deve ser investigado a partir da força motora das decisões cruciais, sua capacidade de propagação e de tensionamento da matriz estrutural.

Celso Furtado elabora teoricamente as relações existentes entre Estruturas, Agentes e Decisões, situando aí a temática do Desenvolvimento. Afirma: “o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas. Estas condicionam o processo de irradiação e a eficácia no espaço e no tempo das decisões, como vimos ao analisar os efeitos de arrasto e propulsão, mas ao mesmo tempo são por elas determinados” (Furtado, 1966, p. 92).

Os estudos do processo de desenvolvimento ou subdesenvolvimento devem se concentrar na análise dos agentes cruciais e seus efeitos de dominação (Perroux e Celso Furtado), buscando entender, orientar e ordenar Processos Complexos. Analisar até que ponto determinadas ações são mais ou menos “endogeneizante”, verificar os ritmos diferenciados dos processos econômicos, os nexos de complementaridade intersetoriais, a demanda de insumos e outros fatores de produção entre os ramos produtivos. Entender como determinada inversão se reverte em emprego (e de que qualidade).

Parcela substantiva do entendimento da dimensão territorial do desenvolvimento jaz nos ligamentos, interdependências das atividades econômicas encadeadas. Nas combinações produtivas não demasiadamente rígidas, na concentração intersetorial e espacial de atividades e nas ligações e repercussões entre os setores econômicos e seus desdobramentos mercantis e produtivos. Assim, grande parte da estrutura e dinâmica de um economia urbano-regional pode ser apreendida pela análise dos encadeamentos, articulações e complementaridades tecnoprodutivas cristalizadas em determinação porção territorial.

O ponto principal da análise deve ser a investigação da capacidade de auto-determinação, do grau de endogenia desta matriz produtiva. De se perguntar do quão esta estrutura se distanciou de uma situação de “enclave”, deixando de ter um sistema de decisões exogeneizado do excedente social gerado e apropriado por aquela planta ou região. Do quão deixou de transladar seus impulsos econômicos, restringindo sua vulnerabilidade. Qual o montante do excedente extraído e retido? Que parcela crescentemente não é referida por operações extralocais? Em suma, os estudos do desenvolvimento devem se basear na Interação entre Decisões e Estruturas, nas relações Estratégias $\leq$ Estruturas; nas articulações entre Microprocessos, microiniciativas X Macrodecisões. Celso Furtado (1982, p. 149) afirma que “a experiência tem demonstrado amplamente que o verdadeiro desenvolvimento é principalmente um processo de ativação e canalização de forças sociais, de avanço na capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da inventiva. Portanto, se trata de um processo social e cultural, e só secundariamente econômico”. Ou seja, produz-se o desenvolvimento com intencionalidade, pois “o desenvolvimento significa a gênese de formas sociais efetivamente novas”.

2. A análise do concerto de uma divisão social do trabalho que se processa em variadas escalas espaciais

Para fins de análise e de reterritorialização das políticas de desenvolvimento importa empreender a interpretação científica sob a ótica da pluralidade das frações de classes sociais em construção de um compromisso conflituoso produzido e pactuado em um território vivo. Neil Smith (2000, p. 142) define a escala nacional como “um compromisso territorial entre necessidades diferenciadas de classe” (...) “É possível conceber a escala como uma resolução geográfica de processos sociais contraditórios de competição e cooperação”. “A construção da escala não é apenas uma solidificação ou materialização espacial de forças e processos sociais contestados (...) A escala é um progenitor ativo de processos sociais específicos. De um modo tanto literal quanto metafórico, a escala *contém* a atividade social e, ao mesmo tempo,

proporciona uma geografia já dividida em compartimentos, na qual a atividade social *tem lugar*. A escala demarca o sítio de disputa social, tanto o objeto quanto a resolução dessa disputa” Smith (2000, p. 144).

Neste sentido, consideramos que é imprescindível buscar construir estratégias multiescalares. Encontrar a escala adequada que defina determinado campo onde a decisão deve ser tomada. Buscar a escala de observação adequada para a tomada dos fenômenos sobre os quais se deseja intervir. A escala deve ser vista como um recorte para a apreensão das determinações e condicionantes dos fenômenos sociais. É decisivo, analítica, teórica e politicamente enfrentar o debate do papel das escalas espaciais para o entendimento da realidade e a construção de estratégias de desenvolvimento. A discussão escalar está afeita à possibilidade de entrever o grau de averiguação possível do real concreto. Castro (1995, p. 120) propõe “discutir a escala como uma estratégia de apreensão da realidade, que define o campo empírico da pesquisa, ou seja, os *fenômenos que dão sentido ao recorte espacial objetivado*. Sendo níveis de abstração para a representação do real, “cada escala só faz indicar o campo da referência no qual existe a pertinência de um fenômeno (...), constituindo um modo de aproximação do real: é, na realidade, a medida que confere visibilidade ao fenômeno”.

A escala vai definindo diferentes níveis de análise³, segundo Egler (1991, p. 231), mas sobretudo estabelecendo as articulações entre eles, “visualizando as intersecções dos conjuntos espaciais, não incorrendo no erro de reificar estes conjuntos de análise, transformando-as em ‘entidades reais’, passíveis de classificação sistemática”. Tais conjuntos são “objetos do conhecimento”, abstrações. “Cada uma destas abstrações dá conta, de um modo mais ou menos preciso, de um dos múltiplos aspectos que se pode discernir na ‘realidade’ (...) Não se trata de analisar o mesmo fenômeno em escalas diferentes, mas compre-

³ Egler cita passagem fundamental em que Aydalot (1976, p. 14) afirma enfaticamente que “nós somente queremos mostrar que o objeto da Economia Espacial não é o de comparar as estruturas autônomas umas das outras – do modo que é feito até hoje – mas sim de buscar as relações econômicas entre estas estruturas, o que pode justificar tais diferenças de nível” (grifos meus CB).

ender que são fenômenos diferentes porque são apreendidos em diferentes níveis de abstração” Egler (1991, p. 232). Ou seja, “na realidade, todo fenômeno tem uma dimensão de ocorrência, de observação e de análise mais apropriada. A escala é também uma medida, mas não necessariamente do fenômeno, mas aquela escolhida para melhor observá-lo, dimensioná-lo e mensurá-lo” Castro (1995, p. 127).

Cada problema tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática específica. Além das articulações intra-regionais é importante ampliar seu raio político de manobra a fim de negociar sua inserção inter-regional. Explicitar os conflitos de interesse em cada escala e construir coletivamente a contratualização das políticas públicas. Esses contratos devem articular horizontalmente os agentes políticos de determinada escala. Tratar de forma criativa escalas, níveis e esferas, lançando mão de variados instrumentos, politizando as relações, construindo cidadania e buscando combater as coalizões conservadoras, através de uma contra-hegemonia pelo desenvolvimento. Vencer as competências superpostas, rediscutir atribuições, evitar a dispersão da autoridade, estar equipado para reagir, isto é ter capacidade resposta e impugnação às forças políticas que querem a perenização do sub-desenvolvimento.

Qualquer diagnóstico local, regional ou nacional deveria explicitar os conflitos e compromissos postos; posicionar *recorrentemente* a região ou a cidade no contexto: mesorregional, estadual, nacional, etc; identificar seus nexos de complementaridade econômica. Estudar sua inserção frente aos ritmos diferenciados dos processos econômicos dos diversos territórios com os quais se relaciona conjuntura e estruturalmente. Não se pode negligenciar a natureza das hierarquias imputadas. O pesquisador da dimensão territorial do desenvolvimento deve ser um apanhador de sinais e um caçador de hierarquias.

Nos estudos recentes foram abandonadas as análises das hierarquias, dos enquadramentos impostos pela divisão social do trabalho, das centralidades que limitam algumas dinâmicas endogeneizadas. Pouco se analisa acerca da disposição territorial dos centros urbanos, das articulações entres esses centros e com seu *hinterland* etc.

Também há uma identificação insistente e inoportuna entre lugar e comunidade: “trata-se de uma identificação equivocada. Por um lado, as comunidades podem existir sem estar no mesmo lugar (...). Por outro, os exemplos de lugares que acomodam ‘comunidades’ singulares no sentido de grupos sociais coerentes são provavelmente bastante raros” Massey (2000, p. 183).

Conforme afirmamos a bússola das investigações regionais e urbanos deve ser o princípio teórico-metodológico da Divisão Social do Trabalho. Investigar os padrões de especialização no sentido de que especializar é restringir a gama e o âmbito de atuação, ampliar o aprofundamento em determinado fenômeno ou objeto, fortalecer o domínio sobre atividades, tarefas, potencializar o desempenho em papéis e funções. O movimento constante da divisão do trabalho social modifica, refuncionaliza, impõe lógicas externas, adapta, distingue e revela estruturas e dinâmicas. Promove redistribuições e redefinições incessantes de agentes, atividades, circuitos, funções, etc. É o vetor das transformações constantes e perenes nas intertemporalidades e interespaçialidades. Realoca recorrentemente pessoas, fatores produtivos, processos e dinâmicas de produção. Dita ritmos mais acelerados para determinado ramo produtivo, enquanto amaina outro. Partilha, demarca, classifica e ordena campos de atuação de processos. Especializa, diferencia, particulariza, discerne, separa/une. Coloca em consonância, concilia, combina, coordena, coteja, confronta.

As regiões são resultantes da operação dos processos de especialização e diferenciação materiais da sociedade. Neste sentido os estudos dizem respeito à investigação da base operativa, o *locus* espacial em que se concretizam tais processos e à análise dos centros de decisão e dos sujeitos históricos determinantes destes processos.

Neste sentido, se se pretende analisar a estrutura e a dinâmica da socioeconomia regional, é fundamental que se questionem as articulações efetivas e potenciais entre suas várias porções territoriais, como suporte para o levantamento de problemas e alternativas para o desenvolvimento territorial. Deve-se apontar a natureza da inserção da economia regional nas ambiências nacional e internacional. Questionar como foram formatas as suas complementaridades econômicas; como tais escalas nacional e internacional impõem, concedem, cons-

tragem lógicas mais endógenas de desenvolvimento; como se engrenam, ajustam, se encadeiam, engancham, atrelam e engatam as estruturas produtivas territorializadas ao movimento do contexto mais geral.

O desafio é discriminar e hierarquizar os fatores endógenos e exógenos determinantes, condicionantes ou coadjuvantes dos processos sociais, econômicos, políticos etc. Empreender incansavelmente os estudos com o esforço de, em aproximações sucessivas:

- 1) Dimensionar o poder privado, sua capacidade transformativa, de promover mudanças nas relações gerenciais, tecnoprodutivas, trabalhistas etc; investigar a teia de relações intersetoriais existentes nos diversos pontos do espaço;
- 2) Dimensionar o poder público, sua capacidade de coordenação estratégica, organicidade de ações, capacidade de sacionar decisões estruturantes através de financiamentos adequados etc;
- 3) Dimensionar a capacidade das frações de classe compartilharem valores coletivos. Existe substância política para um compromisso legitimado com um projeto de maior competitividade sistêmica, justiça social e ambiental e de avanço das opções estratégicas.

Distanciando cada vez mais de tais desafios, o que se observa é a tendência em se distanciar dos princípios da divisão social do trabalho e seguir na direção à direita do quadro abaixo, negando as questões estruturais.

Quadro 1 – Divisão social do trabalho e desenvolvimento local

"Divisão Social do Trabalho"	"Desenvolvimento Local/Endógeno"
1. Sociedade	1. Comunidade
2. Classes Sociais	2. Atores, Agentes, Talentos Humanos
3. Capital (e suas frações) x Trabalho	3. "Capital Social"; "Capital Cultural"; "Capital Sinérgico"; "Capital Humano"
4. Propriedade dos Meios de Produção	4. "Agenciamento de Habilidades" e Capacidade de "Federar a Produção"
5. Relações Mercantis	5. Relações de Reciprocidade

Quadro 1 – Divisão social do trabalho e desenvolvimento local

"Divisão Social do Trabalho"	"Desenvolvimento Local/Endógeno"
6. "Mundo do Trabalho"	6. "Capital Humano"; Recursos Humanos e sua empregabilidade
7. Estado	7. Mercado
8. Ação Pública	8. "Iniciativa Privada" e "Parcerias Público-Privadas"
9. Coerção da Concorrência/Rivalidades Intercapitalistas	9. Cooperação
10. Fatores "exógenos" e "macroeconômicos" são fundamentais e determinantes (câmbio, juros, fisco, regulação do mercado de trabalho; papel das questões monetárias, financeiras, dos fundos públicos, etc.)	10. Fatores Endógenos e "microeconômicos" do ambiente sinérgico são determinantes
11. Padrões Concorrenciais, mesmo que em última instância, comandados por oligopólios	11. Micro e Pequenas Empresas e Empresas em Rede
12. Estruturas Produtivas	12. Economia Terciária e "dos serviços", pós-industrial, pós-fordista e de acumulação flexível
13. Poder; Hegemonia	13. Atmosfera
14. "Bloco Histórico"	14. "Espírito Empreendedor"
15. Divergência, Diversidade, Assimetrias	15. Convergência
16. Equidade	16. Eficiência
17. Justiça Ambiental (intergeracional)	17. Sustentabilidade
18. Pouca capacidade de Regulação Local (posto que o Centro de Decisão está no núcleo dominante e não é disseminado, mas concentrado).	18. <i>Governança</i> Local
19. Ética	19. Estética

3. O risco da negligência das determinações estruturais

Foi se consolidando, sobretudo nas duas últimas décadas, intensa reemergência das temáticas atinentes à dimensão territorial do desenvolvimento. Esta ressurreição não ficou circunscrita apenas aos ambientes acadêmicos, mas seus princípios teóricos passaram a informar práticas, intervenções e estratégias de ação pública, além de elaborações discursivas dos vários atores sociais.

Ao longo dos anos 90, talvez como nunca tenha ocorrido nas ciências sociais, no debate público e na intervenção política, a questão territorial ganha evidência, ao mesmo tempo em que ocorre certa banalização e vulgarização da problemática do desenvolvimento de cidades, regiões e países. Não obstante a natureza estrutural, histórica e dinâmica destas “questões espaciais”, elas foram deslocadas, muitas vezes, para o lugar-comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, que por vezes exagera no endogenismo e na capacidade de auto-propulsão das regiões e localidades⁴. A literatura e as muitas políticas públicas, em todo o mundo, parecem acreditar que a escala menor é a mais adequada, necessariamente, de onde se poderia estruturar a força sinérgica comunitária capaz de promover o verdadeiro desenvolvimento sustentável. Esta abordagem teórica sugere que estaríamos vivendo a possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependente apenas da força de vontade dos agentes empreendedores, que mobilizariam as potências endógenas (ocultas e/ou reveladas) de qualquer localidade. Essas concepções afirmam que todas as escalas intermediárias entre “o local” e “o global” estão perdendo sentido.

No âmbito local muitas ações importantes podem ser articuladas. Mas a escala local encontra uma série de limites que devem ser levados em conta nas políticas de desenvolvimento. Neste contexto, é importante ter um distanciamento crítico desse pensamento que exalta em demasia as potencialidades de uma única escala espacial, como ineren-

⁴ Uma listagem destas abordagens se encontra no anexo, tendo sido analisadas em Brandão (2003).

temente a melhor para a promoção do desenvolvimento. É urgente construir alternativas a este pensamento e estas práticas.

Em breve contextualização, relembremos quais eram os temas urbanos e regionais das últimas décadas *vis-à-vis* aqueles que dominam hoje esta área disciplinar. No que tange ao urbano, as questões passavam por investigar a dinâmica dos movimentos sociais urbanos, renda da terra urbana, marginalidade social urbana, habitação, meios de consumo coletivos, dentre outros. Na questão regional, se discutiam as origens, a lógica e o possível contraponto, efetivado ou não, pelas políticas estatais aos desequilíbrios entre as diversas porções territoriais, etc. Em suma: se analisavam a produção social do espaço construído e a divisão social do trabalho em sua dimensão espacializada.

Hoje, embora se procure “juntar” “o regional”, “o rural” e “o urbano” (o que é um ponto importante também para a agenda crítica) em um conceito abstrato (onde “cabe quase tudo”) de território, os objetos investigados são outros, muito distantes da anterior abordagem histórica e estrutural que presidiu parte importante daquela interpretação do processo de desenvolvimento.

Atualmente os temas urbanos passam pelas políticas de gestão empreendedora de um espaço urbano dado, utilizando-se mais as lentes do marketing, da competitividade, da administração (privada), dos cenários prospectivos estratégicos etc do que as da sociologia, do urbanismo, da economia política, etc. Os temas regionais passam mais pelos estudos da convergência de renda entre regiões, o equilíbrio espacial, as economias de escala, o papel da inovação, das distorções geradas pela ineficiente intervenção estatal etc (Krugman *et al.*, 2002).

Ocorreu um rebaixamento teórico, em que se diagnostica: o fim da política, do conflito e a busca do consenso (pré-estabelecido) e da identidade de resultados (os espaços urbanos e regionais aptos a saltarem escalas – do local diretamente ao mundo –, se inserindo e se articulando nas redes e nos fluxos globalizados). Prevalece a lógica da urgência da crise e o não respeito ao *timing* dos sujeitos políticos e sociais. Há um gosto pelo “*small is beautiful*”, pela “auto-ajuda” da região e da cidade e pelo endogenismo (“encontre suas melhores forças para o faça você mesmo”) (Borja e Castells, 1996).

O Professor Carlos Vainer, com propriedade, assim resume a área urbana: “A era que vivemos é marcada pelo embate entre duas utopias urbanas. De um lado tem-se a utopia da cidade-empresa, da cidade-mercadoria, da cidade-negócio. Com essa utopia afirma-se a cidade do marketing, a cidade consensual que repudia qualquer debate aberto e teme o conflito. De outro, tem-se a utopia da cidade democrática. Em vez de dominada pelo mercado e pela mercadoria, é dirigida pela política. Nela, o conflito, em vez de ser temido, é desejado, pois é visto como elemento fundamental da transformação da cidade. Nela os cidadãos não são vistos nem como espectadores das realizações de um prefeito iluminado, nem como simples consumidores da mercadoria urbana. Seus habitantes são pensados como cidadãos em construção, que, ao se construir, constroem também a cidade” Vainer (2003, p. 30).

Nesse contexto, há enorme dificuldade imposta à construção do dissenso neste contexto acadêmico e político de hegemonia do pensamento que se apresenta como novidade analítica e política, mas na verdade tem suas raízes em matrizes teóricas bastante antigas e que não deram conta das transformações estruturais ocorridas nas últimas décadas.

Naquela primeira visão do *mainstream* da área regional e urbana, que vê o espaço como um dado empírico, e que agora, com ar renovado vem hegemonizando o debate atual, transformando o território em ente regulador autômato de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos. Ou seja, personifica-se, fetichiza-se e reifica-se o território, ao preconizar que o mesmo tenha poder de decisão, desde que dotado do adequada grau de densidade institucional e comunitária. À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consensos duradouros. É bom lembrar que tais consensos surgem com pressupostos e não como propósito a ser construído.

O esforço do debate coletivo na área do desenvolvimento regional e urbano necessita aprofundar o balanço de quais são as reais rupturas e persistências (produtivas, sociais, institucionais, políticas, etc) do capitalismo atual e seus impactos espaciais-territoriais mais marcantes. O que realmente mudou? Há alternativas de intervenção contemporâneas que não caiam naquela reificação do território? Será possível e viável politicamente tomar o território como produto de relações sociais a fim de construir políticas públicas?

4. Construir estratégias de desenvolvimento regional legitimadas e contratualizadas

É preciso discutir as determinações, instrumentos e prioridades da efetiva ação com orientação pública nas diversas escalas espaciais.

Quanto às determinações estruturais é necessário a construção de uma visão crítica, que passa, a nosso ver, pelo reconhecimento da impossibilidade de uma teoria geral e abstrata (pronta e acabada) da problemática regional e urbana, trazendo tal objeto para o lugar de onde ele nunca poderia ter saído: o âmbito da discussão estrutural do processo de desenvolvimento. Ou seja, cabe aproximar-se recorrentemente da análise da dimensão espacial do processo de desenvolvimento-subdesenvolvimento.

Se crescimento é manutenção de interesses vis-à-vis o processo de desenvolvimento, que deve ser entendido como enfrentamento de interesses, segundo Celso Furtado, até que ponto dá para reverter quadros de marginalização, estagnação, depressão, esvaziamento econômico e político de determinada região? Como mobilizar regiões que não têm recursos materiais, simbólicos, intangíveis, ocultos etc a serem ativados? Em que escala espacial realizar tal tarefa estrutural?

Certamente não o será em uma única escala. Em nenhum território, muito menos naqueles marcados por heterogeneidades estruturais (produtiva, social e espacial), pelo porte e complexidade do espaço continental, e pelas mazelas da nação inconclusa. Assim, a endogenia exagerada na promoção de políticas públicas de desenvolvimento é mais uma idéia fora do lugar, de tantas outras que o país conhece.

Ter estratégias de desenvolvimento significa promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. Neste sentido o verdadeiro desenvolvimento exige envolvimento e legitimação de ações disruptivas e emancipatórias, portanto envolve tensão, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazos. Esse processo transformador deve ser promovido simultaneamente em várias dimensões (produtiva, social, tecnológica, etc) e em várias escalas espaciais (local,

regional, nacional, global, etc). As políticas de desenvolvimento precisam agir sobre a totalidade do tecido sócio-produtivo, pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concertadas naquele espaço geográfico, buscando reduzir disparidades inter-regionais, combatendo o fosso entre as regiões e ampliando a auto-determinação daquela comunidade. O grande desafio é construir simultaneamente, e dar unidade, aos seguintes pares (por vezes antagônicos): eficiência/eqüidade; especialização/diversificação produtivas; crescer/redistribuir renda e riqueza etc. Ou seja, construir permanentemente integração e coesão produtiva, social, política, cultural, econômica e territorial.

Neste contexto, deve-se combater o pensamento único da endogeneia exagerada. A visão monolítica localista realiza uma identificação insistente entre lugar e comunidade, resignando-se frente a um movimento unidirecional de globalização que, segundo tais teorias, é irreversível e marcado pela unicidade de seus processos. Negligenciando a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, os instrumentos de política específicos, acionados a partir de uma ótica focalizada, compensatória e na menor escala (a local), dariam conta de superar os entraves (identificando e removendo gargalos e bloqueios) na trajetória do progresso predestinado, sem limites e absorvedor e inclusivo.

Países desiguais como o Brasil não se podem dar ao luxo de por em prática idéias que não conjugam estratégias para todas suas partes diferenciadas e não coesionem seu enorme território. É justamente a vitalidade da convivência de talentos imaginativos que requer ser potencializada no Brasil, ativando a capacidade revolucionariamente inventiva e criativa culturalmente da sociedade brasileira. Se escala é também um ângulo de visão e interpretação da realidade, no local não se logra enxergar necessariamente saídas para situações de exclusão e carência. Muitas vezes outras visões escalares precisam estar presentes. Outros sujeitos da escala supra-local. Portanto a construção de estratégias de desenvolvimento deveria passar por vários questionamentos: Quais atores, agentes e sujeitos? Quais são seus interesses concretos, seus instrumentos táticos e estratégicos etc? Atuam em que escala espacial? As determinações dos fenômenos estudados se dão em que

escala espacial? Em que escala esses fenômenos se manifestam (local, metropolitana, nacional etc)? Onde estão os Centros de Decisão e Comando determinantes dos “fatos territoriais” sob análise? Após esses e outros questionamentos é que seriam pertinentes as questões territoriais (regionais, urbanas, rurais etc)?

As complexidades de análise são enormes: um problema pode se manifestar em uma escala, mas ter sua determinação em outra. Os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder etc. A ação pública deve chamar a si a tarefa de organizar e coordenar o sistema socioeconômico e decisório regional, apor e vencer resistências do atraso estrutural e anticidadão, ativar e mobilizar instrumentos, normas e convenções que se localizam em variados âmbitos, níveis de ação governamentais. Em suma, em variadas dimensões escalares. Deve hierarquizar opções, dar organicidade a ações dispersas e orientar decisões ao longo de um trajetória temporal mais larga.

Vários são os dilemas, sobretudo forçar a convivência das duas estratégias aparentemente antagônicas sintetizadas no quadro abaixo: promover políticas mais “solidárias” e redistributivas ou políticas mais “auto-centradas” e endógenas.

Quadro 2 - Promover políticas mais “solidárias” e redistributivas ou políticas mais “auto-centradas” e endógenas

Estratégia Auto-centrada/ Endógena Desenvolvimento <i>na Região</i>	Estratégia Solidária/Concertada/ Redistributiva Desenvolvimento <i>da Região</i>
Eficiência	Eqüidade
Aglomeração Territorial	Dispersão/Desconcentração Territorial
Especialização Produtiva	Diversificação Produtiva
Crescer	Redistribuir
Riqueza	Qualidade de Vida

Os novos arranjos institucionais de promoção do desenvolvimento local e regional buscam, justamente, conciliar estas vias estratégicas aparentemente antagônicas. Algumas experiências parecem confirmar

as amplas possibilidades de manejo destas trajetórias que aparentemente seriam contraditórias.

Estas novas concepções têm implicado em mudanças significativas nos fundamentos do planejamento e da gestão públicas. Essa revalorização da dimensão regional acabou por influenciar sobremaneira a política regional de diversos países. As tradicionais políticas baseadas em incentivos fiscais/financeiros, e na construção de grandes obras de infra-estrutura, com vistas à atração de grandes investimentos industriais, em regiões específicas, têm sido substituídas por estratégias regionalizadas, que buscam a endogeneização dos processos de desenvolvimento, para que esses possam ter caráter mais durável e sustentado. Usando a terminologia correntemente utilizada na literatura: as estratégias de *top-down* estão dando lugar a estratégias de *bottom-up*. Estas trajetórias de descentralização são diversas, seguindo padrões distintos, de acordo com as características políticas e institucionais de cada país. Assim fica muito difícil estabelecer comparações entre os vários modelos utilizados. No entanto de uma forma geral, a literatura internacional tem apresentado algumas tendências, como a instituição de novas autoridades supralocais ou a delegação de novas atribuições para entidades supralocais pré-existentes, com graus variáveis de dependência do governo central.

Dentre várias possibilidades de operacionalizar esses arranjos, a contratualização é geralmente tomada como exemplo bem sucedido de relacionamento entre as diversas esferas de governo, viabilizando a formação de arranjos estáveis e eficientes.

Em países como o Brasil, marcados por verticalidades (Santos, 2000) de toda ordem, estimular associações horizontais e avançar na problemática da coordenação legitimada em um repactuação federativa é urgente. Essas coordenações não são triviais em estados federados. É mais coerente pensar que atitudes não-cooperativas são próprias de agentes federativos. Assim, por ser “intrinsecamente conflituosa” torna-se necessário o estabelecimento de regras e de um elemento regulador que organize os processos de divergência mais aguda no seio da federação, de forma a impedir perdas mais agudas para a sociedade como um todo. Nesta perspectiva o problema central não estaria no caráter conflituoso da nossa federação e sim na forma de balizamento

dos diversos interesses, que carecem de um ordenamento mais orgânico e sistêmico.

A contratualização, contruída em diversas escalas espaciais e formalizada em variados pactos territoriais, pode ser uma saída para diminuir os riscos políticos dos acordos sócio-políticos, tornando-os mais estáveis. Esta pactação pode ser incentivada pelo governo federal, por exemplo, através de mecanismos de incentivo à criação de associações municipais. Pode-se priorizar o repasse de verbas a projetos dos municípios com ações compartilhadas, desde que esses se enquadrem nos objetivos gerais da Política Nacional de Desenvolvimento e que essa liberação de recursos seja condicionada à apresentação de resultados e de contrapartidas (co-responsabilização).

Se a formalização, levada a seu extremo pela contratualização, é uma saída para diminuir os riscos políticos e partidários do sistema brasileiro, parece paradoxal que indiquemos também a formação de arranjos informais, que embora possam ser extremamente frágeis, podem congrega interesses legítimos e permitir o diálogo para o surgimento de propostas de políticas, e até mesmo evoluir para estruturas mais formais de cooperação. Deve-se ressaltar também que a formação dessas associações deve acontecer de forma voluntária e não compulsória, de maneira a permitir que os interesses legítimos sejam perseguidos.

Como consolidar no Brasil interlocutores legítimos, baseados em validação social cidadã e promotora de monitoramento e reavaliação constante das políticas implementadas é um grande desafio. Construir, pedagogicamente, um espaço de contatos e diálogos freqüentes para a busca da confluência de ações e propósitos, criando forças-tarefa de envolvimento e de elaboração de múltiplas arenas de concertação de interesses, tais como, consórcios, fóruns regionais de desenvolvimento, comitês, etc.

Arenas de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos devem ser reelaboradas continuamente, respeitando as distintas lógicas particulares e os *timings* diferenciados dos diversos agentes de transformação. É preciso ampliar as arenas publicizadas e os canais institucionalizados de participação promovendo o diálogo. O espaço público não pode ser apenas aquele mero sinalizador e facilitador do

espaço privado, servindo tão-somente à promoção de ambiente salutar para microiniciativas, mas deve costurar, em várias lógicas e escalas, macrodecisões estratégicas que articulem e dêem coerência ao processo duradouro de desenvolvimento, enquanto alargamento do horizonte de possibilidades.

As estratégias de atuação conjunta intermunicipal, fundamentais no enfrentamento de problemas comuns, que extravasam os limites jurídico-administrativos, vocalizando, com maior potência, reivindicações supralocais, podem ter grande êxito. Para aperfeiçoar essas ações que extrapolam a escala local é preciso pactuar, com definição e registro em contratos claros, a contribuição financeira e o acesso a possíveis fundos, explicitando a contribuição das partes em termos de capacidade gerencial, participação da comunidade, compartilhamento de equipamentos, equipes, etc.

É indispensável, nestas ações consorciadas, a assunção, amplamente pactuada, de responsabilidades, custos e benefícios, objetivando a tão difícil e desafiadora compatibilização entre eficiência e equidade. Há conflitos imanentes à difícil definição da parcela que cabe aos municípios “mais ricos” e aos “mais pobres” da região. Daí a necessidade de assegurar espaços amplos de discussão, que realizem o mais justo balanceamento entre, por um lado, ônus ou sobrecarga, devidos às incumbências requeridas e, por outro, benefícios e vantagens das políticas concertadas, evitando, inclusive conflitos de competência entre as distintas esferas de poder.

Cada problema tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática específica. Como alinhar interesses dispersos, formando coalizões regionais sólidas, que compatibilizem ações é o desafio, não concedendo voz apenas à atuação dos grandes agentes econômicos do mundo mercantil, da finança e do mundo produtivo na (re)solução de problemas regionais que se impõem.

Neste sentindo, a recente promulgação da lei reguladora dos consórcios públicos, n. 11.107, de 6 de abril de 2005, pode se constituir em efetivo instrumento de desenvolvimento multiescalar e federativo no Brasil. O consorciamento intermunicipal poderá ampliar a capaci-

dade de resposta a problemas que extrapolam uma escala, compartilhando e compatibilizando problemas “entrelaçados”, que transcendem fronteiras político-administrativas e competências de poder, construindo a atuação conjunta que busque a solução de problemáticas comuns, que isoladamente nenhum ente federativo poderia reunir recursos materiais e políticos para resolver com gestão associada supra-local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Tânia B. (2000) *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro, Revan.
- BRANDÃO, Carlos (2003) *A dimensão espacial do subdesenvolvimento*. Campinas, IE/Unicamp. (tese de livre docência).
- CANO, Wilson (1985) *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil – 1930-1995*. Republicado pela Editora do Instituto de Economia da Unicamp, 1998. (30 anos de Economia – Unicamp, 2).
- CASTRO, Iná E. (1995) O problema da escala. In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo César C. e CORRÊA, Roberto L. (1995). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2003.
- CORAGGIO, José Luis (1987) *Territórios em transición*. Quito, Ciudad.
- DINIZ, Clélio Campolina (2004) *Desigualdades regionais e ordenamento do território*. IPEA. O Estado na Nação. Rio de Janeiro, IPEA.
- EGLER, Cláudio A. G. (1991) As escalas da economia: uma introdução à dimensão territorial da crise. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 53(3): 229-245, jun./set.
- FURTADO, Celso (1966) *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.
- FURTADO, Celso (1982) *A Nova Dependência*. São Paulo, Paz e Terra.
- HARVEY, David (2005) *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- HARVEY, David (2004) *Espaços da esperança*. São Paulo, Loyola.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1958) *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.
- KRUGMAN, Paul et al. (2002) *A economia espacial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo*. São Paulo, Futura.

- LIPIETZ, Alain (1977) *O capital e seu espaço*. São Paulo, Nobel, 1988.
- MASSEY, Doreen (2000) Um sentido global do lugar. In: ARANTES, Antonio A. (2000). *O espaço da diferença*. Campinas, Papirus.
- MASSEY, Doreen (1984) *Spatial divisions of labor: social structures and the geography of production*. 2ª ed. New York, Routledge, 1995.
- MYRDAL, Gunnar (1957) *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, Saga.
- NORTH, Douglas C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. New York, Cambridge University Press.
- OLIVEIRA, Francisco de (1977) *Elegia para uma re(li)gião*. São Paulo, Paz e Terra.
- OLIVEIRA, Francisco de (1982) O estado e o urbano no Brasil. *Espaço e Debates* (6): 36-54, jun./set.
- PERROUX, François (1964) *A economia do século XX*. Lisboa, Herder, 1966.
- PINTO, Anibal (1976). Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, José (coord.) (1976) *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PIORE, Michael J. e SABEL, Charles F. (1984) *The second industrial divide*. New York, Basic Books.
- PORTER, Michael (1998) Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, nov.-dec.
- RANGEL, Ignácio (1968) Características e perspectivas da integração das economias regionais. *Revista do BNDE*, Rio de Janeiro, 5(2): 43-71, jul./dez.
- SÁNCHEZ, Fernanda (2003) *A reinvenção das cidades para o mercado mundial*. Chapecó, Argos.
- SANTOS, Milton (2000) *Por uma globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record.
- SMITH, Neil (2000) Geografia da diferença e as políticas de escala. In: ARANTES, Antonio A. (2000) *O espaço da diferença*. Campinas, Papirus.
- VAINER, Carlos B. (2003) Utopias urbanas e o desafio democrático. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 105, p. 25-31, jul./dez.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1999) *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endogeno*. Madrid, Ediciones Pirámide.

Anexo - Principais vertentes teóricas que informam o debate atual do desenvolvimento regional

Vertente Teórica/ Analítica	Principais Autores e Obra Seminal	Eixo de Análise e Idéia-Força
"Acumulação Flexível"	Piore e Sabel (1984)	Substituição da produção em série e em massa fordista pela especialização flexível.
Modelo dos Distritos Industriais Italianos	Brusco (1982) Becattini (1987) Bagnasco (1988)	Conjunto "marshalliano" de pequenas e médias empresas, de base semi-artesanal, que convive em uma atmosfera sinérgica de cooperação, confiança e reciprocidade.
Escola Californiana	Scott e Storper (1986) Scott (1988) Storper e Walker (1989)	<i>Learning Regions</i> , onde o tecido socioproductivo, do entorno territorial, promove e potencializa processos endógenos dinâmicos de aprendizagem coletiva.
Construção de Vantagens Competitivas em âmbito localizado	Porter (1990)	Construção deliberada de competitividade e vantagens relativas locais. Toma por base o seu "diamante" de 4 elementos.
Sociedade (e Economia) em Rede	Castells (1996)	No novo modo de produção do "informacionalismo", com seus fluxos globais de "geometria variável", a busca por identidade local ganha significado tanto quanto estar conectado à Rede.
Nova Geografia Econômica	Krugman (1991)	A geografia conta e dependendo do balanço entre as forças centrífugas e centrípetas estruturam-se arranjos espaciais mais aglomerativos ou não.

Continuação

Vertente Teórica/ Analítica	Principais Autores e Obra Seminal	Eixo de Análise e Idéia-Força
Teoria do Crescimento Endógeno	Romer (1986 e 1990) Lucas (1988 e 1990)	Reconhecendo a existência de rendimentos crescentes e economias de escala, colocam as taxas de crescimento como determinadas pelo comportamento e pelas decisões adotadas endogenamente pelos participantes do mercado e por políticas públicas que amenizem as "falhas de mercado" e possam melhorar o ambiente institucional e endógeno do local. Mais recentemente, destacam o papel da acumulação do capital humano (habilidade individual e nível educacional).
Convergência de Renda	Sala-i-Martin (1990) Barro e Sala-i-Martin (1995)	As regiões têm a tendência a convergir para a mesma taxa de crescimento e mesmos níveis de renda <i>per capita</i> , a longo prazo.
Capital Social	Putnam (1993)	Vantagens do acúmulo de confiança e solidariedade e o papel virtuoso da tradição da comunidade cívica, buscando o sentido do "bem comum".
Regiões como Ativos Relacionais	Storper (1997)	Retroalimentação Relacional entre tecnologias, organizações e territórios, destacando o papel das convenções, coordenação e racionalidade.
Nova Economia Institucional	North (1990)	Dependendo da instrumentalidade institucional podem-se construir contextos localizados que amenizam divergências, instabilidades e incertezas, através de normas, costumes e regras que regulam o comportamento dos agentes.
Estados-Região	Ohmae (1990 e 1996)	Com o fim dos Estados-Nação, que eram "recortes não-naturais", e graças às vantagens da fragmentação, afirmar-se-ão os âmbitos "naturais" das regiões e localidades.

Continuação

Vertente Teórica/ Analítica	Principais Autores e Obra Seminal	Eixo de Análise e Idéia-Força
Pós-Fordismo Regulacionista	Lipietz (1985) Benko e Lipietz (1992)	Rede de compromissos, coerências e contratos sociais locais, através de certo modo de regulação localizado, condizente com o regime de acumulação mais geral.
Milieu Innovateur	Aydalot (1986)	Meio tecno-científico virtuoso construído e sustentado por um "bloco social" localizado em ambiente coletivo de aprendizado apto a mobilizar conhecimento e recursos.
<i>Clusters</i> ou outros Arranjos Produtivos Locais com Eficiência Coletiva	Schmitz (1997) Porter (1998)	Vínculos e interdependências geradas pela concentração espacial/setorial de empresas.
DLIS – Desenvolvimento Local Integrado Sustentável	PNUD (Banco Mundial)	Ativismo local a fim de criar uma "osmose perfeita" entre comunidade local e as empresas, com a construção de um "homogêneo sistema de valores", tendo por base a eficiência e a sustentabilidade ambiental.
"Planos Estratégicos Locais"	Borja e Castells (1997)	Seria uma "grande operação comunicacional, um processo de mobilização", com o fim não declarado de tratar a cidade ou região como uma mercadoria, dotada de boa imagem, símbolo ou marca, a ser "bem vendida" no mercado mundial, isto é, ter alta atratividade de capitais.
Cidades-Região	Scott <i>et al.</i> (1999)	Aglomerações Urbanas (com pelo menos 1 milhão de hab.) aptas a terem conectividade com os fluxos econômicos mundializados, sendo dotadas dos requisitos para se transformarem em plataformas competitivas e atores políticos decisivos na disputa pelos mercados globais.

Continuação

Vertente Teórica/Analítica	Principais Autores e Obra Seminal	Eixo de Análise e Idéia-Força
Cidades Mundiais	Sassen (1991)	Metrópoles que estão no topo da rede urbana mundial e que concentram o terciário avançado, grandes corporações, centros de tecnologia, cultura e ciência, etc.
"Máquinas-urbanas-de-crescimento"	Logan e Molotch (1987)	As <i>Growth Elites</i> utilizam a cidade como um instrumento de apropriação de riqueza, pois têm consciência de que, sem crescimento, o local perderia seu valor de mercado.
Desenvolvimento Local Endógeno	Vázquez Barquero (1993 e 1999)	A busca de soluções de forma compartilhada conduz ao "desenvolvimento endógeno".
Governança Local	Banco Mundial	Boa governança alcançada através de construção de ambiente previsível, transparente e com <i>accountability</i> .
Economia Solidária e Popular	Coraggio (1994) Singer (2002)	Circuito alternativo de produção, distribuição e consumo de bens dos "setores populares urbanos" ou "unidades domésticas de trabalhadores".
Teoria dos Jogos e Ação Coletiva Localizada	Bates (1988) Ostrom (1990)	É preciso avaliar os dilemas da ação coletiva que se travam no ambiente local para capacitar-se para o exercício de se cooperar para o mútuo proveito, estabelecendo compromissos confiáveis.
Best Practices	Banco Mundial	Menu disponível de "experiências que deram certo" que pode ser acionado em qualquer tempo/espço a fim de selecionar uma ação que possa ser replicada com êxito no âmbito local.

O PAPEL DO LOCAL NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: PROPOSIÇÕES E LIMITES

JOSÉ ROBERTO DE LIMA ANDRADE*

1. Introdução

A crise do capitalismo a partir dos anos 70 é vista por alguns autores como a crise de um modelo de desenvolvimento caracterizado essencialmente pela “rigidez” no processo produtivo. As respostas à crise do modelo concentram-se fundamentalmente no que Benko (1996) denomina de “mobilidade otimizada”: desregulamentação da força de trabalho e remodelamento da organização do trabalho, dos processos de produção, dos sistemas de gestão e de qualidade dos produtos.

A crise no modelo de acumulação capitalista, pode também ser avaliada a partir da perspectiva do impacto regional do modelo, ou, em outras palavras, do alcance do modelo em se propagar espacialmente, reduzindo consequentemente as desigualdades regionais. Neste sentido, é possível verificar que, principalmente nos países em desenvolvimento, e em especial na América Latina, o modelo tradicional de desenvolvimento não foi capaz de reduzir a desigualdades (intra) regionais.

* Professor Doutor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe.

A nova forma de reorganização do modo de produção capitalista, além das críticas às estratégias de desenvolvimento regional baseadas no “ antigo modelo”, levaram a partir dos anos 80, à construção de um conjunto de proposições onde o papel das especificidades locais é ressaltado como de fundamental importância em uma estratégia de desenvolvimento regional.

O presente trabalho tem como objetivo apresentar as principais contribuições teóricas referentes ao papel do local no desenvolvimento regional. Neste sentido, o trabalho está dividido em quatro capítulos, além da introdução. No primeiro capítulo é apresentada uma evolução histórica do pensamento latino americano de planejamento regional. O segundo capítulo trata da construção recente da teoria do desenvolvimento endógeno. O terceiro capítulo aborda os principais problemas de implantação de uma estratégia de desenvolvimento local, e finalmente, são apresentadas as considerações finais sobre o tema.

2. Evolução histórica das estratégias de desenvolvimento regional na América latina

Nos últimos cinquenta anos, o planejamento regional latino-americano tem privilegiado uma série de estratégias de desenvolvimento regional que predominaram durante um período histórico específico, conforme pode ser observado no quadro 1.

Sem nos atermos às peculiaridades da operacionalização e dos resultados alcançados, é importante destacar que estas estratégias, numa visão otimista, produziram resultados apenas modestos na eliminação das desigualdades regionais na América Latina (De Mattos, 1995).

A partir dos anos 70 começaram a surgir no planejamento regional latino-americano um conjunto de autores cujas teorias podem ser consideradas como pertencentes a uma corrente denominada de “regional participativa”.

Quadro 1 - Teorias do crescimento regional

Período	Teorias	Estratégias	Medidas e ações (exemplos)
ANOS CINQUENTA	- Teoria das fases de crescimento - Teoria do crescimento equilibrado - Teoria da base de exportação. - Multiplicador I-O. - Teorias neoclássicas de crescimento.	- Acelerar o processo de crescimento regional - Prioridade a indústria - Ampliar a base de exportação regional. - Aproveitar ao máximo os efeitos multiplicadores locais.	- Melhorar a dotação de infra-estruturas físicas - Atrair capitais e investimentos do resto do mundo. - Localizar nas regiões grandes empresas públicas. - Analisar e apoiar o aproveitamento dos efeitos produtivos na construção e serviços locais.
ANOS SESSENTA	- Teorias neokeynesianas. - Teorias do crescimento acumulativo. - Teorias dos pólos de crescimento.	- Mobilidade inter-regional dos fatores. - Prioridade aos mecanismos de mercado - Correção das imperfeições de mercado. - Compensação das desvantagens das regiões pobres - Criar focos de crescimento através de indústrias chave e uma maior concentração de indústrias.	- Incentivos a mobilidade de mão de obra. - Incentivos ao capital para superar a falta de atração das regiões desenvolvidas. - Corrigir/equilibrar as imperfeições de mercado laboral (i.e.: reduzindo cargas fiscais e sociais sobre os salários). - Incentivos (fiscais, creditícios) ao investimento nas áreas mais atrasadas. - Investimento do setor público. - Dotação de infra-estruturas e serviços coletivos nas regiões pobres. - Localização de grandes complexos industriais em zonas atrasadas, em setores chave.
ANOS SETENTA	- Desenvolvimento endógeno. - Desenvolvimento desde abaixo.	- Aproveitar e explorar o próprio potencial de crescimento. - Descentralizar a política regional. Políticas locais.	- Apoio às iniciativas empresariais locais. - Incentivos (fiscais, monetários e sobre tudo administrativo-político) a criação local de novas empresas.

Continuação

Período	Teorias	Estratégias	Medidas e ações (exemplos)
ANOS OITENTA	- Teorias sobre a difusão e a inovação tecnológica. - Teorias sobre os entornos inovadores	- Vinculação do desenvolvimento local/regional com a difusão tecnológico. - Seleção de prioridades tecnológicas. - Reforçar os elementos favorecedores da inovação e da formação de redes.	- Difusão de novas tecnologias. - Apoio à introdução/difusão de novas tecnologias. - Concentração de esforços tecnológicos (parques tecnológicos e científicos). - Desenvolvimento de infraestruturas de comunicações. - Vincular o desenvolvimento tecnológico com as capacidades e potencialidades locais.

Fonte: elaborado por Roura (1995).

“Esta corrente de pensamento tem seus antecedentes mais significativos em dois trabalhos pioneiros de Neira Alva (Neira Alva, 1972 e 1974), onde se esboçam algumas linhas estratégicas para o desenvolvimento regional. a partir da análise dos resultados de certas experiências de negociação regional - nacional que o autor havia conhecido diretamente no Brasil. Com estes antecedentes, mais recentemente se tem formalizado propostas tais como as de **planificação negociada** (Boisier, 1979), posteriormente incorporada a uma mais ampla de **planificação multifuncional** (Boisier 1982; 1985) e sobre planificação participativa (Haddad, 1980). Em esta mesma família de proposta se podia incluir o denominado “paradigma de baixo para cima” apresentado principalmente por Stohr e Todtling (Stohr e Todtling, 1978; Stohr, 1981) e que tem conseguido uma ampla aceitação entre alguns planificadores regionais” (De Mattos, 1995,p.24).

Apesar das diferenças entre os enfoques, alguns pontos podem ser considerados como comuns entre os teóricos da corrente regional participativa:

- a) papel das regiões¹ como gestor e executor das ações necessárias para melhorar a sua situação de atraso, tendo papel de destaque a capacidade local de reter o máximo possível o excedente gerado;
- b) necessidade de aumentar a capacidade de negociação da região, além de uma maior descentralização no processo decisório das políticas de cunho regional e;
- c) a consideração da região como atora no processo de planejamento.

A consideração de fatores locais em uma estratégia de desenvolvimento regional não é um fenômeno exclusivo latino-americano. Segundo Roura (1995), as primeiras teorias que consideraram elementos locais como forma de desenvolvimento, surgiram na Itália, na segunda metade dos anos 70, através do trabalho de autores como Bagnasco (1977), que analisou as causas da capacidade empresarial; Becattini (1977), com o estudo sobre o “clima empresarial” em alguns distritos industriais, além do trabalho de outros autores.

Fora da Itália, outros autores também trabalharam em direção semelhante, como Walter Stohr (1977) com o conceito de “desenvolvimento desde abaixo”; Ciciotti e Wettmann (1977) com o conceito de “potencial autóctono”; e Johannisson (1983) com a noção de “contexto local”.

“Em termos teóricos, todo este esforço se centrou em descobrir as vantagens que, desde o ponto de vista dos custos podiam obter as pequenas empresas longe das grandes áreas metropolitanas. Dentro dos “distritos” de especialização industrial, estes elementos se encontraram nos efeitos indiretos de Marshall: baixos custos de produção devido ao ambiente rural e ao conseguinte baixo custo de reprodução da mão de obra, assim como a existência, ao menos nas fases iniciais, de um amplo setor de economia informal, fácil fluxo de informação entre as

¹ No presente trabalho, o conceito de região refere-se as escalas (geográficas) estaduais e municipais. Para uma discussão mais aprofundada sobre o conceito de região ver Boisier (1989).

empresas, coesão social unida aos valores de trabalho duro e atividade trabalhista autônoma; possibilidade de amplas reduções nos custos das transações” (Roura 1995, p.17).

É importante ressaltar a contribuição de Stohr (1981) na construção de um novo “paradigma de desenvolvimento regional” onde o papel do local passa a adquirir relevância, com a construção do modelo de desenvolvimento de “baixo para cima”. Para Stohr, os modelos de desenvolvimento tradicionais (de cima para baixo) implicam em:

“...um desenvolvimento urbano e industrial, que faz uso intensivo do capital, da tecnologia mais complexa, e das economias externas de escala. Em geral isto significa grandes projetos de investimento; unidades maiores de integração funcional e territorial; maior escala das organizações públicas e privadas necessárias para transmitir o desenvolvimento mediante ditas unidades integradas; grandes mecanismos redistributivos, e a redução das “barreiras” econômicas, sociais, culturais, políticas e institucionais(entre elas)... No fundo, pois, supõe um conceito eventualmente monolítico e uniforme do desenvolvimento, dos sistemas de valores e da felicidade humana, que haverá de estender-se por todo o mundo, seja automaticamente o mediante a aplicação de políticas” (Stohr, 1981, p.41).

Diferentemente de Hirschman, Myrdal e Perroux², Stohr considera que normalmente, os vínculos organizativos entre áreas com níveis de desenvolvimento diferentes, ao invés da convergência, têm proporcionado cada vez mais a ampliação das desigualdades em fatores como a distribuição do poder, preços de intercâmbio e distribuição das economias de escala.

Uma estratégia de desenvolvimento de baixo para cima possuiria as seguintes hipóteses básicas:

² Aqui considerados como autores de modelos de desenvolvimento baseados numa estratégia “de cima para baixo”.

- a) as disparidades regionais são consequências negativas de uma integração econômica de grande escala, executada sem uma preparação suficiente;
- b) o conceito de desenvolvimento não deve subordinar-se a pressões de curto prazo de um mecanismo de mercado, ou de influências externas, devendo obedecer as especificidades locais de natureza cultural e institucional;
- c) o impulso da formulação e execução do conceito de desenvolvimento deve sair das respectivas comunidades, descartando a hipótese de que as comunidades de pequena escala só podem desenvolver-se por intermédio de outras comunidades (ou países) de maior nível de desenvolvimento, e;
- d) necessidade de uma maior autodeterminação nacional e regional.

3. O modelo de desenvolvimento regional endógeno

Em meados dos anos 90 surge um novo modelo de desenvolvimento regional baseado no conceito de “desenvolvimento regional endógeno” (Amaral Filho, 1995). Para o autor, a construção do conceito de desenvolvimento endógeno parte da fusão de duas abordagens: a espacial, ou regional, com base teórica específica da economia regional; e a relativa à teoria macroeconômica recente do crescimento econômico elaborada por Lucas e Romer.

O modelo neoclássico básico de crescimento pode ser expresso pela função de produção de Solow, expressa como:

$Y=F(K, L)$, com progresso técnico e poupança sendo considerados exógenos.

Este modelo apresenta as seguintes características:

- para todo $K>0$ e $L>0$, existem produtos marginais positivos e decrescentes;
- retornos constantes de escala
- produto marginal do capital(ou trabalho) tende a infinito se o trabalho(ou capital) tende a zero, e tende a zero se o capital(ou trabalho) tende a infinito.

No modelo de Solow, a taxa de crescimento (variação) no longo prazo é zero, na medida em que se aumenta o nível de K , devido aos retornos decrescentes, menor a contribuição deste no processo de crescimento.

A condição técnica fundamental para que ocorra crescimento endógeno é que os fatores de produção devem ter uma elasticidade de produção maior que 1, ou seja, exista a *presença de retornos crescentes*.

O modelo básico de crescimento endógeno é o modelo AK, dado pela seguinte função de produção:

$Y = AK$, onde A é uma constante positiva que reflete o nível tecnológico, incluindo aí o capital humano. Os níveis de poupança e de tecnologia são os determinantes da taxa de crescimento neste modelo.

Romer (1994) desenvolve um modelo em que existe uma externalidade tecnológica positiva dada pela acumulação do fator conhecimento. Essa externalidade ocorre devido ao fato da existência de *spillover* de conhecimento, e do processo de “*learnig by doing*”, através da acumulação de capital. A função de produção deste modelo é dada por:

$Y_j = F(k_j, K)$, onde k_j é o nível de capital por trabalhador na firma j e $K = S_j k_j$

Dada a função utilidade definida como $F(k, K) = k^a K^h$ desde que $a + h > 1$, teremos uma função de produção com *retornos crescentes*.

Para Romer (1994), um país que possua uma maior quantidade de capital humano (considerando o aspecto qualitativo) terá uma maior taxa de crescimento na medida em que uma maior parcela deste tipo de capital pode ser utilizado em pesquisa e desenvolvimento.

Além de destacar o papel do capital humano e da valorização de novos fatores de produção, como educação e ciência e tecnologia, o conceito de desenvolvimento regional endógeno pode ser entendido, como o processo contínuo de absorção pela região do excedente gerado localmente, ou da atração de excedentes gerados em outras regiões, a partir de *uma transformação e qualificação das estruturas internas da região para que possam criar um ambiente favorável na atração (e manutenção) de excedentes econômicos* (Amaral Filho, 1995).

Para Amaral Filho, o desenvolvimento endógeno, entendido como um desenvolvimento sustentável no longo prazo deve-se basear em:

- a) um novo papel do estado federado, cujas responsabilidades aumentam com o fim do padrão de crescimento da economia brasileira, comandada pelo estado nacional. Esse novo papel do estado federado deverá ser obtido através de reformas que recuperem a sua capacidade de investimento, e de modernização do aparelho estatal local;
- b) Estratégias de desenvolvimento regional ou local, que além dos gastos públicos, mobilizem também investimentos do setor privado, a fim de elevar o nível de formação bruta de capital fixo e;
- c) Valorização dos novos fatores de produção como capital humano, ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, conhecimento e informação, instituições e meio ambiente.

4. Os problemas de uma estratégia de desenvolvimento regional baseada no desenvolvimento endógeno

A transição de um modelo de desenvolvimento regional que se baseie no desenvolvimento das potencialidades locais³ encontra uma série de dificuldades. O próprio Stohr argumenta que dentre as dificuldades da transição de um desenvolvimento desde “cima” para um desde “baixo” estaria a não existência de um processo uniforme de transição de um modelo para o outro, cabendo cada região a definição de sua própria estratégia. Este processo pode ser amplamente dificultado pelas características institucionais e econômicas de cada região.

Barquero (1988) coloca que estratégias de crescimento endógeno que tentem isolar as comunidades do contexto definido pelo sistema econômico em que funciona a economia nacional pode gerar uma série de problemas. Citando o conceito de Desenvolvimento Agropolitano elaborado por Friedman e Douglas, que propõe a integração de um desenvolvimento rural com o urbano, com a criação de economias locais, com um mercado local próprio, Barquero alerta para o “escasso conteúdo propositivo”, com a possibilidade de estas áreas

³ Denominada no trabalho como desenvolvimento endógeno.

se transformarem numa rede de pequenas comunidades rurais com baixos níveis de desenvolvimento.

Uma outra crítica interessante é a elaborada por De Mattos (1995). Segundo o autor, o crescimento do capitalismo financeiro (e sua internacionalização), faz com que os capitalistas locais, ao adotarem suas posições acerca do destino dos excedentes, dificilmente irão considerar interesses especificamente regionais, haja visto a ampliação das possibilidades de inversão destes excedentes.

Godard *et al* (1987), enumeram uma série de dificuldades na elaboração de uma estratégia de desenvolvimento endógeno, apresentadas como:

- falta de homens e recursos;
- baixo nível de formação global e profissional;
- “habituação” a uma situação de dependência;
- existência de mecanismos de transferência de recursos para o exterior;
- centralização dos recursos e das decisões políticas nas instâncias centrais do aparato do estado;
- peso dominante de uma grande empresa cujas estratégias estão definidas em função dos espaços nacionais e internacionais, mas que prejudiquem as redes locais e;
- barreiras setoriais impostas como consequência da especialização econômica ou da organização vertical da administração pública.

É interessante observar que para as regiões menos desenvolvidas no Brasil, uma estratégia de desenvolvimento endógeno baseada, por exemplo, na utilização de “novos fatores de produção” enfrenta uma barreira importante na medida que estão localizadas nas regiões mais desenvolvidas, condições mais propícias. Como exemplo, podemos citar Cano (1995) que acrescenta uma série de fatores que influenciam a concentração nas regiões mais desenvolvidas das novas atividades industriais⁴. Dentre estes, podemos citar:

⁴ Alguns autores relativizam o processo de reconcentração espacial nas regiões mais desenvolvidas do país. A esse respeito ver Melo (2000).

- a) desmantelamento do estado nacional e o esvaziamento de vários órgãos regionais, principalmente depois do governo Collor;
- b) a abertura do comércio exterior, que causou impacto negativo na Zona Franca de Manaus, reduzindo consideravelmente o nível de emprego local;
- c) maturação a partir de 1985 dos investimentos do II PND, o que diminui os seus impactos adicionais;
- d) debilidade fiscal e financeira dos governos estaduais e federais, reduzindo os investimentos em infra-estrutura;
- e) redução dos preços reais dos produtos básicos, reduzindo o ritmo do volume das exportações;
- f) diminuição do ritmo de crescimento das exportações de manufaturados e de indústrias tradicionais e;
- g) localização em São Paulo os principais investimentos em informática, microeletrônica, telecomunicações e automação, ramos dinâmicos no novo processo de reestruturação produtiva.

Outra crítica relevante às limitações de um estratégia de desenvolvimento endógeno é feita por Almeida (2002) com relação ao papel da pequena empresa. Considerando ser este tipo de estrutura empresarial o mais “paradigmático” no modelo de desenvolvimento endógeno, o autor parte da constatação de que a literatura econômica de meados dos anos 70 e dos anos 80 exagerou na premissa do “*small is beautiful*”, já que não existe nenhuma correlação efetivamente comprovada entre tamanho e eficiência da empresa.

Ainda em relação ao papel das pequenas empresas, a atribuída maior capacidade de geração de empregos destas deve ser relativizada em função das seguintes constatações: as pequenas empresas criam menos empregos que o esperado, a não se que se considere o trabalho autônomo; boa parte dos empregos gerados é deslocamento do emprego da indústria para o setor de serviços e; as ocupações criadas pelas pequenas empresas tendem a ser em média mais instáveis e pior remuneradas.

5. Considerações finais

Os anos 80 consolidam o que Benko (1996) denomina de “nova ortodoxia”: o sucesso e o crescimento das regiões industriais estão associados essencialmente à sua dinâmica interna.

Mesmo no Brasil, observou-se nos anos 90, após um arrefecimento das políticas de cunho regional observado na década de 80, um novo perfil em termos de políticas regionais. Novas características como a perda da capacidade de financiamento do Governo Federal, o papel do meio ambiente (preservação), a maior autonomia dos estados federados e municípios na formulação e execução de programas e projetos de cunho regional (beneficiados pela descentralização de recursos promovidos pela Constituição de 1988), além do novo paradigma tecnológico e as implicações dele decorrentes, entre outros, passaram a servir de parâmetro na elaboração e execução das políticas regionais.

Passado pelo menos uma década da aplicação (ou pelo menos tentativa) de políticas de desenvolvimento baseadas no modelo de desenvolvimento endógeno (ou das especificidades locais), existe uma questão fundamental a ser levantada: qual o resultado efetivo em termos de sustentabilidade do desenvolvimento da execução destas políticas?

Apesar do trabalho não apresentar informações suficientes sobre as evidências empíricas do sucesso (ou fracasso) das estratégias de desenvolvimento endógeno, principalmente no Brasil, é importante destacar que alguns aspectos desta estratégia devem ser (re)avaliados.

Em primeiro lugar, há um limite a uma política de desenvolvimento endógeno causada pela própria política macroeconômica de crescimento. Embora considerando que esta afirmação tenha grande conteúdo de obviedade, a questão essencial está relacionada ao “grau de correlação” entre a dinâmica macroeconômica e a dinâmica econômica local. Neste sentido, é importante definir em que medida “o sinal”, e a “magnitude” da correlação representam características inerentes a um processo local de desenvolvimento mais ou menos dependente da dinâmica econômica nacional.

Não se deve negligenciar o papel fundamental da grande empresa na modernização e sobrevivência das pequenas empresas, na medida

em que é a grande empresa responsável (mas não exclusivamente) pela formação de redes de terceirização, fornecedores, etc.

Apesar das considerações feitas na seção 4, e das ressalvas apresentadas nos dois parágrafos anteriores, é importante ressaltar que a discussão acerca do desenvolvimento local não deve ser associada a uma proposta ingênua, incapaz de romper dinâmicas estruturais de caráter geral. Isso é cada vez mais importante quando se observa no atual momento uma total ausência de políticas de desenvolvimento regional, com enfoque local ou não.

Como cita Silveira (2002, p.239) “o contexto de reestruturação e crise do padrão de desenvolvimento, ao mesmo tempo que desvincula, fragmenta e exclui, gera novas possibilidades de construção endógena”.

Entretanto, é preciso tomar cuidado para que a “nova ortodoxia” não escamoteie a necessidade de se construir uma política de desenvolvimento regional, em nível nacional, que colabore com os inúmeros esforços atualmente existentes de desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, R. B. A e SILVA, P. L. B. S (org.) (1995) *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo. Fundap. Editora da Unesp.

ALMEIDA, P. H. (2002) Pequena empresa e desenvolvimento local: os limites da abordagem competitiva, in FISCHER, T. *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador, Casa da Qualidade.

AMARAL FILHO, Jair do (1995) Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação de estratégias alternativas (à guerra fiscal) .in *Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia*. Anpec. Salvador.

BARQUERO. A.V. (1995) *Del Desarrollo Concentrado al Desarrollo Difuso*. Curitiba. IPARDES/ILPES. (mimeo).

_____. (1995) *Flexibilidad y Transformacion Productiva*. Curitiba. IPARDES/ILPES. 1995(mimeo).

BENKO, G. (1996) *Economia, Espaço e Globalização na Aurora do Século XXI*. São Paulo, Hucitec.

- BLAMES, José. (1994) *Estado y desarrollo regional: retos actuales para la descentralización*, in Territórios en Transformación (Análisis y Propuestas). Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Madrid.
- BOISIER, Sérgio (1989) Política Econômica, Organização Social e Desenvolvimento Regional, in HADDAD, P. R (org.). *Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise*. BNB. Fortaleza.
- CANO, Wilson (1995) Auge e inflexão do processo de desconcentração espacial, in *Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia*. Anpec. Salvador.
- DE MATTOS, Carlos (1995) *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*. Curitiba.IPARDES/ILPES. (mimeo).
- DINIZ, Clélio Campolina (1995) *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. IPEA. Texto para discussão nº 375. Brasília.
- ECHEVARRÍA, Francisco Uribe (1994) La reforma de las políticas públicas y las regiones: nuevas tareas de gestión del desarrollo. In *Territórios en Transformación* (Análises y Propuestas). Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Madrid.
- GALVÃO, A. C. F e VASCONCELLOS, R. R. (1995) *Elementos para Repensar o Planejamento Regional*. IPEA. Brasília.
- GODARD, O. CERON J.P. VINAKE, K. PASSARIS, S. (1987) *Desarrollo Endogeno y Diferenciacion de Espacios de Desarrollo: Um Esquema de Analisis para el Desarrollo Local*. Santiago do Chile. Estudios Territoriales, nº 24.
- GOMES, G. M e SOUZA, H. R (org.) (1995) *Desenvolvimento sustentável no nordeste*. Brasília. IPEA.
- GOMES, G. M e VERGOLINO, J.R. (1995) *A Macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960/1994*. Brasília. IPEA. Texto para discussão nº 372.
- HADDAD, P. R. (1994) *Desenvolvimento Endógeno*. Projeto Áridas. Brasília.
- HIRSCHMAN, Albert (1961) *O. Estratégia de Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro. Fundo de Cultura.
- LEMO, M. B. (1988) *Espaço e Capital: um estudo sobre a dinâmica centro x periferia*. Tese de Doutorado. IE/Unicamp. Campinas.
- LLORENS, F. A, MATTOS, C. A e FUCHS R.J. (1990) *Revolucion Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafios Territoriales*. Buenos Aires. Grupo editor latinoamericano.
- NILES, M. H.(1981) Development from above: The Centre-Down Development Paradigm, in STHOR, W.B e TAYLOR, D.R. *Development from Above or Below? The dialectics of regional planning in developing countries*. Nova York. John Wiley and Sons..

- PERROUX, F. O. (1977) Conceito de Pólo de Desenvolvimento, in SCHWARTZMAN (org). *Economia Regional: textos escolhidos*. Cedeplar, Belo Horizonte.
- ROMER, P.M. (1994) The origins of endogenous growth, in *Journal of Economic Perspectives*. vol. 8.
- ROURA, J.R.C. (1995) Planteamientos y Teorias Dominantes sobre el Crecimiento Regional en Europa en las Cuatro Ultimas Decadas. *Revista Eure*. Santiago do Chile. Junho.
- SILVEIRA, C. M. (2002) Desenvolvimento Local: concepções, estratégias e elementos para avaliação de processos, in FISCHER, T. *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador, Casa da Qualidade,.
- STOHR, Walter B. e TAYLOR, D. R. (1981) *Development from Above or Below? The dialectics of regional planning in developing countries*. Nova York, John Willey and Sons.

P A R T E III

DESENVOLVIMENTO
LOCAL EM
PRÁTICA

AGLOMERAÇÃO DE PEQUENOS NEGÓCIOS NA INDÚSTRIA DE CONFECÇÃO

RICARDO OLIVEIRA LACERDA DE MELO
DEAN LEE HANSEN*

1. Introdução

O presente artigo se configura como uma parte integrante do projeto *Arranjos Produtivos Locais de Micro e Pequenas Empresas*, desenvolvido pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST) e o Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Microempresa (SEBRAE), que tem por finalidade investigar a dinâmica produtiva e inovativa de arranjos produtivos na economia brasileira.

Contudo, a pesquisa que subsidia este trabalho dedicou-se, de forma mais específica, à análise dos processos locais de desenvolvimento do arranjo produtivo do município de Tobias Barreto, localizado no semi-árido sergipano. Seus principais objetivos foram os de identificar e analisar as principais características deste arranjo, levando em consideração sua importância bem como a dos agentes produtivos e institucionais que atuam na localidade. Ela também buscou destacar as relações de cooperação que estimulam a capacidade produtiva, gerencial e tecnológica, a infra-estrutura de conhecimento disponível e atuante, as formas de enraizamento do conhecimento e as políticas de promo-

* Professores Doutores do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe.

ção voltadas para o seu desenvolvimento. Deste modo, uma questão central observada na pesquisa foi a preocupação em investigar os mecanismos de aprendizagem no arranjo, identificando as fontes internas e externas de aprendizagem das empresas (Melo e Hansen, 2004).

Assim, este artigo propõe-se a analisar as estruturas tangíveis e intangíveis do arranjo produtivo de confecções do município de Tobias Barreto, enfatizando tanto as potencialidades quanto os estrangulamentos que obstaculizam seu desenvolvimento e buscando destacar o importante papel desempenhado pela cooperação e pelos processos de aprendizagem nas estratégias de desenvolvimento local.

O artigo é composto por quatro seções, incluindo a introdução. A segunda seção trata das relações entre capital social e desenvolvimento, tecendo, também, considerações sobre o papel desempenhado por fatores como aprendizado, conhecimento, instituições e governança nas estratégias de desenvolvimento local. A terceira seção apresenta uma análise empírica sobre o Arranjo Produtivo de Confecções de Tobias Barreto - SE. A última seção é dedicada ao registro das perspectivas e à apresentação de proposições de políticas para o arranjo.

2. Os arranjos produtivos locais: alguns elementos conceituais

Cassiolato *et al* (2001) enfatizam que as aglomerações de arranjos e sistemas produtivos locais têm sido fundamentais para os países em desenvolvimento, pois, ao contribuírem para o aumento da eficiência e ao facilitarem o acesso a mercados distantes, propiciam o desenvolvimento de regiões e setores, ao passo que auxiliam as pequenas e médias empresas na superação de restrições ao crescimento.

O sucesso dos arranjos produtivos está associado a uma miríade de canais que se estabelecem entre empresas e instituições e à flexibilidade e capacidade de atender às demandas. Aglomerações de pequenas empresas podem gestar as redes de relações horizontais por meio das quais se processam as aprendizagens produtivas e organizacionais que estimulam a competitividade das empresas e ajudam a formar capital social.

O capital social do arranjo produtivo, neste íterim, é definido pelos compromissos sociais estabelecidos nessas interações sociais e que se

manifestam nas redes de confiança que podem propiciar a disseminação de ações voltadas para a obtenção de uma eficiência coletiva. Assim, a conjunção entre o capital social da localidade e as redes de confiança presentes no interior dos arranjos produtivos e que, em geral, são estabelecidas a partir das interações comerciais e sociais entre os membros da comunidade (Putnam, 1996), pode viabilizar formas de governança mais avançadas no interior dos arranjos produtivos.

A literatura sobre as relações entre inovação, aprendizagem e desenvolvimento enfatiza o papel crucial das externalidades (condições ambientais ou condições de contexto) no desenvolvimento dos arranjos produtivos. As externalidades ou economias externas, em geral, são classificadas em pecuniárias e não pecuniárias, essa últimas abrangendo as vantagens decorrentes da disposição de um contingente de mão-de-obra qualificada, uma base de conhecimento enraizada na sociedade e outros bens de caráter público ou semi-público como infraestrutura física.

As economias externas, sejam pecuniárias ou tecnológicas, proporcionam vantagens competitivas a aglomerações locais de empresas. Contudo, as economias externas pecuniárias, geralmente associadas ao tamanho de mercado de bens ou de fatores, dizem respeito às reduções de custo que as firmas localizadas em aglomerações obtêm em função de poderem operar em maior escala.

Deste modo, as economias externas pecuniárias estão relacionadas, na maioria dos casos, a problemas de complementaridade estratégica entre os investimentos, em que a instalação de uma nova firma depende da existência de outras, a montante e a jusante do fluxo de produção ou, mesmo, de firmas concorrentes. Há, portanto, geração de externalidades pecuniárias porque, sem o investimento realizado pela primeira indústria, não é possível que as outras empresas atinjam escala econômica. A aglomeração de firmas, ainda que de pequeno porte, viabiliza uma amplitude de mercado para uma diversidade de serviços correlatos e no mercado de bens ou de fatores. Muitas vezes, essas externalidades referem-se à criação de um tamanho de mercado mínimo para mão-de-obra especializada, dando condições para o surgimento de *labor pool*. A proximidade de outras empresas reflete-se na estrutura de custo da firma gerando “economias” externas à própria

firma. Essas externalidades podem ser originadas tanto pelo compartilhamento de um mercado de trabalho especializado quanto pela utilização de bens comuns como infra-estrutura física, uma base de conhecimento ou de instituições públicas de apoio à atividade em uma determinada localidade.

Um dos aspectos mais favoráveis dos arranjos produtivos locais é essa possibilidade de formar um mercado de trabalho especializado capaz de dar respostas às necessidades variadas das empresas criando, assim, um ambiente propício à aprendizagem e à transmissão do conhecimento.

2.1. Capital social

O sistema local é mais do que um *cluster* de fatores de produção. O local representa forças cumulativas como capacidade de desenvolvimento institucional e de infra-estrutura, economias de aglomeração e de escala e uma rede de externalidades (Lall, 2002). As empresas que constituem uma aglomeração estão conectadas por uma série de ligações e redes sociais, institucionais, culturais e técnicas que conduzem à criação de capital social. Esta noção de capital social local é uma extensão das noções de capital humano, de infra-estruturas, de instituições ou de capital físico. O capital social representa, não obstante, normas e valores que criam o tecido da sociedade, unindo indivíduos e instituições e constituindo uma ligação necessária para sua governança (Soubeyran e Weber, 2002). Para Narayan (1998) o capital social estabelece *cross-cutting ties* para a promoção da cooperação entre grupos e indivíduos, permitindo, assim, que pessoas e comunidades possam coordenar ações e alcançar metas.

A formação de capital social local é crucial para o desenvolvimento das atividades de rede e de desenvolvimento local (Lundvall, 2001). Por sua vez, a noção de proximidade geográfica também desempenha um papel crucial. Como explicam Soubeyran e Weber (2002, p. 66-67), trocas repetidas de contatos face-a-face e proximidade geográfica elevam o nível de coordenação, confiança e aprendizagem entre empresas e instituições da aglomeração.

Tem-se, assim, uma configuração tal que, se por um lado, a coordenação e a cooperação desempenham um papel importante no surgimento de bens públicos locais, associações públicas e privadas, instituições, programas educacionais e programas de treinamento e de reciclagem, por outro, o nível alto de confiança passa a promover a colaboração e o compartilhamento informal de informações entre os indivíduos, mesmo quando eles estão empregados em empresas rivais. Os *spillovers* locais também refletem o papel da proximidade geográfica manifestada na criação de redes locais e de 'comunidades' de trabalhadores, profissionais e empresários com conhecimentos e habilidades compartilhados, com fluxo ou troca fácil de informações e aparecimento de coordenação e confiança. É, portanto, neste sentido que as *untraded interdependences* (interdependências não comercializáveis) devem ser compreendidas (Storper, 1997).

Porém, a transformação e o desenvolvimento de uma localidade exigem esforços e ações comunitárias de *catch up* ou *forge ahead*. Aquilo que Storper (1997) chama de 'infra-estruturas macias', como *untraded interdependences* ou capital social, são os ativos 'tácitos' relacionados com localidades específicas, baseados em conhecimento não-codificáveis e extremamente difíceis de serem transferidos para outros espaços, ou de serem exportados para uma outra localidade. Assim, enquanto as infra-estruturas tradicionais e públicas como estradas e faculdades de treinamento são mais visíveis, as formas das 'infra-estruturas macias' estão associadas a economias de aprendizagem, por sua vez mais difíceis de serem induzidas por políticas públicas (Storper, 1997; MacLeod, 2001).

Deste modo, dadas as tendências de desenvolvimento econômico, como Cooke e Morgan (1998) argumentaram, as localidades precisam fortalecer suas capacidades e tomar posições mais ofensivas para estimular o desenvolvimento. Isto porque o conhecimento e a aprendizagem tornaram-se elementos centrais para esses esforços de modo que, como observou Lastres (2000, p. 19), as capacitações adquiridas e as possibilidades de geração e uso de conhecimentos passaram a caracterizar uma 'nova' era.

2.2. Aprendizado e conhecimento

As *learning regions* ('economias de aprendizado' ou 'regiões de aprendizagem'), baseiam-se numa visão de que o conhecimento é o recurso mais fundamental numa economia capitalista moderna; de que a aprendizagem é o seu processo mais importante e de que a capacidade de aprendizagem de uma economia possui tanta importância estratégica para o seu desenvolvimento, quanto sua competitividade e capacidade tecnológica e inovativa (Asheim, 1995; Markusen *et al*, 1999). Os processos de aprendizagem e seus resultados na criação de conhecimento constituem, por conseguinte, a base a partir da qual se pode efetuar, numa via superior (atividades tecnologicamente sofisticadas), as mudanças tecnológicas e as inovações, como também as atividades de produção, administrativas, comerciais, de marketing e de *know-how* político e, numa via inferior (atividades tecnologicamente simples), atividades relacionadas às artes e ao artesanato tradicional, com relações de trabalho 'informais'.

A criação de conhecimento é fundamental para a capacitação de pessoas, organizações, empresas, redes e localidades. Além disso, este é um recurso cujo uso produz resultados positivos que ultrapassam os limites da produção, uma vez que seu emprego envolve, também, valores e usos econômicos (Lundvall, 2001). No tocante à questão do desenvolvimento, são identificados dois tipos de conhecimento: o explícito (ou codificado, formal ou objetivo) e o tácito (informal ou subjetivo).

O primeiro, o conhecimento explícito ou codificado, é descrito como geral e abstrato ou ainda como algo formal e sistemático que pode ser expresso por meio de palavras e números e, portanto, comunicado e compartilhado na forma de dados, fórmulas científicas, procedimentos codificados ou princípios universais etc. (Nonaka e Takeuchi, 1998). Entender o conhecimento codificado pode requerer níveis elevados de educação e contatos pessoais, contudo, para que este processo se efetue, não é necessário que os indivíduos envolvidos compartilhem um background social comum, permitindo, assim, que o conhecimento codificado seja facilmente transferido para fora do seu contexto de origem (Lissoni, 2001). A infra-estrutura de educação é, por exemplo,

um dos ambientes onde os conhecimentos explícitos e formais são desenvolvidos, compartilhados e disseminados.

O conhecimento tácito, por sua vez, é de difícil formalização. Sua alta personalização dificulta os processos de comunicação ou compartilhamento com outros. Por ser subjetivo e enraizar-se nas ações e experiências, ele envolve o uso da perspicácia e da intuição, agregando, por conseguinte, os ideais, valores, ou emoções dos indivíduos (Nonaka e Takeuchi, 1998). Ao contrário do que acontece com o conhecimento formal, o conhecimento tácito só pode ser entendido por pessoas que compartilharam as mesmas experiências pessoais e que, possivelmente, contribuíram ativamente na sua criação. Logo, a existência e difusão de conhecimento tácito requer a pré-existência de uma comunidade rica em ligações sociais e dotada de um fundo cultural comum (Lissoni, 2001).

O termo “aprendizagem” traz em si a vantagem de carregar uma dupla acepção, isso porque ele suscita tanto a idéia da aquisição conjunta dos conhecimentos formal e tácito, quanto da descoberta de soluções para diferentes tipos de problemas. Assim a aprendizagem é definida como uma mudança de capacidade ou entendimento em uma pessoa ou organização. De acordo com Adams (2001, p. 622), o conceito e o processo de aprendizagem estão se tornando mais relevante do que os próprios processos de educação formal. Isso porque a aprendizagem transubstancia-se na aquisição de habilidades menos visíveis (ou óbvias), mas mais fundamentais que as oferecidas pela educação formal, tais como: a habilidade de produzir textos, de reflexão, de trabalhar e dialogar em grupos, construir significados, compreensão e consenso, de obter informações necessárias e de reconhecer os padrões de pensamento que controlam nossas palavras e comportamentos.

O fato é que o desenvolvimento econômico está cada vez mais localizado nas aglomerações econômicas por razões como aprendizagem e externalidades de conhecimento (Helmsing, 2001). Cooke e Morgan (1998) elencam três razões que justificam a abordagem da ‘aprendizagem regional ou localizada’. Primeiro, a rápida e crescente externalização da produção, que pode ser verificada em regiões com fornecedores locais para filiais de indústrias importantes que puderam (onde havia co-localização) oferecer vantagens competitivas (especial-

mente nas áreas de *design* e inovação) em atividades em que o conhecimento tácito era o recurso transacional mais importante. Segundo, como consequência da aprendizagem localizada implicada nas trocas de conhecimento tácito, economias regionais podem se tornar mais especializadas nessas áreas de perícias. E em terceiro lugar, como comprovado em pesquisas, regiões dotadas com os elementos fundamentais de uma infra-estrutura de aprendizagem puderam promover suas economias regionais.

Finalmente, as relações entre mudanças tecnológicas e aprendizagem podem ser sintetizadas em três questões centrais. Primeiro, que a aprendizagem possui uma relação de dependência com o compartilhamento de conhecimento, principalmente do tipo tácito que constitui uma parte integral das rotinas e procedimentos. Segundo, que o novo conhecimento depende da combinação de conhecimentos diversos. E terceiro, que as empresas podem achar difícil fazer uso efetivo de novos conhecimentos devido à resistência a mudanças – o chamado fenômeno de inércia organizacional (Helmsing, 2001).

Como a aprendizagem localizada é um processo interativo socialmente imerso, ela não pode ser entendida sem que se leve em consideração os contextos institucionais formal, informal e cultural localizados, nos quais a aprendizagem se processa (Lorenzen, 1999). Sendo que, enquanto as instituições formais englobam uma variedade de associações locais, serviços, infraestrutura de educação e políticas, as instituições informais atravessam o nível da empresa por meio das rotinas em rede que propagam normas e convenções, confiança e coordenação econômica. Assim, as instituições informais atendem por uma parte significativa das bases locais de conhecimento tácito, que crescem em importância enquanto fator diferencial de competitividade em detrimento do conhecimento codificado que é imitável.

Os elementos de uma política de aprendizagem variam em graus diferentes de forma a promover a criação endógena de conhecimento ou a importação de conhecimentos de fontes localizadas fora da região em questão. Há um acordo geral na literatura sobre desenvolvimento regional de que a educação e o treinamento são vitais para o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem das regiões. No mais, o aumento da qualidade das universidades locais e a utilização por parte

das empresas locais de trabalhadores altamente qualificados, ao passo que atraem trabalhadores altamente qualificados, promovem, também, ganhos regionais. Entretanto, a qualificação do trabalhador não envolve apenas as estruturas de ensino superior, a estas somam-se, também, as infra-estruturas de treinamento da própria empresa e cursos técnicos de reciclagem destinados a trabalhadores na ativa ou em fase de re-inclusão no mercado de trabalho.

2.3. Instituições e governança

No que se refere à dimensão local, tem-se verificado o surgimento de novas formas de administração e de políticas que se articulam em torno dos arranjos produtivos locais. De modo que é possível, também, identificar tendências no corpo da literatura que trata de questões políticas referentes às infra-estruturas *soft* (Stoper, 1997). Ao voltar-se para o papel desempenhado pelas redes informais, o foco dos novos conceitos destaca, também, sua capacidade de promover redes de cooperação e confiança e de formar consensos capazes de superar tanto a crise de legitimidade da política tradicional quanto suas limitações no que tange à sua capacidade de promover o desenvolvimento local. É neste âmbito que os conceitos e processos como os de governança e institucionalismo ganham importância e destaque, influenciando a forma como os pesquisadores passam a enfrentar a questão local.

Para a perspectiva institucional, a economia local é mais do que uma coleção de firmas e mercados, comportamento racional e regras padronizadas. O sistema local é mais complexo, e suas características chaves devem compreender:

1. A importância do conhecimento tácito;
2. A cultura local e as influências sócio-institucionais que influenciam o comportamento individual;
3. As instituições construídas socialmente, enraizadas no local e evolutivas (com mudanças lentas);
4. Os valores que integram as redes e instituições;
5. O comportamento econômico enraizado nas redes de relações inter-pessoais (cooperação, confiança);

6. As redes econômicas de associação que determinam a adaptabilidade econômica e que produzem culturas organizacionais e ambientes de conhecimento importantes para a difusão de informações, conhecimentos, aprendizado e para o desenvolvimento de capacidades criativas;
7. As complementaridades locais e o comportamento local baseados nas racionalidades e tradições locais, nas redes pessoais (face a face) e na qualidade das instituições locais, como hábitos e convenções sociais;
8. As instituições que promovem a estabilidade, que geram entendimentos comunitários, que guiam ações individuais e influenciam redes de atores, mas que também podem limitar possibilidades disponíveis (Amim, 1999).

Políticas locais que se limitam ao melhoramento, por exemplo, dos sistemas de transporte e comunicações, ou até ao treinamento da mão-de-obra, não são suficientes para desencadear os processos de desenvolvimento local. A promoção do desenvolvimento econômico requer também o destaque das instituições locais, intangíveis e tácitas (Morales *et al*, 2002). Ao apoiar e viabilizar a construção de economias de associação ou os arranjos produtivos locais, a ação política passa a atuar, inclusive, no melhoramento da cultura de inovação (relacionada ao diálogo social), na implementação do aprendizado (mediante a cooperação e compartilhamento de conhecimento e informação) e na maximização dos recursos coletivos (característicos das associações de empresas e organizações de apoio) e, enfim, na consolidação das redes locais (Amin, 1999).

As redes de coordenação de relações econômicas entre empresas locais e instituições nos APLs baseiam-se em relações de confiança. É essa relação de coordenação - não necessariamente hierarquizada ou dirigida pelas regras do Estado - que é compreendida como *governance* ou governança. De acordo com Lins (2000, p. 2) “*governance* designa o conjunto de atores sociais e arranjos institucionais de um território,” e suas regras de coordenação. Além disso,

As estruturas de *governance* dos arranjos sócio-produtivos territorializados variam consideravelmente, apresentando dife-

rentes combinações e graus de hierarquia, liderança, colaboração e cooperação no coletivo de agentes, incluindo as relações com o exterior, com conseqüências distintas para o desenvolvimento (Lins, 2000. p. 3).

Porém, em relação às políticas tradicionais, a noção da governança é caracterizada pela prevalência de relações inter-organizacionais de modo informal, descentralizado e horizontal (Messner e Meyer-Stamer, 2000). De acordo com essa perspectiva a sociedade não é exclusivamente controlada pelo Estado, mas também é coordenada pela interação entre os atores individuais e a ação coletiva, refletindo o conhecimento tácito local.

3. O arranjo produtivo de confecções de Tobias Barreto-SE¹

O arranjo produtivo de Tobias Barreto é constituído por uma diversidade de agentes produtivos, sistemas de comercialização, organizações não-governamentais e de instituições de fomento e de P&D. Algumas dessas instituições desenvolvem atualmente ações na localidade, notadamente, de treinamento e de fomento às atividades de confecção. Ainda que atuem de forma incipiente e pouco articulada, elas desenvolvem ações variadas de apoio à formação do fórum local de desenvolvimento, consultorias técnicas e organizacionais, cessão de galpões industriais, cessão ou financiamento de equipamentos.

O município de Tobias Barreto localiza-se no agreste sergipano, a 140 km de Aracaju, e apresentava, em 2.000, uma população de 43.139 pessoas, das quais 27.499 nas áreas urbanas e 15.640 nas áreas rurais. O arranjo produtivo de Tobias Barreto conta com cerca de 1300 estabelecimentos, dos quais cerca de 1000 estão voltados para a fabricação ou para a ação conjunta de fabricação e comercialização de confecções.

¹ Essa seção apóia-se nos resultados da pesquisa de campo realizada em 2003 junto a 45 empresas, dentre as 80 que possuíam 5 ou mais pessoas ocupadas, sendo 36 delas microempresas, 7 de pequeno porte e 2 médias. Não havia no município nenhum estabelecimento de grande porte.

A produção de confecção local está assentada na produção doméstica em torno de duas linhas principais de produtos: uma primeira, mais antiga, é voltada para produtos de cama, mesa e banho e a segunda, iniciada nos anos 70, é especializada na produção de peças de vestuário. A partir da segunda metade dos anos 90, foram instaladas unidades propriamente empresariais que produzem em escala industrial, com divisão técnica do trabalho mais definida. Tobias Barreto conta, também, com uma longa tradição de bordados em peças de cama, mesa e banho elaborados por artesãs em povoados do município. A produção de produtos de cama, mesa e banho consiste, em geral, de confecção de colchas ou toalhas com apliques e bordados.

A unidade de confecção típica é uma pequena fábrica informal instalada na residência do proprietário que desenvolve as atividades com o auxílio de alguns funcionários, familiares ou não. Um percentual significativo das empresas repassa parcela da produção para unidades domésticas de costureiras das zonas rural e urbana do município. Parcela significativa das pessoas que confeccionam também comercializa diretamente sua produção no comércio local.

A feira de confecções de Tobias Barreto, a chamada Feira da Coruja, é um elemento aglutinador do arranjo produtivo. O escoamento da produção apóia-se em uma rede de sacoleiros e outros intermediários que destina a maior parte da produção para os mercados da Bahia e Sergipe.

3.1. Origem e desenvolvimento

O pólo de confecções de Tobias Barreto é muito tradicional. Alguns estabelecimentos, ainda hoje em operação, remontam à década de 40 do século XX e sua origem está relacionada à feira local de produtos de confecção e bordados.

O comércio de confecções antecede à expansão da fabricação nos anos 80. Contudo, a inauguração do centro comercial, em 1986, foi um importante marco da expansão da atividade. De modo que o pólo de confecção foi ganhando expressão no transcurso do tempo até transformar-se na principal atividade econômica do município.

Até a década de 80, o município era caracterizado basicamente como pólo comercial de confecções, enquanto as atividades de fabricação eram restritas, essencialmente, ao bordado e a algumas confecções de cama, mesa e banho. As peças de vestuário eram basicamente oriundas de outros pólos de confecção do semi-árido nordestino, como Santa Cruz de Capibaribe e Caruaru. Com o passar do tempo, alguns intermediários que adquiriam os produtos naqueles pólos passaram a produzir na localidade parte substantiva dos produtos comercializados na Feira da Coruja.

No final da década de 90, a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado de Sergipe (CODISE) construiu uma área destinada à implantação de empresas de confecção, motivando a instalação de empresas de maior porte. Já nos anos 2000, o povoado de Lagoa Redonda, contíguo à cidade de Tobias Barreto e pertencente ao município de Itapicuru-BA, também implantou uma área destinada ao arranjo de confecção, com o objetivo de atrair empresas sediadas de Tobias Barreto, oferecendo, inclusive, regime fiscal mais vantajoso.

3.2. Caracterização do sistema de produção

O arranjo produtivo de Tobias Barreto é formado por um grande número de estabelecimentos de porte muito pequeno, em sua maior parte unidades produtivas domésticas em que 2 ou 3 pessoas dedicam-se à fabricação de produtos de cama, mesa e banho ou de vestuário. Os produtos de cama, mesa e banho são, sobretudo, colchas, lençóis e toalhas que recebem apliques e bordados, podendo alcançar preços elevados dependendo da qualidade do acabamento e dos tecidos utilizados. Na confecção de peças de vestuário destacam-se a produção de bermudas e vestidos, para faixas de mercado popular, ainda que desde o final dos anos 90 algumas unidades produtivas elaborem confecções de melhor qualidade.

Um levantamento realizado pelo SEBRAE-SE, em 2002, identificou 1.319 estabelecimentos no município de Tobias Barreto que desenvolviam atividades de fabricação e comercialização de confecções e tecidos ou serviços correlatos, dos quais 696 eram unidades de fabricação de confecções e outros 319 fabricavam e comercializavam con-

fecções simultaneamente, totalizando 1.015 estabelecimentos que fabricavam confecções. O conjunto dos estabelecimentos pesquisados ocupava 3.382 pessoas.

Anterior mesmo à fabricação de confecções de peças de vestuário e de cama, mesa e banho, desenvolveu-se em Tobias Barreto uma importante atividade de bordado artesanal que passou envolver cerca de 500 artesãs nos povoados de Samambaia, Jabeberi, Nova Brasília, Capitoa, Campestre do Abreu, Barriga, Taquara, Agrovila, Macaco e Ilha, esse último pertencente ao município de Itabaianinha. Esses povoados são, em geral, especializados na produção de um tipo de bordado como Crivo, Richelieu, Redendê, Ponto de Cruz, Renda Irlandesa e Renda de Bilro.

As sacoleiras que se abastecem na feira local constituem uma rede de tem atuado como o principal meio de comercialização na região. A maior parte dessas sacoleiras é proveniente de uma diversidade de lugares da Bahia, com destaque para a Grande Salvador, Feira de Santana, Itabuna e Porto Seguro. Não há atividade de exportação, mas as empresas maiores têm, todavia, conseguido encontrar outros meios de escoamento da produção, conquistando novos mercados. De modo que no período 1995-2002, as empresas mais estruturadas, de médio e pequeno porte, aumentaram as vendas para fora do arranjo produtivo.

3.3. Principais serviços e bens adquiridos no arranjo produtivo

O âmbito da produção e da circulação de mercadorias do arranjo produtivo é marcado pela presença de uma diversidade de atores que inclui estabelecimentos familiares e unidades empresariais de confecção, comércio varejista (lojas, boxes e bancas de feira), comércio atacadista de tecidos e aviamentos, fornecedores de máquinas e de serviços de manutenção, contabilidade, publicidade, *design*, *silk-screen*, bordadeiras (que desenvolvem uma produção doméstica ou em associação de moradores nos povoados dos municípios, fazendo apliques nas peças de confecção), cooperativas de bordadeiras, representantes comerciais, sacoleiras e outros tipos de intermediários que chegam à cidade em ônibus e vans, assim como caminhoneiros que trazem mercadorias e insumos para Tobias Barreto.

Os insumos mais utilizados ou de menor diversidade podem ser obtidos com os atacadistas locais. Todavia, quando desejam contar com uma maior variedade e com produtos que atendam a especificações mais precisas, os confeccionistas recorrem a atacadistas ou fabricantes da região Sudeste. As empresas de menor porte adquirem a quase totalidade dos insumos e matéria-prima na própria localidade, enquanto as empresas maiores recorrem a fornecedores externos. Os serviços também são em grande parte obtidos no próprio arranjo. O que inclui serviços mais especializados, como os de modistas e de consultores na área de gestão, que são oferecidos por profissionais de fora do município que afluem regularmente para a localidade atendendo suas demandas mais específicas.

A aquisição de insumos e matérias-primas no próprio arranjo produtivo foi apontada como sendo de alta importância para 72,2% das microempresas de confecção, contra 57% das empresas de pequeno porte. Entre as empresas de médio porte, todavia, o fornecimento local de insumo e matéria-prima não foi considerado como de alta importância.

3.4. Características da mão-de-obra local

A escolaridade da força de trabalho na atividade de confecção do arranjo produtivo de Tobias Barreto é muito reduzida, constituindo-se uma das principais dificuldades para a incorporação de métodos produtivos e gerenciais mais modernos. Mais da metade dos trabalhadores tem até o fundamental incompleto.

As empresas do arranjo valorizam as diversas características de mão-de-obra local, sejam aquelas que permitem o desempenho das atividades já rotineiras, como a disciplina e o conhecimento prático/técnico na produção, sejam as habilidades relativas à aprendizagem no processo produtivo, como a criatividade, a capacidade de absorver novas qualificações ou a flexibilidade da mão-de-obra. O que de fato elas não encontram e nem priorizam é a força de trabalho com escolaridade formal, incluindo o ensino básico (fundamental e médio) e o ensino superior e técnico.

No que se refere às relações de trabalho na atividade de confecção, predominam o trabalho terceirizado e os serviços temporários no caso

das microempresas, respondendo por cerca de 60% da força de trabalho. Nas empresas pequenas, mas já formalizadas e mais estruturadas, os empregos permanentes respondem por cerca de metade da ocupação, mas a mão-de-obra terceirizada ainda continua muito expressiva, representando 27,8%. A participação dos sócios-fundadores é significativa no caso dos micro empreendimentos.

3.5. Desempenho recente

Os dados disponíveis apontam para uma expansão das atividades e uma melhoria nos indicadores, apesar das dificuldades enfrentadas no ano de 2003. No que tange ao universo das empresas formalizadas que corresponde, grosso modo, ao segmento propriamente empresarial do arranjo, os dados da RAIS apontam para um crescimento significativo a partir do ano de 1998 do número de estabelecimentos e do emprego formal que passaram de 5 e 267, respectivamente, em 1998, para 16 e 353, em 2002.

Pesquisa realizada pelo SEBRAE-SE em 2002 levantou indicadores de desempenho operacional das empresas de confecção do arranjo, comparando os anos de 2001 e 1999. A percepção dos empresários da situação em 2001, em relação a 1999, era de que os indicadores operacionais estavam um pouco melhores ou permaneciam na mesma situação. Em nenhum indicador selecionado, a soma das opções um pouco pior ou muito pior superava o resultado das opções muito melhor ou um pouco melhor. Os indicadores que foram mais citados pelos proprietários das confecções como tendo melhorado muito foram o grau de qualificação da mão-de-obra, a quantidade das peças produzidas e o faturamento.

A pesquisa da Redesist em 45 empresas do município, dentre as mais estruturadas, apontou que os problemas operacionais mais relevantes são aqueles referentes à carência de capital, seja de recursos para giro da produção, seja a falta de capital para a aquisição de máquinas e equipamentos ou, ainda, de instalações ou o pagamento de juros. Esses problemas são particularmente acentuados para os microempreendimentos. Em seguida, aparecem os fatores referentes à

aprendizagem, como a dificuldade de produzir com qualidade e de contratar mão-de-obra qualificada.

3.6. As condições de contexto, a infra-estrutura de conhecimento e as instituições de coordenação

As empresas pesquisadas apontaram os aspectos relativos à mão-de-obra, a disponibilidade de força de trabalho qualificada e o seu baixo custo como as maiores vantagens de estarem localizadas no arranjo. O arranjo conta, também, com um número de serviços correlatos, como aplicação de bordado e *silk-screen*, manutenção de equipamentos, consultorias especializadas, aptos a prover o suporte para as necessidades mais freqüentes, dentro do padrão produtivo e gerencial local.

O segmento atacadista de tecidos, aviamentos e confecções que assegura o fornecimento de insumos e matéria prima para as unidades produtivas e de mercadorias finais para comércio local é bastante desenvolvido no município. Outros aspectos que poderiam ser importantes para qualificar a produção local são ainda tímidos e são assim percebidos pelo empresariado local, daí os indicadores relativamente baixos de importância para as vantagens proporcionadas pelos programas de apoio do governo e o intercâmbio com universidade e centros de pesquisa.

As relações de subcontratação no arranjo de confecções de Tobias Barreto são, ao mesmo tempo, um fator de flexibilidade frente às mudanças de preferências e de nível de demanda do mercado e um importante canal de aprendizagem na relação entre as empresas. Em grande parte, a prática de subcontratação faz-se presente na terceirização das peças para a produção doméstica na sede e nos povoados de Tobias Barreto ou de municípios vizinhos. A subcontratação é encontrada com maior freqüência nos momentos de expansão da demanda quando as empresas recebem encomendas superiores à capacidade de oferta instalada. As empresas contratantes cortam as peças de vestuário ou de cama, mesa e banho que serão então confeccionadas por costureiras que efetuam a tarefa com os seus próprios equipamentos. Verificando-se, também, a presença de empresas que realizam atividades específicas, como o corte e o desenho das peças.

Os indicadores de cooperação e de redes de relações horizontais apontam para um estado de desenvolvimento de construção do capital social e de governança ainda incipiente. Os empresários atribuem, em geral, importância não muito elevada às redes de relações que são estabelecidas a partir de associações, cooperativas, sindicatos e fóruns de desenvolvimento locais. A integração nessas atividades é considerada como de alta importância para cerca de metade dos empresários para a identificação de fontes e formas de financiamento e para organização de eventos técnicos e comerciais. Para cerca de 1/3 das empresas pesquisadas, a participação em associações, sindicatos, cooperativas e fóruns locais foi vista como sendo de alta importância para a disponibilização de informações sobre matérias-primas, equipamentos, assistência técnica etc., assim como para a apresentação de reivindicações em comum, promoção de ações cooperativas e estímulo na percepção de visões de futuro para ação estratégica.

Algumas instituições desenvolvem atualmente ações de treinamento e de fomento às atividades de confecção, ainda que atuem de forma pouco articulada, incluindo o apoio à formação do fórum local de desenvolvimento, consultorias técnicas e organizacionais, cessão de galpões industriais, cessão ou financiamento de equipamentos. O SEBRAE intensificou sua atuação local após implantação de programa de apoio ao APL em parceria com o BID e a agência Promos de Milão-IT. Apesar dos esforços despendidos, o programa tem enfrentado dificuldades consideráveis na implementação de suas ações, em parte por conta da resistência dos empresários e artesãos em participar de atividades voltadas para a cooperação. Outras instituições sediadas no Estado de Sergipe mantêm laços menos estreitos com o arranjo produtivo local, ainda que possuam potencial para difundirem informação e conhecimento e concorrer para a capacitação dos agentes do arranjo produtivo local.

3.7. Políticas de promoção

A instituição mais atuante no arranjo produtivo tem sido o SEBRAE que aumentou a sua presença no município a partir da implantação do convênio com a agência PROMOS. No desenvolvimento desse pro-

grama foram estabelecidas metas quanto à criação de centrais de compras, treinamento, desenvolvimento de *design*, acesso a crédito e novos mercados, visando ampliar a produção, melhorar a qualidade do produto, promover a capacitação de recursos humanos e fortalecer empresarialmente as unidades produtivas.

No que tange ao setor de confecções foi implantado um fórum de discussão, no qual foram formuladas propostas e ações para o desenvolvimento deste setor. As formulações, contudo, nem sempre tem se traduzido em projetos mais eficazes. As prioridades voltaram-se para organizar a produção, identificar novas possibilidades de mercado, captar fontes de financiamento, capacitar membros do fórum de desenvolvimento setorial e trabalhar o *design* estratégico. Todavia, o processo de implementação das ações tem ficado aquém do que tem sido formulado nas reuniões do fórum local do arranjo e não têm avançado significativamente as práticas de cooperação, as estratégias de governança, a formação do capital social e o apoio ao aprendizado e desenvolvimento tecnológico.

Outras instituições e/ou programas, como o Pró-sertão e o SENAI, também realizaram ações na região, através de treinamento ou de concessão de equipamentos para associações ou unidades produtivas familiares. Cabe, ainda, registrar a participação dos bancos, com a existência de quatro agências no município, e a prefeitura local que tem participado das ações do Sebrae ainda que suas ações se restrinjam quase exclusivamente à ordenação do espaço da feira. No campo educacional, nos últimos três anos a Universidade Federal de Sergipe tem, em parceria com o governo do Estado, realizado o Programa de Qualificação Docente, voltado para a formação em nível de terceiro grau dos professores da rede estadual de ensino.

Os empresários revelaram-se ansiosos por apoio dos mais diversos tipos. As políticas de acesso a crédito, treinamento, incentivos fiscais, acesso à informação sobre produção, tecnologia e mercado, assistência tecnológica entre outras, foram consideradas por um percentual expressivo dos empresários como sendo de alta importância para elevar a eficiência competitiva das micros e pequenas empresas. Especificamente em relação ao acesso ao crédito, um ponto crucial para o desenvolvimento das empresas, as maiores dificuldades dizem respeito

aos entraves burocráticos, exigências de garantias e entraves fiscais, o que confirma a percepção de que o sistema de crédito dos organismos oficiais não atende à estrutura empresarial de pequeno porte.

3.8. Inovação, cooperação e aprendizado

No período 2000-2002, cerca de metade das empresas de confecção de Tobias Barreto pesquisadas informou ter realizado algum tipo de inovação de produto. Em sua quase totalidade, o produto era novo para a empresa, mas não para o mercado nacional ou internacional. Deve-se considerar que uma taxa de inovação de produto tão elevada decorre parcialmente do fato de que muitas das empresas pesquisadas são relativamente recentes, não tendo sua linha de produção totalmente definida.

No caso das empresas médias, as inovações de produtos dizem respeito à produção de camisas sociais masculinas com um novo tipo de tecido, que era utilizado pelo empresário apenas em roupa feminina ou a aplicação de bordados em peças de vestuário que até então a empresa não fazia. No caso das empresas de menor porte (micros e pequenas) a inovação de produtos geralmente significa passar a produzir um novo bem que já existe no mercado local, mas que a empresa até então não fabricava. É importante levar em conta, também, a elevada flexibilidade das empresas do arranjo, o que lhes permite uma grande agilidade para produzir os bens que estão encontrando melhor saída no mercado local.

Em relação a inovações de processo, 89% das empresas informaram terem introduzido mudanças no período 2000 a 2002, ainda que nas microempresas a proporção das que introduziram inovações de processo encontre-se um pouco acima de 1/3. Para as empresas de menor porte (micros e pequenas), as inovações de processo introduzidas eram novas para o setor, mas já existentes no mercado, enquanto que para as empresas de médio porte, no mesmo período, foram introduzidas inovações de processo novas para as empresas e para o setor. Em grande parte essas inovações de processo dizem respeito à introdução de equipamentos mais modernos que alteram a forma de produzir no estabelecimento.

As inovações organizacionais também foram expressivas, com 38% das empresas informando que elas foram efetuadas no período em tela. Dentre as inovações organizativas, as mais destacadas foram a implementação de ferramentas de gestão modernas e mudanças nas estratégias de *marketing* e comercialização. Os índices de inovação organizacional mantiveram-se muito baixos entre as microempresas em todos os itens avaliados. Não obstante, uma parcela dessas inovações organizacionais e produtivas foi motivada pelo apoio que as empresas do arranjo receberam em termos de consultorias realizadas pelo SEBRAE.

Os novos produtos tiveram um peso pouco expressivo no faturamento das empresas de pequeno porte, enquanto os produtos já existentes que tiveram melhorias significativas apresentaram uma evolução mais favorável no faturamento. Para os microempreendedores e empresas médias, os produtos novos representaram uma proporção importante das vendas para um percentual expressivo de empresas, por diferentes razões.

As inovações implementadas entre 2000 e 2002 pelas empresas do arranjo produtivo de confecções de Tobias Barreto foram importantes para o aumento da qualidade dos produtos, manutenção ou elevação de sua participação no mercado, para o aumento da produtividade, ampliação da gama de produtos ofertados e para a abertura de novos mercados para as empresas. Foram menos importantes, todavia, para a redução do impacto sobre o meio ambiente, para o acesso a mercados externos e para a redução do consumo de energia ou de despesas com insumos.

Inovações no acondicionamento dos produtos foram correlacionadas ao porte da empresa, enquanto a mudança nos desenhos apareceram com maior frequência entre as microempresas, o que pode significar tanto um aspecto positivo relativo à flexibilidade para lançar novos modelos nas peças, quanto pode significar a busca de uma linha de produção mais definida. Ver tabela 1.

TABELA 1 - Arranjo produtivo de confecções de Tobias Barreto-SE. Inovações de produto, de processo, organizacionais introduzidas no período 2000-2002, segundo porte das empresas pesquisadas - 2003

Descrição	Micro Sim	Pequena Sim	Média Sim	Total
1. Inovações de produto*				
1.1. Produto novo para a sua empresa, mas já existente no mercado?	50,0% 17	14,3% 1	100,0% 2	49%
1.2. Produto novo para o mercado nacional?	47,0% 1	14,3% 1	100,0% 1	
1.3. Produto novo para o mercado internacional?	2,8% 0	14,3% 0	50,0% 0	
	0,0% 0	0,0% 0	0,0% 0	
2. Inovações de processo*				
2.1. Processos tecnológicos novos para a sua empresa, mas já existentes no setor?	36,1% 12	71,4% 5	100,0% 2	89%
2.2. Processos tecnológicos novos para o setor de atuação?	33,3% 1	71,4% 0	100,0% 1	89%
	2,8% 1	0,0% 0	50,0% 1	
	86,1% 17	100,0% 5	100,0% 2	
3. Outros tipos de inovação*				
3.1. Criação ou melhoria substancial, do ponto de vista tecnológico, do modo de acondicionamento de produtos (embalagem)?	47,2% 30	71,4% 5	100,0% 1	
3.2. Inovações no desenho de produtos?	83,3% 6	71,4% 2	50,0% 1	
4. Realização de mudanças organizacionais (inovações organizacionais)*				
4.1. Implementação de técnicas avançadas de gestão ?	30,6% 3	57,1% 3	100,0% 1	38%
4.2. Implementação de significativas mudanças na estrutura organizacional?	8,3% 6	42,9% 2	50,0% 1	
4.3. Mudanças significativas nos conceitos e/ou práticas de marketing ?	16,7% 2	28,6% 3	50,0% 1	
4.4. Mudanças significativas nos conceitos e/ou práticas de comercialização ?	5,6% 5	42,9% 2	50,0% 1	
4.5. Implementação de novos métodos e gerenciamento, visando a atender normas de certificação (ISO 9000, ISSO 14000, etc)?	13,9% 1	28,6% 0	50,0% 0	
	2,8% 1	0,0% 0	0,0% 0	

*Índice = (Nº Empresas com pelo menos um sim) / (Nº Empresas no Segmento)

Fonte: Melo e Hansen, 2004.

As atividades inovativas mais freqüentes das empresas de confecção de Tobias Barreto estão associadas à aquisição de tecnologia já incorporada nos equipamentos e máquinas, busca de novas formas de comercialização e treinamento da mão-de-obra. Formas mais intensivas em conhecimentos codificados como aquisição de licenças, patentes, marcas ou investimento em pesquisa e desenvolvimento não são muito constantes.

As empresas médias e as de pequeno porte mais estruturadas têm procurado desenvolver novas formas de comercialização que as liberte do limitado mercado proporcionado pela feira local. Atividades de P&D são mais restritas, ainda que a empresa de maior porte do arranjo conte com um setor relativamente estruturado nessa atividade e tenha buscado apoio em consultorias especializadas para aprimorar seus produtos e o processo produtivo.

3.9. Impactos da inovação

As inovações implementadas entre 2000 e 2002 pelas empresas do arranjo produtivo de confecções de Tobias Barreto foram importantes para aumentar a qualidade dos produtos, manter ou elevar a participação no mercado, aumentar a produtividade das empresas, ampliar a gama de produtos ofertados e para abrir novos mercados para as empresas. Foram menos importantes, todavia, para reduzir o impacto sobre o meio ambiente, acessar mercados externos e reduzir consumo de energia ou de despesas com insumos. Ver Tabela 2. As inovações teriam cumprido um papel um pouco mais significativo no enquadramento em regulamentos e normas do mercado interno e na redução de custos de trabalho.

TABELA 2 - arranjo produtivo de confecções de Tobias Barreto-SE. Grau de impacto das inovações sobre resultados selecionados das empresas - 2003

Descrição	Importância			Índice*
	Nula	Baixa	Média	
- Aumento da qualidade dos produtos	16%	2%	21%	0,74
- Permitiu que a empresa mantivesse a sua participação nos mercados de atuação	19%	7%	19%	0,69
- Aumento da participação no mercado interno da empresa	21%	5%	23%	0,67
- Aumento da produtividade da empresa	14%	12%	35%	0,64
- Ampliação da gama de produtos ofertados	28%	7%	19%	0,60
- Permitiu que a empresa abrisse novos mercados	35%	12%	12%	0,52
- Permitiu a redução de custos do trabalho	58%	14%	14%	0,27
- Permitiu o enquadramento em regulações e normas padrão relativas ao Mercado Interno	67%	7%	7%	0,25
- Permitiu a redução de custos de insumos	65%	14%	12%	0,20
- Permitiu a redução do consumo de energia	74%	14%	5%	0,14
- Aumento da participação no mercado externo da empresa	88%	0%	5%	0,10
- Permitiu reduzir o impacto sobre o meio ambiente	95%	0%	0%	0,05
- Permitiu o enquadramento em regulações e normas padrão relativas ao Mercado Externo	98%	0%	0%	0,02

*Índice = $(0^{\circ}N^{\circ} \text{ Nulas} + 0,3^{\circ}N^{\circ} \text{ Baixas} + 0,6^{\circ}N^{\circ} \text{ Médias} + N^{\circ} \text{ Altas}) / (N^{\circ} \text{ Empresas no Segmento})$
 Fonte: Melo e Hansen, 2004.

Apenas nas empresas maiores há uma preocupação mais sistemática com programas de gestão de qualidade e modernização organizacional, esforços voltados para P&D e desenvolvimento de marcas e de licenças industriais. Ver tabela 3. No caso das empresas de porte médio, a aquisição de máquinas e equipamentos com melhorias de produtos e processos foi praticada por uma parcela expressiva dos estabelecimentos.

TABELA 3 - Arranjo produtivo de confecções de Tobias Barreto-SE. Índice* de constância de atividades inovativas - 2003

Descrição	Porte das empresas		
	Micro	Pequena	Média
Aquisição de máquinas e equipamentos com melhorias tecnológicas de produtos/processos significativas ou associados aos novos produtos/processos	0,25	0,42	0,75
Novas formas de comercialização e distribuição para o mercado de produtos novos ou significativamente melhorados	0,17	0,36	1,00
Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) na sua empresa	0,10	0,07	0,50
Projeto ou desenho industrial de produtos/processos novos ou significativamente melhorados	0,08	-	-
Programas de gestão da qualidade ou de modernização organizacional (qualidade total, reengenharia de processos administrativos, desverticalização do processo produtivo, métodos de "just in time", etc	0,07	-	1,00
Programa de treinamento para a introdução de produtos/processos novos ou significativamente melhorados	0,03	0,14	0,75
Aquisição de outras tecnologias (softwares, licenças, patentes, marcas, segredos industriais)	0,01	0,08	0,50
Aquisição externa de P&D	-	-	0,50

*Índice = (0*Nº Não desenvolveu + 0,5*Nº Ocasionalmente + Nº Rotineiramente) / (Nº Empresas no Segmento)
 Fonte: Melo e Hansen, 2004.

Dado o tipo de estrutura organizacional, as empresas não têm um controle efetivo dos gastos que são realizados em pesquisa e desenvolvimento. Na pesquisa de campo foram informados percentuais entre 5% e 10% do faturamento com essas atividades, despesas que são financiadas com recursos próprios e, eventualmente para as empresas menores, oriundos de programas de governo.

3.10. Fontes internas de informação

As fontes internas de informação mais citadas como sendo de alta importância para as atividades inovativas das empresas de confecção de Tobias Barreto relacionam-se com os processos de aprendizagem-fazendo e aprendizagem-usando e aprendizagem pela interação, realçando o caráter tácito do aprendizado no arranjo produtivo. Apenas nas empresas de maior porte existe um departamento de pesquisa e desenvolvimento diferenciado no qual se fazem experimentos com CAD-CAM e buscam-se aprimoramentos no processo produtivo. Os setores de produção e o de vendas e *marketing* são os locais que mais propiciam novos conhecimentos para as empresas.

Dentre as fontes de informação externas citadas pelas empresas do arranjo produtivo de Tobias Barreto, a relação com os clientes aparece com grande destaque, sendo apontada como um canal muito importante de informação e conhecimento. Outras relações apontadas por uma porcentagem expressiva de empresas de diferentes portes foram as mantidas com empresas concorrentes, com outras empresas do setor e consultoria, nesse último caso, principalmente para as empresas maiores. A participação em conferências e seminários, feiras e exposições foi apontada como de alta importância para uma parcela muito expressiva das empresas. Ver tabela 4.

Cabe destacar que, especialmente para as empresas de pequeno porte, a participação em atividades em associações comerciais e clubes de lazer que possibilitam o face a face com concorrentes, fornecedores e clientes é uma fonte de informação externa de alta importância.

TABELA 4 - Arranjo produtivo de confecções de Tobias Barreto-SE. Principais Fontes de Informaco para Aprendizagem Tecnológica e Organizacional - 2003

Descrição	Micros		Pequenas		Médias	
	Alta Importância	Índice* de importância	Alta Importância	Índice* de importância	Alta Importância	Índice* de importância
1. Fontes Internas						
Departamento de P&D	0,0%	0,00	0,0%	0,00	100,0%	1,00
Área de produção	60,0%	0,76	100,0%	1,00	100,0%	1,00
Áreas de vendas e marketing	88,2%	0,94	66,7%	0,87	50,0%	0,65
Serviços de atendimento ao cliente	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00
Outras	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00
2. Fontes Externas						
Outras empresas dentro do grupo	0,0%	0,45	0,0%	0,00	0,0%	0,00
Empresas associadas (joint venture)	50,0%	0,65	0,0%	0,00	100,0%	1,00
Fornecedores de insumos (equipamentos, materiais)	57,1%	0,79	0,0%	0,45	0,0%	0,00
Clientes	81,0%	0,91	50,0%	0,80	100,0%	1,00
Concorrentes	64,3%	0,75	33,3%	0,63	100,0%	1,00
Outras empresas do Setor	50,0%	0,74	100,0%	1,00	100,0%	1,00
Empresas de consultoria	88,9%	0,92	33,3%	0,73	100,0%	1,00
3.Universidades e Outros Institutos de Pesquisa						
Universidades	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00
Institutos de Pesquisa	0,0%	0,30	0,0%	0,00	100,0%	1,00
Centros de capacitação profissional, de assistência	50,0%	0,65	100,0%	1,00	0,0%	0,00
Instituições de testes, ensaios e certificações	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00
4. Outras Fontes de Informaco						
Licncias, patentes e "know-how"	0,0%	0,00	0,0%	0,60	0,0%	0,30
Conferências, Seminários, Cursos e Publicações Especializadas	60,0%	0,80	66,7%	0,77	100,0%	1,00
Feiras, Exibições e Lojas	83,3%	0,93	100,0%	1,00	100,0%	1,00
Encontros de Lazer (Clubes, Restaurantes, etc)	66,7%	0,87	66,7%	0,77	0,0%	0,00
Associações empresariais locais inclusive consórcio	0,0%	0,45	100,0%	1,00	0,0%	0,00
Informações de rede baseadas na internet ou computação.	0,0%	0,60	100,0%	1,00	100,0%	1,00

Fonte: Melo e Hansen, 2004.

A interação intensa com outras empresas decorre muitas vezes das próprias atividades sociais no interior do arranjo que propicia a participação em feiras, em seminários e congressos e mesmo em atividades de lazer. A implementação do projeto PROMOS-SEBRAE tem buscado atingir o objetivo de provocar o estreitamento de relações entre as empresas, com resultado ainda incipiente.

De outra parte, as informações mais documentais ou formalizadas como documentos de patentes, intercâmbio com universidades e institutos de pesquisa são menos apresentadas como ‘muito importante’ pelas empresas. A prática de testes laboratoriais e o recurso a certificações não são comuns. Todavia, um percentual expressivo de empresas, de diferentes portes, indicou como de ‘alta relevância’ as informações provenientes de centros de capacitação profissional e de assistência.

4. Participação dos empresários em associações, sindicatos e cooperativas

No arranjo produtivo de Tobias Barreto, os indicadores de cooperação e de redes de relações horizontais apontam para estado de desenvolvimento de construção do capital social e de governança mais efetiva. Os empresários atribuem, em geral, importância não muito elevada às redes de relações que são estabelecidas a partir de associações, cooperativas, sindicatos e fóruns de desenvolvimento locais. A integração nessas atividades é considerada como de alta importância para cerca de metade dos empresários para a identificação de fontes e formas de financiamento e para a organização de eventos técnicos e comerciais. Para um percentual entre 29% e 38% das empresas, a participação em associações, sindicatos, cooperativas e fóruns locais foi vista como sendo de alta importância para a disponibilização de informações sobre matérias-primas, equipamentos, assistência técnica etc., para apresentação de reivindicações em comum, promoção de ações cooperativas e estímulo na percepção de visões de futuro para ações estratégicas. Ver tabela 5.

Tabela 5 - Arranjo Produtivo de Confeções de Tobias Barreto-SE. Importância Atribuída a participação em Associações, Sindicatos, Cooperativas e Fóruns Locais - 2003

Descrição	Grau de importância				Índice*
	Nula	Baixa	Média	Alta	
Identificação de fontes e formas de financiamento	24%	4%	20%	51%	0,64
Organização de eventos técnicos e comerciais	31%	4%	13%	51%	0,60
Disponibilização de informações sobre matérias-primas, equipamento, assistência técnica, consultoria, etc	31%	7%	24%	38%	0,54
Apresentação de reivindicações comuns	24%	16%	27%	33%	0,54
Criação de fóruns e ambientes para discussão	29%	9%	31%	31%	0,52
Promoção de ações cooperativas	33%	4%	33%	29%	0,50
Estímulo na percepção de visões de futuro para ação estratégica	29%	22%	18%	31%	0,48
Auxílio na definição de objetivos comuns para o arranjo produtivo	27%	20%	33%	20%	0,46
Promoção de ações dirigidas a capacitação tecnológica de empresas	33%	13%	31%	22%	0,45
Estímulo ao desenvolvimento do sistema de ensino e pesquisa local	40%	20%	20%	20%	0,38

*Índice de importância = $(0 \times N^{\circ} \text{ Nulas} + 0,3 \times N^{\circ} \text{ Baixas} + 0,6 \times N^{\circ} \text{ Médias} + N^{\circ} \text{ Altas}) / (N^{\circ} \text{ Empresas no Segmento})$

Fonte: Melo e Hansen, 2004.

5. Perspectivas e proposições de política

As economias de aglomeração e de escala e uma rede de externalidades podem representar forças cumulativas capazes de propiciar o desenvolvimento local. A criação de capital social a partir de ligações e redes sociais, institucionais, culturais e técnicas consiste em elemento central para o fortalecimento das economias locais e para a busca de eficiência coletiva por parte de pequenos e médios empreendimentos e pode constituir as articulações necessárias para a governança local em uma estratégia definida de desenvolvimento. A noção de governança é caracterizada pela prevalência de relações inter-organiza-

nais de modo informal, descentralizado e horizontal por meio da interação entre os atores individuais e a ação coletiva, refletindo o conhecimento tácito. O capital social estabelece cooperação entre grupos e indivíduos, permitindo que pessoas e comunidades possam coordenar ações e alcançar metas.

A implicação é que as políticas locais devem ir além do provimento de sistemas de transporte e comunicações, educação formal e a concessão de incentivos fiscais ao investimento. A promoção do desenvolvimento requer a formação e maturação de instituições locais, intangíveis e tácitas que concorram para a cooperação entre agentes e busca de soluções coletivas, viabilizando a cultura de inovação e a implementação do aprendizado por meio da consolidação das redes locais.

O arranjo produtivo de confecções de Tobias Barreto caracteriza-se pela presença de pequenos produtores especializados que mantêm relações de reciprocidade e de competição, como também pelas relações que se estabelecem entre as empresas e a comunidade. Uma questão central observada na pesquisa foi a preocupação de investigar os mecanismos de aprendizagem no arranjo, identificando as fontes internas e externas de aprendizagem das empresas, a infra-estrutura de conhecimento, às instituições de coordenação, a evolução recente das atividades produtivas e as políticas de promoção atualmente desenvolvidas.

Buscou-se ainda identificar a capacitação produtiva e inovativa do segmento de confecção local, focalizando os mecanismos formais e informais de aprendizagem, as estratégias tecnológicas das empresas e os processos de interação dos agentes com a cadeia produtiva e com as instituições locais de coordenação e de infra-estrutura de conhecimento que propiciam ou que são potencialmente capazes de estimular processos de aprendizagem.

A aglomeração industrial de Tobias Barreto, sob diversas dimensões, apresenta características típicas de um arranjo produtivo local, constituído por pequenos produtores especializados que mantêm relações de reciprocidade e de competição, como também pelas relações que se estabelecem entre as empresas e a comunidade. Toda residência é uma unidade produtiva efetiva ou potencial de confecções ou bordado. A longa tradição da força de trabalho nas atividades de confecção e bordado é a característica mais marcante do arranjo produtivo.

As perspectivas do arranjo e a adequação de políticas para sua promoção dependem de como essa estrutura pode ser transformada desde essas características fundamentais. A médio e longo prazos, a disseminação da perspectiva empresarial no setor de confecções de Tobias Barreto e o fortalecimento e a diversificação de atividades correlatas, que envolvem atacadistas de tecido e de aviamentos, prestadores de serviços, bem como um sistema de governança mais articulado podem concorrer para uma transformação de maior amplitude e profundidade no sistema produtivo local.

Do ponto de vista do capital humano, a questão da escolaridade é um problema real e um obstáculo concreto ao desenvolvimento da capacidade empresarial e produtiva. É crucial ampliar a escolaridade no município. Ações de treinamento para capacitação gerencial e produtiva são também prioritárias.

A carência de recursos baratos e acessíveis para financiamento do capital de giro e de investimento limita o potencial de ampliação e a melhoria da atividade produtiva, bem como a possibilidade de buscar a ampliação do mercado. Do ponto de vista do acesso ao crédito, é necessário fazer um esforço de adequação dos mecanismos de financiamento à estrutura produtiva local.

Em relação aos aspectos produtivos e de mercado, as ações também devem ser articuladas. A introdução de melhoria nos produtos e o aprimoramento do *design* são objetivos a serem perseguidos. É necessário dar início a uma transição para novas faixas de mercado, o que somente será possível com a melhoria substancial da qualidade do produto e mudança paulatina dos canais de distribuição, o que de alguma forma já vem acontecendo entre aquelas empresas mais estruturadas. Dar suporte para aprimorar ainda mais essa produção mais qualificada e aproximá-la dos canais mais modernos de distribuição pode trazer impactos significativos para a produção local, diante dos processos de aprendizagem relativos à interação entre clientes e produtores.

O fortalecimento de programas de *design* e a adoção de mecanismos de redução de custo de transação como centrais de compra, consórcio de comercialização, mecanismos de fundo de aval entre outros não são necessariamente os mais urgentes, mas, certamente, os que podem trazer mudanças de maior profundidade no arranjo produtivo local.

A rede de relações sociais dos empresários do arranjo produtivo de confecção de Tobias Barreto não tem se traduzido ainda, de forma importante, em um conjunto de ações cooperadas com vistas a enfrentar as dificuldades comuns. Eles, em geral, consideram de alta importância a participação em associações e fóruns locais na identificação de fontes e formas de financiamento e na organização de eventos técnicos e comerciais. Para uma parcela significativa deles a convivência empresarial também propicia acesso a fontes de informação sobre fornecimento, assistência técnica e consultoria, e se constitui em importante canal de reivindicações comuns e para a promoção de ações cooperativas.

Todavia, esse capital social não foi ainda canalizado para a promoção de políticas de desenvolvimento do arranjo. Apenas uma parcela pequena dos estabelecimentos tem adotado ações coletivas, como compras conjuntas, formação de consórcio de comercialização, desenvolvimento de novos produtos e acesso a fontes de crédito.

Do ponto de vista das formas de cooperação e fortalecimento do capital social, diversas ações já vêm sendo realizadas no âmbito do programa Promos/Sebrae, acreditando-se que o fortalecimento e a ampliação do programa pode contemplar essa dimensão que é ainda muito frágil no arranjo produtivo. Certamente, os aspectos mais deficientes são a infra-estrutura de conhecimento e os canais de informação, de aprendizagem, de inovação e mercado. Os programas e instituições não interagem, ainda, com a amplitude e eficiência necessárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMS, Don (2001) Continuing the Debate on Education and Development, *Comparative Education Review*, November, vol. 45, no. 4, p.616-628.

AMIN, Ash (1996) The difference between small firm clusters and industrial districts. *Anais do Seminário internacional sobre políticas industriais descentralizadas*, Brasília, nov.

AMIN, Ash (1999) An Institutional Perspective on Regional Economic Development, *International Journal of Urban and Regional Research* 23, p. 365-378.

ASHEIN, Bjørn (1995) Industrial districts as 'learning regions', A condition for prosperity? Paper presented at the *Conference of the IGU Commission on 'interdependent and uneven development: Global-local perspectives'*, STEP rapport / report R-03. <http://www.step.no>.

CASSIOLATO, J.E., LASTRES, M. M. e SZAPIRO. (2001) Arranjos e sistemas produtivos locais na indústria brasileira. *Revista de Economia Contemporânea*, V.5 Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

COOKE, Philip, MORGAN, Kevin. (1998) *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovations*, Oxford: Oxford University Press, HELMSING, A. H. J. (2001) Externalities, Learning and Governance: New Perspectives on Local Economic Development, *Development and Change*, The Hague, vol. 32, p. 277-308.

LALL, Sanjaya. (2002) *Globalization and development: Perspectives for emerging nations*, Prepared for the BNDES 50th Anniversary Seminar, Rio de Janeiro, <<http://www.bndes.gov.br>>

LASTRES, Helena. (2000) Ciência e Tecnologia na Era do Conhecimento: um óbvio papel estratégico? *Parcerias Estratégicas*, no. 9, Outubro, p. 14-21.

LASTRES, H.M.M. *et al.* (1999) Globalização e inovação localizada. In: CASSIOLATO, J. E., LASTRES, H.M.M. (eds.) *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT.

LASTRES, Helena M. M. e CASSIOLATO, José Eduardo. (2003) *Políticas para promoção de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas: conceito vantagens e restrições do e equívocos usuais*, RedeSist, IE/UFRJ, <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/index.html>>

LINS, Hoyêdo Nunes. (2000) Regulação local e desenvolvimento: problemática, escopo e possibilidades, In: *V Encontro Nacional de Economia Política*, Fortaleza, .

LISSONI, Francesco. (2001) Knowledge Codification and the Geography of Innovation: the Case of Brescia Mechanical Cluster, *Research Policy*, Volume 30, Issue 9, December, p. 1479-1500.

LORENZEN, Mark. (1999) *Regional Competitiveness, Localised Learning, and Policy*, Working Paper No: 99-13, Department of Industrial Economics and Strategy, Copenhagen Business School.

LUNDVALL, Bengt-Ake (2001) Políticas de Inovação na Economia do Aprendizado, *Parcerias Estratégicas*, Brasília, no. 10, março, p. 201-218.

MACLEOD, Gordon (2001) New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 25.4, December, p. 804-829.

MARKUSEN, Ann R. LEE, Yong-Sook e DIGIOVANA, Sean. (1999) *Reflections on Comparisons Across Countries*, In: Ann R. Markusen, Yong-Sook Lee e Sean DiGiovana (editors) *Second Tier Cities: Rapid Growth Beyond the Metropolis*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

MELO, Ricardo Oliveira Lacerda de e HANSEN, Dean Lee. (2004) *O Arranjo Produtivo de Confecções de Tobias Barreto – SE*, Relatório de Pesquisa pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST), <http://www.sinal.redesist.ie.ufrj.br/nts/nt_go.php>.

MESSNER, Dirk, MEYER-STAMER, Jörg. (2000) *Governance and Networks: Tools to Study the Dynamics of Clusters and Global Value Chains*, Paper prepared for the IDS/INEF Project “The Impact of Global and Local Governance on Industrial Upgrading” .

MORALES, F. Xavier Molina; NAVARRO, M. Ángel López e GUIA-JULVE, Jaume. (2002) The Role of Local Institutions as Intermediary Agents in the Industrial District, *European Urban and Regional Studies*, 9(4), p. 315–329.

NARAYAN, Deepa. (1998) *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, World Bank, <www.worldbank.org>

NONAKA, Ikujiro, TAKEUCHI, Hirotaka. (1998) A Theory of the Firm’s Knowledge-Creation Dynamics, In: Alfred D. Chandler, Jr., Peter Hagström, e Örjan Sölvell (eds.) *The Dynamic Firm*, Oxford: Oxford University Press.

PUTNAM. R. (1996) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey. Princenton University Press.

SEBRAE. (2002) *Diagnóstico do Pólo de Confecções de Tobias Barreto*. Mimeo.

SOUBEYRAN, Antoine , WEBER, Shlomo. (2002) District formation and local social capital: a (tacit) co-opetition approach, *Journal of Urban Economics*, , 52, p. 65–92.

STORPER, Michael. (1997) *The Regional World*, New York: The Guilford Press.

DESENVOLVIMENTO LOCAL: A EXPERIÊNCIA PARANAENSE COM OS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

MAURÍCIO A. SERRA
NILSON M. DE PAULA*

1. Introdução

Há um certo consenso na literatura econômica acerca da importância da dimensão local no processo de desenvolvimento econômico, uma vez que é nele que a capacidade de mobilização das efetivas e dinâmicas vantagens comparativas é forjada, estando a sua viabilidade assentada num intenso processo de geração de novos conhecimentos e de aprendizado. De fato, o aprendizado é um aspecto relevante deste processo e depende, além do conhecimento e das condições de suporte e de infra-estrutura, fundamentalmente de cooperação, isto é, da capacidade de entendimento entre os diversos atores sociais, o que vem a ser um fator determinante no potencial de competição local.

Em função da falta de políticas industriais nacionais, as aglomerações industriais passaram a despertar uma significativa atenção de *policy-*

* Professores do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná (PPGDE/UFPR). E-mails: serra@ufpr.br e nilson@ufpr.br.

makers, principalmente como opção de políticas públicas, na medida em que elas tendem a gerar aumento de emprego, elevação das exportações, crescimento econômico, novos investimentos e inovações tecnológicas. É neste contexto que o conceito de arranjos produtivos locais (APLs) foi formulado, se tornando um marco conceitual utilizado na análise de aglomerados industriais em diferentes regiões do Brasil e cujo foco está centrado na interação entre os diversos agentes envolvidos na elevação do patamar competitivo das firmas, principalmente no que se refere às inovações tecnológicas.

O objetivo do presente artigo é analisar a experiência do Estado do Paraná com os APLs. Para tanto, este artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, um breve panorama histórico do desenvolvimento regional é feito com o propósito de sublinhar a importância do conceito de APLs no processo de desenvolvimento local. A industrialização da economia paranaense é o objeto da segunda seção, que mostra as mudanças sucedidas neste estado a partir da década de 1970. Já na terceira seção, as transformações ocorridas na economia a partir do início da década de 1990 e as formações de aglomerados industriais são analisados. As considerações finais são apresentadas na quarta e última seção.

2. Desenvolvimento regional: uma breve retrospectiva

As preocupações com o desenvolvimento regional tiveram origem na Alemanha, no século XIX, e estavam limitadas à localização das atividades produtivas. Na realidade, a teoria da localização foi predominante até o fim da II Guerra Mundial, sendo os seus principais representantes Von Thunen, Weber, Christaller e Losch. No período pós-II Guerra, o desenvolvimento regional ganhou uma nova dinâmica em função de vários economistas se sentirem desafiados a explicar as desigualdades geradas pelo processo de desenvolvimento econômico. Neste contexto, Myrdal (1960) formulou o conceito de causação circular cumulativa com o intuito de demonstrar que as desigualdades eram perpetuadas na medida em que havia movimentos de mão de obra, capital e bens e serviços para as regiões mais ricas. Paralelamente,

Hirschman (1958) chegou a conclusões similares às de Myrdal, muito embora a ênfase fosse distinta. De fato, Hirschman, apesar de reconhecer a tendência ao aumento das desigualdades regionais por meio da transferência de recursos humanos e financeiros, sublinhava que ainda assim haveria o denominado efeito de gotejamento (*trickle-down effect*), ou seja, que as regiões pobres seriam beneficiadas de alguma maneira com o crescimento das regiões ricas. Seu principal argumento, no entanto residia no fato de que o desenvolvimento era fundamentalmente desequilibrado, sendo que seu surgimento se daria em pontos ou pólos de desenvolvimento, daí a necessidade de concentração de recursos em poucas regiões.

Os trabalhos de Myrdal e Hirschman endossaram a argumentação de François Perroux (1955; 1969), principal referência da escola francesa de economia regional, que, ao buscar descrever e explicar o processo de desenvolvimento econômico, elaborou o conceito de pólos de desenvolvimento, cuja idéia básica estava centrada na concepção de que os efeitos propulsores, intrínsecos ao desenvolvimento, seriam gerados por um agrupamento de atividades econômicas e, conseqüentemente, propiciariam um crescimento econômico para o conjunto da economia. Boudeville (1966), discípulo de Perroux, foi o responsável pela transformação deste conceito, formulado num espaço econômico abstrato, num instrumento operacional do planejamento regional, o que permitiu que ele fosse implementado em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento, principalmente o Brasil (Serra, 2003).

Na América Latina, a interpretação da defasagem entre países ricos e pobres proveio da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), instituição das Nações Unidas, criada em fins da década de quarenta, liderada pelo famoso economista argentino Raúl Prebisch, cujo estudo “O desenvolvimento da América Latina e alguns de seus problemas principais” (Prebisch, 2000), publicado originalmente em 1949, foi chamado por Hirschman (1987) de “manifesto latino-americano”, e que deu uma grande contribuição ao pensamento econômico latino-americano por conter elementos inovadores na análise sobre a realidade socioeconômica da região. A explicação para o atraso estava centrada na deterioração dos termos de troca, a qual tinha suas raízes tanto na diferença de comportamento da demanda

de produtos primários em relação à de produtos manufaturados, quanto na diferença entre a situação do mercado de trabalho e da organização sindical nos países centrais e periféricos. De fato, a dicotomia centro-periferia foi fundamental para que a CEPAL pudesse captar a especificidade do subdesenvolvimento e, ao mesmo tempo, superar a doutrina das etapas do desenvolvimento de Rostow (1974), que simplesmente não levava em consideração as diferenças qualitativas entre as estruturas desenvolvidas e subdesenvolvidas¹. A superação do atraso econômico, portanto, se daria pela via da industrialização, sendo o Estado o principal motor do desenvolvimento na medida em que ele seria o responsável pelo planejamento das modificações que se faziam necessárias.

Torna-se importante salientar que paralelamente ao avanço e a aceitação da teoria do desenvolvimento desequilibrado, uma outra vertente de estudos de desenvolvimento regional estava se consolidando sob a liderança de Walter Isard (1956), que priorizava os fatores locais clássicos, principalmente os custos de transporte. Ambas vertentes privilegiaram algumas categorias analíticas na explicação do desenvolvimento regional: os custos de transporte, a renda da terra, a qualificação da força de trabalho, as áreas de cobertura dos mercados, a importância dos centros urbanos, a influência dos pólos de desenvolvimento e do processo de polarização, o papel da empresa motriz, as condições da base exportadora, as relações insumo-produto, e ainda as economias externas e os retornos crescentes (Diniz, 2002).

Esse desenvolvimento, tanto no campo teórico quanto no instrumental analítico, da questão regional teve como consequência imediata uma série de experiências práticas de planejamento e de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento regional com vistas à superação do atraso econômico. Entretanto, a partir dos anos 60 teve início um progressivo desencantamento com as políticas de desenvolvimento regional implementadas, posto que seus resultados sociais foram, em geral, perversos. Dentre os principais críticos das estratégias

¹ Um excelente depoimento acerca da fase de "ouro" da CEPAL é fornecido por Celso Furtado (1997) em seu livro *A Fantasia Organizada*.

adotadas, Coraggio (1987) assume posição de destaque na medida em que sublinhava que as políticas regionais tiveram efeitos desiguais nas regiões em função do seu comprometimento com a agenda da elite dominante e não com os reais problemas sociais e ambientais locais. Nesta mesma linha situa-se Boisier (1989), que ressaltava que os fracassos das políticas de desenvolvimento regional na América Latina estavam basicamente relacionados à prática de planejamento regional, que ignorava as especificidades regionais e desconsiderava fortemente o meio social latino-americano; era exclusivamente economicista, não reconhecendo que a realidade regional e local é complexa, demandando conseqüentemente uma perspectiva interdisciplinar para a sua correta interpretação; e era incapaz de compreender que os grupos sociais são sujeitos e não objetos do planejamento. Além desses aspectos, um dos fatores mais relevantes diz respeito à capacidade da região de internalizar a condução de seu próprio desenvolvimento. A endogeneidade desse processo está diretamente atrelada à autonomia de decisão e de representatividade política identificada com as necessidades políticas da região, à identificação de oportunidades e de sua realização pelo seu empresariado, e à construção de mecanismos que induzam e viabilizem a participação popular (Boisier, 1996).

Os resultados sociais acalentados pelas políticas regionais geraram frustrações na medida em que houve a constatação de que as disparidades regionais não findaram no curto-prazo, sendo a intervenção do Estado na economia estava condenada, ou seja, a intervenção keynesiana estava completamente descartada porque ela era considerada prejudicial ao natural dinamismo do livre mercado. Paralelamente, o surgimento de vários fenômenos, tais como os novos processos de desindustrialização verificados na Inglaterra e nos EUA, a emergência dos NICs (*Newly Industrialized Countries*) provocando mudanças na divisão internacional do trabalho, o crescimento e a localização de novas áreas industriais baseadas em tecnologia moderna e novas formas de organização e divisão do trabalho, etc., no decorrer das três décadas passadas contribuiu, segundo Diniz (2002), para a crise do pensamento regional, uma vez que o arcabouço teórico do desenvolvimento regional era incapaz de fornecer explicações plausíveis para a nova realidade vigente.

Embora vários desenvolvimentos teóricos, com propósitos e matizes distintos, tenham surgido ao longo das últimas décadas com a finalidade de dar respostas aos desafios impostos pela nova realidade, o que se pode depreender é que os fenômenos regionais e locais são complexos e, portanto, precisam de uma abordagem interdisciplinar para que possam ser compreendidos na sua essência e totalidade.

Um aspecto que assume importância capital para a questão regional é a globalização, que propicia transformações consideráveis no espaço territorial em função do aumento da mobilidade do capital e do comércio. As atividades econômicas buscam incessantemente locais de maior lucratividade, o que gera uma contínua reconstrução do local e uma crescente competição regional. Na realidade, as condições de desenvolvimento são efetivadas localmente, sendo que o sucesso econômico destas localidades reside na sua capacidade de especialização em algo que tenha vantagens comparativas dinâmicas, as quais são resultado do seu estoque de atributos e, principalmente, da sua capacidade de inovação. De fato, o processo inovativo é um aspecto central na vantagem competitiva local na medida em que ela está diretamente relacionada tanto à capacidade empresarial na promoção de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e na identificação de novos produtos ou processos que garantam o retorno financeiro das firmas, quanto à capacidade de aprendizagem local.

Na verdade, o processo de globalização não apenas não exclui o local, como o reforça. É na dimensão local, por meio da interação direta entre os atores locais que a inovação ocorre. Novas formas de comunicação romperam barreiras de distância, porém a construção de elos de confiança e o aprendizado mais refinado dependem do contato direto e pessoal. Esta visão, de matiz econômica tanto institucionalista como neo-schumpeteriana, percebe a região como constituída por um conglomerado de instituições (empresas, instituições de ensino e pesquisa, etc.) que, no processo de interação, obtêm experiências positivas para se desenvolverem – o que se chama aprendizado por interação (*learning region*) (Cassiolato e Lastres, 1999).

Esse conjunto de novos elementos implica que a capacidade de cada região em atrair novas oportunidades depende não apenas dos atributos anteriormente considerados pelos estudos de regionalização,

mas também da imersão social (*embeddedness*) das propostas de desenvolvimento local. O efeito de aprendizado (*learning*) se concretiza por meio da interação entre as partes. De acordo com Diniz (2000, p. 10), “o processo de inovação resulta da combinação entre pesquisa, desenvolvimento e sua interação com as condições econômicas e sociais presentes em cada espaço, através da interação entre firmas e o meio nas quais estão envolvidas”.

Em suma, a visão atual de desenvolvimento econômico não exclui o ambiente local, pelo contrário, o privilegia. Porém, não se trata de qualquer espaço local, mas somente aqueles que forem capazes de mobilizar suas vantagens comparativas, as efetivas e as dinâmicas, num processo que demanda diálogo e, portanto, consenso. No entanto, não se trata de qualquer diálogo, mas sim daquele capaz de gerar conhecimento novo e de fazer aprender. O aprendizado é fundamental e ele depende não apenas de conhecimento, condições de suporte e infraestrutura, mas também de cooperação, que é a capacidade de entendimento entre diversos atores sociais, o que vem a ser um fator determinante na capacidade local de competição.

Em função do reconhecimento acerca da importância da dimensão local no processo de desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, da insuficiência, principalmente nos países em desenvolvimento, de políticas industriais nacionais, a questão das aglomerações industriais passou a ganhar um renovado interesse, especialmente como opção de políticas públicas, na medida em que elas tendem a gerar aumento de emprego, elevação das exportações, crescimento econômico, novos investimentos e inovações tecnológicas. O ressurgimento da região ou localidade como foco central de vantagens competitivas e inovativas teve como base de apoio algumas experiências bem sucedidas, tais como os distritos industriais na região da Terceira Itália, o Vale do Silício na Califórnia, Baden-Wurtemberg, na Alemanha, entre outras (Vargas, 2002).

Torna-se importante destacar que Marshall foi quem primeiro percebeu as externalidades positivas advindas da aglomeração de várias firmas foi Marshall, que salientou, nos seus Princípios de Economia, que o fato das empresas estarem reunidas num mesmo espaço geográfico proporcionaria ganhos derivados da proximidade entre elas e

do aproveitamento de vantagens externas comuns. Neste sentido, a formação de aglomerados industriais resulta de vantagens oriundas do ambiente externo às firmas materializadas primeiramente na existência de fontes locais de matérias primas e certas facilidades de transporte e abastecimento, como se percebe na concentração de indústrias em cidades portuárias. A permanência das firmas num mesmo espaço, consolidando os chamados distritos industriais, passou a estar relacionada a três fatores essenciais: formação de um mercado local constante de mão de obra especializada; fornecimento de matérias primas e produtos intermediários, minimizando crises momentâneas de abastecimento e reduzindo custo de material e deslocamento; e possibilidade de difusão de conhecimento tecnológico entre as firmas através do contato comercial e social, especialmente envolvendo os trabalhadores. Nos termos de Marshall (1982, p. 234), “os segredos da profissão deixam de ser segredos e por assim dizer ficam soltos no ar”.

Um aspecto de grande relevância no pioneirismo de Marshall em sua identificação dos distritos industriais, diz respeito à comparação entre a firma individual e a firma inserida num aglomerado industrial nos termos definidos acima. Os determinantes da competitividade de uma firma isolada estão alojados em sua estrutura interna, em especial a capacidade reduzir custos e de obter economias de escala. Por outro lado, firmas sujeitas a limitações estruturais individuais encontram no ambiente externo, possibilidades de superá-las, através das chamadas economias externas. Isso se torna particularmente essencial para as pequenas e médias empresas proporcionando-lhes condições de alcançar patamares de competitividade equivalentes às grandes. A dimensão espacial torna-se, portanto variável determinante para a sobrevivência de firmas com dificuldades para acumular capital e sobreviver em estruturas de mercado mais concentradas.

O tratamento de questões relacionadas à existência de distritos industriais atraiu assim forte interesse de pensadores contemporâneos, em vista da ocorrência de situações semelhantes àquelas identificadas por Marshall no século XIX. Em diferentes situações, a superioridade competitiva das grandes empresas foi superada pela capacidade das pequenas reunidas em aglomerados industriais nos quais aspectos coletivos passaram a compensar suas desvantagens individuais. O caso

paradigmático da Itália se tornou referência obrigatória no entendimento da natureza dos aglomerados e na investigação de outras experiências com características semelhantes. Aos poucos, entretanto, tornou-se claro que a capacidade das firmas reunidas em aglomerados de superar obstáculos estruturais no ambiente concorrencial não derivava apenas dos ganhos econômicos proporcionados pela proximidade espacial.

Além da dimensão geográfica, a formação de clusters resultou em maior competitividade na medida em que as firmas passaram a incrementar o processo de inovação tecnológica em seus sistemas de produção. Nesse sentido, houve um salto significativo na literatura com as contribuições de Schumpeter, que salientava que a inovação tecnológica deve ser vista como variável intrínseca à economia capitalista e não estranha a ela como pressupunha a teoria clássica convencional, centrada nos princípios de concorrência perfeita e no equilíbrio geral (Iglioni, 2001; Campos, 2004). Dessa forma, a natureza complexa e heterogênea do processo de inovação tecnológica desvendada por aquele autor passou a ser incorporada no tratamento de questões referentes à competitividade da firma. Embora sua descoberta estivesse centrada no papel inovador do empresário, visto como o agente mais importante da inovação, posteriormente Schumpeter ampliou sua interpretação atribuindo um papel de relevância às instâncias coletivas e aos laboratórios de P&D para o processo de inovação (Lundvall, 1992).

Na realidade, este vem a ser aspecto central da abordagem desenvolvida pela corrente neo-schumpeteriana, segundo a qual as relações externas da firma ganham proeminência na explicação do processo de inovação tecnológica e da competitividade da firma. A investigação do ambiente cooperativo externo à firma, materializado tanto nas relações entre as empresas quanto nas instituições e organizações engajadas no desenvolvimento tecnológico, se tornou crucial para o entendimento das questões e desafios associados à dinâmica competitiva das firmas. Portanto, a atenção passou a estar concentrada no processo de aprendizado tecnológico, entendido como um fluxo contínuo de busca para solução dos problemas diários através da criatividade individual e da integração com outros agentes. Além das formas de aprendizado envolvendo a acumulação de conhecimento pelo indivíduo por

meio da experiência e da repetição de movimentos, a resultante da interação sistemática com o ambiente externo, em particular com as instituições, veio a ser concebida como sendo um aspecto relevante. De acordo com Lundvall (1992, p. 30),

“this is characteristic of the modern industrialised society, with its universities, different types of research institute and R&D departments. It involves intense and complex forms of interaction inside the research community as well as between this and other communities and individuals. Since almost all learning is done by some form of interaction, it is shaped by institutions. It is a social process”.

Sendo assim, na medida em que o ambiente concorrencial se torna mais amplo, com a maior exposição das empresas aos rivais internacionais, reconhece-se a necessidade das firmas se engajarem com outras firmas concorrentes, com fornecedoras de matérias-primas e serviços e receptoras de produtos, e com instituições e organizações atuantes no processo de inovação e mecanismos de suporte (Mytelka e Farinelli, 2003).

A partir dessa constatação, uma forte corrente de investigação passou a se concentrar nas experiências bem sucedidas de aglomeração industrial, especialmente aquelas envolvendo pequenas empresas. Nesse sentido, embora a articulação externa da firma venha sendo interpretada diferentemente, desde a idéia pioneira de distrito industrial de Marshall, é comum na literatura sobre organização industrial e desenvolvimento local a importância dada às fontes locais de competitividade (Humphrey e Schmitz, 2000). Ademais, apesar do uso difundido do conceito de cluster² para análise de aglomerados industriais em diferentes países, a formulação do conceito de arranjos produtivos locais (APLs) incorporou novos elementos para explicação daquele fenômeno. Pesquisadores da RedeSist/UFRJ foram pioneiros na construção

² Entendido originalmente como concentração das atividades num determinado espaço (Humphrey e Schmitz, 2000), embora sua utilização tenha sido ampliada, incorporando aspectos relativos aos vínculos, especialmente verticais, entre empresas em posições hierárquicas distintas.

de um marco conceitual a ser empregado na análise de aglomerados industriais em diferentes regiões do Brasil. Partindo dos pressupostos embutidos na teoria evolucionista, atenção é concentrada na interação entre os variados agentes envolvidos na elevação do patamar competitivo das firmas, em especial no que se refere às inovações tecnológicas. Dessa forma, os APLs são definidos como

“... aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos (como escolas técnicas e universidades); pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento” (Cassiolato e Lastres, 2003, p. 27).

Dois aspectos são dignos de nota na definição acima apresentada. O primeiro diz respeito à constatação de que o conceito de arranjo envolve uma variedade mais ampla de relações externas, indo além da simples aglomeração espacial de firmas. Embora a proximidade geográfica seja uma condição essencial para a formação de arranjos produtivos, a competitividade das firmas integrantes depende da sintonia construída com agentes direta ou indiretamente vinculados à atividade econômica predominante. Nesse sentido, ganha relevância o papel das instituições públicas e privadas no desenvolvimento de competências empresariais conquistadas através da melhor capacitação técnica dos recursos humanos envolvidos. Apesar da própria organização empresarial, através de sindicatos e outras formas associativas, poder alavancar o potencial competitivo do aglomerado como um todo e de suas empresas individualmente, é fundamental que o Estado possa fortalecer suas instituições e implementar políticas voltadas para o fortalecimento

de arranjos locais. Isso não significa, entretanto, que esteja sob a responsabilidade do Estado a organização empresarial e a formação de uma cultura cooperativa entre as firmas. Todavia, torna-se imprescindível que as instituições sejam capazes de fortalecer as experiências cooperativas por meio do fortalecimento das instituições e da implementação de políticas setoriais direcionadas ao desenvolvimento tecnológico e à competitividade industrial.

O segundo aspecto a ser destacado se refere à possibilidade de que os APLs sejam incompletos, ou seja, a existência de vínculos incipientes entre as atividades em determinadas experiências não as descaracteriza como potenciais arranjos. Entretanto, é preciso observar, a partir do conceito de sistemas produtivos e inovativos locais que as relações embutidas nos APLs apresentam um caráter dinâmico do ponto de vista de sua inserção na economia regional a ponto de difundir capacidade inovativa e de promover o desenvolvimento (Cassiolato e Lastres, 2003). Num certo sentido, o conceito de APLs contempla um processo evolutivo em direção a uma realidade mais complexa a ser mais propriamente interpretada como sistema produtivo e inovativo (Campos, 2004).

Torna-se importante sublinhar que uma idéia engenhosa, altamente fecunda e que está embutida no conceito de sistema produtivo e inovativo local, é a da existência de sistemas nacionais e locais de inovação. O ponto de partida para revolver essa relação é a crítica ao pressuposto neoclássico da eficiência dos mercados, da não intervenção do Estado e da livre disponibilidade da tecnologia associada à existência de plena informação. Na concepção neoclássica, as firmas, em função da sua busca por otimizar o uso dos recursos, tendem a escolher a melhor combinação entre elas e a melhor prática, o que torna a intervenção do Estado na atividade econômica bastante prejudicial para a consecução do processo de desenvolvimento, posto que ela propicia distorções nos preços e na alocação dos recursos (Lall, 2000).

No contexto de uma visão alternativa inspirada na corrente neoschumpeteriana, o desenvolvimento e a difusão da capacidade inovativa e da construção de uma base industrial competitiva estão intrinsecamente relacionados à formulação de políticas industriais. A presença do Estado, portanto, se torna ingrediente essencial para alavancar com-

petitividade, tendo em conta seu poder de equipar e acionar as instituições atuantes não só na formação endógena de competências, como também na descoberta de novas práticas, novos produtos e processos. Neste sentido, entende-se que a construção de sistemas de inovação, tanto nacionais como locais, é um movimento dinâmico que, conforme Lundvall (1992) indica preliminarmente, implica em inovação e aprendizado como uma atividade social de diferentes agentes e indivíduos. Além do mais, os sistemas de inovação expressam um dinâmico processo de acumulação de conhecimento. Para tanto, as instituições devem se engajar no aprendizado em si, o que propicia a incorporação de inovações, e na promoção das condições para que as atividades econômicas incorporem novas descobertas.

Com isso, o principal argumento aqui apresentado é de que o grau de sofisticação e eficiência dos APLs, envolvendo igualmente todas as suas faces sociais e econômicas, pode resultar num patamar mais elevado de competitividade das empresas individualmente e do conjunto da atividade na qual estejam envolvidas. Isso, entretanto, depende da dimensão e do grau de sinergia que os componentes desse arranjo de firmas sustentam, de acordo com as características específicas de cada atividade produtiva. Tendo por base essa perspectiva, o grande desafio aos estudiosos dos APLs se coloca na identificação daqueles componentes e na sua efetiva integração. Isso, evidentemente implica na necessidade de se investigar experiências locais através das quais as empresas se beneficiam de um ambiente cooperativo e organizacional resultando em conquistas nos mercados onde atuam. Nesse sentido, é preciso reconhecer que a formação de APLs não é um fenômeno generalizado na economia, mas algo construído localmente em função de condições propícias. Ou seja, a concentração espacial de empresas em torno de uma atividade específica pode em princípio implicar em aglomeração industrial, mas não necessariamente condição suficiente para a existência de APLs.

É muito comum que as investigações sobre o tema tenham como ponto de partida a identificação de uma determinada atividade produtiva conduzida por empresas localizadas num espaço regional definido. No entanto, o caminho posterior para revelar a existência e os contornos de APLs, termina, num grande número de casos, numa frustrante

constatação de que aqueles são incompletos devido a fragilidades situadas ora na organização empresarial ora no âmbito institucional ora na condução dos negócios pela firma individualmente. É com essa perspectiva que se analisa a seguir a evolução recente da economia paranaense, em vista principalmente das grandes transformações produtivas pelas quais passou a partir da década de 90. O principal argumento aqui apresentado é de que os ganhos de competitividade obtidos pela economia do Estado estão predominantemente associados à dinâmica interna da firma, embora vantagens situadas no ambiente externo tenham exercido alguma influência. Até que ponto isso tem desembocado na disseminação e fortalecimento de experiências de APL é algo a ser constatado.

3. A industrialização da economia paranaense

Até a década de 70, o desenvolvimento da economia paranaense e sua inserção na economia brasileira tiveram duas grandes fases. A primeira se estendeu de meados do século 19, com os primeiros movimentos de sua colonização até o começo do século XX, marcada predominantemente pela comercialização da erva mate, principal atividade econômica, e por um acentuado isolamento regional. A segunda, compreendida entre o início do século passado e o fim dos anos 60, foi caracterizada pela formação dos primeiros vínculos comerciais com a economia nacional, na qual o Paraná configurou-se como economia periférica, produzindo matérias primas, alimentos e produtos agrícolas como consequência da industrialização do estado de São Paulo.

A partir dos anos 70, principalmente com o lançamento e a implementação dos PND I e II, um novo rumo começou a ser delineado para a economia paranaense, a partir do novo modelo de desenvolvimento nacional, baseado na associação dos capitais privado, estrangeiro e nacional, e estatal. Como consequência as economias regionais passaram a se desenvolver cada vez menos de forma autônoma e cada vez mais como resultado do processo de descentralização da produção industrial a partir de São Paulo (Macedo, Meiners e Vieira, 2002). Dessa forma, com o movimento de descentralização e integração produti-

va nacional, a indústria paranaense transformou sua base produtiva, concretizando alterações que iam desde a modernização da agroindústria até a implantação da incipiente indústria metal – mecânica na RMC³. Em 1980 o crescimento da produção industrial supera o da agricultura, chegando a representar 6,35% do valor da produção industrial brasileira (Castro e Vasconcelos, 1999).

Nessa transição as atividades da indústria tradicional e de bens de consumo não duráveis e da indústria de bens intermediários perdem importância relativa na economia estadual, ao mesmo tempo em que aquelas da indústria de bens de capital e de bens de consumo duráveis aumentam significativamente sua importância (ver tabela 1). Portanto, ao longo da década de 80 a indústria paranaense já tem sua base industrial se afastando daquelas atividades tradicionais de baixa densidade tecnológica. As evidências são claras também no que se refere ao conjunto da indústria de bens intermediários, cuja participação no PIB industrial permanece praticamente estável após a década de 70. É possível perceber que essa mudança na estrutura industrial paranaense é marcada por uma evolução mais acentuada de certas atividades cujo percentual de participação aumentou significativamente, em particular após a década de 70. Nesse sentido, um destaque deve ser dado à indústria química, cujo percentual passou de 7,83 em 1970 para 25,94 em 1985, em grande parte devido à importância crescente da atividade esmagadora de soja. Da mesma forma, embora ainda num patamar inferior, as indústrias mecânica, de material elétrico e de material de transporte aumentaram visivelmente a participação no mesmo período. A indústria de bens intermediários, no seu conjunto, praticamente não altera sua participação percentual na indústria de transformação, embora seja perceptível uma reconfiguração interna, onde o gênero madeireiro e o de papel e papelão perderam importância para setores de química e minerais não metálicos.

Esse processo de mudança na estrutura industrial, combinando escala elevada de produção e tecnologia moderna resultou num panorama de forte concentração de capital, na medida em as 16 maiores

³ RMC – Região Metropolitana de Curitiba, cujos municípios que se destacam são Araucária, Colombo, Campo Largo, São José dos Pinhais e Pinhais.

empresas paranaenses detinham 25 % da geração de valor agregado da indústria. Igualmente, a indústria foi também se concentrando espacialmente, tendo algumas regiões se especializado em certas atividades, embora em outras, especialmente a indústria de alimentos, se observe uma certa dispersão em grande parte do Estado. Mesmo assim, os cinco maiores centros industrializados passaram a deter ao redor de 80 % da produção paranaense. Se no interior do Estado a importância da agroindústria aumentou, tendo em vista a proximidade das fontes de matéria-prima de diferentes segmentos, na Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), as atividades industriais de transporte, comunicação, eletrônicos, dentre outros ganharam maior relevância (Castro e Vasconcelos, 1999).

Esse novo dinamismo industrial do Paraná não teria sido possível sem considerar a construção quase que simultânea de uma infra-estrutura básica, como energia, rodovias, ferrovias, armazenagem e porto marítimo. Outro fator importante foi o sistema de incentivo ao desenvolvimento da indústria no Estado por meio de uma agência institucional de fomento por meio do Banco de desenvolvimento do Estado do Paraná (BADEP) e outras instituições voltadas para a geração e difusão de tecnologia em diferentes segmentos da economia paranaense (Castro e Vasconcelos, 1999).

Tabela 1 – Estrutura Industrial do Paraná segundo Grupos e Gêneros da Indústria, 1939-1985.

GRUPO / GÊNERO DA INDÚSTRIA	ANO						
	1939	1949	1959	1970	1975	1980	1985
Indústria de Transformação	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Indústrias Tradicionais e de Bens de Consumo Não Duráveis	41.6	48.1	49.1	43.6	38.8	37.5	33.7
Indústria de Bens Intermediários	56.6	47.8	47.0	48.1	51.0	50.4	49.2
Indústria de Bens de Capital e de Consumo Duráveis	0.3	2.8	3.0	5.7	8.8	10.9	15.6
Indústrias Diversas	1.4	1.3	0.9	2.7	1.4	1.8	1.5

Fonte: IBGE – Censo Econômico 1985; Censo Industrial Paraná, 1970, 1975, 1980 e 1985; IPARDES, 1994; Dados elaborados pelo IBQP-PR.

Se esse avanço no processo de industrialização da economia paranaense nos anos 70 e 80 por um lado representou a concretização de uma estratégia de desenvolvimento estadual, por outro suas conseqüências, associadas àquelas derivadas das transformações modernizadoras da agricultura, suscitaram pelo menos duas questões essenciais. A primeira, relacionada à desarticulação social no campo, indicava a incapacidade do desenvolvimento industrial urbano do Paraná de absorver o excedente migratório oriundo de uma agricultura concentradora de renda e de propriedade. Esse desequilíbrio era na verdade parte de uma realidade nacional alimentada pelas condições específicas de cada estado e reflexo da construção de um modelo agropecuário centrado na associação entre empresa rural e progresso técnico, o que acabou influenciando a própria formação da agroindústria a ele articulado a montante e a jusante. A segunda questão resultante do processo de industrialização do Paraná se referia à sua condição complementar ao centro dinâmico do estado de São Paulo. A falta de sinergia endógena entre vários segmentos industriais, a exemplo do metal-mecânico, de certa forma demonstrava uma fragilidade da indústria paranaense. Essa condição, todavia, especialmente no tocante à relação com a indústria paulista começa a perder relevância nos anos 90 quando uma nova onda de industrialização redesenha a economia do Estado, tanto na composição das atividades quanto na dimensão de suas plantas. Mais do que isso a economia paranaense passa a se integrar mais efetivamente com a indústria brasileira, criando complementaridades a partir das firmas, com núcleos dinâmicos da economia nacional.

4. A economia paranaense nos anos 1990 e o surgimento dos falsos APLs

A década de 90 constitui um momento de grandes mudanças na economia brasileira sintetizadas na sua maior abertura aos fluxos internacionais de comércio e investimentos, na estabilização dos preços, na valorização da moeda nacional então criada, entre outros. Esse processo de ajuste, entretanto foi acompanhado por taxas reduzidas de

crescimento, reflexo da perda generalizada de competitividade tanto internamente quanto nos mercados mundiais. Embora a economia paranaense tenha apresentado um desempenho semelhante ao observado na economia brasileira como um todo, com uma taxa anual de crescimento apenas ligeiramente superior (3,44% contra 3%), o que mais chamou atenção foram as transformações estruturais ocorridas no estado, em particular na sua base industrial. Mesmo que esta tenha apresentado uma taxa anual média de crescimento de 3,72%, inferior ao da agropecuária (5,06%), a partir do início da década de 1990 a economia do Paraná sofreu uma intensa reconfiguração produtiva tanto pelo surgimento e fortalecimento de novas indústrias quanto pelo crescimento e modernização das atividades tradicionais, em particular aquelas ligadas ao agronegócio (IPARDES, 2002). Com isso a geografia econômica do estado não só confirma as tendências em curso nos anos 80, como revela um movimento mais amplo de diversificação da base industrial e de integração regional.

Nesse sentido, a evolução recente da economia paranaense pode ser caracterizada pela diversificação da base industrial, a partir do crescimento de segmentos pouco relevantes até meados dos anos 80. Pode-se afirmar, portanto que o padrão pré-existente de vantagens comparativas, sediadas em larga extensão nas atividades tradicionais agroindustriais, cede lugar a vantagens construídas, derivadas da criação de atrativos materializados em infra-estrutura física e institucional propícia para investimentos em novas atividades industriais e para o desenvolvimento de novas tecnologias.

Como pode se perceber na tabela 2, as atividades de densidade tecnológica mais elevada aumentaram significativamente seu peso na produção industrial do estado. Nesses termos, o Paraná se integra plenamente à dinâmica de indústrias e mercados globalizados, através do crescimento de atividades como a eletrônica e de telecomunicações, e automotiva. No caso específico desta última, destaque deve ser dado ao início da produção de veículos de passeio, além de ônibus e caminhões já produzidos anteriormente no Estado. Essa alteração é resultado direto da forte entrada de capitais estrangeiros em meados da década, instalando montadoras na região metropolitana de Curitiba e atraindo empresas nacionais e estrangeiras em torno de uma rede lo-

cal de fornecedores. Por outro lado, aquelas atividades consideradas tradicionais, embora crescendo em termos absolutos perdem importância relativa na economia do Estado, a exemplo da agroindústria voltada para o processamento de matéria prima e mais especificamente da indústria produtora de alimentos.

Tabela 2 – Distribuição da capacidade instalada da indústria paranaense em 1985, 1990, 1995 e 2000 - em %.

Atividade industrial	1985	1990	1995	2000
Eletrônica e telecomunicações	1,9	6,2	9,5	7,7
Máquinas e equipamentos	7,1	6,4	4,7	3,5
Automotiva	1,3	8,1	7,3	16,1
Produtos químicos	4,7	4,0	4,6	8,0
Madeira	5,9	4,4	4,0	3,3
Papel e gráfica	2,4	3,6	5,1	4,2
Agroindústrias	20,2	13,2	15,4	12,0
Alimentos	35,9	18,3	18,7	13,5
Malharia e confecções	0,9	0,6	2,4	2,1
Outras	19,7	35,2	28,3	39,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IPARDES, 2002.

Essa transformação na base industrial foi acompanhada por um movimento correspondente de concentração de capital, principalmente nas indústrias chamadas modernas, onde o investimento em tecnologia é mais intenso. Sendo assim, pequenas e médias empresas foram se posicionando em torno de algumas atividades da indústria tradicional, como confecções, malharia e produtos têxteis, desdobramento de madeira, beneficiamento de grãos e fibras, laticínio e derivados, etc., onde predomina uma estrutura de mercado menos concentrada e as barreiras à entrada são menores. Independente do grau de concentração predominante, a expansão das atividades industriais do estado reflete as características específicas de cada mercado e as estratégias concorrenciais das firmas diante de uma demanda mais urbanizada e mais integrada nacionalmente.

Outro aspecto relevante nesta caracterização da indústria paranaense diz respeito à sua distribuição espacial entre as regiões do estado. Em-

bora as empresas estejam amplamente distribuídas na economia paranaense, mais de 75% do valor adicionado e 55% do emprego gerado na indústria se concentra nas regiões Metropolitana-Sul de Curitiba, Londrina - Cambé, Maringá - Sarandi e Ponta Grossa - Castro. A proximidade das fontes de matéria prima, a formação do mercado local, as condições locais de infra-estrutura e as externalidades proporcionadas pelo agrupamento das firmas, foram os principais determinantes da formação de pólos industriais nesses espaços. Por outro lado, mesmo que algumas indústrias estejam concentradas em certas regiões, outras têm suas plantas disseminadas em diferentes regiões do estado, a exemplo da indústria processadora de produtos alimentares e desdobramento de madeira.

De uma maneira geral, o desenvolvimento da economia paranaense após a consolidação de segmentos industriais diversos, deve ser visto a partir da combinação de dois elementos essenciais. Em primeiro lugar, as estratégias de investidores externos em busca de novos espaços numa economia crescentemente integrada, a exemplo das firmas multinacionais, e de firmas existentes ampliando capacidade instalada e diversificando a base produtiva, como se observa pelo forte crescimento das cooperativas agropecuárias. Em segundo, uma ampla rede de instituições foi construída no Estado ao longo dos últimos 30 anos, em resposta às necessidades de uma base econômica em expansão. Nesse sentido, observou-se o surgimento de instituições públicas e privadas de ensino superior e de geração e difusão de tecnologia, além da expansão da malha administrativa pública derivada da formação de uma burocracia local e da própria interiorização do aparelho de estado. A expansão da atividade econômica foi também acompanhada pelo surgimento de organizações classistas enraizadas nos setores produtivos, tanto no plano estadual quanto localmente. O processo de multiplicação de instituições e organizações refletiu, portanto as necessidades de acumulação de capital no interior da atividade econômica como um todo num contexto em que a economia do estado ainda mantinha uma certa distância dos competidores internacionais, tendo em vista um baixo grau de abertura da economia brasileira.

Embora a distribuição espacial de firmas concorrentes de uma mesma atividade ou atividades complementares possa ter gerado externa-

lidades, não é possível interpretá-las como a manifestação plena de aglomerados industriais, considerando a frágil sinergia entre empresas e atividades, nem tampouco de arranjos produtivos locais. A formação de economias regionais lastreadas em atividades econômicas e instituições e organizações específicas resultou tão somente numa divisão geográfica do trabalho, sem estruturar laços sinérgicos de qualquer natureza. Sendo assim, o *framework* analítico do desenvolvimento regional, como sugerido por Hirschman e Perroux revela-se mais apropriado para o entendimento das diferentes dinâmicas espaciais que compõem o conjunto da economia paranaense. Apesar disso, a sua utilização, em vista da difusão do conceito de APL, se tornou mais disseminada para explicar a distribuição e o comportamento de atividades industriais. Em diagnóstico referente à atividade industrial do estado, pesquisadores do IPARDES (2004) interpretam sua especialização e distribuição regional como um processo de formação de APLs, para a qual foi de grande importância a criação de instituições de ensino superior e de agências governamentais regionais.

Da mesma forma, Scatolin (2002) incorre na mesma inadequação ao localizar na economia paranaense vários arranjos simplesmente com base na concentração regional de algumas atividades. A partir da análise das relações comerciais identificadas na construção de uma matriz insumo-produto, o autor detecta a existência de arranjos produtivos no Estado, a partir das seguintes atividades econômicas e respectivas localidades e regiões, conforme pode ser verificado no quadro 1.

Novamente se observa que as indústrias vistas no âmbito regional, constituem a porta de entrada de investigações em busca APLs, as quais se revelam inconsistentes tendo uma abordagem predominantemente estática e superficial. Ou seja, a concentração regional de um conjunto de empresas envolvidas numa mesma atividade ou atividades complementares, mesmo que convivendo com uma infra-estrutura institucional e organizacional, não é suficiente para caracterizar um arranjo produtivo. Mesmo assim, grande parte dos estudos voltados à indústria, acaba por generalizar por demais o uso de um conceito inovador sem considerar sua complexidade e seu grau de aderência a realidades específicas. Ou seja, tratá-lo como sinônimo de atividade industrial regionalmente definida sob a denominação de arranjo po-

tencial descaracteriza sua natureza e transfere para um horizonte vago sua efetiva concretização. Até que ponto uma atividade industrial regional pode se converter em arranjo produtivo depende de várias condições relacionadas ao ambiente empresarial local, à forma de atuação das instituições, às características da geração e difusão de tecnologia, etc.

Quadro 1 – APLs no estado do Paraná segundo as atividades econômicas

ATIVIDADE ECONÔMICA	REGIÃO/LOCALIDADE
AGRICULTURA E AGROINDÚSTRIA	
Erva mate	Curitiba
Café	Londrina
Cana de açúcar	Norte
Leite	Ponta Grossa
Suínos	Toledo
Semente Soja	Londrina
Seda	Norte, Assai
Mandioca	Oeste
Aves	Toledo
Piscicultura	Toledo, Jacarezinho
PAPEL E CELULOSE, MADEIRA E MOBILIÁRIO	
Papel e Celulose	Telêmaco Borba, Jaguariaiva, Ponta Grossa, Guarapuava
Madeira	Ponta Grossa, Curitiba, Guarapuava
Mobiliário	Apucarana, Rio Negro
TÊXTIL E VESTUÁRIO	
Confecções	Cianorte, Curitiba
Bonés	Arapongas
METAL-MECÂNICA	
Automobilística	Curitiba, Ponta Grossa
ELETRO-ELETRÔNICO	
Software	Curitiba
Elétrico	Curitiba, Pato Branco
QUÍMICA	
Fitoterápicos e perfumaria	Curitiba

Fonte: elaboração própria com dados de Scatolin, 2002.

Esse viés é também observado por iniciativas de políticas voltadas para o desenvolvimento industrial, visando dar prioridade a arranjos existentes ou propondo mecanismos para a formação de novos. Mesmo reconhecendo que não cabe ao Estado a criação de arranjos, devendo estes resultar da iniciativa de atores locais através de suas estruturas de governança, ainda assim atribui-se ao Estado o papel de promover, juntamente com setores privados e outras instituições, condições propícias para que empresas e instituições se articulem em suas respectivas regiões. Com isso há a expectativa de que arranjos locais sejam no futuro fortalecidos e disseminados.

Portanto, é preciso considerar que as experiências de formação de APLs são em geral singulares e não um processo que se multiplica facilmente em todas as atividades econômicas. Para tanto, deve-se levar em conta em primeiro lugar aspectos inerentes à estrutura de mercado predominante numa atividade industrial organizada localmente. Nesses termos é fundamental a hierarquia entre as firmas, a importância de pequenas empresas e o grau de homogeneidade relativo ao processo produtivo. Em segundo lugar, é fundamental observar a estrutura de governança reinante e sua influência sobre as decisões empresariais e o relacionamento com o mercado. Em terceiro lugar, atenção deve ser dada ao perfil das instituições e organizações e à sua efetiva articulação com a dinâmica interna dos arranjos tendo em vista seus desafios competitivos. Nesse sentido, é preciso que as instituições estabeleçam uma identidade local através do fortalecimento de relações sinérgicas com as necessidades dos agentes envolvidos numa determinada atividade. Isso implica evidentemente num processo de aprendizado e de adaptação de instituições atuantes no plano estadual a demandas situadas no âmbito local de acordo com as expectativas dos atores econômicos organizados em torno de um APL. Mais ainda, isso requer um fortalecimento do papel de estado de forma que suas instituições, principalmente aquelas relacionadas à área do ensino e treinamento da força de trabalho e à geração e difusão de tecnologia se tornem capazes de se integrar ao ambiente empresarial local. Em outras palavras isso significa uma remodelação da política industrial pautada pela lógica de sistemas locais de inovação e de uma postura mais ativa do estado como um todo.

A atividade de confecções, onde há predomínio de pequenas empresas, localizada no município de Cianorte pode ser considerada a experiência paranaense mais próxima de um aglomerado industrial com características típicas de um APL. Entretanto, mesmo neste caso, como se percebe na análise detalhada de Campos (2004), apesar dessa indústria ser constituída por um aglomerado de empresas espacialmente concentradas, ainda se observa grandes fragilidades naquilo que é mais essencial para a constituição de um APL. Em primeiro lugar, a estrutura institucional ainda não está plenamente sincronizada com as exigências locais das empresas ali atuantes tanto em termos do desenvolvimento tecnológico quanto dos novos desafios do comércio de seus produtos. Nesses termos destaque deve ser dado concessões por parte dos três níveis de governo de infra-estrutura física para a condução normal das atividades e para a organização de uma incubadora industrial. Além disso, é relevante uma parceria formada entre a prefeitura de Cianorte a Universidade Estadual de Maringá, resultando na implementação de cursos em nível superior de Moda e Design visando formar e qualificar mão de obra especializada para a indústria de confecções. Essas, entretanto, são iniciativas apenas pontuais e insuficientes para a consolidação de um arranjo produtivo. Dificuldades, especialmente orçamentárias, enfrentadas pelas universidades estaduais têm retardado qualquer benefício que aquele tipo de iniciativa poderia gerar. Portanto não basta a criação de instituições voltadas para a economia como um todo ou setores industriais específicos. Mais do que isso, é importante que essas sejam remodeladas de forma a se ajustarem à dinâmica interna de um ambiente cooperativo como se observa num APL. Como afirma Garcez (2000, p.361),

“...mais importante do que a existência de um aparato institucional em si, com universidades e programas de treinamento, são as ligações diretas ou indiretas estabelecidas entre estas e o setor privado. Será de pouca valia estimular a construção de competências no interior da firma se existirem, por exemplo, grandes empecilhos à formação de redes e à cooperação na produção e no uso do conhecimento”.

Em segundo lugar, as empresas ainda não conseguiram se organizar de acordo com um princípio coletivo inerente à dinâmica de um APL. A perspectiva individual ainda predomina tanto na mentalidade dos empresários quanto na condução de seus negócios. Esta é certamente a maior fragilidade observada na maioria dos casos em que se acredita existir arranjo potencial sendo também predominante em Cianorte. Segundo Campos (2004), a cooperação entre as empresas é extremamente frágil e, portanto, incapaz de colocar os empresários em torno de um arranjo. O individualismo destes na busca de novos mercados e na solução de problemas relacionados ao processo de produção ainda é marcante na grande maioria das firmas localizadas na região. As poucas investidas de caráter cooperativo são momentâneas e pontuais, como, por exemplo, o empréstimo de matéria-prima. Ainda de acordo com o autor, a acirrada concorrência entre os empresários os tem levado a definir estratégias competitivas individuais relacionadas principalmente a preço e qualidade do produto. Sendo assim, o aspecto predominante dessa indústria é a inexistência de uma ação ordenada e cooperativa voltada para a construção de vantagens competitivas para o seu conjunto e para as firmas individualmente.

5. Considerações finais

O conceito de Arranjo Produtivo Local tem nos últimos anos influenciado fortemente as análises sobre organização industrial e desenvolvimento regional, sendo igualmente se tornado referência para a formulação de políticas setoriais, em vista dos potenciais efeitos multiplicadores dessa forma de organização empresarial na competitividade das empresas e no crescimento econômico. No entanto, é amplamente reconhecido que esses efeitos estão diretamente condicionados à capacidade das empresas em formar um ambiente marcado prioritariamente pela interação, criando laços cooperativos entre si e envolvendo relações externas com instituições e organizações, particularmente aquelas relacionadas a inovações tecnológicas.

Em que pese a robustez desse conceito, em especial no sentido de uma nova perspectiva na análise e no próprio desenvolvimento indus-

trial, uma certa prudência é recomendável no seu uso. Nesse sentido, não seria demasiado sugerir cautela para se evitar o emprego indiscriminado do conceito de APL para interpretar realidades econômicas específicas. Em outras palavras, uma dinâmica industrial concebida a partir de certas experiências não se reproduz facilmente. Mais ainda, é importante evitar o demasiado fácil caminho de substituir instrumentos de análise, simplesmente substituindo conceitos para explicar transformações estruturais ocorridas na indústria, e para traçar novas trajetórias de desenvolvimento local ou regional.

Tendo por base essa referência, a análise da industrialização da economia paranaense revela dois importantes aspectos. Em primeiro lugar, o alcance desse processo de transformação está associado à dinâmica de expansão e de acumulação de capital internamente à firma e à existência de um aparato institucional voltado para o desenvolvimento da economia do estado como um todo. Em segundo lugar, a continuidade daquele processo vem se dando como parte de um movimento global de transferência de capitais e de concorrência entre firmas de acordo com a inserção dessa economia na concorrência internacional. Dessa forma, a configuração espacial do desenvolvimento industrial do Paraná está longe de constituir uma experiência bem sucedida de constituição de arranjos produtivos. Ou seja, atividades industriais geograficamente definidas não podem ser tratadas como expressão de arranjos produtivos. Ademais, as instituições, teoricamente integrantes de um APL, têm estado apenas superficialmente ligadas às economias locais e suas empresas, incapazes, portanto, de alavancar conhecimento e alimentar o processo de aprendizado nas atividades industriais. Essa falta de aderência das instituições indica que a possível formação de APLs requer não só uma readaptação das instituições e organizações em seus respectivos formatos, mas também uma sintonia direta e local com os desafios competitivos das empresas situadas nesse tipo de aglomerado.

Por fim, a inexistência de APLs na economia paranaense está fundamentalmente ligada à fragilidade de relações cooperativas entre as firmas, envolvendo logicamente suas organizações representativas. As estratégias e ações empresariais correspondem a uma lógica individual de atuação pouco sensível a vantagens de aglomeração e a iniciativas

de caráter coletivo. Na verdade, a identificação de economias regionais definidas por atividades econômicas específicas e pela distribuição espacial das instituições estaduais gerou única e exclusivamente uma divisão geográfica do trabalho na economia paranaense, sem a necessária criação de qualquer sinergia entre os agentes, condição fundamental para a formação de APLs. Dessa forma, a ampla difusão deste conceito revelou-se inadequada para explicar não só as características espaciais das atividades industriais como também o comportamento das firmas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOISIER, S. (1996) “Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: Entre a Caixa-preta e o Projeto Político”, *Planejamento e Políticas Públicas*, n° 13, p. 111-145.
- BOISIER, S. (1999) “Post-Scriptum sobre Desenvolvimento Regional: Modelos Reais e Modelos Mentais”, *Planejamento e Políticas Públicas*, n° 19, p. 307-343.
- BOUDEVILLE, J. R. (1966) *Problems of Regional Economic Planning*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- CAMPOS, A C. (2004) *Arranjos Produtivos no Estado do Paraná: O Caso do Município de Cianorte*, Curitiba: PPGDE/UFPR (Tese de doutorado).
- CASSIOLATO, J. E. e LASTRES, H. M. M. (1999) *Globalização e Inovação Localizada*. Brasília: IBICT/MCT.
- CASSIOLATO, J. E., LASTRES, H.M.M. e MACIEL, M.L. (2003) “Systems of innovation for development in the knowledge era: an introduction”. In: J. E. CASSIOLATO, H. M. M. LASTRES e M. L. MACIEL (eds), *Systems of Innovation and Development: Evidence from Brazil*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, p. 1 – 37.
- CASTRO, D. e VASCONCELOS, J.R. (1999) *Paraná: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos 90*, Texto para Discussão n° 624, Brasília: IPEA.
- CORAGGIO, J. L. (1987) *Territórios em Transición: Crítica a la Planificación Regional en América Latina*, Quito: Cuidad.
- DINIZ, C. C. (2000) *Global-Local: Interdependências e Desigualdade ou Notas para uma Política Tecnológica e Industrial Regionalizada no Brasil*, Rio de Janeiro: IE/UFRJ, p. 1-29.

- DINIZ, C. C. (2002) Repensando a Questão Regional Brasileira: Tendências, Desafios e Caminhos, Trabalho apresentado no seminário “Desenvolvimento Brasileiro”, sob o patrocínio do BNDES, Rio de Janeiro: BNDES.
- GARCEZ, C. M. D. (2000) Sistemas Locais de Inovação na Economia do Aprendizado: Uma Abordagem Conceitual, *Revista do BNDES*, nº 14, p. 351 – 366.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958) *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1987) “On the Political Economy of Latin American Development”, *Latin American Research Review*, 22, p. 7-36.
- HUMPHREY, J. e SCHMITZ, H. (2000) *Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research*, Working Paper nº120, Institute of Development Studies.
- IBGE. (2004) *Dados estatísticos regionais*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: agosto de 2004.
- IPARDES (2002) *Crescimento, reestruturação e competitividade industrial no Paraná - 1985-2000*. Curitiba: IparDES.
- IPARDES (2003) *Diagnóstico Social e Econômico*. Curitiba: IparDES.
- IPARDES (2004) *Arranjos Produtivos Locais e o Novo Padrão de Especialização Regional da Indústria Paranaense*, texto apresentado no seminário promovido pela SEPLAN-PR.
- IPEADATA (2004) *Dados por Mesoregião*. Disponível em: www.ipeadata.gov.br.
- IGLIORI, D. C. (2001) *Economia dos Clusters Industriais e Desenvolvimento*, São Paulo: Iglu/Fapesp.
- ISARD, W. (1956) *Location and Space-Economy*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- JOHNSON, B. (1992) “Institutional learning”. In: B. Lundvall (ed.), *National Systems of Innovation: towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London and New York: Pinter, p. 23 – 44.
- LUNDVALL, B. (1992) “Introduction”. In: B. Lundvall (ed.), *National Systems of Innovation: towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London and New York: Pinter, p. 1 – 16.
- MACEDO, M., MEINERS, W. e VIEIRA, V. (2002) Fases de Desenvolvimento Regional no Brasil e no Paraná: Da Emergência de um Novo Modelo de Desenvolvimento na Economia Paranaense. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, nº 103, p. 5-22.
- MARSHALL, A. (1982) *Princípios de Economia Política*, Vol I, Coleção Os Economistas, São Paulo: Abril Cultural.

- MYRDAL, G. (1960) *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: ISEB.
- MYTELKA, L e FARINELLI, F. (2003) "From Local Clusters to Innovation Systems". In: J. E. CASSIOLATO, H. M. M. LASTRES e M. L. MACIEL (eds), *Systems of Innovation and Development: Evidence from Brazil*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, p. 249 – 273.
- NOJIMA, D. (2002) Crescimento e Reestruturação Industrial no Paraná - 1985-2000, *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, nº 103, p. 23-43.
- PERROUX, F. (1955) "Note sur la Notion de Pôle de Croissance", *Economie Appliquée*. Janvier/Juin.
- PERROUX, F. (1969) *L'Economie du XX^o Siècle*. Paris: Presses Universitaires de France.
- PREBISCH, R. (2000) "O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais". In: R. BIELSCHOWSKY (org.), *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*, Rio de Janeiro: Record, p. 69-178.
- ROSTOW, W. W. (1974) *Etapas do Desenvolvimento Econômico: um Manifesto Não-Comunista*, Rio de Janeiro: Zahar.
- SCATOLIN, F. D. (2002) Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Regional : O Caso do Paraná, texto apresentado no seminário promovido pela SEPLAN-PR.
- VARGAS, M. (2002) *Proximidade Territorial, aprendizado e inovação: um estudo sobre a dimensão local de processos de capacitação inovativa em arranjos e sistemas produtivos no Brasil*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ (tese de doutorado).

SUSTENTABILIDADE DO ARRANJO PRODUTIVO DE CERÂMICA ARTESANAL DO MUNICÍPIO DE SANTANA DO SÃO FRANCISCO-SE

SILVIA MARIA SANTOS MATOS*
RICARDO OLIVEIRA LACERDA DE MELO*

A carência de estratégias de desenvolvimento atinge a maioria das localidades brasileiras. Na perspectiva da sustentabilidade, o apoio aos Arranjos e Sistemas Produtivos Localizados é identificado como uma importante alternativa na promoção local, visto que contempla ao mesmo tempo os aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais. O presente estudo tem como principal objetivo analisar a dinâmica do arranjo produtivo de artesanato ceramista do município de Santana do São Francisco, identificando seus principais atores, analisando os processos de aprendizado produtivo e o grau de envolvimento dos que fazem a atividade, a estrutura e organização do sistema de produção, bem como a utilização dos recursos naturais, além da análise das instituições de governança local e das políticas públicas e institucionais que apóiam a atividade.¹ Os dados foram obtidos através de fontes

* Administradora, Mestra em Desenvolvimento e Meio ambiente – Universidade Federal de Sergipe.

* Economista, Doutor em Teoria Econômica – UNICAMP e professor Adjunto da Universidade Federal de Sergipe.

¹ Trabalho desenvolvido na Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente - Universidade Federal de Sergipe.

primárias, por meio de entrevistas pessoais com todos os que formam a força de trabalho do arranjo – artesãos, preparadores e transportadores de barro, fornecedores de lenha – além dos representantes das instituições de coordenação local e de fomento que dão o apoio à atividade. Pode-se constatar que a atividade é caracterizada na sua maioria pela mão-de-obra familiar, obtendo uma renda média que gira entre um e dois salários mínimos. Em geral, o aprendizado da técnica se dá na família e/ou nos locais de trabalho. A organização da produção está distribuída em 80 unidades produtivas, sendo a grande maioria de precária infra-estrutura física, dificultando a execução dos serviços e a apresentação do produto. No arranjo, o controle dos processos produtivos apresenta diversas deficiências, entre elas o fornecimento de insumos. A argila, principal matéria-prima, está atualmente sendo cedida, ficando os artesãos numa situação de dependência. O tipo das peças produzidas é determinado na maioria dos casos pelos compradores do produto. As peças são vendidas principalmente aos intermediários e aos lojistas oriundos principalmente de Aracaju, do estado da Bahia e de Alagoas. As vendas nos últimos cinco anos têm diminuído sensivelmente no arranjo, embora a perspectiva que se tem em relação ao futuro para a maioria dos artesãos seja de aumentar. A trajetória de desenvolvimento do arranjo aponta para a dificuldade de integração entre seus membros, fato que acontece em função de problemas que ocorreram em gestões passadas nas instituições de governança local, refletindo um sentimento de descrédito e desunião entre os artesãos, e provocando no arranjo a concorrência desleal entre os próprios artesãos. Outra dificuldade é a ausência de controle de custos na produção, cuja formação de preços se dá aleatoriamente. As proposições de políticas indicam que é preciso a criação de uma estratégia integrada e específica que coordene todas as ações necessárias ao desenvolvimento do Arranjo Produtivo de Cerâmica de Santana do São Francisco.

1. Introdução

O apoio aos Arranjos e Sistemas Produtivos Localizados é identificado na literatura, como uma importante alternativa na promoção do

desenvolvimento de base local. Pois, quando organizados e estruturados, são capazes de proporcionar a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento, agregando paralelamente a preservação ambiental e cultural, a dinamização sócio-econômica com a geração de emprego e renda e a melhoria nas condições de vida da população, além de proporcionar uma adequada infra-estrutura dos serviços públicos e privados, articulados dentro de uma cadeia produtiva delimitada territorialmente.

As atividades desses arranjos devem ser realizadas de forma a considerar as potencialidades do local e a contemplar as necessidades de sua população, através da participação da comunidade e dos agentes produtivos, sensibilizando-os quanto a importância da cooperação, levando em conta as habilidades que a população possui, para que haja um bom desempenho no setor, como também alertando sobre os impactos que os empreendimentos exercem no meio ambiente. O fundamental é definir estratégias que levem a obtenção de formas de eficiência coletiva.

A região do Baixo São Francisco sergipano é uma das mais carentes em termos de infra-estrutura e desenvolvimento. E, na ausência de condições climáticas favoráveis, faz-se necessário à busca de soluções mais criativas. É preciso fortalecer a base de sustentação dos municípios, abrindo espaço para que o potencial de cada um deles seja trabalhado para produzir mais, desenvolver gerando renda e emprego e acima de tudo, proporcionar melhoria nas condições de vida de sua população.

O município de Santana do São Francisco possui uma das atividades artesanais de maior representatividade de Sergipe tanto sob o aspecto econômico, como pela sua expressividade cultural. No entanto, sua população apresenta sérios problemas em sua qualidade de vida, infra-estrutura e um dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixos de Sergipe. Os rendimentos gerados no desenvolvimento da atividade não têm sido suficientes para proporcionar aos que dela sobrevivem condições de vida adequada ao desenvolvimento humano.

A atividade contém alguns elementos de Arranjo Produtivo Local, e para desenvolver-se deverá fortalecer suas instituições de governança local melhorando suas relações de cooperação e os processos de

inovação, de modo a potencializar os processos de aprendizagem enraizados ao longo do desenvolvimento da atividade.

A cerâmica artesanal produzida no arranjo é responsável pela sobrevivência de grande parte da população da cidade, já que esta envolve toda a família no processo de produção, sendo a principal fonte de renda da população do município.

Diante dessas considerações, este artigo tem como principal objetivo, analisar no contexto do Arranjo Produtivo Local a dinâmica do artesanato de cerâmica do município de Santana do São Francisco, tendo em perspectiva o desenvolvimento local sustentável.

2. Territórios produtivos e desenvolvimento local

Na atual configuração do mundo falar em desenvolvimento implica em abordar seus múltiplos aspectos. A abordagem do desenvolvimento oriundo das relações com suas bases locais tem sua raiz nos territórios. O território tem importante papel na interconexão das relações econômicas, sociais, políticas e institucionais, além de proporcionar forte identidade cultural com o local, decorrente de um intenso sentimento de pertencimento a comunidade. É esta valorização do lugar como palco de diversas manifestações que constitui uma alternativa no processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento local endógeno obedece a uma visão territorial, e não funcional dos processos de desenvolvimento e mudança estrutural, ou seja, o território é nessa perspectiva mais que uma simples base física em que ocorre os processos e atividades econômicas, sendo um agente de transformação social (Barquero, 2001).

O território representa uma trama de relações decorrentes de um processo histórico que foi se estruturando em função dos vínculos de interesse de seus grupos e atores sociais, e da construção de uma cultura própria que caracteriza sua identidade. O emaranhado de interesses de uma comunidade territorial, permite definí-lo como um agente de desenvolvimento local, capaz de agir nos processos de desenvolvimento e mudança estrutural (Barquero, 2001).

Ainda segundo o mesmo autor o desenvolvimento é um processo que adquire seu significado no território, e se articula com o sistema

econômico global segundo sua própria história e forma de organização em redes, proporcionadas pelas relações que decorrem em função da existência de determinada produção. Para Amaral Filho (1996) a concentração convergente de atividades produtivas, o fluxo de informações, a circulação do conhecimento científico e tecnológico e a notoriedade e destaque alcançados pelo local ou região, cujos efeitos multiplicadores se propagam de maneira cumulativa transformam a localidade em uma referência em determinada atividade econômica.

Nos distritos industriais e nos arranjos e sistemas produtivos locais o território funciona como uma infra-estrutura sócio-produtiva sobre o qual se constrói concomitantemente uma autonomia econômica, política e cultural, integrando os diversos atores envolvidos - empresas que participam do processo produtivo, fornecedores, clientes, cooperativas, associações de negócios, sindicatos, governo municipal e estadual e demais grupos e instituições que participem do processo de desenvolvimento local e regional.

A configuração do desenvolvimento, a partir de aglomerações produtivas se dá pelo estreitamento da relação entre produção e território, que de acordo com Amaral Filho (1996) produzem verdadeiras intensificações localizadas de economias de escala caracterizadas pela fabricação de um mesmo produto ou de uma produção típica.

Na observação de Paiva (2002, *apud* Moraes, 2003) o desenvolvimento territorial fortalece espaços locais, micro-organizações e as diversas matrizes culturais que aparecem como identidades coletivas da ordem social estabelecida. Dessa forma, torna-se possível pensar numa ordem política democrática, onde as comunidades locais possam tomar as decisões sobre, seus próprios destinos.

Nessa perspectiva que contempla a abordagem social através da associação da dimensão econômica a cidadania, situa-se iniciativas que procuram articular produção e distribuição de riqueza, mesmo que em pequena escala (Moura, 1997 *apud* Moraes, 2003).

A compreensão da dinâmica dos arranjos produtivos locais mostra que a cidadania é construída a partir da inclusão do membro da comunidade no processo produtivo e nas relações decorrentes da forma como este se manifesta. Nesse sentido, Cocco *et al* (1999) coloca que na mesma perspectiva em que se constrói a cidadania também se pro-

duz por meio dela, significa que a construção do espaço público passa também pela construção democrática do mercado.

3. Arranjos e sistemas produtivos locais: caracterização, conceito e importância.

Os fatores locais constituem-se hoje cada vez mais em elementos vitais no fortalecimento e estruturação da economia. O apoio às aglomerações de empresas em Arranjos ou Sistemas Produtivos é uma importante estratégia de desenvolvimento sustentável que permite não só dinamizar a economia local, gerando emprego e renda para a população como também promover a melhoria dos serviços públicos e privados articulados em uma cadeia produtiva.

Segundo Pyke *et al* (*apud* Amaral Filho *et al*, 2002, p. 7) qualquer definição de aglomerações produtivas não está livre de controvérsia, para esses autores um *cluster* ou sistema produtivo local é “caracterizado por um grande número de firmas que são envolvidas em vários estágios, e em várias vias, na produção de um produto homogêneo”.

Cassiolato e Lastres (2001) afirmam que os arranjos produtivos locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em um conjunto específico de atividades econômicas, que envolvem a participação e interação de empresas, fornecedores, clientes, as diversas associações de representação, além de instituições públicas e privadas de apoio a atividade.

Uma definição mais ampla e complexa para essas aglomerações é dada por Amaral Filho *et al* (2002) quando afirmam que a categoria Arranjo ou Sistema Produtivo Local funciona como uma espécie de organização social e institucional que se relaciona com a aglomeração de empresas visando o fortalecimento e estabilidade das mesmas, dentro de um determinado contexto social. Os autores comentam ainda que esses sistemas são formados pela articulação de elementos como capital social, organização produtiva e política-institucional.

O capital social é um bem público que tem por objetivo estabelecer a coordenação e governança do núcleo de produção através das interações contínuas e compromissos sociais que vão se construindo

entre os indivíduos. O principal aspecto do capital social é a confiança, condição essencial para a cooperação e a formação de redes de relacionamentos, através de associações e cooperativas de pequenos produtores e empresas, facilitando dessa forma o processo de transação no mercado.

A principal característica dos arranjos e sistemas produtivos locais é a maneira como eles se reúnem e se organizam no território. O êxito econômico destas aglomerações decorre de uma organização social e econômica eficaz, baseada principalmente em pequenas empresas que estão vinculadas entre si e que obedecem a princípios definidos. É a existência dessas fortes redes de pequenas empresas, que através da especialização combinada a flexibilidade, que promovem a capacidade coletiva do distrito ou arranjo produtivo.

Os arranjos e sistemas produtivos caracterizam-se pela crescente capacidade de interagir e de inovar os processos numa dinâmica de aprendizado. A lógica da interação é determinada pela capacidade dos atores de cooperarem entre si em relações de interdependências, através de redes de informação e inovação. A dinâmica de aprendizagem, por sua vez, traduz a capacidade dos atores envolvidos em modificar seu comportamento em função das transformações do meio externo que o cerca, visando a melhoria na eficiência, na organização e na infra-estrutura. Desse processo de aprendizagem nascem novos conhecimentos e novas tecnologias. A soma destes fatores indica o ritmo de inovação que as empresas devem adquirir ao fazerem parte ou quando vierem a fazer parte de um sistema produtivo em determinada localização geográfica (Cassiolato e Lastres, 2001).

A inovação nos Arranjos e Sistemas Produtivos Locais consiste em um processo interativo de aprendizagem acumulada, resultado de adaptações incorporadas na atividade ao longo do tempo que se dá em decorrência das necessidades impostas pela produção. Trata-se de um processo de aprendizagem coletiva, cujo conhecimento está enraizado na sociedade e no território em um contexto social, institucional e cultural específico (Barquero, 2001).

Para que o sistema produtivo local seja competitivo é preciso que haja difusão de inovações, que se dá através da promoção da capacidade de aprendizagem que impulsiona e dinamiza a economia local.

Para que isso ocorra é preciso que se promova a capacidade de aprendizagem do sistema, através da atuação firme e diversificada das instituições de governança local, bem como os atores que formam o entorno local tomem decisões adequadas em termos de investimentos em tecnologia e na própria organização do sistema.

O conhecimento existente em uma localidade ou região, originado da capacidade de aprendizagem e de inovação do sistema, confunde-se na observação de Lins (1996), com o próprio sistema regional de inovação ou “região de inovação e aprendizagem”, cujo, objetivo é fomentar o desenvolvimento regional.

Outra característica peculiar desses sistemas é que a predominância de empresas envolvida é de pequeno porte, que reunidas criam um ambiente social, cultural e político específico sobre o território, que permite importantes sinergias entre seus membros, visando a organização e estruturação da pequena empresa que integradas a comunidade podem se constituir em importante estratégia de desenvolvimento local e até nacional.

O resultado dessa sinergia é o fortalecimento da base de conhecimento entre as pessoas, que leva ao aumento de uma consciência coletiva, necessária para governar a complexidade do processo de desenvolvimento do arranjo produtivo. Nesse sentido Cassiolato e Lastres (2001) comentam que o aprendizado “envolve a criação de conhecimento tácito e codificado no que se refere não apenas às características técnicas da produção e da inovação, mas também ao conhecimento relativo a como e porque realizar buscas em determinadas direções, incluindo o conhecimento de pessoas-chave dentro de redes relevantes”.

A concepção dos Arranjos Produtivos Locais – APL, vai além do aspecto somente econômico, sua dimensão e valor envolve um conjunto sócio-econômico, cultural e político-institucional dos elementos intrínsecos dessa abordagem.

Uma característica própria dos Arranjos e Sistemas Produtivos Locais é que não podem ser criados de cima para baixo. O surgimento desses sistemas locais depende de um contexto geográfico, histórico e sócio cultural que desenha os aspectos e peculiaridades específicas do lugar.

-Método de procedimento-

Nesta pesquisa, estudou-se o caso do Arranjo Produtivo Local de cerâmica artesanal de Santana do São Francisco, analisando a dinâmica de sua estrutura e organização, através do conhecimento dos atores que fazem a atividade, de sua estrutura produtiva, comercial e administrativa, bem como de sua organização institucional e das políticas de apoio implementadas como também dos recursos naturais disponíveis para a sustentabilidade da atividade.

Para obtenção dos dados primários, foram utilizadas entrevistas pessoais do tipo estruturada, tanto para as informações quantitativas como também as qualitativas, que foram aplicadas aos que fazem parte da cadeia local de produção incluindo os produtores, fornecedores de insumos e com os implementadores de políticas voltadas para o artesanato, de modo a captar as percepções dos artesãos e de todos aqueles envolvidos direta ou indiretamente com a atividade quanto a organização e estrutura da produção e comercialização, condições sócio-econômicas em que vivem , além dos aspectos ambientais e culturais envolvidos.

No estudo, a teoria do APL deu as ferramentas para poder analisar a economia local de Santana do São Francisco, onde foram realizadas entrevistas pessoais, com utilização de questionário com perguntas abertas e fechadas, aplicadas àqueles que compõem a cadeia produtiva da cerâmica artesanal, bem como aos representantes das instituições locais de apoio a atividade e as instituições públicas e empresariais de fomento, além da observação direta do funcionamento do arranjo.

Entre os que fazem parte da cadeia produtiva, foram entrevistados os “preparadores do barro”, responsáveis pela retirada do barro nas áreas de várzea do rio São Francisco. Os “transportadores” do barro preparado, que levam este, até as oficinas onde é realizada a produção, os “artesãos”, responsáveis diretos pela produção do arranjo, além dos principais fornecedores de lenha que habitam o local. Foram entrevistadas ainda, algumas pessoas que trabalham exclusivamente com pintura das peças adquiridas com os artesãos produtores.

Nas instituições de coordenação local do arranjo, foram entrevistados os presidentes da associação de artesãos ceramistas e o da coope-

rativa. Também no nível local foi entrevistado o prefeito municipal, além de conversas informais com alguns vereadores do município.

Nas instituições públicas e de apoio empresarial, foram realizadas entrevistas, também estruturadas, na Secretaria de Estado de Ação Social e Combate a Pobreza, com a coordenadora do Programa de Artesanato do Estado (PROARTE), responsável pelo gerenciamento do artesanato no Estado. Ainda no nível estadual de apoio, foi realizada entrevista no Projeto Nordeste Sergipe (PRONESE), pelo fato deste programa apoiar atividades produtivas, via recursos do Banco Mundial. A entrevista foi realizada com o técnico responsável pela fiscalização dos trabalhos das associações comunitárias do município de Santana do São Francisco.

Junto ao Banco do Nordeste, instituição regional de fomento ao desenvolvimento que possui em suas linhas de atuação um programa voltado para o artesanato (CREDARTESÃO), foi realizada uma entrevista com o agente de desenvolvimento responsável pelo programa no Estado.

O artesanato também recebe apoio do Serviço Brasileiro de Apoio a Pequena Empresa (SEBRAE-SE), através do Programa Sebrae de Artesanato que atua em vários municípios do Estado, inclusive no município de Santana do São Francisco.

Por se tratar de um estudo cuja análise recai tanto sobre o funcionamento da produção, como também sobre as inter-relações entre os atores locais e entre estes e as instituições de apoio externas ao arranjo, foi considerado como universo da pesquisa todos aqueles estabelecimentos que compõem a cadeia produtiva do artesanato ceramista de Santana do São Francisco, as instituições locais de apoio e as instituições de fomento públicas e privadas.

O Universo do arranjo produtivo de cerâmica de Santana do São Francisco é constituído da seguinte forma:

- 80 oficinas de cerâmica em produção, considerado para fins desse estudo os proprietários dessas oficinas;
- Aprontadores, que preparam o barro, retirado nas áreas de várzea do rio São Francisco, num total de 8 pessoas;
- Transportadores de barro, preparado na várzea do rio, que levam até as oficinas de cerâmica, envolvendo 6 pessoas nesse processo;

- Lenhadores que retiram-no das matas próximas a cidade, num total de 18 pessoas envolvidas com essa função.
- Pessoas que adquirem as peças de cerâmica produzida pelos artesãos para dar acabamento em pintura e revenderem, num total de 20 oficinas desempenhando este serviço.

É importante ressaltar que esses dados referentes aos componentes do arranjo, bem como as quantidades, foram obtidos através de um levantamento realizado no próprio trabalho de campo.

A amostra do universo pesquisado foi assim definida: Das 80 unidades de produção de cerâmica existentes no arranjo, foi realizada entrevista em 40 delas, ou seja, 50% do universo existente. Do total de 8 preparadores de barro foi realizada entrevista com 5 pessoas, correspondendo a 60% do universo. Dos 6 transportadores de barro, foi realizada entrevista com 2 pessoas, representando 30% do universo. Quanto aos fornecedores de lenha, num total de 18, foi realizada entrevista com 4 lenhadores, correspondendo a 25% do universo. E em relação às pessoas que trabalham exclusivamente na parte de pinturas, foi realizada entrevista em 5 unidades, representando 20% do universo, composto por 20 oficinas que realizam esta função.

Em relação às instituições locais de apoio ou de governança local, existem no arranjo a associação de ceramistas artesãos e a cooperativa que está em fase de reativação, ambas representadas por seus presidentes.

Além dos atores locais que compõem o arranjo, há ainda os representantes das instituições de fomento que têm relação direta com a atividade, a saber:

- O Programa de Desenvolvimento do Artesanato do Estado (PROARTE);
- O Programa SEBRAE de Artesanato;
- O Programa Nordeste/Sergipe (PRONESE), responsável pelo município em questão;
- O Banco do Nordeste, instituição de fomento ao desenvolvimento e que tem entre os seus programas o CREDARTESÃO.

Os dados obtidos na entrevistas foram tabulados pelo pacote estatístico, denominado Statistical Package for Social Sciences (SPSS), sen-

do que as respostas fechadas das entrevistas foram inseridas diretamente no programa, e as respostas abertas foram anteriormente agrupadas por categorias de semelhança para em seguida serem inseridas no programa.

4. Estrutura e dinâmica do arranjo produtivo de cerâmica artesanal de Santana do São Francisco

Nesta parte são abordados a origem e desenvolvimento do arranjo produtivo de artesanato de Santana do São Francisco, seus principais atores, identificando seu perfil, os níveis de renda auferidos, bem como os processos de aprendizagem dos artesãos na atividade. Também são abordadas a estrutura e organização do sistema de produção e comercialização, além do desempenho recente do negócio. São abordados também a governança local e as políticas de apoio à atividade no município. A utilização dos recursos naturais na produção também é outro aspecto considerado nesta análise.

-Origem e Desenvolvimento-

O município de Santana do São Francisco localiza-se na região do Baixo São Francisco sergipano, na sub-bacia Betume - Aterro. Distante 125 Km da capital Aracaju, possui uma área de 46,85 Km². O município, que pertencia a Neópolis foi criado em 01.01.1993 e tem como principal atividade econômica o artesanato de barro, divulgado e conhecido em todo o Nordeste e nas feiras nacionais, sendo uma das atividades artesanais mais representativas de Sergipe.

A atividade de cerâmica artesanal de Santana do São Francisco caracteriza-se pela força da matriz familiar na produção e pelo envolvimento de gerações de trabalhadores, cujo conhecimento do processo vem sendo enraizado na comunidade ao longo de várias gerações, caracterizando a cultura da cidade.

Além de a cerâmica ser a atividade mais tradicional no município é também a principal fonte de renda da população. A produção é mantida pela quase totalidade dos moradores da cidade, envolvendo toda a

família na cadeia da extração do barro, produção no torno e de esculturas e no acabamento com pinturas e adereços.

As peças produzidas são vendidas em muitas regiões do país. Alguns dos artesãos produzem obras de valor artístico, mas a maioria da população, porém dedica-se a produção de peças padronizadas e aos serviços gerais da produção.

O município possui uma população, segundo dados do (IBGE, 2000), de 6.135 habitantes, sendo 4.051 na sede do município, e 2.084 habitantes na zona rural. A situação em que vive a população é precária e as condições de moradia são em geral ruins. Além disso, faltam serviços de educação, saúde e saneamento. A organização comunitária é incipiente e a prefeitura do município é completamente dependente do governo do estado em suas ações. O artesanato, sua principal atividade econômica, além de desestruturada encontra-se fragilizada apresentando pouco dinamismo (Vargas, 1999).

A fundação de Carrapicho, antigo nome da cidade, remonta ao início do século XIX. O nome Carrapicho foi colocado em decorrência de existir em abundância uma planta rasteira com esse nome que caracterizava o lugar (Freire, 2002).

Os portugueses Pedro Gomes da Silva e Belarmino Gomes da Silva foram os fundadores do município. Eles montaram uma fazenda às margens do Rio São Francisco, onde além de produzir arroz e açúcar de torrão, foi implantada também a primeira cerâmica chamada Carrapicho. Foi um português chamado João Igreja que por volta de 1850 implantou a técnica da confecção da cerâmica no município e que foi sendo passado para os demais moradores.

O nome Santana do São Francisco foi escolhido em plebiscito, sendo a sugestão do nome de Frei Damião e do pároco de Neópolis, município a qual pertencia, com o objetivo de homenagear a padroeira Senhora Santana e o rio São Francisco. Embora o nome não tenha agradado a todos, visto que o nome Carrapicho já estava arraigado na identidade cultural de seu povo, especialmente em relação à produção da cerâmica, a sugestão foi acatada pelos moradores, que têm um forte sentimento de religiosidade.

Em 1962 foi criada uma cooperativa na localidade, implantada com o apoio do antigo Conselho de Desenvolvimento de Sergipe

(CONDESE) e que foi desativada por problemas de ordem administrativa e financeira. Em 1977 com o apoio da Empresa Sergipana de Turismo (EMSETUR) e do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), foi implantada a Cooperativa Artesanal de Cerâmica de Carrapicho Ltda, com base em estudos de viabilidade elaborado pelo antigo CEAG, hoje SEBRAE, que sucedeu a anterior associação cooperativista (SERGIPE, 1979).

Ainda segundo o mesmo estudo, os problemas que caracterizavam o funcionamento da cooperativa criada pelo CONDESE não deixaram de existir, visto que os artesãos estavam colocando a produção nas mãos dos intermediários sem passar pela cooperativa, sob a alegação de que a cooperativa atrasava o pagamento da produção. Além disso, os produtos comercializados pela cooperativa não tinham um padrão de qualidade e não existia uma diferenciação de preço em relação ao mesmo tipo de peça, fato que levou os cooperados mais qualificados a se desinteressarem, pois os produtos de qualidade inferior não tinham uma boa saída não atingindo os clientes mais exigentes. Também outro fato problemático no funcionamento da cooperativa foi em relação ao deficiente controle de estoque, que além de não existir pessoas para acompanhar a entrada e saída das peças, também não havia organização do estoque ocasionando a quebra das peças e, portanto incidindo a cooperativa a prejuízos. A cooperativa criada com o apoio da EMSETUR foi desativada há cerca de doze anos atrás, devido a problemas na sua gestão.

A produção de cerâmica artesanal na cidade é composta hoje por cerca de 80 unidades produtivas, sendo que destas, 74 são pequenas unidades, localizadas em sua grande maioria nas residências (fundo de quintal) e apenas cerca de seis são considerados de maior portes em relação às demais. Nestas unidades são produzidos diversos tipos de esculturas, vasos decorativos, souvenirs e peças utilitárias, inclusive com grande produção de filtros, mas é a produção de vasos de diversos tamanhos, que possui maior volume na produção.

As peças de esculturas são fabricadas em doze das cerca de oitenta unidades produtivas existentes. A produção de vasos decorativos está presente em quase toda a totalidade de oficinas de cerâmica em funcionamento no arranjo. Já a produção de filtros é observada em seis

unidades, que produzem em grandes quantidades, as demais peças utilitárias como o pote, a jarra, a cabaça e a moringa são observadas com maior intensidade no volume da produção em apenas três das oficinas de cerâmica existentes na cidade. Outro tipo de peça que se destaca na produção artesanal da cidade, são os souvenirs, produzidos em cerca de doze oficinas.

É importante frisar que a produção de artesanato da cidade de Santana do São Francisco era caracterizada basicamente pela produção de peças utilitárias, como potes, moringas, vasos para plantas, entre outras, e que com a produção industrial de produtos substitutos, estas já não passaram mais a ser muito procuradas, levando os seus artesãos a mudarem o estilo de peças produzido no arranjo.

-Principais atores do arranjo produtivo-

Como já foi mencionado, dentre as pessoas que trabalham com a atividade na cadeia local de produção da cerâmica, destacam-se: àqueles que trabalham na preparação do barro que é extraído das várzeas do rio São Francisco (preparador de barro), àqueles que levam o barro preparado até as oficinas onde são produzidas as peças (transportador de barro), os que fabricam as diversas peças produzidas (artesãos), além de alguns pintores que compram peças para dar acabamento em pintura.

Segundo informações levantadas no próprio trabalho de campo, a cidade possui em torno de 120 pessoas trabalhando como artesãos na fabricação de peças, sendo um total de 421 pessoas envolvidas em todo o processo, segundo dados do Programa Sergipano de Desenvolvimento do Artesanato (PROARTE), desde a preparação do barro na várzea do rio até os acabamentos finais da produção.

No que se refere ao perfil, a maior parte dos artesãos proprietários das oficinas de cerâmica e das demais pessoas que trabalham na cadeia produtiva do barro nasceram no município de Santana do São Francisco, possuem idade entre 30 e 60 anos e são casados. O nível de escolaridade entre todos que compõem o arranjo (força de trabalho, empregados, membros da família é baixo predominando o nível fundamental incompleto entre todos eles.

Quanto ao nível de renda os artesãos do município de Santana de São Francisco possuem rendimentos mensais em torno de um salário mínimo ou menos, no período de menor produção, que ocorre principalmente nos meses da estação do inverno e no mês de fevereiro. No período de maior produção, em torno 3 a 4 meses durante um ano, o nível de renda para a maioria dos artesãos, fica em torno de dois salários mínimos. É importante destacar, que esses artesãos possuem na sua grande maioria pequenas oficinas de cerâmica, de estrutura precária e funcionando geralmente nos fundos das próprias residências. Já o nível de renda para os ceramistas artesãos, que possuem um estilo de peça diferenciada ou uma infra-estrutura produtiva melhor, especialmente em termos de espaço, permitindo organizar a produção de modo mais adequado, conseguem obter uma renda em torno de três a quatro salários mínimos, como demonstra os dados da Tabela 1.

As pessoas que trabalham, nas demais funções da cadeia produtiva (preparando o barro na várzea do rio, transportando o barro até as oficinas e fornecendo lenha) também enfrentam níveis e variação cíclica da renda semelhante a dos artesãos, com todas as funções sofrendo os mesmos problemas da sazonalidade.

A renda obtida entre os empregados que trabalham nas oficinas de cerâmica varia em torno de R\$ 80,00 mensais a um salário mínimo a depender da qualificação na execução dos serviços e da função desempenhada.

Com relação à renda familiar, esta gira em torno de dois salários mínimos mensais. Essa variação de aumento em relação à renda individual, obtida pelos que trabalham exclusivamente com a atividade de cerâmica, deve-se ao fato de muitos dos artesãos desenvolverem outras atividades além do artesanato, ou ainda em alguns casos, terem membros da família desempenhando alguma outra atividade que não seja o trabalho na cerâmica.

Os baixos rendimentos auferidos pela maioria dos artesãos, somados a sazonalidade da produção e das vendas, sinalizam aqui, como um dos fatores que comprometem a sustentabilidade sócio-econômica da atividade. Necessitando de uma ação interna de mobilização por parte dos artesãos, associado a ações de políticas públicas e institucionais devidamente elaboradas, visando uma melhoria efetiva dessa situação.

Tabela 1 - Arranjo Produtivo de Cerâmica Artesanal de Santana do São Francisco - Nível de renda - 2003

	até1 sm%	até2 sm%	até3 sm%	até4 sm%	acima de 5 sm%	Fre- quência	Total%
Nível de renda no período de menor venda							
	76,5	15	8,5	-	-	47	100
Nível de renda no período de maior venda							
	23,0	44	21,0	8,0	4,0	48	100
Nível de renda familiar							
	15,0	48,5	12	24,0	-	33	100

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de campo, 2003.

A atividade destaca-se pela informalidade e por seu caráter familiar da produção, visto que em todas os estabelecimentos há membros da família realizando o trabalho. A grande maioria dos artesãos (51%) trabalha exclusivamente na atividade com pessoas da família (filhos, esposas, irmãos). Outros ainda (26,5%) além da família, também trabalham com empregados. Cerca de 13,5% dos entrevistados disseram trabalhar sozinhos. Apenas 4,5% afirmaram trabalhar somente com empregados. Também a mesma variação percentual 4,5% dos entrevistados afirmaram trabalhar com pessoas da família, empregados e sócios. Às mulheres e aos adolescentes competem mais as funções de acabamento em relevo e pinturas, e os homens, confecção e polimento das peças e serviços gerais necessários ao funcionamento da produção.

A grande maioria dos artesãos começou o ofício com até 20 anos de idade e o aprendizado da técnica do artesanato de cerâmica vem sendo passado de geração para geração, visto que dos artesãos entrevistados, estes tanto aprenderam a técnica com o pai e pessoas da família, como também com amigos e nos próprios locais de trabalho o que demonstra como esses processos estão enraizados na cultura da comunidade. Os que afirmaram que aprenderam a técnica sozinhos, foi no próprio ambiente de trabalho seja da família ou de outras pessoas da comunidade.

A motivação para o artesanato na maioria dos artesãos se deu principalmente, em virtude da atividade ser tradicional na cidade, ou seja, faz parte da cultura de trabalho, além de ser a única e melhor opção de que sempre dispuseram. Além desses fatores, muitos estão na função

por escolha do artesanato como profissão e por ser uma atividade que trabalha diretamente com a natureza.

5. Caracterização do sistema de produção e comercialização

Produção

A característica crucial dos Arranjos e Sistemas Produtivos Localizados é a sua organização. Ou seja, o êxito econômico dos distritos e arranjos produtivos decorre não só do acesso vantajoso de fatores de produção a baixo custo, mas, sobretudo de uma organização social e econômica eficaz (Barquero, 2001).

Para o mesmo autor a forma de organização da produção, a estrutura familiar, a estrutura social, os elementos culturais e os códigos de conduta da população condicionam os processos de desenvolvimento, facilitando ou limitando a dinâmica econômica. São fatores como estes que determina, em última análise, o desenvolvimento de cidades e regiões.

No arranjo produtivo de artesanato de Santana do São Francisco, a argila, principal matéria-prima utilizada para produzir a cerâmica, é extraída da várzea do rio São Francisco, que margeia a cidade. Está atualmente sendo cedida aos artesãos, pelos proprietários das áreas de várzea do rio, visto que os artesãos não possuem uma área própria para uso exclusivo na fabricação da cerâmica artesanal. É importante observar que o principal uso dessa área por seus proprietários, é para a produção de cerâmica de blocos, que retira grandes quantidades de barro das margens do rio. Vale ressaltar que apesar da importância sócio-econômica que a cerâmica artesanal representa na vida da referida comunidade, esta não possui a propriedade dos recursos naturais, que possa garantir a continuidade de uma cultura e a sobrevivência da grande maioria da população da cidade.

A lenha é a principal fonte de energia utilizada para a queimação das peças, esta é oriunda, para a maioria dos usuários, das matas próximas da região especialmente nas imediações do Platô de Neópolis, sendo retirada pelos lenhadores que fornecem aos artesãos e transportada até as oficinas por meio de carroça. Um fato importante com

relação a esta fonte de energia é que ela está cada vez mais escassa na região, tanto em virtude da insuficiência da madeira como pela dificuldade em retirá-la por conta da fiscalização do IBAMA. O fato dos artesãos não disporem de uma área para o plantio de lenha é um problema que atualmente dificulta um melhor funcionamento da atividade.

Alguns artesãos, especialmente aqueles que tem um volume grande de produção, adquirem a lenha através de caminhoneiros que trazem de outras regiões do estado ou até mesmo de fora. Há também produtores que adquirem a lenha tanto dos lenhadores que retiram das matas próximas, como também dos caminhoneiros que trazem a lenha de outros lugares.

A tinta é usada por 70% dos artesãos produtores no acabamento final das peças os demais (30%) não utilizam tinta no acabamento de suas peças. A maior parte dos que a utilizam, adquire em uma única loja existente na cidade, a minoria, porém adquire em outros lugares como Neópolis, Penedo ou Aracaju.

No APL de cerâmica artesanal do município de Santana do São Francisco, os equipamentos utilizados na produção da cerâmica, são de tecnologias muito simples havendo poucas inovações em sua evolução. Dentre eles têm-se: o torno-de-oleiro para aqueles que não fazem esculturas ou peças de modelagem. Este funciona a pedal, ou seja, é girado com o movimento dos pés, ou ainda utilizam o motor para seu funcionamento. Na produção das peças 50% dos entrevistados, utilizam o torno movido a motor, 33% utilizam o torno a pedal e 17% utilizam tanto torno a motor como a pedal. Além dos equipamentos citados, também são utilizados na produção diversos instrumentos como espátulas, pedaços de cano, escovas entre outros. No processo de queimação das peças são utilizados fornos feitos de argila e funcionando a lenha.

-Local da produção-

De acordo com estudos do Banco do Nordeste (2002), as condições de armazenagem dos estoques ou excedentes da produção artesanal, geralmente são feitos de maneira incipiente na casa do arte-

são ou na oficina onde trabalha, sem os cuidados exigidos para a conservação das peças.

A maioria dos artesãos entrevistada no arranjo produtivo de cerâmica de Santana do São Francisco (51%) possui a oficina separada da residência, 44,5% realizam a produção nas próprias residências (oficina fundo de quintal). E somente 4,5% utilizam espaço cedido. É importante ressaltar que a infra-estrutura da grande maioria dessas oficinas é precária, dificultando a produção, estocagem de produtos semi-acabados e exposição das peças para comercialização.

-Definição dos custos e margem de lucro-

Segundo informações obtidas nas entrevistas a margem de lucro praticada no arranjo produtivo de cerâmica artesanal do município de Santana do São Francisco gira em torno de (30%), para 46 % dos entrevistados. A margem de lucro para 23% dos entrevistados fica em torno de (20%). Outros 15,5 % afirmaram ainda que seu lucro é em torno de (10%). Somente dois dos entrevistados, correspondendo a 7,5% dos respondentes disseram ser de (50%), sua margem de lucro e somente um informou ser superior a 50% o lucro obtido sobre os custos.

É importante destacar, que no arranjo um dos seus maiores problemas é a ausência de uma política adequada de preços, fato que se dá, tanto por a maioria dos artesãos não fazerem um cálculo exato dos seus custos, como também pela desunião entre eles, especialmente no tocante a essa prática, visto que a variedade de preços em um mesmo tipo de produto é extremamente exagerada, caracterizada pela ausência de uma base mínima de custos.

-Compradores do produto-

Entre os principais agentes de comercialização de produtos artesanais, destacam-se os chamados intermediários ou atravessadores, figuras atuantes em toda a história do artesanato, responsáveis por parte significativa das transações comerciais no setor artesanal (Banco do Nordeste, 2002).

A maior parte dos artesãos do arranjo de cerâmica de Santana do São Francisco, 75% dos entrevistados, vende sua produção aos intermediários (popularmente chamados atravessadores), que compram na cidade para revender em lojas de decoração ou de produtos artesanais, somente 25% dos artesãos não vendem suas peças aos atravessadores.

Outra grande parte dos entrevistados (43%) vende diretamente nas lojas de decoração ou de produtos artesanais, enquanto os outros 57% “não” vendem aos lojistas. Outros ainda vendem tanto a intermediários, como também aos donos de loja. Alguns dos artesãos vendem 25% de sua produção para “pessoas da cidade” que compram as peças para dar acabamento em pinturas e revendê-los. Além desses compradores, os artesãos vendem suas peças 35,5% para “turistas que vão à cidade” para comprar em menor quantidade o produto do lugar. Além dos compradores mencionados, “outros” relatados pelos entrevistados, que em menor frequência compram o produto, são os arquitetos, decoradores, donos de hotéis, restaurantes, políticos, nesse último caso para dar lembranças na época de campanha eleitoral, e escolas, no caso da venda de filtros. A tabela 2 mostra os principais compradores da produção realizada no arranjo.

Quanto a origem desses compradores destacam-se respectivamente, o próprio estado de Sergipe, especialmente a capital Aracaju. O estado da Bahia sendo mencionadas pelos artesãos as cidades de Salvador, Porto Seguro e Feira de Santana.

Alagoas é o terceiro Estado de onde mais provêm compradores do produto do APL de Santana do São Francisco, especialmente a capital Maceió, também Penedo pela proximidade e pelo fluxo de turistas, que lá freqüentam é outra cidade onde é vendido o artesanato de Santana do São Francisco.

Pernambuco é outro estado onde à produção de cerâmica é vendida, principalmente na cidade de Caruaru, neste caso os produtores da cidade vão levar as peças até lá, onde vendem a fereiros e intermediários que compram na feira de Caruaru.

Tabela 2 - Arranjo Produtivo de Cerâmica Artesanal de Santana do São Francisco - Compradores do produto - 2003

Tipos de compradores	Sim%	Não%	Total%
Fereiros	18	82	100
Intermediários	75,5	24,5	100
Revendedores da cidade	25,0	75,0	100
Lojistas	43,0	57,0	100
Turistas	35,5	64,5	100
Outros compradores	9,0	91,0	100

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de campo, 2003.

-Forma de distribuição-

De acordo com o estudo do Banco do Nordeste (2002), a cadeia de comercialização do artesanato nordestino está composta pelos seguintes agentes: artesão produtor (artesãos e /ou comerciantes), lojista, distribuidor internacional, comercial exportadora, instituições de fomento e consumidor final.

No APL de Santana do São Francisco, dentre os modelos citados, a situação existente é a do artesão produtor, visto que a maior parte da produção de cerâmica artesanal do município de Santana do São Francisco (49%) é vendida na própria oficina de cerâmica, sendo o frete pago pelos próprios compradores. Outros artesãos levam suas peças em outros municípios, porém os custos com o frete são pagos pelos compradores do produto. Entretanto, alguns dos artesãos, 13% dos entrevistados, levam suas peças até os compradores sejam, eles donos de lojas, ou revendedores que vão até as feiras de Tobias Barreto em Sergipe e Caruaru em Pernambuco para comprar o produto, neste caso o artesão é quem arca com as despesas com frete, além de outras despesas, dessa forma diminuindo a margem de lucro obtida na produção. Apenas dois dos artesãos entrevistados, vendem o seu produto aos turistas que freqüentam a praia da saúde, situada em um povoado nas proximidades da cidade.

5.1. Utilização da marca /carimbo nas peças

De acordo com Amaral Filho (2002), as atividades de um grupo de pequenos empreendimentos se confundem com a própria identidade cultural de seu território, implicando em economias consideráveis na divulgação de um determinado produto.

Entretanto no APL de cerâmica de Santana do São Francisco, a grande maioria dos artesãos (90%) “não” coloca seu nome e o nome do lugar (Carrapicho) nas peças que fabricam. Dentre as razões apresentadas, está principalmente a “falta de interesse” por parte dos artesãos, afirmando inclusive, que dá trabalho colocar. Alguns também afirmaram, que não colocam porque “os compradores não gostam”, e se colocar retiram-no. Portanto, o artesanato de Santana do São Francisco, ou Carrapicho como é mais conhecido, é vendido em todo o país sem registro de sua origem, relegando o trabalho do artesão ao de mero produtor, sem nenhum vínculo de identidade com o artesão nem com o lugar onde é produzido, caracterizando dessa forma a fragilidade na organização da atividade.

-Desempenho das vendas-

Nos últimos cinco anos (referência 1998-2002), as vendas no arranjo produtivo do município de Santana do São Francisco, têm sofrido uma sensível queda segundo a percepção dos artesãos. Para 60,5% dos entrevistados, suas vendas “diminuíram”, 23% afirmaram que “permaneceram estáveis” e apenas 16,5% disseram ter aumentado.

Para os que afirmaram que as vendas diminuíram, foi atribuído como motivo para maioria dos artesãos o fato da “situação econômica do país não está favorável”, também foi colocado pelos artesãos que “as vendas na cidade caíram muito de alguns anos para cá”. Além disso, foi atribuído como outras causas, a “concorrência com produtos industriais” que substituíram as peças utilitárias feitas no arranjo, também foi mencionado o fato de ter “muita gente fazendo peças”, com qualidade mais ruim e com preços mais baratos, fazendo com que, segundo opinião dos entrevistados, a qualidade do produto da cidade também diminuísse.

Para os poucos artesãos que afirmaram ter aumentado as vendas, foi atribuído este a fatores como: “surgimento de loja de flores”, fazendo com que aumentasse a produção de vasos, “melhoria na qualidade dos produtos”, segundo percepção de alguns entrevistados e ainda houve um respondente, que informou que suas vendas aumentaram pelo fato de “ter investido em capital de giro”.

Com relação aos últimos dois anos (referência 2001 - 2002), a situação não é muito diferente da anterior, visto que as vendas continuaram diminuindo para a maioria dos artesãos (50%). Entretanto, houve um aumento no percentual (34%) dos que responderam que permaneceram estáveis. O mesmo percentual em relação aos últimos cinco anos (16%), afirmaram que as vendas aumentaram. Os motivos que tem provocado essa situação são os mesmos relatados nos parágrafos anteriores (tabela 3). A situação nos mostra a necessidade de ações que contemplem a busca de novos compradores através da divulgação do produto na mídia, em catálogos, bem como exposições em feiras especializadas.

Tabela 3 - Arranjo Produtivo de Cerâmica Artesanal de Santana do São Francisco - Desempenho das vendas - 2003

Desempenho das vendas	Aumentaram %	Diminuíram %	Permaneceram estáveis %	Total %
Nos últimos 5 anos	16,5	60,5	23,0	100
Nos últimos 2 anos	16,0	50,0	34,0	100

Fonte: Matos, Silvia. Pesquisa de campo, 2003.

-Sazonalidade nas vendas-

Pode-se observar, que o período em que ocorre a maior venda no arranjo produtivo de cerâmica de Santana do São Francisco, é segundo a percepção dos artesãos, o período do verão, especialmente nos meses do final do ano, época em que as vendas no setor de comércio de uma maneira em geral mais crescem. Também foi mencionado que no período que antecede o dia das mães as vendas têm um aumento significativo. Entretanto, vale ressaltar que de uma maneira geral durante o período de um ano as vendas se concentram em apenas 3 a 4 meses.

O período de menor venda concentra-se nos meses do inverno, especialmente junho a agosto, tanto porque há menos procura pelo produto, como também por ser um período chuvoso, com dificuldade para secar as peças que são feitas de argila. Outro período em que é registrada uma grande queda nas vendas é o mês de fevereiro, em função das festas de carnaval.

A falta de uma estrutura organizada de produção e mercado impede que se crie uma estratégia que compatibilize a sazonalidade da produção e da comercialização de modo que os artesãos e os demais membros que compõem a força de trabalho consigam obter uma renda mais significativa, suficiente para todo período de um ano.

-Concorrência-

A abordagem de APL ressalta a importância da cooperação e interação entre empresas na obtenção das economias externas necessárias a competição. No entanto o que se observa no APL de Santana do São Francisco, é que os entrevistados (70,5 %), apontaram como concorrentes os próprios artesãos que se localizam no arranjo, demonstrando dessa forma a visão de competição entre eles e a falta de visão de mundo enxergando o concorrente em seu território, fato que de acordo com os entrevistados fragiliza a situação do arranjo perante o mercado competitivo. Dos respondentes, 19,5% afirmaram que os concorrentes estão em Santana e outros lugares, especialmente Aracaju. Nos outros estados do nordeste, foi apontada na Bahia, a cidade de Maragogipinha entre outras, no estado de Pernambuco, especialmente em Tracunhaém e Caruaru, e ainda em Alagoas foi mencionado por um artesão, que a cidade de Palmeira dos Índios, influi na concorrência.

5.2. Desempenho do negócio e estratégias competitivas

Um dos fatores que condicionam a competitividade dos Arranjos e Sistemas Produtivos Locais é a sua organização, estabelecida nas relações entre unidades produtivas, provedores, clientes e um entorno ins-

titucional estruturado capaz de responder de maneira eficaz aos desafios impostos pelo mercado.

De acordo com Barquero (2001) o aumento da concorrência nos mercados, depende da rede de instituições que estruturam o entorno no qual ocorre determinada produção, portanto tem maiores chances de competir as localidades que tiverem um sistema institucional que lhe permite produzir os bens públicos e gerar as relações de cooperação entre os atores que contribuem para a aprendizagem e inovação.

-Tipos de obstáculos-

Vários obstáculos interferem no bom desempenho dos estabelecimentos produtivos do arranjo de cerâmica do município de Santana do São Francisco. Dentre os mais citados têm-se: a dificuldade em comercializar a produção; a produção no inverno; escassez da lenha; preço da matéria-prima e das tintas; falta de espaço adequado para a produção e estoque de peças; a falta de transporte para a cerâmica; a falta de união dos artesãos, ocasionando a ausência de uma política adequada de preços; a imitação dos modelos das peças pelos outros artesãos; a desvalorização do produto pelos compradores, estipulando os preços; calote dos compradores; falta de apoio do poder público; ausência de uma política de financiamento; falta de divulgação do artesanato ceramista, entre outros. Segundo a percepção dos artesãos, as causas dos problemas por ele enfrentados no desempenho do negócio são tanto de origem interna como externa.

Os obstáculos apontados pelos artesãos são reflexos da ausência de uma estrutura e organização do arranjo, que busque constantemente superar os pontos críticos no desenvolvimento da atividade, promovendo o seu adequado desempenho e conseqüentemente a sua sustentabilidade.

-Estratégias implementadas-

Entre as principais estratégias adotadas pelos artesãos no arranjo produtivo de cerâmica, para a aceitação do produto no mercado, foi colocado pelos entrevistados principalmente: a qualidade e o acaba-

mento, a inovação e a diversificação do produto, baixo preço, e as condições de prazo de pagamento. Outras estratégias apontadas, porém em menor frequências referem-se ao bom atendimento, a procura de novos fregueses, o estilo de peça produzida, e o fato de ter sempre peças em estoque para venda. São ações como estas que atraem a clientela de alguns dos artesãos do arranjo produtivo de Santana do São Francisco.

-Perspectiva para o futuro-

A grande maioria dos artesãos entrevistados 59% tem como perspectiva crescer, “aumentar”, 20,5 % afirmaram que a perspectiva é “diminuir”, 7 % disseram que a perspectiva é “permanecer o mesmo”, ou seja, continuar do mesmo jeito que está. Outros 13,5% afirmaram não ter nenhuma perspectiva com relação ao futuro.

5.3. Governança local e políticas de apoio à atividade

Nesta parte, são abordadas as ações das instituições locais de coordenação do arranjo, bem como das instituições de promoção e fomento. São abordadas também as atuações do poder público local e estadual no desenvolvimento da atividade.

-Instituições de coordenação local-

Os Arranjos Produtivos Locais possuem uma forma específica de governança ou planejamento organizativo, que articula e representa os interesses de determinada produção num contexto econômico social e cultural próprio.

São as condições locais reunidas que criam um clima social, cultural e político específico, permitindo importantes sinergias entre os parceiros sociais de determinada localidade produtiva. É essa disposição para a cooperação, partilhando informações sobre produtos e processos que ajudam as firmas ou unidades nos arranjos produtivos a melhorar sua eficiência por meio da elevação da qualidade do que é produzido. A

provisão coletiva de serviços e informações põe ao alcance das pequenas empresas algo que não poderiam ter a esperança de conseguir executar individualmente, como unidades isoladas (Bagnasco, 1999; Sengenberger e Pike, 1999).

De acordo com Gurisatti (1999), em um sistema cuja base é o território, o papel político exercido pelas lideranças vem do fato de que a produtividade passa a depender fortemente da força cooperativa entre os agentes, ou seja, da integração de cada indivíduo ao grupo. Nesse sentido o empresário público é antes de tudo um membro do grupo que representa os interesses da comunidade junto ao mundo exterior (fornecedores, clientes, instituições de fomento, poder público) de maneira a expressar as demandas do território. Dessa forma organizar a produção e governar os territórios constituem as duas faces de uma mesma dinâmica.

O Arranjo Produtivo Local de cerâmica do município de Santana do São Francisco é composto por duas instituições de coordenação ou governança local: a Associação de Artesãos Ceramistas e a Cooperativa Santanense Ltda, que está em fase de reativação.

Segundo informações de seu presidente participam da associação de artesãos, cerca de 60 associados, que representa cerca da metade dos artesãos existentes no arranjo. As reuniões são realizadas mensalmente embora até a data da entrevista (outubro de 2003) a última reunião tenha ocorrido a quatro meses antes. Os problemas mais relatados pelos artesãos nessas reuniões, de acordo com as informações fornecidas pelo presidente, são referentes à dificuldade de obtenção de crédito para desenvolver melhor sua produção.

Nas entrevistas realizadas com os artesãos, quando perguntados se participa da associação de artesãos a maioria (62%) informou “não” participar da associação de ceramistas, apontando como principais razões: o fato de “não vê benefício ou vantagem alguma, outros ainda deram resposta semelhante ao afirmarem que “estão desacreditados. Foi informado também que não participam por “estar sempre ligada a algum grupo político”, outros ainda disseram que “os que estão à frente não agem corretamente”. Entre os que participam da associação, 38% dos entrevistados, a maioria informou que não obtém nenhum benefício nessa associação. Já os poucos que apontou algum benefí-

cio, foi mencionado, apenas a construção do posto de saúde que aconteceu por meio da associação para a comunidade, com recursos do PRONESE, ação que inclusive não está vinculada à atividade e que deveria ser obrigatoriamente provida pelo poder público. Também foi colocado que pelo fato de participar da associação obtém mais apoio de órgãos e instituições como o SEBRAE e do Núcleo de Apoio ao Trabalho (NAT).

Pode-se observar que a Associação de Artesãos Ceramistas de Santana do São Francisco é uma instituição fragilizada, limitada pela interferência da política local e pela desunião e o descrédito entre os artesãos, fato que é bastante característico no arranjo.

A cooperativa de artesãos, criada em 1962 pelo antigo CONDESE, e em 1977 pela EMSETUR, estava desativada há cerca de 12 anos por problemas na gestão, está em fase de reativação pela terceira vez, com a articulação de um grupo composto por 26 pessoas (data da entrevista, setembro de 2003) envolvidas nesse processo.

Entre os objetivos que levaram a sua reativação está a necessidade de controlar e padronizar os preços praticados no arranjo, caracterizados por uma imensa variedade de preços nos mesmos tipos de peças. Segundo seu presidente, com funcionamento da cooperativa a atividade terá maior poder para comercializar melhor seus produtos com um preço mais justo, valorizando a cerâmica de Carrapicho como é mais conhecida. Além desses objetivos, almejam também um novo prédio para a sede da cooperativa, e a construção de uma vila para a produção de peças pelos ceramistas que possuem oficinas que não oferecem condições adequadas de funcionamento, além disso, pretendem também fazer a divulgação necessária ao artesanato de cerâmica produzido na cidade.

Em relação à participação dos artesãos na reativação da cooperativa, está ainda muito incipiente em virtude dos problemas que ocorreram anteriormente, e até a data do levantamento só tinham 26 artesãos engajados com esse processo.

Embora haja muito receio e descrédito por parte dos artesãos, do APL de Santana do São Francisco, mais da metade dos entrevistados (52,5%) demonstraram interesse em trabalhar em parceria, enquanto os outros 47,5% dos entrevistados não demonstraram interesse algum.

Para os que demonstraram algum interesse colocou-se como tipo de parceria que poderia ser realizada, a comercialização em conjunto e a divulgação principalmente, além de compra conjunta de matéria-prima, desenvolvimento de novos produtos, treinamento e consultoria.

A reativação da cooperativa com seu correto funcionamento, aponta como um dos caminhos mais adequados para o desenvolvimento do arranjo produtivo de cerâmica de Santana do São Francisco.

-Instituições de fomento-

O arranjo produtivo de artesanato de cerâmica de Santana do São Francisco é apoiado diretamente por duas instituições de promoção e fomento: A Secretaria Estadual de Combate a Pobreza, através do Programa de Desenvolvimento do Artesanato Sergipano (PROARTE), que gerencia o artesanato no Estado e o Serviço Brasileiro de Apoio a Pequena Empresa (SEBRAE), que apóia os pequenos empreendimentos e as atividades artesanais, ambos estão atuando no projeto para a reativação da cooperativa, implementado desde março de 2003.

O Programa de Desenvolvimento do Artesanato do Estado atua através de reuniões com os artesãos cooperados, que estão envolvidos no processo de reativação da cooperativa, e visitas em loco. O interesse da instituição reside no fato, segundo informações da coordenadora do programa, do artesanato de Santana do São Francisco ter mercado e está paralisado. Este programa também é responsável pelo cadastramento de todos artesãos do Estado, inclusive os que fazem parte do referido arranjo produtivo de cerâmica.

As principais dificuldades apontadas pela coordenadora do programa, para a efetivação dos resultados, estão relacionadas à política local que é muito forte e influencia a atividade, a concorrência entre eles, e o descrédito por parte dos artesãos em melhorias, dificultando uma integração e o alcance dos objetivos. Também foi relatado que a falta de visão competitiva de mercado é um problema que impede que a atividade obtenha mais êxito.

O SEBRAE tem atuado na parte de palestras e cursos voltados para a área de empreendedorismo, e na realização de visitas ao local, através do Programa SEBRAE de Artesanato. Também tem atuado no

município através do Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) no funcionamento do Centro de Comercialização Artesanal. Pretende atuar também na atividade através da Rede Sergipe Design, que está em parceria com o SENAI (Serviço Nacional de aprendizagem Comercial) e UNIT (Universidade Tiradentes), cujo projeto visa mudanças na parte do processo, design do produto e logística.

Na parte de processo, segundo informações obtidas nas entrevistas, pretende-se ensinar novas técnicas de queimação das peças utilizando forno elétrico como equipamento. Na parte de design do produto a proposta em elaboração pretende fazer um resgate do artesanato de cerâmica no município com o intuito de criar e inovar modelos na produção cuja característica considere a cultura do lugar para que não haja predominância de uma produção que muitas vezes reproduz tipos de peças características de outros lugares. Com relação a parte de logística foi informado que se pretende estruturar as formas de comercialização e distribuição de modo que o artesão não tenha que se deslocar do arranjo para entregar as peças, ficando outras pessoas responsáveis por esta função.

O projeto Nordeste Sergipe (PRONESE), que atua com recursos do Banco Mundial, em atividades de assistência e produtivas através das associações comunitárias, atuou junto a Associação de Artesãos Ceramistas de Santana do São Francisco, na construção de um posto de saúde, já mencionado e na aquisição de equipamentos para processar o barro (marombas), mas que por irregularidades nas notas fiscais, segundo informações obtidas no arranjo, essas máquinas ainda não estão à disposição dos artesãos.

Percebe-se diante do exposto que as ações das instituições de promoção a atividade, ocorrem de forma pontuada sem a integração necessária para o bom funcionamento do arranjo como um todo.

-Políticas de apoio-

Autores como Porter (1999) e Cocco (1999) afirmam que é dever do Estado promover o desenvolvimento das localidades, e um dos meios para se atingir tal fim é através do fortalecimento de setores produ-
ti-

vos. As políticas voltadas para as Pequenas e Médias Empresas devem ser pensadas não só como alternativas que visem exclusivamente a superação das dificuldades econômicas e sociais, mas, sobretudo, como eixo fundamental e estratégico para o desenvolvimento local.

Diversos estudos (Barquero, 2001; Sengenberger e Pike, 1999) apontam que a essência de uma política econômica local está associada a uma abordagem de baixo para cima do desenvolvimento, na qual são os atores locais que desempenham o papel central em sua definição, execução e controle. Cabendo ao poder público a provisão de uma infra-estrutura adequada de serviços necessários a atividade (transporte, estradas, comunicação, serviços de educação básica e profissionalizante), também deve atuar na coordenação social das atividades, reunindo os diferentes grupos que fazem parte da comunidade para debater os problemas da região e elaborar programas de ação, mantendo um grau de harmonia com as diversas representações locais.

Segundo opinião de 91 % dos artesãos entrevistados, não há “nenhum” apoio por parte do poder público local a atividade no município. Apenas 9 % disseram receber algum apoio, a exemplo de divulgação, com a aquisição de dois outdoors, expostos nas proximidades da cidade, foi apontada também a disposição de veículo para transportar peças por ocasião de alguma exposição. Além disso, foi colocado por um artesão à contratação pela prefeitura de um técnico em cooperativismo.

Em relação ao poder público estadual, a opinião não é muito diferente, visto que 72,5 % dos entrevistados afirmam não receber nenhum apoio do governo do Estado, enquanto apenas 27,5 % disseram receber algum tipo de apoio na atividade. Entre os benefícios mais apontados, estão: apoio para reativação da cooperativa, carteira de artesão, alguns cursos, foi citado também por alguns dos entrevistados, empréstimo obtido através da antiga Secretaria de Ação Social e do Trabalho.

5.4. Uso dos recursos naturais

-Percepção quanto à possibilidade do barro para produzir a cerâmica acabar-

A maioria dos artesãos entrevistados no arranjo produtivo de cerâmica de Santana do São Francisco (60,5%), não se mostrou preocupados com o esgotamento da principal matéria-prima, ou seja, acha que “não” há possibilidade do barro para produzir a cerâmica acabar, visto que segundo opinião deles, tem muita terra para extrair o barro e que pelo menos por muitos e muitos anos não irá acabar.

Entre os que afirmaram que o barro poderá acabar 39,5 % dos entrevistados, sinalizam como motivo, o fato de ter muitas cerâmicas de bloco, extraíndo grandes quantidades de argila. Também apontaram o fato de levarem o barro para outros lugares e de ter muito artesão produzindo peças. Além dessas causas foi colocado também o fato da argila não ser renovável, e que segundo percepção dos entrevistados, nem todas as camadas que compõem o barro, serve para a fabricação da cerâmica. Outro fato que preocupam alguns dos artesãos é o fato do barro ser doado, podendo ser cortado o fornecimento.

Com relação à questão do barro que é levado para fora do município, a câmara de vereadores já aprovou um projeto de lei que tem por objetivo tributar todo o barro que é retirado das áreas de várzea do rio e que tem como destino à produção de peças em outros lugares, ou ainda a utilização pelas lojas de flores na preparação de arranjos. Comprometendo também dessa forma a sustentabilidade futura da atividade, já que o barro é a sua principal fonte de existência.

Percepção quanto à possibilidade da lenha para produzir a cerâmica acabar

Em relação à lenha, existente na região é unânime a opinião de que esta está se esgotando, e que para solucionar o problema seria necessário segundo opinião dos entrevistados à desapropriação de uma área para o plantio de eucalipto, para uso exclusivo dos artesãos.

6. Considerações finais e proposições de políticas para promoção do arranjo

A análise do arranjo produtivo de cerâmica artesanal do município de Santana do São Francisco mostrou conhecer os elementos intrínsecos de sua dinâmica (suas características, limitações e potencialidades) enquanto atividade econômica que incorpora uma gama de relações sociais e culturais próprias que o define como a capital sergipana do barro.

De acordo com a abordagem descritiva-explicativa procedida neste estudo pode-se constatar os elementos e características que definem a dinâmica do arranjo. Foram investigados os atores a organização da produção e comercialização, a governança local e as políticas públicas e institucionais que apóiam a atividade. A trajetória de desenvolvimento do arranjo produtivo de cerâmica artesanal de Santana do São Francisco aponta para a dificuldade de integração entre seus membros. Fato que acontece em função de problemas que ocorreram em gestões passadas nas instituições de governança local do arranjo - a cooperativa e a associação, provocando a desunião e um sentimento de descrédito entre os artesãos. Estes fatos têm levado ao enfraquecimento da atividade como um todo, refletido na concorrência desleal entre os próprios artesãos, na dificuldade em se buscar inovações para melhoria do processo produtivo e da comercialização, bem como na ausência de uma governança local coesa e fortalecida que busque exigir do poder público local e estadual as medidas necessárias ao bom desempenho da atividade.

Em virtude dessa ausência de integração, qualquer ação que se queira implementar visando melhorar a organização do arranjo, contra dificuldades na sua efetividade, a exemplo da cooperativa que está tentando se reerguer e das feiras e exposições realizadas onde não tem a participação expressiva dos artesãos.

A perspectiva que se tem do artesanato de cerâmica de Santana do São Francisco, é que a atividade tem potencial para competir, dar relevância econômica e cultural ao lugar e acima de tudo proporcionar melhores rendimentos para aqueles que dela tiram seu sustento. Considerando as dificuldades que afetam o arranjo, é necessário que as

soluções contemplem dois aspectos: a organização interna, através da união e ampliação das formas de cooperação entre os artesãos visando um objetivo comum, e a criação de uma política específica e integrada de desenvolvimento entre as diversas instituições de fomento e o poder público, de modo que haja um projeto específico para o arranjo de cerâmica com uma coordenação central que acompanhe e controle todas as ações das instituições articuladas em prol de um único objetivo, fortalecer o funcionamento da atividade produtiva de cerâmica do município. As ações a serem implementadas no arranjo devem considerar, sobretudo:

- A abertura de novos canais de comercialização através da divulgação na mídia, catálogos, participação contínua dos diversos produtores do arranjo em feiras especializadas através de programas específicos de apoio;
- Simplificar os mecanismos de financiamento através da formação de vários grupos de artesãos para uma aquisição de crédito planejado;
- Ampliar os mecanismos de acesso a programas de capacitação em design e gestão, com ênfase na formação de preços, de modo que atenda a todos os artesãos que fazem parte do arranjo;
- Provisão de recursos visando promover melhorias na infra-estrutura física do arranjo, a exemplo da construção de uma vila de ceramistas, já proposta pelos artesãos, para aqueles produtores que possuem suas oficinas em condições precárias de funcionamento. Provisão também de recursos para a construção de uma nova sede para a cooperativa;
- Provisão de recursos para aquisição de uma área própria de barro para que os artesãos possam ter o controle da principal matéria-prima da produção.
- Realização de um estudo de viabilidade econômica, com o objetivo de apontar a alternativa mais adequada no fornecimento da fonte de energia utilizada na produção de cerâmica de modo a considerar o valor dos custos na produção e o impacto no ambiente.
- Apoio incondicional do poder público local no sentido de prover as infra-estruturas necessárias ao bom desempenho da atividade, a exemplo da pavimentação e urbanização do perímetro urbano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL FILHO, Jair do. (1996) Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Planejamento e Políticas Públicas*. n.14, p.35-70. Fortaleza: dezembro.

_____. (2002) Micro, Pequenas e Médias empresas: é negócio ser pequeno, mas em grupo. In: *Desenvolvimento em Debate*, Brasília: BNDES.

AMARAL FILHO, Jair do et al. (2002) Núcleos e Arranjos Produtivos Locais: casos do Ceará. *Encontro de Economia do Nordeste*. Fortaleza-Ce.

BAGNASCO, Arnaldo. (1999) Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In URANI, André et al (Org.) *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: O caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A.

BANCO DO NORDESTE. (2002) *Ações para o desenvolvimento do artesanato do Nordeste*. 2ª Edição, Fortaleza: Banco do Nordeste.

BARQUERO, Antônio Vázquez. (2001) *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Tradução, Ricardo Brinco. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.

CASSIOLATO, José E. e LASTRES, Helena M.M. (2001) Arranjos e sistemas produtivos locais na indústria brasileira. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, n. 5 (especial): p.103-136.

_____. (2001) Aglomerações cadeias e sistema produtivos e de inovações. *Revista Brasileira de Competitividade*. Rio de Janeiro, Ano 1, n. 1, abr/junho.

COCCO, Giuseppe et al. (1999) Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira. In URANI, André et al (Org.) *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: O caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A.

FREIRE, Edvânia (2000) História dos Municípios. Aracaju-Se: Cinform, p.226-228, jun.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2000) *Estatísticas Básicas*: Brasília: IBGE.

LINS, Hoyêdo Nunes. (2002) “Regiões de Aprendizagem” Identificação da Problemática e Estudos de Caso”. *Encontro de Economia do Nordeste*. Fortaleza- Ce.

MELO, Ricardo Oliveira Lacerda de. Geração de Emprego e Renda. (2001) In SILVA Nilton P. e HANSEN, Dean Lee (Orgs.) *Economia Regional e Outros Ensaio*s. Aracaju: Ed. UFS.

MORAES, Jorge Luiz Amaral de. *Capital Social e políticas para o Desenvolvimento Regional Sustentável*. Disponível em: < jmoraes@unisc.br > acessado em 18.02.2004.

PORTER, Michel. (1999) Clusters e Competitividade. *Revista Management*. Ed. Savana, Julho.

SENGENBERGER, Werner e PIKE, Frank. (1999) Distritos industriais e recuperação econômica local: questões de pesquisa e de política. In URANI, André et al (Org.) *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: O caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A.

SERGIPE (Estado), Secretaria da Indústria e Comércio. (1979) *Desenvolvimento do artesanato sergipano*. Aracaju: SIC.

VARGAS, Maria Augusta Mundim (1999) *Desenvolvimento Regional em Questão: O Baixo São Francisco Revisitado*. São Cristóvão-Se, UFS/ NPGEO.

RELAÇÕES DE APRENDIZAGEM NA INDÚSTRIA DE CONFECÇÕES: O CASO COOPERVEST

BÁRBARA CECÍLIA MACHADO FONTES DE SOUZA*

1. Introdução

Com a abertura comercial dos anos 90, a indústria nacional vem passando por mudanças cuja intensidade varia de acordo com a defasagem produtiva e tecnológica. No setor de confecções muitas se depararam com equipamentos antigos, sem condições de competir em um mercado que se tornara bem mais competitivo. Algumas faliram enquanto outras buscavam estratégias para recuperar a competitividade e garantir sua sobrevivência. Neste contexto, destaca-se a flexibilização do sistema produtivo com vistas a reduzir custos à medida que externaliza atividades produtivas e estabelece redes de subcontratação.

Em Sergipe, no início dos anos 90, o setor de confecções entra em crise profunda em que duas das principais unidades fabris foram paralisadas. Com o intuito de evitar o agravamento da situação do setor e o desemprego de centenas de trabalhadores, foi formada uma cooperativa com os antigos funcionários da empresa que assumiu o controle da fábrica da Vila Romana. Já a Alpargatas foi adquirida, nacional-

* Especialista em Desenvolvimento Econômico Local pelo Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Economia da Universidade Federal de Sergipe.

mente, pelo grupo Santista Têxtil, suspendendo, temporariamente, as atividades de confecção no Estado. (Melo *et al*, 2002).

Este artigo analisa o processo de aprendizagem interna e o decorrente da interação externa em uma cooperativa de confecções que surgiu em meio às transformações organizacionais, a partir da falência de uma grande empresa nos primeiros anos da década anterior.

Na primeira parte do estudo, discute-se as principais abordagens do conhecimento, dentre as quais se destaca a abordagem neo-schumpeteriana ou evolucionista que enfatiza o “aprender fazendo” e principalmente o “aprender via interação”, principais focos da análise. Ainda na primeira seção, enfatiza-se uma forma muito comum de interação inter-firmas, principalmente a partir da década de 1990, que é a subcontratação. Este tipo de estratégia que vem sendo adotado em empresas de todo o mundo na busca de maior flexibilização, além de permitir a intensificação das relações de aprendizagem e o aprofundamento de relações de confiança mútua.

Em seguida, faz-se algumas considerações sobre o setor de confecções e suas peculiaridades em que uma das tendências é a terceirização das atividades produtivas na forma de subcontratação. Também será discutido neste tópico as formas mais comuns de aprendizado via interação entre firmas. A terceira seção é reservada ao estudo de caso da Cooperativa dos Trabalhadores de Confecções de Sergipe - COOPERVEST destacando o processo de aprendizado vivido internamente e através da relação com outras empresas. Por último, apresenta-se as considerações finais.

2. Abordagens do conhecimento e interação entre firmas

A economia neoclássica fundamenta o conhecimento como “informação técnica codificada” e, por essa razão considera-o “um bem público” (Lundvall, 2001, p. 201). Para os neoclássicos, como a informação é fácil de copiar e distribuir, as novas tecnologias são mais úteis para a sociedade como um todo do que para um investidor privado, ou seja, “a taxa de retorno social é mais alta do que a privada”, o que acaba confrontando com a idéia de direitos intelectuais.

Segundo Lundvall (2001), o contexto neoclássico ressalta a importância de assegurar o respeito pelos direitos intelectuais no intuito de estimular investimentos privados na informação técnica. Neste ponto de vista, o conhecimento é produzido por um indivíduo e cabe à empresa evitar que terceiros tenham acesso a tal conhecimento. Para essa corrente a tarefa se torna bem mais complexa quando se procura incluir o conhecimento tácito, o aprendizado compartilhado e a difusão do conhecimento.

A abordagem do *mainstream* destaca que, no novo contexto da aprendizagem da economia, o que importa são “as capacidades demandadas de forma direta ou indireta pelo mercado e que não podem ser copiadas facilmente pelos competidores”. Tais competências podem ser desenvolvidas de diferentes maneiras, por exemplo: a empresa pode contratar empregados mais habilitados ou pode desenvolver as habilidades de seus empregados, ou através do desenvolvimento de recursos humanos (Lundvall, 2001, p. 207).

Alfred Marshall, autor de linha neoclássica, em seus “Princípios de Economia” (1920) destaca a importância do conhecimento para a economia industrial. Ele enfatiza a necessidade de maior investimento em educação para aumentar a capacidade dos trabalhadores em criar riquezas e assim, viabilizar o crescimento da riqueza material de um país. Marshall reconhece que existem atividades em que não são exigidas habilidades específicas ou uma maior instrução por parte dos trabalhadores, no entanto, adverte que isso não justifica o não investimento em educação, pois segundo ele, existem benefícios indiretos que aumentem a capacidade dos trabalhadores em criar riquezas (Iglioni, 2002).

Outro conceito discutido por Marshall (1920) é o de “economias externas”, ou seja, ganhos de produtividade, derivados do crescimento geral de um setor industrial, não estando necessariamente relacionadas com o tamanho da firma. Para o autor, a concentração de pequenas empresas similares em determinadas localidades produz “eficiência coletiva” que pode ser interpretado como “vantagem competitiva” oriunda de externalidades locais e ação conjunta. Garcez (2000), relata que o objetivo de Marshall ao introduzir o conceito de externalidades é definir por que e como pequenas empresas podem ser eficientes e competitivas. As localidades foram denominadas de “indústria localizada” ou “distritos industriais”.

Na análise neo-schumpeteriana ou evolucionista, o comportamento inovador da firma é determinado por sua capacidade de aprendizado e pode ser entendido como um processo de acumulação de conhecimentos baseados em experiências internas, individuais e coletivas. Internamente, as relações destacadas para o surgimento e a disseminação de conhecimento são aquelas relacionadas a pesquisa e desenvolvimento, *marketing* e os processos produtivos. Nesta perspectiva, a empresa passa a estabelecer redes de relacionamento como estratégia corporativa (Iglioni, 2002).

Segundo Maculan e Carleial (1999), os autores neo-schumpeterianos identificam diferentes modalidades de aprendizado: *learning by doing*, *learning by using*, *learning by interacting*. O *learning by doing* (aprender fazendo) para Possas (1988), tem mais importância em setores de atividades mais dependentes tecnologicamente de fornecedores e proporciona melhorias incrementais no decorrer do processo produtivo. O *learning by using* (aprender pelo usar), é o aprendizado caracterizado pelo acúmulo de experiências através do uso de produtos complexos, ampliando os conhecimentos para a melhoria da utilização e do *design* do equipamento (Santos *et. al*, 2003). Estes dois tipos de aprendizado ocorrem dentro da firma e não envolvem recursos específicos nem formato organizacional definido. A terceira forma de aprendizagem apontada pela teoria evolucionista, *learning by interacting* (aprender pelo interagir), enfatiza o aprendizado via interação como essencial para a competitividade e para o crescimento econômico.

A *learning by interacting*, inclui a difusão de informações, a mobilidade de mão-de-obra especializada e o crescimento de serviços especializados. Neste tipo de aprendizado, as informações são transmitidas através do relacionamento entre os agentes (Santos *et al*, 2003).

Britto (2001), destaca algumas características da aprendizagem por interação. Segundo o autor, o processo pressupõe uma sistematização de informações interligando diferentes agentes, através por um lado, de canais de comunicação que permite a transmissão da mensagem e por outro lado, da existência de um código de comunicação que torne esta transmissão mais eficiente. Outra característica desse processo é que o aprofundamento do aprendizado por interação subentende uma “seletividade” nos relacionamentos interindustriais decorrente da ne-

cessidade de estabelecer-se relações não econômicas entre os agentes, como por exemplo confiança mútua. Ressalta ainda que devido aos entraves para se consolidar uma confiança mútua e da necessidade de investimentos específicos, o aprendizado por interação requer um determinado tempo para se desenvolver. Por fim, torna-se necessária a presença de um sistema de incentivos para aprofundar a interação.

De acordo com Maculan e Carleial (1999), o aprendizado pode resultar de múltiplas interações entre duas ou mais empresas ou com outras organizações, como institutos de pesquisas, por exemplo. No caso da relação inter-firmas, a subcontratação é uma forma de interação muito comum, sobretudo a partir da década de 1990 com a aceleração do processo de inovações e a globalização, aliada a pressão da concorrência que vêm provocando uma multiplicação do aparecimento deste tipo de rede.

A relação de subcontratação, geralmente, ocorre entre a Grande Empresa em processo de desverticalização da produção e a Pequena e Média Empresa que é contratada para realizar as etapas do processo produtivo. Tais redes de firmas originadas de práticas de reestruturação industrial proporcionam a realização de interesses comuns na estrutura produtiva. A interação entre firmas em rede de subcontratação possibilita a transferência de informações, conhecimentos e experiências entre empresas, permitindo às grandes contratantes atender às novas exigências da concorrência impostas pelo mercado e às PMEs maior acessibilidade ao aparato educacional e de treinamento, possibilidades de aprendizado e eficácia das políticas públicas em financiar, informar e incorporar esses novos arranjos, proporcionando uma forma de competição cooperada (Maculan e Carleial, 1999).

Hoje a subcontratação se constitui em um elemento crucial das empresas na busca de maior flexibilidade da produção e das relações de emprego e é um fenômeno observado em todo o mundo tendo motivações econômicas, como a redução de custos e crescente competitividade, mas também, como apontam Araújo e Amorim (2000), razões de ordem política e filosófica, como redução do poder dos sindicatos. No Brasil, verifica-se a existência de redes de subcontratação em diferentes setores da economia e atuando tanto a nível global como no mercado nacional.

A subcontratação é uma estratégia utilizada no setor de confecções para organizar a produção de forma flexível. As grandes empresas subcontratam as etapas mais intensivas em trabalho e se especializam nas etapas de criação e marketing ao mesmo tempo em que controlam as principais redes de distribuição e comercialização (Melo e Hansen, 2004). Esta forma de relação inter firmas subentende um processo de interação em que é possível se desenvolver relações de aprendizagem através da transferência de informações, troca de experiências e aprofundamento das relações de confiança que possibilitam uma dinâmica no contexto da política industrial capaz de contribuir para o desenvolvimento local onde estão instaladas estes arranjos.

3. A subcontratação na indústria de confecções

Nos últimos anos, observa-se a intensificação da tendência de descentralização da produção e o crescimento do setor informal, com empresas de diferentes portes adotando práticas de subcontratação como elemento central de novos modelos produtivos motivados pela busca de maior flexibilidade da produção e das relações de emprego.

Segundo Prochnik (2002, p. 5), a indústria têxtil/confecções apresenta quatro características principais dos padrões de consumo e produção internacionais. São elas: a) tendência para o maior consumo de fibras químicas; b) maior dependência dos produtos à variação da moda; c) realocização geográfica das atividades; fenômeno que pode ser observado pela atração da indústria de confecções e calçadista para as regiões Nordeste e Centro-Oeste. Este movimento dá-se, em parte, pela política de atração dos governos estaduais dessas regiões, denominado de realocização industrial e, em parte, pela estratégia das empresas de reduzir custos de mão-de-obra. d) disseminação da *supply chain management* ou técnica de gerenciamento das cadeias de oferta. Esta última, atende mais especificamente aos critérios de nossa análise.

A adoção de estratégia *supply chain management*, de acordo com Prochnik (2002) é uma tendência de mudança na cadeia produtiva têxtil. Esta técnica permite a ampliação de troca de informações entre os agentes, a modificação das formas de distribuição dos produtos e

implantação de novos sistemas de gestão integrada nas relações da cadeia produtiva. A integração da cadeia se torna um objetivo central das empresas, onde as firmas líderes exercem estratégias de comando tornando as operações mais dinâmicas. Deste modo, a competitividade passa do âmbito da empresa individual para vigorar ao longo das cadeias através do relacionamento entre empresas.

De acordo com Gorini e Martins (1998), na indústria de confecções a organização do trabalho apresenta características artesanais e, mesmo com o aprimoramento de máquinas, a qualidade do produto fica muito associada à habilidade do trabalhador. Neste segmento, a modernização tecnológica apresenta menor intensidade. A tendência à flexibilização nos processos de produção de moda e design favorece a atuação de pequenos produtores como subcontratados de empresas maiores.

Para Araújo e Amorim (2000) a terceirização é a forma tradicional de subcontratação presente no setor de confecções desde o início do desenvolvimento desta indústria. Para estas autoras, as diferentes modalidades de terceirização, de relações entre contratantes e subcontratados, exige a distinção entre a subcontratação parcial e a completa e suas formas equivalentes e assimétricas.

“No caso da subcontratação completa a empresa transfere à subcontratada a fabricação completa do produto, provendo a ela apenas suas etiquetas e material de embalagem. Na subcontratação parcial, a empresa contratante transfere parte da produção a uma terceira parte, mas fornece as matérias primas e/ou produtos semi-manufaturados necessários e em alguns casos inclusive o maquinário. A subcontratada é responsável por uma parte do processo de fabricação e em geral quando ela termina sua tarefa o produto recebe ainda um processamento final na firma contratante. Já a subcontratação assimétrica geralmente se estabelece entre empresas de porte diferente, ou seja, entre grandes e pequenas empresas e envolve relações desiguais de poder e subordinação. A forma de subcontratação equivalente envolve empresas de tamanho semelhante” (Ypeij, 1998 *apud* Araújo e Amorim, 2000, p. 3).

Araújo e Amorim (2000) chamam a atenção para duas modalidades de subcontratação mais comuns no Brasil: na primeira, o processo de aprendizagem é mais intenso na medida em que inovações tecnológicas e organizacionais são transferidas para as empresas subcontratadas e se difundem ao longo da cadeia, proporcionando aperfeiçoamento da qualidade, aumento da produtividade e melhoria da competitividade. Na segunda modalidade, o processo de subcontratação é utilizado com o objetivo principal de reduzir custos. Neste caso, a aprendizagem por interação fica comprometida pois o que se transfere às subcontratadas são os gastos e os riscos da produção e o custo de mão-de-obra. A generalização desta forma de terceirização tem provocado danosas conseqüências para os trabalhadores envolvidos, revelando uma natureza contraditória das redes de subcontratação com condições de trabalho desiguais entre homens e mulheres e crescente precarização das relações de trabalho. No entanto, não é objetivo deste trabalho discutir sobre a qualidade dos empregos gerados ou as manobras utilizadas por estas redes para o não pagamento de impostos e encargos trabalhistas, já que esta é uma prática que propicia menores custos e maior flexibilidade.

3.1. Evidências do processo de aprendizagem nas relações de subcontratação

Maculan e Carleial (1999) destacaram várias evidências de aprendizagem na interação entre firmas através da subcontratação. Segundo estas autoras a interação por subcontratação possibilita o acesso a tecnologias, a montagem do processo produtivo, o estabelecimento e reformulação de rotinas e troca de informações que agilizam o aprendizado. No entanto, dependendo da modalidade da subcontratação o processo de aprendizagem pode ser limitado.

A partir da análise do Quadro 1 pode-se verificar várias formas de interação cujo objetivo principal é a qualificação da pequena/média empresa como subcontratada. Interações do tipo cessão de máquinas da GE para a PE, reuniões, contratações de trabalhadores egressos da GE, treinamento, acompanhamento de inovações organizacionais pela GE são algumas das evidências do processo de interação.

Quadro 1 - Interação e aprendizado das pes no âmbito das redes de subcontratação

Elementos de interação com a GE	Formas de Aprendizado das PEs
- cessão de máquinas da GE; - o processo produtivo recebido da GE; - contratação de ex-trabalhadores da GE; - reuniões conjuntas entre GE e PEs; - treinamento de trabalhadores das PEs na GE; - presença de técnico da GE no processo produtivo das PEs; - adequação das PEs para atender aos prazos da GE; - pressão da GE para a PE obter certificado de qualidade; - implementação de programas de qualidade nas PEs com a ajuda da GE; - a PE acompanha a implementação de inovações organizacionais pela GE	- recebe informação; - conhece e monta o processo produtivo; - cumpre normas técnicas; - recebe conhecimento tácito, elabora rotinas e propõe soluções; - racionaliza procedimentos; - treina e capacita trabalhadores; - reorganiza rotinas; - compreende os mercados (o seu e o da GE); - busca motivar seus trabalhadores com programas específicos; - trabalha com qualidade assegurada; - especifica melhor a necessidade da GE; - identifica as falhas do produto; - exige mais qualificação dos seus trabalhadores; - elabora o produto solicitado pelas GEs; - aprende a ser empresa.

Fonte: Maculan e Carleial (1999).

Ao mesmo tempo constata-se que através dos elementos de interação as pequenas empresas adquirem aprendizados que vão desde o cumprimento de normas técnicas e racionalização de procedimentos à identificação de falhas do produto, conhecimento e montagem do processo produtivo e recebimento de conhecimento tácito, elaboração de rotinas e proposta de soluções.

Apesar da forte interação entre a empresa subcontratante e a subcontratada, esta geralmente encontra dificuldade em obter outras fontes de interações importantes para o seu crescimento. Muitas empresas têm dificuldade em adquirir financiamentos, pois em alguns casos as máquinas e em outros até a estrutura física são cedidos pela empresa subcontratante e assim não existem garantias. Além disso, é raro essas empresas se beneficiarem de programas governamentais específicos e interajam com centros de pesquisa.

Há algumas empresas subcontratadas que se comportam como contratadora de força de trabalho apenas, não sendo evidenciado nenhuma forma de aprendizado, o que acontece quando a subcontratante

objetiva somente redução de custos. Estes casos, como observam Maculan e Carleial (1999), têm contribuído para o vazio institucional incentivada por uma visão negativa da sociedade com relação a essa prática que é associada a precarização dos mercados de trabalho.

No caso da indústria de confecções, por se tratar de uma indústria tradicional com uso intensivo de mão-de-obra, na maior parte das redes de subcontratação existentes verifica-se relações de trabalho precárias em que predomina ausência de legislação trabalhista, pouca participação sindical, elevada jornada de trabalho, pouca valorização da mão-de-obra e até trabalho em domicílio.

4. O caso coopervest

Este tópico trata do processo de aprendizagem vivido pela Cooperativa dos Trabalhadores de Confecções de Sergipe Ltda – COOPERVEST desde a sua criação, em 1994, com o fechamento da unidade da empresa Vila Romana em Aracaju, até os dias atuais. Apresentam-se os principais desafios vividos pela COOPERVEST para se manter no mercado e o processo de interação com outras empresas, sobretudo uma de grande porte, subcontratante de 90% da produção, e a contribuição dessas experiências para a aprendizagem organizacional da cooperativa.

As informações desta seção foram obtidas através de uma entrevista com um dos dirigentes da cooperativa em março de 2004. Além da entrevista, foram aplicados dois questionários entre março e maio do mesmo ano, contendo perguntas “abertas” e “fechadas” sobre diversos assuntos, a dois diferentes dirigentes da COOPERVEST. Um dos questionários abordava questões do aspecto organizativo, autogestionário, processo produtivo; e o outro era relacionado a mercado e interação externa.

A consolidação dos dados foi complementada com informações de um questionário aplicado no ano de 2002 pela FAP – UFS – SEBRAE no setor têxtil e confecções de Sergipe e com uma monografia elaborada por Santos (1999) do departamento de história da Universidade Federal de Sergipe, sobre a COOPERVEST.

4.1. Aprendendo a ser cooperativa

A Cooperativa dos Trabalhadores de Confecções de Sergipe Ltda – COOPERVEST, localizada no bairro industrial de Aracaju, foi criada oficialmente em 01 de novembro de 1994, como alternativa de assegurar o emprego de centenas de trabalhadores diante do fechamento de sua unidade em Sergipe da empresa Vila Romana. A notícia de falência pegou os mais de 1200 funcionários de surpresa. Os operários temiam não só perder o emprego, mas todos os direitos trabalhistas já adquiridos.

A proposta de criação da Cooperativa surgiu de forma contraditória, partindo da diretoria da empresa com o apoio do Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Têxtil - SINDITÊXTIL. Os trabalhadores encararam a idéia com desconfiança, mas a perspectiva de preservar o emprego e os direitos trabalhistas era atrativa.

“Apesar dos esforços desprendidos pelos sindicalistas e ANTEAG, a resistência de alguns operários persistia, tomando três direções: o aval da criação da cooperativa fora dado porém a permanência de alguns empregados – graduados e ocupantes de cargos na hierarquia da Vila Romana – na comissão formada, não dirimia a desconfiança aos antigos patrões, os mesmos que detonaram a “bomba”, a falência. Ao mesmo tempo, a maioria dos operários via nesta permanência um vínculo dos dirigentes da cooperativa aos antigos patrões, ou uma submissão dos primeiros aos segundos. ... Uma segunda desconfiança relacionava-se aos sindicalistas, ampliada pelos mesmos comporem a comissão e dirigirem o processo. A terceira está associada ao desconhecimento dos operários sobre os propósitos do cooperativismo e por não confiar na diretoria da Vila Romana” (Santos 1999, p. 70).

O capital para a criação da COOPERVEST teve origem nos 40% do FGTS da antiga Vila Romana e em outros direitos cedidos pelos operários através de contratos. (Santos, 1999). Dos 1200 funcionários que faziam parte da antiga empresa, 550 participaram do processo de fundação da cooperativa.

Atualmente, o quadro de sócios da COOPERVEST é formado por 90% de mulheres que atuam, sobretudo, no setor de produção. Nos primeiros anos da cooperativa a rotatividade era pequena dada as poucas possibilidades de emprego na região no setor de confecções no qual os sócios já tinham certa experiência. Hoje, a rotatividade é um pouco maior pois existem mais opções de emprego e os trabalhadores preferem trabalhar em empresas com carteira assinada, com direitos trabalhistas assegurados a serem sócios proprietários na Cooperativa. Dez anos após ser constituída, a COOPERVEST conta com 625 cooperados, 1 funcionário, 3 terceirizados sendo 1 contador, 1 técnico em informática e 1 assessoria jurídica e 2 estagiários.

A estrutura organizacional da cooperativa é composta pelo Presidente eleito em Assembléia com mandato de 3 anos, pelo Conselho Administrativo formado por 15 membros, sendo que deste Conselho é eleita uma diretoria com Vice-presidente e Secretário com mandato de igual período e por um Conselho Fiscal composto por 3 membros efetivos e 3 suplentes com mandato de 1 ano. A Assembléia Geral Ordinária é realizada anualmente onde é discutido o planejamento para o ano seguinte e, quando necessário é convocada uma Assembléia Geral Extraordinária.

A participação dos sócios nas decisões da cooperativa é pequena, ficando principalmente a cargo da administração. Durante o processo de transição, e mesmo após a implantação, houve muita dificuldade entre os associados em entender o real sentido de uma cooperativa. Alguns assimilaram a noção de propriedade sem responsabilidade ao se verem como donos da fábrica, parando o trabalho na hora que achavam conveniente, saindo mais cedo ou chegando na hora que queriam. Os dirigentes se empenharam para estimular a participação dos quadros da cooperativa através de cursos promovidos pela COOPERVEST e por outras entidades, no entanto, a participação dos cooperados, composto em grande maioria por mulheres com baixo grau de escolaridade, nas assembleias e reuniões é pouco visível e quando estas participam acompanham com dificuldade o processo organizativo, sendo as decisões tomadas pelos mais informados.

De acordo com Santos (1999), a dinâmica de funcionamento da COOPERVEST é que vai impondo o ritmo de trabalho e de necessi-

dade de novos conhecimentos para os cooperados. Com o desaparecimento da Vila Romana, escassearam os que tinham conhecimento da totalidade do processo de produção, dos mecanismos de mercado, da circulação de mercadoria, da organização do trabalho, ficando na cooperativa os trabalhadores conhecedores de parte do processo de produção, desconhecedores de como gerir seu próprio negócio. O fato de os dirigentes eleitos da COOPERVEST, em sua grande maioria, serem antigos funcionários de alto escalão da empresa Vila Romana não impediu a falta de compreensão da totalidade do processo produtivo, da comercialização, do conhecimento dos mecanismos de mercado, entre outros. Para os novos dirigentes o processo produtivo foi o que causou menor dificuldade pois a maioria dos sócios aproveitados neste setor já tinha conhecimento e experiência acumulada na época da Vila Romana. Já as atividades administrativas e de escritório requeria inovações, sem as quais a cooperativa perderia mercado.

Para se firmar em um setor cada vez mais competitivo foram necessárias inovações na informatização da cooperativa, o que exigia a aquisição de computadores modernos, pessoal especializado e ar condicionado. No entanto, as inovações realizadas pelos dirigentes no setor administrativo, não foram bem aceitas por parte dos associados que tinham uma visão genérica sobre cooperativa e achavam que ao invés de investir em modernização deveriam aumentar a retirada dos sócios.

A dinâmica de funcionamento da COOPERVEST atingiu de forma diferente os gestores e as operárias quanto à gestão e a alienação. Para os dirigentes o impacto foi imediato já que a fábrica não poderia parar de funcionar. Para as operárias, os cursos sobre cooperativas era uma abstração. De acordo com o depoimento de um ex-presidente da COOPERVEST citado em (Santos, 1999, p.82) nota-se o grau de dificuldades enfrentadas no processo de aprendizagem autogestionária:

“... só que nós não estávamos preparados, nós começamos a nos preparar, tivemos que criar marca própria, abrir loja. Ai nós começamos a descobrir que o negócio não era tão fácil, então teríamos que cair no mercado para ser competitivo, teríamos que ter produtividade, teríamos que ter qualidade, teríamos que ter máquinas adequadas para competir com nossos vizinhos.

Então isso tudo nós estamos apanhando e aprendendo, ninguém veio para ensinar a gente. Nós recuperamos nossa loja, fizemos propaganda, tudo apanhando e aprendendo, criamos nossa marca própria, lançamos no mercado, tivemos uns altos e baixos no início, hoje já estamos mais estabilizados.

Nós procuramos pessoas ligadas a área que já tinham um bom entendimento dessas áreas, informática mesmo quem ficou foi um cooperado que já fazia a informática da empresa, pegamos as pessoas que tinham mais tendência e fizemos cursos. Essa negociação com os bancos que eu nunca tinha feito em minha vida, resolver duplicata, isso eu fui aprendendo na mesa de negociação...”

4.2. Perfil atual da coopervest¹

Os sócios da COOPERVEST possuem um nível de escolaridade média considerada baixo. Dos que trabalham no setor produtivo, 34% não concluiu o ensino fundamental, 21% completou o 1º grau, 25% possui o ensino médio incompleto e 20% concluiu o ensino médio. Já entre os sócios dos setores administrativos 96% concluiu o ensino médio e 4% está concluindo ou concluiu o nível superior. Vale ressaltar que aproximadamente 80% do total de cooperados atuam no setor produtivo.

A principal atividade desenvolvida pelos sócios na época da criação da cooperativa em 1994 era a confecção de jeans e de camisas. Hoje a produção está um pouco mais diversificada. Foram realizadas algumas inovações nos produtos saindo em parte da linha de calças jeans para a linha *sportswear*. A produção que antigamente era realizada somente em algodão agora também utiliza poliéster e microfibras.

Quanto ao processo produtivo praticamente não houve inovações desde 1994 e ainda se trabalha com células de produção. Neste processo, trabalham 26 pessoas, uma em cada fase da peça, mas ocorre um rodízio para que todos aprendam todas as etapas da fabricação. Os

¹ Fonte: entrevista realizada com a diretoria da COOPERVEST em março de 2004.

cooperados são incentivados a fazer parte deste rodízio participando das várias operações da produção tendo como recompensa o aumento em 10% na retirada mensal. A remuneração média dos sócios, atualmente, é de duzentos e sessenta reais, ou seja, um salário mínimo.

No setor de comercialização, a inovação mais relevante foi a diversificação da clientela com a inauguração de lojas de fábrica. Uma loja localiza-se no mesmo endereço da fábrica, duas localizam-se em shoppings de Aracaju e outra em Arapiraca-AL.

Os principais problemas de ordem interna da COOPERVEST são os equipamentos antigos com cerca de 25 anos de utilização, desse modo fica difícil acompanhar os avanços tecnológicos, problema que é em parte amenizado quando a subcontratante cede equipamentos essenciais; a baixa qualificação da mão-de-obra que pode ser constatada pelo baixo nível de escolaridade média dos associados; e a falta de capital de giro que devido às dificuldades de financiamento, os investimentos quando realizados são com capital próprio. Os problemas de mercado estão relacionados a este último: dificuldade de obtenção de crédito, altas taxas de juros e elevado valor dos tributos.

4.3. Aprendizagem na relação de subcontratação

Apesar de possuir lojas próprias, cerca de 90% da produção da COOPERVEST é adquirida pela Sellinvest, grupo holandês controlador da empresa Vila Romana, através de contrato de fornecimento da produção.

No caso da COOPERVEST, que surgiu da recuperação de uma fábrica falida, o prédio e as máquinas são locados e alienados por dívidas trabalhistas. Um grande problema enfrentado pela cooperativa é a defasagem tecnológica já que as máquinas são obsoletas, em média com 25 anos de uso, o que acaba limitando a expansão da produção. Além disso, o fato de não ter condições de dar garantias dificulta a obtenção de crédito para capital de giro e, quando consegue, os custos financeiros são elevados, o que inviabiliza os investimentos necessários.

Mesmo com defasagem tecnológica e falta de investimentos, nos últimos dois anos a COOPERVEST se beneficia da interação com o

principal cliente, o grupo Sellinvest². A cooperativa não realiza Pesquisa e Desenvolvimento, já recebe o processo pronto, realizando apenas a confecção propriamente dita. Todo o desenho industrial associado a processos ou produtos tecnologicamente novos é realizado pela empresa subcontratante, ocorrendo apenas a transferência tecnológica. Periodicamente, no entanto, o cliente envia o pessoal técnico à cooperativa para treinamento da mão-de-obra e para verificar a padronização da produção. Segundo dirigente da COOPERVEST, em resposta a questionário aplicado no primeiro semestre de 2004, a maior vantagem dessa interação é a redução de custos para a cooperativa, já que toda a tecnologia e inovação da produção são repassadas a cada coleção que é lançada, e ainda a cooperativa se beneficia dos 10% da produção restante que pode ser vendida a outros clientes ou em lojas próprias.

De acordo com a classificação de Maculan e Carleial (1999), os principais elementos de interação presentes na relação da COOPERVEST com a subcontratante são: a cessão de máquinas essenciais para realizar o processo produtivo, a fim de viabilizar a padronização e a qualidade dos produtos; a presença de técnicos da Sellinvest na cooperativa para assegurar a aprendizagem de procedimentos pelos cooperados; a ajuda na implantação de programas de qualidade; a recepção de processo produtivo pela subcontratada e a adequação desta para atender aos prazos do cliente. Entretanto, elementos de interação como treinamento de trabalhadores da PE na GE e acompanhamento pela subcontratada de implementação de inovações organizacionais pela GE, considerados importantes fatores de interação, não foram constatados nesta relação.

Da interação da COOPERVEST com a grande empresa subcontratante, pode-se identificar algumas formas de aprendizado da subcontratada: a cooperativa recebe informação do cliente e conhecimento tácito, propõe soluções, elabora e reorganiza rotinas; racionaliza procedimentos; cumpre normas técnicas exigidas pela empresa contratante; recebe treinamento para os cooperados; identifica falhas de

² O grupo Sellinvest controla a empresa Vila Romana desde o início da década de 1990, quando está se encontrava em situação financeira difícil.

produto; se preocupa com a qualidade acima de tudo e elabora o produto solicitado pelo cliente; compreende melhor tanto o próprio mercado como a de seu cliente; desenvolve programas de incentivo a trabalhadores, aumentando em até 10% a retirada mensal dos associados; atende melhor às necessidades da subcontratante; aprende a ser empresa.

Além da interação com um cliente de grande porte a COOPERVEST interage com fornecedores onde também é possível observar aprendizagem nesta relação. Em alguns casos, os fornecedores mandam técnicos para ensinar como fazer a lavagem sem pôr em risco a qualidade do tecido. Na relação com fornecedores a principal forma de interação é a presença de técnicos das empresas fornecedoras na cooperativa para treinamento de mão-de-obra no processo produtivo. No entanto, levando-se em conta a interação da COOPERVEST com os demais elementos do Sistema Nacional e Sistema Regional de Interação mostrada no quadro abaixo, observa-se que a interação mais relevante é com a grande empresa subcontratante.

Quadro 2 - Evidências das interações da pe subcontratada no âmbito do SNI/SRI

Elementos do SNI/SRI	Evidência da Interação
Organização da P&D	- A COOPERVEST não desenvolve P&D, adquire da GE.
Aquisição de tecnologias	- A GE é a principal fonte.
Sistema educacional	- Escolaridade formal é considerada baixa.
Instituições de Treinamento	- Não realiza treinamento. Eventualmente recorre ao SENAI para recrutamento temporário.
Universidades/institutos de pesquisa	- Nenhuma interação direta.
Acesso a financiamentos	- Enfrenta dificuldades devido a falta de garantias.
Apoio governamental/política local	- Nenhum.
Infra-estruturacomunicações/transporte	- Precariedade das estradas rodoviárias.
Quadro da política econômica setorial	- Incerteza quanto aos rumos da economia e falta de perspectiva quanto a política setorial.
Cultura produtiva	- Inexistente.

Fonte: Maculan e Caleial (1999) "Evidências" adaptado para o caso COOPERVEST.

Apesar de ser caracterizada essencialmente como uma cooperativa atuando como subcontratada de uma grande empresa, a COOPERVEST, em períodos de muitas encomendas, também atua como subcontratante. Através de parcerias com instituições como o SENAI – Serviço Nacional da Indústria que realiza cursos de corte e costura, quando a produção se intensifica a cooperativa requisita costureiras que realizaram cursos para atuarem como terceirizadas. O recrutamento de mão-de-obra temporária também é realizado em associações de bairros. Apesar de não ser uma situação permanente este tipo de interação caracteriza uma relação de subcontratação de mão-de-obra pela subcontratada de uma grande empresa.

5. Considerações finais

O objetivo deste texto foi mostrar as possibilidades de aprendizagem em um setor industrial tradicional como é o de confecções. Para isso, foi feito um estudo de caso da Cooperativa dos Trabalhadores de Confecções de Sergipe – COOPERVEST que, por se tratar de uma cooperativa que surgiu a partir falência de uma empresa, passou por todo um processo de adequação e superação de uma situação de crise para se firmar em um mercado cada vez mais competitivo. Durante uma trajetória de dez anos a cooperativa, que possui atualmente um quadro com mais de seiscentos trabalhadores, passou por várias etapas de aprendizagem que vai desde o processo de gestão interna à interação em rede com outras empresas.

A teoria Neo-schumpeteriana destaca três tipos fundamentais de aprendizado: “*learning by using*” (aprender pelo usar) e “*learning by doing*” (aprender fazendo) ocorrem no nível da própria firma e “*learning by interacting*” (aprender pelo interagir) ocorre na relação entre dois ou mais agentes. No caso da COOPERVEST as principais formas de aprendizado são o “aprender fazendo” e o “aprender pelo interagir”.

O “*learning by doing*” é evidenciado internamente à medida que a cooperativa constrói uma nova gestão e enfrenta, caso a caso, situações adversas como tomada de decisões, negociações com antigos credores, diversificação da produção, inovações na comercialização e informatização, entre outros. As dificuldades e os problemas herdados da antiga empresa levou a cooperativa a buscar soluções para sua sobrevivência. No entanto, este aprendizado é absorvido em diferentes graus pelos sócios. O quadro de diretores da COOPERVEST assimilou e aprendeu com as experiências do dia-a-dia, mas entre os trabalhadores do setor produtivo, “chão de fábrica”, a constatação do aprendizado é limitada às tarefas desenvolvidas durante o processo produtivo pois a grande maioria dos cooperados não participa ativamente do processo decisório da cooperativa, já que não se sentem sócios-proprietários.

Outra dificuldade enfrentada pela COOPERVEST é a defasagem tecnológica do maquinário. Por não dispor de garantias reais, já que os

equipamentos e o prédio estão alienados por dívidas trabalhistas, a cooperativa praticamente não tem acesso a crédito e o capital de giro é baixo, o que impede a modernização industrial. Os equipamentos são obsoletos, a maioria com mais de vinte anos de utilização.

No “*learning by interacting*” a aprendizagem da COOPERVEST se deu através da interação com fornecedores e clientes, sobretudo com um cliente de grande porte, sendo inexistente ou irrelevante a interação com Universidades e outras instituições. Com o cliente de grande porte, a empresa Sellinvest, localizada na região sudeste do país, a interação tomou forma de subcontratação já que a Sellinvest adquire 90% da produção da COOPERVEST e para isso fornece os equipamentos essenciais, manda técnicos especializados para treinamento da mão-de-obra, elabora o desenho industrial, transfere tecnologia necessária e exige padronização, cumprimento de prazos e qualidade assegurada. Apesar da abertura de lojas próprias, a manutenção da dependência em relação a empresa subcontratante é predominante.

Após dez anos de criação, a COOPERVEST vem se mantendo no mercado, porém com sérias dificuldades como defasagem tecnológica, falta de capital de giro e baixa escolaridade dos trabalhadores. Durante este tempo, a cooperativa não conseguiu reduzir a dependência de sua principal cliente, comprometendo a sua existência caso o contrato se desfça. Já para a grande maioria dos trabalhadores o trabalho na cooperativa é encarado como alternativa ao desemprego, pois estes preferiam trabalhar com carteira assinada, com direitos trabalhistas assegurados, já que não se sentem donos do negócio nem participam do processo decisório.

A constatação do processo de aprendizado advindo da interação da COOPERVEST com sua principal cliente, a empresa Sellinvest, e com os desafios do dia-a-dia, está no reconhecimento da marca, na qualidade do produto e na abertura de lojas próprias. Como aspecto positivo, destacamos a aprendizagem organizacional obtida pela COOPERVEST e o raro aprendizado produtivo. Além disso, a manutenção de cerca de seiscentos postos de trabalho é relevante para a economia local, considerando ainda que a cooperativa mantém uma posição de porte intermediário no mercado sergipano. Esta aprendizagem poderia ser ainda bem mais intensa, mas levando-se em conta que este é um processo contínuo e inesgotável é provável que com o

decorrer do tempo e o estreitamento da relação de confiança mútua esta interação se traduza em maior competitividade e produza impacto positivo para o desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Ângela M^a Carneiro e AMORIM, Elaine Regina Aguiar. (2000) Redes de Subcontratação e Trabalho a Domicílio na Indústria de Confecções: “Um Estudo na Região de Campinas”. *Revista Trabalho e Sociedade*, Sessão 1. Cadeias Produtivas.

BRITTO, Jorge. (2001) *Cooperação Tecnológica e Aprendizado Coletivo em Redes de Firms: Sistematização de Conceitos e Evidências Empíricas*. Salvador: XXIX Encontro Nacional de Economia, dezembro. Disponível em: <<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br>>. Acesso em: 20 de abril de 2004.

GARCEZ, Cristiane M. D. (2000) Sistemas Locais de Inovação na Economia do Aprendizado: Uma Abordagem Conceitual. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n.14, pg. 351-366, dez. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 24 de jul. 2003.

GORINI, Ana Paula e MARTINS, Renato (1998) *Novas Tecnologias e organização do trabalho no setor têxtil: uma avaliação do programa de financiamento do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, dez.

IGLIORI, Danilo Camargo. (2002) *Economia dos Clusters Industriais e Desenvolvimento*. São Paulo: FAPESP.

LIMA, Jacob Carlos. (2003) O trabalho autogestionário em cooperativas de produção. A retomada de um velho paradigma. GT Trabalhadores, Sindicatos e a Nova Questão Social. XXVII Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 21-25 de outubro.

LUNDVALL, B. (2001) Políticas de Inovação na Economia do Aprendizado. *Parcerias Estratégicas*, n. 10, março.

MACULAN, A. e CARLEIAL, L. (2003) *Aprendizado e Interações em Pequenas Empresas Seleccionadas: Uma Abordagem de Sistemas Nacional e Regional de Inovações*. [Bloco 4, ANPEC SUL, 2003].

MELO, Ricardo O. Lacerda de; HANSEN, Dean Lee. (2004) *Arranjos Produtivos Locais de Micro e Pequenas Empresas: O Arranjo Produtivo de Tobias Barreto* – SE. SEBRAE/REDESIST/UFS. Março.

MELO, Ricardo O. Lacerda de; NASCIMENTO, Elmer Matos; SANTOS, Verlane Aragão. (2002) *Diagnóstico da Cadeia Têxtil-Confeccões de Sergipe. Fórum de Competitividade de Sergipe*, outubro.

POSSAS, M. L. (1998) *Em direção a um paradigma microdinâmico: A abordagem Neo-schumpeteriana*. UNICAMP, maio.

PROCHNIK, Victor. (2002) *Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: Impactos das Zonas de Livre Comércio Cadeia: Têxtil e Confeccões* Nota Técnica Final. UNICAMP – IE – NEIT Estudos Setoriais Campinas, dezembro.

SANTOS, Ana Maria. (1999) *A Mulher Operária: artesã da história na “cidade sem lei”*...- Estudo das relações sociais e de produção que envolvem a mulher no processo produtivo da COOPERVEST. São Cristóvão, março.

SANTOS, Antônio Carlos dos; PILLA, Marcelo Eduardo Zanelato e PEREIRA, Viviane Santos. (2003) *Aprendizado Tecnológico e a Competitividade da Cadeia Agroindustrial dos Ovos de Bastos*. Disponível em: <<http://www.fanorpi.com.br>>. Acesso em: 18 de maio de 2004.

CIÊNCIA & TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: INDICADORES PARA SERGIPE

DENISIA ARAUJO CHAGAS TAVARES*

Este trabalho pretende conduzir a reflexão sobre a importância da base científica e tecnológica na competitividade e no desenvolvimento local. A etapa inicial é dedicada à revisão da literatura e à análise da questão de criação e absorção tecnológica no Brasil. Em seguida, foram levantados dados secundários que caracterizam a *performance* científica e tecnológica de Sergipe, comparando-a com a dos Estados do Nordeste e do Brasil. Constata-se que a base local de C&T vem se ampliando nos últimos anos, considerando os indicadores disponíveis, tais como recursos públicos aplicados em C&T, número de concluintes no nível superior, pesquisadores e cursos de pós-graduação. Tal progresso, entretanto, ainda é tênue para atender as necessidades de desenvolvimento local a partir da difusão do conhecimento.

* Mestranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Sergipe. Especialista em Desenvolvimento Econômico Local pela Universidade Federal de Sergipe.

1. Introdução

O presente trabalho busca analisar o valor econômico da base científica e tecnológica, analisando as principais consequências da difusão do conhecimento e da inovação em termos de produção, competitividade e desenvolvimento, bem como procura examinar a inserção de novas tecnologias nas atividades industriais e seus reflexos sobre a organização do espaço. Também são discutidas políticas voltadas à difusão da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), analisando a questão da criação e absorção tecnológica no Brasil.

Buscou-se, ainda, levantar os principais indicadores sobre a base de Ciência e Tecnologia (C&T) do Nordeste brasileiro e de Sergipe. Este dispõe de poucos indicadores que representem a evolução de suas cadeias do conhecimento. Contudo, quando, no geral, são considerados os indicadores disponíveis, pode-se constatar que Sergipe apresenta reduzida participação científica e tecnológica em termos de Brasil. Considerando-se, todavia, a situação da Região Nordeste, Sergipe mostra-se relativamente bem posicionado em alguns indicadores.

Na segunda seção, com o intuito de fundamentar este trabalho, discute-se sobre temas como inovação tecnológica, efeitos da introdução de inovação na produtividade e na organização do trabalho no processo produtivo, dependência tecnológica e desenvolvimento local.

Na terceira seção, avalia-se a questão de criação e absorção de tecnologia no Brasil, chamando a atenção para a função do Estado como principal responsável pela definição de políticas industriais e tecnológicas. À luz das experiências internacionais, argumenta-se que o desenvolvimento econômico pressupõe políticas ativas do setor público, criando infra-estrutura educacional, científica e financeira. Em seguida, aborda-se a cooperação governo-universidade-empresa que permite a criação de ambiente favorável à difusão da CT&I, contribuindo para a capacitação de empresas, de instituições de pesquisa e da sociedade civil.

Por último, antes de apresentar as considerações gerais para o aperfeiçoamento das cadeias do conhecimento em Sergipe, este trabalho apresenta indicadores que caracterizam o perfil da base científica e tecnológica do Nordeste e do Estado de Sergipe, indicando suas fragilidades e virtudes.

2. O processo de inovação e o desenvolvimento local

Empresas, setores, regiões e países que assimilam conhecimento mais rápido e melhor do que seus concorrentes se tornam propulsores, porquanto se considera que seu conhecimento comumente escasso não pode, em conseqüência, ser prontamente imitado ou transferido por outros, através de canais codificados e formais para as empresas, regiões ou países competidores. Ribeiro e Santos Júnior (1993) argumentam que a margem de custo-preço ou a participação no mercado proporcionadas pela inovação podem aumentar, gerando benefícios para o desenvolvimento. Essa alteração na propulsividade traduziu-se na reorientação do sistema de comércio internacional desde aproximadamente 1965¹.

A inovação representa importante reação à crescente competição, através “da promoção das habilidades da aprendizagem de firmas e trabalhadores. Nem firmas nem regiões podem se engajar em crescimento sustentável sem inovação e aprendizagem”, afirmam Lundvall e Borras (*apud* Lins, 2000, p. 2). Aprendizagem, segundo esses mesmos autores, não corresponde apenas ao acesso de informações, mas sim à criação de novas competências e à implementação de novas habilidades.

As reformas estruturais dos anos 90 realizadas no Brasil, sem a preocupação explícita de priorizar a capacidade inovativa das empresas locais, trouxeram importantes efeitos ao Sistema Nacional de Inovação (SNI). Entre outros aspectos, faltou participação mais efetiva das empresas nacionais no esforço inovativo, a maior parte das estratégias tecnológicas adotadas apoiou-se na idéia de que a tecnologia se “globalizou” e o investimento estrangeiro seria fundamental e suficiente para a modernização do parque produtivo nacional, assim como para conectar a economia ao processo de globalização. Contudo, vários trabalhos importantes indicam que a tecnologia, a inovação e o

¹ Tendo em vista que para Ribeiro e Santos Júnior (1993), o comércio mundial cresceu muito mais depressa do que o produto mundial, a especialização resultante de um aprendizado superior é chamada de vantagens absolutas, desse modo, para diversos produtos, virtualmente não existe em qualquer outro lugar nenhum conjunto alternativo de preços de fatores capaz de atrair a atividade.

conhecimento não se tornaram ‘global’, apresentando-se como componentes crescentemente estratégicos, de cunho localizado (Cassiolato e Lastres, 2000).

A inovação provoca transformações ao nível da localização das atividades econômicas, tanto no meio urbano como rural (Breitbach, 1992). Antes da Revolução Industrial, praticamente não havia diferença expressiva entre o padrão de vida dos países desenvolvidos e dos subdesenvolvidos. Entretanto, Viotti e Macedo (2001) ressaltam que com dois séculos dessa revolução, entre aproximadamente 1750 e 1950, o padrão de vida da população dos países centrais ampliou quase seis vezes e meia, enquanto que o dos países em desenvolvimento conservou-se praticamente estagnado.

Esses mesmos autores argumentam que a contínua introdução de novas tecnologias em determinadas economias também favoreceu o aumento da produtividade média dessas economias, impondo-se novas formas de organização do trabalho no interior das unidades produtivas e na organização da produção, na gestão empresarial e nas relações entre firmas. Dessa forma, esse processo contínuo e desigual de introdução de novas tecnologias também explica as razões pelas quais surgiu a enorme desigualdade entre as rendas *per capita* de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Para Ribeiro e Santos Júnior (1993, p. 36)

Há continuidade e mudança da divisão internacional do trabalho. Continuidade no sentido de que o processo identificado no período do pós-guerra, aquele da divisão territorial dos sistemas de produção multinacionais – áreas centrais (onde se dá o domínio científico-tecnológico, i.e. aprendizado avançado); regiões de produção rotineira (regiões de filiais produtoras de componentes e montadoras); e regiões excluídas (aquelas que não têm uma participação importante nos circuitos produtivos internacionais, tais como extensas partes da África Sub-sahariana) – continua a se desenvolver em escala mundial.

No que se refere a esse último ponto de vista, Ribeiro e Santos Júnior (1993) assinalam que esses novos papéis territoriais não são

iguais às várias características “núcleo-periferia” do pós-guerra. Naqueles sistemas as funções eram visíveis, hierarquizadas e estruturadas, no interior dos sistemas de produção e no conjunto da economia. Hoje, entretanto, as áreas de produção rotineiras são apenas locais de produção, sem nenhuma relação com as economias investidoras do “núcleo”, onde a necessidade de capital fixo é menor, assim as companhias ficam num país ou região por alguns anos e depois se mudam por conta do aumento dos salários acima do mínimo global. Por isso, atualmente, o desenvolvimento a partir de multinacionais é bastante limitado.

São vários os casos de regiões cujo crescimento é dado por atividades tecnológicas, pois estas ao modificarem os critérios locais das grandes empresas de ponta, levam também a modificações no processo de desenvolvimento das regiões (Breitbach, 1992).

Diante desse contexto, pode-se afirmar que nos anos 80 e 90 a economia mundial, através dos efeitos da globalização, experimentou um acentuado processo de reestruturação tecnológica e internacionalização dos mercados. O Brasil, na década de 80, passava por um longo processo de estagnação. Nos anos 90, contudo, o Brasil liberou seu mercado interno e se integrou à economia mundial, mas as empresas brasileiras, devido às crises da década de 80, não acompanharam a revolução tecnológica mundial, não estando, assim, aptas para competir com empresas estrangeiras cuja *performance* tecnológica era substancial.

No Brasil existem argumentos que defendem a adoção de políticas que criem infra-estrutura educacional e científica para a criação e absorção de tecnologia, considerando que os investimentos em CT&I trazem significativos retornos: empregos qualificados e mais bem pagos, geração de divisas, empresas competitivas e melhoria da qualidade de vida (Silva e Melo, 2001). Isso reforça a importância da organização e da promoção de sistemas locais de inovação, visando estimular sinergias entre os agentes locais, com o intuito de ultrapassar gargalos tecnológicos que impedem o desenvolvimento de atividades produtivas com potencial relevante de criação de renda e emprego.

Amaral Filho (1996, p. 59) refletindo sobre o desenvolvimento endógeno, defende que

Para crescer a longo prazo, com produtividade e competitividade, distribuição de renda e impacto ambiental reduzido, a estratégia de desenvolvimento deve incorporar e valorizar outros fatores de produção: capital humano, ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, conhecimento e informação, instituições e meio ambiente. A valorização desses fatores tem a vantagem de acionar o núcleo criativo e criador da sociedade e da economia, e faz com que experimentem inovações e saltos contínuos em suas bases.

2.1. Inovação tecnológica

A inovação, para Silva e Melo (2001), entendida como a introdução e a exploração de novos produtos, processos, insumos, mercados e modos de organização, é o mais importante determinante do aumento da produtividade e da criação de possibilidades de investimento. A inovação objetiva não apenas a produtividade e a competitividade, como também o bem-estar social.

Em razão da multiplicidade de situações abrangidas pelo conceito de inovação tecnológica, é conveniente diferenciar categorias distintas de inovação. Conforme os três tipos propostos por Marquis (*apud* Ribeiro, 2001):

- i) **Inovações complexas:** resultam de processos longos e complexos, que consomem volumes elevados de recursos. Estas inovações decorrem de ações sistemáticas com planejamento altamente formalizado, tais como o Programa Espacial Americano, o Programa de Combate à AIDS, o Programa de Desenvolvimento do Submarino Brasileiro;
- ii) **Inovações radicais:** baseiam-se em descobertas tecnológicas capazes de modificar a estrutura produtiva de todo um setor da economia, criando novos paradigmas. A exemplo da descoberta da máquina a vapor, da xerografia, do laser e dos raios X;
- iii) **Inovações incrementais:** são realizadas através de pequenas mudanças, em geral no interior das empresas, e que indu-

zem a melhoria de produtos, redução de custos, diversificação no uso dos produtos e as mudanças de insumos. São inovações simples, mas essenciais para manter a competitividade das empresas.

Ribeiro (2001) ressalta que as inovações tecnológicas complexas e radicais não devem ser consideradas como atividade de maior interesse gerencial para as pequenas e médias empresas de setores tradicionais. Já para as empresas de base tecnológica, as inovações radicais são relevantes, tendo em vista que estas empresas, operando em segmentos industriais emergentes, têm potencial de deflagrar processos importantes de inovação radical.

No Brasil, a idéia de que CT&I têm valor econômico e social ainda é limitada às instituições acadêmica e tecnológica, ao setor público específico e à minoria das empresas, embora, o setor privado tenha sido chamado à atenção, através de exemplos como a criação dos fundos setoriais, do êxito do Projeto Genoma, do reconhecimento internacional da Embraer; nos quais a importância dos investimentos foi confirmada. Pode-se, ainda, mencionar a Embrapa que através de suas pesquisas concorreu para que o Brasil se transformasse num grande produtor de grãos e carnes; da Petrobras, que retira petróleo do fundo do mar empregando tecnologia brasileira; da Fiocruz, cujas vacinas diminuíram epidemias brasileiras (Silva e Melo, 2001).

O acúmulo do conhecimento tecnológico é comumente tácito, não sendo possível sua simples obtenção no mercado. Ou seja, tanto envolve capacidades peculiares dos agentes como habilidades provenientes da experiência. Assim, os processos de aprendizagem tecnológica são formados por mecanismos de: (i) *learning-by-doing* (aprendizagem-fazendo): há um acréscimo da eficiência da produção; (ii) *learning-by-using* (aprendizagem pelo uso): há um acréscimo da eficiência advinda da experiência de usuários; e (iii) *learning-by-interacting* (aprendizagem pela interação): aprendizagem pela interação entre fabricantes e usuários. Embora esses processos sejam lentos, eles são fundamentais para o desenvolvimento econômico (Melo, 2001).

A acumulação do conhecimento técnico-científico é fator de crescimento econômico. Países, firmas e instituições que têm capacidade de

explorar as oportunidades tecnológicas e favorecer as bases para a acumulação tecnológica são também os melhores posicionados para se adequar às alterações e mudanças estruturais (Melo, 2001).

As firmas industriais procuram melhorar e diversificar suas tecnologias em setores que já empregaram e edificaram sua base tecnológica, incluindo os mercados existentes, seus arranjos de distribuição, e assim por diante. Portanto, o estabelecimento de uma agenda de pesquisa sobre inovação tecnológica abarca riscos e percalços, cujo avanço é irreversível. Desse modo, o progresso tecnológico é guiado, endogenamente, pelo sistema competitivo, no qual as firmas procuram aperfeiçoar suas tecnologias básicas e seus artefatos, através de imitações, com o objetivo de alcançar os êxitos obtidos pelas outras firmas.

A tecnologia está intimamente ligada à cultura e às condições do meio onde ela foi criada (Guimarães, 2000). Por isso, quando países periféricos adquirem tecnologias desenvolvidas em países centrais, tais tecnologias nem sempre se adaptam às especificidades dos países subdesenvolvidos, já que trazem arraigados conhecimentos próprios e restrições técnicas. Ademais, essa transferência de tecnologia pode ocorrer com desníveis de informações entre as partes, tendo em vista que a compra de tecnologia não implica na transferência de conhecimento.

A dependência tecnológica advém da impossibilidade de se precaver das incertezas e dos riscos existentes ao longo do processo contínuo das inovações. Em outras palavras, essa dependência resulta da incapacidade das firmas de acompanhar a velocidade com que surgem as inovações e de transformação de uma determinada trajetória, pois a firma não tem como enfrentar a superação pelos concorrentes de seus produtos e processos de produção (Vianna, 1996). Desse modo, a política tecnológica, diferentemente da política industrial, cuja preocupação maior está voltada para alvos de produção no curto prazo, deve ter como meta a tentativa de deliberar o quê, quanto e como se estruturará a produção industrial no longo prazo, criando meios para se adaptar à concorrência e às mudanças no seu horizonte de industrialização.

Para D'Arbo (1999), o subdesenvolvimento deriva da inserção internacional dependente, posto que ao não dominar a orientação tecnológica e a evolução da ciência, o mercado nas economias depen-

dentes obedeceria a uma dinâmica dissociada da sua própria acumulação de capital. No Brasil, onde há escassez do fator capital em relação à abundante mão-de-obra, a aplicação de técnicas intensivas em capital, com seus rígidos coeficientes técnicos de produção, gera instabilidade entre oferta de fatores e orientação tecnológica, promovendo subemprego estrutural dos fatores e um nível de produtividade inferior ao das economias desenvolvidas. Isso poderia ser minimizado pela adaptação da tecnologia à disponibilidade interna de fatores. A tecnologia não pode ser isolada do seu contexto histórico e da estrutura social que ela reflete, também não pode ser concebida abstratamente, tendo em vista que a participação e atuação do trabalhador não devem ser negligenciadas.

O Brasil, historicamente, formou sua base industrial via importação maciça de tecnologias (Ribeiro, 2001). Quando das instalações das empresas, não era feito qualquer esforço interno nos processos de produção, estes eram trazidos por empresas estrangeiras. Esse contexto gerou vários problemas relacionados com o desenvolvimento nacional, sobretudo, referente à criação do conhecimento.

Embora, os países de industrialização retardatária apresentem processos de mudança técnica restritos ao aprendizado tecnológico, segundo Viotti e Macedo (2001), há dois tipos de aprendizado: um bem mais eficaz que o outro. No primeiro tipo, o “aprendizado tecnológico passivo”, a nação assimila basicamente a habilidade tecnológica de produção, aplicando a tecnologia como uma “caixa preta” e apenas aprendendo a fazer uso da mesma, cujos melhoramentos que são inseridos na tecnologia absorvida estão praticamente associados ao conceito de *learning-by-doing*. Já no segundo tipo, “aprendizado tecnológico ativo”, a economia não apenas procura assimilar a habilidade tecnológica de produção, bem como busca o comando sobre a tecnologia absorvida e aumenta a capacidade de originar inovações incrementais, as quais são conseqüências de empenho tecnológico.

A competitividade das exportações brasileiras está em grande parte limitada a produtos intermediários com baixa intensidade tecnológica, como celulose, minério de ferro, aços de menor valor e produtos de agronegócio, a exemplo da soja, suco de laranja, açúcar e café, inclusive produtos que usam intensa mão-de-obra, tal como calçados. Ob-

servando o comércio exterior de manufaturas nos anos 90, Silva e Melo (2001) afirmam que o padrão mundial cresceu paulatinamente, enquanto o Brasil foi um dos que mais aumentou suas exportações de produtos de alta tecnologia, tendo passado de 29% do total em 1991 para 42% em 1998. Esse aumento, porém, decorreu apenas da evolução das indústrias automobilística e de aeronaves. O nível das importações de alta e média tecnologia manteve-se em 60% durante toda a década.

O acesso a conhecimentos científicos e tecnológicos, bem como a capacidade de apreendê-los, acumulá-los e utilizá-los determinam o nível de competitividade e desenvolvimento econômico de países, regiões, setores, localidades, empresas e pessoas (Lastres, 2000). É oportuno registrar que em épocas de transição entre paradigma tecno-econômicos, a promoção de políticas que promovam o processo inovativo e a acumulação de aprendizado é tarefa que se impõe.

Inovação, conhecimento e aprendizagem, portanto, formam atualmente um tripé importante para refletir sobre competitividade e desenvolvimento, assim como para formular e aplicar políticas (Lins, 2000).

2.2. Capital social

Não há um consenso em relação ao conceito de capital social. Este consiste no “conjunto de normas e das relações sociais inseridas nas estruturas sociais da sociedade que possibilitam as pessoas a coordenarem ações e a alcançarem as metas almejadas” (Narayan, 1998, p. 6, tradução nossa). Soubeyran e Weber (*apud* Hansen 2003, p. 15) argumentam que “o capital social representa normas e valores que criam o tecido da sociedade, unindo indivíduos e instituições e constituindo uma ligação necessária para sua governança”.

Para que uma pessoa possua capital social, conforme Portes (*apud* Narayan, 1998), ela deve se relacionar com outras, pois ele só existe quando é compartilhado. Além disso, para Narayan (1998) e Amaral Filho (2002), ele é um bem intangível e privado, e favorece a troca de informações importantes e conhecimento tácito e codificado.

Em Narayan (1998) defende-se que todas as sociedades têm capital social, no entanto, para que ele se torne um bem coletivo, deve

haver transição de lealdade, confiança entre os grupos sociais, unindo, com isso, pessoas que de algum modo têm características diferentes. Ademais, Soubeyran e Weber (*apud* Hansen, 2003) observam que intensas relações face-a-face e proximidade geográfica implicam no aumento do nível de coordenação, confiança e aprendizagem entre empresas e instituições da aglomeração.

De acordo com esse ponto de vista, Amaral Filho (2002, p. 102) assinala que “o capital social acumulado em um determinado núcleo produtivo é a condição principal para a cooperação, a formação de redes, associações e consórcios de pequenos produtores e empresas”.

2.3. Governança

Cassiolato e Lastres (2001) destacam que além da importância da inovação na competitividade, a questão da governança é crucial, considerando que é fundamental a análise sobre a natureza e intensidade das interações entre os agentes locais, ou seja, é preciso examinar sob que sistema de coordenação são constituídas (ou podem ser constituídas) as relações entre as empresas e instituições localizadas dentro do território.

Com a globalização, as articulações entre os agentes locais tanto se relacionam como dependem de outras interações com agentes que se encontram fora da localidade. Por isso, é essencial o conceito de governança, o qual, segundo Cassiolato e Lastres (2001, p. 7), pressupõe

[...] o estabelecimento de práticas democráticas locais, através da intervenção e participação de diferentes categorias de atores nos processos de decisão locais: o Estado, em seus diferentes níveis, empresas privadas locais, cidadãos e trabalhadores, organizações não governamentais, etc.

Todavia, esses autores reconhecem que há casos em que alguns atores, notadamente, grandes empresas, têm peso econômico maior no nível local, já que possuem real ou potencial capacidade de coordenar as relações econômicas e tecnológicas da localidade, desempenhando, assim, o papel de governança.

Há duas situações principais apresentadas pela literatura que se referem a tais casos. A primeira, conforme Cassiolato e Lastres (2001), refere-se a uma ou mais grandes empresas que exercem a função de “âncora” na região, com fornecedores e prestadores de serviços em torno delas. Essas empresas são comumente integradas verticalmente. No que tange à ação local empreendida por parte dessas empresas, elas permitem o desenvolvimento da localidade, facilitando o aprendizado e capacitações tecnológicas.

A segunda situação diz respeito à denominada “plataforma industrial satélite”, onde se encontram plantas industriais de empresas cuja sede estão situadas fora do aglomerado. Por conseguinte, as decisões de investimento não são realizadas dentro da localidade. Geralmente essas empresas se aproveitam de vantagens espúrias de localização, quais sejam incentivos fiscais e baixos custos de insumos, principalmente, aqueles relacionados com a capacitação ou especialização da mão-de-obra. Assim sendo, Cassiolato e Lastres (2001) ressaltam que o papel do governo é importante para que tanto as empresas âncoras como as plataformas satélites se transformem em efetivos sistemas produtivos locais.

2.4. Estrutura institucional

Há consenso na literatura sobre desenvolvimento regional, conforme Hansen (2003), de que a educação e o treinamento são relevantes para a capacidade de aprendizagem das regiões. Outro fator importante é a melhora da qualidade das universidades locais e o emprego por parte das empresas locais de mão-de-obra altamente qualificada, atraindo, com isso, força de trabalho altamente qualificada, como também possibilitando ganhos regionais. A qualificação da mão-de-obra, porém, não se refere exclusivamente às universidades, estão também relacionadas às infra-estruturas de treinamento da própria empresa e cursos técnicos de reciclagem dedicados às pessoas da ativa ou que vão se inserir novamente no mercado de trabalho.

As abordagens de desenvolvimento local valorizam o capital humano e os processos de aprendizagem para a criação de vantagens comparativas para as regiões. Entretanto, conhecimento, aprendizagem e capacidades tecnológicas são aspectos intrínsecos dos agentes envolvi-

dos e da sociedade local (Hansen, 2003). Com isso, pode-se entender que, se por um lado, para as pessoas o fundamento da “qualificação” é a educação formal, seguida pelo acúmulo de conhecimento tácito no ambiente cultural local; por outro, as empresas, localidades e regiões formam a ambiência na qual os indivíduos permutam conhecimentos e se relacionam de várias maneiras para dar origem ao conhecimento e desenvolver o capital social local.

O papel do setor público na promoção dos sistemas locais de inovação é crucial. Lundvall e Borrás (*apud* Lins, 2000) ressaltam que o governo deve agir das seguintes formas:

- i) conscientizar os agentes sobre a relevância das redes de cooperação;
- ii) provocar contatos entre atores, para que sejam analisados assuntos de interesse coletivo;
- iii) incentivar a cooperação entre empresas, a partir da constituição de infra-estrutura que estimule as iniciativas de colaboração (centros de serviços, por exemplo);
- iv) financiar o surgimento de aglomerações interfirma; e
- v) de forma ampla, mediar os contatos entre os agentes envolvidos, buscando retirar as dificuldades que porventura possam obstaculizar as interações.

A transferência de tecnologia entre países central e periférico não resulta em transferência de conhecimento. Logo, reforça a importância de no Brasil existir ambiente adequado à absorção e adaptação de tecnologias, constituindo políticas de C&T, assim como promovendo a qualificação do trabalho, a capacidade de aprendizagem e a gestão de redes entre empresas e instituições.

3. A questão de criação e absorção de tecnologia no Brasil

A existência de (mais) uma revolução tecnológica nos países líderes, a relativa estagnação industrial e tecnológica do Brasil, bem como o processo de desenvolvimento capitalista implicam, segundo Albuquerque (1997), na ampliação do hiato tecnológico entre o Brasil

e os países desenvolvidos, comprometendo, assim, o seu desenvolvimento econômico. Nesse sentido, as assimetrias entre países estão ligadas à distribuição desigual da capacidade inovadora e dos processos produtivos. No entanto, a presença desse hiato tecnológico possibilita a efetivação de processos de *catching up*², os quais só se disseminam com os esforços de quem os adota.

A esse propósito, Pereira e Dresdner (1999, 71) afirmam que “o desenvolvimento de capacidade de absorção é o elemento chave”. Dessa forma, a exemplo de países que desempenharam processos prósperos de *catching up*, tais como Alemanha, Estados Unidos e Japão, o Brasil pode iniciar seu processo de inovação através da cópia, imitação, otimização e transferência de tecnologia dos núcleos mais avançados, combinando entre a aquisição e o aprendizado a seqüência que vai da cópia à capacidade de inovar, envolvendo políticas do governo (em intercâmbio com o setor privado), implicando em investimentos de infra-estrutura educacional e científica, como na criação de inovações financeiras que aloquem recursos para investimentos de longo prazo e de caráter inovador.

De acordo com esse ponto de vista, Mota (1999, p. 2) assinala que

[...] a estratégia de inovação no Brasil deve estar orientada para maior articulação com o setor produtivo, bem como para as atividades imitativas-adaptativas, deixando a geração de tecnologias inteiramente novas, principalmente as relativas aos novos produtos, para os países centrais, exceção ao desenvolvimento de produtos que não se constituem interesses daqueles, mas o são para os países periféricos. [...] (Fazendo-se) necessário caminhar dentro de fronteiras tecnológicas, tendo como estratégias a imitação, a adaptação e a otimização, utilizando-se da engenharia reversa.

Albuquerque (1997) apresenta três linhas que podem nortear as inovações institucionais, a fim de que se institua entorno econômico

² Neste processo o país busca alcançar os padrões científicos, tecnológicos e produtivos dos países desenvolvidos.

adequado ao desenvolvimento de capacidade de absorção pelas empresas dos países do Terceiro Mundo, que são:

- i) Instituições que diminuam a incerteza: o desenvolvimento de sociedade científica que se relacione com a comunidade internacional, para acompanhamento das transformações ocorridas no mundo; e a ampliação dos gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) do setor produtivo, a fim de aumentar a habilidade empresarial de identificar as tecnologias favoráveis ao desenvolvimento local;
- ii) Instituições de apoio à inovação: a melhoria do mercado interno pode ser obtida através de: a) criação de infra-estrutura que auxilie os processos de busca das empresas; b) colaboração com as transações internacionais, com a finalidade de aumentar o poder de barganha das empresas; c) intenso investimento em educação, qualificação profissional e políticas educacionais; d) ampliação de alternativas de financiamento de investimento de longo prazo (onde se enquadra o investimento inovador) e; e) ação sobre as condições de demanda a fim de dinamizar a economia em geral;
- iii) Construção de ambiente seletivo: no qual as firmas inovadoras consigam aumentar seu peso na economia local. Desse modo, tópicos como legislação antitruste, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, direitos de propriedade intelectual e regulação das relações do trabalho são importantes condicionantes reguladores que orientam institucionalmente o processo de seleção.

O mercado mundial, segundo Albuquerque (1997), pode facilitar a construção desse ambiente, embora por um lado, ele proporcione rebaixamento de custos, tanto por razões internas (produção de mercadorias que viabilizam a expansão do consumo interno) como por razões externas (a expansão da participação no comércio mundial). Por outro lado, o mercado mundial atrapalha o desenvolvimento e o amadurecimento das firmas, porquanto inviabiliza o crescimento cumulativo, o qual é um determinante do progresso tecnológico. Nesse sentido, a qualidade do ordenamento legal e regulatório de uma economia se refletirá na qualidade e no perfil das firmas escolhidas, no caso dos países subdesenvolvidos, trata-se de firmas com capacidade de absorção.

3.1. Cooperação governo-universidade-empresa

As pressões atuais, referentes à redução dos gastos e aumento da arrecadação, não impedem que o Estado garanta infra-estrutura para o desenvolvimento de novas tecnologias; promova políticas de educação, formação e treinamento; fomenta programas e projetos de P&D; estimule e coordene a articulação entre produção material e imaterial (Ribeiro, 2001).

A Era do Conhecimento tem como principais transformações a aceleração do processo de globalização, a abertura comercial e o advento do novo paradigma tecnológico, as quais, para Ribeiro (2001), influenciam a atual mudança social, expondo ainda mais as empresas à concorrência internacional, bem como às inovações, práticas e princípios de capacitação empresarial, que determinam a própria sobrevivência das empresas no mercado. Ao mesmo tempo, são impostas novas estratégias de gestão empresarial e universitária, objetivando ampliar o acesso das empresas à P&D.

Cassiolato e Lastres (2000, p. 239) destacam o papel do Estado e as limitações impostas pela crise fiscal:

Hoje em dia, o principal fator que efetivamente fixa os limites cada vez mais severos, em nível dos investimentos públicos necessários à manutenção das dimensões estruturais da competitividade, é a crise fiscal do Estado e a sua dificuldade em financiar as despesas de médio e longo prazo. Mas não se pode confundir as restrições advindas da crise fiscal – reais e sérias – com a anulação do papel do Estado na definição e implementação de políticas industriais e tecnológicas. No Japão, na Alemanha, na França e nos EUA os governos vêm agindo pragmaticamente na defesa ou reforço de sua competitividade industrial, pois desta depende sua soberania.

Com isso, torna-se imperativa a atuação do Estado brasileiro na criação de ambiente favorável à difusão da inovação, “sendo o principal indutor da implementação de novos segmentos técnico-científicos e articulador ou financiador dos principais investimentos nos setores

em fase de constituição” (Lima e Sicsú, 2002, p. 8). Nesse sentido, segundo Dias (*apud* Mota, 1999), o governo de um país do Terceiro Mundo deve estimular o desenvolvimento tecnológico, com o intuito de compensar parcialmente as desvantagens dos capitais de seus agentes nacionais.

As principais políticas adotadas recentemente pelos países membros da OCDE e da União Européia (EU), conforme Cassiolato e Lastres (2000), destacam que:

- i) Não basta somente investir para ter acesso a novas tecnologias e sistemas avançados, uma vez que o conhecimento e o aprendizado estão amarrados a pessoas; assim, tem sido enfatizado o investimento na capacitação e treinamento de recursos humanos;
- ii) Dada a natureza sistêmica e interativa dos processos de inovação e aprendizado, não há sentido em adotar políticas que favoreçam apenas o lado da oferta ou da demanda de tecnologias. Em particular, tem se observado a promoção de redes de todos os tipos e em níveis local até o supranacional (com o intuito de fomentar a criação de um sistema mais interdependente e coerente que torne as empresas mais competitivas);
- iii) O enfoque conferido à internacionalização do desenvolvimento e utilização de tecnologias tem levado os governos a apoiarem empresas em seus esforços de internacionalizar suas atividades – até como forma de promover a participação das mesmas em programas cooperativos mundiais – incluindo sistemas de previsão tecnológica e o estabelecimento de regras para partilhar e proteger direitos de propriedade intelectual.

A transferência de tecnologia entre universidades e empresas, se dá através de relações como transferência de informações formalizadas e codificadas, intercâmbios, consultorias, estágio de estudantes em projetos de pesquisa nas empresas, etc. Porém, durante a emissão de uma inovação tecnológica de um laboratório de pesquisa para o sistema produtivo, a inovação demanda tratamento e processamento especiais, envolvendo vários atores, que exercem funções específicas para facilitar o processo de transferência, onde as informações de mercado são transformadas em problemas de engenharia, desenvolvimento de

processo, ensaios de laboratório, entre outros (Marchiori e Colenci Júnior, 2000).

A cooperação entre os produtores de ciência (universidades e outros centros de pesquisas) e a indústria (transmissora das necessidades econômicas e sociais), possibilita a união do conhecimento geral e das necessidades do mercado, favorecendo o processo de transferência (Melo, 2001).

Os produtores de ciência devem se abrir para essa articulação, pelos seguintes motivos abordados por Ribeiro (2001):

- i) No que tange ao caráter pragmático, considerando que a autonomia universitária pressupõe aumento da capacidade de absorver recursos, os quais não originarão unicamente do Estado;
- ii) No que se refere à responsabilidade social, a fim de financiar a pesquisa, a formação de recursos humanos e da legitimação do trabalho das universidades e, por fim;
- iii) No que diz respeito aos desafios de solucionar demandas sociais e à articulação com o setor produtivo e a sociedade civil, possivelmente dão origem a novos conhecimentos, os quais podem levar a mudanças nas empresas privadas, desenvolvendo econômico e socialmente.

As instituições, universidades e empresas que cooperam entre si são bastante beneficiadas pela transferência de tecnologia. As empresas são favorecidas com: maior número de pessoas envolvidas com C&T; facilidades para transferência de tecnologia; melhor ingresso à propriedade intelectual, patentes, e publicações; alternativas para ampliação das bases de conhecimento dos empregados e acesso aos laboratórios, faculdades e outros recursos destas instituições. Enquanto as universidades são beneficiadas com: a opção para a queda dos fundos do governo; mais alternativas de aprendizado aos estudantes; aumento das publicações e patentes e opções de consultas fora da academia (Marchiori e Colenci Júnior, 2000).

Entretanto, segundo Marchiori e Colenci Júnior (2000), as empresas e universidades possuem atividades cujos objetivos e natureza são distintos. Ou seja, as universidades têm a finalidade de formar indivíduos e efetuar pesquisas exploratórias, elevando o grau de conheci-

mentos disponíveis na sociedade, e sobretudo, publicando os resultados obtidos. Enquanto as empresas buscam o lucro, escolhendo meticulosamente os projetos, conforme sua potencialidade comercial, risco e retorno econômico-financeiro. Inclusive, todos os dados relevantes são confidenciais.

Outro obstáculo na interação universidade-empresa: o grau de maturação dos projetos, tendo em vista que os prazos estabelecidos pela universidade são maiores que aqueles que interessam às empresas. Logo, os objetivos são conflitantes, tornando difícil o desenvolvimento dessa interação. Inclusive, a burocracia existente na universidade é outro empecilho ao intercâmbio com as empresas (Marchiori e Colenci Júnior, 2000).

Nos países em desenvolvimento, conforme Silva e Melo (2001), tais interações não são automáticas, necessitam de intervenção e regulação, a fim de maximizar a transferência de tecnologia e a aprendizagem nacional. Apontando para o aprimoramento humano, novas formas de organização empresarial e constituição de redes (interação inter-empresas e entre instituições de conhecimento). Definiria o novo papel nas empresas de serviços e universidades nas suas funções de promotoras do aprendizado, treinando as habilidades de absorver, utilizar e criar tecnologias (Lundvall, 2001).

A promoção do desenvolvimento socioeconômico deve unificar e coordenar as ações entre diversos atores sociais, entre eles são destacados três grandes grupos, formando o modelo de interação conhecido como *triple helix* (Ribeiro, 2001):

- i) instituições governamentais, inclusive os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em seus três níveis - federal, estadual e municipal;
- ii) setor empresarial, bem como organizações, associações e entidades ligadas a este setor; e
- iii) instituições de pesquisa públicas e privadas.

Em qualquer mecanismo de interação universidade-empresa há fortes diferenças culturais, inclusive as formas de comunicação são distintas. Assim, deve existir, segundo Mota (1999), um organismo de interface que conheça a linguagem empresarial, seu procedimento e

expectativas e, ao mesmo tempo, tenha consciência da qualidade dos conhecimentos disponíveis, o potencial dos pesquisadores e sua equipe, bem como exerça a função de controle no cumprimento de prazos e tarefas.

Essa mesma autora afirma que os profissionais que trabalham nessa interface são chamados de agentes de interação, estes no contexto do Brasil podem ser chamados de agentes de inovação tecnológica. Eles atuam dentro e fora da empresa, trazendo novidades encontradas no mercado e no meio científico. Ademais, eles devem estar familiarizados com a rotina do pesquisador e do empresário, como também atualizados sobre as tendências socioeconômicas e o potencial tecnológico das instituições de pesquisa. Tais agentes devem conhecer os vários obstáculos existentes na cooperação universidade-empresa, assim como as diversas motivações constatadas, tanto do lado da universidade quanto do lado da empresa, e tentar trabalhá-las.

Em síntese, o fundamental na estratégia de desenvolvimento de uma nação é a transformação da natureza do seu sistema de mudança técnica (Viotti e Macedo, 2001). Como etapa prévia, todavia, é necessário implantar um sistema de indicadores, com o intuito de sistematizar informações sobre a agilidade e a direção de cada processo de mudança técnica predominante na localidade e sobre as formas de aprendizado tecnológico que ocorrem.

A adequada e oportuna definição, atualização e condução da estratégia competitiva das empresas, conforme esses mesmos autores, depende da existência de informações sobre a condição tecnológica das outras empresas de seu setor ou cadeia produtiva. Assim, a constituição de um adequado sistema de monitoramento do processo de mudança técnica, o qual seja acessível e efetivamente utilizado pelas empresas, pode vir a ser aproveitado por elas com o intuito de desenvolver seu próprio potencial inovador.

4. Base científica e tecnológica no Nordeste e em Sergipe

Sergipe dispõe de poucos indicadores que representem a evolução de sua base de C&T. No geral, esse Estado apresenta reduzida participação científica e tecnológica no Brasil. Em alguns indicadores, entre-

tanto, mostra-se bem posicionado quando se considera sua participação na Região Nordeste.

Archibugi e Sirilli (*apud* Viotti e Macedo, 2001, p. 43) refletindo sobre a mensuração da inovação tecnológica no setor produtivo, abordam algumas das diversas dificuldades nessa tarefa:

Medir a inovação tecnológica sempre foi difícil para economistas e outros cientistas sociais. É um caso típico de unidades discretas: cada inovação é diferente de qualquer outra. Caso duas inovações sejam iguais, apenas uma delas será a verdadeira inovação e a outra será uma imitação. [...] Não existe nenhuma outra variável econômica com tão grande diversidade no próprio núcleo do processo de coleta de dados. [...] Um segundo problema associado à mensuração da inovação é a falta de correspondência entre o significado econômico e o significado científico e tecnológico de cada inovação. A caneta esferográfica, baseada em uma idéia bem simples, teve um impacto econômico muito maior do que a descoberta de uma nova galáxia. Um terceiro problema [...] é a incerteza. É difícil identificar uma relação clara entre os recursos aplicados em determinados projetos científicos e tecnológicos e seus retornos econômicos. Muitos projetos não geram retorno algum, enquanto que algumas grandes inovações foram desenvolvidas sem nenhum grande esforço econômico.

Apesar desses empecilhos, desde a metade do século XX houve expressivo desenvolvimento de indicadores do processo de mudança técnica (Viotti e Macedo, 2001). A OCDE foi uma das responsáveis pelo aprimoramento e padronização desses indicadores. Atualmente os mais importantes indicadores consolidados internacionalmente são: dispêndios em P&D, balanço de pagamentos tecnológicos internacionais, caracterização das firmas inovadoras, patentes e recursos humanos envolvidos com C&T.

4.1. Pesquisa e desenvolvimento

A despeito do apoio à P&D ser um mecanismo de política há muito utilizado, ele mudou bastante ao longo da década de 1990, transformando-se no mais importante instrumento de política industrial utilizado pelos países da OCDE (Cassiolato e Lastres, 2000).

Os recursos dos governos estaduais aplicados em C&T são divididos em duas categorias. A primeira, P&D, engloba todo o trabalho criativo efetuado sistematicamente para expandir a base de conhecimentos científicos e tecnológicos. A segunda, Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC) sustentam diretamente as atividades de P&D, a qual compreende a coleta e a disseminação de informações de C&T, a transferência de resultados de laboratório para a produção industrial, as ações para controle de qualidade, a proteção da propriedade intelectual, a promoção industrial, o licenciamento e absorção de tecnologia e outros serviços assemelhados.

A Tabela 1 mostra os recursos dos governos estaduais efetivamente aplicados em C&T no País, na Região Nordeste e em Sergipe, durante o período de 1990 a 2002 e sua subdivisão em P&D e ACTC, adotando como referência valores em mil reais de 2002. Vale ressaltar que o total de recursos dos governos estaduais aplicados em C&T³ contrabalançaram em parte a diminuição dos recursos federais ocorrida durante os anos noventa (14%)⁴. A maior parte desse aumento derivou da Região Sudeste, em particular, do Estado de São Paulo⁵.

Com o processo de liberalização e a globalização, reduziu-se em grande escala o espaço para empresas de estratégia passiva, pois não basta apenas monitorar os preços de concorrentes e fornecedores, já que a concorrência passou a ser intensa não apenas em preços, mas também em qualidade, flexibilidade e agilidade no atendimento da demanda. Desse

³ Os recursos dos governos estaduais do Brasil aplicados em C&T e P&D cresceram aproximadamente 45% na década de 1990, conforme Tabela 1.

⁴ Fonte: Tavares, 2003, p. 61.

⁵ Fonte: MCT, Indicadores Nacionais de Ciência e Tecnologia. Brasil: Dispendios dos governos estaduais em ciência e tecnologia por modalidades de atividade, segundo regiões e unidades da federação, 1990-2002. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/estat/ascavpp/portugues/2_Recursos_Aplicados/tabelas/tab2_2_2.htm>, 05/11/2004>.

modo, a expectativa subjacente a essa política de liberalização do mercado era a de que o aumento das pressões competitivas seria suficiente para induzir significativa ampliação do esforço tecnológico das empresas instaladas no Brasil, esperando-se, com isso, elevação progressiva dos dispêndios privados em P&D. Assim sendo, a diminuição dos gastos federais em P&D ou C&T durante a década passada poderia ser também compensada pelo crescimento do esforço privado.

Em relação aos gastos dos governos estaduais aplicados em C&T e P&D (ver Tabela 1), pode-se afirmar que no Brasil, durante o período 1990-2002, os recursos efetivamente aplicados nesse segmento apresentaram relativa tendência de crescimento quando comparados a 1990, apesar de terem declinado em alguns anos, notadamente em 1992, quando reduziram cerca de 64,3% em relação ao ano anterior. Todavia, a partir de 1998 esses gastos diminuíram, exceto em 2001.

A Região Nordeste mostrou bom desempenho até 1998, com exceção de 1992, os recursos estaduais aplicados caíram cerca de 58,3% em relação ao ano antecedente. Entretanto, a partir de 1999 houve tendente declínio desses gastos, salvo 2001.

Os gastos aplicados em C&T e P&D, tomando-se como base o ano de 1990, no Brasil, aumentaram bastante durante o período analisado: cerca de 47%. Contudo, quando são considerados os dispêndios nacionais em P&D em relação ao produto interno bruto (PIB)⁶, o Brasil aplicou apenas 1% do seu PIB em P&D no ano de 2000. Quando a referida taxa é confrontada com a de países de industrialização madura e mais avançada, no ano de 2002, como Estados Unidos da América (2,67%), Alemanha (2,51%) e França (2,20%), evidencia-se uma distância substancial entre o nível de desempenho científico e tecnológico do Brasil. Pode-se também comparar a taxa brasileira com a de países em desenvolvimento que apresentam base de C&T muito superior à do Brasil, quais sejam Coréia (2,92% em 2001) e China (1,29% em 2002). O que reforça a importância de no Brasil se ampliarem os recursos em C&T e P&D.

⁶ Fonte: MCT. Indicadores Nacionais de Ciência e Tecnologia. Comparações Internacionais – Indicadores de Dispendios. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/estat/ascavpp/portugues/9_Comparacoes/tabelas/tab9_1_1.htm, em 10/01/05>.

No Nordeste, os dispêndios aplicados em C&T e P&D cresceram quase 37% no período analisado na Tabela 1, quando comparados a 1990. Sergipe não acompanhou as taxas de crescimento nacional e nordestina, pois subiu 22%. Cabe observar, porém, que em Sergipe, nos três últimos anos do período estudado, os gastos em P&D, tendo como referência o ano de 1990, caíram mais de 88%, sendo que essa queda foi compensada pelo aumento dos dispêndios em C&T (34.554%). Isso reflete que, durante o período 2000-2002, o governo de Sergipe priorizou mais as atividades que sustentam diretamente o segmento P&D, passando a investir menos no trabalho criativo que apóia a base do conhecimento científico e tecnológico, a exemplo das ações de fomento e amparo à pesquisa e desenvolvimento das instituições típicas de ciência e tecnologia. O que, certamente, obstaculiza o desenvolvimento da base local de C&T.

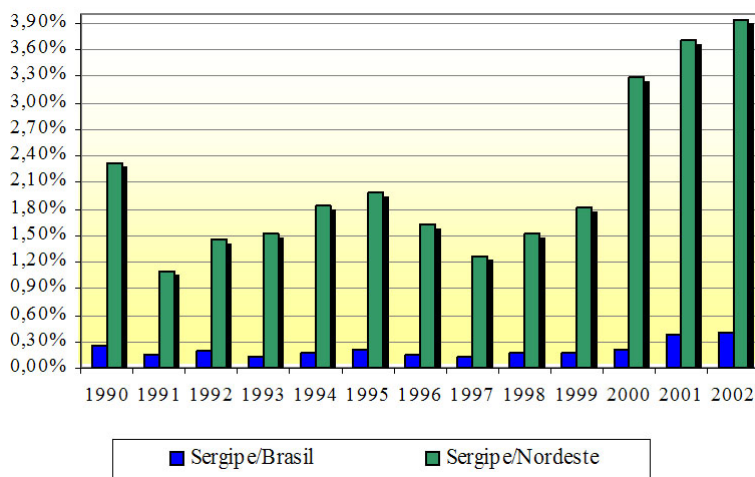
No que tange à tendência de crescimento, Sergipe não apresentou o mesmo que o Brasil e Nordeste. Os recursos aplicados em C&T e P&D progrediram, embora nos anos de 1991, 1992, 1996 e 1997 esses gastos tenham diminuído. Em geral, o governo sergipano melhorou sua participação nesse segmento, já que, expandiu sua participação nesses dispêndios no Brasil, aumentando de 0,24% em 1990 para 0,40% no ano de 2002. Também aperfeiçoou sua participação no Nordeste, evoluindo de 2,31% para 3,95% no período estudado na Tabela 1.

Tabela 1 - Brasil, Nordeste e Sergipe – Recursos públicos aplicados em C&T, por modalidade (1990-2002)

Ano	Brasil			Nordeste			Sergipe		
	Valor		P&D	ACTC		P&D	ACTC		P&D
	Total	%		Valor	%		Valor	%	
1990	945.388	65,3	290.191	30,7	66,5	33.562	33,5	2.299	99,4
1991	1.231.527	59,3	501.035	40,7	51,5	82.642	48,5	1.802	97,5
1992	791.372	91,9	64.030	8,1	35,6	64.030	64,4	1.440	99,7
1993	1.435.667	45,2	787.091	54,8	25,6	85.114	74,4	1.741	99,9
1994	1.385.059	56,5	602.733	43,5	21,8	94.849	78,2	1.532	69,2
1995	1.262.790	72,9	341.606	27,1	12,3	117.426	87,7	2.646	99,9
1996	1.577.408	57,2	675.622	42,8	14,3	121.331	85,7	2.309	100,0
1997	1.724.216	67,6	557.897	32,4	23,3	139.692	76,7	2.029	88,8
1998	1.715.131	65,9	584.248	34,1	12,1	174.784	87,9	2.329	77,3
1999	1.603.523	73,2	429.058	26,8	26,0	102.941	74,0	2.062	81,4
2000	1.477.377	73,9	385.914	26,1	46,6	52.086	53,4	47	1,5
2001	1.572.538	73,7	414.016	26,3	48,9	80.401	51,1	280	4,8
2002	1.332.974	63,7	484.418	36,3	41,4	78.815	58,6	498	9,4

Fonte: Balanços Gerais dos Estados - 1990-2002 e levantamentos realizados pelas Secretarias de C&T ou instituições afins. Elaboração: Coordenação-Geral de Indicadores - Ministério da Ciência e Tecnologia. (Extraída de http://www.mct.gov.br/estat/ascavpp/portugues/2_Recursos_Aplicados/tabelas/tab2_2.htm, em 05/11/2004) – Tabela modificada pela autora.

Notas: Valores monetários expressos em 1.000 R\$ de 2002, atualizados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI (médias anuais) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).



Fonte: Elaboração Própria. Balanços Gerais dos Estados - 1990-2002 e levantamentos realizados pelas Secretarias de C&T ou instituições afins.

Notas: Valores monetários expressos em 1.000 R\$ de 2002, atualizados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI (médias anuais) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Gráfico 1 - Brasil, Nordeste e Sergipe – Recursos Públicos Aplicados em C&T (1990-2002)

Quando se compara a participação de Sergipe no PIB nacional (0,6%)⁷ e no nordestino (4,4%)⁸, a preço de mercado corrente, no período 1997-2001, à participação sergipana nos recursos públicos efetivamente aplicados em C&T e P&D no País e Nordeste, conforme Gráfico 1, percebe-se que, durante 1990-2002, esses gastos ficaram aquém de sua participação no PIB.

⁷ Fonte: IBGE (Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais).

⁸ Ibid.

4.2. Patentes e artigos científicos

Os indicadores sobre patentes são internacionalmente considerados relevantes para analisar a capacidade de o país transformar o conhecimento científico em produto ou resultado tecnológico. Porém, esse indicador possui algumas limitações, a exemplo da inexistência de um procedimento homogêneo entre as empresas de vários setores econômicos frente às patentes.

No Brasil, a principal fonte de informações sobre patentes é o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), que tem o intuito principal de executar, no Brasil, as normas que regulam a propriedade industrial, considerando sua função social, econômica, jurídica e técnica.

No geral, as políticas de C&T dos países da OCDE ressaltam a defesa da propriedade intelectual, e em particular das patentes, por dois motivos: em primeiro lugar, a duração e o escopo das patentes constituem uma forma simples e eficiente de se estimular a produção de C&T das empresas nacionais. Isto por que, no prazo de sua vigência, as patentes aumentam os retornos potenciais sobre investimentos realizados em P&D. Em segundo lugar, as patentes melhoram a competitividade das empresas nacionais no mercado internacional. As empresas fazem uso de patentes para manter os rendimentos auferidos pela venda de seus produtos e serviços, para proteger seus interesses em operações de licenciamento e venda de tecnologias, e para bloquear a entrada de concorrentes internacionais em seus próprios mercados (Weiss, 1995).

Outro aspecto relevante é que as estatísticas de patentes concedidas são influenciadas administrativamente. No começo da década de 1980, o número de patentes concedidas em relação às depositadas cresceu substancialmente, por causa da execução pelo INPI de um procedimento conhecido “rito sumário” (INPI *apud* Albuquerque, 2000). Mas, no começo da década de 90, motivadas pela restrição de pessoal, as taxas de concessão de patentes diminuíram.

Do ponto de vista das desigualdades regionais no Brasil, a Tabela 2 representa genericamente a disparidade de concentração entre os indicadores de renda e de atividade científica e tecnológica (patentes) e de atividade científica (artigos científicos), que estão mais concentrados do que a renda.

No geral, a atuação patentadora e a publicação de artigos crescem com a participação no PIB. O Sudeste se sobressai, sendo responsável por quase 73% da distribuição das patentes e pouco menos de 72% dos artigos científicos no Brasil. Além disso, São Paulo registrou sozinho 53,7% das patentes concedidas e 46,9% dos artigos publicados no País.

Sergipe, como a maior parte dos Estados que têm participação no PIB inferior a 3%, apresentou *performance* patentadora e científica ruim. Tanto a distribuição de suas patentes como a de seus artigos científicos equivalem apenas a 12% de sua participação no PIB. Esse dado reflete, certamente, o fato de que as atividades tecnológica e acadêmica incorrem em certas economias de aglomeração e de escala em que os menores Estados não conseguem atingir o tamanho mínimo necessário para aumentar a sua eficiência, em termos de produção de C&T.

Tabela 2 - Brasil – Média da Participação no PIB a Custo de Fatores e Participação no Total de Patentes e Artigos Científicos, por Unidades da Federação (1988-1996)

UF	Participação No PIB	Distribuição das Patentes	Distribuição dos Artigos
AC	0,00	0,00	0,24
AL	1,00	0,11	0,45
AM	1,00	0,26	0,90
AP	0,00	0,00	0,04
BA	4,00	1,26	1,65
CE	2,00	0,81	1,19
DF	2,00	1,55	2,60
ES	2,00	1,14	0,59
GO	2,00	0,77	0,76
MA	1,00	0,17	0,16
MG	10,00	7,37	6,85
MS	1,00	0,54	1,22
MT	1,00	0,27	0,42
PA	2,00	0,29	1,11
PB	1,00	0,33	1,29
PE	2,00	0,94	3,07
PI	0,00	0,04	0,10
PR	6,00	5,86	3,68
RJ	11,00	10,73	17,37
RN	1,00	0,24	0,58

Continuação

UF	Participação No PIB	Distribuição das Patentes	Distribuição dos Artigos
RO	1,00	0,09	0,08
RR	0,00	0,00	0,04
RS	7,00	9,34	6,16
SC	3,00	4,03	2,44
SE	1,00	0,12	0,12
SP	37,00	53,68	46,88
TO	0,00	0,00	0,02
IGNORADO	0,00	0,06	0,00
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Fundação João Pinheiro, INPI, ISI – (Extraída de Albuquerque, 2000, p. 3).
Tabela modificada pela autora.

Nota: Devido à co-autoria em alguns artigos a soma dos Estados difere do total brasileiro.

4.3. Recursos humanos envolvidos com C&T

A habilidade de gerar e assimilar inovações é heterogênea no Brasil. Há disparidade na distribuição de setores de tecnologia avançada entre as regiões, provocando desigual potencial de pesquisa e impedindo a desconcentração das atividades produtivas (Lima e Sicsú, 2002).

O Ministério da Educação constatou que em 1998 havia 973 instituições de ensino superior no Brasil, sendo que 74% do total de instituições e alunos matriculados concentravam-se nas Regiões Sudeste e Sul. A distribuição regional do número total de docentes e mestres também era desequilibrada a favor do Sudeste, com mais da metade do total de professores e do total de mestres. No que tange aos doutores, a concentração era mais intensa, uma vez que as Regiões Sudeste e Sul detinham 83% de professores com este título (Lima e Sicsú, 2002).

Disparidade semelhante foi encontrada em 2003 pelo Ministério da Educação⁹, embora com concentração menor, onde das 1.859 insti-

⁹ Dados obtidos no MEC/INEP/Deaes – Censo da Educação Superior. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>, 12/01/2005>.

tuições de ensino superior existentes no Brasil, quase 67% eram das Regiões Sudeste e Sul, estas juntas possuíam cerca de 70% dos alunos matriculados. Quanto à distribuição regional do número total de docentes, também continuou o predomínio no Sudeste (50,4%) e Sul (20,4%) do País. Assim como, os docentes mestres (71,7%) e doutores (78,8%) estavam concentrados no Sudeste e Sul.

Quanto ao número de alunos matriculados em áreas de formação tecnológica no ano de 1998, a distribuição era similar, pois o Nordeste possuía apenas 15% de alunos matriculados. As dez universidades mais importantes do Brasil, que tinham cerca de 53% dos pesquisadores com doutorado e 45% do total de pesquisadores localizavam-se nas Regiões Sudeste (seis) e Sul (duas), excetuando-se a UnB na Capital Federal e a UFPE na Região Nordeste (Lima e Sicsú, 2002).

O sistema acadêmico-universitário nordestino é ainda precário, quando comparado aos das regiões mais ricas do país, embora tenha alguns núcleos de excelência de destaque nacional. A base de excelência de pesquisa do Nordeste, todavia, vem aumentando mais que a média nacional, o que persistindo, poderá superar os círculos viciosos que limitam as regiões que apresentam baixa intensidade de C&T (Lima e Sicsú, 2002).

Em síntese, observando-se as cadeias de conhecimento do Nordeste, percebe-se que, por um lado, há aspectos positivos, e por outro lado, ainda há aspectos passíveis de melhorias. O lado positivo é que alguns indicadores recentes observados no Diretório 2000 (*apud* Lima e Sicsú, 2002), no Censo da Educação Superior 2002 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e em levantamentos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a qual é vinculada ao Ministério da Educação (MEC), mostram sensível reversão na concentração da base nacional de C&T.

O lado negativo consiste em que o Nordeste ainda participa pouco no conjunto das competências instaladas no país no segmento de pesquisas acadêmicas. O crescimento de sua participação, contudo, vem sendo consistente no período 1995-2002, em que aumentou de 10% para 15% em 2002 sua participação nos grupos de pesquisa cadastrados no CNPq¹⁰. Nesse mesmo período, também subiu o total de seus

pesquisadores e foi ampliado, em termos relativos, o total de doutores atuantes em entidades situadas no Nordeste¹¹.

Mesmo com esse acréscimo, é reduzida a participação do número de pesquisadores da Região no total do Brasil (15,5% em 2000 e 16,1% em 2002), que é bem inferior à proporção do número de habitantes em 2000 (28%)¹². Assim, o Nordeste deve continuar se esforçando para que seja possível, gradativamente, ampliar a participação no total de pesquisadores do País.

A distribuição intra-regional de pesquisadores é bem concentrada, conforme mostra a Tabela 3, onde os Estados com o maior número de pesquisadores são Pernambuco, Bahia, Ceará e Paraíba, que juntos representavam cerca de 76% dos pesquisadores em 2000, e mais de 74% em 2002, ficando Pernambuco com quase 30% dos mesmos em 2000 e menos de 24% em 2002. Essa concentração de pesquisadores é superior à proporção de habitantes em 2000¹³, onde Pernambuco, Bahia, Ceará e Paraíba possuíam 67% da população residente no Nordeste. Desproporção maior ainda é constatada em Pernambuco, pois este tinha 17% dos habitantes nordestinos em 2000.

É boa a proporção de pesquisadores atuantes em Sergipe (4,1% em 2000 e 4,4% em 2002), que é superior à participação de Sergipe na população no Nordeste (3,7%) no ano de 2000¹⁴. A proporção de pesquisadores sergipanos em 2000 foi distribuída da seguinte forma: grad/aperf/espec (20,1%), mestres (40,1%) e doutores (39,9%). Em 2002, Sergipe aumentou o número de doutores pesquisadores, apresentando 46,2% dos pesquisadores atuantes no Estado.

¹⁰ Dados disponíveis em: <http://lattes.cnpq.br/censo2002/series/index_series.htm, 13/01/2005>.

¹¹ Este avanço é parcialmente explicado por uma maior adesão dos grupos regionais ao Diretório do CNPq. Inclusive pelo empenho das instituições em capacitar seu pessoal, resultando no considerável crescimento do total de doutores, bem como pelo recente movimento de universidades particulares de criarem grupos de pesquisa, embora isto esteja em fase inicial (Lima e Sicsú, 2002).

¹² Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

¹³ Segundo o Censo Demográfico 2000 do IBGE, as proporções do número de habitantes em relação ao Nordeste dos seguintes Estados foram: Bahia (27%), Ceará (16%) e Paraíba (7%).

¹⁴ Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Tomando como referência a participação de Sergipe no PIB nordestino (4,7%)¹⁵ a preço de mercado corrente, nos anos de 2000 e 2001, esse Estado apresentou taxa um pouco inferior na distribuição de seus pesquisadores, tanto em 2000 (4,1%) como em 2002 (4,4%). Assim, pode-se afirmar que Sergipe apresentou *performance* boa, já que a proporção do número de pesquisadores está próxima de sua participação de habitantes e do PIB na Região Nordeste.

Tabela 3 - Nordeste – Distribuição de Pesquisadores* Atuantes nos Estados (2000 e 2002)

UF	Total Geral		Grad/Aperf /Espec	Mestrado	Doutorado	
	2000	2002			2000	2002
Alagoas	233	348	20	74	139	228
Bahia	1.628	2.210	263	625	740	1.070
Ceará	1.091	1.386	113	354	623	812
Maranhão	489	496	125	212	152	201
Paraíba	1.074	1.364	138	388	546	808
Pernambuco	2.224	2.336	307	770	1.143	1.377
Piauí	285	261	54	127	103	158
Rio Gde do Norte	559	988	120	193	245	548
Sergipe	324	429	65	130	129	198
Totais	7.907	9.818	1.205	2.873	3.820	5400

Fonte: CNPq (2000) - Extraída de Lima e Sicsú (2002, p. 12): 2000. CNPq (Disponível em: http://lattes.cnpq.br/censo2002/series/index_series.htm, em 13/01/2005): 2002. Tabela modificada pela autora.

Nota: (*) Não há dupla contagem no número de pesquisadores.

No que tange à variação de pesquisadores atuantes em Sergipe, de 2000 para 2002 evoluiu 32,4%, acréscimo este, superior ao nordestino (24,2%). Essa mesma tendência foi constatada no total de doutores na atividade de pesquisa, onde Sergipe expandiu quase 53,5% e o Nordeste menos de 41,4%.

Do ponto de vista das atividades de pesquisa relacionadas aos setores de atividades, segundo o Diretório 2000 do CNPq, foi constatada maior representatividade dos pesquisadores nos segmentos de educação, saúde e meio ambiente, seguidos de desenvolvimento rural e ur-

¹⁵ Fonte: IBGE (Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais).

bano, cultura, biotecnologia, produção vegetal, informática, qualidade e produtividade, nutrição e alimentação, além de várias outras áreas com menor número de pesquisadores (Coutinho *et al apud* Lima e Sicsú, 2002). Esses dados parecem indicar que os pesquisadores nordestinos distribuem-se principalmente em áreas estratégicas para o desenvolvimento da sócio-economia, em que pese o número ainda insuficiente dos mesmos.

De acordo com a CAPES (Tabela 4), o Nordeste em 2000 oferecia aproximadamente 212 cursos de mestrado e 81 de doutorado. Entre 1995 e 2000 foi constatado aumento da pós-graduação, sobretudo dos programas de doutorado, os quais foram duplicados nesse período (Lima e Sicsú, 2002). De 2000 para 2004, a oferta de cursos também variou de forma positiva: doutorado cresceu cerca de 32% e mestrado mais de 36%. A distribuição destes cursos, tanto no ano de 2000 como em 2004, entre os diversos Estados mostra-se ainda concentrada, com maior participação de Pernambuco, Bahia e Ceará, seguidos da Paraíba e Rio Grande do Norte, na oferta dos mesmos.

Tabela 4 - Nordeste – Cursos de Pós-Graduação por Estados (2000 e 2004*)

UF	Mestrado		Doutorado		Mestrado Profissionalizante	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Alagoas	06	14	03	3	-	1
Bahia	40	52	16	18	02	05
Ceará	37	53	10	15	-	4
Maranhão	04	9	-	1	01	-
Paraíba	36	40	11	17	-	-
Pernambuco	58	71	32	42	01	7
Piauí	02	8	-	-	-	-
Rio Gde do Norte	26	34	09	10	-	01
Sergipe	03	8	-	1	-	-
Total	212	289	81	107	04	18

Fonte: CAPES – Extraída de Lima e Sicsú (2002, p. 12): 2000. CAPES (Disponível em <http://www.capes.gov.br>, em 05/11/2004); 2004. Tabela modificada pela autora.

Nota: (*) Os dados de 2004 referem-se aos cursos de Pós-Graduação reconhecidos pela CAPES.

O aumento na oferta de cursos de doutorado no Nordeste é um fator positivo, visto que a competência de formação de pessoas por meio de cursos de pós-graduação pode ser associada ao potencial de reprodução da capacidade de C&T instalada (Lima e Sicsú, 2002).

Sergipe, por sua vez, apresentou baixa participação no Nordeste (Tabela 4), pois, em 2000, tinha somente 03 cursos de mestrado, cerca de 1,4% do total do Nordeste e nenhum curso de doutorado, nem de mestrado profissionalizante. Ultimamente, o Estado vem apresentando progresso nesse indicador, mas ainda insuficiente, pois conta apenas com um curso de doutorado e quase conseguiu triplicar o número de cursos de mestrado (8 cursos), representando quase 2,2% dos cursos de pós-graduação em execução do Nordeste.

Um aspecto positivo é a variação dos cursos de pós-graduação em Sergipe. Entre 2000 e 2004, foi o segundo Estado do Nordeste que mais ampliou a oferta de cursos de pós-graduação (300%), perdendo somente para Piauí (400%). Ademais, Sergipe variou mais do que a Região Nordeste (39,4%).

No que diz respeito à participação de Sergipe em grupos de pesquisa cadastrados no CNPq¹⁶, esse Estado melhorou no período 1995-2000, aumentando de 19 para 75 grupos de pesquisa. Não obstante tenha ampliado para 86 grupos de pesquisa em 2002, em termos relativos, diminuiu sua participação no Nordeste de 4,4% em 2000 para 3,8% no ano de 2002; e continuou representando 0,6% do total de grupos de pesquisa brasileiros nesses dois anos. Assim, quando é considerada a participação sergipana nos PIB's do Nordeste (5,2%)¹⁷ e do País (0,7%)¹⁸ em 2001, percebe-se seu baixo desempenho perante a Região Nordeste em 2002. A variação dos grupos de pesquisa sergipanos (14,7%), entre 2000 e 2002, também não acompanhou as do Brasil (28,9%) e Nordeste (32,2%).

As estatísticas sugerem que, embora o acréscimo da oferta de pós-graduação, de pesquisadores e dos grupos de pesquisa, constatado no

¹⁶ Dados obtidos no MEC/INEP/Deaes – Censo da Educação Superior. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>, 12/01/2005.

¹⁷ Fonte: IBGE (Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais).

¹⁸ Ibid.

Nordeste e em Sergipe em 1995-2004, tal aumento ainda é tênue para atender as necessidades de desenvolvimento local a partir da difusão do conhecimento. Outro fator negativo é a desigualdade na distribuição de tais indicadores entre os Estados nordestinos, devendo haver maior dispersão dos mesmos, via estímulo a grupos emergentes e indução à criação de novos grupos.

4.4. Ensino superior

O ensino superior tanto no Nordeste como no Brasil vem se expandindo rapidamente, através da criação de novas faculdades, novos cursos e novas vagas. Outro aspecto relevante é a introdução nas universidades mais tradicionais da região de cursos modernos em áreas de tecnologia avançada, quais sejam engenharia mecatrônica, química, ambiental ou em setores de serviços como o turismo. Essa expansão, todavia, está bem concentrada nos maiores centros urbanos, sendo incipiente nas cidades do interior, apesar de sua relevância para o desenvolvimento dos pólos econômicos em ascensão na região.

Os indicadores ilustrados na Tabela 5, a seguir, permitem acompanhar e avaliar a evolução do ensino superior no Brasil, sob a perspectiva do número de titulados nesse grau de ensino. Tais indicadores fornecem um amplo panorama do papel das instituições de ensino superior de diferentes dependências administrativas e das particularidades regionais.

Durante o período analisado o número de concluintes no ensino superior no Brasil subiu mais de 40,4%. Todas as suas regiões evoluíram de forma significativa, embora desiguais. Algumas regiões se destacaram, tais como Norte (108,8%) e Centro-Oeste (83,4%); as demais regiões obtiveram os seguintes crescimentos: Sul (40,7%), Nordeste (37,3%) e Sudeste (34,7%).

Os Estados nordestinos que apresentaram maior taxa de crescimento no número de concluintes de 3º grau foram Maranhão (183,4%), Piauí (107,1%) e Sergipe (79,5%), este último se destacou como o terceiro Estado nordestino que mais expandiu no período estudado.

O Estado de Sergipe está no último lugar no Nordeste (5,1%), no que se refere ao número de concludentes no ano de 2002. Os demais

Estados representaram o seguinte: Pernambuco (23,6%), Bahia (20,6%), Ceará (12,1%), Paraíba (8,5%), Rio Grande do Norte (11%), Maranhão (7,5%), Alagoas (6,2%) e Piauí (5,5%). Sergipe apresentou 0,8% dos concluintes no ensino superior do Brasil em 2002. Foi o sétimo Estado que menos formou pessoas no ensino superior, ganhando apenas para os Estados que formam a Região Norte, com exceção do Pará.

Tabela 5 - Brasil – Número de Concluintes no Ensino Superior, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação – Diversos Anos (1989 a 1991; 1994; 1995; 1997 a 2002)

Regiões / Estados	Anos										
	1989	1990	1991	1994	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Brasil	232.275	230.271	236.410	245.887	254.401	274.384	300.761	324.734	352.305	395.988	466.260
Norte											
	5.172	5.549	5.509	7.267	8.437	9.542	11.480	12.477	12.145	13.895	17.765
RO	413	285	161	717	753	715	982	1.510	1.610	1.586	1.898
AC	214	235	218	463	463	509	463	452	503	737	833
AM	474	957	1.144	1.483	1.382	1.913	2.329	2.756	2.306	3.133	3.067
RR	...	...	21	88	131	268	253	284	542	414	375
PA	3.764	3.747	3.726	4.162	4.982	4.924	6.050	5.958	5.629	6.160	8.456
AP	...	...	...	...	267	238	428	411	420	395	452
TO	307	325	239	354	459	975	975	1.106	1.135	1.470	2.684
Nordeste											
	32.614	31.848	31.517	32.442	34.940	38.196	39.392	42.916	46.860	54.771	68.824
MA	919	635	813	1.668	1.567	2.197	2.771	3.395	3.147	4.210	5.126
PI	1.130	847	1.019	992	2.264	2.761	1.793	1.666	1.815	4.944	3.756
CE	5.482	4.766	4.465	4.708	4.656	5.083	5.724	6.580	7.648	7.106	8.346
RN	2.607	2.640	2.175	2.393	2.649	3.209	3.073	3.383	3.651	4.998	7.559
PB	4.783	4.696	4.564	4.222	4.434	4.364	4.670	5.379	4.486	3.967	5.881
PE	9.695	9.911	9.980	8.923	9.187	8.379	9.117	9.584	10.784	11.678	16.241
AL	1.719	2.190	1.498	1.839	1.964	2.302	1.853	2.451	2.384	3.213	4.272
SE	954	791	1.239	1.116	1.154	1.313	1.471	1.511	1.909	2.579	3.481
BA	5.325	5.372	5.764	6.581	7.065	8.588	8.920	8.967	11.036	12.076	14.162
Sudeste											
	142.232	142.241	146.661	149.583	151.952	161.348	177.104	188.114	205.661	225.851	255.980
MG	26.215	26.377	25.967	27.059	27.540	30.471	32.786	34.944	36.400	41.737	42.705
ES	3.067	3.015	2.711	3.664	3.813	3.728	4.285	5.176	6.104	7.536	8.242
RJ	31.186	30.795	31.881	28.987	28.504	29.292	31.443	35.468	35.636	38.245	44.982
SP	81.764	82.054	86.102	89.873	92.095	97.857	108.590	112.526	127.521	138.333	160.051

Continuação

Regiões / Estados	1989	1990	1991	1994	1995	Anos 1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sul											
	39.501	38.580	39.152	39.655	41.352	45.453	49.723	55.877	60.762	70.828	84.960
PR	15.669	15.305	16.482	15.627	16.832	18.204	20.117	22.713	25.891	30.567	35.297
SC	5.810	6.605	6.301	7.065	8.144	9.646	10.462	11.622	12.683	14.575	19.636
RS	18.022	16.670	16.369	16.963	16.376	17.603	19.144	21.542	22.188	25.686	30.027
Centro-Oeste											
	12.756	12.053	13.571	16.940	17.720	19.845	23.062	25.350	26.877	30.643	38.731
MS	1.886	2.047	2.543	3.309	2.997	3.335	4.231	4.855	5.022	5.590	6.154
MT	870	975	1.141	2.233	2.673	2.959	4.277	5.475	5.476	6.225	7.295
GO	5.128	4.482	5.135	5.959	5.932	7.067	7.761	8.188	9.077	10.299	15.131
DF	4.872	4.549	4.752	5.439	6.118	6.484	6.793	6.832	7.302	8.529	10.151

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). *Evolução do Ensino Superior - Graduação: 1989-1998*. MEC/Inep, Brasília: 2000. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). *Sinopse Estatística do Ensino Superior-Graduação: 1999*. MEC/Inep, Brasília: 2000 a 2002. (Extraída de http://www.mct.gov.br/estat/ascavpp/portugues/3_Recurso_Humanos/tabelas/tab3_3_3_4.htm, em 01/10/2004). Elaboração: Coordenação-Geral de Indicadores - Ministério da Ciência e Tecnologia. Tabela modificada pela autora.

Em termos relativos, quando se considera a participação de Sergipe no número de habitantes no Brasil (1,1%) e no Nordeste (3,7%), no ano de 2000¹⁹, verificou-se que esse Estado obteve boa participação no número total de pessoas que concluem o ensino superior no Nordeste (3,9%), e em relação ao Brasil (0,5%) seu desempenho foi ruim. A participação de Sergipe quando confrontada com sua participação nos PIB's nacional (0,6%)²⁰ e nordestino (4,4%)²¹, a preço de mercado corrente, no período 1997-2001, não se mostra boa. Em relação ao Brasil, isso deve ocorrer principalmente por causa das desigualdades regionais, tendo em vista que Sergipe encontra-se numa região periférica.

Diante dessas observações, pode-se afirmar que no período analisado, Sergipe evoluiu consideravelmente no número de concluintes no 3º grau (79,5%), pois cresceu mais que as médias nordestina (37,3%) e nacional (40,4%). No entanto, constatou-se que Sergipe foi o Estado do Nordeste que obteve o menor número de concluintes no ensino superior no Brasil, devendo, por isso, melhorar sua representatividade.

¹⁹ Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

²⁰ Fonte: IBGE (Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais).

²¹ Ibid.

4.5. Empresas inovadoras

Por empresa inovadora, entende-se aquela que introduziu uma inovação tecnológica, de produto ou de processo, no período de referência (de três anos, no caso da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – PAEP e de cinco anos, no caso da Pesquisa da Atividade Econômica Regional – PAER), conforme Tabela 6.

Tabela 6 - Brasil – Número de Empresas Inovadoras e Esforço Tecnológico (em Número de Pessoas Alocadas em P&D e Empresas que Realizam Atividades de P&D), segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação - Diversos Anos (1996, 1998 e 1999)

Grandes Regiões/ Unidades da Federação/Ano- base ⁽¹⁾	Nº de Empresas com Sede no Estado	Nº de empresas com mais de 100 Emp. e Sede no Estado	Nº de Empresas Inova- doras ⁽²⁾	Nº de Pessoas de Nível Superior Alocadas em P&D ⁽³⁾	Nº de Empresas com Pessoal de Nível Sup. em P&D ⁽⁴⁾
Total	30.806	7.184	3.302	12.241	1.819
Norte	457	115	43	126	14
Acre/99	25	5	0	0	0
Amapá/99	9	2	1	0	0
Amazonas/98	180	74	34	124	13
Pará/98	...	...	...	...	...
Rondônia/99	207	26	7	2	1
Roraima	...	...	...	...	...
Tocantins/99	36	8	1	0	0
Nordeste	2.220	546	141	386	61
Alagoas/99	104	40	14	54	9
Bahia/98	489	124	14	97	8
Ceará/98	538	136	32	31	13
Maranhão/99	135	25	6	2	1
Paraíba/99	216	48	13	0	0
Pernambuco/99	546	118	44	193	25
Piauí/99	96	28	9	5	3
Rio G. do Norte/98	...	...	...	...	...
Sergipe/99	96	27	9	4	2
Sudeste	20.513	4.728	2.360	9.657	1.347
Espírito Santo/99	473	81	26	65	11
Minas Gerais/98	3.017	571	177	479	87
Rio de Janeiro/99	1.743	383	119	459	68
São Paulo/96	15.280	3.693	2.038	8.654	1.181
Sul	6.362	1.573	697	2.000	368
Paraná/99	2.037	474	152	433	69
Rio G. do Sul/98	2.368	674	314	919	183
Santa Catarina/99	1.957	425	231	648	116

Continuação

Grandes Regiões/ Unidades da Federação/Ano- base ⁽¹⁾	Nº de Empresas com Sede no Estado	Nº de empresas com mais de 100 Emp. e Sede no Estado	Nº de Empresas Inova- doras ⁽²⁾	Nº de Pessoas de Nível Superior Alocadas em P&D ⁽³⁾	Nº de Empresas com Pessoal de Nível Sup. em P&D ⁽⁴⁾
Centro-Oeste	1.254	222	61	72	29
Distrito Federal/99	88	12	6	17	4
Goiás/99	637	115	31	34	16
Mato Grosso/99	359	63	20	21	9
Mato G. do Sul/99	170	32	4	0	0

Fontes: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), do Estado de São Paulo: PAEP (para o Estado de São Paulo); e PAER (para todos os Estados da Federação, exceto São Paulo).– Extraída de <http://www.mct.gov.br/estat/ascavpp/portugues/menu3page.htm>, em 28/02/2003. Tabela modificada pela autora.

Notas:

1) Ano de referência dos levantamentos em cada Unidade da Federação.

2) Abrange somente empresas com 100 ou mais empregados, com sede no Estado.

3) Informação válida somente para empresas inovadoras.

4) Empresas Inovadoras, com pelo menos 1 pessoa de nível superior alocada em P&D.

Durante os anos analisados, no geral, as médias e grandes empresas brasileiras (com 100 ou mais pessoas) apresentaram substancial desempenho inovativo, 46% implementaram inovações. Outro aspecto relevante é que quase 55% das empresas inovadoras tinham pessoal de nível superior envolvido em P&D, e essas pessoas estavam razoavelmente distribuídas nas empresas que possuíam funcionários alocados nessa atividade (7 pessoas). As médias e grandes empresas representaram aproximadamente 23% do total de empresas no Brasil.

A Região Sudeste foi destaque em todos esses indicadores, chegando a representar quase 71,5% do número das médias e grandes empresas inovadoras brasileiras no período analisado. O Estado de São Paulo deteve sozinho 86,4% do Sudeste e 61,7% do Brasil do total dessas empresas que deram origem a inovações. A Região Sul, por sua vez, também apresentou boa *performance* (21,1%), ratificando, assim, que o Sudeste e Sul concentram as empresas que inovam no País, pois juntos representaram aproximadamente 92,6% dessas empresas.

A Região Nordeste ocupou o terceiro lugar no Brasil, representando apenas 4,3% das médias e grandes empresas inovadoras. Destas empresas, 43,3% empregaram pessoal de nível superior em P&D. Esse

pessoal estava distribuído em média 6 pessoas para cada empresa. O Estado que mais apresentou empresas inovadoras no Nordeste foi Pernambuco, o qual deteve cerca de 31,2% das empresas que implementaram inovação na Região. As empresas pernambucanas que tinham pessoal ocupado em P&D representaram 56,8% das empresas inovadoras desse Estado.

Sergipe mostrou reduzida participação nos indicadores nacionais no ano de 1999, quando se toma como referência a participação de Sergipe no PIB brasileiro (0,6%)²², a preço de mercado corrente, no período 1996-1999. As maiores participações sergipanas foram: número de empresas com mais de 100 empregados e sede no Estado (0,38%), total de empresas no Estado (0,31%) e número de médias e grandes empresas inovadoras (0,27%). Esses resultados, possivelmente, podem ser explicados pela expressiva participação da Região Sudeste, notadamente pelo Estado de São Paulo, nos indicadores levantados pela Tabela 6, o que eleva as disparidades nacionais.

Quando se compara a participação sergipana no PIB do Nordeste (4,2%)²³, a preço de mercado corrente, nos anos de 1998 e 1999, esse Estado apresentou número substancial de empresas inovadoras, correspondendo a 6,4% das médias e grandes empresas (com 100 ou mais empregados) que implementaram inovações no Nordeste. Outro fator positivo é o número considerável das médias e grandes empresas nordestinas que Sergipe possuía (4,9%), considerando o pressuposto de que a proporção para inovar no Brasil é crescente com o tamanho da empresa²⁴. As empresas inovadoras em Sergipe, no entanto, devem empregar mais pessoal de nível superior envolvido em P&D (22,2%), tendo em vista que os recursos humanos são relevantes no processo de difusão da inovação.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Esse pressuposto foi constatado pela PINTEC 2000 (Pesquisa Industrial – Inovação Tecnológica), que foi realizada pelo IBGE com o intuito de gerar estatísticas que expressem o comportamento da inovação nas empresas industriais brasileiras.

5. Considerações finais

Com a difusão da inovação tecnológica ocorre um processo de mudanças positivas na economia de qualquer nação. Neste trabalho foram fornecidas informações que ratificam a necessidade de investir constantemente em CT&I, com o objetivo de buscar técnicas superiores para aumentar a produtividade e conseqüentemente majorar o bem-estar social da localidade.

Sergipe dispõe de poucos indicadores que ilustrem a evolução do seu processo de mudança técnica. No que se refere a sua participação no Brasil, em termos relativos, todos os indicadores mostraram redução da participação, exceto grupos de pesquisa cadastrados no CNPq. Contudo, devido às desigualdades regionais apresentadas no Brasil, essa dificuldade sergipana é parcialmente justificada, tendo em vista que a Região Sudeste possui resultados bastante maiores que o padrão nacional, notadamente o Estado de São Paulo.

Os indicadores de Sergipe, por outro lado, apresentaram taxas de crescimento superiores às da Região Nordeste, tais como cursos de pós-graduação e número de concluintes no Ensino Superior. A variação na distribuição de pesquisadores sergipanos também foi maior que a do Nordeste. Embora tenham aumentado os grupos de pesquisa cadastrados no CNPq e o valor de recursos públicos estaduais aplicados em C&T e P&D, Sergipe apresentou crescimento inferior ao do Nordeste e do Brasil.

Os dados sergipanos refletem boa participação científica e tecnológica quando comparados aos nordestinos, a exemplo das apresentadas nos recursos públicos estaduais aplicados em C&T e P&D, na distribuição de pesquisadores, no número de médias e grandes empresas inovadoras e no número de médias e grandes empresas. Outros indicadores, todavia, devem ser melhorados, tais como distribuição de patentes e artigos científicos; número de cursos de pós-graduação, principalmente doutorado; número de pessoas de nível superior envolvidos em P&D dentro das empresas e número de concluintes no ensino superior. Embora, neste último indicador, Sergipe tenha se destacado como o terceiro Estado nordestino que mais cresceu.

Essa *performance* poderia ser melhorada se houvesse maior cooperação entre empresas, instituições e institutos de pesquisa, bem como

se fossem aplicados mais recursos em P&D. A interação das empresas com seus clientes, fornecedores e organizações produtoras de conhecimento facilita a transmissão de informações, também favorece a difusão da inovação, contribuindo para a capacitação de empresas, de instituições de pesquisa e da sociedade civil.

A existência de um bom sistema de indicadores permite aos formuladores e executores da política e a sociedade em geral, avaliar constantemente as direções, os resultados e os custos das políticas. Permite também a fiscalização das políticas e a cobrança dos resultados proporcionais aos seus custos, assim como possibilita o acompanhamento e cobrança dos objetivos e metas constituídas como contrapartida aos estímulos e incentivos concedidos pela política.

A atuação do governo local, entretanto, é fundamental. Por meio da formulação e implementação de políticas públicas que possibilitem infra-estrutura educacional, científica e financeira, com o propósito de melhorar a capacidade das empresas sergipanas em absorver e adaptar tecnologia. O Estado deve atentar para políticas específicas que promovam a qualificação do trabalho, a capacidade de aprendizagem e a gestão de redes entre empresas e instituições, buscando retirar as dificuldades que possam atrapalhar as interações, com o intuito de facilitar a transição de lealdade entre os grupos sociais, visto que o capital social é fundamental para a formação de redes entre os agentes locais.

Além disso, como uma nação não pode se especializar em tudo, a estratégia é focalizar as cadeias tecnológicas cujos retornos econômicos sejam promissores, controlando a implementação e difusão de suas inovações. A idéia é identificar uma ou duas tecnologias consideradas chave para a competitividade, presente ou futura, de cada um dos setores ou cadeias selecionadas para serem foco da ação dos Fóruns de Competitividade. Conforme Viotti e Macedo (2001), esses Fóruns possuem representação diversificada, seus membros detêm amplo conhecimento sobre cada uma de suas respectivas cadeias, além de contar com o suporte de especialistas convidados.

A partir da identificação de tais tecnologias, seriam implementados sistemas temporários e específicos de monitoramento em cada setor ou cadeia, a fim de acompanhar o processo de difusão e de absorção,

focalizando na eficiência de cada tecnologia e na capacitação das empresas para sua efetiva absorção e uso. Com isso, buscar-se-ia conhecer o ritmo e a forma de distribuição da difusão entre segmentos do setor/cadeia, tipos de empresa e regiões, além de obter indicações sobre o que facilita e o que constitui obstáculo desse processo de difusão. Com base em tais informações, seria possível dirigir a ação coordenada do governo e do setor empresarial para acelerar e aperfeiçoar a competitividade de cada cadeia.

Sergipe, atualmente, vem melhorando sua base científica e tecnológica. O governo local está despertando para o relacionamento com o sistema produtivo, através de exemplos como a Universidade Federal de Sergipe, que mantém a incubadora de empresas de *software* e a incubadora tecnológica de empreendimentos econômicos solidários; a atuação do Departamento Estadual de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (Deagro), antiga Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (Emdagro), no âmbito da defesa e inspeção agropecuária, pesquisa, fomento, assistência técnica e extensão rural; a unidade local da Embrapa, a qual busca articular, gerar e adaptar C&T à natureza dos ecossistemas de tabuleiros costeiros e baixada litorânea; e a Petrobras. Pode-se, ainda, mencionar o Instituto Tecnológico de Pesquisa do Estado de Sergipe (antigos Instituto de Tecnologia e Pesquisas de Sergipe (ITPS) e Fundação de Amparo à Pesquisa (FAP)), que tem, entre outros objetivos, os de planejar, induzir, executar e fomentar a política de CT&I em Sergipe, buscando articular a cooperação e sinergia entre as instituições dos setores público e privado, a exemplo dos editais “Pesquisa em Saúde”, “Inova-SE” (Programa de Apoio à Inovação nas Empresas Sergipanas) e “Tecnologias Sociais”.

A comunidade científica local, contudo, está preocupada com a extinção da FAP, que com a reforma administrativa do Estado passou a ser um órgão vinculado ao antigo ITPS. Assim como, a transformação da Emdagro em autarquia, deixando a mesma de ser empresa. O receio é que com tais mudanças haja retrocesso, implicando em perda de autonomia e redução de recursos necessários para o desenvolvimento do Estado de Sergipe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL FILHO, Jair do. (1996) Desenvolvimento Regional Endógeno em um Ambiente Federalista. *Planejamento e Políticas Públicas*. N. 14, p. 35-70. Fortaleza: dezembro.

_____. (2002) O Negócio é Ser Pequeno, mas em grupo. In *Desenvolvimento em Debate*: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro II, Ana Célia Castro (org.). Painel Micro, Pequenas e Médias Empresas, Renata Lèbre La Rovere (sistemizadora). V. 3, Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 436 p. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/3-MicroPeqMediaEmp.pdf>.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e. (2000) Análise da *Performance* Produtiva e Tecnológica dos *Clusters* Industriais na Economia Brasileira, *Projeto de Pesquisa Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico*. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IE/UFRJ, Nota Técnica n. 28/00 (Versão Preliminar), 31p., jun.

_____. (1997) Notas Sobre os Determinantes Tecnológicos do Catching Up: Uma Introdução à Discussão Sobre o Papel dos Sistemas Nacionais de Inovação na Periferia, *Revista Est. Econ.* São Paulo, v. 27, n. 2, p. 221-253, maio/ago.

BREITBACH, Áurea C. M. (1992) Novas Tecnologias e Organização do Espaço: Considerações Preliminares, *Revista Ensaios FEE* (Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Henser). Porto Alegre, RS, ano 13, n. 2, p. 693-698.

CASSIOLATO, José Eduardo, LASTRES, Helena Maria Martins. (2000) Sistemas de Inovação: Políticas e Perspectivas, *Revista Parcerias Estratégicas*. Brasília – DF, Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos – CEE, n. 8, maio, p. 237-255. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/CEE/revista/rev08.htm>, 07/03/2003>.

_____. (2001) Clusters: Aglomerações, Cadeias e Sistema Produtivos e de Inovações, *Revista Brasileira de Competitividade*. Ano 1, n. 1, 11p., abr/jun. CNPq. (2002) *Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil: censo 2002 – séries históricas*. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/censo2002/series/index_series.htm, 13/01/2005>.

D'ARBO, Renata. (1999) Progresso Técnico, Desenvolvimento e Dependência na Abordagem de Celso Furtado, *IV Encontro Nacional de Economia Política*, Porto Alegre, RS, 14p., jun. Disponível em: <<http://www.race.nuca.ie.ufrj/nuca-wp/papers.php3>>.

GUIMARÃES, Maria Lucia dos Santos. (2000) Informação e Transferência de Tecnologia. *Informação e Sociedade: Estudos*, João Pessoa, PB: Universidade Federal da Paraíba, vol 10, n. 2, 11p. Disponível em: <<http://www.informacaoesociedade.ufpb.br/1020005.pdf>>

HANSEN, Dean Lee. (2003) Conhecimento, Aprendizado e Desenvolvimento Local, Recife: *V Encontro de Economistas de Língua Portuguesa*, novembro, JEL:R12, D83, I21. 23p. Disponível em: <<http://race.nuca.ie.ufrj.br/Busca/SiteRace.asp>>.

IBGE. (2000) *Censo Demográfico 2000*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

_____. (2000) *Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

_____. (2000) Inovação Tecnológica: Um Desafio Permanente, *Pesquisa Industrial – Inovação Tecnológica (PINTEC)*. Ministério da Ciência e Tecnologia, 25p. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/estat/PINTEC_2000.pdf, 02/12/2002>.

LASTRES, Helena Maria Martins. (2000) Ciência e tecnologia na era do conhecimento: um óbvio papel estratégico?, *Revista Parcerias Estratégicas*, no. 9, outubro, p.14-21. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/CEE/revista/rev09.htm>>.

LIMA, João Policarpo R., SICSÚ, Abraham B. (2002) Retomando a Regionalização das Políticas de C&T: O Caso Nordeste, *Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento - VII Encontro Regional de Economia*. Fortaleza, CE, 24p., jul. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/artigos.htm>, 12/11/2002>.

LINS, Hoyêdo Nunes. (2000) “*Regiões de Aprendizagem*”: identificação da problemática e estudos de caso, 23p.

LUNDVALL, Bengt-Ake. (2001) Políticas de Inovação na Economia do Aprendizado, *Revista Parcerias Estratégicas*. Brasília – DF, Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos – CEE, n. 10, março, p. 200-218. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/CEE/revista/rev09.htm>, 07/03/2003>.

MARCHIORI, Mirella Prates, COLENCI JUNIOR, Alfredo. (2000) Transferência de Tecnologia Universidade-empresa – A Busca por Mecanismos de Integração Efetiva, *Revista de Ciência e Tecnologia – RECITEC*. Recife, PE, v. 4, n. 1, p. 144-153. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br>, 01/11/2002>.

MCT. *Indicadores Nacionais de Ciência e Tecnologia*. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/estat/ascavpp/Default.htm>, 10/01/2005>.

- MELO, Ricardo Lacerda de. (2001) Notas Sobre Tecnologia e Desenvolvimento Regional, *Seminário “Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento”*. São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe, 10p., dez.
- MOTA, Teresa Lenice Nogueira da Gama. (1999) Interação Universidade-Empresa na Sociedade do Conhecimento: Reflexões e Realidade, *Revista Ciência da Informação On-Line*, Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), v. 28, n.1, 8p. Disponível em: <<http://www.ibict.br/cionline/280199/28019911.htm>, 07/03/2003>.
- NARAYAN, Deepa. (1998) *Bonds and Bridges: social capital and poverty*. Poverty Group. Prem World Bank, 52 p.
- PEREIRA, Mariana Köhler, DRESDNER, Vivian Maria Mantovani. (1999) Inteligência Competitiva e Inovação: a Gestão do Conhecimento, *Revista Archétypon*. Rio de Janeiro, RJ: UCAM – Universidade Cândido Mendes, v. 7, n. 21, p. 60-73, set./dez.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). (1993) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise*. (s.l.): Civilização Brasileira.
- RIBEIRO, Públio Vieira Valadares. (2001) Inovação Tecnológica e Transferência de Tecnologia, *Ministério da Ciência e Tecnologia*, Brasília, DF, 38p., out. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/publi/transferenciadetecnologia2.pdf>, 02/12/2002>.
- SILVA, Cylon Gonçalves da, MELO, Lúcia Carvalho Pinto (Coord.). (2001) *Ciência, Tecnologia e Inovação: Desafio para Sociedade Brasileira (Livro Verde)*. Brasília, DF: Ministério da Ciência e Tecnologia / Academia Brasileira de Ciências, jul. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/Livro_Verde/Default3.htm>.
- TAVARES, Denisia Araujo Chagas. (2003) *Inovação e Desenvolvimento: a construção de indicadores para Sergipe*, monografia de conclusão do curso de Ciências Econômicas. São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe, 117p., mar.
- VIANNA, Cid M. de Mello. (1996) Uma Proposta de Definição para a Dependência Tecnológica, *Revista Archétypon*. Rio de Janeiro, RJ: UCAM – Universidade Cândido Mendes, ano 4, n. 12, p. 32-37.
- VIOTTI, Eduardo, MACEDO, Mariano. (2001) Indicadores de Competitividade em Cadeias Produtivas - Fundamentos, Evolução e sua Situação no Brasil, *Programa Fórum de Competitividade*, Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Paraná - IBQP-PR, 107p., maio.
- WEISS, James Manoel Guimarães. (1995) Ciência e Tecnologia no Contexto da Globalização: Tendências Internacionais, *Ministério da Ciência e Tecnologia*, São Paulo, SP, 23 p., out. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/publi/PADCT/txjames.pdf>, 02/12/2002>.

APRENDIZAGEM, CAPITAL HUMANO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA ANÁLISE DO ARRANJO EDUCACIONAL DA CIDADE DE ARACAJU

DEAN LEE HANSEN *

MICHELE SANTOS OLIVEIRA **

1. Introdução

A economia do sistema educacional das grandes cidades no nordeste se constitui como um dos principais elementos para a viabilização e promoção do desenvolvimento humano e econômico nos níveis local e regional. Ao atuar na qualificação e ampliação das ‘capacidades’ do capital humano de gerar externalidades, o sistema educacional se coloca também como um importante setor exportador de serviços regionais. Quando somados, esses fatores contribuem para a caracterização dos arranjos educacionais tanto como um elemento econômico dinâmico quanto como um instrumento estratégico para a catalisação das aptidões locais e regionais para o desenvolvimento.

Tendo em vista essas questões e, sobretudo, sob o enfoque do desenvolvimento local, a presente pesquisa busca fazer uma análise

* Professor Doutor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe.

** Graduanda em Economia pela Universidade Federal de Sergipe e bolsista PIBIC - CNPq.

diagnóstica do setor educacional da cidade de Aracaju. De modo mais específico, a pesquisa investigou a formação do capital humano e social e da capacidade de aprendizagem como elementos-chave para o desenvolvimento do arranjo educacional de Aracaju¹, apontando seus principais pontos críticos e potencialidades passíveis de exploração no contexto dos sistemas econômicos locais. Para tanto, foi realizado um levantamento da literatura que trata da temática mais geral do desenvolvimento local e do capital humano e social, assim como de estudos já desenvolvidos sobre a confluência entre as problemáticas concernentes à educação e ao desenvolvimento local. Adicionalmente, foi realizada uma pesquisa de campo (visitas técnicas e aplicação de questionários) com o duplo objetivo de, ao confrontar os subsídios teóricos com a realidade local, aprofundar o diagnóstico sobre o setor estudado.

A pesquisa de campo, realizada em 39 instituições educacionais, das quais 35 eram escolas de ensino médio (26 particulares, 8 estaduais e 1 federal) e 4 escolas de treinamento, confirmou a importância dos ativos intangíveis, principalmente o capital humano, para o desenvolvimento humano e local. A pesquisa de campo do setor educacional de Aracaju (escolas de ensino médio e de treinamento profissional) foi baseada num questionário composto por 53 questões sobre Recursos Humanos (Capital Humano); Desempenho Econômico; Capacitação, Inovação e Aprendizado; Cooperação e Capital Social; Localização e Políticas Públicas. Os questionários foram tabulados e analisados no programa SPSS. Adicionalmente, foram colecionados outros dados secundários com o fim de suplementar a análise empírica.

O artigo está dividido em duas grandes partes. A primeira trata dos elementos do desenvolvimento local que orientaram a pesquisa, fazendo uma breve revisão de conceitos como os de aprendizado, co-

¹ O presente texto é baseado no projeto de pesquisa intitulado "Capital Humano e Desenvolvimento Local: Aprendizagem como Elemento Fundamental no Desenvolvimento das Cadeias Produtivas de Sergipe", desenvolvida com recursos do edital 02/02 da Fundação de Amparo à Pesquisa de Sergipe (FAP-SE). A pesquisa de campo contou também com a participação de Érica Fabiana Santos Mendonça (Bolsista PIBIC – COPES) e das pesquisadoras Jussara Carvalho Batista e Mônica Nunes Sampaio.

nhcimento, capital humano e social². A segunda parte do artigo destaca os principais pontos levantados pela pesquisa de campo. Por fim, nas conclusões são apresentadas algumas sugestões para o desenvolvimento do arranjo educacional de Aracaju.

2. Elementos teóricos dos processos locais de desenvolvimento

2.1. Educação e desenvolvimento econômico

Na atual economia globalizada em que a competitividade nacional/regional está baseada nas capacidades tecnológica e de inovação, a educação passa a desempenhar um papel cada vez mais proeminente no processo de desenvolvimento. A esta questão, soma-se a problemática do conhecimento enquanto fator primário de produção na economia mundial, fator que se amplifica na medida em que o progresso econômico e social é hoje atingido, principalmente, pelo avanço e aplicação de conhecimento (World Bank, 2002).

Na medida em que a educação e a experiência no trabalho atuam positivamente de forma a melhorar a qualidade do trabalhador, elas se tornam, também, chaves determinantes para o potencial das taxas de crescimento numa economia (Aaronson e Sullivan, 2001). Sendo que, como nem todos os benefícios econômicos da educação são monetários, alguns deles são incorporados pela sociedade em geral e não apenas pelas pessoas formadas (processo configurado pelas chamadas externalidades). Além disso, esses benefícios possuem a particularidade de ter seu potencial realizado no longo prazo, ou seja, eles crescem durante anos após o 'investimento' ter sido efetuado (Vawda *et al*, 2000; Kangasharju e Pekkala, 2002).

Entretanto, a industrialização moderna necessita de um capital humano que possua ao menos habilidades comunicativas para efetuar a concepção, organização, coordenação e execução de tarefas. De for-

² Para um tratamento mais amplo desses e outros conceitos referentes aos processos locais de desenvolvimento, ver, neste volume, os artigos de Cid Feitosa e Sudanês Pereira.

ma que os níveis educacionais primário e secundário oferecem uma força de trabalho “inicial” para a produção em grande escala, mas de baixa tecnologia (Rasiah, 2002). A questão é que, numa economia cada vez mais baseada no conhecimento, a pressão para incorporar um nível mais elevado de educação e conhecimento não atinge apenas os setores da economia, mas toda a sociedade (Kodrzycki, 1999). Agora a educação não é mais uma simples passagem pela escola. Cada vez mais ela envolve o desenvolvimento de capacidades para aprender ou re-aprender em todas as fases da vida. A educação tornou-se, portanto, uma preparação para a vida profissional que, ao se tornar cada vez mais dependente e determinada pelo conhecimento, passou também a estabelecer e a exigir relações de interação entre a escola, a comunidade e o progresso econômico. O papel da acumulação de capital humano é hoje de tal importância para o desenvolvimento regional que, como salienta López (1998), o crescimento econômico regional passou a ser explicado, principalmente, por mudanças tecnológicas endógenas, como: *learning by doing* (aprender por fazer), efeitos de *spillover* (efeitos de transbordamento) da formação de capital humano, externalidades dos gastos públicos na educação, entre outros.

Esta relação é confirmada, por exemplo, pelo relatório do Banco Mundial (World Bank, 2001) que destacou o papel da educação no aumento da produtividade e da renda das regiões. Pesquisas revelaram que cada ano de educação se reverte em aumentos salariais individuais para homens e mulheres em média em torno de dez por cento. Sendo que em países pobres, os ganhos são ainda maiores que os referentes aos países desenvolvidos.

A educação também reduz desigualdades. Entretanto, se por um lado ela é uma grande “niveladora”, por outro, sua ausência se constitui como um dos mais fortes índices associados à pobreza. De acordo com Levin (2001), trabalhadores com mais formação têm mais conhecimento e habilidades, e são esses fatores que se traduzem em maior produtividade. Isso porque trabalhadores mais qualificados (em termos educacionais) aprendem tarefas mais rapidamente e as realizam com maior proficiência; trabalham com mais precisão e concluem suas tarefas em tempos inferiores aos de trabalhadores menos qualificados. Além disso, sua formação os qualifica para o treinamento em ativida-

des/empregos mais complexos e exigentes, tornando-os trabalhadores com maiores possibilidades de flexibilidade. Maiores graus de educação dotam, também, os trabalhadores de uma maior capacidade para dominar e entender seu papel no processo produtivo, fazerem ajustes tácitos e tomarem decisões para mudanças imprevistas. Assim, o nível educacional atua sobre suas capacidades para processar informação, localizar fatos relevantes, adquirir informações necessárias, determinar critérios para a tomada de decisões e fazer seleções ou escolhas em situações de produção.

Sob a influência da globalização, a educação é hoje o tema mais importante no debate sobre desenvolvimento, o que faz com que as políticas educacionais sejam vistas como ingredientes vitais para o crescimento econômico e redução de desigualdades sociais (Adams, 2001; Barros *et al*, 2002). McMahon (*apud* Adams, 2001) identificou os efeitos diretos da educação e dos novos conhecimentos para o crescimento econômico (como habilidades e produtividade) e também seus efeitos mais gerais (externalidades) como estímulo à descentralização, à democracia, aos direitos humanos, à estabilidade política, à saúde, à longevidade, à redução da pobreza e até da criminalidade e do uso de drogas, com efeitos também, sobre o meio ambiente. Esse conjunto de processos centralizados na educação e no conhecimento, denominado por McMahon como *desenvolvimento endógeno*, se configura, na realidade, como aspectos chaves para os novos processos de desenvolvimento local.

McMahon (*apud* Adams, 2001, p. 619-620) identifica ainda as seqüentes ligações entre educação e desenvolvimento:

- a) Na maioria dos países, os efeitos indiretos externos da educação são positivos e respondem por uma porcentagem em torno de 40-45 de seu crescimento econômico puro total;
- b) Com relação à saúde, o ensino primário contribui, ao longo de tempo, para a melhoria da saúde da criança, incluindo redução nas taxas de mortalidade infantil, e para uma maior longevidade da população. Sendo que, nos países mais pobres, esta fase estende-se por algum tempo. Acima do primeiro ano do ensino secundário (nona série), o efeito da educação adicional feminina reverte-se em taxas decrescentes de fertilidade, em melhorias na saúde e na queda da taxa líquida da população;

- c) Uma das importantes contribuições diretas não-monetárias da educação para o bem-estar humano é o aprofundamento da democratização;
- d) A educação também está relacionada aos índices de respeito aos direitos humanos, num processo histórico semelhante ao da democratização das sociedades;
- e) De um modo geral, a estabilidade política pode ser explicada estatisticamente pelo aumento da renda *per capita*, queda nos gastos com a defesa militar no percentual total das despesas do governo, aumento das taxas de matrícula na educação secundária e pela ampliação da democratização;
- f) As taxas de pobreza também são influenciadas pelos índices educacionais. A pobreza decresce com o aumento das matrículas na educação primária, mas ela diminui mais significativamente com o aumento das matrículas na educação secundária, entretanto seus efeitos serão sentidos socialmente de forma completa apenas ao final de um período de vinte anos.

A educação e o conhecimento sempre foram tratados como elementos-chave nos processos de desenvolvimento econômico. Contudo, análises mais recentes têm mostrado que as capacidades para produzir e usar o conhecimento possuem, agora, um valor muito mais explicativo do que no passado, contribuindo, inclusive, para se explicar aumentos nos níveis de bem-estar econômico e das taxas de crescimento. Isto porque no atual estágio do modo de produção capitalista, os fatores que determinam o sucesso de empresas e de economias regionais dependem cada vez mais da capacidade de *produzir e usar conhecimento* (Foray, 2001).

2.2. Os elementos de desenvolvimento local

Uma vez estabelecida, a nova dinâmica industrial de aglomerações e desenvolvimento local constitui comunidades industriais e uma dinâmica endógena (Storper, 1997). Em decorrência dessa nova dinâmica local, surgiu uma extensa literatura acadêmica que se propôs a analisar e melhor entender seus processos e as políticas necessárias para sua

inicialização e sustentação. Sobre essa temática, é possível identificar uma rica literatura (em língua inglesa e portuguesa) desenvolvida tanto nas ditas economias ricas quanto nos países emergentes, incluindo o Brasil. Toda essa produção tem como ponto passivo a visibilidade e a evidência de que os processos locais de desenvolvimento estão presentes em vários países e regiões em desenvolvimento, inclusive no Brasil e no Nordeste, abrangendo diversos setores da atividade econômica e contribuindo para o crescimento econômico e o desenvolvimento (Siqueira, 2001; Schmitz, 1998; Albuquerque, 2000).

As principais noções e conceitos que englobam parte da variada literatura sobre desenvolvimento local – *cluster*, distrito industrial, desenvolvimento endógeno, novo espaço industrial, arranjo produtivo local e até cadeias produtivas ou empresas-rede – na verdade possuem características e elementos em comum: todos são aglomerações associadas com os novos processos locais de desenvolvimento. Pode-se, ainda, adicionar outros conceitos relevantes ao desenvolvimento local como: “parques científicos” (Löfsten e Lindelöf, 2002) e “incubadoras” (Vedovello *et al*, 2001), entre outros. Entretanto, as sutis divergências que permeiam essa diversidade terminológica, cujas origens remontam à vinculação a raízes históricas acadêmicas diversas (como as polarizadas por Alfred Marshall e sua noção de Distritos Industriais e Michael Porter, *Clusters*), são superadas pelos fatores comuns que os unem.

Dadas as tendências de desenvolvimento econômico, como Cooke e Morgan (1998) argumentaram, as localidades precisam fortalecer suas capacidades e tomar posições mais incisivas e ofensivas para estimular o desenvolvimento. Deste modo, e como observou Lastres (2000: 19), o conhecimento, a aprendizagem e a inovação caracterizam uma ‘nova’ era em que as capacitações adquiridas e as possibilidades de geração e uso de conhecimentos são vistas como possuidoras de um papel mais central e estratégico que ultrapassa a questão da competitividade, tornam-se centrais para os esforços das localidades que desejam fortalecer sua posição econômica.

Estas perspectivas, salientadas na literatura sobre as *learning regions*, baseiam-se numa visão de que o conhecimento é o recurso mais fundamental numa economia capitalista moderna; de que a aprendiza-

gem é o seu processo mais importante e de que a capacidade de aprendizagem de uma economia possui tanta importância estratégica para o seu desenvolvimento quanto sua competitividade e capacidade tecnológica e inovativa (Asheim, 1995; Markusen *et al*, 1999). Os processos de aprendizagem e seus resultados na criação de conhecimento constituem, assim, a base a partir da qual é possível efetuar mudanças estruturais na economia (como, por exemplo, eficiência e competitividade), avanços tecnológicos, inovações e até modificações no *know-how* político. Por fim, a aprendizagem e o conhecimento são desafios válidos tanto para regiões de base inovativa, quanto para aglomerações periféricas de atividades econômicas mais informais.

2.3. Aprendizado e conhecimento

O aumento da competitividade tem levado o setor empresarial a tratar o conhecimento e o aprendizado como instrumentos fundamentais para a manutenção, recolocação ou entrada das empresas no mercado internacional (Ponchirolli, 2002). Contudo, o compartilhamento do conhecimento tornou-se um elemento imprescindível não apenas para as dinâmicas empresariais mas, também, para o desenvolvimento local, regional e nacional. O que reforça a tese de Nakano (2001) segundo a qual o desenvolvimento está intrinsecamente relacionado com gestão do conhecimento e com os processos de aprendizado.

Neste âmbito, o conhecimento é tratado em função das interações entre os recursos humanos e as tecnologias, como a informática, telecomunicações e outras, assim como das interações estabelecidas pelos indivíduos com a sociedade, com as instituições e com as bases materiais de produção. Ele é geralmente classificado como codificado ou tácito. O conhecimento codificado é aquele sistematizado em padrões universais, materializado em meios físicos (como livros, CDs, internet etc.), de reprodução e difusão institucionalizada e que, por esses fatores, pode ser mais facilmente transferido para localidades além de sua comunidade de origem. Já o conhecimento tácito tem sua codificação enraizada na cultura, práticas locais e processos de aprendizagem informais, o que faz com que sua reprodução e transmissão ocorra de forma complexa, ancorada no cotidiano e em redes baseadas em con-

fiança mútua, na solidariedade e na constituição de relações que serão importantes, em longo prazo, para a manutenção do grupo e de suas atividades (Hansen, 2003).

No âmbito da questão regional, as aglomerações locais são as mais propícias à difusão e produção do conhecimento tácito, mediante o uso de suas redes sociais historicamente estabelecidas e homogêneas, em outros termos, por meio de seu capital social local, ou *untraded interdependences* na linguagem de Storper (1997).

A produção de conhecimentos codificados e tácitos imersos no capital humano são fatores críticos para a promoção do desenvolvimento local. Particularmente, a facilidade do movimento intra-regional do conhecimento tácito é uma forte base para a criação de novas atividades econômicas (Rasiah, 2002). Além disso, contanto que as localidades consigam ganhar acesso ao conhecimento codificado, a região se posicionará melhor se puder combinar os dois conhecimentos. Isso porque ao unir o conhecimento codificado, produzido por exemplo pela comunidade científica, ao conhecimento tácito local, aquele que pode ser transferido ou difundido entre pessoas por meio da experiência, da observação ou mediante conversas informais (Lissoni, 2001), ampliam-se as possibilidades de que as informações compartilhadas sejam re-apropriadas de forma criativa e diferenciada, transformando, assim, as especificidades da cultura local numa vantagem comparativa.

A suposição geral que se oculta no argumento da aprendizagem localizada é a de que, com a velocidade crescente da globalização, as diferenças regionais em capacidades de aprendizado são determinantes para o desenvolvimento. Bases e padrões localizados de conhecimento discrepantes determinam quais regiões alcançarão eficiência. Sendo que tal eficiência, que se decanta na organização de sistemas locais de produção, foi primariamente viabilizada pela base de conhecimento local e pela presença de padrões de criação de conhecimento. É assim que, com a aplicação de formas eficientes de organização, até mesmo indústrias tradicionais com baixos níveis de tecnologia podem crescer e dar origem a um ciclo de prosperidade econômica local (Lorenzen, 1999).

2.4. Capital humano e capital social

É possível detectar, no âmbito da literatura sobre desenvolvimento econômico local, um crescimento no interesse sobre abordagens que apontam para os processos de formação do capital humano e capital social como elementos fundamentais para a manutenção ou criação de condições favoráveis para o desenvolvimento das atividades econômicas mediante a potencialização das habilidades e recursos locais.

O capital humano está relacionado ao conjunto das aptidões, conhecimentos e competências dos indivíduos. De modo que os investimentos direcionados à formação e qualificação do capital humano se convertem em elementos estratégicos para o desenvolvimento econômico e competitividade dos países, regiões e localidades.

Fatores referentes ao capital humano, como qualificação dos profissionais e processos de obtenção de informação e conhecimento, também são fundamentais para o desempenho das empresas. De modo que a alocação de investimentos na qualificação dos quadros profissionais para o desenvolvimento de suas habilidades para elaborar, agrupar e compartilhar conhecimento vem sendo tratada como uma importante estratégia empresarial para a implementação ou aperfeiçoamento da cultura organizacional, assim como das técnicas de produção e de transação comercial (Luck, 2002).

Como uma decorrência da ampliação dos requisitos necessários ou exigências para a inclusão ou manutenção dos profissionais no mercado de trabalho, os investimentos em educação tornaram-se indispensáveis tanto para a qualificação e melhoria do desempenho dos trabalhadores quanto para o desenvolvimento econômico. E, uma vez que as condições sociais, incluindo os níveis de igualdade e índices de acesso aos direitos sociais, passaram a incidir de forma mais determinante sobre a capacidade de crescimento econômico, a influência do capital humano para os processos de desenvolvimento também cresceu (Suanno, 2002).

O capital social, por sua vez, constitui-se nas redes baseadas na confiança mútua, cooperação e solidariedade, formadas pelo compartilhamento de uma cultura ou de objetivos comuns. No âmbito das relações econômicas, a cooperação é tomada como um item importante

para o acionamento dos mecanismos de desenvolvimento. Contudo, cabe ressaltar que, como a dependência é um obstáculo para a criação, acumulação e proliferação do capital social, a cooperação não pode ser firmada sobre estruturas verticais de relacionamento que alimentem ou reproduzam relações de dependência entre seus participantes. O capital social requer que as conexões entre os indivíduos sejam estabelecidas de forma horizontal, isto é, de forma interdependente (Franco, 2001). Além disso, os fluxos de informação e conhecimento típicos das estruturas horizontais de organização têm como uma de suas principais vantagens facilitar e viabilizar os processos de aprendizagem coletiva.

A variedade de definições para o capital social encontradas no corpo da literatura tanto das ciências sociais quanto da ciência econômica dificulta o estabelecimento de um consenso sobre esse conceito. Entretanto, na medida em que aponta para a relevância das relações estabelecidas entre os diversos atores sociais, políticos e econômicos, a noção de capital social tem contribuído, entre outros fatores, para realização de diagnósticos mais precisos e para o aprofundamento da compreensão dos impactos das políticas públicas para o enfrentamento dos dilemas do desenvolvimento econômico.

Contudo, já é possível identificar certa unanimidade quanto aos benefícios econômicos advindos da dinamização dos processos de formação do capital social, tais como:

- Redução de custos nas transações e processos de troca de *know-how* e de informações, em decorrência das relações de confiança mútua, cooperação e pelo compartilhamento de fins comuns (Albagli e Maciel, 2002);
- Descentralização das ações e da tomada de decisão como processos decorrentes da implementação de modelos horizontais de relações e de organização coletiva
- Aumento do conhecimento como um efeito dos processos interativos de aprendizagem, do estabelecimento de relações de cooperação e de troca ou compartilhamento de informações.

Cabe, contudo, salientar que não se pode confundir capital humano com capital social. Enquanto o primeiro reporta-se à infra-estrutura

e aos processos de qualificação da mão de obra, reciclagem e de requalificação profissional, o segundo baseia-se nos níveis de confiança e de cooperação entre os agentes sociais, no respeito às normas e leis do grupo e no compartilhamento de informações (Putnam, 2002).

Como ressalta Albagli e Maciel (2002), o capital social exerce grande influência sobre os processos de inovação, desenvolvimento de *know-how* e aprendizado, sobretudo no âmbito das empresas. Além disso, ao estimular o capital humano a se reciclar e a se capacitar de forma contínua, o capital social atua de forma incisiva nos processos de desenvolvimento local e regional, sobretudo ao estabelecer redes de cooperação capazes de auxiliar os atores sociais a tomar decisões e a dirigir e a coordenar suas ações visando o alcance de um objetivo comum.

2.5. Conclusões teóricas

Uma questão incisiva no âmbito do desenvolvimento local é que a qualidade e a disponibilidade dos recursos humanos, bem como a presença de empresas, são fatores determinantes no processo de desenvolvimento de qualquer região. A oferta de recursos humanos qualificados reveste-se hoje de particular importância, constituindo a etapa inicial e fundamental para o processo de desenvolvimento local. De forma que sua disponibilidade torna as cidades e regiões mais competitivas, agindo até como fator de atração para as empresas, uma vez que os recursos humanos possibilitam uma maior produtividade e melhor qualidade dos produtos.

Markusen, em seu livro *Second Tier Cities: Rapid Growth Beyond the Metropolis*, afirma que seus estudos sugerem que a educação pode constituir a chave da formação econômica de cidades secundárias (Markusen, *et al*, 1999). Da mesma maneira que a tecnologia e a economia global alteraram a estrutura das relações entre empresas dentro de uma indústria e a maneira como elas se comunicam, a relação entre as instituições dentro do sistema de ensino também está mudando. Cresce nessas instituições a necessidade de melhores mecanismos de comunicação e interação com a comunidade local que as possibilitem a agir de forma mais flexível e responsiva às novas demandas da economia local. Porém, uma precedente e óbvia etapa será a de melhorar

o sistema educacional em termos de qualificação dos professores com programas de reciclagem constantes, universalização da educação e aumento dos anos de escolaridade.

Muito embora o setor de educação, enquanto parte integrante do setor de serviços, seja importante para a geração de atividades econômicas, especialmente por meio da criação de empregos, o atual trabalho optou por salientar os benefícios da educação que incidem sobre o local, em particular na produção de externalidades de conhecimento e na criação de melhores oportunidades de desenvolvimento.

As noções de desenvolvimento local enfatizam o aspecto chave do capital humano e dos processos de aprendizagem para a criação de vantagens comparativas para as regiões. Entretanto, conhecimento, aprendizagem e capacidades tecnológicas são fatores que estão fundamentados e imersos nas pessoas e na sociedade. Assim, tem-se que, se por um lado para os indivíduos a base inicial da 'qualificação' é a educação formal, seguida por sua acumulação de conhecimento tácito no ambiente cultural local, por outro, as empresas, cidades, localidades e regiões são os ambientes onde os indivíduos podem trocar conhecimentos e interagir de várias formas para criar conhecimento e desenvolver um capital social local.

Por fim, os argumentos centrais desse trabalho convergem para a perspectiva de um novo foco de desenvolvimento econômico centralizado nos processos locais. No mais, esta nova forma de abordagem é suscitada, também, pelo crescente consenso de que as transições globais e a reestruturação da economia acentuaram as possibilidades ou janelas de oportunidade para o desenvolvimento localizado, como pôde ser visto nos exemplos de *cluster* ou distritos industriais. Concomitantemente, a ausência de ações, em termos de políticas locais, que visem à promoção da qualificação do trabalhador, da aprendizagem regional e à gestão de redes de empresas e instituições, pode fazer com que as localidades corram um real perigo de exclusão econômica e social.

3. Uma análise do setor educacional em Aracaju

Apoiando-se na tese de que os efeitos positivos da educação sobre a economia são mais evidentes a partir da educação secundária (Hansen,

2003), a pesquisa priorizou a investigação do ensino médio e dos cursos técnicos, o que se por um lado propiciou uma abordagem mais direta da faixa etária dos jovens que em breve integrarão o mercado de trabalho, por outro constituiu um critério para a exclusão do ensino fundamental do escopo de pesquisa. De forma mais geral, a pesquisa efetuada tratou de coletar dados que possibilitassem uma avaliação do setor levando em consideração sua adequação e/ou potencialidades no atendimento das atuais demandas do desenvolvimento econômico local, sobretudo no que concerne à potencialização de habilidades como as de aprendizagem, organização e coordenação, fundamentais para atitudes responsivas frente a um contexto tecno-econômico instável e em constante mutação. Daí a verificação de fatores como a qualificação dos docentes e outros trabalhadores e o desenvolvimento de inovações tecnológicas, ou seja, a averiguação de elementos essenciais para os processos de desenvolvimento humano e local.

No que se segue, serão apresentados os resultados da pesquisa de campo e da tabulação dos dados. Contudo, por questões de economia e aproveitamento de espaço, muitas das tabelas produzidas não serão apresentadas. Assim, em alguns momentos, optou-se pela simples descrição e avaliação dos dados coletados.

Tendo em vista essas questões e procurando colher e apresentar dados que refletissem o atual quadro geral do capital humano do setor educacional na cidade de Aracaju, deu-se uma especial ênfase aos processos de aprendizagem e (re-)qualificação profissional, à identificação dos fatores que possibilitaram melhorias na capacitação dos recursos humanos das entidades de ensino, dos elementos tomados como necessários pelos integrantes do setor para a manutenção de sua capacidade competitiva no mercado, assim como sua percepção do reposicionamento das entidades no mercado após os investimentos em capital humano. Além desses fatores, buscou-se também dados referentes à introdução de inovações, ao estabelecimento de cooperação e formação de capital social, à importância dos investimentos em infra-estrutura e, por fim, ao comportamento das entidades com relação à frequência e ao número de alunos por salas de aula. No mais, a análise dos dados foi realizada de modo a construir um quadro estrutural comparativo entre as entidades públicas (estaduais e federais) e particula-

res de ensino, capaz de apontar possíveis focos para a implementação de políticas públicas.

Por fim, os dados que serão apresentados a seguir foram recolhidos mediante a aplicação de um questionário aplicado no setor educacional de Aracaju no período de abril e maio de 2004.

3.1. O setor educacional em Aracaju

Nas últimas décadas, a educação no Brasil mostrou grandes avanços, marcados por reduções nas taxas de analfabetismo e de evasão escolar, aumentos nas taxas de escolaridade, entre outros. Melhoras estas que também se refletiram, em maior ou menor grau, em Sergipe.

O documento *Geografia da Educação Brasileira 2001*, publicado pelo Inep, em 2002, oferece indicadores a partir dos quais é possível comparar os dados de Sergipe colocado-os no contexto mais geral da média nacional ou, de forma mais específica, ao quadro apresentado pelas demais unidades federativas.

Dentre os dados apresentados, merecem destaque, como índice negativo, a taxa de analfabetismo entre as pessoas com 15 anos ou mais, averiguada no ano de 2000, correspondente a 25,2% estando, assim, acima da média brasileira que é de 13,6%; e como índice positivo pode-se citar o percentual de docentes com formação superior, aferido em 2001, de 84,8%, o que fez com que Sergipe passasse a figurar como o 15º estado com melhor média no país neste item.

Cabe destacar ainda que, o município sergipano que mais tem contribuído para indicadores positivos é o de Aracaju que, de acordo com o Censo de 2000, foi a cidade que demonstrou o melhor quadro de desenvolvido educacional ao apresentar, no estado, a menor taxa de analfabetismo entre a população com idade de 15 a 19 anos, de 3,7%.

3.2. Recursos humanos

Uma vez que a configuração de economias de aprendizado está diretamente relacionada à capacitação da força de trabalho existente, a qualificação da mão de obra torna-se uma questão prioritária tanto para os países em desenvolvimento quanto para as regiões e localida-

des. Isso porque os baixos níveis de escolaridade, capacitação e qualificação passam a atuar como empecilhos para sua inserção, de forma positiva, na nova economia, podendo também invalidar outros esforços. Além disso, como foi ressaltado anteriormente, o desenvolvimento econômico local depende cada vez mais da capacidade de gerar e aplicar produtivamente o conhecimento, condição indispensável para o fortalecimento da produtividade, da competitividade e do capital social.

No que diz respeito à oferta de mão-de-obra, a pesquisa de campo revelou que, no âmbito do ensino médio e dos cursos de treinamento, a maioria das entidades não tem encontrado problemas para contratar mão-de-obra qualificada (ver tabela 1).

Adicionalmente, dada a importância do capital humano para o desempenho e competitividade, as empresas têm buscado investir em atividades de treinamento. Segundo os dados recolhidos, dentre as atividades de treinamento realizadas nos setores educacionais algumas proporcionaram bons resultados outras nem tanto. Os 'cursos de treinamento' surtiram resultados positivos em todos os setores – no ensino médio (82,86%) e nas escolas técnicas (100%). Já os 'cursos de elevação da escolaridade – 1º e 2º graus' obtiveram, na maioria dos setores, resultados negativos. Esses resultados negativos foram creditados à dificuldade de absorção (aprendizado) dos participantes – cursos ministrados em pouco tempo – ou porque os cursos não ofereceram subsídios de aplicação prática.

No que concerne às atividades de treinamento realizadas pelas escolas de ensino médio, verificou-se, nas escolas particulares, um maior grau de satisfação com os cursos de pós-graduação, cujos resultados foram avaliados como bons por 92,31% dos entrevistados. Os resultados dos cursos de graduação foram avaliados como bons por 82,86% e dos cursos de treinamento por 80,77%.

Nas escolas públicas estaduais, os cursos de treinamento e/ou capacitação com maiores índices de satisfação foram os cursos de treinamento, avaliados como bons por 87,50% dos entrevistados, e os cursos de gestão estratégica para empresários e administradores (75%). Ao contrário do verificado nas escolas particulares, nenhuma das entidades promoveu cursos de graduação ou pós-graduação não produzindo, portanto, índices de satisfação.

Tabela 1 – Aracaju – Setor Educacional – A empresa tem problemas para contratar mão-de-obra qualificada? - 2004

	Descrição		Sim	Não
Ensino médio	Profissionais especializados (Professores)	Particular	26,92	73,08
		Estadual	-	100,00
		Federal	-	100,00
		Total	20,00	80,00
	Administração	Particular	26,92	73,08
		Estadual	-	100,00
		Federal	-	100,00
		Total	20,00	80,00
	Técnicas	Particular	15,38	84,62
		Estadual	-	100,00
		Federal	-	100,00
		Total	11,43	88,57
	Serviços gerais/ de Apoio	Particular	3,85	96,15
		Estadual	-	100,00
		Federal	-	100,00
		Total	2,86	97,14
Treinamento (Escolas técnicas)	Profissionais Especializados (Professores)	Particular	-	100,00
		Total	-	100,00
	Administração	Particular	-	100,00
		Total	-	100,00
	Técnicas	Particular	-	100,00
		Total	-	100,00
	Serviços gerais/ de Apoio	Particular	-	100,00
		Total	-	100,00

Fonte: Pesquisa de Campo, 2004.

No caso das escolas públicas federais, verificou-se que os cursos promovidos que obtiveram os maiores percentuais de satisfação foram os “cursos de gestão estratégica para empresários e administradores”, os “cursos de gestão tecnológica para empresários e administradores”, e os “cursos de treinamento”, todos com um percentual de 100% de avaliações. Como nenhuma destas entidades promoveu “cursos de

elevação de escolaridade 1º e 2º graus”, os cursos de graduação e de pós-graduação, não foi possível averiguar graus de satisfação referentes a essas modalidades.

Outro fator relevante diz respeito aos fatores avaliados pelos entrevistados como importantes para a melhoria do desempenho das unidades de ensino. No ensino médio os fatores tidos como de maior relevância foram ‘capacitação para modificar e melhorar os serviços prestados’ e ‘capacitação administrativa’, ambos com um percentual de 70,59%, ou seja, a maioria das escolas de ensino médio pesquisadas colocou esses fatores como de alta importância. Nas escolas técnicas ‘utilização de métodos e técnicas, informática e equipamentos’, ‘capacitação para modificar e melhorar os serviços prestados’ e ‘capacitação para desenvolver novos serviços prestados’ obtiveram grau de importância em 100% (ver tabela 2).

Das entidades de ensino pesquisadas, as escolas de ensino médio estaduais foram as que acusaram índices mais baixos de relevância em todos os fatores elencados como importantes para a melhoria de seu desempenho: apenas 50% consideraram como de alta importância a ‘capacitação para modificar e melhorar os serviços prestados’, item que teve o maior número de avaliações como de alta importância. No mais, a ‘capacitação para desenvolver novos serviços prestados’ e o ‘conhecimento sobre os mercados de atuação da empresa’ foram considerados irrelevantes para o desempenho das unidades por 50% e 87,50% dos entrevistados, respectivamente.

Já nas escolas públicas federais de ensino médio, os fatores considerados mais relevantes para o seu desempenho foram a ‘utilização de métodos, informática e equipamentos’, a ‘capacitação para modificar e melhorar os serviços prestados’ e a ‘capacitação administrativa’. Por sua vez, a ‘capacitação para desenvolver novos serviços prestados’ foi considerado de baixa importância, enquanto o ‘conhecimento sobre os mercados de atuação da empresa’ foi tomado como irrelevante.

Tabela 2 – Aracaju – Setor Educacional – Fatores que melhoraram o desempenho da unidade de ensino – 2004.

Fatores	Setor educacional	Grau de Importância		
		Irrelevante	Baixa	Alta
Utilização de métodos e técnicas, informática e equipamentos	Ensino Médio	Particular	4,00	16,00
		Estadual	25,00	25,00
		Federal	-	-
		Total	8,82	17,65
Capacitação para modificar e melhorar os serviços prestados	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	-	-
		Total	-	-
		Particular	4,00	20,00
		Estadual	12,50	12,50
Capacitação para desenvolver novos serviços prestados	Ensino Médio	Federal	-	-
		Total	2,94	17,65
	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	-	-
		Total	-	-
Capacitação para desenvolver novos serviços prestados	Ensino Médio	Particular	4,00	12,00
		Estadual	12,50	12,50
		Federal	100,00	-
		Total	20,59	11,76
Capacitação para desenvolver novos serviços prestados	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	-	-
		Total	-	-
		Particular	4,00	72,00
		Estadual	12,50	25,00
Capacitação para desenvolver novos serviços prestados	Ensino Médio	Federal	-	-
		Total	8,82	58,82
	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	-	-
		Total	-	-
Capacitação para desenvolver novos serviços prestados	Ensino Médio	Particular	4,00	72,00
		Estadual	12,50	25,00
		Federal	100,00	-
		Total	20,59	11,76
Capacitação para desenvolver novos serviços prestados	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	-	-
		Total	-	-
		Particular	4,00	72,00
		Estadual	12,50	25,00

Fatores		Setor educacional		Grau de Importância			Continuação
				Irrelevante	Baixa	Média	Alta
Conhecimento sobre os mercados de atuação da empresa	Ensino Médio	Particular		8,00	16,00	32,00	44,00
		Estadual		87,50	-	-	12,50
		Federal		100,00	-	-	-
		Total		29,41	11,76	23,53	35,29
	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular		-	-	25,00	75,00
		Total			-	25,00	75,00
Capacitação administrativa	Ensino Médio	Particular		-	-	20,00	80,00
		Estadual		-	12,50	50,00	37,50
		Federal		-	-	-	100,00
		Total		-	2,94	26,47	70,59
		Treinamento (Escolas técnicas)	Particular		-	25,00	50,00
			Total		-	25,00	50,00

Fonte: Pesquisa de Campo, 2004.

No que diz respeito às características da mão-de-obra de Aracaju, a ‘escolaridade formal de 1º e 2º graus’ não apresenta alta relevância, exceto na maioria (75%) das escolas técnicas. Isso não quer dizer que esse fator não seja necessário, pelo contrário, sua relevância é tida como baixa justamente porque hoje essa escolaridade é tomada como básica, fundamental, para esse setor. Os fatores ‘escolaridade em graduação’ e ‘escolaridade em pós-graduação’, ‘disciplina’, ‘flexibilidade’, ‘criatividade e iniciativa na resolução de problemas’ e ‘capacidade para aprender novas qualificações foram avaliados como de alta importância em todos os setores educacionais pesquisados (ver tabela 3).

3.3. Capacitação, inovação e aprendizado

A análise dos fatores considerados pelos entrevistados como determinantes para a manutenção da competitividade das entidades de ensino no mercado local, revelou a existência, em todos os níveis educacionais pesquisados, de uma preocupação quanto à qualidade dos serviços prestados. No ensino médio, este fator foi considerado de alta relevância pela totalidade das escolas privadas e federais (100%), mas, dentre as escolas estaduais de ensino médio, 12,5% julgaram esse fator irrelevante, 37,5% de baixa relevância, 25,0% de média e outros 25,0% como de alta relevância. Nos os cursos de treinamento esse fator também foi tomado como de alta relevância por todas as unidades (100%).

Outra questão apontada como importante para a competitividade das entidades educacionais foi a ‘capacidade de inovação’: no ensino médio, 80,77% das escolas privadas o consideraram de alta importância, 100% das federais de média importância e 62,5% das estaduais como irrelevante. A capacidade de inovação também foi tomada como de alta importância por 100% das escolas técnicas.

A ‘qualificação do pessoal’ também foi indicada como um fator importante pela maioria das entidades de ensino. Neste caso, a maior variação ocorreu entre as escolas públicas de ensino médio das quais apenas 25,0% lhe auferiu uma alta importância, 37,50% média, 12,5% baixa e 25,0% a consideram irrelevante.

Tabela 3 – Aracaju – Setor Educacional – Importância para a empresa das seguintes características da mão-de-obra de Aracaju – 2004.

Fatores	Setor educacional	Grau de Importância			
		Irrelevante	Baixa	Média	Alta
Escolaridade formal de 1º e 2º graus	Médio	Particular	46,15	19,23	26,92
		Estadual	7,69	-	25,00
		Federal	37,50	-	-
		Total	100,00	-	-
Escolaridade em nível técnico	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	45,71	14,29	25,71
		Total	-	-	75,00
			25,00	-	75,00
			25,00	-	-
Escolaridade em graduação	Ensino Médio	Particular	34,62	30,77	23,08
		Estadual	37,50	-	-
		Federal	100,00	-	-
		Total	37,14	22,86	17,14
Escolaridade em pós-graduação	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	-	50,00	50,00
		Total	-	50,00	50,00
			-	-	-
			-	-	-
Escolaridade em pós-graduação	Ensino Médio	Particular	11,54	7,69	80,77
		Estadual	25,00	-	50,00
		Federal	-	-	100,00
		Total	5,71	5,71	74,29
Escolaridade em pós-graduação	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	-	-	100,00
		Total	-	-	100,00
			-	-	-
			-	-	-
Escolaridade em pós-graduação	Ensino Médio	Particular	15,38	15,38	57,69
		Estadual	25,00	62,50	12,50
		Federal	-	-	100,00
		Total	14,29	25,71	48,57
Escolaridade em pós-graduação	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	-	-	100,00
		Total	-	-	100,00
			-	-	-
			-	-	-

Continuação

Fatores	Setor educacional	Grau de Importância			Alta
		Irrelevante	Baixa	Média	
Disciplina	Ensino Médio	-	-	19,23	80,77
		-	25,00	37,50	37,50
		-	-	-	100,00
		-	5,71	22,86	71,43
Flexibilidade	Treinamento (Escolas técnicas)	-	-	-	100,00
		-	-	-	100,00
		-	-	-	-
		-	-	-	-
Criatividade e iniciativa na resolução de problemas	Ensino Médio	7,69	3,85	11,54	76,92
		37,50	-	12,50	50,00
		-	-	-	100,00
		14,29	2,86	11,43	71,43
Capacidade para aprender novas qualificações	Treinamento (Escolas técnicas)	-	-	-	100,00
		-	-	-	100,00
		-	-	-	-
		-	-	-	-
	Ensino Médio	-	-	7,69	92,31
		25,00	-	12,50	62,50
		-	-	-	100,00
		5,71	-	8,57	85,71
	Treinamento (Escolas técnicas)	-	-	-	100,00
		-	-	-	100,00
		-	-	-	-
		-	-	-	-
	Ensino Médio	-	3,85	19,23	76,92
		12,50	-	25,00	62,50
		-	-	-	100,00
		2,86	2,86	20,00	74,29
	Treinamento (Escolas técnicas)	-	-	-	100,00
		-	-	-	100,00
		-	-	-	-
		-	-	-	-

Fonte: Pesquisa de Campo, 2004.

Buscando aprofundar a questão das estratégias de capacitação, inovação e conhecimento no setor educacional, a presente pesquisa indagou sobre as formas a partir das quais as entidades buscam aprimorar seus serviços, que tipo de inovações foram introduzidas para esse fim e quais os impactos sobre os serviços prestados.

No ensino médio, as escolas particulares consideram os seguintes fatores como de alta importância para o aprimoramento de seus serviços: aumento na 'qualidade de serviços prestados' (76,92%), 'capacitação dos recursos humanos' (42,31%) e 'aquisição de novos equipamentos' (42,31%). Foram consideradas irrelevantes: o 'estabelecimento de parcerias com outras empresas similares' (61,54% dos entrevistados), a 'interação com institutos ou universidades' (50,0%), o 'uso dos serviços de consultoria' (53,85%) e a 'abertura de novos mercados' (50,0%). Quanto à introdução de inovações as mais citadas foram: 'mudanças na estratégia de marketing' (76,92%), 'oferta de serviço novo para a escola, mas já existente no mercado' (65,38%) e 'utilização de novas técnicas para a escola, mas já existentes no setor' (50,0%). Na avaliação sobre a introdução de inovações os entrevistados afirmaram que estas tiveram: um alto impacto no aumento da qualidade dos serviços (80,0%), na manutenção da participação da escola em seu mercado de atuação (48,0%); um médio impacto no aumento de sua participação no mercado (44,0%) e no aumento dos lucros (40,0%) e um impacto irrelevante na redução da mão-de-obra (68%) e sobre a redução dos custos (48,0%).

Por sua vez, as escolas estaduais de ensino médio mostraram um quadro bastante peculiar. No que se refere aos fatores relacionados ao aprimoramento de seus serviços, 37,5% dos entrevistados afirmaram que os investimentos em capacitação de recursos humanos têm um impacto irrelevante na melhoria de seus serviços, 12,5% baixo, 25,0% médio e 25,0% alto. O aumento da qualidade dos serviços prestados foi considerado de alta importância para 37,5%, de média importância para 12,5%, de baixa para 37,5% e irrelevante para 12,5%. A interação com institutos e universidades foi considerada irrelevante para 50,0% e a aquisição de novos equipamentos irrelevante para 12,5%, de relevância baixa para 50,0%, média para 12,5% e alta para 25,0%. Entre as inovações introduzidas as mais citadas foram: a utilização de novas técnicas

para a escola, mas já presente no mercado (50,0%), mudanças na estrutura organizacional (50,0%) e novos métodos de gerenciamento (50,0%). Contudo a avaliação dos entrevistados sobre os impactos dessas inovações foi bastante negativa: 71,43% disseram que elas foram irrelevantes para a ampliação da gama dos serviços ofertados, irrelevantes para o aumento na qualidade dos serviços (57,14%) e irrelevantes para a redução de custos e da mão-de-obra (100%).

De um modo geral, averiguou-se que as entidades do setor apresentaram um baixo interesse em desenvolver inovações limitando-se, na maioria das vezes, a seguir trajetórias pré-existentes, ou seja, apenas introduziram inovações previamente implantadas e testadas em outros mercados. Além disso, a maior parte das unidades não considera o estabelecimento de parcerias, interações com institutos de pesquisa e universidades e as atividades de consultoria relevantes para a melhoria de seu desempenho, o que mostra um nível ainda muito baixo ou até mesmo a ausência de uma cultura cooperativa e de inovação. Seguindo um perfil mais tradicional, as ações mais citadas como importantes para o aprimoramento dos serviços foram os investimentos em equipamentos e na capacitação de seus quadros profissionais.

No que diz respeito aos equipamentos e à infra-estrutura, os dados mais preocupantes vêm do ensino médio. Enquanto a maioria das escolas particulares possui equipamentos de *data show*, retro projetor, DVD, entre outros, nas federais e estaduais muitas jamais foram contempladas com esses recursos, e as que foram não os utilizam com frequência. Isso indica um índice muito baixo de acesso aos equipamentos e às novas tecnologias muitas vezes essenciais para o desenvolvimento e/ou aplicação de novas técnicas, o que interfere não apenas na qualidade dos serviços ofertados mas também dificulta o desenvolvimento de uma cultura inovativa. No que tange às escolas técnicas, um dos fatores mais alarmantes é a ausência de bibliotecas ou de investimentos em seus acervos: 75% dos cursos de treinamento não possuem bibliotecas e os que possuem não estão investindo em seu acervo. Não obstante, as principais exigências dos clientes (alunos e pais de alunos), identificadas pelos entrevistados, estão relacionadas à 'qualidade do ensino', à 'qualificação dos professores' e ao 'número de alunos por sala de aula' e não a aspectos infra-estruturais.

3.4. Cooperação e capital social

A pesquisa de campo constatou que as entidades visitadas não estabeleceram, nos últimos quatro anos, relações de cooperação (formais ou informais) com outras empresas ou instituições, como também não se envolveram em ações coletivas (ver tabela 4). Sobre este último aspecto, cabe ressaltar que as ações originadas em relações sindicais não foram consideradas atividades cooperativas, pois em sua maioria, elas tiveram por fim inibir a inadimplência (no caso das entidades privadas) e não o de estabelecer estratégias de desenvolvimento para o setor. Além disso, e muito embora os sindicatos sejam amplamente citados como entidades importantes para o estabelecimento de inter-relações, o compartilhamento de conhecimentos e informações, assim como as interações articuladas neste âmbito, não foram avaliadas como significativas para o âmbito desta pesquisa.

No mais, a falta de cooperação e de capital social entre as instituições de ensino pode ser tomada como um índice da predominância da competição sobre a cooperação, isto porque, mesmo sofrendo as pressões oriundas de uma Economia do Conhecimento e Informação, a maioria das empresas não compartilha conhecimentos e informações entre si. A longo prazo, esse fator pode implicar numa baixa capacidade de adaptação a mudanças com efeitos sobre toda a sociedade.

Tabela 4 – Aracaju – Setor Educacional – Durante os últimos anos, 2000 a 2004, sua empresa esteve envolvida em atividades coletivas ou de cooperação com outras empresas do setor ou ações em conjunto com outras empresas, formais ou informais, com outra (s) empresa ou organização? – 2004.

Setor Educacional	Sim	Não	
Ensino médio	Particular	23,08	76,92
	Estadual	25,00	75,00
	Federal	-	100,00
	Total	22,86	77,14
Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	-	100,00
	Total	-	100,00

Fonte: Pesquisa de Campo, 2004.

A pesquisa também buscou identificar os agentes que mais estimulam a cooperação e possibilitam o estabelecimento de comunicação com outras empresas (ver tabela 5). Neste âmbito verificou-se que, no ensino médio, os agentes apontados como os que mais estimulam a cooperação foram os ‘fornecedores de insumos (equipamentos, materiais, etc.)’, por 66,67% das escolas particulares e 50,0% das estaduais, mas em sua grande maioria a ação dos agentes é considerada irrelevante.

3.5. Políticas públicas

Neste âmbito, a pesquisa inquiriu sobre a participação ou conhecimento das entidades sobre algum tipo de programa ou ações específicas para o segmento, obtendo os seguintes resultados: as escolas particulares e estaduais de ensino médio não conhecem e não participam de nenhum programa. Já as escolas de ensino médio conhecem e participam de programas federais e conhecem mas não participam de programas estaduais, municipais ou de outras instituições. Em sua maioria (média de 70%), as escolas técnicas não têm conhecimento e não participam de nenhum programa (ver tabela 6).

A avaliação desses programas por aqueles que conhecem e participam ou apenas conhecem é, em sua maioria, positiva. As políticas públicas avaliadas pelos entrevistados como as que poderiam contribuir mais positivamente para o aumento da eficiência competitiva das entidades foram:

- As escolas particulares de ensino médio avaliaram os incentivos fiscais ou programas de estímulo ao investimento (84,62% dos entrevistados), a abertura de linhas de crédito e outras formas de financiamento (65,38%), os programas de capacitação profissional e treinamento técnico (57,69%) e os programas de acesso à informação (sistemas de informação) (57,69%) como de alta importância.
- Para as escolas estaduais os programas de capacitação profissional e treinamento técnico (87, 5%), os programas de acesso à informação (50,0%) e melhorias na educação básica (50,0%) são de alta importância.

Tabela 5 – Aracaju – Setor Educacional – Agentes que desempenharam papel importante no e estímulo à cooperação e ao estabelecimento de formas de comunicação com outras empresas, durante os últimos anos – 2004.

Descrição	Setor Educacional		Grau de Importância				Foram de Troca de Informação ou Conhecimento		Localização		
			Irrelev.	Baixa	Média	Alta			Munic.	Estado	Brasil Exterior
Empresas associadas (joint venture)	Ensino Médio	Particular	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-
		Estadual	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-
		Total	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-
Fornecedores de insumos equipamentos, materiais etc.)	Ensino Médio	Particular	33,33	-	-	66,67	100,00	-	25,00	-	75,00
		Estadual	50,00	-	-	50,00	100,00	-	-	100,00	-
		Total	37,50	-	-	62,50	100,00	-	20,00	20,00	60,00
Clientes	Ensino Médio	Particular	16,67	16,67	33,33	33,33	100,00	-	80,00	-	20,00
		Estadual	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-
		Total	37,50	12,50	25,00	25,00	100,00	-	80,00	-	20,00
Empresas de consultoria	Ensino Médio	Particular	66,67	33,33	-	-	100,00	-	50,00	-	50,00
		Estadual	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-
		Total	75,00	25,00	-	-	100,00	-	50,00	-	50,00
Universidades	Ensino Médio	Particular	66,67	33,33	-	-	100,00	-	100,00	-	-
		Estadual	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-
		Total	75,00	25,00	-	-	100,00	-	100,00	-	-
	Ensino Médio	Particular	83,33	-	16,67	-	100,00	-	100,00	-	-
		Estadual	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-
		Total	87,50	-	12,50	-	100,00	-	100,00	-	-

Continuação

Descrição	Setor Educacional	Grau de Importância				Forma de Troca de Informação ou Conhecimento		Localização			
		Irrelev.	Baixa	Média	Alta	Formal	Informal	Munic.	Estado	Brasil	Exterior
Centros de capacitação profissional, de assist. tec. e de manutenção	Ensino Médio										
	Particular Estadual	66,67	16,67	16,67	-	100,00	100,00	100,00	-	-	-
	Total	50,00	12,50	25,00	12,50	100,00	100,00	75,00	50,00	-	-
Instituições de testes, ensaios e certificações	Ensino Médio										
	Particular Estadual	83,33	16,67	-	-	100,00	100,00	100,00	-	-	-
	Total	100,00	12,50	-	-	100,00	100,00	100,00	-	-	-
Entidades sindicais	Ensino Médio										
	Particular Estadual	50,00	-	33,33	16,67	100,00	100,00	100,00	-	-	-
	Total	100,00	-	25,00	12,50	100,00	100,00	100,00	-	-	-
Órgãos de apoio e promoção	Ensino Médio										
	Particular Estadual	83,33	-	16,67	-	100,00	100,00	100,00	-	-	-
	Total	100,00	-	12,50	-	100,00	100,00	100,00	-	-	-
Agentes financeiros	Ensino Médio										
	Particular Estadual	83,33	-	16,67	-	100,00	100,00	100,00	-	-	-
	Total	50,00	-	-	50,00	100,00	100,00	-	100,00	-	-
Eventos informais, como festas	Ensino Médio										
	Particular Estadual	16,67	50,00	33,33	-	-	100,00	100,00	-	-	-
	Total	100,00	37,50	-	-	-	100,00	100,00	-	-	-

Fonte: Pesquisa de Campo, 2004.

Tabela 6 – Aracaju – Setor Educacional – Participação ou conhecimento da empresa sobre algum tipo de programa ou ações específicas para o segmento onde atua – 2004.

Instituição/esfera governamental	Setor Educacional		Não tem conhecimento	Conhece, mas não participa	Conhece e participa
Governo federal	Ensino Médio	Particular	73,08	23,08	3,85
		Estadual	62,50	12,50	25,00
		Federal	-	-	100,00
		Total	68,57	20,00	11,43
	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	75,00	-	25,00
		Total	75,00	-	25,00
Governo estadual	Ensino Médio	Particular	73,08	26,92	-
		Estadual	37,50	12,50	50,00
		Federal	-	100,00	-
		Total	62,86	25,71	11,43
	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	75,00	-	25,00
		Total	75,00	-	25,00
Governo local/municipal	Ensino Médio	Particular	76,92	19,23	3,85
		Estadual	75,00	25,00	-
		Federal	-	100,00	-
		Total	74,29	22,86	2,86
	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	75,00	25,00	-
		Total	75,00	25,00	-
Outras Instituições	Ensino Médio	Particular	73,08	23,08	3,85
		Estadual	87,50	12,50	-
		Federal	-	100,00	-
		Total	74,29	22,86	2,86
	Treinamento (Escolas técnicas)	Particular	25,00	50,00	25,00
		Total	25,00	50,00	25,00

Fonte: Pesquisa de Campo, 2004.

- Para as escolas técnicas: programas de capacitação profissional e treinamento técnico (100%), melhorias na educação básica (100%), programas de acesso à informação (75,0%) e abertura de linhas de crédito e outras formas de financiamento (de alta importância para 75,0%).

5. Conclusões

A tese básica que permeou e orientou todas as fases dessa pesquisa foi a de que o local está se tornando cada vez mais o foco dos processos de desenvolvimento. Como salientado em outro momento deste artigo, uma série de novos estudos sobre desenvolvimento revelou um conjunto de fatores e processos locais fundamentais para desenvolvimento econômico.

Esses fatores são enraizados no contexto local e baseiam-se na sua história, cultura e conhecimento local, incluindo conhecimento tácito, redes de instituições, aprendizado e as capacidades humanas, capital social e governança. O capital social manifesta-se nas redes de confiança que podem propiciar a disseminação de ações voltadas para a obtenção de uma eficiência coletiva, beneficiando o conjunto de empresas na localidade. As redes de coordenação de relações econômicas entre empresas e instituições nos locais de desenvolvimento baseiam-se nessas relações de confiança. É essa relação de confiança e coordenação que permite uma governança positiva no arranjo. A noção da governança é caracterizada pela predominância de relações inter-organizacionais informais, descentralizadas e horizontais. O conjunto de fatores é constituído em redes que se prestam tanto à difusão de informações, conhecimento e aprendizado quanto para formação de ações coletivas capazes de permitir que as localidades usem suas características formais e informais no processo de desenvolvimento econômico. Assim, ao apoiar e viabilizar a construção desses fatores, as políticas públicas, por exemplo, poderiam atuar no melhoramento da cultura de inovação (relacionada ao diálogo social), na implementação do aprendizado (mediante a cooperação e compartilhamento de conhecimento e informação) e na maximização dos recursos coletivos (característicos das associações de empresas e organizações de apoio) e, em fim, na consolidação dos atores na economia local.

Por sua vez, na perspectiva das empresas, é cada vez mais evidente que para competir, ou até mesmo sobreviver, elas precisam se adequar às novas exigências do mercado globalmente competitivo. O sucesso de uma empresa está relacionado não somente aos fatores de produção, mas também à difusão do conhecimento, à reciclagem pro-

fissional, ao aprendizado e ao modo de gerenciar. Saber inovar é a estratégia para acompanhar as exigências desse mercado. É a partir dessas condições de mercado que o capital humano e os investimentos em educação despontam como elementos cruciais tanto para a competitividade das empresas quanto para o desenvolvimento local.

De forma mais específica, a presente pesquisa buscou testar esses conceitos na realidade sergipana, mais particularmente no setor educacional da cidade de Aracaju, sobretudo por considerar que esse setor poderia oferecer importantes *insights* sobre os problemas e gargalos do desenvolvimento nesta localidade.

Sobre esta questão, os dados levantados sobre a formação do capital humano em entidades de ensino médio e técnico na cidade de Aracaju mostraram, entre outros fatores, que a crescente demanda por mão-de-obra qualificada ou altamente qualificada tem sido deprimida, sobretudo, pela dificuldade de se encontrar esse tipo de profissional no mercado interno. Essa ausência de mão-de-obra qualificada para o setor educacional toma a forma de um círculo vicioso que enreda toda a sociedade e compromete, seriamente, não apenas o desenvolvimento do município, mas também do estado.

De um modo geral, averiguou-se que as entidades do setor apresentam um baixo interesse em desenvolver inovações limitando-se, na maioria das vezes, a seguir trajetórias pré-existentes, ou seja, apenas introduzem inovações previamente implantadas e testadas em outros mercados. Além disso, a maior parte das unidades não considera o estabelecimento de parcerias, interações com institutos de pesquisa e universidades e as atividades de consultoria relevantes para a melhoria de seu desempenho, o que mostra um nível ainda muito baixo ou até mesmo a ausência de uma cultura cooperativa e de inovação.

Dos setores pesquisados, as entidades não estabeleceram relações de cooperação ou efetuaram ações coletivas em parceria com outras empresas, instituições ou entidades. Contudo, dentro desses setores, aquele que apresenta o maior número de problemas é o das escolas estaduais de ensino médio. Somados, os dados revelaram um quadro pouco promissor matizado pela ausência de dinamismo, de espírito de inovação e cooperação, pela falta de interação seja com outras entidades seja com outros setores da sociedade.

O total desconhecimento que essas entidades demonstraram sobre a existência de programas direcionados ao seu setor, assim como o des-crédito demonstrado em relação às potencialidades da qualificação do quadro profissional, da utilização de novas técnicas e de equipamentos na melhoria de seus serviços, mostrou o quanto este setor está longe de atender às novas demandas sócio-econômicas. No lado oposto do espectro, as escolas particulares de ensino médio estão investindo na qualificação de seus quadros, em infra-estrutura, adotando novas técnicas de ensino e de gerenciamento, enfim, estão buscando se adaptar e atender às crescentes exigências, mesmo que seja por força da concorrência.

Verificou-se também que, à exceção das escolas estaduais de ensino médio, a maioria das entidades pesquisadas manifestou uma avaliação positiva dos programas de qualificação, treinamento, aperfeiçoamento como também da introdução de novas técnicas (de ensino e gerenciais), equipamentos e serviços para a qualidade geral dos serviços prestados e, no caso das entidades do setor privado, do aumento de sua competitividade.

Além disso, apesar da cidade de Aracaju liderar os indicadores sobre educação e desenvolvimento humano no estado de Sergipe, e de apresentar potencial para estabelecer-se como um importante centro regional exportador de serviços relacionados à educação, a pesquisa revelou graves deficiências na formação de capital social e no estabelecimento de relações de cooperação no arranjo educacional local. O que se reflete, sobretudo, no fato de que apenas cerca de 23% das escolas pesquisadas estiveram ou estão envolvidas em atividades coletivas ou de cooperação com outras instituições de ensino durante os últimos anos, 2000 a 2004.

Na análise dos dados, sobretudo os referentes ao compartilhamento de conhecimentos no arranjo educacional da cidade de Aracaju, pôde-se averiguar tanto problemas decorrentes da não formação de redes no setor educacional quanto vantagens advindas da inovação e qualificação do capital humano como, também, dados que demonstram a importância da educação na promoção do desenvolvimento local.

Por fim, a análise geral dos dados coletados conduziu à avaliação de que futuras proposições que visem à promoção do desenvolvimento local devem incluir as seguintes ações:

- Integração e coordenação dos atores e das redes de relações interpessoais (cooperação, confiança), criação de ligações entre os grupos, promoção do compartilhamento de conhecimentos e informações;
- Inclusão de todos os atores gerando, assim, entendimentos comunitários capazes de guiar ações individuais e influenciar as redes de atores, ou seja, governança;
- Criação de instituições apropriadas para atender às necessidades dos estabelecimentos, especialmente na formação de associações que organizem o treinamento, a difusão de conhecimento e que identifiquem recursos econômicos – como financiamento, mercados etc.;
- Promoção do aprendizado e do desenvolvimento do capital humano mediante ações e ou programas que privilegiem a formação de um ambiente de cooperação e de compartilhamento de conhecimento e informação;
- Produção de ambientes de conhecimento e de difusão de informações na localidade em conjunto com o estabelecimento de sinergias com instituições de fomento no Estado, visando o desenvolvimento de capacidades criativas para a promoção de mudanças tecnológicas e melhoria dos serviços como forma de ampliar seu mercado;
- Desenvolver associações e ligações entre escolas e Universidades;
- Apoiar pesquisas acadêmicas voltadas para o atendimento das necessidades locais e para o desenvolvimento de nichos de inovação local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AARONSON, Daniel, SULLIVAN, Daniel (2001) Growth in Worker Quality, *Economic Perspectives*, 4Q, p.53-74.
- ALBAGLI, Sarita, MACIEL, Maria Lúcia. (2002) Capital social e empreendedorismo local. *Proposição de políticas para promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas*. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/redesist>
- ADAMS, Don (2001) Continuing the Debate on Education and Development, *Comparative Education Review*, November, vol. 45, no. 4, p.616-628.
- ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e (2000) *Análise da Performance Produtiva e Tecnológica dos Clusters Industriais na Economia Brasileira*, Nota Técnica nº 28/00, <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br>.
- AMARAL FILHO, Jair do, AMORIM, Mônica, ROCHA, Glauter, RABELO, Dayane, MOREIRA, Maria Vilma C., ARAÚJO, Míriam Rebouças de, SCIPÃO, Tatiana (2002) Núcleos e Arranjos Produtivos Locais: casos do Ceará. Texto apresentado no *Seminário Internacional Políticas para Sistemas Produtivos Locais de MPME*, realizado em Mangaratiba - Rio de Janeiro.
- AMIN, Ash (1999) An Institutional Perspective on Regional Economic Development, *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, p. 365-378.
- ASHEIM, Bjørn (1995) Industrial districts as 'learning regions', A condition for prosperity? Paper presented at the *Conference of the IGU Commission on 'interdependent and uneven development: Global-local perspectives'*, Seoul, STEP rapport / report R-03. <http://www.step.no>.
- BARROS, Ricardo Paes de, HENRIQUES, Ricardo, MENDONÇA, Rosane (2002) *Pelo Fim das Décadas Perdidas: Educação e Desenvolvimento Sustentado no Brasil*, IPEA, Texto para Discussão Nº 857.
- CASSIOLATO, José Eduardo, LASTRES, Helena Maria Martins (2001) Aglomerações Cadeias e Sistemas Produtivos e Inovações, *Revista Brasileira de Competitividade*, Ano 1 n. 1 abril/julho. <ftp://ftp.fiemg.com.br/internet-ftp/cresceminas/artigo3.doc>.
- COOKE, Philip, MORGAN, Kevin (1998) *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovations*, Oxford: Oxford University Press.
- FORAY, Dominique (2001) Facing the problem of unbalanced development of knowledge across sectors and fields: the case of the knowledge base in primary education *Research Policy*, Volume 30, Issue 9, December, p. 1553-1561.

- FRANCO, Augusto de. (2001) *Capital social e desenvolvimento: o desenvolvimento local e o mito do papel determinado da economia*. Disponível em: <<http://www.rededlis.org.br>> Acesso em: 20 dez. 2004.
- HANSEN, Dean Lee (2003) Educação e Desenvolvimento Local. In: Maria Lúcia de Oliveira Falcón, Dean Lee Hansen e Edison Rodriguez Barreto Jr. (Orgs.). *Cenários de Desenvolvimento Local: Estudos Exploratórios*. Aracaju: SEPLAN, p. 97-125.
- HELMSING, A. H. J. (2001) Externalities, Learning and Governance: New Perspectives on Local Economic Development, *Development and Change*, vol. 32, p. 277-308.
- KANGASHARJU, Aki, PEKKALA, Sari (2002) The Role of Education in Self-Employment Success in Finland, *Growth and Change*, vol. 33, Spring, p.216-237.
- KODRZYCKI, Yolanda K (1999) Geographic Shifts in Higher Education, *New England Economic Review*, July/August, p. 27-47.
- LALL, Sanjaya (2002) *Globalization and development: Perspectives for emerging nations*, Prepared for the BNDES 50th Anniversary Seminar, Rio de Janeiro, September 12, www.bndes.gov.br
- LASTRES, Helena Maria Martins (2000) Ciência e Tecnologia na Era do Conhecimento: um óbvio papel estratégico?. *Parcerias Estratégicas*, nº 9, Outubro, p. 14-21.
- LEVIN, Henry M. (2001) Pedagogical Challenges for Educational Futures in Industrializing Countries, *Comparative Education Review*, November, vol. 45, nº 4, p. 537-560.
- LINS, Hoyêdo Nunes (2000) Regulação local e desenvolvimento: problemática, escopo e possibilidades, In: *V Encontro Nacional de Economia Política*, Fortaleza.
- LISSONI, Francesco (2001) Knowledge Codification and the Geography of Innovation: the Case of Brescia Mechanical Cluster, *Research Policy*, Volume 30, Issue 9, December, p. 1479-1500.
- LÖFSTEN, Hans, LINDELÖF, Peter (2002) Science Parks and the Growth of New Technology-Based Firms—Academic-Industry Links, Innovation and Markets, *Research Policy*, 31, p. 859–876.
- LÓPEZ, Ramón, THOMAS, Vinod, e WANG, Yan (1998) *Addressing the Education Puzzle The Distribution of Education and Economic Reforms*, World Bank Working Paper 262.
- LORENZEN, Mark (1999) *Regional Competitiveness, Localised Learning, and Policy*, Working Paper No: 99-13, Department of Industrial Economics and Strategy, Copenhagen Business School.

- LUCK, Heloísa. (2002) A construção do conhecimento no trabalho: uma condição para o desenvolvimento da qualidade organizacional e profissional. *Revista FAE*, Curitiba, v.5, n.1, p.1-13, jan./abr. Disponível em: <http://www.fae.edu>
- LUNDVALL, Bengt-Ake (2001) Políticas de Inovação na Economia do Aprendizado, *Parcerias Estratégicas*, no. 10, março, p. 201-218.
- MARKUSEN, Ann R. LEE, Yong-Sook e DIGIOVANA, Sean (1999) Reflections on Comparisons Across Countries, In: Ann R. Markusen, Yong-Sook Lee e Sean DiGiovana (editors) *Second Tier Cities: Rapid Growth Beyond the Metropolis*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- MESSNER, Dirk, MEYER-STAMER, Jörg (2000) *Governance and Networks: Tools to Study the Dynamics of Clusters and Global Value Chains*, Paper prepared for the IDS/INEF Project "The Impact of Global and Local Governance on Industrial Upgrading".
- MORALES, F. Xavier Molina; NAVARRO, M. Ángel López e GUIA-JULVE, Jaume (2002) The Role of Local Institutions as Intermediary Agents in the Industrial District, *European Urban and Regional Studies* 9(4), p. 315-329
- NAKANO, Davi Noboru. (2001) O conhecimento em redes interempresariais: dimensões para análise. "Redes de Cooperação e Gestão do Conhecimento". Disponível em: <http://www.prd.usp.br/redcoop/Default.htm>
- NONAKA, Ikujiro, TAKEUCHI, Hirotaka (1998) A Theory of the Firm's Knowledge-Creation Dynamics, In: Alfred D. Chandler, Jr., Peter Hagström, e Örjan Sölvell (eds.) *The Dynamic Firm*, Oxford: Oxford University Press.
- PONCHIROLLI, Osmar. (2002) O capital humano como elemento estratégico na economia da sociedade do conhecimento sob perspectiva da teoria do agir comunicativo. *Revista FAE*, v.5, n.1, p.29-42, jan./abr. Disponível em: <http://www.fae.edu>.
- PUTNAM, Robert D. (2002). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- RASIAH, Rajah (2002) *Systematic Coordination and Human Capital Development: Knowledge Flows in Malaysia's MNC-Driven Electronics Cluster*, United Nations University, Institute for New Technologies, Discussion Papers.
- SCHMITZ, Hubert (1998) *Responding to Global Competitive Pressure: Local Co-Operation and Upgrading in the Sinos Valley, Brazil*, I D S Working Paper 82, Institute of Development Studies.
- SIQUEIRA, Tagore Villarim De (2001) Zona da Mata do Nordeste: Diversificação das Atividades e Desenvolvimento Econômico, *Revista do BNDES*, v. 8, n. 15, jun, p. 147-194.

SOUBEYRAN, Antoine, WEBER, Shlomo (2002), District formation and local social capital: a (tacit) co-opetition approach, *Journal of Urban Economics* 52, p. 65–92.

STORPER, Michael (1997) *The Regional World*, New York: The Guilford Press.

SUANNO, Marilza Vanessa Rosa (2002) Investir em capital humano. In: BELLO, José Luiz de Paiva. *Pedagogia em Foco*. Goiânia. <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/ilos21.htm>

VAWDA, Ayesha, MOOCK, Peter, GITTINGER, J. Price e PATRINOS, Harry (2000) *Economic Analysis of World Bank Education Projects and Project Outcomes*, World Bank Working Paper 2564, <http://www.worldbank.org/education/economicsd>.

VEDOVELLO, Conceição, PUGA, Fernando Pimentel, FELIX, Mariana (2001) Criação de Infra-Estruturas Tecnológicas: A Experiência Brasileira de Incubadoras de Empresas, *Revista do BNDES*, v. 8, n. 16, dez, p. 183-214.

WORLD BANK (2002) *Constructing Knowledge Societies New Challenges for Tertiary Education*, A World Bank Report.

WORLD BANK (2001) *Education and Development*, www.worldbank.org/education.

A IMPORTÂNCIA DAS ESTRATÉGIAS DE INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: O CASO DO LARANJEIRART

ACÁSSIA TEÓFILO ASSIS NUNES LEITE*

O presente trabalho analisa a experiência da metodologia Desenvolvimento Econômico Local e Sustentável (DLIS) no município de Laranjeiras, desde a implantação do Fórum de Desenvolvimento Local ao surgimento do “Laranjeirart”, feira mensal de artesanato com apresentação de grupos folclóricos realizada na Praça da Igreja Matriz do referido município. Tal metodologia objetiva estimular, de forma gradativa, que comunidades carentes sejam partícipes de um processo de construção coletiva de objetivos comuns e responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento. Além disso, pretende identificar o nível de organização comunitária encontrado na cidade, os benefícios advindos do evento para a população e para a economia local e a contribuição do mesmo para o fortalecimento da cultura laranjeirense.

* Graduada em Direito pela Universidade Federal de Sergipe e Especialista em Desenvolvimento Econômico Local pela Universidade Federal de Sergipe.

1. Introdução

Diante do processo de integração mundial decorrente do fenômeno da globalização, do acirramento da competitividade e das rápidas mudanças tecnológicas, torna-se imperativa a formação de identidades locais detentoras de estratégias que posicionem vantajosamente esses espaços socioterritoriais no mercado globalizado. Nesse contexto, a eficiência produtiva e a capacidade inovativa adquirem especial importância em função da dinâmica concorrencial desses mercados que, pela integração e práticas cooperativas, apresentam ganhos no processo produtivo.

Assim, surge nova forma de organização que utiliza os recursos endógenos existentes em uma determinada área não só para alavancar sua economia pela exploração de suas potencialidades, mas também para enfatizar redes de apoio na comunidade, incentivar o espírito de iniciativa e cultivar o capital social como meio de geração de empregos e melhoria da qualidade de vida em localidades de baixa renda. Dessa maneira, o desenvolvimento local vem se destacando nas discussões recentes para atingir o desenvolvimento econômico sustentável nas regiões pelo estímulo à constituição de redes econômicas e sociais que ampliem as oportunidades locais.

Uma das metodologias mais inovadoras e eficazes para se alcançar tal objetivo é a do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS, que dirige suas ações na sensibilização da comunidade para suas vocações e potencialidades, explorando as vantagens locais num processo extremamente participativo, democrático e solidário, que envolve os governos em todos os níveis (federal, estadual e municipal), entidades de classe, organizações não governamentais e lideranças comunitárias. O desenvolvimento incluyente, visto como uma construção social, busca reequilibrar a correlação de forças existente na localidade ao inspirarem uma prática política participativa e ao proporem o fortalecimento e ampliação do mercado interno.

Em 1999, Laranjeiras foi um dos primeiros municípios do Estado de Sergipe contemplados com o Programa Comunidade Ativa do governo federal. Em maio do mesmo ano foi constituído o Fórum de DLIS do município que, além de produzir um plano de desenvolvi-

mento integrado para as comunidades assistidas, definiu uma agenda de ações viabilizadoras da sustentabilidade desse desenvolvimento. Em 2002, a população demonstrou interesse em organizar um evento cujo objetivo fosse divulgar o trabalho dos artesãos locais e a cultura popular, além de lhes permitir comercializar seus produtos.

O presente trabalho objetiva analisar a implantação do Fórum de DLIS no município de Laranjeiras e o surgimento do “Laranjeirart”, verificando a contribuição de ambos para o desenvolvimento socioeconômico do município. Pretende, ainda, identificar o nível de organização comunitária antes e depois da implantação do Fórum de DLIS no município e constatar os benefícios advindos do “Laranjeirart”, tanto para os participantes quanto para a economia local, demonstrar a importância do projeto para o resgate da auto-estima da população e para a valorização das manifestações culturais da localidade.

Nesse sentido, a pesquisa apresenta caráter exploratório e a metodologia utilizada se baseou em revisão bibliográfica, análise de documentos, coleta de dados, conversas informais, documentação fotográfica e entrevistas com técnicos responsáveis pelo DLIS no Estado e em Laranjeiras, com a coordenadora do Projeto, com os empreendedores e com visitantes. As informações foram levantadas nos meses de agosto e setembro de 2004 e foram entrevistadas 61 pessoas, incluindo nesse número a totalidade dos empreendedores.

O trabalho está dividido em seis seções, sendo a seção inicial uma introdução geral, contemplando os objetivos, explicitando a relevância do tema a metodologia utilizada e sua respectiva estruturação. A segunda seção discorre sobre o conceito de desenvolvimento local e outros conceitos correlatos. A terceira seção apresenta todos os passos da metodologia DLIS e sua implantação enquanto política pública no Brasil.

A quarta seção explicita todo o processo de implantação da citada metodologia em Laranjeiras e as prioridades definidas no Fórum de Desenvolvimento Local. A quinta seção aborda, especificamente, o “Laranjeirart”, que foi definido como prioridade municipal pela própria comunidade. Por fim, a sexta seção apresenta as considerações finais da pesquisa.

2. Desenvolvimento econômico local

A partir dos anos 80 intensifica-se, na maioria dos países do mundo, o debate sobre as possibilidades da gestão local do desenvolvimento e, como cerne da discussão, podemos citar o processo de reestruturação dos padrões produtivos, a internacionalização dos fluxos de capital e a crise fiscal do Estado associada aos processos de descentralização. Nesse contexto, a valorização da dimensão do local apontou para uma percepção de desenvolvimento que prioriza os resultados e considera o impacto concreto de políticas, programas e projetos sobre uma determinada população e seu território.

Assim, ao se falar de desenvolvimento local, alude-se a práticas que têm como palco a localidade - vista enquanto região, município ou outras unidades menores - e como atores/empreendedores organizações e grupos do lugar, estejam eles situados nas esferas pública, privada e/ou quase pública. Esse enfoque justifica-se pela diversidade de demandas existentes nas comunidades, sendo esse tipo de desenvolvimento uma estratégia abrangente de identificação de potencialidades e da exploração das vantagens comparativas de uma determinada região (Franco, 2000).

Tomando-se por base definição de Sérgio Buarque (1999) para desenvolvimento local, temos então “um processo endógeno de mobilização das energias sociais na implementação de mudanças que elevam as oportunidades sociais e as condições de vida no plano local (comunitário, municipal ou subregional), com base nas potencialidades e no envolvimento da sociedade nos processos decisórios” (Buarque, 1999, p. 9).

Em abordagem mais geral, Coelho (1996) procura elencar as potencialidades da ação municipal em matéria de desenvolvimento local e destaca, nesse sentido, a necessidade de políticas públicas de geração de emprego e renda, afirmando, ainda, que essa problemática, decorrente do processo de reestruturação econômica e o conseqüente aumento do desemprego estrutural, exige um projeto inovador de democratização do poder local no Brasil, definido como “um plano de ação coordenado, descentralizado e focalizado, destinado a ativar e melhorar - de maneira sustentável - as condições de

vida dos habitantes de uma localidade, no qual o desenvolvimento estimula a participação de todos os atores relevantes” (Coelho, 1996, p. 62).

A capacidade de aprendizado local e da promoção continuada do processo inovativo é fator decisivo nesse tipo de desenvolvimento. Daí a importância de se partilhar, tanto com os atores socioeconômicos, quanto com a sociedade civil em geral – entendida como expressão da família, das comunidades, dos movimentos de base, organizações voluntárias e sindicatos, a necessidade de solidificar as relações sociais existentes, redefinindo-as para uma forma que facilite a identificação de objetivos comuns e a solução dos conflitos de interesses inerentes a essa atividade, adequando-a ao ritmo dinâmico da globalização. Nesse sentido, é importante “respeitar as diferenças individuais, que se evidenciam em interesses gerando conflitos que, mal administrados, transformam-se em destrutivos e, se bem administrados, em construtivos” (Ortiz, 1994, p. 114).

Para que a comunidade possa participar, de forma efetiva, do diálogo sobre o desenvolvimento, ela necessita de lideranças e organizações comunitárias legítimas, que dêem maior organicidade, suporte e continuidade à mobilização social. É a partir do exercício cotidiano de ações comunitárias e do aumento da capacidade de autogestão das organizações que se acumula capital social em uma região, permitindo o planejamento e a implementação de ações de complexidade crescente na busca pela melhoria da qualidade de vida da coletividade. Esse capital social, no entanto, exige um ambiente democrático para sua reprodução. Quanto menor for o grau de democratização de uma coletividade, menor será a possibilidade que ela apresenta de gerá-lo, acumulá-lo e reproduzi-lo em escala ampliada.

O exercício da democracia participativa, por sua vez, exige um excelente fluxo de informação. Ela é importante para os cidadãos não só para a orientação do processo de planejamento, mas para possibilitar e subsidiar o diálogo permanente entre a sociedade política e a civil. Muitas oportunidades sociais são perdidas porque os cidadãos não têm acesso à informação. A transparência da administração pública depende desse acesso, pois comunidades organizadas e bem informadas propiciam essa transparência (Santos, 2001).

Obviamente, existem condicionantes externos – de âmbito mundial, nacional e regional – influenciadores em qualquer localidade e sobre os quais não se pode exercer qualquer tipo de controle, a exemplo de marcos regulatórios e influências histórico- culturais, mas é certo que existem formas de organização coletiva e maneiras de condução do processo de mudança que conseguem obter resultados permanentes, incentivando comunidades a superar adversidades por meio de esforços criativos e de sua própria inteligência coletiva. Como enfatiza Castells (1999), é preciso apostar no poder da identidade.

O desenvolvimento local precisa ser pensado em função das características sociais, culturais e ambientais do município, pois, segundo Palocci Filho (1998), as possibilidades de atuação de cada governo são condicionadas pela estrutura social e pelas características regionais, existindo uma diferenciação muito grande em função das vocações econômicas, do porte de cada cidade e da complexidade das relações sociais locais, principalmente no tocante à representatividade e participação dos munícipes no processo de decisão das questões de interesse comum.

Todas essas estratégias visam dar ao desenvolvimento um aspecto mais humano, no sentido de considerar o homem simultaneamente como sujeito e beneficiário das políticas públicas. Para Santos (1996), desenvolvimento local nada mais é que organização comunitária em torno de um planejamento na perspectiva de construção social, constituindo assim um instrumento de caráter orientador para estratégias de superação da pobreza. Não se trata, contudo, de se atender somente às carências materiais, mas a identificação e a promoção das qualidades, capacidades e competências existentes na comunidade e no lugar.

3. Metodologia DLIS

É entendimento pacífico que desenvolvimento não se restringe apenas a crescimento econômico. Desenvolver uma comunidade é também lhe dar acesso à educação, ao conhecimento, à saúde, democratizando as oportunidades e preservando o ecossistema. O DLIS proporciona a comunidades altamente dependentes de ações governamentais a possibilidade de gradativamente serem responsáveis pelo

seu próprio desenvolvimento por meio da definição coletiva de objetivos comuns.

Toda a sistemática se embasa na premissa de que os programas básicos de atenção ao cidadão devem ser geridos pelos governos municipais com ampla participação da comunidade. A democracia só chegará de forma plena à vida brasileira quando o exercício democrático puder acontecer no cotidiano da vida pública municipal, pois é ali que os cidadãos nascem, vivem, constroem sua história e se relacionam. É também no município que a cultura da subalternidade pode mudar, por meio da transparência das ações públicas locais, havendo a possibilidade de serem elas conhecidas, dirigidas e alteradas.

Tal metodologia se adequa perfeitamente à descentralização das políticas públicas para o nível municipal, que propicia uma maior aproximação da população dos centros decisórios da gestão dessas políticas. As prefeituras, ao ampliarem o poder de dispor sobre os serviços públicos diretos à população, assumiram não apenas o bônus político dos potenciais serviços prestados, mas também o ônus das reivindicações e protestos diretos da população porventura insatisfeita com a qualidade e volume desses serviços (Carvalho, 1997). Cabe, portanto, ao agente político incentivar os munícipes a discutir os problemas locais e a assumir a co-responsabilidade na proposição de alternativas para a solução dos problemas.

Diferentemente de outras metodologias de promoção do desenvolvimento local, o DLIS é, fundamentalmente, uma estratégia de investimento em capital social. Essa estratégia é aplicada por meio de algumas tecnologias sociais inovadoras de articulação de redes e de efetivação de processos democrático-participativos ensaiados em escala local. Seus pressupostos podem ser resumidos nas três orientações seguintes:

- Parceria com a sociedade;
- Articulação intra e inter-governamental;
- Convergência e integração das ações.

Todo o processo se inicia com o estímulo à união das pessoas na identificação e realização do que consideram melhor para a localidade. A participação desses atores, no entanto, não pode ser tarefa imposta. Ela

deve partir da livre iniciativa de todos aqueles que acreditam na mudança como uma maneira de se propiciar uma vida melhor para todos. A idéia é criar condições para que as pessoas se mobilizem e, juntas, conheçam a fundo a situação de sua localidade e desenhem o futuro que desejam. Depois disso, elas devem identificar suas potencialidades e vocações e, com base nelas, escolher um eixo que oriente o desenvolvimento. Esse eixo será a base para a elaboração do plano de desenvolvimento local.

O Projeto Comunidade Ativa foi lançado pelo governo federal em julho de 1999, tendo como pressuposto o combate à miséria e à exclusão a partir da mobilização social. Adotou, para isso, o enfoque do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) devido à constatação de que políticas meramente assistencialistas não seriam suficientes para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento das comunidades carentes do país. Para fazer parte da Comunidade Ativa os municípios deveriam atender a alguns critérios, como apresentar população inferior a 50 mil habitantes e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) abaixo da média do índice regional.

Uma parceria realizada com o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – contribuiu para o processo de capacitação, fundamental para que os Fóruns de Desenvolvimento Local conseguissem funcionar de maneira adequada. Após a capacitação das lideranças locais, iniciava-se a elaboração do Plano de Desenvolvimento e da Agenda Local do município. Esses documentos subsidiariam o processo de negociação de parte da agenda de prioridades com a oferta de programas nos três níveis de governo e por parceiros não-governamentais. A outra parte da agenda, denominada “agenda local do local”, era composta por ações que deveriam ser realizadas pela própria comunidade. A mobilização das pessoas para realizar ações conjuntas é o combustível do desenvolvimento local. Isso explica por que algumas localidades conseguem dar um salto no seu processo de desenvolvimento e outras não.

A implantação da Comunidade Ativa¹ nas localidades implicava a realização de 14 (catorze) passos:

¹ Maior detalhamento no documento “Comunidade Ativa: Capacitação de Facilitadores Estaduais e Parceiros Federais” produzido pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária em 1999.

1. Mobilização e convocação dos atores locais para a sensibilização;
2. Início da capacitação local com a sensibilização;
3. Celebração do termo de parceria inicial;
4. Constituição e capacitação do Conselho ou Fórum de Desenvolvimento Local;
5. Constituição e capacitação da equipe gestora local;
6. Elaboração do Diagnóstico Participativo Local;
7. Elaboração do Plano de Desenvolvimento Local;
8. Elaboração da Agenda Local;
9. Articulação da oferta de programas e ações governamentais e não governamentais com a demanda pública expressa na Agenda Local;
10. Celebração do Pacto de Desenvolvimento Local;
11. Implantação da Agenda Local;
12. Capacitação para atividades finalísticas de implementação da Agenda Local;
13. Realização da avaliação de desempenho;
14. Premiação ou descredenciamento.

Paralelamente a isso, o SEBRAE buscava incentivar o empreendedorismo e apoiar micro e pequenos empreendimentos individuais e coletivos por meio do PRODER-ESPECIAL - Programa Especial de Emprego e Renda – que tinha como pré-requisito para instalação a existência de um Programa-Sede de DLIS. Nesse processo, o Programa realizava o seguinte:

- Levantamento das vocações e vantagens comparativas locais;
- Apresentação desse levantamento ao Fórum de Desenvolvimento Local para que pudessem ser escolhidas prioridades capazes de compor a Agenda Local;
- Assessoria ao Fórum para que essas prioridades fossem transformadas em projetos de empreendimentos;
- Capacitação dos empreendedores individuais e coletivos que desejassem implementar os projetos;
- Viabilização de oferta de microcrédito a esses empreendedores.

A proposta da Comunidade Ativa era bastante ambiciosa: atingir 157 (cento e cinquenta e sete) municípios no ano de 1999 e 1.000

(mil) no ano 2000. No entanto, a meta prevista para 1999 só foi atingida no final de 2000 e apenas em 2001 inicia-se tanto a expansão do Programa para mais 696 (seiscentos e noventa e seis) municípios quanto a recapacitação dos 157 primeiros. Segundo Geovânia Santos², assistente social que coordenou o projeto em Sergipe, a proposta era inovadora e de investimento direto em capital humano e social. A Secretaria Executiva do Comunidade Solidária – responsável pela coordenação nacional do projeto – não conseguiu visualizar todos os obstáculos que adviriam dessa “revolução” nas práticas sociais, culturais e políticas em todo o país.

Prossegue a técnica explicitando que *“uma dessas dificuldades atingiu a própria coordenação nacional, que não obteve muitos avanços na negociação das rubricas orçamentárias dos outros Ministérios. Além disso, os municípios não demonstraram interesse em destinar recursos próprios para a realização das prioridades constantes na agenda local. Eles queriam apenas mais recursos federais para tais ações.”* Devido a não efetivação dessas prioridades, as comunidades, que num primeiro momento se mostraram extremamente interessadas e participativas, foram se distanciando das discussões e dos Fóruns de DLIS.

Atribuiu-se essa postura a uma falha no processo de capacitação durante a mobilização popular. Para sanar essa distorção, ocorreu, juntamente com a expansão do projeto, a recapacitação dos municípios-piloto, buscando conter o imediatismo das pessoas que, diante do “novo”, tinham dificuldade de aceitar o retorno de médio e longo prazo do projeto. Outra questão enfatizada nesse momento foi a maior responsabilidade do município no tocante à formulação, pactuação e viabilização de parcerias para as prioridades. Em 2002 essas atividades são concluídas e é criado, juntamente com a AED – Agência de Educação para o Desenvolvimento, o Projeto “Comunidade que Faz” que enviava aos municípios um Agente de Desenvolvimento, objetivando incentivar uma maior autonomia dos Fóruns de DLIS.

No final de 2002 – diante da possibilidade do novo governo não dar continuidade ao trabalho da Comunidade Ativa por priorizar um

² Em entrevista realizada no dia 02/08/2004

tipo de atuação baseada em transferência direta de recursos – idealiza-se o Projeto DLIS, uma organização não-governamental encarregada de dar seguimento à estratégia de indução do desenvolvimento local integrado e sustentável. Ele é composto por pessoas anteriormente responsáveis pelo Programa Comunidade Ativa, agentes de desenvolvimento e colaboradores da AED. Em 2003, o DLIS perdeu o caráter de programa federal de indução ao desenvolvimento e adquiriu contornos de um novo tipo de movimento social – descentralizado, promovido por uma diversidade maior de parceiros, sobretudo agentes de desenvolvimento autônomos articulados em várias redes.

A técnica considera, ainda, de grande valia a iniciativa do projeto e coloca que, qualquer resultado alcançado – já que não houve uma avaliação final nem um encontro para discutir os avanços porventura detectados por parte do Poder Público – por menor que tenha sido, contribuiu *“para a quebra do círculo vicioso da pobreza, apatia e desinformação das comunidades brasileiras. Ainda existe uma herança cultural muito arraigada no tocante a só “receber”, enquanto a estratégia DLIS é, essencialmente doação, em todos os sentidos. Isso demanda um trabalho de base permanente com investimento, principalmente, em educação, que resulta em cidadania.”*

4. Laranjeiras e DLIS

A ocupação da região centro-oeste de Sergipe, iniciada pelos holandeses no início do século XVII, proporcionou o surgimento de um importante município, cuja economia era sustentada, basicamente, pelo cultivo da cana-de-açúcar e pelo comércio de escravos na região nordestina. Na época existiam muitas laranjeiras no local, dando origem ao nome da cidade que, no século XVIII, com o ciclo de cana-de-açúcar, chegou ao seu apogeu financeiro. Antes pertencente a Socorro, o povoado é elevado à categoria de vila em 1832, devido ao seu grande desenvolvimento e vida social intensa.

Em 1836 foi criada no município a primeira Alfândega de Sergipe, reafirmando sua importância como grande centro comercial e exportador. Apesar da pequena dimensão territorial (aproximadamente 160

km²), o município chegou a ser o maior produtor de açúcar cristal de Sergipe. Atualmente, *a renda do município provém de seu parque industrial, composto, basicamente, por uma usina de açúcar e álcool (Usina São José do Pinheiro), uma indústria de adubos químicos, amônio e uréia (Fertilizantes Nitrogenados do Nordeste - FAFEN) e uma fábrica de cimento do grupo Votorantim (CIMESA).*

Sua população de cerca de 24.000 habitantes³ é constituída, em sua maioria, por pessoas jovens e com características marcantes da raça negra em sua etnia, decorrência direta da mão-de-obra dos escravos africanos utilizados como mão-de-obra nos engenhos. A cidade ostentou, durante um bom tempo, o maior centro cultural e artístico do Estado, o que lhe rendeu a alcunha de “Atenas Sergipana”. Ela foi tombada pelo Patrimônio Histórico Nacional e apresenta uma série de monumentos históricos com traços marcantes da presença dos jesuítas, que contribuíram de forma efetiva à sua colonização.

Merecem destaque o Museu Sacro, o Museu Afro-Brasileiro, a Igreja Matriz do Sagrado Coração de Jesus e a Igreja Bom Jesus dos Navegantes. Sendo a segunda cidade histórica mais importante do Estado, concentra até hoje o maior número de manifestações folclóricas sergipanas – a exemplo do reisado, taieira, samba de pareia, samba de coco, guerreiros e cacumbi – muitas das quais já extintas no resto do Brasil.

Laranjeiras foi um dos cinco municípios – além de Estância, Ilha das Flores, Propriá e Porto da Folha – contemplados com a experiência piloto do Programa Comunidade Ativa em Sergipe. Lá o processo se iniciou em outubro de 1999 e, no final do mês de novembro de 1999, a agenda básica local do município estava pronta e apresentava 10 prioridades:

- 1^a) Oferta de cursos profissionalizantes de acordo com a demanda local;
- 2^a) Recuperação e preservação do patrimônio histórico;
- 3^a) Articulação de recursos junto ao Poder Público;
- 4^a) Drenagem do Rio Cotinguiba;

³ Censo Demográfico do IBGE, 2000.

- 5^a) Ampliação de viveiros e tanques-rede para desenvolvimento da piscicultura;
- 6^a) Construção e instalação de um Centro de Reciclagem de Lixo e Aterro Sanitário;
- 7^a) Construção de um Centro Múltiplo para deficientes físicos;
- 8^a) Recuperação da via de acesso do entorno da cidade;
- 9^a) Despoluição do Rio Cotinguiba e seus afluentes;
- 10^a) Construção do Mercado Municipal.

Ainda segundo Geovânia Santos⁴, o município apresentava várias lideranças locais que trabalhavam suas temáticas específicas de forma isolada, vindo o Fórum de DLIS permitir a discussão integrada das questões relacionadas à coletividade: *“Foi surpreendente o número de lideranças que conseguimos detectar em Laranjeiras. Foi um dos Fóruns mais ativos do Brasil, com todos querendo opinar e acabou acontecendo um processo bastante salutar de concessões recíprocas e adequação à realidade do município, mas que extrapolou o limite de atuação do projeto no tocante às prioridades selecionadas. O produto do PRODER-Especial, por exemplo, não foi muito valorizado pelas pessoas”*.

Deve-se levar em consideração que se tratava de uma experiência inédita para todos os envolvidos, o que implicou dificuldades inerentes ao processo. Durante a etapa de capacitação, destacaram-se, constantemente, as ações que seriam pactuadas mais tarde com os governos. Isso acabou gerando junto à população uma idéia de que o Comunidade Ativa era simplesmente uma lista de pedidos que seria prontamente atendida pelos Governos Estadual e Federal. Além disso, a realização das ações previstas na agenda exigia um trabalho de parceria entre áreas afins, que demandava um extremo esforço coletivo de articulação.

A fase mais demorada e que encontrou maiores dificuldades – a exemplo de outros Estados e como anteriormente colocado – foi a efetivação do que foi priorizado na agenda local por meio da articulação entre as esferas públicas e parcerias privadas, que terminou ocor-

⁴ Em entrevista realizada no dia 02/08/2004

rendo durante quase todo o ano de 2000. Prossegue a coordenadora explicitando que *“o período de finalização dessa fase foi meio atribulado devido às eleições municipais de 2000 e o Fórum foi praticamente desativado por conta da derrota do então prefeito, restando como fruto a agenda local pronta e pactuada.”* O prefeito Paulo Hagenbeck, logo após sua posse em janeiro de 2001, se interessou pelo Projeto e propiciou condições para a reativação do Fórum no município. Nesse período, Sergipe foi visitado pela interlocução nacional do Programa que conversou pessoalmente com o novo prefeito e lhe colocou a par de toda a sistemática utilizada e da importância do suporte municipal para o prosseguimento das ações.

O município passou pelo processo de recapacitação em 2002, no qual houve a negociação de algumas prioridades elencadas anteriormente e foi definida também como prioridade a implantação de feira mensal de artesanato com apresentação de grupos folclóricos. Legitimaram-se as forças de poder presentes nos grupos sociais do município, preocupando-se em comprometê-la nas ações do projeto. Após algumas discussões com setores diversos, surge o esboço da proposta de realização de uma feira de arte – diferente do Encontro Cultural do município que se realiza anualmente no mês de janeiro – e que se chamaria “Laranjeirart”.

5. Laranjeirart

Numa parceria de diversas instituições – com destaque para o apoio irrestrito do SEBRAE e de todo suporte da Prefeitura Municipal – realizou-se, em setembro de 2002, o primeiro “Laranjeirart” – feira mensal de artesanato com apresentação de grupos folclóricos realizada nos 1.500 metros quadrados da praça da Igreja Matriz, que objetiva impulsionar o desenvolvimento local por meio da valorização da cultura e da geração de renda. Adélia Barreto Melo⁵, coordenadora da feira desde seu início,

⁵ Em entrevista realizada em 04/08/2004.

explicita que “o primeiro evento contou com mais ou menos 10 empreendedores, além de stands de associações locais (moradores, pescadores e etc) e das Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social. Apesar de ter sido uma iniciativa pioneira, já se constatou um público razoável e cada vez o evento foi crescendo mais”.

Apesar do esvaziamento das ações desenvolvidas pelo Fórum Municipal do DLIS após as eleições presidenciais que ocorreram em 2002, o evento vem ocorrendo regularmente desde então e o Fórum, mesmo sem desenvolver nenhuma ação específica, continua legalmente constituído e presidido pela primeira-dama, a Senhora Marta Hagenbeck. Atualmente, o “Laranjeirart” apresenta uma média de 1.000 (mil) participantes e o número de empreendedores triplicou, sendo 35 (trinta e cinco) deles por evento⁶, comercializando comidas típicas, costura, bordados, trabalhos em madeira e ainda contando com a apresentação de grupos artísticos e folclóricos. Com relação às barracas utilizadas, 30 (trinta) delas são fornecidas pela Prefeitura, que se responsabiliza também pela manutenção das mesmas e ainda fornece ao evento carro de som para divulgação nos povoados, iluminação, transporte para os grupos que irão se apresentar, vigilância e locutor.

O SEBRAE assumiu a parte de divulgação e de capacitação gerencial e empreendedora dos artesãos e pessoas diretamente envolvidas na parte comercial do Projeto. Esse processo de capacitação objetivou, pela transferência de conhecimentos e compartilhamento de experiências, atuar como mais um fator a crescer para uma transformação social dinâmica e sustentável. As atividades se realizaram durante o segundo semestre de 2003 e o primeiro semestre de 2004 com cursos de aperfeiçoamento e de iniciação, a exemplo de “Como Aprender a Empreender”, “Líder Cidadão”, “Qualidade no Atendimento”, “Estabelecimento de Parceiras”, “Informante de Turismo”, bordado e crochê.

A Secretaria de Estado do Turismo, que num primeiro momento se comprometeu a auxiliar tanto no processo de divulgação (com pautas para jornais, revistas e jornalistas locais e nacionais) quanto no traslado

⁶ Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Laranjeiras.

de turistas da capital para a cidade no dia do evento, ainda não efetivou, em termos práticos, a parceria firmada, ainda que insistentemente procurada pela sua coordenação. Existe também a proposta informal de se aproveitar o dia do “Laranjeirart” para a apresentação de grupos de chorinho pelas ruas da cidade, mas isso também necessita de suporte da SETUR. Existem alguns parceiros esporádicos – como a Ultragás e o Banco do Nordeste – que contribuem com destinação de recursos para a feira.

Sendo também uma das propostas do Projeto o desenvolvimento da cultura local, a Secretaria Municipal de Cultura, curiosamente, não é parceira do evento e percebe-se que apenas se realizam apresentações de grupos folclóricos já existentes, sem incentivo à criação de outros grupos, sem se discutir a riqueza do patrimônio histórico local e nem a importância de sua preservação, bem como o fortalecimento da identidade laranjeirense. A preservação desse patrimônio é decorrência direta do seu reconhecimento e de sua valorização pela própria comunidade e para que ela se efetive é necessário um contínuo processo de educação ambiental e de conscientização comunitária, o que não vêm ocorrendo.

A afirmação dessa identidade cultural é imprescindível ao fortalecimento da comunidade em seu ambiente, possibilitando-lhe uma benéfica condução do processo de desenvolvimento local. Mesmo sem esse direcionamento, não se pode negar o importante apoio da população laranjeirense para o sucesso do evento, pois comparecem maciçamente todos os meses, estão dispostos a colaborar diante de alguma eventual necessidade e os empresários locais também colaboram esporadicamente dentro do limite de suas possibilidades. Esse talvez seja a grande contribuição do DLIS: estimular as comunidades a empreender, cooperar, participar, decidir e apoiar iniciativas que reflitam suas necessidades e apresentem resultados positivos em termos de desenvolvimento.

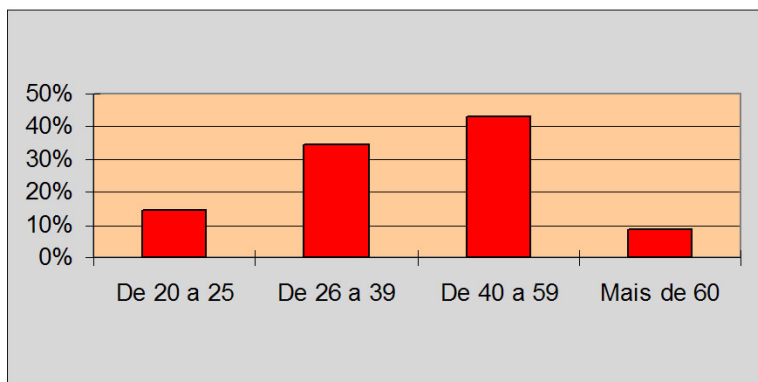
Nesse sentido, o desenvolvimento comunitário antecede qualquer estrutura técnica ou programática. Esse desenvolvimento reflete um processo de amadurecimento social no qual cada comunidade é sujeito de sua própria transformação. Essa mudança de paradigma – que reflete circunstâncias eminentemente culturais – demanda um tempo próprio adequado ao ritmo de cada localidade. Com relação a Laran-

jeiras, esse amadurecimento aconteceu somente na recapacitação do DLIS em 2002, quando eles já tinham um pouco de conhecimento sobre todo o processo e conseguiram organizar de uma maneira um pouco mais adequada suas prioridades.

Diante disso, o papel dos parceiros e do Poder Público não poderia ser outro senão o de facilitar a instrumentalização das prioridades definidas, oferecendo todo o suporte possível ao desenvolvimento das ações e criando uma ambiência favorável a esse projeto de desenvolvimento que surgiu como alternativa da coletividade para o resgate da identidade cultura e territorial do povo laranjeirense. Nesse sentido, constata-se claramente a eficácia do DLIS no tocante à mobilização da comunidade e da consonância das prioridades com as demandas locais.

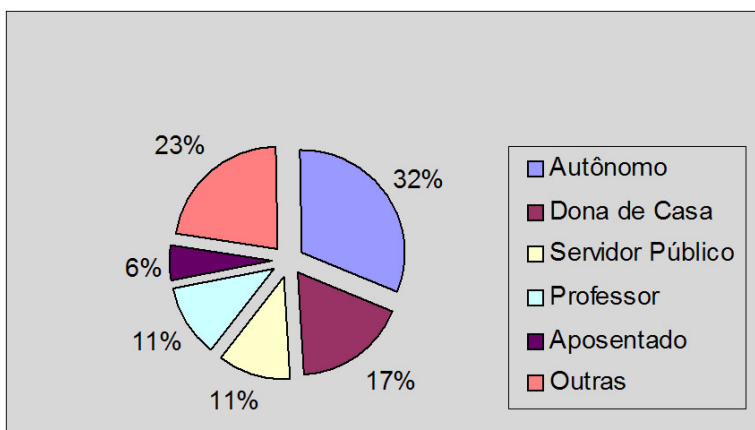
Cumpre-nos salientar que a cultura participativa encontrada na população municipal não pode ser tão claramente detectada entre os empreendedores do “Laranjeirart”, pois não se evidenciam laços de colaboração mínimos entre eles – excetuando-se a expectativa comum nos dias que antecedem o evento e a alegria e simpatia irradiada durante sua realização. Não existe um lugar de trabalho comum (que propicia uma maior interação e troca de sugestões), não se organizam coletivamente para a compra de materiais (o que resultaria num barateamento do custo) e se reúnem de vez em quando antes da data da feira, mas apenas recebem instruções, não contribuem efetivamente para melhorias.

Gráfico 1 – Laranjeirart – Faixa Etária



O grupo de empreendedores é composto, predominantemente, por mulheres e 43% deles integram a faixa etária de 40 e 59 anos (tabela 01). Dentre os 35 (trinta e cinco) expositores, 08 (oito) deles têm o “Laranjeirart” como única fonte de renda⁷. Encontramos, entretanto, professores, servidores públicos, domésticas, serventes e até auxiliares de enfermagem no grupo das 26 (vinte e seis) pessoas que complementam a renda com o evento (gráfico 2).

Gráfico 2 – Laranjeirart –Ocupação*



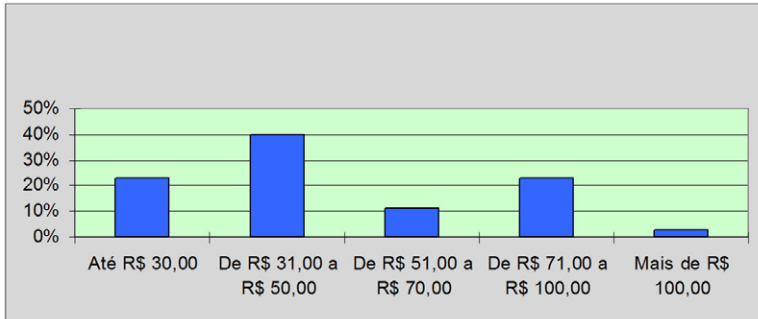
* Na legenda “outras” estão incluídos auxiliar de enfermagem, laboratorista, estudantes e cozinheiras.

Ao serem indagados sobre a renda auferida no evento, a grande maioria afirmou que ela é muito variável e, como o entrevistado 14 explicitou, “se a feira coincidir com o pagamento da Prefeitura, melhor. Aí o povo tem dinheiro para gastar⁸”. A renda média, por evento, fica entre R\$31,00 e R\$50,00 reais (gráfico 3), ressaltando-se que algumas pessoas declararam que acontecem feiras em que não conseguem vender nada.

⁷ Coleta local de dados em 05/09/2004.

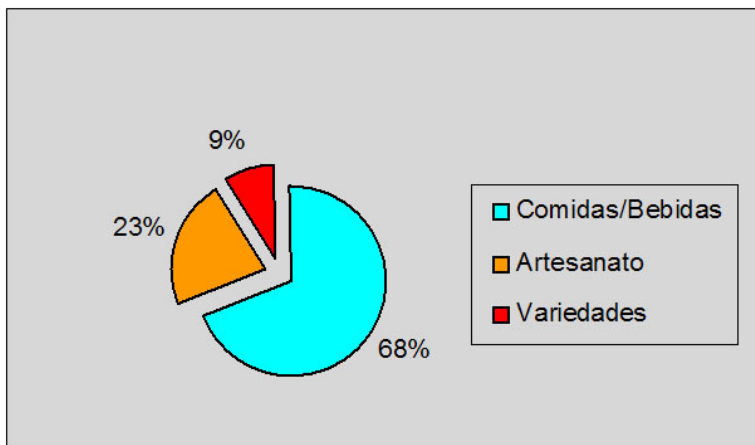
⁸ Todas as entrevistas com os participantes foram realizadas durante o XXIV Laranjeirart no dia 05/09/2004.

Gráfico 3 – Laranjeirart – Renda média por evento



Além disso, chama a atenção o pequeno número de artesãos, em detrimento dos empreendedores que comercializam comida. Das 35 (trinta e cinco) barracas do evento, 24 (vinte e quatro) delas vendem comidas e/ou bebidas, 03 (três) oferecem variedades (basicamente bijouterias) e apenas 08 (oito) se dedicam exclusivamente ao artesanato, seja de crochê, bordado, biscoit, trabalho com madeira ou conchas. Dentre eles, também, é que se verificam as menores quantidades de vendas realizadas em cada evento e, se analisarmos a renda média auferida apenas por essas pessoas chegamos ao valor de 25 (vinte e cinco) reais.

Partindo-se do pressuposto de que a proposta do Projeto está inerentemente ligada à arte e à cultura, o percentual de apenas 23% de barracas ligadas de alguma maneira à arte representa um indicador preocupante. Uma visitante local, Grace dos Santos, ao perceber nossa entrevista com os participantes, declarou que fez o curso de biscoit oferecido pelo SEBRAE e tentou comercializar seus produtos durante o evento, mas disse que *“a presença de turistas é muito pequena[.] para vender artesanato tem que cobrar muito barato, pois o povo daqui só vem comer mesmo[...]* tinha que vender minhas peças a, no máximo, um real...”

Gráfico 4 – Laranjeirart – Produtos/barracas

O projeto foi um dos finalistas do Prêmio Prefeito Empreendedor 2003 em Sergipe, concedido pelo SEBRAE objetivando catalogar iniciativas exitosas de administrações municipais em todo país. É inegável a importância do evento para o desenvolvimento econômico do município, não só por movimentar a economia local nos dias de sua realização, como também por algumas encomendas de produtos recebidas durante todo o evento, que vêm auxiliar a renda desses empreendedores no mês inteiro, mas conforme explicita Beatriz Breda⁹, consultora do SEBRAE que supervisiona o PSDL (Programa SEBRAE de Desenvolvimento Local) nesse município desde 2003, *“nem os artesãos vivem de sua arte, nem os outros empreendedores conseguem produzir renda suficiente para subsistir exclusivamente disso.”*

Quando questionados sobre os problemas e/ou causas que dificultam sua participação mais efetiva no evento, os empreendedores apontam o individualismo e/ou a falta de pensamento coletivo como fatores principais. O entrevistado 05 nos coloca dois aspectos que retratam isso: *“Não existe o espírito de parceria entre os participantes. O povo é preocupado demais com seu próprio trabalho e não se preocupa com*

⁹ Em entrevista realizada no dia 17/08/2004.

a coletividade.” Eles apontam ainda a baixa cultura política dos atores envolvidos. Como a participação faz com que a população interfira de forma ativa nos acontecimentos políticos, a falta dessa cultura inviabiliza a democracia participativa mesmo que surjam novos canais de participação. A entrevistada 19 reconhece essa deficiência, apontando que *“as pessoas trabalham isoladas, não achando que elas podem interferir em alguma coisa [...] o nível de informação aqui é baixo e o povo não tem a cultura de antigamente”*.

Outra questão importante colocada pela entrevistada 09 se relaciona com o processo decisório das questões do “Laranjeirart”: *“Ainda é necessário aprender muito sobre a forma de conduzir a participação, pois embora exista uma tentativa de participação comunitária, as decisões já vêm meio prontas da Prefeitura e a gente não se sente muito à vontade para questionar.”* A não instrumentalização do ideal coletivo é um entrave extremamente perigoso ao alcance da sustentabilidade do empreendimento, na medida em que inibe a participação de pessoas que gostariam de contribuir para o sucesso do evento.

Percebe-se, também, o conflito de interesses nas demandas apresentadas à coordenação do evento no depoimento da entrevistada 08 quando, em tom de confiança, diz ser funcionária pública municipal e se sentir *“meio dividida na hora de opinar, pois participo como duas pessoas: como cidadã e mãe de família e como membro da Prefeitura. [...] Já bati até de frente com as coisas que eu realmente queria, mas eu não podia dizer diferente”*. Nesse sentido, sendo as demandas populares particulares, os interesses em jogo sempre serão conflituosos. Regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam as pessoas em suas decisões e na busca por estratégias apropriadas (Telles, 1994).

Além disso, sempre é importante destacar o fato de que a colaboração de todos é fundamental para a consecução dos objetivos comuns, não subtendendo essa tarefa como atribuição exclusiva do Poder Público. Nesse sentido, a declaração da entrevistada 02 transparece a postura nada protagonista do grupo, ao ser indagada sobre sua contribuição para o processo: *“Só dando opinião e indo à Prefeitura fazer reivindicações e cobrando dela a ação pública.”* A entrevistada 04 declara que comparece às reuniões *“mais por obrigação com a Prefeitura do que por vontade própria”*. Percebe-se, portanto, que a indepen-

dência de Prefeitura está longe de ser conquistada, pois não chega sequer a ser entendida como uma etapa natural da sustentabilidade do empreendimento.

Ao serem abordados sobre o que eles sugeririam para que a feira “melhorasse” – tomou-se cuidado em deixar o questionamento bem aberto, para que eles pudessem se expressar da maneira que lhes aprouvesse – as respostas foram muito evasivas, percebendo-se, num primeiro momento, até um certo temor diante da possibilidade de desagradar alguém. Exemplos dessas respostas são encontradas com a entrevistada 12 que sugeriu *“barracas mais bonitas”* e com o entrevistado 26 que sugeriu *“exposições no geral”*, mas a quase unanimidade dos participantes destacou a necessidade de se divulgar o evento externamente, para que ele seja freqüentado por turistas, pois, segundo a entrevistada 18, *“a Fazenda Boa Luz sempre passa rapidinho com uns turistas aqui, mas eles não ficam mais que quinze minutos, é sempre na maior correria... talvez seja para eles não consumirem aqui e fazerem isso lá.”*

Os aspectos citados acima, entretanto, acabam dificultando o aproveitamento da feira como fator que impulse a economia local, pois segundo Milton Santos (2001), o desenvolvimento local é um processo que tem que crescer gradativamente, envolvendo as comunidades e sendo apreendido pelos atores locais numa perspectiva educadora, emancipadora, geradora de auto-estima e autoconfiança. Não pode ser resumida a um plano bonito e ilustrado com dados estatísticos, tabelas e gráficos. Se ele não for entendido, assumido e aperfeiçoado pelos atores sujeitos desse processo, não será sustentável. Não é empecilho que ele se mantenha simples, mas ele precisa ser participativo. Quando existe uma estrutura organizacional visando melhorar essa participação, há um aumento em seu rendimento e em sua qualidade.

Ora, percebe-se que esses cidadãos, especificamente, perderam o *link* com todo o processo que se construiu desde 1999. Sua forma de participação ostenta uma forma passiva, na qual eles são informados do que aconteceu ou do que vai acontecer. Eles não se vêem mais como sujeitos do próprio desenvolvimento e assumem a postura de “recebedores”. Um exemplo claro disso é que, em relação aos cursos ofertados pelo SEBRAE, apesar de definidos conjuntamente com a

comunidade e terem sido muito solicitados, apresentaram um grande número de desistências, evidenciando desinteresse por parte dos empreendedores. Tal fato levou à suspensão temporária dos mesmos, o que fatalmente trará prejuízos para toda a coletividade.

Uma das possíveis causas dessa apatia do grupo no quesito participação pode ser atribuída ao despreparo, mas não um despreparo apenas relacionado a capacitação – que eles receberam durante todo o processo – um despreparo para lidar com situações novas e para assumir o protagonismo das mudanças, diretamente relacionado com a baixa escolaridade da população. Dentre os empreendedores, temos que 17% nunca estudou e 28,6% não chegou a completar o 1º grau. Quanto menor a escolaridade de uma comunidade, menor sua capacidade crítica, sendo por isso mais fácil dominá-la e manipulá-la politicamente. Outros fatores são o receio advindo de experiências malsucedidas e o imediatismo das pessoas, que têm necessidade de verificar resultados rápidos, impacientando-se com a lentidão das mudanças.

É fundamental o papel da Prefeitura como agente transformador em qualquer processo dessa natureza, mas no “Laranjeirart” ela termina apresentando um viés negativo, pois o evento depende totalmente da mesma, tanto no aspecto técnico quanto no financeiro, não se visualizando, nem a longo prazo, a perspectiva de torná-lo auto-sustentável. Nessa questão, instrumentos participativos aplicados em processos de desenvolvimento local são meras ferramentas. Eles só produzem resultados satisfatórios no momento em que as pessoas envolvidas estabelecem uma nova forma de inter-relação, quebrando as amarras da dependência e do paternalismo. Logo, a participação se torna um fator decisivo na construção de significados coletivamente partilhados e do sentimento de identidade, sendo o elo para o compromisso de cada um para com os objetivos coletivos.

6. Considerações finais

Contrapondo-se à teoria desenvolvimentista tradicional, baseada nos pólos de crescimento, o desenvolvimento local se apresenta como uma estratégia de caráter mais estruturante ao propor a implantação

de projetos econômicos adequados às vocações e/ou potencialidades da uma região ou de um município. Ações de Governos que não sejam pautadas nas reais necessidades da população, limitam-se a reproduzir padronizações nacionais que partem de Ministérios diversos, cujo enfoque descentralizado se implementa de uma forma extremamente vertical e setorializada, não se considerando as diversidades regionais.

Nesse contexto, torna-se de fundamental importância repensar as teorias e estratégias que nortearam as políticas públicas em nosso país, para que elas possam ser permanentemente aperfeiçoadas, tendo em vista o arraigado clientelismo embutido em muitas delas, a descrença popular no fato de que elas podem –e devem– refletir seus interesses e se adequar a suas peculiaridades e a desconfiança das instituições, dos políticos e da possibilidade de transformação da realidade. Essas questões conduzem a uma desmobilização, a uma baixa auto-estima e à atitude de se “esperar tudo do Governo”.

No Brasil, particularmente, a metodologia de desenvolvimento local integrado e sustentável – DLIS – se materializou como política pública do governo federal no ano de 1999 pelo Programa Comunidade Ativa. Sua concepção pressupõe, como ponto de partida, um levantamento acerca das potencialidades de uma determinada localidade, atividade realizada em parceria com o SEBRAE. A partir dessas vocações, elaboram-se, juntamente com atores locais, estratégias de desenvolvimento com objetivos claros e bem delimitados. Assim, o DLIS se apresenta como uma ação que visa à melhoria das condições de vida dos habitantes de um território de uma maneira sustentável e com sua ampla participação no processo.

Esse processo de construção coletivo, apesar de extremamente salutar para o fortalecimento das articulações locais e para o estímulo ao protagonismo de populações historicamente vítimas da pobreza, encontrou alguns entraves na efetivação das prioridades elencadas e no entendimento por parte dos municípios da necessidade de destinação de recursos próprios para as ações elencadas. As comunidades, por sua vez, foram paulatinamente se afastando das discussões ocorridas nos Fóruns Municipais, tendo em vista a “demora” na realização das demandas e de um entendimento equivocado do requisito fundamental dessa metodologia: a contribuição de todos para

o sucesso da proposta em detrimento da já citada postura passiva adotada pelas pessoas.

É sabido que participação plena do conjunto de uma população em projetos de desenvolvimento local é um objetivo extremamente difícil de se conseguir, mas é preciso atentar para o fato de que a participação é um meio para se alcançar os objetivos propostos e que, apesar das dificuldades inerentes a esse intento, ela não pode ser encarada como uma finalidade em si. Quanto maior e mais representativo for o número de atores envolvidos nesses projetos, mais democrático eles serão e maiores também as probabilidades de êxito.

No município de Laranjeiras, a situação não se mostrou destoante do quadro nacional. Ocupando a posição de município-piloto do Programa Comunidade Ativa no Brasil, ele apresentou, num primeiro momento, um nível de participação comunitária extremamente alto tanto no aspecto quantitativo quanto no qualitativo, mas essa participação foi diminuindo em decorrência dos mesmos motivos abordados anteriormente e de uma má condução do processo de definição de prioridades, que elencou ações que extrapolaram o nível de abrangência do Programa.

Nesse aspecto, é preciso que o município priorize a retomada da capacitação dos atores locais que participaram do Fórum de DLIS para dar continuidade ao trabalho iniciado, pois o Fórum continua existindo legalmente, mas não vem desenvolvendo nenhuma ação efetiva. Percebe-se que tanto o Poder Público quando as lideranças locais não esperavam nem se encontravam preparados para assumir essa responsabilidade de forma integral em tão curto espaço de tempo – como ocorreu, mas a atuação do Fórum é extremamente importante no fomento à construção do capital social local e, principalmente, na definição de estratégias para se lidar com as mudanças ocorridas entre o nível de participação popular em 1999 e nos dias atuais.

É consenso entre os militantes da área social que o incentivo a essa colaboração é complicado e por vezes até frustrante, mas se torna indispensável para o fortalecimento das comunidades brasileiras e, nesse sentido, o Fórum assume papel fundamental, pois é por meio de sua atuação que o ideal coletivo se enraíza na comunidade. Ele representa a conexão entre o trabalho desenvolvido na capacitação e a popula-

ção local e, enquanto instância autônoma, deve garantir a continuidade desse trabalho.

Após passar por um processo de recapitação no ano de 2002, a comunidade laranjeirense decidiu incluir também como prioridade a realização de uma feira de arte e cultura no primeiro domingo de cada mês, que se chamaria “Laranjeirart”. A primeira feira aconteceu em setembro de 2002 e, exatamente dois anos depois, constata-se que, apesar de sua inegável importância para o município tanto nos aspectos de complementação de renda para os empreendedores quanto como alternativa de lazer e interação para a população local, ainda apresenta uma preocupante fragilidade nos pressupostos que conduzam à sua efetiva sustentabilidade.

O primeiro e mais grave deles é o aparente desinteresse dos parceiros natos do evento para a sua realização, principalmente os Órgãos Públicos Municipais e Estaduais (já que o SEBRAE cumpriu satisfatoriamente seu papel na questão da capacitação). A Secretaria Municipal de Cultura precisa “abraçar” a ideia do projeto tanto na questão do estímulo à formação de futuros grupos folclóricos e suporte logístico aos existentes, quanto à expansão da abordagem cultural da feira, trabalhando a valorização da identidade e patrimônio locais por meio de exposições, palestras, panfletos e outros mecanismos de conscientização popular.

A Secretaria de Estado do Turismo, por sua vez, precisa incluir o “Laranjeirart” na agenda de eventos do Estado, tendo em vista o aspecto facilitador que reside no fato de Laranjeiras ser uma cidade com um rico patrimônio histórico e cultural, atraindo de forma natural um contingente razoável de turistas. Além disso, a divulgação do evento fica aquém do esperado, pois a interlocução pactuada com essa Secretaria nunca se consolidou e apenas acontece quando a coordenadora do Projeto se dispõe a “mendigar” pequenos espaços na mídia falada e escrita, mas nunca houve nenhuma aparição do evento na mídia televisada.

Também merece ser destacado o fato de que, apesar de movimentar a cidade e seus povoados nos dias de sua realização – representando um período de lazer para a comunidade, para os participantes o evento é apenas uma maneira de conseguir uma renda extra, pois

nenhum auferir uma quantia que dê para sustentar a si mesmo e a sua família. A situação se agrava mais ainda quando se constata que os empreendedores que comercializam artesanato são muito poucos e, além de não receberem nenhum estímulo específico para tal intento, representam a menor renda dentre todos os que comercializam produtos durante o evento.

A tentativa de implantação de um modelo de gestão participativa na condução das questões relativas ao “Laranjeirart” foi louvável, mas precisa ser revista na sua operacionalidade, pois apesar de todo o comprovado trabalho preparatório, constata-se que velhos paradigmas ainda não foram superados e a sociedade organizada não está totalmente envolvida no processo. A mudança do paradigma da acomodação para o do protagonismo social não ocorre rapidamente e requer um trabalho de base contínuo, com investimento em capital humano, em motivação, no empreendedorismo e na organização da comunidade para solução de obstáculos e dificuldades inerentes ao desenvolvimento comunitário.

O grande desafio para o município de Laranjeiras, portanto, é consolidar o “Laranjeirart” como um produto turístico, proporcionando geração de renda para seus participantes e para a economia local, re-encontrando seu foco inicial de valorização da cultura e tradições locais. Seu aprimoramento apresenta relação direta com o nível de conscientização da comunidade de que o sucesso de todos depende do sucesso de cada um, com a disponibilidade dos atores sociais em adequar seus interesses aos objetivos maiores e com a condução democrática e transparente de todo esse processo. Dessa maneira, o Projeto efetivamente sinalizará para uma perspectiva de integração e sustentabilidade contribuindo para o bem estar comum.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Francisco. (1998) *Desenvolvimento Econômico Local e Distribuição do Progresso Técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural*. Banco do Nordeste: Fortaleza.
- ARCOVERDE, Ana Cristina. (1985) *O Coletivo Ilusório - Uma Reflexão sobre o Conceito de Comunidade*. Recife: Editora Universitária.
- BORBA, Robinson. (2000) *A Cidade Cognitiva*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP: São Paulo.
- BUARQUE, Sérgio. (1999) *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*. 2ª edição. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.
- CARVALHO, Horácio de (1997) *Metodologia do Planejamento Municipal Participativo - Um Modelo Interativo*. Curitiba: IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.
- CASTELLS, Manoel. (1999) O Poder da Identidade In *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, volume II. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- COELHO, Franklin. (1996) Reestruturação Econômica, Políticas Públicas e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local In *Desenvolvimento Local: Geração de Emprego e Renda*. São Paulo: Publicações POLIS.
- FRANCO, Augusto de. (2000) *Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável*. 2ª edição. Brasília: Instituto de Política.
- KAYANO, Jorge. (2001) *O desenvolvimento local como oportunidade*. São Paulo: Polis, (mimeo).
- ORTIZ, Renato. (1994) *Mundialização e Cultura*. São Paulo: Brasiliense.
- PALOCCI FILHO, Antonio. (1998) *A Reforma do Estado e os Municípios: A Experiência de Ribeirão Preto*. São Paulo: Makron Books.
- PUTNAM, Robert. (1996) *Comunidade e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- SANTOS, Milton. (1996) *Espaço do Cidadão*. São Paulo: Nobel.
- _____. (2001) *Por uma Outra Globalização: do Pensamento Único à Consciência Universal*. Rio de Janeiro: Record.
- TELLES, Vera. (1994) Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania In *São Paulo em Perspectiva*. Volume 8, nº 2, abril-junho.

ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

ANA CARLA ANDRADE RIBEIRO*

O presente artigo analisa a dinâmica dos empreendimentos associativos, que fundamentados pela lógica da Economia Popular Solidária (EPS) vem proliferando-se e, concomitantemente, trazendo inquietações que apontam para um novo padrão de desenvolvimento. O estudo é embasado com dados resultantes do mapeamento das experiências de EPS em três municípios do semi-árido sergipano, a saber: Poço Verde, Simão Dias e Tobias Barreto.

1. Introdução

Nos últimos anos, têm-se observado mudanças profundas no contexto sócio-político-econômico que, por sua vez, se refletem nas teorias e produções científicas acerca do que seja desenvolvimento, do tipo de desenvolvimento desejável e das possíveis estratégias para sua efetivação.

* Assistente Social. Assessora da Cáritas Brasileira Regional NE III e graduada pelo Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe.

A chamada globalização e suas conseqüências vêm acarretando uma série de transformações no mundo do trabalho e desafiando os trabalhadores, seja na perspectiva de se flexibilizarem e se adaptarem à dinâmica do capital, seja em vista da transformação desse modelo, que vem tirando a centralidade do trabalho.

Frente à crise do desemprego e da exclusão social, como algumas das conseqüências dessa “mundialização”, os trabalhadores, principalmente dos setores populares são empurrados para a informalidade, onde a qualidade de vida é claramente comprometida. Concomitantemente, alguns trabalhadores utilizam a estratégia de criarem empreendimentos associativos, seja apenas com o objetivo de sobreviver nesse “novo mundo”, seja para além disso, construir um novo modelo de sociedade, com vistas portanto, à transformação social.

Os empreendimentos associativos vêm merecendo a atenção de diversos estudiosos, dada à diversidade e proliferação dos mesmos, como também dada à diferenciação da sua lógica, que não é pautada na geração de lucro e acumulação de riqueza, mas na “reprodução da vida”. Além disso, os princípios vivenciados nessas experiências, como a cooperação, a solidariedade, possibilita o aprendizado coletivo, a inovação e, portanto são iniciativas, as quais pode se dizer acumuladoras de capital social, enfatizado como um novo fator de produção indispensável para o desenvolvimento local.

Tais iniciativas possuem forte enraizamento local que confluem para um novo padrão de desenvolvimento, que seja humano e sustentável. Faz-se necessário destacar que o desenvolvimento local exige uma diversidade de ações construídas com a participação de diversos atores, mobilizados e articulados. Ressalta-se também a importância do papel do Estado em sinergia com a sociedade civil.

O presente estudo teve como principais objetivos: discutir os diferentes conceitos e concepções de Economia Popular Solidária a partir da revisão bibliográfica; mapear as experiências de EPS nos municípios de Poço Verde, Simão Dias e Tobias Barreto; analisar os limites e potencialidades dessas experiências, bem como as políticas públicas direcionadas para seu fortalecimento e perceber a importância desses empreendimentos associativos para o processo de desenvolvimento local. Faz-se necessário pontuar que esses dados são resultantes de uma

pesquisa realizada pela Cáritas Brasileira e que foram inseridos no mapeamento que está sendo realizado pela SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária) do Governo Federal, como subsídio para a construção de políticas públicas direcionadas para tais empreendimentos.

Para tanto, utilizamos como procedimentos metodológicos, além da revisão bibliográfica que embasou todo o trabalho, a identificação dos empreendimentos associativos existentes nos três municípios escolhidos, a aplicação de questionários e a consolidação e análise dos dados.

No trabalho, apresentamos inicialmente a contextualização da atual estrutura sócio-político-econômica do país, através do capítulo intitulado “Globalização, desemprego e exclusão social”, tentando perceber os elementos conjunturais que condicionam o surgimento dos empreendimentos associativos. No segundo capítulo trabalhamos os diferentes conceitos, a caracterização e as principais discussões que envolvem a Economia Popular Solidária. Em seguida, tentamos fazer a relação entre EPS e o processo de desenvolvimento local. No quarto capítulo trazemos o resultado do mapeamento dos empreendimentos associativos nos três municípios, destacando a caracterização de tais empreendimentos, a tipificação e dimensionamento da atividade econômica, a questão do acesso à crédito e apoios e a dimensão sócio-política. Por fim, trazemos algumas conclusões e questões que surgiram na pesquisa e que precisam ser posteriormente aprofundadas.

2. Globalização, desemprego e exclusão social

A partir da década de 80, observa-se a intensificação do processo de internacionalização das economias capitalistas, comumente chamada globalização. Esse processo é resultante e condicionante das aceleradas mudanças tecnológicas, que vem induzindo a criação e crescente apropriação de novos meios de comunicação, que por sua vez, provoca o aumento do fluxo de informações, capitais e pessoas, acelerando assim a integração mundial (Diniz, 2000).

As principais características desse processo são: enorme integração dos mercados financeiros mundiais; crescimento do comércio internacional; queda das barreiras protecionistas; internacionalização das de-

cisões e perda de autonomia dos Estados nacionais; crescente presença de empresas transnacionais e mobilidade do capital. As transnacionais provocam a fragmentação e a dispersão do processo produtivo por várias nações, através de filiais, fornecedores e subcontratados, aproveitando as vantagens comparativas de cada país.

A grande mobilidade das transnacionais gera um menor compromisso com os países que sediam suas atividades, o que aumenta seu poder de barganha com o Estado. Ao mesmo tempo, a necessidade de elevar as competitividades sistêmicas nacionais para garantir a sobrevivência nesse mundo global restringe a obtenção de recursos tributários adicionais. Pode-se então dizer que, o processo de globalização, por essas e outras vias, restringe o papel dos Estados.

Dupas (2000) coloca que esse fenômeno não é inédito na história, porém, a escala e a velocidade em que ocorre hoje, torna-o peculiar. A regra atual do capitalismo contemporâneo é de poucos grandes grupos por setor operando em nível global e buscando a diminuição dos custos de seus fatores de produção. O autor enfatiza que as Pequenas e Médias Empresas (PME's) não irão desaparecer, manterão um espaço importante, especialmente via terceirizações, franquias e subcontratações, porém ficarão subordinadas às decisões estratégicas das empresas transnacionais e integradas a suas cadeias produtivas.

Para Silva (2000), a globalização não ocorre da mesma forma e com a mesma intensidade em todos os países. O impacto das novas cadeias de produção sobre os empregos globais varia conforme uma série de fatores:

- a inserção de cada país dentro da cadeia produtiva;
- a forma de entrada do investimento direto estrangeiro;
- o tipo de cadeia (uso intensivo de capital ou mão-de-obra);
- substituição ou não de produtos locais.

O drama do desemprego tem como principais causas a crise econômica mundial e a flexibilização do trabalho. Nos países da periferia do capitalismo, essa situação é agravada pela baixa qualificação e pela enorme oscilação da demanda, gerando problemas de subemprego e informalização.

Algumas estratégias adotadas pelas corporações têm contribuído para essa queda de emprego, entre elas: aceleração da integração das cadeias internacionais de produção; aplicação de tecnologias modernas a processos tradicionais; adoção de técnicas de produção enxuta; fusões e aquisições.

Dupas (2000) destaca também as implicações do investimento, seja para os países hospedeiros, seja para os países de origem. Sobre os países hospedeiros, é preciso levar em conta os empregos gerados pela implantação da filial e seus efeitos multiplicadores sobre outros setores; quantos postos de trabalho foram destruídos por esse investimento, quantas empresas locais faliram e que outras empresas iriam ser implantadas e deixaram de sê-lo. No país de origem, faz-se necessário analisar: o número de empregos que deixou de ser gerado; o que teria sido feito com os recursos caso não tivessem sido remetidos para o exterior e se as empresas teriam conseguido sobreviver sem se internacionalizar.

Dupas (2000) pesquisou a correlação entre nível de emprego e crescimento econômico em vários países centrais (Estados Unidos, Alemanha, França, Reino Unido, Japão e Itália) e em alguns grandes países latino-americanos (Brasil, Argentina e México), durante a década de 80 até 1998. As conclusões desse estudo mostram taxas crescentes de desemprego na medida em que avançou a globalização, o que parece evidenciar uma tendência estrutural. Particularmente no Brasil verificou-se queda de empregos industriais e o forte crescimento de postos de trabalho nos serviços, setor em que o informal é mais típico e a explosão do trabalho informal ou flexível nas metrópoles brasileiras.

Nos anos de 1990, segundo dados do IBGE, todas as regiões brasileiras apresentaram taxas de desemprego que são, no mínimo, o dobro das verificadas no final de 1980. Em 1999, segundo a Fundação Seade e o Dieese, as taxas de desemprego correspondem a cerca de 20% da População Economicamente Ativa (PEA) nas regiões metropolitanas. Verifica-se ainda que, na década de 90, mais do que duplica o tempo médio em que um trabalhador desempregado demora para encontrar um emprego (Kraychete, 2000).

Além do crescimento do desemprego ocorre uma modificação na estrutura ocupacional, com a diminuição de trabalhadores nos setores primário e secundário e o crescimento do setor terciário, que cresce

deteriorando-se, com ocupações precárias e mal-remuneradas. O número de empregos gerados com carteira assinada passa de um crescimento de 23% (1986-1990) para uma queda de 28% (1991-1997). Já os trabalhadores sem carteira assinada vão de um modesto crescimento de 5% (1986-1990) para um salto de 27% (1991-1997). Nos últimos seis anos, tivemos uma perda de 2,2 milhões de postos de trabalho no setor formal e um ganho de 1,7 milhões no setor informal. Por isso, como disse Singer (2001, p. 24): “talvez melhor que a palavra desemprego, precarização do trabalho descreve adequadamente o que está ocorrendo”.

Pode-se assim dizer que a precarização do trabalho abarca tanto a exclusão de uma crescente massa de trabalhadores quanto aos seus direitos legais como a consolidação de um ponderável “exército de reserva” e o agravamento de suas condições de vida.

Diante desse contexto, os excluídos do mercado de trabalho formal procuram estratégias de sobrevivência, justificando assim a afirmativa de que “os pobres raramente podem se dar ao luxo de ficar desempregados”, ficam no máximo “parados”, mas não podem permanecer nessa situação por muito tempo, por isso mudam de atividade ou de região para não morrerem de fome (Singer, 2001).

Dessa forma, verifica-se um crescimento das ocupações denominadas de informais, como resultado do aumento do desemprego, do processo de desassalariamento, do crescimento dos trabalhadores sem registro e das ocupações por conta própria somados ao aumento do tempo médio em que um trabalhador permanece desempregado.

A exclusão social está estreitamente ligada a essa situação de desamparo social que os trabalhadores vivem na informalidade, quando “tudo passa a depender do próprio indivíduo, que deve criar e manter o seu próprio trabalho” (Kraychette, 2000, p.21).

O setor informal sempre foi percebido como amortecedor da crise do desemprego do setor formal, sempre às margens e considerado como algo necessariamente superável. Até os anos de 1970, predominava a visão de que o setor informal era um produto da crise e que seria superado pelo crescimento econômico, por isso não havia razões para se discutir a viabilidade econômica desse setor, que foge à lógica do capital.

A esquerda, por sua vez, também não se preocupava com o informal, visto que a meta era construir o socialismo e, para tanto, o único caminho era a luta sindical. Sendo assim, o chamado setor informal, sempre crescente, encontrava-se como um “elo perdido” entre o desenvolvimento capitalista e a revolução socialista (Kraychette, 2000).

Frente às transformações ocorridas no mundo do trabalho nas duas últimas décadas e ao inchaço do setor informal, que já não pode ser explicado como um fenômeno residual ou conjuntural, “novas” visões e expectativas foram sendo construídas, enquanto reação a essa crise do trabalho.

Na perspectiva liberal, vêm sendo enfatizadas a empregabilidade e o empreendedorismo. A primeira alternativa refere-se à capacidade de reciclagem profissional e de adaptação a diferentes áreas de atuação (discurso da polivalência), destacando o papel da educação, no sentido de que as pessoas estão excluídas do mercado de trabalho por não possuírem as qualificações requeridas pelo mesmo. Quanto ao empreendedorismo, propõe-se que os desempregados transformem-se em pequenos empresários individuais, mobilizando a capacidade empreendedora para iniciar novos negócios, como se o mercado estivesse “de braços abertos” para todos.

Ambas “alternativas” partem do pressuposto de que o desemprego e a exclusão social são resultados de fatores individuais, por isso a responsabilidade pela permanência e pela solução da crise do trabalho é atribuída a cada indivíduo em particular e não ao sistema.

Por outro lado, numa visão crítica, na perspectiva emancipatória são destacadas as variadas formas de organização do trabalho protagonizadas pelos setores populares. Experiências coletivas de trabalho e produção vêm disseminando-se em todo o mundo, nos espaços rurais e urbanos, através de cooperativas, associações e empresas de autogestão, como formas de resistência a um modelo econômico estruturalmente excludente e concentrador da renda, empenhando-se na criação de atividades econômicas como uma das formas de luta pela vida.

Essas experiências nascem de uma atitude crítica frente ao sistema hegemônico e orientam-se por valores não mercantis como a solidariedade, a democracia e a autonomia. Alguns estudiosos interpretam esse movimento em seu conjunto como uma Economia Popular Solidária.

3. A economia popular solidária

Uma séria constatação da qual não podemos fugir diz respeito à multiplicação e diversificação de iniciativas econômicas, que não obedecem à lógica do capital e, diferentemente da empresa capitalista, possui uma racionalidade econômica baseada na geração de recursos voltados a prover os meios de vida e na utilização de recursos humanos próprios, geralmente membros da família, agregando portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital (Kraychette, 2000).

Ainda na tentativa de caracterizar a economia dos setores populares, pode-se utilizar o conceito de Coraggio (1998), que destaca que esse conjunto de atividades ocorre como uma iniciativa direta da população, tendo em vista a sua reprodução, independentemente de seu caráter de força de trabalho para o capital, ou seja, a racionalidade econômica dos empreendimentos populares está subordinada à lógica da “reprodução da vida da unidade familiar”. Isso acontece porque as condições de trabalho necessárias à reprodução da vida não são garantidas nem pelo mercado de trabalho capitalista nem pelas ações compensatórias do Estado.

A economia dos setores populares abrange atividades realizadas de forma individual ou familiar, geralmente dispersa e fragmentada, marcada pela precariedade. Gaiger (2001) alerta que, nem toda economia popular é solidária, assim como nem toda economia solidária é popular.

O traço distintivo da Economia Popular Solidária (EPS) está na prática de solidariedade, cooperação e confiança mútua. As pessoas se unem e se ajudam mutuamente, através de um vínculo associativo que se cria e no qual uma necessita da outra.

Esse fenômeno da associação ou cooperação vem se tornando uma tendência global. Sindicatos, Igrejas, universidades e ONG's vêm atuando cada vez mais nesse campo, apoiando as iniciativas autogestionárias, tendo em vista o engendramento de um novo modelo de sociedade. No Canadá, por exemplo, a Central Nacional Sindical de Quebec, entre outras entidades, vem atuando nesse campo. Na França, foi criado um órgão ministerial de Economia Social. Em Buenos Aires há experiências de clubes de trocas em bairros populares. Na

Europa, existem fundos para investimento ético, nos quais os bancos são obrigados a canalizar os investimentos para causas sociais e éticas, dentre tantas outras experiências espalhadas pelo mundo.

No Brasil também essas experiências têm crescido substancialmente. Órgãos ligados às igrejas apóiam esses grupos desde a década de 70 e no final dos anos 80, o MST passou a desenvolver formas coletivas de trabalho nos assentamentos rurais, fomentando também a criação de cooperativas. O movimento sindical, apesar de algumas resistências, vem apostando na organização de empresas autogestionadas por trabalhadores, sendo então criada há mais de dez anos a ANTEAG (Associação Nacional de Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária). Nas universidades, por sua vez, foi criada a rede UNITRABALHO, dando apoio à formação desses empreendimentos, através da metodologia de incubagem, gerando também conhecimentos. Algumas iniciativas governamentais também são observadas, como a criação de instituições de crédito para o pequeno produtor nas diversas instâncias, além da criação da SENAES (Secretaria Especial de Economia Popular Solidária), ligada ao Ministério do trabalho do Governo Federal.

A disseminação desses empreendimentos, portanto, nos coloca o desafio de lutarmos pela transformação qualitativa da economia dos setores populares como forma de resistência a esse processo de mercantilização da força de trabalho, buscando a eficiência econômica através de processos democráticos e solidários, como também aprofundarmos no conhecimento acerca do diferencial desses empreendimentos, qual sua lógica, seus princípios e valores, sua sustentabilidade, qual o papel do Estado, enfim aprofundar os aspectos econômicos, político-ideológicos, culturais e sociais que permeiam o movimento que vem sendo chamado de “Economia Popular Solidária” (EPS).

O tema, apesar de novo, vem adquirindo uma importância crescente, motivando pesquisas e estudos. Pode-se até dizer que essa discussão “está na moda” e, talvez por isso mesmo, suscite tantas controvérsias e indagações, visto que estamos trabalhando com um conceito em construção. No Brasil, apesar do debate ser recente, existem diversas linhas de pesquisa. Gaiger (UNISINOS/RS) usa o conceito de Empreendimentos Econômicos Solidários e o define como as iniciativas populares de geração

de trabalho e renda baseadas na livre associação de trabalhadores e nos princípios de autogestão e cooperação (Gaiger, 1999).

Na mesma direção, Singer usa o termo Economia Solidária referindo-se a um “modo de produção e distribuição alternativo ao capitalismo, criado e recriado periodicamente pelos que se encontram (ou temem ficar) marginalizados do mercado de trabalho” (Singer, 2000, p.13).

Arruda, o Coordenador do Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul, fala em Socioeconomia Solidária como um movimento que transcende as iniciativas restritas ao econômico, provocando mudanças profundas nas relações sociais e culturais: envolve mudanças na visão de mundo e paradigmas, valores, atitudes, comportamentos, modos de relação, aspirações, paixões e desejos (Arruda, 2000).

Coraggio (1997) coloca que a EPS consiste numa alternativa à economia capitalista e se diferencia justamente pela sua lógica, que se caracteriza pela “reprodução ampliada da vida” e não pelo acúmulo de riquezas.

Dentre as reflexões desses autores, podemos identificar alguns elementos comuns, que vale a pena ressaltar. Um deles diz respeito à idéia de que as iniciativas de EPS trazem consigo valores e práticas diferentes dos predominantes na sociedade capitalista. Outro elemento comum é a percepção de que essas experiências possuem grande fragilidade e pouca organicidade, tendo em vista a desfavorável correlação de forças.

Contudo, é interessante pontuar que esse movimento nos permite pensar numa outra economia, não essa da exclusão e, como destaca Carvalho, esses “novos arranjos socioprodutivos autogestionários nascedouros no Brasil são movimentos extremamente férteis, tanto do ponto de vista produtivo, mas, sobretudo, do ponto de vista da construção e da disseminação dos valores de cunho humanista” (SEBRAE, 2002, p. 30).

A EPS apresenta um duplo caráter: de um lado, ela surge, de fato, como estratégia de sobrevivência e reinserção social para aqueles que o capitalismo sistematicamente vai excluindo; do outro, ela se constitui como alternativa ao capitalismo, na medida em que democratiza as relações de produção e constitui estruturas sociais menos desiguais. É em torno desse duplo caráter da EPS que se travam grande parte dos debates. Para alguns autores, ela não passa de um refúgio para as

classes populares, análise que restringe esse novo modo de produção aos seus aspectos meramente econômicos; para outros, porém, estamos num processo de superação do capitalismo, a partir da lógica da cooperação, que possibilita o estabelecimento de um novo contrato social, recuperando assim o verdadeiro sentido da economia.

Sendo assim, desmistifica-se a idéia de que economia e solidariedade não combinam e são, portanto, conceitos antagônicos, como se o primeiro fosse sinônimo de competição, concorrência e guerras de todos contra todos, onde o homem é movido somente pelo egoísmo e pelo auto-interesse, como afirma Vainer. Para ele, a solidariedade é inseparável da crítica à economia e, por isso *“não é possível construir uma alternativa à economia, às leis da economia, nos marcos da economia”* (s/d).

Dessa forma, Vainer afirma que o próprio termo “economia solidária” é um paradoxo em si, pois os espaços de solidariedade são aqueles dominados por outros fins, por outros valores e por outras práticas contrárias à economia e esta é, assim, reduzida tão somente à economia capitalista. Como se a eficiência não pudesse coexistir com a solidariedade e para se buscar o máximo rendimento e organizar racionalmente a atividade econômica, essa precisasse adotar uma “racionalidade anti-humana”. Os empreendimentos associativos, ao contrário, possuem um caráter não só econômico, mas também social, educativo e comunitário (Gaiger, 2001).

Singer também discorda de Vainer, afirmando que essa é uma visão ideológica da economia, a visão liberal. Ressalta ainda que a cooperativa não é meramente uma empresa capitalista, que tem os próprios trabalhadores como sócios, ao contrário, considera a cooperativa uma empresa socialista, visto que todos os seus princípios são totalmente diferentes dos princípios da empresa capitalista.

Numa tentativa de melhor distinguir a EPS da Economia Capitalista, compararemos os principais aspectos de ambas no quadro abaixo:

Quadro 1 - Economia solidária *versus* economia capitalista

ASPECTOS	ECONOMIA CAPITALISTA	ECONOMIA SOLIDÁRIA
Lógica	Acumulação/Lucro	Ampliação da qualidade de vida.
Relações Internas	Patrão X Empregado	Autogestão cooperativa
Protagonismo	Representações Empresariais	Organizações do Movimento da EPS
Educação	Para a competitividade/individualista	Para a solidariedade em Rede.
Projeto de Desenvolvimento	Monopolista predatório do meio-ambiente e das pessoas	Desenvolvimento Sustentável
Políticas	Excludentes e compensatórias	Fortalecimento de redes e de suas representações
Cadeia Produtiva	Rede de competição e exploração monopolística	Rede de complementaridade Solidária.
Valor Central	Capital	O trabalho como gerador de riquezas.
Eficiência	Mensurada sobre os benefícios materiais	Mensurada sobre os benefícios materiais e sociais- qualidade de vida de seus membros; novas relações mais humanas.

Fonte: Bertucci, Ademar de A. e Silv, Roberto M. A. Vinte anos de EPS: trajetória da Cáritas Brasileira dos PAC's à EPS, 2003.

Como pudemos observar, a EPS é engendrado no interior do sistema capitalista, visto que as suas origens são estreitamente ligadas as consequências desse modo de produção altamente concentrador e excludente, mas ao mesmo tempo, possui uma lógica contrária ao sistema hegemônico. Como diz Singer (2000, p. 13): “o modo solidário de produção e distribuição parece à primeira vista um híbrido entre o capitalismo e a pequena produção de mercadorias. Mas, na realidade, ele constitui uma síntese que supera ambos”.

A EPS que vem sendo pensada por diversos estudiosos e ensaiada por muitos trabalhadores é guiada pelos seguintes princípios:

1. Autogestão: o controle da gestão é feito pelo conjunto dos participantes, que possuem autonomia diante de agentes externos;
2. Democracia: as decisões são tomadas pelo conjunto dos participantes por meio de instâncias diretivas livremente formadas e eleitas, assegurando-se transparência no exercício da direção e sua fiscalização por órgãos independentes;

3. Participação: regularidade e freqüência nas reuniões, tendo em vista o envolvimento do coletivo, além da existência de mecanismos de renovação e alternância dos quadros diretivos;
4. Igualitarismo: divisão eqüitativa dos excedentes e benefícios, garantida por critérios decididos coletivamente;
5. Cooperação: a responsabilidade é partilhada no processo produtivo; relações de confiança e reciprocidade; paridade social entre as funções de direção e de execução ou entre tarefas manuais e intelectuais;
6. Auto-sustentação: a atividade produtiva é geradora de viabilidade econômico-financeira sem comprometimento do ambiente social e natural;
7. Desenvolvimento Humano: há processos de formação da consciência e de educação integral e iniciativas de qualificação técnica e profissional;
8. Responsabilidade Social: há ética solidária socialmente comprometida com melhorias na comunidade e com relações solidárias de comércio, troca e intercâmbio e práticas geradoras de efeito radiador e multiplicador.

Faz-se necessário salientar que EPS não se refere a nenhum tipo específico de organização, pode englobar desde uma associação informal a uma associação mais estruturada, até uma cooperativa. Dessa forma, pode-se dizer que *“economia solidária não é sinônimo de cooperativas e nem todas as cooperativas enquadram-se na idéia da economia solidária”* (Gaiger, 2001, p. 53). Esse alerta é importante, tendo em vista o crescimento das cooperativas fraudulentas ou de fachada, que constitui numa estratégia usada por empresários para diminuir os encargos sociais e terem vantagens fiscais e tributárias. Esse desvirtuamento está associado à tendência da terceirização.

Singer (2002) bem destaca que a principal diferença entre economia capitalista e solidária é o modo como as empresas são administradas. A primeira é regida pela heterogestão, na qual a administração é feita de forma hierárquica, de cima para baixo, procurando explorar o máximo a força de trabalho.

Os empreendimentos solidários, por sua vez, são administrados democraticamente, pratica-se portanto, a autogestão, na qual as decisões são tomadas coletivamente, de baixo para cima. Isso favorece a simetria de informações entre os sócios e, ao mesmo tempo exige deles um esforço adicional no sentido de se preocupar com os problemas administrativos da empresa e não somente com as suas tarefas. Alguns autores acreditam está aí o maior limite desses empreendimentos, dada à cultura da subordinação e à falta de experiência e saberes técnicos. Contudo, deve-se ressaltar que o processo de aprendizagem é fundamental para o sucesso desses empreendimentos e para o desenvolvimento local.

Faz-se necessário destacar também sérias preocupações levantadas por alguns autores no que se refere à economia solidária. Todeschini (s/d), por exemplo, destaca algumas: a necessidade de se contrapor às falsas cooperativas e à terceirização, conforme já dito anteriormente; a falta de cultura cooperativa; a garantia de direitos trabalhistas; a legislação atual acerca do cooperativismo; e a viabilização dos empreendimentos solidários em cooperação com políticas públicas

É fundamental destacar aqui o caráter educativo e libertador da EPS, enquanto instrumento de transformação social, portanto de crítica ao sistema capitalista e de construção de um modelo alternativo de desenvolvimento. Essas experiências dão origem à novas práticas, como: o caráter coletivo no que se refere à posse dos meios de produção, processo de trabalho, gestão do empreendimento, provocando o envolvimento com os problemas da comunidade; a tendência a criar e reforçar instituições de mediação e representação, que qualificam e sustentam essas experiências; a inserção social e comunitária, desmistificando a dicotomia entre o social e o econômico; consolida um movimento de crítica ao sistema econômico capitalista e possibilita a discussão acerca do desenvolvimento integral e inclusivo, tendo em vista os diversos aspectos da vida humana, não só o econômico.

Vainer (s/d) ao contrário, não crê na construção de uma alternativa global ao projeto capitalista liberal a partir da economia solidária, mas afirma que cooperativas, sindicatos, partidos políticos e associações são momentos de “utopia experimental”, no sentido de que são “momentos de afirmação, no presente, de que o futuro é possível”.

Nesse sentido, Gaiger (2003) destaca que a gestão desses empreendimentos cria uma nova “práxis do trabalho”, que possibilita superar o caráter alienante da atividade produtiva e desperta a consciência crítica. Ao mesmo tempo, afirma a importância desses empreendimentos como gerador de mudanças sociais, não apenas no tocante à benefícios econômicos, mas no modo de pensar das pessoas envolvidas. Pode-se dizer, então, que a EPS favorece uma educação para a cidadania.

4. Economia popular solidária e desenvolvimento local

A idéia do que seja desenvolvimento vem mudando muito nos últimos anos, principalmente a partir de meados dos anos 80. Surge então um novo conceito de desenvolvimento, a chamada Teoria do Desenvolvimento Endógeno, que valoriza o desenvolvimento a partir do fortalecimento dos processos locais.

A utopia do capital sempre foi de que a expansão dos mercados desregulados, por si só, promoveria o desenvolvimento das nações. Contudo, aumentou a pobreza entre países e regiões e no âmbito desses, descartando parcelas crescentes da população do processo produtivo e trazendo sérios estragos ao meio ambiente.

A EPS surge em um contexto de crítica a um modelo de desenvolvimento insustentável, principalmente sob os aspectos sócio-ambientais, gerando a perda do equilíbrio ambiental e a exclusão social de bilhões de pessoas. Hoje, existe um quase consenso em torno da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento dotado de sustentabilidade sob os diversos aspectos: sociais, políticos, econômicos, culturais e ecológicos.

De acordo com Gaiger (1999), a EPS almeja um novo tipo de desenvolvimento com uma nova forma social de produção, com base na cooperação e na busca da eficiência. Sendo assim, as experiências de EPS devem confluir para a construção de um padrão de desenvolvimento, humano e sustentável. Para tanto, requer a cooperação de atores sócio-econômicos capazes de sustentar processos endógenos, simultaneamente conectados com processos globais (Coraggio, 2001).

Dentro desse paradigma, desenvolvimento local é tido como processo de crescimento de uma localidade nas dimensões econômica,

social, política e cultural, de forma integral e integradora, no sentido de contemplar todas as dimensões que garantam a qualidade de vida de toda a população. Busca-se, portanto, um projeto de desenvolvimento sem exclusão, ecologicamente sustentável, socialmente justo, economicamente viável e politicamente democrático.

Essa nova proposta de desenvolvimento local deve apresentar alguns princípios, como: melhoria da qualidade de vida; participação da população na definição dos planos e estratégias de ação, na perspectiva do desenvolvimento endógeno e do fortalecimento do capital social; preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; respeito às diferentes culturas e sustentabilidade econômica.

Tais princípios, por sua vez, são potencializados no âmbito da EPS, onde se impõe a derrubada de fronteiras entre as esferas econômica, social e política da vida coletiva, pois os empreendimentos associativos envolvem essas dimensões simultaneamente e implica uma abordagem sintonizada com suas múltiplas exigências e influências recíprocas.

Os empreendimentos associativos garantem a inserção pelo trabalho, alimentam os mercados circundantes, formam lideranças e dinamizam os circuitos de mobilização. Possuem também um enraizamento local, que permite a dinamização das cadeias produtivas localizadas, como instrumento distributivo de riqueza e a melhoria da qualidade de vida da população (Gaiger, 2003).

Esse enraizamento na localidade promove ainda a participação, dinamiza as redes de interação e fomentam a democracia política. E, contrariamente às empresas capitalistas, tais empreendimentos têm a centralidade no trabalho, nas pessoas, que vivem, residem e relacionam-se de acordo com identidades e projetos vinculados a um território e a um sentimento de pertença (Gaiger, 2003).

Além disso, esses empreendimentos tendem a recuperar vocações regionais e a ocupar nichos de mercado parcialmente protegidos da grande concorrência. As relações de proximidade são próprias da economia popular e favorecem a constituição do capital social, enquanto fator de produção indispensável para o desenvolvimento local.

Assim, torna-se enfático que “as redes de economia solidária podem ser instrumentos com grande potencial de fortalecer o desenvol-

vimento local integrado sustentável e um caminho para a transformação social” (Farid Eid, 2002, p.27).

Concomitantemente, impõe a necessidade de um processo de desenvolvimento endógeno, que revitalize as potencialidades econômicas locais. Isso exige do Estado maior capacidade de intervenção, seja no diagnóstico dos limites e potencialidades para o desenvolvimento local, seja na indução estratégica dos diferentes segmentos sociais e setores produtivos.

Sendo assim, torna-se imprescindível articular as iniciativas de EPS com a construção de alternativas de desenvolvimento local. Em outras palavras, o desafio é transformar essas experiências em políticas públicas. Contudo, Vainer (s/d) traz alguns alertas, pois segundo ele, o local tem sido visto como a saída e a solução diante da inexorabilidade da globalização e do esmagamento que ela exerce sobre o conjunto das sociedades; o local significando o pequeno, o localizado, o alternativo. Para esse autor, é necessário uma “articulação de escalas” para as transformações no mundo do trabalho: “eu diria que o poder não está nem no local, nem no regional, nem no nacional, nem no global. O poder está na capacidade de articular escalas”.

Singer (2002) destaca duas ações prioritárias: o oferecimento de crédito e a compra de produtos e serviços das mesmas. Quanto ao crédito, sugere que poderia ser criada nos grandes bancos pública linha específica de crédito à economia solidária com equipes capacitadas a avaliar riscos e a monitorar cooperativas financiadas. Além disso, destaca a necessidade de apoio ao próprio cooperativismo de crédito.

Outra política enfatizada pelo mesmo autor consiste no apoio indireto à economia solidária, através do financiamento das entidades que difundem e incubam empreendimentos solidários.

Farid Eid (2002) aponta um conjunto de propostas de políticas públicas favoráveis ao fomento da EPS, dentre elas:

- Construção de uma infra-estrutura material para a incubação de cooperativas e associações;
- Construção de redes de informação e comunicação geridas pelas cooperativas e agentes de apoio;
- Montagem de centros de referência públicos para possibilitar a aprendizagem acerca do cooperativismo;

- Identificação, oferta e construção de espaços de comercialização para bens e serviços;
- Apoio e estímulo para participação em consórcios e em mercados públicos;
- Apoio e estabelecimento de redes territoriais em áreas que são beneficiadas por projetos públicos de construção de infra-estrutura básica e urbanização;
- Apoio direto e interlocução com redes de organizações para a formulação de políticas específicas de fomento à EPS;
- Incorporação da educação cooperativa nos programas de qualificação profissional;
- Apoio à formação de empreendimentos inovadores;
- Apoio a projetos de integração das cadeias produtivas nas suas conexões onde esteja presente a empresa cooperativa;
- Definição de um tratamento mais flexível para grupos menores e informais;
- Valorização das atividades agrícolas e agroindústrias;
- Inclusão da EPS como elementos-chave para os projetos de desenvolvimento regional das agências públicas;
- Estabelecimento de maior controle sobre as falsas cooperativas;
- Criar estratégias para certificação e aprimoramento dos produtos e serviços ofertados pelas experiências de EPS.

Há uma série de críticas às políticas governamentais de apoio a esses empreendimentos, no que se refere principalmente à lentidão burocrática e à descontinuidade das políticas.

Contudo, não se pode esquecer que as políticas de desenvolvimento expressam os diferentes projetos políticos e visões de mundo que estão em disputa na sociedade. Por isso, o avanço da EPS na construção de políticas públicas depende menos da sua capacidade de resposta à crise do trabalho na atualidade, e mais da mobilização dos sujeitos envolvidos com essas iniciativas econômicas populares e solidárias para a conquista de espaços nas decisões públicas, que é marcada pela correlação de forças entre os diversos atores (Bertucci e Silva, 2003).

Kraychete (2000) nos traz um alerta bastante pertinente quanto ao risco da EPS ser incorporada pelo capital como política compensató-

ria, “coisa feita para pobre”, precária, como se “ao capital os recursos públicos, aos pobres a solidariedade”. Por isso, os movimentos sociais precisam encarar a economia solidária como instrumento de luta, para que ela não fique condenada a viver eternamente nas franjas do sistema, mas que, ao contrário, a sociedade imponha direitos sociais como princípios reguladores da economia.

5. Mapeamento dos empreendimentos de eps nos municípios de Poço Verde, Simão Dias e Tobias Barreto

Como já dito anteriormente, a economia solidária compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, empresas autogestionárias, redes de co-operação, complexos cooperativos, entre outros, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário. No Brasil esse setor vem se desenvolvendo desde os últimos anos do século passado, constituindo uma resposta de parte da sociedade civil à crise das relações de trabalho e ao aumento da exclusão social.

Em Sergipe também encontramos tais empreendimentos com sua diversidade, limites e potencialidades.

Os municípios que serviram como objeto dessa pesquisa foram: Poço Verde, Simão Dias e Tobias Barreto, situados na região semi-árida do Estado, tendo sido mapeados 26 (vinte e seis), 14 (quatorze) e 20 (vinte) empreendimentos respectivamente, totalizando 60 (sessenta).

5.1 Identificação, abrangência e características gerais

A diversidade típica dos empreendimentos de EPS manifesta-se desde a forma de organização. Apesar do predomínio de associações nos três municípios pesquisados, também observamos a existência de grupos informais e cooperativas, conforme tabela abaixo:

Tabela 1- Forma de organização dos empreendimentos de EPS.

TIPOS DE ORGANIZAÇÃO	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Grupo Informal	15	35,5	2	14,3	7	35
Associação	10	57,7	12	85,7	12	60
Cooperativa	1	3,8	-	-	1	5
Soc. Mercantil por Cotas (LTDA)	-	-	-	-	-	-
Soc. Mercantil em Nome Coletivo	-	-	-	-	-	-
Soc. Mercantil de Capital e Industrial	-	-	-	-	-	-
Outras	-	-	-	-	-	-

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

No que se refere à motivação para a criação do empreendimento, tivemos respostas de acordo com a ordem de importância (1º a 3º). Em Poço Verde destacou-se em 1º lugar os motivos de serem o empreendimento uma alternativa ao desemprego (26,9%) e uma fonte complementar de renda para os associados (26,9%). Em 2º lugar, a possibilidade de obter maiores ganhos em um empreendimento associativo e, por último, foram motivados pela possibilidade de desenvolver uma atividade onde todos são donos.

Já em Simão Dias tiveram como principal motivação as demandas das comunidades (42,8%). A maioria não respondeu quanto às demais motivações. Em Tobias Barreto a maior motivação foi a possibilidade de obter uma fonte complementar de renda (35%) e, em seguida desenvolver uma atividade onde todos são donos (40%). A tabela a seguir detalha ainda mais as motivações para a criação dos empreendimentos nos três municípios.

Outra característica apontada por esse estudo diz respeito à área de atuação dos empreendimentos. E, nesse sentido, podemos observar o predomínio dos mesmos na área rural, seja em Poço Verde (92,3%), Simão Dias (85,7%) ou Tobias Barreto (75%), o que está intimamente relacionado com o tipo de atividade econômica desenvolvida, conforme veremos posteriormente. Também destacamos que apenas Tobias Barreto apresenta estabelecimentos com atuação na área urbana (25%), dada a forte atividade do comércio de confecções e artesanato existente no município.

Tabela 2 - Motivações para a criação dos empreendimentos.

1º LUGAR	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Uma alternativa ao desemprego	7	26,9	1	7,1	3	15
Obter maiores ganhos em um empreendimento associativo	1	3,8	1	7,1	1	5
Uma fonte complementar de renda para os associados	7	26,9	4	28,6	7	35
Desenvolver uma atividade onde todos são donos	6	23,1	1	7,1	1	5
Condição exigida para ter acesso a financiamentos e outros apoios	5	19,2	1	7,1	3	15
Recuperação por trabalhadores de empresa privada que faliu	-	-	-	-	-	-
Outra	-	-	6	42,8	5	25
2º LUGAR	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Uma alternativa ao desemprego	2	7,7	-	-	3	15
Obter maiores ganhos em um empreendimento associativo	7	26,9	-	-	1	5
Uma fonte complementar de renda para os associados	6	23,1	1	7,1	1	5
Desenvolver uma atividade onde todos são donos	4	15,4	-	-	8	40
Condição exigida para ter acesso a financiamentos e outros apoios	6	23,1	-	-	1	5
Recuperação por trabalhadores de empresa privada que faliu	-	-	-	-	-	-
Outra	-	-	1	7,1	1	5
Não Responderam	1	3,8	12	85,7	5	25
3º LUGAR	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Uma alternativa ao desemprego	2	7,7	-	-	1	5
Obter maiores ganhos em um empreendimento associativo	-	-	-	-	1	5
Uma fonte complementar de renda para os associados	4	15,4	-	-	2	10
Desenvolver uma atividade onde todos são donos	7	26,9	-	-	2	10
Condição exigida para ter acesso a financiamentos e outros apoios	2	7,7	-	-	2	10
Recuperação por trabalhadores de empresa privada que faliu	-	-	-	-	-	-
Outra	-	-	-	-	1	5
Não Responderam	11	42,3	14	100	11	55

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Tabela 3 - Área de atuação do empreendimento.

ÁREAS	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Rural	24	92,3	12	85,7	15	75
Urbana	-	-	-	-	5	25
Rural e Urbana	2	7,7	2	14,3	-	-

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Quanto à situação da organização, destacamos que a maior parte encontra-se em funcionamento, tanto em Poço Verde (76,9%) como em Simão Dias (100%) e Tobias Barreto (65%), sendo que também foram entrevistados alguns empreendimentos que estão em processo de implantação e reativação, como observamos na tabela abaixo:

Tabela 4 - Situação atual da organização

SITUAÇÕES	P. VERDE		S. DIAS		T.BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Em funcionamento/operando	20	76,9	14	100	13	65
Em implantação	4	15,4	-	-	7	35
Em reativação	2	7,7	-	-	-	-

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

5.2. Tipificação e dimensionamento da atividade econômica

As atividades econômicas desenvolvidas pelos empreendimentos são bastante diversificadas, embora em sua maioria sejam atividades ligadas ao trabalho no meio rural, como beneficiamento de produtos agrícolas, preparação da terra e serviços de plantio, entre outros.

O município de Poço Verde possui um total de 2.649 estabelecimentos rurais com predominância da agricultura familiar voltada para a produção de milho, feijão, mandioca e fava, com destaque para o feijão,

sendo considerado o maior produtor do Estado. Apesar desse fato, considera-se muito pequeno o investimento no beneficiamento desses produtos, o que poderia aumentar consideravelmente o rendimento dos produtores, na medida em que estariam agregando valor ao produto.

Na tabela que segue observamos que nesse município há predominância de associações que dispõem de um trator comunitário para os serviços de plantio (34,6%) seguida pelos empreendimentos que trabalham com a produção de farinha, as comumente conhecidas “casas de farinha”, já que a principal matéria-prima- mandioca- é abundante no município. No município de Simão Dias essas mesmas “casas de farinha” alcança uma porcentagem ainda maior (71,4%).

Já em Tobias Barreto, a principal atividade econômica diz respeito ao artesanato, mais especificamente ao trabalho combinado de costura e bordado, que se constitui como uma forte tradição do município desde a década de 70, embora esteja em processo de decadência, decorrente dentre outros fatores da alta tributação e da ausência de “externalidades”- condições favoráveis que dêem suporte à atividade. Sendo assim, 50% dos empreendimentos de EPS do município desenvolvem tal atividade, sendo seguido pelos serviços de plantio/trator comunitário, embora a produção agrícola baseada em culturas de subsistência (milho, feijão, mandioca) seja insuficiente até para o consumo interno.

O município que apresentou melhores resultados econômicos no ano 2003 sem contar com as doações de recursos foi o de Poço Verde, já que 46,2% dos estabelecimentos conseguiram pagar as despesas e ter uma sobra líquida. Esse percentual baixou para 21,4 em Simão Dias, onde 50% não conseguiram nem mesmo pagar as despesas e em Tobias esse número é ainda menor, visto que apenas 10% obtiveram uma sobra líquida após ter pago as despesas do processo produtivo, sendo que 45% dos empreendimentos conseguiram pagar as despesas, embora não tivessem nenhuma sobra e 35% também não conseguiram pagar as despesas.

Nesse sentido, constatamos a precariedade e a fragilidade de tais empreendimentos. Ao mesmo tempo, o fato de muitos dos produtos e serviços servirem para o auto-consumo confirma a idéia de que a racionalidade econômica dos empreendimentos populares está subordinada à lógica de reprodução social do grupo familiar.

Tabela 5 - Principais atividades econômicas

ATIVIDADES ECONÔMICAS	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Irrigação comunitária	1	3,8	-	-	-	-
Aquisição e repasse de crédito	1	3,8	-	-	-	-
Produção de farinha	6	23,1	10	71,4	2	8,3
Trator comunitário	9	34,6	1	7,1	4	16,7
Fabricação de farinha de milho, ração	1	3,8	-	-	1	4,2
Artesanato e costura	3	11,5	1	7,1	12	50
Horta comunitária	1	3,8	1	7,1	1	4,2
Produção e comercialização de mel	1	3,8	-	-	2	8,3
Comercialização de peixe	1	3,8	-	-	-	-
Comercialização de cal	1	3,8	-	-	-	-
Comercialização de leite e derivados	1	3,8	-	-	1	4,2
Beneficiamento de grãos	-	-	1	7,1	-	-
Construção de casas	-	-	-	-	1	4,2

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Já quanto à remuneração dos sócios/as que trabalham nos empreendimentos, prevaleceu nos três municípios pesquisados a remuneração por produto ou produtividade, que em Poço Verde significou 69,2%, 85,7% em Simão Dias e 60% em Tobias Barreto.

Tabela 6 - Resultados da atividade econômica em 2003

RESULTADOS	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Pagar as despesas e ter uma sobra líquida	12	46,2	3	21,4	2	10
Pagar as despesas e não ter nenhuma sobra	7	26,9	3	21,4	9	45
Não deu para pagar as despesas	3	11,5	7	50	7	35
Não existiam no ano anterior	4	15,4	1	7,1	2	10

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

5.3. Acesso à crédito e apoios

O acesso à recursos financeiros para investir nos diversos empreendimentos sempre se constituiu como necessidade e ao mesmo tempo como um grande problema, dado os limites de acesso.

Tabela 7 - Tipo de remuneração dos sócios/as

TIPOS	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Remuneração mensal fixa	1	3,8	-	-	-	-
Remuneração por produto ou produtividade	18	69,2	12	85,7	12	60
Não está conseguindo remunerar	4	15,4	2	14,3	5	25
Outra	3	11,5	-	-	3	15

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Considerando o conjunto dos três municípios, a maior parte ou não buscou crédito ou não conseguiu obtê-lo. Em Poço Verde 61,5% dos estabelecimentos não buscaram crédito ou financiamento nos últimos 12 meses, 26,9% não teve acesso e apenas 11,5% conseguiram acessar o crédito, sendo estes em sua maioria ligados à produção agrícola e, portanto incentivados pelo Fundo de aval.

Já em Simão Dias nenhum dos empreendimentos pesquisados teve acesso à crédito, 50% não obteve financiamento e 50% não buscou. No município de Tobias Barreto apenas 10% conseguiu financiamento, em contrapartida 70% teve o acesso negado e 20% não buscou, conforme tabela abaixo:

No entanto, quando questionados acerca da demanda por crédito no momento, a maior parte dos empreendimentos dos três municípios afirma que sim, 57,7% em Poço Verde, 71,4% em Simão dias e 65% em Tobias Barreto.

Tabela 8 - Acesso à crédito ou financiamento nos últimos 12 meses

ACESSO	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sim	3	11,5	-	-	2	10
Não	7	26,9	7	50	14	70
Não buscou crédito	16	61,5	7	50	4	20

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Da mesma forma, temos um número elevado de empreendimentos que afirmaram ter dificuldades para obtenção de crédito. Em Poço Verde, o percentual é de 38,5%, em Simão dias 71,4% e 50% em Tobias Barreto, como vemos abaixo:

Tabela 9 - Demanda por crédito

DEMANDA	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sim	15	57,7	10	71,4	13	65
Não	11	42,3	4	28,6	7	35

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Quanto a essas dificuldades, algumas foram destacadas por ordem de importância pelos entrevistados. Como principal dificuldade para o acesso à crédito foi apontado nos três municípios o excesso de burocracia dos agentes financeiros. No município de Poço Verde esse número equivale a 80%, 42,8% em Simão Dias e 50% em Tobias Barreto.

Tabela 10 - Empreendimentos que enfrentaram dificuldades para obtenção de crédito

DIFICULDADES	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sim	10	38,5	10	71,4	10	50
Não	16	61,5	4	28,6	10	50

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Como 2ª maior dificuldade prevaleceu em Poço Verde e em Tobias Barreto, ambos com 40%, as taxas de juros elevadas ou incompatíveis com a capacidade do empreendimento. Esse fator também teve um número elevado no município de Simão Dias – 21,4%- embora a maior parte – 50%- não tenha respondido. Em 3º lugar outras dificuldades foram apontadas, conforme demonstrativo a seguir:

Tabela 11 - Dificuldades enfrentadas para o acesso à crédito (por ordem de importância)

1º LUGAR	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Exigências burocráticas do agente financeiro	8	80	6	42,8	5	50
Taxas de juros elevadas ou incompatíveis com a capacidade do empreendimento	1	10	1	7,1	2	20
Prazos de carência inadequados	1	10	1	7,1	-	-
Falta de aval ou garantia	-	-	2	14,3	2	20
Outra	-	-	-	-	1	10
Não responderam	-	-	4	28,6	-	-
2º LUGAR	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Exigências burocráticas do agente financeiro	1	10	1	7,1	1	10
Taxas de juros elevadas ou incompatíveis com a capacidade do empreendimento	4	40	3	21,4	4	40
Prazos de carência inadequado	-	-	-	-	1	10
Falta de aval ou garantia	1	10	3	21,4	1	10
Outra	1	10	-	-	-	-
Não responderam	3	30	7	50	3	30
3º LUGAR	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Exigências burocráticas do agente financeiro	1	10	1	7,1	1	10
Taxas de juros elevadas ou incompatíveis com a capacidade do empreendimento	1	10	-	-	-	-
Prazos de carência inadequados	1	10	2	14,3	-	-
Falta de aval ou garantia	-	-	-	-	2	20
Outra	2	10	-	-	-	-
Não responderam	6	60	11	78,6	7	70

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Um outro aspecto muito importante para o fortalecimento da EPS, tendo em vista a fragilidade e a pouca organicidade de boa parte dos empreendimentos refere-se ao impulso dado por organizações da sociedade civil, bem como por órgãos governamentais, entre outras ins-

tuições, que apóiam a constituição e articulação desses empreendimentos, fomentam a criação de redes de produção e comercialização, feiras e fóruns de economia solidária.

Sendo assim, os entrevistados foram questionados quanto ao acesso a algum tipo de assessoria, assistência ou capacitação. A partir das respostas constatamos que a maior parte dos empreendimentos, sendo 80,8% em Poço Verde, 64,3% em Simão dias e 95% em Tobias Barreto, já receberam algum tipo de apoio, como nos mostra a tabela abaixo:

Tabela 12 - Acesso a algum tipo de assessoria, assistência ou capacitação

ACESSO	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sim	21	80,8	9	64,3	19	95
Não	5	19,2	5	35,7	1	5

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Esse tipo de apoio mostrou-se, por vezes, fundamental para a constituição e consolidação de tais empreendimentos e provêm de diversas fontes.

No Brasil, as iniciativas de economia solidária vêm sendo impulsionadas primordialmente a partir das ações de organizações da sociedade civil (ONG's, movimentos sociais, Igrejas, incubadoras, etc.). Atualmente, faz-se necessário destacar, a EPS faz parte da agenda do Estado. O Governo Federal criou, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES.

Em Sergipe e, mais especificamente nos três municípios pesquisados, esse “apoio” vem sendo dado por diferentes entidades, muitas vezes de forma desarticulada e descontinua, o que compromete o fortalecimento dessas iniciativas de EPS.

Dentre os 26 empreendimentos de Poço Verde, 59,2% recebe ou recebeu apoio de órgãos governamentais e 22,2% do Sistema S (SENAC, SENAI, SEBRAE, SENAR). Já em Simão dias, 72,7% dos estabelecimentos foram assessorados por órgãos governamentais e

18,2% por entidades da sociedade civil. Em Tobias Barreto prevalece a assessoria do Sistema S-52%- e, posteriormente dos órgãos governamentais.

As entidades da sociedade civil citadas pelos entrevistados foram SASAC, Cáritas, Mão Gaúcha e Pastorais Sociais. Dentre os órgãos governamentais citou-se a EMDAGRO, CODISE, INCRA, COHIDRO, NUTRAC e Prefeitura, além de alguns projetos e programas governamentais, como Pró-sertão, PRONAF, comunidade Solidária, PRONESE e PRONAGER. Observemos a tabela abaixo:

Tabela 13 - Entidades e instituições que forneceram apoio aos empreendimentos

AGENTES	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
ONG's, OSCIP's, Igrejas, etc.	3	11,1	2	18,2	3	12
Órgãos governamentais	16	59,2	8	72,7	8	32
Universidades, incubadoras, unitrabalho	1	3,7	1	9,1	-	-
Sistema S	6	22,2	-	-	13	52
Cooperativas de técnicos/as	-	-	-	-	1	4
Outra	1	3,7	-	-	-	-

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

5.4 Dimensão sociopolítica

Os empreendimentos associativos possuem, como já destacado anteriormente, um caráter não só econômico, mas também político e social. Nesse sentido, os 60 entrevistados foram questionados quanto à participação em alguma rede ou fórum de articulação e, considerando o conjunto dos três municípios constatamos que a maior parte desses empreendimentos não estão inseridos em nenhuma rede ou fórum. Esse percentual chegou a 80,8% em Poço Verde, 64,3% em Simão Dias e 75% em Tobias Barreto. Observemos a tabela a seguir:

Tabela 14 - Participação dos empreendimentos em redes e/ou fóruns de articulação

PARTICIPAÇÃO	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sim	5	19,2	5	35,7	5	25
Não	21	80,8	9	64,3	15	75

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Esse fato revela-nos o isolamento desses empreendimentos que, por sua vez, constitui-se num sério impasse para o crescimento e consolidação da EPS, pois torna esses empreendimentos ainda mais frágeis e fragmentados.

Os estabelecimentos que participam de alguma articulação citaram em sua maioria os Conselhos e, mais especificamente, o CONDEM (Conselho de Desenvolvimento Sustentável Municipal) que articula as associações comunitárias e se constitui num veículo para acesso aos recursos do PRONAF, programa do governo federal e do PRONESE do governo estadual.

Tabela 15 - Relação de algumas redes e fóruns

TIPIFICAÇÃO	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Redes de produção/comercialização	1	20	-	-	1	14,3
Complexos cooperativos	1	20	-	-	1	14,3
Federações de cooperativas	-	-	-	-	1	14,3
Outras articulações ou redes	-	-	-	-	-	-
Fórum de Economia Solidária	1	20	-	-	-	-
Centrais de comercialização	-	-	-	-	1	14,3
Outra	2	40	5	100	3	42,8

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Da mesma forma, constatamos que esses mesmos empreendimentos, em sua maioria, também não participam de movimentos sociais e populares, como vemos abaixo:

Tabela 16 - Participação dos empreendimentos em movimentos sociais e populares

PARTICIPAÇÃO	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sim	3	11,5	4	28,6	3	15
Não	23	88,5	10	71,4	17	85

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Quanto às experiências de EPS desenvolverem alguma ação social ou comunitária, observamos que em Poço Verde 73,1% não desenvolve, em Simão dias 64,3% sim e em Tobias Barreto 655 não participa de nenhuma ação comunitária.

Tabela 17 - Participação dos empreendimentos em alguma ação comunitária

PARTICIPAÇÃO	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sim	7	26,9	9	64,3	7	35
Não	19	73,1	5	35,7	13	65

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Dentre os empreendimentos que desenvolvem algum trabalho social, todos afirmam contribuir para melhoria da qualidade de vida da comunidade local no que se refere a diversos aspectos, como educação, saúde, moradia, trabalho, redução da violência, meio ambiente, dentre outros, como contribuir para a organização das comunidades e com o processo de conscientização política, conforme afirmaram os entrevistados.

Tendo em vista que a maioria dos empreendimentos trata-se de associações podemos constatar que essa contribuição dá-se principalmente através da geração de trabalho e renda e do levantamento de demandas e reivindicações que são levadas ao poder público municipal e/ou ao CONDEM.

Tabela 18 - Aspectos da vida comunitária melhorados com o trabalho social dos grupos

ASPECTOS	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Educação	3	21,4	4	20	2	10
Saúde	4	28,6	6	30	4	20
Moradia	1	7,1	2	10	2	10
Trabalho	4	28,6	3	15	6	30
Redução da violência	1	7,1	2	10	2	10
Meio Ambiente	1	7,1	2	10	2	10
Outra	1	7,1	1	5	2	10

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Os empreendimentos mapeados foram questionados ainda, quanto ao desenvolvimento de alguma iniciativa com vistas à qualidade de vida de consumidores/as de seus produtos ou serviços. Em Poço Verde 53,8% não possui nenhuma iniciativa, assim como 64,3% em Simão Dias e 50% em Tobias Barreto. Vejamos a seguir:

Tabela 19 - Desenvolvimento de alguma iniciativa com vistas à qualidade de vida dos consumidores/as

INICIATIVAS	P. VERDE		S. DIAS		T. BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sim	12	46,2	5	35,7	10	50
Não	14	53,8	9	64,3	10	50

Fonte: Cáritas Diocesana de Estância, 2004.

Dentre as iniciativas desenvolvidas, observamos uma diversidade, como oferta de produtos orgânicos ou livre de agrotóxicos, incentivo ou promoção do consumo ético e comércio justo, informações do produto aos consumidores/as, preços dos produtos facilitando o acesso aos consumidores/as, entre outros.

Tabela 20 - Tipificação das iniciativas dos empreendimentos com vistas à qualidade de vida dos consumidores/as

TIPIFICAÇÃO	P. VERDE		S. DIAS		T.BARRETO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Oferta de produtos orgânicos	2	8,3	3	60	5	25
Incentivo ou promoção do consumo ético e comércio justo	4	16,7	-	-	3	15
Informações do produto aos consumidores/as	9	37,5	2	40	5	25
Preços dos produtos facilita o acesso aos consumidores/as	9	37,5	-	-	5	25
Outro	-	-	-	-	2	10

Fonte: Cáritas diocesana de Estância, 2004.

6. Considerações finais

No conjunto dos 60 empreendimentos de Economia Solidária mapeados nos municípios de Poço Verde, Simão Dias e Tobias Barreto tivemos características bastante comuns, apesar das especificidades. Constatamos o predomínio de associações, criadas por uma diversidade de motivações, seja como uma alternativa ao desemprego, como fonte complementar de renda para os associados/as, para desenvolver uma atividade “sem-patrão”, ou seja, onde todos são donos, ou mesmo para suprir uma demanda da comunidade, como por exemplo, as “casas de farinha” e os tratores comunitários.

Esses empreendimentos também se situam predominantemente na área rural, sendo que alguns estão em pleno funcionamento e outros em processo de implantação ou mesmo reativação e desenvolvem várias atividades econômicas, em sua maioria relacionadas com o meio rural, sejam atividades agrícolas ou não-agrícolas, com destaque para os serviços de plantio ou tratores comunitários, produção de farinha e artesanato combinado com costura. Faz-se necessário destacar que muitas associações desenvolvem mais de uma atividade, mas apesar dessa diversidade, os resultados econômicos não são muito animadores, já que a maior parte dos empreendimentos não teve sobra líquida ou nem sequer conseguiu pagar as despesas.

Na pesquisa percebemos que tais empreendimentos investem muito pouco e quase não possuem capital de giro, o que se justifica pelo fato

de que a maior parte ou não buscou ou não conseguiu obter crédito. Apesar disso, afirmam em sua maioria demandarem crédito no momento, porém enfrentam uma série de dificuldades para o acesso ao mesmo, como excesso de burocracia, elevadas taxas de juros, prazos de carência inadequado, falta de aval ou garantia e até mesmo inadimplência.

Todo esse quadro revela a fragilidade e pouca organicidade dos empreendimentos, deixando clara a necessidade de apoio, seja em forma de assistência, assessoria e/ou capacitação para o crescimento e consolidação dessas experiências. A maioria dos entrevistados afirmaram receberem ou terem recebido tal apoio de diversas fontes, como órgãos governamentais, entidades da sociedade civil, sistema S, incubadoras, etc. Contudo, percebemos que esse apoio apresenta-se de forma desarticulada e descontínua e, dessa forma pouco contribuem para o fortalecimento dessas experiências de EPS em todos os seus aspectos: viabilidade econômica, gestão democrática, solidariedade e cooperação, dentre tantos outros.

Um outro agravante diz respeito à mínima participação desses empreendimentos em espaços importantes, como redes de produção e comercialização, fóruns de discussão, movimentos sociais e populares, perdendo de vista inclusive a responsabilidade social com a comunidade e com os consumidores/as dos seus produtos e/ou serviços.

Sendo assim, podemos dizer que essa pesquisa possibilitou-nos perceber a urgente necessidade de fortalecer a idéia das redes e fóruns, fomentando inclusive a integração de cadeias produtivas, bem como a inserção em movimentos sociais e populares, tendo em vista a politização do debate e a reivindicação de políticas públicas que garantam as condições necessárias para o desenvolvimento de tais experiências, não só para o seu surgimento, mas também para o seu crescimento e consolidação.

Além disso, dois outros aspectos merecem destaque: o investimento em capacitação para a gestão do empreendimento e a articulação dos diversos órgãos e entidades que atuam no fortalecimento dessas experiências, para que se tenha uma efetiva intervenção, de forma articulada e contínua, que através de um processo endógeno potencialize o capital social de cada localidade, respeitando sempre as especificidades dos grupos.

No mais, destacamos a importância de iniciativas de mapeamento para o conhecimento adequado da abrangência e importância da economia solidária no Brasil. A visibilidade das iniciativas existentes promove o reconhecimento público e a formulação de políticas públicas para a economia solidária.

Além de traçar o perfil desses empreendimentos, faz-se necessário analisar as capacidades e potencialidades da economia solidária no Brasil, considerando aspectos como: viabilidade econômica; inclusão social pela via da geração de trabalho e melhoria de renda; a constituição de novos valores e práticas autogestionárias, de participação democrática e de uma cultura de solidariedade; o potencial organizativo na formulação de políticas alternativas de desenvolvimento; e o reconhecimento pelo Estado da diversidade de formas de organização e relações de trabalho decente.

O mapeamento das experiências de EPS trata-se, portanto, de uma iniciativa que agrega interesses comuns das organizações da sociedade civil, dos empreendimentos associativos e do próprio Estado na viabilização de alternativas de desenvolvimento local, regional e nacional que promovam a inclusão social de milhares de pessoas que se encontram excluídas do mundo do trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRUDA, Marcos. (2000) *Economia dos Setores Populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes.
- BERTUCCI, Ademar de A. e SILVA, Roberto M. A. da (orgs.). (2003) *Vinte Anos de Economia Popular Solidária: trajetória da Cáritas Brasileira dos PAC's à EPS*. Brasília: Cáritas Brasileira.
- CARVALHO, Ricardo A. Alves de. (2002) Construindo a Cultura de Cooperação. *Revista SEBRAE*, n.7, nov./ dez.
- COELHO, Franklin. (2001) Economia Solidária – ampliando o debate. *Revista Teoria e Debate*, n. 48, jun./jul./ago.
- CORAGGIO, José Luiz. (1997) *Alternativas para o Desenvolvimento Humano em um Mundo Globalizado*. Proposta, n.72, p.30-38. Disponível em: [http:// www.fronesis.org](http://www.fronesis.org).

COSTA, Antônio C. Gomes. (2002) O Homem e sua Circunstância. *Revista SEBRAE*, n.7, nov./ dez.

DUPAS, Gilberto. (1999) *Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, estado e o fim do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra.

EID, Farid (org.). (2002) *Construindo uma Economia Solidária*. Campinas, SP: Confederação Nacional dos Metalúrgicos – CNM/CUT.

FILHO, Jair do Amaral. (1996) Desenvolvimento Regional Endógeno em um ambiente Federalista. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA/ nº 1 – junho/1989. Brasília: dez.

_____. (2001) A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA/ nº 23 – junho.

FILHO, Jorge Renato de S. V. (2001) Participação e cooperação: elementos para uma nova política de desenvolvimento regional. *Ensaio FEE*. Ano 22 – nº 1.

GAIGER, Luiz Inácio. (2001) *Economia Popular Solidária: Uma conversa com o Conselho de Escolas de Trabalhadores*. NOVA Pesquisa e Assessoria em Educação, Rio de Janeiro.

_____. *A Economia Solidária diante do Modo de Produção capitalista*. Disponível em: <http://www.ecosol.org.br>.

GUIMARÃES, Gonçalo (org.). *Sindicalismo e Cooperativismo – A Economia Solidária em debate – Transformações no mundo do trabalho*. UNITRABALHO.

KRAYCHETTE, COSTA e LARA, Gabriel, Beatriz e Francisco (orgs.). (2000) *Economia dos Setores Populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes.

KRAYCHETTE, Gabriel. *A Produção de Mercadorias por Não-Mercadoria*. Disponível em: <http://www.capina.org.br>.

LEÃO, Geraldo M. P. (2003) Dimensões Educativas da Economia Solidária: potencialidades e contradições do trabalho autogestionário. *Cadernos do CEAS*, Salvador (Ba), n. 203, jan./fev.

LOPES, Eliano Sérgio Azevedo. (2003) *Fundo de Aval: alternativa de desenvolvimento local solidário no Estado de Sergipe*. São Cristóvão: UFS.

MATTOSO, Jorge. (1999) *O Brasil Desempregado – Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90*. São Paulo: Perseu Abramo.

RATTNER, Henrique. (2002) *Prioridade: Construir o Capital Social*. São Paulo, novembro. Disponível em: www.abdl.org.br/rattner/inicio.htm.

_____. (2003) *Crescimento ou Desenvolvimento*. São Paulo, julho. Disponível em: www.abdl.org.br/rattner/inicio.htm.

- RECH, Daniel. (2000) *Cooperativas: uma alternativa de organização popular*. Rio de Janeiro: DP & A.
- SCHWEINBERGER, Geraldo. (2000) A Economia Solidária. *Revista Teoria e Evidência Econômica*, n. 15, v. 8, nov.
- SINGER, Paul. (2001) *Globalização e Desemprego: diagnóstico e alternativas*. 5. ed. São Paulo: Contexto.
- _____. (2002) Políticas de Apoio à Economia Solidária. *Revista SEBRAE*, n.7, nov./ dez.
- _____. (2002) *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Perseu Abramo.
- SINGER, Paul e SOUZA, André Ricardo. (2000) *A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contesto.
- TEIXEIRA, Elenaldo. (2001) *O Local e o Global – Limites e Desafios da Participação Cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA.
- VAINER, Carlos. *Sindicalismo e Cooperativismo – A Economia Solidária em debate – Transformações no mundo do trabalho*. UNITRABALHO.
- VALADARES, José H. (2002) Redes, uma abordagem antropológica. *Revista SEBRAE*, n.7, nov./ dez.

ORGANIZAÇÃO E GESTÃO NAS COOPERATIVAS DE TRABALHO DE ARACAJU-SE

KARLA REGINA MORAIS FERREIRA*

MÁRCIA CUNHA DOS SANTOS ARAÚJO*

ANA CARLA BARRETO DE OLIVEIRA*

1. Introdução

Pensar em Desenvolvimento Local e discutir sobre os diversos segmentos de arranjos produtivos na economia inclui uma análise daquele que é um dos modelos mais difundido dentro dessa perspectiva, o cooperativismo.

No entanto, para entender melhor a evolução dessa experiência coletiva faz-se necessária retomar os seus elementos constitutivos desde o seu surgimento até os dias de hoje em Sergipe, no Brasil e no Mundo.

Na perspectiva de superar a exploração capitalista (final do séc. XIX e início do séc. XX), o cooperativismo, no mundo, surgiu como um

* Assistente Social contratada pelo Núcleo Local da Unitrabalho/Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Econômicos Solidários – Sergipe e Professora Substituta do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe.

* Pós-graduanda na Especialização em Gestão de Saúde Pública e da Família; e em Administração e Planejamento de Projetos Sociais. Assistente Social do Centro de Atendimento Infanto-Juvenil de Itabaiana e do Hospital e Maternidade São Jose.

* Mestranda em Ciências Ambientais na Universidade Municipal de Taubaté – SP

movimento operário de cunho social, caracterizando-se como uma alternativa de sobrevivência na tentativa dos trabalhadores reagirem contra a exploração capitalista e tinha como propósito viabilizar alternativas de trabalho que valorizassem o coletivo, permitindo que o indivíduo conhecesse todo o processo da produção. Dessa maneira, diferenciava-se da organização do trabalho adotada pelas empresas capitalistas que se caracterizava pela parcialização, hierarquização, separação entre concepção e execução das ações.

Dentre os precursores do cooperativismo, podemos citar: Jonh Bellers, Charles Fourier, Robert Owen, Willian King, Philipe Buchez e Luis Blanc que lançaram sementes para o atual sistema cooperativista.

A primeira experiência cooperativista registrada ocorreu na cidade de Manchester, na Inglaterra, no ano de 1844, no bairro de Rochdale, onde 28 tecelões se reuniram pela primeira vez, em dezembro de 1843, para discutir as possíveis soluções de seus problemas de sobrevivência.

Em 28 de dezembro de 1844, implantaram uma associação que tinha como objetivos iniciais a criação de uma empresa de consumo, a abertura de uma loja, a construção de casas para os seus sócios, e de fábricas para gerar postos de trabalho aos desempregados, além de compra e divisão coletiva de uma cesta de suprimentos. Tudo isso tinha como propósito a criação de uma sociedade cooperativa.

Os pioneiros de Rochdale, para garantirem o sucesso de sua associação, redigiram um estatuto prevendo objetivos amplos e profundos, no qual incorporaram algumas normas fundamentais à existência e manutenção da mesma, que mais tarde foram chamados de *princípios do cooperativismo*¹, que até hoje servem de referência para as sociedades cooperativas.

Além desses princípios,

“as cooperativas se baseiam nos valores de ajuda mútua, responsabilidade, democracia, igualdade, equidade e solidariedade. Seguindo a tradição de seus fundadores, seus membros

¹ Princípios - Adesão voluntária e livre acesso; Organização e gestão democrática; Participação econômica dos cooperados; Autonomia e Independência; Educação, Capacitação e Informação; Intcooperação e Compromisso com a comunidade.

acreditam nos valores éticos da honestidade, transparência, responsabilidade social e preocupação pelos demais integrantes” (Declaración sobre la Identidad Cooperativa *apud* Rech, 2000, p. 23).

Em virtude da expansão industrial, muitas cooperativas surgiram como resposta ao desemprego em massa e a exclusão social, mas, após a 2ª Guerra Mundial, houve um declínio das mesmas principalmente no período do pleno emprego, nos países desenvolvidos, quando os trabalhadores conquistaram direitos sociais no chamado Estado do Bem-Estar Social.

A partir dos anos 70, com a redefinição no padrão de acumulação que anteriormente era predominantemente taylorista/fordista, além da adoção de novas tecnologias com a chamada 3ª revolução industrial, da globalização da economia e adoção das idéias neoliberais, levaram alguns países há uma crise de desindustrialização e, como consequência, observou-se a desregulamentação da legislação trabalhista, a flexibilização e terceirização das relações de trabalho, a ‘reorganização’ do capital e a ‘desorganização’ do trabalho (Silva, 2002) e o aumento do índice de desemprego. Esse novo cenário proporcionou o surgimento de várias iniciativas de caráter cooperativo.

No caso do Brasil, esse processo deu-se de forma diferente. O cooperativismo foi implantado de cima para baixo como um meio de regulação, por parte do estado, ou seja, não surgiu a partir de um movimento operário como ocorreu na Europa, mas como estratégia da oligarquia rural para manter o seu poder e a exportação de produtos agrícolas que era o centro da economia. Assim, as elites brasileiras importaram e selecionaram o modelo cooperativista europeu de acordo com seus interesses para buscar alternativas que viabilizassem o escoamento de sua produção no mercado, como resposta às mudanças sócio-econômicas, contribuindo para a acumulação do capital.

O Cooperativismo no Brasil surge conforme Rios,

“sob uma dupla e contraditória face. De um lado, é o instrumento rotineiro e eficaz na organização econômica da agricultura de exportação (café, açúcar, cacau, soja etc), da agricultura capi-

talizada voltada para o abastecimento interno (hortigranjeiros) ou da agricultura latifundiária do algodão nordestino. Por outro lado, o cooperativismo é sistematicamente apresentado como ‘a solução’ para a comercialização agrícola dos produtos de pequenos agricultores, de pescadores e de artesãos” (1989, p. 09).

O Estado passou a interferir no sistema cooperativo através da lei nº 22.239 no sentido de regulamentá-lo favorecendo a acumulação de capital. A princípio, propagavam-se os ideais capitalistas, fazendo parte de todo um processo histórico-cultural. Dessa forma, o “cooperado” representava um operário dentro da sua própria cooperativa, até mesmo devido à mentalidade de subordinação imposta ideologicamente pelos detentores do poder, através do “slogan”: “o trabalho dignifica o homem”.

Dentro dessa perspectiva, observou-se a expropriação e marginalização de pequenos produtores rurais em detrimento de um determinado grupo de cooperados (os grandes proprietários) que condicionaram os princípios cooperativistas à dinâmica da acumulação do capital crescente no país. O cooperativismo contribuiu, portanto, não só para reforçar o processo de industrialização do campo mas também no âmbito urbano.

Durante o período de 30 a 64, no Brasil, houve o crescimento do processo de industrialização, o qual obteve o aval e políticas de incentivo do governo, implantando equipamentos tecnológicos e multinacionais, valorizando-se as necessidades do mercado internacional e as políticas do mercado externo.

O caráter intervencionista do Estado, nesse momento, agia no sentido de atenuar seqüelas materiais e morais derivadas do trabalho assalariado para atender os interesses empresariais e manter o desenvolvimento do capitalismo industrial. Dessa forma, as políticas sociais funcionavam como mecanismo de sustentação do poder, evitando a ruptura do processo produtivo e da acumulação capitalista. Por conta disso, a formação do trabalhador se deu pela relação de submissão e exploração da força de trabalho.

O final da década de 60 e todo o período da ditadura não se diferenciaram de décadas anteriores. Houve uma maior ênfase na intervenção do Estado. Todos os recursos financeiros do país eram voltados

para criação de unidades produtivas adotando novas medidas de acordo com a relação de forças criando maior insatisfação na população com ampla exclusão social e concentração de renda.

Diante desse contexto houve um crescimento significativo das cooperativas de trabalho ganhando destaque nos grandes centros urbanos, devido aos baixos salários e insatisfação dos profissionais com o produto ou serviço oferecido no mercado.

Na década de 80, mais especificamente nos anos 90, com a abertura do capital internacional houve uma alteração na organização e gestão dos processos de trabalho reforçando a deteriorização das condições de trabalho, a consolidação das multinacionais e a formação de cooperativas como instrumento da classe trabalhadora, em virtude da falta de eficiência das políticas de emprego e renda do país, em atender a demanda de desempregados.

A partir de 90, o país começa a viver uma abertura comercial indiscriminada, com a intensificação das relações exteriores e privatizações iniciadas por Collor. Posteriormente, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, permite-se uma maior abertura financeira, provocando a vulnerabilização e uma dependência crescente da economia brasileira ao capital estrangeiro.

Nesse contexto, as empresas brasileiras, sofrendo a concorrência do mercado externo, intensificam a racionalização da produção, buscam parcerias, terceirizam, reduzem os seus custos e a mão-de-obra. Vale destacar, ainda, o aumento de importações (pela falta de incentivo às empresas nacionais) e a contratação de mão-de-obra estrangeira, agravando a redução do número de empregados e a capacidade do país de gerar novos postos de trabalho.

De acordo com Kaufmann,

“o crescimento da automação, graças às tecnologias da informática, o downsizing das empresas, as megafusões a custos de bilhões, a redução do Estado a Estado mínimo (conforme as prescrições dos defensores do neoliberalismo), acarretando, como consequência, o enxugamento no setor dos serviços públicos, conduziam a um desemprego em massa e a reconfigurações importantes da estrutura do emprego” (2002, p. 38).

Diante disso, nota-se uma crescente precarização das condições de trabalho (trabalho sem renda fixa, sem carteira assinada, por tempo determinado – parcial, ausência e ameaça de perdas dos direitos sociais) e como reação à crise do emprego, os trabalhadores estão se organizando para formar cooperativas, associações, grupos de produção, enquanto estratégia de geração de trabalho e renda, na tentativa de enfrentar o crescente desemprego e a exploração capitalista. Essas formas de organização permitem que os próprios trabalhadores se tornem proprietários e usuários da sua produção, gerindo coletivamente os seus empreendimentos.

“Hoje o cooperativismo no Brasil vive enorme desenvolvimento. Existe, por um lado, o cooperativismo *oficial*, mais ou menos ligado a agências governamentais e de iniciativas de grande e médio porte, que não respeitam os princípios do cooperativismo, agindo na prática como empresas capitalistas. Por outro lado, existem inúmeras iniciativas voltadas para a construção de cooperativas autogestionárias, que realizam intercâmbios e se esforçam para a construção de redes de economia solidária” (Sandra, 2001, p. 29).

Já em Sergipe as primeiras manifestações cooperativistas, com a criação da *Cooperativa Sergipense de Laticínios – CSL*, em 1938, por um Monsenhor no Bairro Siqueira Campos, dando incentivo à criação de outras cooperativas em diversos ramos da economia.

Entre os séculos XVIII e XIX, Sergipe viveu predominantemente a produção de açúcar com a criação de grandes engenhos, onde se priorizava a mão-de-obra escrava. Quando a industrialização começou a ganhar destaque no Brasil, houve um estímulo da burguesia local na criação de indústrias de modo que adequasse Sergipe às relações de produção capitalistas.

A partir dos anos 30, já se percebe no interior do Estado a indústria têxtil, a manufatura de couro, um maior número de usinas de açúcar e fábricas de algodão absorvendo a mão-de-obra que estava sendo expulsa do campo. Esse fato provocou o crescimento da população nas cidades e assim o desenvolvimento do setor terciário com a implantação de serviços médicos-hospitalares, bancos, transporte, etc.

Entre 1935 e 1960, nasceram inúmeras cooperativas, mas muitas dessas fecharam suas portas logo em seguida devido a não participação da base, pois algumas surgiram como interesse da classe dominante, atendendo unicamente aos interesses políticos e ideológicos e não como manifestação da classe operária.

Já na década de 60, ocorreu um forte crescimento da indústria têxtil que complementava a economia das regiões desenvolvidas. Houve também a concentração de terra nas mãos de uma minoria e o aumento de desempregados no campo e na cidade, visto que o governo nacional não tinha um planejamento de emprego e renda adequados para a nova demanda.

Com relação aos trabalhadores, já eram evidentes as manifestações através de greves, por conta da insatisfação dos salários e das condições de trabalho, fazendo com que os trabalhadores se organizassem em sindicatos e buscassem novas formas de obter uma melhor qualidade de vida.

O cooperativismo sergipano desenvolveu-se tanto no meio urbano quanto rural, sendo este de grande importância para o abastecimento interno e conseqüentemente para a economia estadual. No entanto, apesar da contribuição dada pelas cooperativas sergipanas ao desenvolvimento do Estado, poucos foram os benefícios cedidos pelo governo.

Concluindo a análise conjuntural entende-se o processo de globalização como um fenômeno antigo que se acelerou, a partir das inovações tecnológicas ocasionando um avanço do processo de internacionalização do capitalismo. É inegável que esse fenômeno trouxe mudanças estruturais e conjunturais no mundo do trabalho sobretudo no Brasil, na década de 90, com a abertura da economia, observando-se a diminuição dos postos de trabalho, flexibilização nas formas de contratação, precarização das condições de trabalho, privatização de empresas públicas, crescimento do mercado de trabalho informal e as reformas na legislação trabalhista, ocasionando, assim, o aumento do desemprego.

“Dos 13,6 milhões de pessoas que ingressaram no mercado de trabalho nos anos 90, apenas 8,5 milhões obtiveram acesso a algum posto de trabalho, gerando um excedente de mão-de-

obra de 5,1 milhões de desempregados. Em outras palavras, somente 62,5% das pessoas que se inseriram no mercado de trabalho encontraram uma vaga” (Pochmann, 2001, p.103).

O crescimento do desemprego nos chamados setores tradicionais da economia tem provocado um deslocamento dos trabalhos para o setor terciário.

No que se refere ao Estado de Sergipe, Lacerda afirma que o setor terciário, na década de 90, vem expandindo, é o que pode ser elucidado na seguinte análise:

“O número de pessoas ocupadas nesse segmento passou de 253,3 mil para 327 mil, um aumento de 47%. Acrescentaram-se 119,1 mil pessoas às atividades produtivas deste segmento, o maior contingente em termos absolutos. Em Sergipe, entre 1992 e 1997, foram fechados postos de trabalho, tanto no setor primário quanto no secundário. O nível de emprego não caiu para a economia, como um todo, por conta da expansão do setor terciário” (2001, p. 37).

Essas transformações no mundo do trabalho provocaram o crescimento do setor terciário, o que vem intensificando a formação de empreendimentos autogestionários e entre estes as cooperativas como alternativa de trabalho e renda.

O cooperativismo, como uma organização participativa e democrática, tem se pautado em alguns princípios. Dentre eles, encontra-se a *organização e gestão cooperativa*. Neste princípio, os cooperados têm a oportunidade de gerir seu próprio negócio, visto que são dirigentes responsáveis pelo controle, sucesso ou insucesso da cooperativa. Esta é composta por um grupo de pessoas diferentes com objetivos comuns e específicos que precisam ser respeitados.

Por meio da gestão democrática, os trabalhadores pretendem controlar os produtos de sua empresa, gerir, coordenar, participar de todo o processo, sendo sujeitos na tomada de decisão. Nessa gestão, a homogeneidade ideológica, teoricamente, irá manter a coesão e capacidade de gerenciamento por parte dos dirigentes e cooperados. Bus-

ca-se uma gestão oposta às empresas convencionais, superando as estruturas hierárquicas através das decisões coletivas.

A autogestão é uma forma de buscar soluções coletivas para resolver problemas sociais em meio à crise industrial e o desemprego, e consiste na participação direta do coletivo, rompendo com a subordinação, alienação e repressão presentes nas estruturas empresariais tradicionais.

É necessário salientar que nem todas as cooperativas seguem os princípios e valores até então citados, pois muitos burgueses capitalistas com o intuito de burlar a lei e não pagar os encargos trabalhistas criaram “falsas cooperativas” onde o associado não passa de um mero trabalhador assalariado.

Desta forma, é interessante conhecer como se dá esse espaço democrático nas cooperativas observando como funciona a organização e a participação dos cooperados numa cultura individualista, competitiva e de dependência.

É propósito deste trabalho fazer uma análise do processo de organização e gestão cooperativa no estado de Sergipe e mais, especificamente, nas cooperativas de trabalho de Aracaju. Convém destacar que a escolha do nosso objetivo de estudo se deu, a partir da constatação, através de um levantamento preliminar, de uma lacuna significativa de estudos sobre essa temática no estado de Sergipe.

Nesse sentido, consideramos que esse estudo é de grande relevância, uma vez que irá contribuir para enriquecer os estudos acerca do cooperativismo em Sergipe, sua história e mais, especificamente, sobre a forma como esse segmento vem trabalhando questões importantes de seu cotidiano a exemplo da gestão e organização.

Para compreender como ocorre o processo de organização e gestão nas cooperativas de trabalho em Aracaju, permeou esse estudo os seguintes objetivos: verificar como ocorreu o processo de formação das cooperativas; como se organiza a estrutura administrativa; como se dá a política de comunicação, a democracia interna e o processo de gestão.

Objetivando tornar esse estudo exequível, foram necessários alguns passos metodológicos. Segundo Minayo (2000), a metodologia é mais do que uma descrição formal de métodos e técnicas utilizadas, pois a mesma não só corresponde à fase exploratória da pesquisa, mas uma definição de instrumentos e procedimentos para análise de dados.

Adotou-se, nesse estudo, a pesquisa do tipo qualitativa, uma vez que se propõe “aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, medidas e estatísticas” (Minayo, 2000, p. 22) e do tipo quantitativa, visto que fornece dados complementares para o entendimento da dinâmica da realidade estudada.

O universo da pesquisa constituiu-se em 17 (dezessete) cooperativas do ramo de trabalho de Aracaju, cadastradas na OCESE – Organização das Cooperativas do Estado de Sergipe. Dentre elas, foram selecionadas 3 (três), baseando-se em dois critérios: por datarem sua constituição dentro desse novo cenário de mudanças no mundo do trabalho (especificamente nos anos 90) e a visibilidade junto à sociedade, face às atividades desenvolvidas (cursos profissionalizantes, assessorias, palestras, prestação de serviços).

Como instrumental para coleta de dados, foram utilizadas entrevistas do tipo semi-estruturadas, por permitirem ao pesquisador obter dados que possam ser utilizados em análise qualitativa. Barros comenta que muitos autores usam esse tipo de entrevista “como alternativa para a superação de problemas e limitações, advindas da aplicação, como forma de aprofundamento qualitativo da pesquisa” (1994, p. 58).

Para a escolha dos entrevistados, foi adotada uma amostra do tipo não probabilística intencional que, segundo Thiollent, “trata-se de um pequeno número de pessoas que são escolhidas intencionalmente em função da relevância que elas apresentam em relação a um determinado assunto” (1992, p. 62). Para tanto, utilizaram-se alguns critérios de escolha: um dos cooperados deveria ser o presidente, outro 1 (um) membro do Conselho Administrativo e 2 (dois) cooperados que foram escolhidos entre aqueles que fazem parte da cooperativa desde a sua fundação.

A análise dos dados teve como parâmetro as seguintes categorias: formação das cooperativas, estrutura administrativa, política de comunicação, democracia interna e processo de gestão. Embora para efeitos didáticos elas apareçam separadas, convém pontuar a relação existente entre as mesmas. Ao falarmos da estrutura administrativa da cooperativa de forma subjacente está a discussão sobre democracia interna e processo de gestão. Entretanto, de forma mais específica na categoria

que trata do processo de formação das cooperativas, procurou-se identificar as razões do surgimento destas, a relação com as mudanças que vêm ocorrendo no mundo do trabalho e a visualização dos entrevistados sobre a cooperativa, enquanto possibilidade de geração de trabalho e renda.

No que se concerne à estrutura administrativa, buscou-se identificar como ocorre a organização interna em termos da presença dos órgãos decisórios (assembleia geral, conselhos) e sua relação com os cooperados. Nas empresas capitalistas, a organização do trabalho tem ocorrido em sua grande maioria de forma verticalizada, fragmentada e hierarquizada, mesmo que as mudanças do mercado de trabalho apontem para a flexibilidade dessa organização. Nas cooperativas regidas pelos princípios de intercooperação, participação, gestão democrática, compromisso, dentre outros, a organização do trabalho tem como meta o trabalho em equipe, pois há o controle do trabalhador de si mesmo e de seu meio. Nesse tipo de espaço organizacional, cada um desempenha seu papel decidido pelo coletivo, sendo também avaliado pelo grupo. Há uma interdependência entre a execução das atividades e o seu planejamento.

A análise das categorias, democracia interna e processo de gestão passam pelo entendimento do nível de participação dos cooperados na tomada de decisões. Sabe-se que a *participação* é, em essência, uma conquista processual, pois não existe de forma acabada. Sendo a mesma um processo infundável, não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente, pois, ela é o meio e o fim para algo comum.

Participação é um exercício democrático e é através dela que se aprende a eleger, a delegar, a estabelecer rodízio no poder, a exigir prestação de contas, a desburocratizar e possibilitar o acesso do cooperado a todos os assuntos pertinentes à gestão e organização do seu empreendimento. Por conseguinte, participação não é ausência, superação, eliminação do poder, mas outra forma de poder, ou seja, uma forma de intervir na realidade, valorizando a autocritica e o diálogo aberto com os interessados.

As manifestações de poder diferem de acordo com o tipo da organização e suas metas. Sabemos que numa empresa meramente capita-

lista as relações de poder são autoritárias e hierarquizadas. No entanto, numa organização em que as relações são baseadas no coletivo, o poder deverá ser democratizado, e cada tomada de decisão e iniciativa devem ser respeitadas, já que visam ao bem comum. Nesse último caso, o poder é difuso, o controle é casual e as regras servem para garantir o cumprimento de objetivos traçados pelo grupo. Para isso, é necessária a existência de uma responsabilidade coletiva. Esse poder é motivado pela lealdade, integração do grupo e não por uma imposição estrutural rígida.

Para consolidar a participação democrática, é de fundamental importância a existência de uma política de comunicação na empresa autogestionária, outra categoria de nossa análise. A mesma pode se dar através da divulgação de documentos internos, reuniões ou assembléias, configurando-se aí o grau de integração e participação do grupo. A depender dos valores particulares e coletivos dos integrantes, ambas podem ser facilitadas ou dificultadas.

Assim, organizar-se para conquistar seu espaço, para gerir democraticamente seu próprio destino, para ter vez e voz, é a essência da participação, sem esquecer a importância da comunicação e das relações de poder e interpessoais no trabalho cooperativo.

Sem dúvida, conseguir operacionalizar esses conceitos, mesmo no meio cooperativo e diante dos seus princípios, é um desafio dentro de uma sociedade cuja base das relações sociais foi construída historicamente com ênfase ao individualismo. Mas é esse também o desafio desse estudo, ou seja, procurar compreender como essas categorias teóricas estão sendo vivenciadas pelas cooperativas pesquisadas.

Sendo a cooperativa é uma associação autônoma de pessoas que exercem uma mesma atividade e se unem voluntariamente com o objetivo de prover bens e serviços que necessitam e não conseguem obter individualmente, assumindo de forma igualitária os riscos e benefícios do empreendimento. Nela, os associados participam democraticamente, isto é, os cooperados são, ao mesmo tempo, donos e usuários. Assim, a cooperativa tem como fim último o bem-estar social e econômico de seus cooperados, e não a si própria, como empresa.

O modelo cooperativista fundamenta-se em três características básicas: a *propriedade cooperativa*, ou seja, é uma associação de pessoas

e não de capital; a *gestão cooperativa*, na qual o poder de decisão compete a assembléia geral dos associados e a *repartição cooperativa*, a distribuição das sobras se faz em função da participação dos sócios ou de acordo com as decisões tomadas em assembléia.

Dessa forma, a cooperativa possui uma estrutura administrativa que é composta por: Assembléia Geral, Conselho Fiscal e Conselho Administrativo. A Assembléia Geral é um órgão de autoridade soberana, da qual todos os cooperadores tomam parte exercendo o controle ativo sobre a vida cooperativa, determinando os rumos da associação em termos econômicos, político e social. O Conselho Fiscal inspeciona contas e todas as atividades da cooperativa. Já o Conselho Administrativo tem a responsabilidade de orientar e gerir a cooperativa de acordo com a lei e o estatuto, providenciando os meios necessários para o alcance dos objetivos gerais da mesma. Assim, a gestão da cooperativa não está nas mãos de uma ou duas pessoas, mas no meio de toda a coletividade, o que pode ser chamada de gestão democrática.

A multiplicidade nos tipos de cooperativa fez com que a legislação brasileira (art. 10 da lei nº 5764 de 16/12/71) estabelecesse uma classificação de acordo com o “objeto ou pela natureza das atividades desenvolvidas por elas ou por seus associados”. Podemos destacar os tipos mais correntes de cooperativas: Cooperativas de Produção Industrial, Cooperativas de Produção Agrícola, Cooperativa de Serviços Agrícolas, Cooperativas de Consumo, Cooperativas de Pesca, Cooperativas de Crédito, Cooperativas de Mineração, Cooperativas Educacionais, Cooperativas de Cooperativas, Cooperativa de Trabalho.

Sendo a cooperativa uma alternativa para geração de ocupação e renda em que um grupo de trabalhadores busca para gerar renda e melhorar as condições de trabalho, é coerente citarmos o porquê de profissionais optarem por esta nova alternativa de trabalho.

Entende-se por cooperativas de trabalho a formação de um grupo de profissionais de vários setores que se dedicam ao desenvolvimento comum de atividades produtivas, no sentido de se inserirem no mercado sem intermediários, com o objetivo de melhorar a renda e as condições de trabalho pessoal de cada membro. Os cooperados são trabalhadores autônomos devendo responder pelos problemas da gestão e pela tomada de decisões, administrando ou negociando com

clientes para a prestação de serviços profissionais em condições mais favoráveis ou, no mínimo, iguais às empresas comerciais.

Sendo assim, é correto afirmar que as cooperativas de trabalho se apresentam como uma alternativa de ocupação com as seguintes vantagens: são guiadas pelo regime da autogestão, buscam a liberdade do trabalhador, propiciam condições mais dignas de trabalho, estimulam a potencialidades dos cooperados, há distribuição mais justa de renda, flexibilidade no horário de trabalho, e os associados são donos e sujeitos das mesmas. Por outro lado, se não houver o cuidado de buscar estratégias para cobertura de alguns direitos sociais, seja através da instituição dos fundos sociais ou outras iniciativas, as cooperativas de trabalho também podem acabar se tornando uma fonte de precarização do trabalho.

Portanto, é fundamental que os cooperados tenham clareza dessas questões e procurem, de forma coletiva, tornar essa alternativa não só em uma possibilidade de geração de trabalho e renda, mas também no exemplo de respeito à dignidade de seus cooperados.

Assim, para melhor entender o funcionamento das cooperativas, tendo como referência as cooperativas de trabalho de Aracaju, definimos algumas categorias de análise: o processo de formação da cooperativa, estrutura administrativa, a política de comunicação interna, a democracia interna, o processo de gestão no trabalho e as dificuldades.

2. Organização e gestão nas cooperativas de trabalho de Aracaju/SE

2.1. Processo de formação das cooperativas

De acordo com as cooperativas pesquisadas, pode-se compreender que o surgimento das mesmas está vinculado direta ou indiretamente às transformações ocorridas no mercado de trabalho.

Assim, a cooperativa 1 iniciou suas atividades, a partir da adesão de 6 funcionários públicos ao PDV (Programa de Demissão Voluntária), uma vez que possuíam experiência em processo grupal e em cooperativismo. Dessa forma, através de reuniões e cursos de capacitação promovidos pelo SEBRAE e pela OCESE, formaram um grupo de 22 pessoas que

tinham como objetivo trabalhar numa perspectiva autogestionária. A formação desta cooperativa está diretamente ligada à política neoliberal adotada pelo estado, a qual provocou um clima de instabilidade, insegurança no seio do funcionalismo público e precarização das condições de trabalho, devido ao incentivo à demissão voluntária, através do PDV, à disponibilidade do servidor público, às privatizações, etc.

Além disso, em determinados ambientes de trabalho a burocracia, o desrespeito para com o próximo ou manobras políticas provocam transtornos e insatisfação aos trabalhadores que perdem, assim, a motivação de desenvolver suas atividades nesse ambiente de trabalho. Pretendendo uma valorização e reconhecimento, os membros dessa cooperativa procuram, dentro do sistema cooperativista, o respeito e a confiança para expressar suas idéias, pois, sendo a cooperativa um espaço de gestão democrática, o profissional dispõe de maior oportunidade para demonstrar seu potencial, de desenvolver sua criatividade.

“Então era um grupo de pessoas que eram funcionários públicos que tinham aderido o PDV e (...) a gente sabia que éramos importante naquilo que a gente fazia no nosso dia-a-dia, só que a gente não tinha assim, aquela valorização que a gente tanto esperava e no sistema cooperativista a gente viu que isso era possível” (depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 1)

Com relação à cooperativa 2, sua origem teve como objetivo a complementação da renda de seus cooperados, tendo em vista a estagnação e baixos salários, pois boa parte dos cooperados possui vínculo empregatício em empresas públicas e privadas.

“Na verdade sou funcionária pública e hoje em dia a vida está difícil e o salário é muito baixo e a cooperativa a gente procura como fonte de renda, de aprendizagem” (depoimento de um cooperado – cooperativa 2).

Mesmo aquelas pessoas que estão inseridas no mercado de trabalho têm procurado outras alternativas. No caso do funcionário público,

observou-se que a política neoliberal adotada pelo governo, nos anos 90, provocou uma precarização das condições de trabalho com o sucateamento dos órgãos, o congelamento salarial, a aprovação da reforma administrativa, reduzindo, deste modo, o seu compromisso com as políticas públicas do país.

Os trabalhadores inseridos no setor privado também enfrentam problemas quanto às condições de trabalho. Visando ao lucro, as empresas privadas aderem às propostas do neoliberalismo, como por exemplo, o incentivo ao governo para a aprovação do projeto que flexibiliza a CLT, ameaçando os direitos conquistados pelo trabalhador como férias, salários dignos, licença-maternidade e décimo terceiro.

A cooperativa 3 foi constituída por pessoas desempregadas, excluídas do mercado de trabalho, que tinham como propósito a geração de trabalho e renda e, assim como as anteriores, visualizaram no cooperativismo uma alternativa.

“Bom, o que originou a cooperativa na verdade foi a necessidade do pessoal trabalhar, eles estavam sem emprego” (Depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 3).

“Talvez daqui alguns anos creio que as empresas vai se acabar e a cooperativa, ela vai crescer nesse número, a cooperativa é uma grande fonte de trabalho” (Depoimento de um cooperado – cooperativa 3).

Observou-se também, no caso dessa cooperativa, que a preocupação com o processo de formação esteve vinculada à absorção de pessoas de nível superior que dariam direcionamento à cooperativa, e os demais membros aparecem como pessoas para compor o número mínimo exigido por lei para a formação da cooperativa².

² Art.6º. A sociedade de cooperativas são consideradas: singulares, as constituídas pelo número mínimo de 20 (vinte) pessoas físicas, sendo excepcionalmente permitida a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas ou correlatas atividades econômicas das pessoas físicas ou, ainda, aquelas sem fins lucrativos (lei5764/1971).

“Então na verdade que encabeça a cooperativa são pessoas com nível superior, pessoas sérias. Fora a isso é necessário para que seja formado uma cooperativa no mínimo 20 pessoas” (depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 3).

No que se refere aos cooperados, chamou-nos à atenção que em todas as cooperativas pesquisadas havia uma parcela significativa de aposentados, que procuram as empresas autogestionárias para complementar sua renda mensal.

Conforme a análise de Pochmann (2001, p. 121), “5,3 milhões de aposentados e pensionistas da previdência social, que em 1998, apesar de receberem recursos públicos, ainda se mantinham ativos no mercado de trabalho”.

A situação dos aposentados, no Brasil, indica que necessitam continuar inseridos no mercado de trabalho, uma vez que essa inserção é a garantia da sobrevivência dos mesmos e de suas famílias e até mesmo como auto-valorização, de se sentirem úteis, enquanto seres humanos capazes de trabalhar e prover a sua subsistência.

“A inatividade profissional dos indivíduos considerados idosos acarreta uma profunda mudança em relação a um estilo e ritmo de vida, exigindo grande esforço de adaptação, visto que parar de trabalhar significa a perda do papel profissional, a perda de papéis junto à família e à sociedade” (Souza e Pimentel, 1997, www.prateda.webbr.net, 2002)

Quanto ao grau de instrução, constatamos que em todas as cooperativas pesquisadas há uma variação entre os níveis fundamental, médio, técnico e superior, a diversidade profissional das cooperativas está diretamente ligada ao objeto de trabalho de cada uma.

No que concerne ao processo de adesão, a legislação cooperativista orienta que cada cooperativa tem o direito de adotar seus critérios de acordo com as suas especificidades.

“O ingresso nas cooperativas é livre a todos que desejarem utilizar os serviços prestados pela sociedade, desde que adiram

aos propósitos sociais e preencham as condições estabelecidas no estatuto.

§1º A admissão dos associados poderá ser restrita, a critério do órgão normativo respectivo, às pessoas que exerçam determinada atividade ou profissão, ou estejam vinculadas as determinadas entidades.” (Art.29 Lei nº 5764/1971).

Nota-se que nas cooperativas pesquisadas, a inserção de novos cooperados tem como referência o objeto social das mesmas, ou seja, suas especificidades. Nas cooperativas 1 e 2, a adesão se dá mediante à entrega do currículo, sendo que na cooperativa 1 se exige também a apresentação de uma proposta de trabalho. Além disso, tem-se como preocupação não aumentar o quadro de cooperados, tendo em vista a preservação da qualidade dos serviços.

“a gente não dá muita abertura para adesão, para está enchendo a cooperativa de sócios para depois não ter trabalho para desenvolver... é preferível ter qualidade, ter pessoas realmente com interesse” (depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 2).

Veiga e Rech (2001, p.46) avaliam que quando as cooperativas não aceitam novos sócios acabam virando “(...) uma academia exclusivíssima, onde a entidade se encolhe sobre si mesma e se torna tão fechada que impossibilita a evolução das idéias e, numa saudável renovação, a adequação a novas realidades sociais”.

O autor acrescenta que ao invés de ser um espaço democrático, essa opção de limitar o quadro de cooperados torna a cooperativa num espaço de ditadura de minoria.

Para o processo de adesão, no caso da cooperativa 3, o candidato preenche uma ficha de inscrição e anexa a mesma um antecedente criminal, foto e comprovante de experiência registrada na carteira profissional.

Em todas as cooperativas estudadas, os documentos exigidos são analisados pela diretoria, e apenas, na cooperativa 2, são levados para a aprovação em assembléia. Na maioria das vezes, a adesão está ligada à indicação do candidato por um cooperado.

“Normalmente a pessoa tem que ser apresentada por um sócio da cooperativa(...)então uma pessoa que já é cooperado indica uma outra pessoa, então ela preenche uma ficha de matrícula comum(...)junto com essa ficha a gente pede uma série de documentos dele e junto com esse documento a gente pede um relatório de antecedente criminal(...)vai ter uma pessoa que vai ser o padrinho dele(...)normalmente é quem indicou que é o padrinho dele” (Depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 3).

Com relação ao desligamento, a lei cooperativista permite que o mesmo seja voluntário – o cooperado preenche uma carta de demissão; ou involuntário – em caso de infração legal, faltas consecutivas, entres outros. Convém ressaltar que todo desligamento acarreta numa restituição ao cooperado da sua contribuição inicial, chamada quota-parte, a qual é devolvida com correção monetária, após o balanço anual da cooperativa.

Nesse item constatamos uma semelhança de procedimentos nas cooperativas pesquisadas coerentes com a legislação supracitada quando se trata de um desligamento voluntário diferenciando-se apenas nos critérios de desligamento involuntário.

Em caso de desligamento, a restituição da quota-parte do sócio é devolvida em todas as cooperativas estudadas.

“No seu desligamento, quando você pede para ser desligado ou infrige às leis, após o balanço anual, é restituído. Todo esse valor que o cooperado pagou é devolvido com correção” (Depoimento de um membro da diretoria – cooperativa1).

Ainda dentro do processo de formação das cooperativas, questionamos os cooperados sobre as transformações que vêm ocorrendo no mundo de trabalho e como têm influenciado na formação de cooperativas. Os entrevistados afirmaram que vêm percebendo os efeitos da globalização, como o desemprego e, conseqüentemente, visualizam a formação de cooperativas como uma alternativa.

“A globalização traz desemprego e dificulta arrumar emprego e aí as pessoas estão se organizando através de cooperativas, associações, ONG’s e OSCIP” (Depoimento de um cooperado – cooperativa 1).

“o cooperativismo é a saída para o desemprego...para essa falta de estrutura que está no nosso sistema sócio-econômico” (depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 2).

Foi enfocado por um membro da cooperativa 1 que as mudanças no mundo do trabalho estão intensificando também a formação de falsas cooperativas – coopergatos. Este tipo de empreendimento tem sido utilizado pelo setor empresarial como um meio de favorecer a acumulação de capital, de forma mascarada, uma vez que não cumpre os direitos trabalhistas, superexplora o trabalhador e desvia-se da concepção fundamental dos princípios cooperativistas o que tem dificultado o processo de desenvolvimento das verdadeiras empresas autogestionárias, devido à concorrência e à degradação da imagem cooperativista perante a sociedade.

2.2. Estrutura administrativa

A ação administrativa da cooperativa é de responsabilidade dos membros comuns, dos membros eleitos para os órgãos administrativos e dos empregados contratados. Cada um tem funções específicas a desempenhar, devendo estar definidas no estatuto. A eficiência das atividades só é possível desde que todos os cooperados tenham disciplina, respeito e participação ativa.

Com relação à estrutura organizacional de uma cooperativa, esta vai depender das ações que a mesma desenvolve, como também do número de cooperados. A sociedade cooperativa deve funcionar tendo como base o princípio da gestão democrática, ou seja, da autogestão em que o cooperado participa de todas as instâncias da cooperativa. Normalmente os órgãos de deliberação e execução são: assembléia geral, diretoria ou conselho administrativo, conselho fiscal e órgãos auxiliares da administração.

Sendo assim, é de fundamental importância a participação de pessoas maduras, ponderadas e equilibradas no Conselho Fiscal, que saibam agir frente a problemas e divergências, garantindo segurança e confiabilidade dos cooperados, como também o sucesso e confirmação da gestão democrática da cooperativa.

Entre as cooperativas pesquisadas, a estrutura organizacional se difere de acordo com as suas especificidades. Na cooperativa 1, a estrutura é distribuída em Assembléia geral, Conselho Fiscal e Conselho Administrativo, sendo que o último é composto por presidente, vice-presidente e secretário. A cooperativa 2 está distribuída em diretor-presidente, diretor-administrativo-financeiro e diretor-técnico e, por fim, a cooperativa 3 que é constituída pelo presidente, tesoureiro, 1º secretário, 2º secretário e gestores de trabalho, que realizam a interlocução entre cooperativa e os cooperados.

“A estrutura administrativa é dividida em conselho fiscal, conselho administrativo e os cooperados. No administrativo há o presidente, o vice e o secretário” (depoimento de um cooperado – cooperativa 1).

“(...) nós temos 03 diretorias distintas: o diretor-presidente, o diretor administrativo-financeiro e o diretor técnico. Com exceção do diretor-presidente, a diretoria técnica e a diretoria administrativa estão no mesmo patamar, aliado a isso estão os cooperados, o conselho fiscal” (depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 2).

“(...) é uma estrutura normal de uma cooperativa(...) presidente (...) tesoureiro, 1º secretário, 2º secretário e assim por diante(...) a gente não deixa passar mais de 6 meses uma pessoa só no mesmo cargo, a gente faz esse rodízio que é para não viciar(...) o presidente(...) esse a gente não pode fazer rodízio com ele” (depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 3).

Conforme se pode perceber neste último depoimento, na cooperativa 3, existe um rodízio nos cargos dentro da própria estrutura da

diretoria. Apenas o presidente é vitalício, ou seja, não há mobilidade do cargo.

Pode-se observar que existe uma preocupação por parte das cooperativas no que diz respeito à legalização. Além do estatuto, documento que rege a administração da cooperativa, o objeto e outras regras do interesse social dos cooperados, existe o regimento interno nas cooperativas estudadas, exceto na cooperativa 1 que está passando por um processo de reformulação do estatuto social para posteriormente elaborar o regimento interno. A cooperativa 2 está estudando a possibilidade de reformular o seu regimento interno devido a uma lacuna existente na questão do desligamento.

2.3. Política de comunicação

O processo de comunicação se dá na relação emissor e receptor, pode ser feito por meio de cartas, ofícios, relatórios, reuniões, telefones, “boca-a-boca”, dentre outras formas.

O ato de comunicar é tornar uma notícia comum. No caso de empresas autogestionárias, esse processo precisa ser franco, aberto e permear todas as instâncias, permitindo que todos os cooperados compartilhem os assuntos da cooperativa.

Sendo assim, partindo da premissa de que a comunicação é fundamental para a democracia no interior da cooperativa, considerou-se de fundamental importância verificar junto aos cooperados como se dá esse processo de comunicação.

Nas cooperativas 1 e 2, os depoimentos indicam que a comunicação acontece por meio de telefone, quadro de avisos e durante reuniões semanais e mensais, circular, “e-mail” e “boca-a-boca”.

“(...) quando a cooperativa está assim, numa maré alta, a gente utiliza telefone (para todo mundo) vai para lá, e toda quarta-feira a gente tem uma reunião” (Depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 2).

“Existem vários meios. Um deles é o próprio telefone, como muitas vezes os cooperados não estão aqui, nem existe a ne-

cessidade disso (...) porque não é emprego comum. Então o telefone é o meio mais forte (...) até para marcar reuniões, assembléias (...) “ (depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 1).

No caso da cooperativa 3, o processo de comunicação não se diferencia, realiza-se através de circulares, quadro de aviso, jornal, etc. O tipo de trabalho desenvolvido exige que a comunicação, além das formas anteriores, seja feita através do interlocutor, responsável pelo gerenciamento das atividades de campo.

“Geralmente tem o quadro de aviso na cooperativa e é onde são colocadas as informações mais pertinentes e fora isso tem a parte de interlocutor de obra que é quem está em contato com os cooperados e em contato com a cooperativa” (depoimento de um cooperado – cooperativa 3).

Uma comunicação bem sucedida favorece a solução de problemas e o desenvolvimento da autogestão. Assim, “o trabalho em equipe envolve uma imensa comunicação. Os membros da equipe trabalham juntos para cumprir tarefas, e a estrutura e comunicação da equipe influenciam o seu desempenho e a satisfação das pessoas envolvidas” (Chiavenato, 1999, p.539).

Chiavenato (1999, p.522) afirma ainda que “a eficiência está relacionada com os meios utilizados para a comunicação, enquanto a eficácia está relacionada com o objetivo de transmitir uma mensagem com significado”. Portanto, é importante ressaltar que a eficiência e eficácia na comunicação são fundamentais para a democracia e a transparência na organização da cooperativa.

2.4. Democracia interna

A democracia interna de uma organização autogestionária dá-se através da participação coletiva. Esta é a essência para o exercício democrático, pois a participação efetiva permite ao associado o acesso aos assuntos pertinentes à gestão da organização.

Segundo Souza (1987, p. 81), “a participação é o próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os desafios sociais, nos quais ele próprio está situado”.

Assim também deve acontecer dentro de uma cooperativa. Segundo Pedro Demo, “*participação é conquista*”, é uma forma de poder intervir na realidade, sendo um processo infundável e não uma dádiva.

No entanto, a ausência de alguns cooperados não implica, necessariamente, na falta de democracia dentro de um empreendimento autogestionário. Pode-se verificar isso, a partir das entrevistas realizadas, visto que foi constatada a dificuldade de haver participação de 100% dos cooperados nas assembléias. Dentre os cooperados entrevistados, alguns afirmaram que a participação dos mesmos não é das melhores, devido ao “desinteresse” e ao “imediatismo” de geração de renda imposto pelo sistema capitalista.

“(...) nem sempre os cooperados participam, só poucos que vestem a camisa” (Depoimento de um cooperado – cooperativa 1).

Ao se analisar a questão da tomada de decisões e a falta de participação dos cooperados nas assembléias, reuniões e atividades das cooperativas, devemos levar em consideração o sistema educacional imposto pelo modelo econômico do país.

Segundo Paulo Freire, o modelo educacional no Brasil se caracteriza por ser uma educação bancária, ou seja, limita-se a comunicar informações, não havendo uma construção crítica destas informações. Nessa perspectiva, o autor acrescenta que é uma educação imposta, que mantém a ordem dominante formando atores acríticos ajustados aos interesses de uma determinada classe. Preocupa-se apenas em transmitir conhecimento e não discuti-lo, é imposta uma disciplina voltada para o padrão de comportamento dos trabalhadores que favoreça a acumulação, propagando os valores do capital.

“A situação das empresas autogestionárias em relação à educação oficial é ambivalente. De um lado, a educação formal, mesmo nas condições existentes de hegemonia cultural do ca-

pital, é imprescindível ao seu desenvolvimento. De outro lado, essa educação choca-se com o seu desenvolvimento, pois os valores nos quais forma os trabalhadores são os do capital, não da autogestão” (Vieitez, 2001, p. 103).

A educação do trabalhador ocorre tendo como base a necessidade de sobrevivência imediata e incessante, tornando-o egoísta, competitivo com uma visão parcial das relações de trabalho e da sociedade. Esse imediatismo provoca frustrações nos cooperados, principalmente na formação inicial dos empreendimentos coletivos, uma vez que desejam receber um retorno financeiro imediato. Isso tem dificultado uma participação efetiva deles, na medida em que procuram a “salvação para os seus problemas”. Enfrentar essa nova situação de trabalho de dono de sua empresa e de sua força de trabalho tem sido um grande desafio.

Portanto, os valores ideológicos, culturais, psicológicos, inerentes ao perfil do trabalhador, através da educação tradicional, chocam-se com a organização das empresas autogestionárias.

Um meio de realizar a gestão democrática é através de assembléia geral, órgão máximo de decisão que se constitui num espaço onde o coletivo delibera, através do voto, as atividades e o desenvolvimento da cooperativa. As decisões tomadas nestas reuniões gerais devem ser respeitadas e cumpridas pela diretoria e demais associados, quer estejam ou não presentes às assembléias. Os trabalhadores integram-se ativa e positivamente ao processo decisório da cooperativa.

Todavia, algumas decisões de cunho administrativo precisam ser tomadas pela diretoria de forma que não prejudique o andamento da cooperativa. Se as decisões forem esclarecidas em assembléia, podem beneficiar o desenvolvimento da cooperativa. Rech diz

“o poder deve estar nas mãos de todos os associados. A assessoria técnica e especializada deve estar à disposição dos associados para esclarecer as dúvidas, apresentar alternativas de saídas para os problemas, questionar, inclusive, eventuais encaminhamentos porque podem trazer conseqüências negativas para o futuro, mas a decisão deve ser sempre do coletivo dos associados” (2001, p. 110).

Entretanto, quando essas relações se estabelecem através da decisão de poucos, a democracia fica comprometida, pois “uma das consequências negativas disso é que com a afirmação e a presença da atuação marcante de alguns sócios dentro da cooperativa, eles vão se tornando mais poderosos (e mais donos que os outros)” (Rech, 2000, p.96).

Sendo assim, é de fundamental importância, numa cooperativa, o momento da assembléia geral. Nesta se dá a livre manifestação do coletivo, o esclarecimento sobre a rotina e a tomada de decisões para que a mesma não seja dirigida por uma pequena minoria. Além disso, a socialização constante das informações através de reuniões com os cooperados, quadro de avisos, entre outros, são fundamentais para que o coletivo possa acompanhar e participar da gestão cooperativa.

Com relação às dificuldades de integração, verificou-se, nas cooperativas estudadas, que o “desinteresse”, a ausência nas assembléias, a formação de subgrupos e apadrinhamentos aparecem como principais razões causadoras da desintegração entre os cooperados.

“(...) a gente procura ter dentro da equipe de trabalho uma harmonia entre cooperados...existem algumas restrições (...) coisa normal numa rotina de trabalho. Não tem um dia que a gente não tenha que sentar com um cooperado em particular” (depoimento de um cooperado – cooperativa 3).

“(...) não tem integração de todos, devido ao contato ser pouco, existem os grupos, não é que haja essa segregação, mas é que isso é uma coisa natural, ficaram próximos quem lhe são mais parecidas” (depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 2).

“(...) aqui é uma cooperativa que na verdade ninguém coopera, ninguém se interessa pelas despesas, só pelos recursos” (depoimento de um cooperado – cooperativa 2).

No que se concerne ao processo de integração nas empresas autogestionárias, é relevante fazer uma análise sobre grupos compostos

por atores que se unem, tendo em vista suprir suas necessidades materiais com metas individuais, mas que para realizá-las adotaram um sistema de cooperação pautado na integração. É preciso levar em consideração que esses indivíduos estão inseridos numa totalidade mais ampla que afeta a gestão coletiva.

As organizações que optaram pela lógica autogestionária enfrentam dificuldades de adaptação dos trabalhadores, exigindo grande processo de aprendizagem que se dá baseado no respeito, na cooperação e integração. O respeito é primordial na gestão das cooperativas e até mesmo para manter a participação de todos na tomada de decisões.

2.5. Processo de gestão das cooperativas

No que concerne à organização de trabalho, observou-se que, na cooperativa 1, há um rodízio de funções com exceção do setor administrativo. Na cooperativa 2, existem equipes de trabalho e estas passam por um rodízio e fazem um plantão diário na cooperativa; enquanto que na cooperativa 3, há divisão em equipe, a qual é subdividida a depender da especificidade profissional de cada cooperado.

Nesse tipo de empreendimento, Vieitez considera que o rodízio adotado pelas cooperativas é positivo.

“Isso porque é um processo que exige o desenvolvimento intelectual; estimula a integração entre diversos trabalhadores e setores da produção, requer nível médio e/ou superior de escolaridade e formação profissional; solicita a iniciativa e a tomada de decisões e proporciona uma maior flexibilidade para que cada pessoa administre sua inserção no espaço e no tempo”(2000, p. 81).

Com relação ao horário de trabalho em todas as cooperativas estudadas, observou-se que este depende das atividades desenvolvidas pelas mesmas. Destaca-se aqui um diferencial das empresas autogestionárias para as tradicionais que é o fato da operacionalização do processo de trabalho não se restringir ao cumprimento de horários e tarefas pré-estabelecidas por um dono, passando a ser assumidas, de forma inte-

grada, desde o planejamento, execução e avaliação. Tem-se, assim, o sentimento de sociabilidade e de equipe dentro dos empreendimentos autogestionários.

Segundo os entrevistados, as retiradas, ou seja, os valores recebidos por cada cooperado, a partir de sua produção, são pré-definidos no projeto ou contrato. No caso das cooperativas 1 e 2, as retiradas são calculadas por hora/aula. O conselho administrativo da cooperativa 1 participa dos projetos como coordenador e também recebe por hora/aula. Já os cooperados que estão alocados na área administrativa recebem um valor retirado do item correspondente às despesas operacionais da cooperativa, percentual inserido na cooperativa através das parcerias. Na cooperativa 3, o conselho administrativo também tem uma retirada fixa e o gestor de trabalho ganha um percentual em cima de cada cooperado gerenciado por ele.

Apesar de observadas algumas insatisfações em certos depoimentos, as decisões são respeitadas pela maioria em todas as cooperativas e não há uma comissão específica para acompanhar a execução das mesmas, sendo responsabilidade de cada executor desenvolver bem as tarefas de modo que favoreça o coletivo.

2.6. Dificuldades

Quanto às dificuldades internas, os entrevistados da cooperativa 1, em sua grande maioria, apontaram que a principal dificuldade está relacionada com a falta de participação dos cooperados no processo de gestão, devido às atividades extras, desinteresse e a falta de recursos. Na cooperativa 2, a ausência de profissionais capacitados na elaboração de projetos e captação de recursos, o não compromisso no pagamento das quota-partes e a falta de aprovação de projetos são as principais dificuldades enfrentadas cotidianamente. A cooperativa 3 enfocou a falta de estrutura, organização e instabilidade financeira devido ao pouco tempo de fundação. Os depoimentos abaixo são elucidativos dessas questões.

“Os profissionais que têm outro trabalho, tornando a presença na cooperativa reduzida” (Depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 1).

“(...) falta de compromisso, mas aliada a essa falta de compromisso, há falta de motivação mesmo, ninguém quer trabalhar de graça” (depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 2).

“Existe uma dificuldade interna como toda empresa que está começando. A cooperativa não deixa de ter (...) isso não deixa de ser um problema: um pouco de falta de estrutura, um pouco de falta de organização, um pouco de instabilidade financeira. Isso existe realmente e só vem com o tempo e com muito trabalho” (Depoimento de um cooperado – cooperativa 3).

Sobre as dificuldades externas, a cooperativa 1 colocou que a não aprovação dos projetos elaborados, a reprodução dos mesmos por outras entidades, a concorrência e a existência das falsas cooperativas – coo-pergatos, são empecilhos para o seu desenvolvimento. A cooperativa 2 apresentou como dificuldade externa a falta de incentivo por parte do governo, a não aprovação dos projetos devido a questões políticas, o valor das taxas e encargos e a falta de integração entre as cooperativas. Já a cooperativa 3 colocou como dificuldade o preconceito da sociedade e dos próprios cooperados com relação a esse tipo de empreendimento.

“(...) a concorrência está assim muito grande, a gente sente muita dificuldade (...) porque cooperativa a gente tem que caminhar com nossas pernas, a gente tem que andar sozinha, nós não temos apadrinhamento político (...) a gente sente muita dificuldade porque a gente passa quase que o ano inteiro elaborando projeto, tentando negociar e a gente não encontra resposta por parte dessas empresas financiadoras e muitas vezes a gente sente que os nossos projetos eles estão sendo copiados, esse é um problema muito grande” (Depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 1).

“(...) falta para a gente mesmo, não é nem reconhecimento da sociedade, mas é que existem questões políticas envolvidas em

alguns projetos, então se você tem um canal político forte, você consegue as coisas com mais facilidade, você consegue aprovação para os projetos de forma mais rápida, menos complicada. Sem contar que os encargos financeiros numa cooperativa são muito grandes (...)” (Depoimento de um membro da diretoria – cooperativa 2).

“O grande obstáculo da cooperativa é justamente o preconceito, e esse preconceito já é pela falta de informação (...) muitas vezes o próprio cooperado apesar de ter tido treinamento, ainda não entende como funciona uma cooperativa, não sabe o bem que a cooperativa pode fazer pra eles (...) quando a gente está dentro do local de trabalho (...) existem pessoas que trabalham em outras empresas do sistema antigo com carteira assinada (...) acha que a gente somos pessoas desempregadas. Está na cooperativa porque não é bom profissional” (Depoimento de um cooperado – cooperativa 3).

Muitas experiências autogestionárias surgem com objetivos antagônicos aos do capitalismo com a intervenção de um projeto novo, algumas vão surgindo lentamente e os seus cooperados analisam a possibilidade de não voltar a forma anterior de trabalho baseado na exploração e subordinação, mas trabalharem coletivamente e democraticamente com a participação de todos os membros no processo de trabalho.

Com relação ao processo de implantação e organização de um empreendimento autogestionário, as dificuldades são inúmeras, como por exemplo: a obtenção de crédito bancário por não possuírem garantias patrimoniais para analisar a liberação de outras transações bancárias, o que atesta os problemas de capacitação dos cooperados.

Uma outra dificuldade é a falta de integração entre as cooperativas. Sabe-se que um dos princípios cooperativistas existentes é a intercooperação que considera importante o intercâmbio de informações, produtos e serviços para o desenvolvimento e fortalecimento do sistema cooperativista. Isso não foi observado nas cooperativas estudadas.

No que se refere ao preconceito existente na sociedade e entre os cooperados sobre esse tipo de empreendimento, sabe-se que a falta

de uma educação voltada para a cooperação que rompa com o individualismo gera conceitos errôneos sobre o trabalho coletivo, dando margem à criação de cooperatos, não fortalecendo a cidadania dos cooperados.

A falta de investimentos públicos no processo de gestão das cooperativas também foi colocada como uma dificuldade que se justifica pela política neoliberal adotada pelo Estado que reduz os gastos públicos e, conseqüentemente, não incentiva a formação e desenvolvimento desse tipo de empreendimento, aumentando, assim, o desemprego e conseqüentemente a exclusão social. Essas e outras dificuldades apresentadas pelas cooperativas estudadas são fruto do modelo econômico competitivo e excludente em que a sociedade brasileira está inserida.

3. Considerações finais

Teve-se nesse trabalho a preocupação de analisar o surgimento, o funcionamento e a autogestão das cooperativas de trabalho de Aracaju de forma a melhor entender o cooperativismo e também contribuir com a literatura de Sergipe acerca do tema, visto que além da lacuna de estudos sobre essa temática no Estado, inúmeros foram os problemas para a realização da análise histórica do cooperativismo sergipano, como também de alguns assuntos relevantes sobre a Gestão Cooperativista.

No entanto, os empreendimentos autogestionários têm sido uma das saídas encontradas entre os arranjos produtivos possíveis na atual conjuntura. Para Singer (2000, p. 7), uma empresa autogestionária é mais que uma empresa, pois se assemelha a uma família, marcada por laços afetivos e também é uma organização social de orientação ideológica.

Portanto, constatou-se na pesquisa que para desenvolver uma empresa autogestionária numa cultura baseada na formação autoritária, burocrática e individualista, não é tarefa fácil, nem tranqüila, visto que o trabalhador neste modelo de gestão será sujeito de sua produção.

A educação cooperativista não deve acontecer no sentido do convencimento inquestionável dos cooperados, mas sim propiciá-los o claro entendimento do que é o cooperativismo, dando condições ao indivíduo de analisar, questionar, sugerir e acompanhar todas as ações den-

tro de sua sociedade cooperativa, de modo que o controle seja exercido a partir da base para o corpo diretivo.

Assim sendo, a autogestão é um processo longo e complexo que articula a sobrevivência no mercado concorrencial com o aperfeiçoamento organizacional e humano, no qual o trabalhador passa a ser visto não como mero vendedor da sua força de trabalho, mas como capaz de pensar e agir.

Dessa forma, deve-se dar valor aos membros do grupo, possibilitando-lhes crescimento intelectual, moral, financeiro e auto-estima, num ambiente de confiança recíproca onde as pessoas não tenham medo de se expor ao participar da construção discursiva da vontade coletiva. É mister que os cooperados saibam claramente que são donos e usuários da cooperativa que fazem parte.

Apesar das experiências de autogestão no Brasil serem limitadas pelas circunstâncias e características de uma sociedade contraditória, herdeira e de deficiências educacionais, constatou-se nessa pesquisa que esse tipo de organização pode desenvolver-se no atual sistema, a partir da vontade de cada indivíduo de ser sujeito de suas ações, resgatando valores primordiais para uma boa relação interpessoal como: respeito, compromisso, solidariedade, participação, igualdade, exercendo, assim, a plena cidadania.

Para isso, é necessário a difusão de experiências cooperativistas, seus valores e princípios para assim consolidar e fortalecer a idéia de que esse tipo de empreendimento pode ser viável para geração de trabalho e renda.

Foi propósito desse estudo registrar as reflexões sobre a formação e desenvolvimento de organizações autogestionárias diante das mudanças que vêm ocorrendo no mundo do trabalho. Todavia, é importante lembrar que a mesma não esgota o assunto tratado e serve apenas como um estímulo para que outros trabalhem essa questão, de forma a complementar a escassa bibliografia sobre essa área temática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, Ricardo. (2002) O desenho multifacetado do trabalho hoje e sua nova morfologia. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, nº 69, p. 107-120, mar.
- ARANHA, Lúcia. (1999) *Educação e Trabalho no Contexto da Terceira Revolução Industrial*. São Cristóvão: UFS.226 p.
- BARROS, Aidil de J. Paes; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. (1994) *Projeto de Pesquisa: Propostas Metodológicas*. 3ª edição. Petrópolis: Vozes. 102 p.
- BRASIL. (1971) Lei Nº 5764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas e dá outras providências. *Net*, Aracaju, Jan. 2002. Disponível em : <<http://www.idecoop.org.br>>. Acesso em: 14 jan. 2002.
- CATTANI, Antonio David. (2000) *Trabalho e Autonomia*. 2ª Edição. Petrópolis: Vozes. 195 p.
- CHIAVENATO, Idalberto. (1999) *Administração nos Novos Tempos* 2º.ed. Rio de Janeiro: Campos. 705 p.
- DANTAS, José Ibarê Costa.(1983) *Revolução de 1930 em Sergipe: Dos Tenentes aos Coronéis*. Aracaju: Cortez. 199 p.
- DINIZ, Diana Maria de faro Leal. (1991) *A Propriedade da terra e a questão agrária*. In: _____ et al. *Textos para a História de Sergipe*. Aracaju: UFS. 294p.
- GUTIERREZ, Luiz Gustavo. (1997) *Autogestão de empresas: novas experiências e velhos problemas*. In: VIEITEZ, Cândido Giraldez. *A empresa sem Patrão*. Marília: Unesp. p. 27-32.
- IANNI, Octavio. (1979) *Estado e planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 316 p. (Coleção Relatos do Brasil)
- JÚNIOR, Osmar de Sá Ponte et al. (2000) *Mudanças no Mundo do Trabalho: Cooperativismo e Autogestão*. Fortaleza: Expressão. 234 p.
- LACERDA, Ricardo. (2000) Geração de emprego e renda. In: *Pensar Sergipe*, 1999, Aracaju, São Cristóvão: UFS. 2 v. p. 27-42.
- LAKATOS, Eva Maria. (1996) *Técnicas de Pesquisa*. 3º. ed. São Paulo: Atlas. 213 p.
- LOUREIRO, Maria Rita. (1981) *Cooperativismo Agrícola e Capitalismo no Brasil*. São Paulo: Cortez.

MATOSO, Jorge. (2000) *O Brasil desemprego*: Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. 2ª Edição. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 47 p.

_____. (1995) *A Desordem do Trabalho*. São Paulo: Página Aberta LTDA. 210 p. (Coleção Pensieri).

MINAYO, Maria Cecília de Souza *et al.* (2000) *Pesquisa Social: Teoria, método e Criatividade*. 17ª edição. Petrópolis: Vozes. 80 p. (Coleção Temas Sociais).

OCB. (1999) *Autogestão: ao alcance das cooperativas*. Brasília.

_____. (1990) *O Cooperativismo Brasileiro*. Brasília. (Coleção História do Cooperativismo).

_____. (1990) *O Cooperativismo Internacional*. Brasília. (Coleção História do Cooperativismo).

PERIUS, Vergílio *et al.* (1997) *Cooperativas de Trabalho: Manual de Organização*. Edição Especial da Revista Perspectiva Econômica. São Leopoldo: Unisinos. 32 v. (Série Cooperativismo, 41).

POCHMANN, Márcio. (2001) *O emprego na Globalização: A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo. 151 p.

RECH, Daniel. (2000) *Cooperativas: Uma Alternativa de Organização Popular*. Rio de Janeiro: DP&A: FASE. 190 p.

RIOS, Givaldo Sá Leitão. (1987) *O que é Cooperativismo?*. 2ª Edição. São Paulo: Brasiliense. 69 p. (Coleção Primeiros Passos)

RUDIO, Franz Vitor. (1992) *Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica*. 17ª edição. Petrópolis: Vozes. 120 p.

SALM, Cláudio. (1998) As Metamorfoses do Trabalho. In: *Globalização e o Mito*. Rio de Janeiro: UERJ. p. 173-181.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. (2001) Cidadania, Globalização e Previdência Social. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, nº 68. p. 05-16, nov.

SILVA, Maria L. de Oliveira I. (2002) Adultização da infância: O cotidiano das crianças trabalhadoras no Mercado Ver-o-Peso, em Belém do Pará. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, nº 69, p. 151-172, mar.

SILVA, Sérgio. (1986) *Expansão cafeeira e origens das indústrias no Brasil*. 7ª Edição. São Paulo: Alfa-Omega. 114 p.

SINGER, Paul. (1999) Globalização, precarização do trabalho e exclusão social. In: *Globalização e Desemprego: Diagnóstico e alternativas*. 3ª edição. São Paulo: Contexto. cap. 1. p. 1-28.

_____. (1999) Uma solução não-capitalista para o desemprego. In: *Globalização e Desemprego: Diagnóstico e alternativas*. 3ª edição. São Paulo: Contexto, cap. 5. p. 118-123

_____. (2002) Cooperativismo e Sindicatos no Brasil. *Net*, Aracaju, mar. Disponível em : <<http://www.cut.org.br/a21003.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2002.

SOUZA, Andréa L. Lisboa; PIMENTEL, Bárbara dos Santos, (1997) *Net*, Salvador, nov. Disponível em: <<http://www.prateada.webbr.net/idoso02.htm>>. Acesso em: 29 ago de 2002

SOUZA, Catarina da Silva. (1999) *Cooperativas de Trabalho na Cidade do Natal: Formação , composição e condições de ocupação e renda*. 147 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 1999

SOUZA, Maria Luiza. (1989) *Desenvolvimento de Comunidade e Participação*. 3º.ed. São Paulo: Cortez. 231 p.

SPOSATI, Aldaíza. (2000) Globalização da Economia e Processos de Exclusão Social. In: *Curso de Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Brasília: Unb, módulo 1, p. 61-78.

UNITRABALHO. (1999) *Integrar Cooperativas*. São Paulo. 49 p.

VEIGA, Sandra Mayrink; FONSECA, Isaque. (2001) *Cooperativismo: uma revolução pacífica em ação*. Rio de Janeiro: DP&A: FASE. 1 v. (Série Economia Solidária).

VEIGA, Sandra Mayrink; RECH, Daniel. (2001) *Associações: como constituir sociedades civis sem fins lucrativos*. Rio de Janeiro: DP&A: FASE. 4 v. (Série Economia Solidária).

VIEITEZ, Candido Giraldez; RI, Neuza Maria Dal. (2001) *Trabalho Associado: Cooperativas e empresas de autogestão*. Rio de Janeiro: DP&A. 151 p.

