



## ARTIGO

### CLUSTERS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

**Paulo R. Haddad**

Paulo R. Haddad Professor emérito da UFMG, ex-ministro do Planejamento e da Fazenda, presidente do Conselho de Pós-Graduação da UNA.

#### Abstract

*One of the most intriguing issues in the present process of development of Brazil is the analysis of the persistently unequal life standards in different regions of the country. Although the desire for a modern life standard is common to all Brazilians, some areas have been reaping with more intensity the fruit of national growth. Thence the question: what makes a region grow faster than others, within the same macro-economic environment, and under rules of the same institutional game? In this article, the author analyses this question, and rather than just look for answers, he will try to identify solutions to this dilemma.*

*Uma das questões mais intrigantes no atual processo de desenvolvimento do Brasil é a análise da persistência das desigualdades entre as condições de vida nas diferentes regiões do País. Embora a aspiração a um padrão de vida moderno seja comum a todos os brasileiros, algumas áreas estão colhendo, com maior intensidade, os frutos do crescimento nacional. Daí a questão: o que leva uma região a crescer mais rápido do que as demais, dentro do mesmo ambiente macroeconômico e com as mesmas regras de jogo no contexto institucional? Neste artigo, o autor analisa a questão, buscando, mais do que respostas, identificar saídas para esse dilema.*

...

A dimensão dos desequilíbrios espaciais de desenvolvimento econômico e social pode ser observada em diferentes escalas urbanas e regionais. Na escala macrorregional, vê-se que, apesar de o crescimento das áreas menos desenvolvidas (Norte, Nordeste, Centro-Oeste) ter ocorrido acima da média nacional, de 1975 a 1990, ainda é muito acentuado o diferencial de desenvolvimento humano entre as nossas macrorregiões. A partir da análise do Gráfico 1, fica claro que, entre 1970 e 1996, os indicadores que dependem mais de políticas sociais compensatórias tiveram desempenho mais satisfatório do que o indicador de crescimento econômico relativo.

Igualmente, no período de 1995 a 1998, é bem grande o número de unidades da Federação localizadas nas macrorregiões menos desenvolvidas e com crescimento (nem sempre significativo) acima da média nacional. Dos nove estados do Nordeste,

apenas Piauí e Paraíba não conseguiram uma variação percentual no seu PIB superior à média nacional, neste período. Em geral, os estados menos desenvolvidos estão recuperando, ainda que lentamente, o seu hiato de PIB per capita em relação ao valor médio do Brasil.

De qualquer forma, é bom não desconhecer alguns pontos básicos:

1- A existência de grandes hiatos entre os valores absolutos do PIB das unidades da Federação, uma vez que são estes valores que pesam, em última instância, no tamanho do mercado interno de bens e serviços e no padrão médio de vida de cada Estado. Em 1998, por exemplo, o PIB total de São Paulo (324 bilhões de reais) era mais de 2,7 vezes superior ao PIB total do Nordeste (119 bilhões de reais).

2- O PIB e o seu crescimento não são uma medida adequada para indicar as diferenças de padrão de vida médio dos brasileiros vivendo em diferentes regiões. No cálculo do PIB, estima-se o valor total da produção de bens e serviços agregado em cada região (ou unidade da Federação), sem se retirar deste valor a parcela da renda líquida enviada para outras regiões ou países.

3- Nas macrorregiões e nas unidades da Federação que vivenciaram experiências recentes de crescimento econômico acelerado, aprofundaram-se os desequilíbrios de desenvolvimento entre as suas próprias sub-regiões. É curioso observar, por exemplo, que entre as regiões economicamente estagnadas ou deprimidas, muitas se encontram localizadas nas economias estaduais mais prósperas, como o Vale da Ribeira, em São Paulo e os vales do Jequitinhonha e do Mucuri, em Minas Gerais.

4- Nos anos 90, o Brasil apresentou grandes avanços no desenvolvimento social. A publicação "Síntese dos Indicadores Sociais - 2000", do IBGE, mostra que houve melhorias substantivas em quase todos os indicadores, de 1992 a 1999: a mortalidade infantil por mil nascidos vivos (%) caiu de 44,3 para 34,5; a média de anos de estudo da população de 15 a 55 anos subiu de 5,7 (1992) para 6,6 (1999) e, entre outras, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais (%) caiu de 17,2 para 13,3. Todas as macrorregiões e unidades da Federação melhoraram, em geral, seus indicadores sociais. Porém, quando comparamos os indicadores de São Paulo com os de Pernambuco (Estado com maior PIB per capita do Nordeste), vemos que, em 1999, a taxa de mortalidade infantil era 2,66 maior em Pernambuco, assim como a taxa de analfabetismo era 3,98 vezes superior. Por sua vez, a média de anos de estudo era 1,37 vezes maior em São Paulo, que também apresentava 2,61 vezes mais domicílios com saneamento básico.

5- A Tabela 1 mostra que a melhoria dos indicadores sociais nos anos 90 não foi acompanhada de atenuação das desigualdades sociais. As desigualdades nos planos regional, racial, de renda e sexo praticamente permaneceram inalteradas e o próprio IBGE admite que é menos difícil combater a pobreza do que as desigualdades. Em seu relatório, observamos alguns indicadores do processo de discriminação social no País: quanto maior o salário, maior a diferença entre brancos, negros e pardos. Entre 1992 e 1999, o aumento de um ano de estudo correspondeu a uma elevação de 1,2 salário no rendimento de brancos e de apenas meio salário para negros e pardos. Na década de 90, houve uma queda generalizada no número de famílias vivendo com até meio salário mínimo per capita, mas, em 1999, ainda se encontravam nessa situação 26,2% das famílias negras e 30,4% das famílias pardas, para 12,7% das famílias brancas. A desigualdade em nível regional é bastante significativa, principalmente quando se observam os dados de 1999, da Região Nordeste. Observa-se, por exemplo, que a remuneração cresceu substancialmente de 1992 para 1999, período em que o Sudeste continuou apresentando o maior valor médio de rendimento dos ocupados: R\$ 631,20, contra R\$ 314,70 do Nordeste.

TABELA 1

**Indicadores sociais: relação entre as rendas médias dos "10% mais ricos" sobre os "10% mais pobres" Brasil, Pernambuco e São Paulo – 1992 e 1999**

	<b>1992</b>	<b>1999</b>
<b>Brasil</b>	57,18	53,48
<b>Pernambuco</b>	56,14	51,66
<b>São Paulo</b>	30,87	34,02

Fonte: IBGE.

Obs.: os valores indicam o número de vezes que uma média é superior à outra.

### **Um novo ciclo de expansão**

É importante uma compreensão mais adequada de quais deverão ser as tendências locacionais e distributivas do novo ciclo de expansão da economia brasileira, assim como os seus rebatimentos espaciais. O novo ciclo irá contribuir para a consolidação do processo de reversão da polarização ou irá reforçar a concentração espacial dos frutos de crescimento? E os seus impactos sobre a redistribuição da renda e da riqueza? É evidente que se deseja o crescimento econômico do Brasil, porque ele traz mais empregos, mais renda, mais bens e serviços. Quanto mais rápido o ritmo de crescimento, maiores as chances de se incluírem mais famílias brasileiras nos padrões civilizados de consumo privado e público.

Porém, o crescimento econômico é uma condição necessária, mas não suficiente para o nosso desenvolvimento, já que este pressupõe um processo de inclusão social, com uma vasta gama de oportunidades e opções para as pessoas. Além de empregos de melhor qualidade e de rendas mais elevadas, é preciso que todos desfrutem de uma vida longa e saudável, adquiram conhecimentos técnicos e culturais, tenham acesso aos recursos necessários a um padrão de vida decente. Não pode haver desenvolvimento enquanto houver iniquidades sociais e espaciais crônicas em nosso País.

Michael Porter<sup>1</sup> tem insistido, em suas investigações sobre as vantagens competitivas das nações, que é um equívoco achar que, com o desenvolvimento das modernas tecnologias de transporte e de comunicações e com a redução de barreiras artificiais de natureza regulatória entre os países, a localização dos empreendimentos tenha perdido a sua relevância econômica. Aponta inúmeros fatores que variam, em grau de disponibilidade, de uma localidade para outra, todos eles decisivos para a apropriação de vantagens competitivas dinâmicas.

Entre estes fatores, destaca, como qualidades de uma localização, a presença de trabalhadores qualificados em permanente processo de renovação de conhecimentos; um núcleo de consumidores com nível de exigências e de preferências à frente das necessidades de consumidores de outras localidades; uma massa crítica de fornecedores locais de componentes e de serviços terciários e quaternários que contribuam significativamente para a melhoria da qualidade dos produtos e da eficiência dos processos de produção.

Porter mostra, também, como é importante para as empresas se localizarem em áreas onde possam receber fluxos atualizados de informações especializadas sobre

tecnologia e características dos clientes, além de se inter-relacionarem com outros participantes na promoção de desenvolvimento local. E destaca, simultaneamente, outros fatores, como a eficiência das organizações empresariais em termos de custos de implantação e de operação dos empreendimentos; o dinamismo das cadeias produtivas em que se inserem e as condições de desenvolvimento das regiões em que se localizam. Estas três dimensões (a da empresa, a da cadeia produtiva e a da região) configuram, segundo *Michael Porter*, o conceito de *clusters* produtivos.

No Brasil, é de se esperar que o novo ciclo de expansão da economia seja intensivo em ciência e tecnologia na geração de diferentes produtos, processos e técnicas de gestão que irão compor a formação do Produto Nacional de uma economia cada vez mais exposta à competição externa. Estudos comparativos internacionais sobre os novos padrões de localização dos projetos de investimentos, semelhantes aos que irão dar sustentação a este ciclo de expansão, identificam que as vantagens comparativas das regiões para atraí-los dependerão, relativamente, cada vez menos da disponibilidade de recursos naturais ou de mão-de-obra não qualificada em abundância (fatores locais tradicionais) e cada vez mais da existência, na região, de serviços terciários e quaternários, centros de pesquisa, recursos humanos especializados, ambiente cultural, etc. (fatores locais não-tradicionais). Dada a atual geografia de distribuição espacial destes fatores não-tradicionais entre as regiões brasileiras, há fortes sinalizações de que, no novo ciclo de expansão, poderá ocorrer uma reconcentração espacial dos seus benefícios no Sul e no Sudeste do País.

Como estes fatores locais não-tradicionais são do tipo *man-made*, podendo ser reproduzidos em quantidade e em qualidade ao longo do tempo por meio de ações programáticas, amplia-se o grau que dispomos para realizar políticas inter-regionais de natureza compensatória, aumentando o poder de atração de novos investimentos nas áreas mais pobres do País, ao longo do novo ciclo de expansão econômica. Para isto, é importante que tenhamos uma visão moderna do processo de desenvolvimento regional e urbano, para orientarmos os processos de intervenção na direção e intensidade corretas. Como dizia *Sêneca*, não há vento favorável para quem não sabe para onde quer ir.

### **Endogenia, participação e sustentabilidade**

As economias regionais não são simplesmente versões em escala menor das economias nacionais. Elas apresentam especificidades que exigem teorias próprias para explicar o seu processo de desenvolvimento. Algumas destas especificidades podem ser mencionadas<sup>2</sup>:

a) em geral, devido a contatos mais estreitos e alterações mais intensas entre as regiões de um mesmo país do que entre nações soberanas, é de se esperar que os efeitos de transbordamento do crescimento e de polarização sejam mais fortes nas relações econômicas inter-regionais do que nas relações internacionais;

b) os países concorrem nos mercados internacionais com base nas vantagens comparativas e as regiões de um mesmo país concorrem, entre si, com base nas vantagens absolutas;

c) a ausência de soberania econômica de certos instrumentos de política de desenvolvimento e questões macroeconômicas (emissão de moeda, determinação da taxa de câmbio, etc.) podem constituir uma considerável desvantagem para o desenvolvimento de uma região;

d) as forças políticas que contribuem para a transmissão inter-regional de crescimento são, provavelmente, mais poderosas que as que contribuem para a transmissão internacional.

São muito intensas as inter-relações entre o quadro geral das políticas nacionais e as condições de desenvolvimento de regiões específicas de um país. No caso brasileiro, atualmente, vêm ocorrendo grandes transformações que irão afetar profundamente a questão regional e que resultam de cinco programas, interdependentes doutrinariamente: a privatização, a desregulamentação, a estabilização econômica, a abertura da economia nacional e a formação de blocos regionais de comércio. Os dois últimos programas trarão maiores desafios ao desenvolvimento de regiões específicas no Brasil, já que irão expô-las a um processo aberto de competitividade com fundamento na eficiência produtiva e nas modernas técnicas de gestão, particularmente aquelas áreas cuja competitividade vem se baseando, fundamentalmente, em incentivos fiscais e na reserva de mercado.

A competitividade da região em seus produtos e serviços será função de diversos fatores ligados aos custos operacionais das suas unidades produtivas, aos custos de transferência de insumos e produtos a partir da região e em direção à região, e à estrutura e à dinâmica dos mercados em que compete. Assim, é sempre possível a uma região atuar sobre o dinamismo de sua base produtiva através de ações planejadas, visando melhorar o seu sistema de transportes e de comunicação, aumentar a produtividade dos fatores nas unidades produtivas, facilitar a introdução de inovações tecnológicas no sistema produtivo local ou ampliar a disponibilidade de fatores de produção na quantidade e na qualidade exigidas.

Em geral, devem se concentrar esforços operacionais e programáticos de desenvolvimento de uma região no processo de promoção de decisões que articulem, de forma consistente, as transformações produtivas com equidade social e sustentabilidade ambiental. As transformações produtivas visam à reestruturação do sistema produtivo regional e à implantação de projetos de investimentos baseados em vantagens competitivas dinâmicas, que se distinguem das vantagens competitivas espúrias (aquelas que dependem essencialmente de incentivos fiscais e financeiros permanentes, da sobreexploração da mão-de-obra, da informalidade econômica, etc.), que não se sustentam a longo prazo numa economia cada vez mais exposta ao processo de globalização. A articulação com a equidade social e com a sustentabilidade ambiental visa evitar que o processo de crescimento econômico ocorra de forma predatória sobre o ecossistema regional, comprometendo o desenvolvimento das futuras gerações, e que exclua de seus resultados segmentos significativos da sociedade regional, ampliando as desigualdades sociais e a degradação cultural.

A competitividade dinâmica das diferentes regiões e dos diversos setores produtivos do País vem sendo redefinida a partir do processo de integração e de abertura da nossa economia, dentro da nova divisão internacional do trabalho e dos reflexos profundos da III Revolução Científica e Tecnológica sobre as nossas estruturas produtivas. A crescente integração competitiva da economia brasileira nos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais vem trazendo problemas para algumas atividades econômicas localizadas em áreas específicas do País, atraídas por um amplo e diversificado sistema de incentivos fiscais e financeiros.

Com a rápida redução das tarifas alfandegárias e das barreiras não-tarifárias, este sistema, porém, está definitivamente comprometido como mecanismo eficaz de promoção do desenvolvimento de áreas de livre comércio e de zonas francas. Além disso, a redução dos custos fiscais como fator adicional de atração locacional de empreendimentos industriais para estas áreas e zonas deixa de ser relevante quando as mais diversas formas de incentivos fiscais, articuladas com processos de promoção industrial, vão se generalizando entre diferentes regiões, estados e municípios do País. Experiências recentes de desenvolvimento regional na América Latina dão margem a grandes dúvidas sobre a capacidade das atividades econômicas que se dirigem a uma

região, para se beneficiar de regimes especiais de isenções tarifárias e desonerações tributárias, em criar "estados de desenvolvimento" para a sua população.

É indispensável que o processo de desenvolvimento regional esteja apoiado num conjunto de empreendimentos empresariais que demonstrem inequívoca competitividade dinâmica no médio e longo prazos, levando em consideração que a economia brasileira está atualmente mais desregulamentada, mais privatizada e mais aberta à concorrência internacional. Ademais, não se podem menosprezar os impactos econômicos, sociais e políticos dos processos de transformação, desencadeados a partir da III Revolução Científica e Tecnológica, desde os anos 70, sobre a redefinição da capacidade competitiva de atividades produtivas em regiões específicas, a partir das sociedades de informação e de conhecimento.

O desenvolvimento de uma região no longo prazo (e não apenas o seu crescimento econômico) depende da interação dos seguintes processos<sup>3</sup> : participação relativa da região no uso dos recursos nacionais, determinada a partir dos critérios econômicos e políticos prevaletes no processo de alocação inter-regional dos recursos; direção e magnitude que o quadro global das políticas econômicas nacionais (macroeconômicas e setoriais) têm sobre a região; capacidade de organização social e política da região, ou seja, de transformar os impulsos de crescimento em "estados" de desenvolvimento, associando aumento da autonomia de decisão da região, aumento da capacidade regional para reter e reinvestir o excedente econômico gerado pelo crescimento econômico e preservação do meio ambiente.

Nas regiões periféricas do Brasil, a transformação de um processo de crescimento econômico, tal como ocorreu no passado recente, em "estados" de desenvolvimento envolve a incorporação, no sistema regional de planejamento, dos conceitos de "endogenia regional" e de "sustentabilidade ambiental". A endogenia é um componente básico da formação da capacidade de organização social da região e nasce como uma reação aos modelos de desenvolvimento regional que colocam ênfase maior na atração e na negociação de recursos externos como condição suficiente para a promoção do crescimento econômico de áreas específicas. Em um processo de desenvolvimento endógeno, a ênfase maior está na mobilização de recursos latentes na região, privilegiando-se o esforço, de dentro para fora, na promoção do desenvolvimento da região.

Numa primeira etapa, o modelo de desenvolvimento endógeno mostrou suas maiores potencialidades nos setores de investimentos sociais, quando alguns estados e municípios descobriram as possibilidades de equacionar problemas de habitação popular, nutrição, saúde e educação, sem depender das grandes e ineficientes burocracias governamentais ou de programas e políticas públicas centralizados em Brasília. Assim, passaram a utilizar e organizar os recursos (naturais, empresariais, humanos) disponíveis em nível local ou microrregional. As comunidades se mobilizaram e, com menores custos e maiores inovações, foram gerando soluções novas para velhos problemas sociais, em um incontável número de experiências bem-sucedidas.

Posteriormente, esta concepção de desenvolvimento se estendeu aos setores de investimentos produtivos, com experiências em que também se dava maior ênfase ao esforço endógeno das comunidades regionais e locais como base para uma trajetória sustentável de crescimento. Na execução destes programas, consideram-se os seguintes aspectos: os empreendimentos incentivados são de pequena e média escalas, formando um espaço (arranjos produtivos locais ou *clusters*) onde novos empresários possam exercer a prática e o aprendizado da moderna economia de mercado (ver Box 1); os empreendimentos podem se constituir em atividades autônomas na relação direta com o mercado consumidor ou se estabelecer numa multiplicidade de arranjos com grandes empresas que vão desde a subcontratação,

passando pelos licenciamentos e concessões, articulados com sistemas de produção flexível; nas regiões e localidades em que não há tradição empresarial consolidada, não bastam os incentivos financeiros para que se estruturam novos empreendimentos; é indispensável que haja um sistema de assistência técnica organizado (como o do Sebrae), visando apoiá-los na solução de problemas de natureza gerencial, fiscal, trabalhista, financeira, de mercado, de produção e de tecnologia. Esta assistência, contudo, não pode substituir as incertezas e os riscos típicos de todo processo de investimento capitalista. Vale dizer: as escolhas do que produzir, de como produzir, de onde produzir, de para quem produzir são de arbítrio próprio dos empresários, os quais, mesmo com incentivos e estímulos financeiros, são os responsáveis últimos pelos empreendimentos<sup>4</sup>.

Como nenhuma região ou município pode se desenvolver apenas com seus próprios recursos, há necessidade de se atraírem capacidade empresarial, recursos tecnológicos e poupança financeira. Hoje, porém, está cada vez mais evidente que este esforço de desenvolvimento tem de brotar a partir das próprias comunidades locais, num movimento de baixo para cima ou de dentro para fora, particularmente em áreas menos desenvolvidas do País com enormes potencialidades de crescimento. O sucesso das experiências de desenvolvimento endógeno fica muito na dependência de se criar um ambiente político-institucional de participação dos grupos regionais e locais, através de consultas formais e informais, no processo decisório sobre o destino das áreas, o que torna o planejamento participativo o complemento indispensável para se viabilizarem essas experiências. Segundo este estilo, nas diferentes etapas da formulação e da execução de políticas, programas e projetos de desenvolvimento, deveria haver um sistema de consultas formais e informais aos grupos sociais a serem afetados, direta ou indiretamente, por seus custos e benefícios.

Por outro lado, o conceito de desenvolvimento sustentável, além do aspecto global de sua manutenção no tempo, apresenta quatro dimensões mais relevantes<sup>5</sup>: a) econômica (relativa à capacidade de sustentação econômica dos empreendimentos); b) social (relativa à capacidade de incorporação das populações marginalizadas); c) ambiental (relativa à necessidade de conservação dos recursos naturais e da capacidade produtiva da base física); d) política (relativa à estabilidade dos processos decisórios e às políticas de desenvolvimento). Portanto, o conceito, tal como vem sendo utilizado mais recentemente, não abrange apenas a necessidade de manutenção a longo prazo da produtividade dos recursos naturais e de conservação da base física de uma região ou país, mas fortalece, também, a idéia de equidade interpessoal (sustentabilidade social) e intertemporal (sustentabilidade ambiental), num contexto de empreendimentos econômicos que não sejam autofágicos em termos dos recursos escassos disponíveis.

Não resta dúvida de que o conceito de desenvolvimento sustentável tem sua idéia-força centrada na investigação científica das relações dos homens entre si e com a natureza. Seus principais elementos ou dimensões se articulam em torno do uso eficiente e racional dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, orientando-se para a melhoria da qualidade de vida da população, respeitadas as necessidades das gerações futuras<sup>6</sup>. No processo de desenvolvimento regional endógeno, a idéia-força é a capacidade de organização social e política da região, a qual se constitui, segundo Boisier, no fator endógeno por excelência e no elemento crucial para transformar o crescimento econômico em "estados" de desenvolvimento. A partir daí é possível ampliar a magnitude ou proporção de recursos nacionais e internacionais que a região pode captar em suas diversas modalidades; diagnosticar os impactos das políticas macroeconômicas e setoriais do poder central sobre a economia regional, coordenar ações de políticas compensatórias; etc.

### **Ativação social e capitais intangíveis**

A função de ativação ou animação social se refere ao processo de organização social e política de uma região, visando mobilizar, endogenamente, energias e recursos latentes até então não mobilizadas, nas economias locais e microrregionais, por falta de estímulos e incentivos econômicos e psicosociais na coordenação das ações de desenvolvimento. A esses recursos podem se somar outros tradicionais (dos orçamentos fiscais dos estados e municípios, dos investimentos privados, das transferências intergovernamentais, etc.) para gerar efeitos sinérgicos sobre o desenvolvimento local e microrregional.

Os recursos latentes não se referem à convencional capacidade ociosa existente na infra-estrutura econômica e social da região, mas ao que vem sendo denominado de capitais intangíveis (ver Box 2). O objetivo principal da função de animação ou ativação social é ampliar a participação da sociedade civil organizada na concepção, elaboração, acompanhamento e avaliação constantes dos programas e projetos que se implementam na região e nos seus municípios, e de seus recursos (humanos, culturais, institucionais, etc.) na viabilização de ações de desenvolvimento econômico e social.

Os três níveis de governo não dispõem, com certo grau de autonomia, de recursos financeiros para equacionar os problemas econômicos e sociais de uma região. A crise social tem se agravado, gerando uma verdadeira avalanche de demandas para o sistema público de saúde, de educação, de assistência social, etc. Além disso, os compromissos dos governos com os serviços das dívidas interna e externa, com a vinculação das receitas com despesas específicas e com o pesado custeio do pessoal deixam um volume menor de recursos livres para financiar as políticas sociais compensatórias nas zonas urbanas e rurais da região.

É evidente que a situação regional se tornaria extremamente grave, se a solução dos problemas econômicos e sociais dependesse apenas de recursos fiscais dos três níveis de governo. Na verdade, é preciso redefinir o conceito de "recurso de desenvolvimento", para que possamos dispor de um horizonte ampliado para tratar deste tipo de questão. Um caminho nesta direção tem sido a geração de sinergias de recursos, a partir da formação de parcerias governo-sociedade, gerando resultados surpreendentes para a melhoria das condições de vida de muitos segmentos sociais. Esta geração de sinergias está na base do sucesso dos principais *clusters* produtivos observados em diversos países e regiões.

Inúmeras experiências de cooperação entre governos e entidades da sociedade civil (o chamado Terceiro Setor) têm se acumulado durante as últimas décadas, em diferentes países em desenvolvimento. Nos anos 50, o prof. *Albert Hirschman*<sup>7</sup>, ao visitar alguns países da América Latina, particularmente a Colômbia, procurou compreender melhor as racionalidades ocultas no processo de desenvolvimento de seus habitantes. Concluiu que este processo dependia não apenas de encontrar as melhores combinações para alocar recursos e fatores escassos segundo a lógica dos mercados, mas também em promover recursos que estavam ocultos, latentes, dispersos ou mal utilizados. Suas idéias e as de outros pensadores afins estimularam a busca de formas alternativas de conceber e executar projetos de desenvolvimento econômico e social. Em geral, estes projetos têm algumas características semelhantes, registradas a partir de um grande número de experiências já realizadas e considerando seus fundamentos comuns:

- envolvem intensa participação de segmentos organizados da sociedade civil, desde sua definição inicial até as diferentes etapas de sua implementação, estimulando a prática da cidadania responsável;

- inicialmente centrados no atendimento das necessidades básicas da população mais pobre, identificou-se posteriormente que, por mobilizar ações “de baixo para cima”, poderia ser adotado para a promoção de micro e pequenos projetos de geração de renda e de emprego, a partir de nichos de mercado devidamente identificados (produtos diferenciados pela qualidade, produtos substitutivos da economia de subsistência, produtos gerados em regime de subcontratação, etc). E evoluíram, ainda, para uma nova geração de projetos que organizavam a prestação de serviços onde as falhas da economia de mercado se tornavam evidentes: a organização da oferta de crédito popular (diversas experiências de banco do povo), de sistemas simplificados de abastecimento alimentar em áreas periféricas dos grandes centros urbanos, etc.;
- buscam condições de sustentabilidade ao longo do tempo, para evitar que se tornem exercícios de proselitismo político ou campo de frustração para os seus beneficiários. Estas condições de sustentabilidade podem ser mapeadas a partir de indicadores que avaliam a prática da ação coletiva das associações comunitárias, a qualidade das lideranças na sua capacidade de gestão e de mobilização articulada dos interesses e das emoções da população-alvo, o grau de endogenia dos grupos sociais específicos na definição de projetos e na ativação de recursos latentes, etc.

O resultado geral das experiências de parcerias em programas e projetos de combate à pobreza ou geração de renda e de emprego tem sido muito positivo. São praticamente nulos os índices de inadimplência no crédito popular; os projetos têm custos extremamente reduzidos; na dinâmica de concebê-los, executá-los e controlá-los, exercita-se a prática da cidadania e daí emerge um novo quadro de lideranças comunitárias; a metodologia adotada para viabilizar os projetos elimina desperdícios, aglutina recursos dispersos e restringe as práticas de corrupção administrativa.

Qualquer projeto de desenvolvimento de médio e de longo prazos, como destaca Putnam<sup>8</sup>, não deve subestimar a mobilização política e a ativação social do Terceiro Setor de nossa economia, numa visão mais criativa e sistemática para o ajuste numa sociedade que ainda convive com um crescente mal-estar econômico. São impressionantes os números que caracterizam o tamanho, a composição, o pessoal ocupado, as despesas e a renda do Terceiro Setor no Brasil, definido pelas organizações que não integram o aparelho governamental, estruturadas formalmente, sem finalidade lucrativa, com elevado nível de participação voluntária, com autogerenciamento e elevado grau de autonomia interna. Compõem um vasto universo que pode chegar a mais de 250.000 entidades, incluindo atividades beneficentes, religiosas e assistenciais; esportivas e recreativas; culturais, científicas e educacionais; associações e sindicatos de empregados, de empregadores, de profissionais liberais, de autônomos; movimentos sociais, etc.

São recursos latentes que, em momentos de crise econômica e social, podem ser mobilizados para a realização de um imenso número de pequenos projetos de natureza compensatória em termos de bem-estar social e de geração de renda e de emprego. Um engrandecimento desta linha de trabalho, no processo de desenvolvimento regional e urbano, poderia contribuir para nos tirar do clima de apatia e desesperanças que a implementação de ajustes macroeconômicos tradicionais, com sua agenda pesadamente restritiva, usualmente cria no comportamento psicossocial de uma sociedade que tem ânsia de progredir e avançar.

...

Box 1

## **CLUSTERS PRODUTIVOS**

Os *clusters* consistem de indústrias e instituições que têm ligações particularmente fortes entre si, tanto horizontal quanto verticalmente. Usualmente, a organização de um *cluster* inclui: empresas de produção especializada; empresas fornecedoras; empresas prestadoras de serviços; instituições de pesquisas; instituições públicas e privadas de suporte fundamental. A análise de *clusters* focaliza os insumos críticos, num sentido geral, que as empresas geradoras de renda e de riqueza necessitam para serem dinamicamente competitivas. A essência da organização de *clusters* é a criação de capacidades especializadas dentro de regiões para a promoção de seu desenvolvimento econômico, ambiental e social.

Dada a novidade do conceito, tanto em termos de análise como em termos de mecanismo de promoção industrial, vale a pena fixar alguns esclarecimentos. Em primeiro lugar, não faz sentido se falar de um *cluster* sem contextualizá-lo espacialmente. O *cluster* de soja no Oeste do Paraná é diferente do *cluster* de soja do Oeste da Bahia, entre outros motivos, por causa do nível organizacional dos produtos, da qualidade da mão-de-obra, da logística de transporte, dos indicadores de desenvolvimento sustentável, dos insumos de conhecimentos científicos e tecnológicos, etc. Neste sentido, um *cluster* produtivo não será competitivo se a região onde opera não for igualmente competitiva em termos da qualidade de sua infra-estrutura econômica, social e político-institucional.

Um *cluster*, embora tenha um núcleo de atividades-chave orientadas para as exportações interregionais e internacionais, depende, para ser competitivo em escala global, de uma articulação com serviços de suporte empresarial (serviços de informática, de manutenção, de testes de qualidade, etc.) e de atividades para o suprimento à jusante e para o beneficiamento à montante da cadeia produtiva. Uma empresa siderúrgica no Vale do Aço terá dificuldades para concorrer num sistema de integração competitiva se os seus fornecedores de insumos ou se os que beneficiam os diferentes tipos de aço não apresentarem níveis de produtividade e de qualidade organizacional compatíveis com os melhores padrões internacionais (*benchmarking*). Neste sentido, as empresas-núcleo de um *cluster* não serão competitivas se todo o conjunto também não o for.

O sucesso de um *cluster* depende de uma boa gestão das externalidades e das economias de aglomeração. Não há sustentabilidade de um *cluster*, se a forma como se relaciona com a natureza (o seu contrato natural) levar a um uso da base de recursos renováveis e não-renováveis que venha a comprometer os níveis de produtividade econômica e de bem-estar social das futuras gerações. Da mesma forma, não há sustentabilidade de um *cluster* se a forma como se relaciona com a sociedade local e regional onde se insere (o seu contrato social) criar deseconomias sociais de aglomeração (poluição, congestionamento) que afetem adversamente as condições de vida dos habitantes em seu entorno de influência direta e indireta. Neste sentido, um *cluster* poderá se tornar autofágico se não souber lidar civilizadamente com as relações comunitárias e as relações ambientais em sua área de influência. Um exemplo é a questão emergencial já enfrentada pelo típico *cluster* de suinocultura e de avicultura do Oeste Catarinense quanto aos impactos ambientais críticos (contaminação das águas, degradação do solo, proliferação de insetos, doenças endêmicas e mau-cheiro contínuo) provocadas pelo manejo inadequado dos dejetos das atividades produtivas.

A concepção de um *cluster* é essencialmente holística, envolvendo um processo de desenvolvimento integrado de um conjunto de atividades produtivas interdependentes, tecnologicamente e espacialmente. Entretanto, a organização de um *cluster* não deve se transformar num convite ou numa tentativa de se formar uma autarquia regional. Por ser composto por diferentes segmentos produtivos com escalas ótimas de produção muito diversificadas, um *cluster* não pode abranger todo o conjunto de atividades num mesmo espaço relevante, particularmente quando se

consideram as possibilidades de suprimento e de beneficiamento em escala internacional. Neste sentido, um *cluster* produtivo tem que priorizar a sua competitividade dinâmica, mesmo que venha a contrariar a interesses mais imediatos, legítimos ou velados, de municípios e regiões.

A análise da competitividade dinâmica é, essencialmente, a busca de excelência que permita ampliar o efeito diferencial de uma organização, de um setor produtivo e de uma região, independentemente de se estar operando com atividades de crescimento mais lento ou mais dinâmico em escala nacional ou internacional. É evidente que um sistema de incentivos fiscais e financeiros bem orientado poderá contribuir para que se acelere, em situações específicas, o avanço da competitividade, particularmente quando se trata do progresso tecnológico.

Os fundamentos da competitividade moderna estão no desenvolvimento científico e tecnológico incorporado nas organizações públicas e privadas. Neste sentido, a sustentabilidade de um *cluster* produtivo tem muito mais a ver com a qualidade do capital humano e intelectual que comanda cada uma das suas atividades, do que com eventos efêmeros de natureza macroeconômica (apreciação ou desvalorização cambial) ou de políticas regionais (sistemas de incentivos em regime de guerra fiscal) que podem gerar competitividades espúrias.

Fonte: Haddad, P. R. Apontamentos Sobre Uma Gestão Urbana Social-Democrata. Instituto Teotônio Vilela, Brasília, 2000.

## Box 2

### **OS CAPITAIS INTANGÍVEIS**

Muitos analistas dos problemas de regiões que acumularam um grande atraso econômico ou que perderam seu dinamismo, estão convencidos que o desenvolvimento não se limita à expansão da capacidade produtiva (mais investimentos em projetos de infra-estrutura econômica ou em projetos diretamente produtivos). Celso Furtado afirma que "o verdadeiro desenvolvimento é, principalmente, um processo de ativação e canalização de forças sociais, de melhoria da capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da criatividade. Portanto, trata-se de um processo social e cultural, e apenas secundariamente econômico. O desenvolvimento ocorre quando, na sociedade, se manifesta uma energia capaz de canalizar, de forma convergente, forças que estavam latentes ou dispersas. Uma verdadeira política de desenvolvimento terá que ser a expressão das preocupações e das aspirações dos grupos sociais que tomam consciência de seus problemas e se empenham em resolvê-los" (A Nova Dependência, Paz e Terra, 1982).

Sergio Boisier tem insistido que o desenvolvimento de uma região, no longo prazo, depende profundamente da capacidade de organização social e política da região para modelar o seu próprio futuro (processo de desenvolvimento endógeno), o que se relaciona, em última instância, com a disponibilidade de diferentes formas de capitais intangíveis na região (ver Diagrama 1).

#### DIAGRAMA 1

### **Formas de Capitais Intangíveis Determinantes do Processo de Desenvolvimento Regional**

<b>Algumas Formas de Capitais Intangíveis</b>	<b>Especificação</b>
1. Capital Institucional	As instituições ou organizações públicas e privadas existentes na região: o seu

- número, o clima de relações interinstitucionais (cooperação, conflito, neutralidade), o seu grau de modernidade.
2. Capital Humano  
O estoque de conhecimentos e habilidades que possuem os indivíduos que residem na região e sua capacidade para exercitá-los.
3. Capital Cívico  
A tradução de práticas de políticas democráticas, de confiança nas instituições, de preocupação pessoal com os assuntos públicos, de associatividade entre as esferas públicas e privadas, etc.
4. Capital Social  
O que permite aos membros de uma comunidade confiar um no outro e cooperar na formação de novos grupos ou em realizar ações em comum.
5. Capital Sinérgico  
Consiste na capacidade real ou latente de toda a comunidade para articular de forma democrática as diversas formas de capital intangível disponíveis nessa comunidade.

Fonte: S. Boisier Conversaciones Sociales Y Desarrollo Regional. Editorial de la Universidad de Talca, 2000. Boisier menciona, ainda, como capitais intangíveis: o capital cultural, o capital cognitivo e o capital simbólico.

A crença de que estes capitais são insubstituíveis, em menor ou maior escala, para a promoção do desenvolvimento regional, nos leva a propor que as agências de desenvolvimento disponham de linhas de ações programáticas não-convencionais, construídas a partir dos conceitos de endogenia, participação e sustentabilidade.

### Referências Bibliográficas

- 1 Porter, M.E. A Vantagem Competitiva das Nações. Ed. Campus, 1993.
- 2 Hirschman, A.O.. Strategy of Economic Development. Yale University Press, 1959.
- Higgins, B. and Savoie, D. J. Regional Development: Theories and their Application. Transaction Publishers, USA, 1995.
- 3 Boisier, S. "Política Econômica, Organização Social e Desenvolvimento Regional" in Haddad, P.R. (org.) Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise. BNB, Fortaleza, 1989. Boisier, S. El Dificil Arte de Hacer Región, Centro de Estudios Regionales Andinos, Cusco, 1992.
- 4 Sobre a evolução do conceito de *clusters*, ver Bergman, E. M. and Feser, E.J. Industrial and Regional *Clusters*: Concepts and Comparative Applications. Regional Research Institute, WVU, 1999.
- 5 Áridas Um Estudo de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Semi-Árido. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 1994.
- 6 Haddad, P. R. "Desenvolvimento Endógeno". Estudo preparado para o Projeto Áridas.
- 7 Hirschman, A. O. Grassroot Development in Latin America. Interamerican Foundation, Washington.
- 8 Putnam, R. D. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press, 1993.

