

A POTENCIALIDADE DA CONTRIBUIÇÃO DAS REDES DE PEQUENAS EMPRESAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

*Maria Carolina A. F. de Souza**
*Marisa dos Reis A. Botelho***

1. Introdução

O apoio político à criação de redes de pequenas empresas (PEs) por parte dos governos regionais/locais é uma importante tendência na atualidade. Essa tendência tem sido determinada e fortalecida nos últimos anos pelos processos de desregulamentação e liberalização dos fluxos de capital. Enquanto os governos nacionais têm apresentado pouca influência quanto aos rumos desse movimento em parte porque têm seu poder de atuação sujeito (ou demarcado), em maior ou menor grau, aos interesses do grande capital produtivo e financeiro, os governos regionais estão submetidos às pressões mais imediatas para a solução dos principais problemas econômicos e sociais, especialmente os relacionados ao desemprego.

Em face das restrições em termos de uma política de caráter mais geral, as ações de âmbito local têm crescido em importância. Importância essa que se amplia, dado o entendimento que a proximidade com a realidade local propicia aos governos regionais maior capacidade de definição de políticas mais compatíveis com as demandas imediatas dos diversos agentes que compõem o tecido sócio-econômico local. Entretanto, a capacidade dos governos regionais em atacar esses problemas é limitada e depende em grande medida das características dos arranjos institucionais de cada país – por exemplo, no que tange ao grau centralização dos instrumentos de política econômica – e ainda, do estágio de desenvolvimento econômico e social em que se encontra a região. Especificidades da economia local como: especialização produtiva, presença de instituições produtoras e difusoras de tecnologia, entre outros, são

* Professora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Doutora em Economia pelo IE/UNICAMP.

** Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. Doutora em Economia pelo IE/UNICAMP.

elementos importantes na avaliação das possibilidades de desenvolvimento local, na sua amplitude e nos seus limites.

Tendo como eixo essas considerações, o objetivo do trabalho é o de discutir, especialmente com base em informações da experiência internacional, a potencialidade de estratégias de desenvolvimento local que atribuem prioridade à constituição de redes de pequenas empresas. Avalia-se que tais estratégias, em geral, não têm sido capazes de promover o desenvolvimento auto-sustentado nas regiões em que estão sendo implementadas, revelando os limites para a adoção de políticas locais de desenvolvimento. A conhecida resistência dos dirigentes de pequenas empresas em estabelecer relações de compartilhamento e desenvolver ações coletivas, aliada às suas fragilidades estruturais contribui para dificultar a aplicação de tais políticas e estreitar as possibilidades de resultados positivos a partir de sua implementação.

A despeito das dificuldades de articulação das pequenas empresas, algumas experiências de aglutinações de PEs obtiveram êxito, transformando-se, talvez pela escassez, em "cases" que, difundidos amplamente pela literatura especializada – acadêmica e de negócios – transformam-se em referência e modelos (mais para cópia do que para servir de base de aprendizagem).

A segunda seção é dedicada à caracterização de *clusters*, inspirados na experiência italiana, e de pólos tecnológicos, configurações que as redes de pequenas empresas podem assumir. A terceira seção focaliza as evidências da contribuição dessas estruturas organizacionais para o desenvolvimento local, evidenciando seus limites e possibilidades. Na quarta seção discute-se brevemente a questão da necessária articulação entre políticas locais e política industrial nacional. A quinta e última seção apresenta as considerações finais.

2. Redes de Pequenas Empresas

Nesta seção serão abordados dois tipos principais de redes de PEs cujas constituições exercem impactos importantes em regiões/localidades no interior dos países: os *clusters* de PEs com características que os aproximam, em maior ou menor grau, dos distritos industriais italianos (DIs) e os *clusters* constituídos como pólos tecnológicos (em alguns dos quais tem sido significativa a presença de PEs)¹. Essas

¹ Para uma descrição das principais formas de inserção das PEs nas estruturas produtivas, sua origem e natureza no período recente ver BOTELHO (1999), SOUZA (1995) e SOUZA e SUZIGAN *et alli* (1998), nos quais se baseia parte deste trabalho.

estruturas organizacionais baseiam-se essencialmente em economias de aglomeração e a associação/cooperação entre as empresas é um traço característico.

2.1. Clusters de pequenas empresas

Destaca-se aqui a existência em outros países, em especial os da Europa, das chamadas redes de pequenas empresas – grupos de PEs que de alguma forma conseguem desenvolver um sistema de cooperação mútua, explorando as vantagens de aglomeração e de ações coletivas em diversas áreas (uso comum de espaço; infraestrutura; distribuidores; capacidade produtiva; sistemas de informações e de gestão; etc.). As características básicas dessas formas de organização da produção são a especialização produtiva e a articulação e cooperação entre as unidades que compõem a rede. Inseridos em um tecido de relações sociais, culturais e empresariais, os diversos pequenos produtores especializados e geograficamente concentrados estabelecem relações de cooperação e de confiança entre si.

Valendo-se dos benefícios e oportunidades gerados pela consolidação de um ambiente favorável à construção de relações de cooperação interfirmas e da divisão do trabalho, o grupo de pequenas empresas especializadas embora permaneçam independentes formam uma rede e praticam, beneficiando-se das vantagens, uma vasta série de atividades em conjunto. Isto é, conseguem, a partir de certos objetivos comuns, e sem que isso signifique que não há concorrência, criar o que se pode chamar, tomando de empréstimo da literatura da gestão do conhecimento, um espaço de compartilhamento, propício à aprendizagem, à construção de um "saber coletivo", com efeitos para os participantes e para a sociedade na qual interagem, à inovação, o que lhes confere possibilidade de ação e reação, às vezes não sem perdas de unidades individuais, a novas situações do mercado, obtendo, enquanto conjunto, capacidade de resistência, exatamente um dos traços que os distinguem e os tornam referência. O resultado é a formação de uma estrutura produtiva com presença competitiva, flexibilidade e vantagens de economias coletivas (de aglomeração, mas não só). Mesmo sem a presença de uma grande empresa no papel de coordenadora da atividade produtiva – traço que a distingue de outros tipos de *networks* – criam-se as condições favoráveis ao surgimento e consolidação da eficiência coletiva². Essa estrutura, pela

² Recorrendo ao termo tão bem utilizado por SCHMITZ (1992).

geração de economias de escala coletivas, facilita o acesso a mercados que pelas dimensões inviabilizam a atuação de pequenas empresas individualmente.

O caso mais notório desse tipo de redes de PEs é o dos distritos industriais (DIs), uma das formas mais conhecidas e estudadas, principalmente a partir do caso bem sucedido da Itália, mas há diversas variantes desse tipo de organização menos hierárquica de empresas, algumas inspiradas por esse caso de sucesso em meio à crise dos anos 70. Como exemplo do êxito desse modelo, LIPNACK e STAMPS (1994) citam a região de Emilia-Romagna. A partir do movimento de estímulo ao desenvolvimento de redes de PEs, durante a década de setenta, a região que ocupava a 18ª posição em termos de renda entre as 21 regiões administrativas da Itália aparecia, uma década depois, como a segunda região mais rica em todo o país, em paralelo a uma notável redução da taxa de desemprego.

Os autores relatam também o sucesso da experiência da Dinamarca. Em 1989 o governo anunciou um programa de 25 milhões de dólares visando desenvolver “redes empresariais flexíveis”. Em 18 meses, perto de metade do total de empresas que poderiam, potencialmente, integrar o programa já participava de redes. Ressaltam, ainda, que em 1991 o país foi o único da Comunidade Econômica Européia que obteve saldo positivo, o primeiro em sua história recente, na balança comercial com a Alemanha. Destacam igualmente que “...os governos europeus têm desempenhado um importante papel na promoção de redes: estabelecem setores amplos como alvos para esforços de desenvolvimento dentre aqueles que compõem a base manufatureira e de serviços existente em suas economias – por exemplo, os setores têxtil, metalúrgico e de turismo. Por meio de investimentos monetários relativamente pequenos, os europeus têm conseguido alavancar resultados bastante significativos.” (LIPNACK e STAMPS, 1994:6)

Os resultados positivos dessas experiências estimularam sua difusão para outros países da Europa como Portugal, Islândia, Espanha, Inglaterra. Há exemplos também no Canadá e nos EUA. Nesse país, o estado de Oregon, por meio de medidas tomadas em 1991, foi o primeiro estado norte-americano a regulamentar uma “legislação de *networking*”. Embora a Europa tenha tradição no oferecimento de condições para o surgimento e consolidação de redes de PEs, elas vêm se multiplicando também nos EUA, sempre em certas localidades.

Em poucos anos, mencionam os autores, surgiram pelo menos 50 novas redes, englobando mais de 1500 pequenas empresas³. Dos vários exemplos de formações empresariais desse tipo, vale ressaltar: a rede de fabricantes de máquinas-ferramentas no estado de Michigan reunindo 70 empresas para o desenvolvimento conjunto em P&D, 21 empresas de autopeças para atuar de forma coletiva em atividades de marketing, padrões de qualidade e treinamento, 9 empresas reunidas para compartilhar treinamento em melhoramento contínuo; em Ohio uma rede de 30 empresas espalhadas por 11 municípios atuando em um nicho de produtos voltado para pessoas idosas e com deficiências, 22 empresas - em sua maioria serrarias - cooperando nas áreas de treinamento, finanças, pesquisa e desenvolvimento, 20 forjarias em uma rede de cooperação em atividades relativas a tratamento térmico; em Nova Iorque, uma associação com a participação do governo, empresas e trabalhadores atua como um centro de serviços para o setor de peças de vestuário da cidade.

A constituição de relações de cooperação não é um processo fácil. Exige, em especial, a superação da desconfiança entre os parceiros, que é natural quando se trata de reunir pequenas empresas, usualmente submetidas a um processo de concorrência predatória entre si. Nessa situação, não é surpreendente que seus dirigentes não consigam apreender de imediato as vantagens “do cooperar para poder continuar a concorrer”; muito menos que se disponham a aturar horas de explanações sobre a subordinação da cooperação à concorrência. Mesmo depois de convencidos das vantagens da atuação conjunta, esta só será consolidada diante das primeiras evidências inquestionáveis de que esse esforço será traduzido em resultados bastante perceptíveis nos resultados econômico e financeiro de cada empresa individual.

O entusiasmo dos autores (justificado diante dos casos de êxito que selecionam), com os virtuais benefícios das redes flexíveis, vendo-as como um caminho bastante fértil para a recuperação econômica é explícito. Seu argumento é que com a “relocalização” de trabalhadores para empresas pequenas, a base manufatureira pode ser revitalizada provocando efeitos positivos no crescimento do setor de serviços. Com um número maior de empresas trabalhando em conjunto para gerar mais negócios, as redes flexíveis locais passam a colocar um número cada vez maior de pessoas de volta ao

³ Para uma exposição mais detalhada sobre *networks* de empresas nos EUA, ver LIPNACK e STAMPS (1994), cap.6. O trabalho de ROSENFELD (1996) também analisa o caso da Dinamarca e de alguma regiões dos EUA.

trabalho. O surgimento de novos empregos diminui a taxa de desemprego ... alivia os gastos do governo...receitas vão sendo geradas na região...mais dinheiro passa a estar disponível para a educação...mais profissionais são qualificados...mais pessoas com acesso a melhores empregos e a rendimentos pessoais mais gratificantes ...menor a demanda por serviços custeados pelo governo local...e, finalizam reafirmando seu entusiasmo com as redes de cooperação: “as redes empresariais flexíveis oferecem uma nova visão de oportunidade econômica”.

2.2. Pequenas empresas em pólos tecnológicos

A busca de economias de aglomeração também caracteriza os pólos tecnológicos. A sua constituição têm sido objeto de políticas em vários países, em especial França e Inglaterra. Assim, "durante os anos 80, a criação de relações mais efetivas entre universidades e firmas de pequeno e médio portes tornou-se um foco central de política em muitos países. Em alguns países, o interesse está em nutrir pequenas firmas de alta tecnologia em setores avançados como *spin-offs* dos laboratórios universitários, seguindo os conhecidos exemplos de cidades da Costa Oeste dos Estados Unidos e do Genetech..." (OECD,1992:72).

Os pólos tecnológicos, e as políticas direcionadas à sua constituição, proliferaram enormemente nos últimos anos em diversos países, desenvolvidos ou não. O principal elemento motivador dessas iniciativas foi a mudança nos padrões de localização industrial das novas indústrias de tecnologia de ponta que ocorreram em vários países desenvolvidos. Tornaram-se paradigmáticos os exemplos da indústria de semicondutores no Silicon Valey e a de computadores na Route 128, ambas nos EUA. Essas indústrias estão localizadas em regiões pouco industrializadas anteriormente e apresentam grande densidade de PEs, estreitamente relacionadas com as instituições de ensino superior e pesquisa existentes.

Os pólos ou parques tecnológicos são definidos pela existência de empresas relacionadas formal ou informalmente com instituições de ensino e pesquisa (geralmente universidades). Parte dos pólos tecnológicos contam com presença significativa de PEs. As atividades dessas empresas são ligadas à fronteira do desenvolvimento tecnológico (microeletrônica, informática e telecomunicações, principalmente) e, normalmente, existe uma estrutura formal para viabilizar o

nascimento (as incubadoras de empresas) e também a integração entre estas, tendo por base os processos de inovação e difusão tecnológicas (MEDEIROS *et alli*, 1992; CHORDÀ,1996).

Alguns pólos tecnológicos caracterizam-se por forte presença de PEs, atuando como subcontratadas de GEs ou de forma independente. Grande parte dos pólos contam com (ou são constituídos a partir de) incubadoras de empresas, especialmente dedicadas à criação de empresas de base tecnológica. Nesses espaços, alguns serviços básicos e instalações são de uso comum entre as empresas, especialmente nas incubadoras de empresas, e serviços mais especializados são, geralmente, também consorciados. O poder público sempre está presente, especialmente quando da definição e concessão da área e instalação de infra-estrutura.

Os exemplos mais conhecidos de pólos tecnológicos são o Silicon Valley nos EUA, o de Tsukuba no Japão, Sophia-Antipolis na França e o Cambridge Science Park na Inglaterra. Embora com características semelhantes os principais pólos tecnológicos diferenciam-se especialmente na *network dimension* — "... os tecnopólos franceses são concebidos com alvos mais amplos do que os *science parks* pioneiros na Europa e no Reino Unido. Em especial, os alvos declarados pelas iniciativas francesas são mais amplos de que aqueles especificados pelos similares britânicos, naquilo que diz respeito à promoção de acordos cooperativos e parcerias entre agentes, levando à troca de competências e habilidades. Isso é geralmente chamado de *network dimension*, em contraste à dimensão 'material' ou tangível, que se refere aos prédios e propriedades das firmas residentes e às instituições de P&D, o lado visível dos tecnopólos. Esta referência explícita à *networking dimension* é comum entre os tecnopólos franceses mas é ausente na maioria dos *science parks* britânicos." (CHORDÀ,1996:145).

Assim como nos demais *clusters* de PEs, a tentativa de constituir laços de cooperação entre as empresas (*network dimension*) está presente na maior parte dos pólos tecnológicos. A sobrevivência das PEs nessas estruturas organizacionais está estreitamente relacionada ao estabelecimento de relações de parceria com universidades/centros de pesquisa e com outras empresas. A adequação dos canais de difusão tecnológica é, então, vital para a competitividade individual e coletiva das empresas.

3. Evidências da contribuição para o desenvolvimento local

A constituição de *clusters* de PEs com características semelhantes aos distritos industriais italianos e aos pólos tecnológicos tem sido considerada uma opção importante de políticas locais de desenvolvimento. A reconhecida contribuição dessas estruturas organizacionais em algumas regiões dos países desenvolvidos tem sido evidenciada pela literatura especializada. Torna-se relevante, assim, a discussão sobre os limites e possibilidades de criação, via políticas, de estruturas organizacionais cuja base é a associação/cooperação entre PEs.

Em relação aos distritos industriais, as informações sobre a experiência internacional mostram que, dificilmente, estas estruturas organizacionais poderiam ser criadas por políticas. Diversos autores sublinham o papel fundamental das políticas públicas em estágios posteriores à constituição espontânea dos DIs. Entretanto, é importante considerar também, seguindo as observações de R. RABELLOTTI (1995), a distância existente entre o "tipo ideal" de DI, tal como descrito na literatura especializada, e as experiências concretas. Nestas, os elementos característicos dos DIs nem sempre estão presentes conjuntamente — alguns apresentam mecanismos de interação entre empresas débeis, enquanto outros não contam com instituições difusoras de tecnologia, e assim por diante.

Outra informação importante acerca do processo de constituição dos DIs na Itália é que, na maior parte dos casos, essas estruturas organizacionais foram constituídas em localidades que enfrentavam dificuldades econômicas e que, em paralelo, possuíam algum tipo de produção especializada (quase sempre operando em bases precárias). Diversos autores ressaltam também os fortes vínculos sociais e culturais entre os habitantes das localidades onde os DIs estão presentes.

Essas informações suscitam um questionamento importante: quais são as pré-condições necessárias para o estímulo à constituição de estruturas organizacionais com características semelhantes aos DIs italianos? Embora não haja uma resposta precisa a esse questionamento, alguns elementos podem ser apontados no sentido de se avançar nesse tipo de discussão.

Nos últimos anos, a experiência de alguns países mostra que é possível fomentar a constituição de estruturas industriais com algumas características semelhantes às dos DIs italianos. Os principais instrumentos têm sido o fomento à atuação conjunta de empresas diretamente — via financiamentos para grupos de PEs —, ou indiretamente, o fomento à

constituição de instituições que atuem para um grupo de PEs em uma região específica e em um setor específico.

Esse tipo de intervenção política não resultará, provavelmente, na obtenção de estruturas organizacionais semelhantes aos DIs, mas algumas características dessa forma de organização industrial poderão ser “forjadas” - como mostram os resultados preliminares das experiências da Dinamarca e de alguns Estados americanos discutidos nos trabalhos de LIPNACK e STAMPS (1994) e ROSENFELD (1996).

Sobre a adequação deste tipo de política para países em desenvolvimento é possível defender a sua viabilidade em determinadas regiões desses países. A viabilidade estará em correspondência com a situação pré-existente (ou a "estrutura herdada"): a especialização produtiva, a existência ou não de instituições voltadas ao desenvolvimento da região (o que determina se a política será de desenvolvimento ou de constituição de tais instituições), o grau vigente de descentralização dos instrumentos de PI (financiamento, instituições de ensino e pesquisa, etc.) e, ainda, a possibilidade de se definir consensualmente metas de desenvolvimento econômico na região.

Esse tem sido considerado um dos caminhos promissores de atuação conjunta entre o poder público e o setor privado na promoção do desenvolvimento industrial e da inserção qualificada de PEs nas estruturas industriais de países menos desenvolvidos. Algumas vantagens desse tipo de apoio: redução de custos dado que as atividades são financiadas para um conjunto de empresas; possibilidade de obtenção de *collective efficiency*; a atuação conjunta e explícita entre a esfera pública e a privada contribui para a democratização do poder público.

Os limites e possibilidades das políticas regionais voltadas à constituição de pólos tecnológicos também têm sido objeto de discussão na academia. Dado o grande número de iniciativas por parte de governos locais e os (ainda) poucos resultados positivos verificados, cabe o questionamento proposto por HILPERT (1991a:5): "as inovações estavam assumindo as proporções de um mito: o desenvolvimento regional poderia ser alcançado pela regionalização da alta tecnologia?"

Este questionamento diz respeito, mais precisamente, aos i) limites e possibilidades de se forjar o desenvolvimento local por meio da constituição de pólos tecnológicos, e ii) aos possíveis impactos dessa política para o desenvolvimento tecnológico nacional.

Embora não haja uma resposta consensual para esse questionamento, alguns pontos enfatizados por HILPERT (1991a; 1991b) são importantes para o entendimento das

possibilidades e dos limites da política regional de inovação. Um ponto a ser destacado é que o sucesso das novas indústrias relaciona-se mais com a natureza do processo de inovação do que com a capacidade política dos governos locais. Vale dizer, determinadas condições iniciais — presença de universidades com tradição em pesquisa, mecanismos/instituições de difusão tecnológica, entre outros — são de suma importância para o sucesso das políticas locais de inovação.

A esse respeito deve-se sublinhar que, a despeito da importância desse argumento, não há um "modelo" a ser seguido. Em muitos casos, a capacidade de articulação política de governos locais tem sido crucial para, por exemplo, a atração de grandes empresas capazes de alterar, em tempo relativamente curto, o perfil industrial pré-existente (com resultados, por vezes, negativos para as PEs locais). Em outros, a existência de universidades com tradição em pesquisa não é condição suficiente para forjar relações de parceria com empresas em função, por exemplo, de normas restritivas internas às universidades.

Destaque-se também que as políticas locais de inovação nem sempre têm se mostrado suficientes para, isoladas, promoverem o desenvolvimento local. A promoção de PEs *high tech* tem sido insuficiente, mesmo quando bem sucedida, para criar empregos e desenvolver tecnologia na quantidade e qualidade requeridas para o crescimento econômico autônomo da região. A existência de uma política nacional de inovação (que engloba determinados gastos somente acessíveis em nível de governos centrais) e a atração de GEs para a região são condições quase sempre necessárias para as estratégias locais de crescimento econômico que, no entanto, independem das decisões da política local.

Sobre a questão do emprego em pólos tecnológicos, é importante ter em conta que o tipo de PE candidata a se instalar em um pólo tecnológico é, naturalmente, pouco empregadora. Ademais, os empregos são direcionados ao segmento mais qualificado do mercado de trabalho (o que produz poucos impactos sobre os indicadores de desemprego). É pouco oportuna, portanto, a defesa da constituição de pólos tecnológicos baseada na premissa da geração imediata de empregos.

Em suma, "a pesquisa sobre parques tecnológicos tem indicado que a política regional tem pouca oportunidade de mudar os padrões regionais de inovação. Fornecer a infra-estrutura de um parque tecnológico não significa que a participação na inovação tecno-industrial ocorrerá rapidamente, da forma em que a fundação de unidades de produção em regiões periféricas tomou lugar em tempos anteriores. Leva muito tempo

para introduzir estruturas de pesquisa efetivas e para atrair firmas a localizar suas unidades em uma região." (HILPERT, 1991b:293-4).

No tocante às possibilidades da política regional promover atividades de inovação, Hilpert destaca o papel complementar que os governos locais possuem para fortalecer e potencializar determinadas condições benignas pré-existentes. A intensificação dos mecanismos de transferência de tecnologia, a reeducação e qualificação da mão-de-obra, a instalação de infra-estrutura adequada e o incentivo (complementar) às atividades de C&T constituem-se em políticas incentivadoras da atividade de inovação a serem implementadas em nível local (ou como política regional do governo central, a depender do arranjo institucional específico).

A identificação dos limites e possibilidades das políticas locais de constituição de redes de PEs com base na experiência internacional contribui para a reflexão sobre o espaço efetivo de intervenção do poder político local. No caso brasileiro, os movimentos recentes por parte dos governos municipais/regionais estão distantes de contribuir na promoção de uma inserção mais qualificada das PEs nas estruturas produtivas.

A multiplicação de "lutas concorrenciais" entre municípios/regiões que muitas vezes são indevidamente confundidas com políticas locais de atração de investimentos geram um conjunto de ações e reações que freqüentemente se afastam até mesmo da racionalidade econômica. Em geral as pequenas empresas são afetadas negativamente por ambos os movimentos. No primeiro caso porque constituem a parte mais frágil de um longa e densa cadeia de relações, tornado-se as candidatas naturais a integrar o rol de empresas com espaços estreitados ou excluídas do núcleo dinâmico desse movimento.

No segundo caso, porque os programas de incentivo à instalação de novas empresas em uma determinada cidade ou região, dificilmente terão como alvo as pequenas empresas. A limitada capacidade de geração de receitas municipais dessas empresas, faz com que não preencham os atributos do "perfil ideal" de empresa subjacente a esses programas. Pelos mesmos motivos, boa parte das pequenas empresas já instaladas em uma localidade, sequer são visíveis aos gestores municipais e aos dirigentes de grandes empresas, entrantes ou já instaladas.

O comportamento típico dos empresários de pequenas empresas também não as favorece, podendo representar uma das principais causas de desempenhos sofríveis ou

insuficientes que tornam mais aguda a fragilidade estrutural dessas empresas. Dentre as características mais restritivas e mais resistentes a mudanças, destaca-se a recusa em participar de grupos de cooperação e compartilhamento de experiências e conhecimentos que, se difundidos, contribuiriam para a constituição de um estágio de "saber coletivo" de grupos articulados de PEs.

Essa arraigada "cultura" de não reconhecimento das vantagens de determinadas ações coletivas, relativamente a ações de empresas individuais, justifica um ceticismo quanto às possibilidades de constituição de sistemas localizados tendo como núcleo as pequenas empresas, embora em suas diversas feições esses arranjos organizacionais representem um virtuoso caminho para a consolidação dessas empresas e ampliação de sua contribuição para o conjunto de empresas envolvidas e para o espaço sócio-econômico no qual atuam. Não se trata, portanto, de minimizar as potencialidades de tais arranjos, mas sim de questionar as possibilidades de sua formação.

Dúvidas surgem particularmente quando se propõe a formação de aglomerações setoriais de empresas integrando políticas de curto prazo. Questionamentos que se multiplicam quando a proposta é a simplesmente transportar (no sentido mais usual do termo) experiências bem sucedidas de outros países, para uma realidade distinta. Novamente, o questionamento não é quanto ao buscar conhecimentos e aprender com experiências que se mostraram exitosas a ponto de se transformarem em *cases* difundidos pelo mundo, mas sim de rejeitar propostas que ignoram ou tentam eliminar o fator tempo (e da história local) envolvido na formação, amadurecimento, consolidação, avaliação e amplo nível de reconhecimento de tal êxito.

Igualmente questionáveis são as tentativas de classificar como sistema localizado ou como *cluster* qualquer conjunto de empresas de um mesmo setor ou segmento de atividades situadas em uma mesma localidade. Essas podem ser condições básicas, mas longe de serem suficientes. Podem constituir o ponto de partida para o desenvolvimento de um conjunto de ações, que exigirão um longo tempo e perseverança dos dirigentes das empresas, do arcabouço institucional local, dos gestores da localidade para a construção de centros de apoio e, principalmente, para a lenta e não garantida construção de relações de compartilhamento entre os atores locais. Esse compartilhamento é o eixo para a constituição de uma massa crítica (recursos, financeiros e humanos, conhecimentos, experiências, competências, saber local), essência das aglutinações setoriais de empresas que se aproximam dos denominados

clusters, tão desejados, mas que tendem a perder o encanto para muitos daqueles que os propõem como caminho bom (que de fato podem ser), assim que os requisitos para sua efetiva configuração vão ficando perceptíveis e se transformando em sucessivas e naturais exigências.

Nessas circunstâncias, propostas sedutoras de formação de *clusters* que os igualam a soluções para problemas de desemprego e meio imediato de alavancar o desenvolvimento local, não são o componente mais indicado para integrar o *portfólio* de ações e de campanhas que visam o curto prazo. Os *cases*, justificadamente, podem ser referência e é de fato recomendável que se aprenda com sua história e evolução. Mas, exatamente por isso, porque cada história é única e não há padrões, as cópias fáceis, que pretendem que etapas possam ser eliminadas, pela imitação, às quais pretende-se conferir o *status* de "aprender vendo", apenas por acaso serão bem sucedidas. Isso não significa que não haja caminho possível para aglutinações setoriais virtuosas de pequenas empresas. A multiplicação de experiências, como as destacadas ao longo deste trabalho, demonstra que é possível, mas, simultaneamente que não há um caminho único e fácil. No caso de *clusters* de PEs (em setores tradicionais ou nos pólos tecnológicos) a chave, não disponível facilmente, está no desenvolvimento de relacionamentos de cooperação. Idealmente, esse é o caráter distintivo e a principal virtude dessas formações de empresas, mas também o principal obstáculo para sua consecução, pois não tem como ser adquirido de forma acabada no mercado, nem é passível de imitação. Tem de ser construída, o que requer tempo, em espaços com especificidades, que de certa forma os tornam únicos. Portanto, não podem ser objeto de cópia, apenas de inspiração. Novas construções em lugares distintos poderão beneficiar-se do aprendizado, se este for compartilhado, adquirido em construções anteriores, mas terão de partir de seus próprios alicerces, contribuindo com a nova experiência para ampliar o aprendizado até então acumulado.

Os desafios que uma tal construção representa, explicam, ao menos parcialmente, porque as informações sobre a experiência internacional evidenciam as potencialidades, mas também as dificuldades das políticas regionais baseadas no apoio à criação e desenvolvimento de PEs para engendrar o desenvolvimento autônomo das regiões. Isso não implica atribuir um papel menor ou menos importante a essas políticas e sim, pensá-las como complementares à (e necessariamente articuladas por uma) política industrial nacional.

4. Políticas industriais locais e política industrial nacional

A análise empreendida na seção anterior indica a necessidade de articulação entre políticas locais e nacionais. De um lado, diversos elementos concorrem para consolidar o argumento de que o desenvolvimento regional (e, conseqüentemente, a diminuição das desigualdades regionais) só pode ser alcançado por uma política de desenvolvimento econômico e industrial definida em nível nacional. Entre outros, pode-se destacar que:

- as estratégias de desenvolvimento local quando desconectadas de uma estratégia global acirram as disputas entre as regiões e acabam acarretando perdas para o conjunto da nação (a recente “guerra fiscal” verificada no Brasil é exemplo eloqüente desse argumento);
- as estratégias de desenvolvimento local baseadas na constituição de redes de PEs são necessariamente de longo prazo e, como tal, têm de estar ancoradas em estratégias de desenvolvimento global que cumprem o papel de definir os principais objetivos a serem atingidos, os instrumentos de política (financiamento, incentivos, etc.) e a temporalidade almejada;
- as estratégias de desenvolvimento local que objetivam a constituição de pólos tecnológicos estão intrinsecamente ligadas à estratégia global de inserção externa do país. A divisão de responsabilidades entre o setor público e o privado, a definição das instituições de desenvolvimento e difusão tecnológicas bem como os instrumentos de apoio, a definição do montante de recursos destinados a essa finalidade são tarefas impossíveis de serem realizadas em nível regional. Assim, para os pólos tecnológicos é essencial a articulação com uma política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico. Esta cumpre o papel de estabelecer o tipo de inserção que se espera para o país nessa área e, conseqüentemente, os limites e oportunidades das políticas locais de desenvolvimento tecnológico.

De outro lado, a preservação de uma certa autonomia das regiões na definição e implantação de políticas industriais também é fundamental. Entre os elementos que sustentam esse argumento estão:

- o conhecimento da realidade local por aqueles que de fato a vivenciam bem com a capacidade política de articular os atores mais diretamente envolvidos com a estratégia de desenvolvimento traçada para a região;

- a existência, em nível das regiões, de elementos que favorecem o processo de inovação e o crescimento econômico – os *spill-overs* da pesquisa tecnológica apresentam resultados mais efetivos em nível local e a proximidade geográfica potencializa os processos informais de aprendizado (processos de *learning-by-using* e *learning-by-interacting*, por exemplo).

A articulação entre os dois níveis de políticas públicas é uma das condições necessárias para o sucesso da constituição de redes de PEs. A outra condição fundamental é a avaliação das possibilidades da localidade (a estrutura “herdada”) tendo como horizonte o prazo, necessariamente longo, para a construção de relações de cooperação, isto é, do mencionado espaço de compartilhamento. Dada a importância das “externalidades”, das economias internas ao setor e das economias coletivas geradas pela organização das PEs em redes e a multiplicidade de formas que podem assumir, medidas de apoio e promoção não seletivas e do tipo “assistencialistas” que não avaliem o uso dos recursos *vis-à-vis* o destino para o qual foram planejados, dificilmente serão eficazes e, em alguns casos, poderão se aproximar de desperdício de recursos públicos, considerando-se os poucos benefícios para o dinamismo da estrutura produtiva e mesmo do segmento (PEs) para o qual foram idealizados.

5. Considerações finais

As informações sobre a experiência internacional evidenciam as dificuldades das políticas regionais baseadas no apoio à criação e desenvolvimento de PEs para engendrar o desenvolvimento autônomo das regiões. Destaque-se, a esse respeito, as dificuldades de forjar laços de cooperação/associação, o baixo impacto inicial em termos de geração de renda e emprego e o longo tempo necessário para o sucesso da estratégia.

Entretanto, a proliferação de políticas direcionadas à constituição de redes de PEs, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, e a existência de casos bem sucedidos implica não atribuir um papel menor ou menos importante a essas políticas e sim, pensá-las como complementares à política industrial nacional. Em nível geral, a maior ou menor efetividade das políticas regionais de apoio às PEs estará em correspondência com as condições econômicas, sociais e políticas vigentes nas regiões, suas especificidades.

A tendência a uma maior descentralização política nos países em conjunto com aspectos de natureza econômica, como a existência de externalidades importantes em nível

local, determinam um papel importante para o âmbito regional/local nas políticas para as empresas de pequeno porte.

Referências

- BOTELHO, M.R.A 1999. Políticas de Apoio às Pequenas Empresas Industriais no Brasil: Uma Avaliação a Partir da Experiência Internacional. Tese de Doutorado, IE/UNICAMP.
- CHORDÀ, I.M. 1996. Towards the maturity stage: an insight into the performance of French technopoles. *Technovation*, 16(3), p. 143-52.
- HILPERT, U. 1991a.. Regional policy in the process of industrial modernization: the decentralization of high tech? HILPERT, U. *Regional Innovation and Decentralization - High tech industry and government policy*. Routledge, London,1991.
- HILPERT, U. 1991b. The optimization of political approaches to innovation: some comparative conclusions on trends for regionalization. HILPERT, U. *Regional Innovation and Decentralization - High tech industry and government policy*. Routledge, London, 1991.
- LIPNACK, J. e STAMPS, J. 1994. *Rede de Informações*. Makron Books, São Paulo.
- MEDEIROS, J.A.; MEDEIROS, L.; MARTINS, T.H.; PERILO, S. 1992. *Pólos e Incubadoras : a busca da modernização e competitividade*, CNPq , IBICT, SENAI, Brasília.
- OECD. 1992. The Technology/Economy Programme. *Technology and The Economy - Key_Relationships*. Paris.
- RABELLOTTI, R. 1995. Is There an "Industrial District Model"? Footwear Districts in Italy and Mexico Compared. *World Development*, vol. 23, no. 1, p. 29-41, January.
- ROSENFELD, S.A. 1996. Does cooperation enhance competitiveness? Assessing the impacts of inter-firm collaboration. *Research Policy* 25, p. 247-263.
- SCHMITZ, H. 1992. On the Clustering of Small Firms. *IDS Bulletin*, 23(3), p. 64-68, July.
- SOUZA, M.C.A.F. 1995. *Pequenas e médias empresas na reestruturação industrial*. Ed. SEBRAE.
- SOUZA, M. C. A. F. e SUZIGAN, W. *et alli*. 1998. *Inserção competitiva das empresas de pequeno porte*, MICT.

Resumo

Este artigo discute as políticas locais de desenvolvimento econômico voltadas para o apoio ao fortalecimento e constituição de *clusters* de pequenas empresas e pólos tecnológicos. A partir de informações da experiência internacional, discute-se os limites e possibilidades dessa estratégia. Destaca-se o caráter complementar das políticas locais e a necessidade de articulá-las a uma política industrial global.

Abstract

In the context of economic development, this paper discusses local policies towards the strengthening/constitution of small enterprises clusters and technological poles. The limits and the possibilities of this strategy are discussed vis-à-vis the international experience. The complementary character of such policies is emphasized as well as the fact that local policies must be regarded as a part of a global industrial policy.