

# Uma opção à globalização. Localismo: alternativa ou passividade?

Maria Isabel Busato\*  
Eduardo Costa Pinto\*\*

## Resumo

Este artigo buscou discutir, sob a ótica regulacionista, a *nova geografia econômica*, vinculando-a às transformações contemporâneas, associadas à fragmentação/flexibilização da produção, a qual alçou o sistema econômico a uma nova divisão internacional do trabalho, caracterizada pela descentralização produtiva da grande firma. Contrapondo-se, assim, as elaborações econômicas e políticas que dão conta de um quadro novo e potencialmente positivo da nova geografia econômica associada ao desenvolvimento endógeno. Por fim, analisou-se a consecução de políticas liberais do não planejamento sobre os espaços regionais brasileiros, que resultaram na guerra fiscal.

**Palavras-chave:** nova geografia econômica, fragmentação, divisão internacional do trabalho, desenvolvimento regional, guerra fiscal.

## Abstract

*This paper sought to argue, under the optic French Regulation, the new economic geography, entailing-the to the contemporary transformations associates to the fragmentation/flexibility of the production, which raised the economic system to a new international division of work characterized by the productive decentralization of the great firm. Opposing-if thus the economic and political elaborations that give tells of a picture new and potentially positive of the new economic geography associate to the endogenous development. Finally, it analyzed if the achievement of liberal politics of the not planning on the Brazilian regional spaces who resulted in fiscal war.*

**Key words:** new economic geography, fragmentation, international division of work, regional development, "fiscal war".

## INTRODUÇÃO

A finalidade deste artigo é discutir a *nova geografia econômica*, atrelando-a às transformações contemporâneas decorrentes do movimento de fragmentação/flexibilização da produção. Essa discussão será desenvolvida à luz de alguns conceitos fundamentais, hoje exaustivamente discutidos, entre os quais a crise econômica iniciada nos anos de 1970, a consolidação do modo de acumulação flexível, a discussão sobre a emergência do desenvolvimento "endógeno" e as transformações das po-

líticas públicas regionais adotadas pelos Estados nacionais periféricos frente ao processo de globalização. Procura-se, assim, explorar uma linha de caracterização do cenário capitalista contemporâneo.

A partir dos conceitos acima, este artigo enseja mostrar que o movimento de flexibilização/fragmentação vincula-se à *nova divisão internacional do trabalho*, associada, muito mais, à descentralização da produção da grande firma, do que aos movimentos autônomos das PME's (Pequenas e Médias Empresas), estruturadas em novos distritos industriais. Em segundo lugar, buscar-se-á discutir os impactos da globalização sobre os espaços regionais brasileiros, uma vez que as políticas industriais ativas, de caráter discricionário, vão cedendo espaço às políticas voltadas para ganhos sistêmicos e para a redução

\* Mestranda em Economia da Universidade Federal da Bahia – FCE/UFBA.

\*\* Professor da Escola de Administração da UFBA e Mestrando em Economia – FCE/UFBA. eduardopinto@yahoo.com.br

do "risco Brasil". Isso demonstra a consecução de políticas liberais do não planejamento, o que configurou, ao longo dos anos 90, numa falta de coordenação, entre a União e seus entes federados, substanciada pela guerra fiscal.<sup>1</sup>

Esta iniciativa intenta contrapor as elaborações econômicas e políticas que têm surgido nos anos recentes, dando conta de um quadro novo e potencialmente positivo da nova geografia econômica associada ao desenvolvimento endógeno. A esse propósito, destaca-se aqui os conceitos da "nova divisão internacional do trabalho", colocado em uma perspectiva regulacionista, e o emprego da noção de "pacto federativo e guerra fiscal", implícita à recente reformulação do Estado brasileiro.

Para esse propósito, além desta introdução, discute-se, na segunda seção deste artigo, algumas interpretações da crise econômica na qual o sistema capitalista mergulhou, a partir dos anos de 1970. Apresentando ainda algumas visões (regulacionista, neo-schumpeteriana e da acumulação flexível) de saídas da crise. Na terceira seção, a partir da interpretação da natureza das transformações recentes, procurar-se-á analisar a fragmentação da produção a partir dos movimentos das grandes empresas e do questionamento do surgimento de distritos industriais de PME's autônomos. Na quarta seção, serão apresentados os limites das teorias de endogeneização para o engendramento do desenvolvimento local. Na quinta seção apresentar-se-ão os impactos das mudanças econômicas recentes sobre a nova dinâmica regional brasileira e suas respectivas políticas públicas regionais. E, por último, procurar-se-á alinhar algumas idéias a título de conclusão.

#### VISÕES E ALTERNATIVAS À CRISE:

##### uma análise a partir das concepções dos neo-schumpeterianos, da acumulação flexível e dos regulacionistas

A partir dos anos de 1970, após 30 anos de vigoroso crescimento econômico mundial, verificou-se uma reversão da tendência expansiva, consolidando uma crise econômica. O esgotamento do regime de acumulação fordista, sob a égide da queda de lucratividade, e a assunção da acumulação fle-

xível, como alternativa à crise, provocaram amplas discussões sobre os rumos do sistema capitalista. Desse modo, tanto a crise, na qual o sistema capitalista mergulhou, quanto as alternativas de saída da mesma vêm sendo interpretadas sob várias perspectivas, dentre as quais destacar-se-ão aqui, sucintamente, a teoria dos ciclos econômicos schumpeterianos, a visão de crise de demanda dos teóricos dos distritos e a interpretação da escola da regulação francesa, a partir de Anglietta, Boyer e Lipietz.

Dentre as diversas concepções de ciclos, destacaremos aqui a concepção schumpeteriana, que interpreta o ciclo a partir da inovação e da difusão (SCHUMPETER, 1984), a qual apresenta a seguinte dinâmica: em um determinado momento "inicial" todos os empresários estariam obtendo "lucro normal" (reprodução simples), essa situação só seria modificada se um deles, através do seu "instinto inovador", implementasse determinada inovação. Dessa modo, ele conseguiria obter lucros acima do normal; tal atitude seria imitada pelos demais empresários, desencadeando uma onda de difusão via imitação (fase de ascendência do ciclo) e, por conseguinte, ocorreria a expansão do investimento, incentivada por rendas temporárias de monopólio obtidas pelo empresário inovador. Quando a difusão da inovação chegasse a seu máximo, o lucro do setor tende a retornar a zero. Isso ocorria devido à sobre-capacidade engendrada pelo grande número de imitadores, caracterizando a fase de declínio do ciclo econômico. Essa análise de Schumpeter é uma reinterpretação das observações feitas por um economista russo, chamado N. D. Kondratieff, que, a partir da análise dos movimentos de preços de atacados em vários países industrializados, detectou uma cronologia das flutuações longas. Essa cronologia tem levado economistas a interpretar de forma funcionalista (fases de expansão e descendência) o sistema capitalista.

Para os neo-schumpeterianos, a saída da crise dar-se-ia a partir da configuração de um novo paradigma tecnológico, tendo em vista que o paradigma da microeletrônica não conseguiu reverter a queda da lucratividade do sistema econômico, que proporcionaria uma nova fase de expansão do investimento e do produto. Para eles, a via "revolucioná-

ria" de superação da crise seria a biotecnologia, ou a bioeletrônica,<sup>1</sup> já que, através da engenharia genética, poder-se-ia ocorrer uma ruptura do fluxo circular, tanto em termos das técnicas utilizadas como em termos de aplicações, viabilizando a criação de novos organismos a serviço da produção de riquezas (PEREZ, 1986). Assim sendo, a biotecnologia, enquanto inovação estrutural, levaria a uma fase de obtenção de lucros acima do normal pelas empresas inovadoras e atrairia empresas imitadoras, resultando na elevação do nível de riqueza.

A segunda interpretação da crise, desenvolvida neste artigo, diz respeito à crise de demanda sob uma ótica dos "teóricos dos distritos". Piore e Sabel, principais representantes dessa escola, interpretam a crise do sistema fordista a partir da crise de demanda que se acentuou por dois aspectos centrais: choques exógenos e os limites da demanda por produtos padronizados. Os choques exógenos (acidentes ou erros), associados às crises do petróleo de 1973 e 1979 e às políticas econômicas errôneas que destruíram o modo de regulação da inflação e desestimularam o investimento, ocasionaram a queda da produtividade e do emprego. O segundo aspecto refere-se ao próprio esgotamento da demanda, que se dá, por um lado, pela falência da possibilidade de manutenção de uma demanda por produtos com pouca opção de escolha e, portanto, altamente massificados ou padronizados, e, por outro lado, pelo aumento da concorrência no mercado internacional, provocado pela entrada de novos países industrializados. Dessa forma, tanto os choques exógenos como os próprios limites da demanda contribuíram para a sua redução. Emerge daí a demanda por produtos artesanais, mais elaborados e exclusivos, como opção aos produtos padronizados ofertados até então (PIORE; SABEL, 1984).

À medida que se aprofunda a crise do modo de acumulação fordista, delineia-se um novo regime de acumulação, com novas formas organizacionais e produtivas, vinculadas à introdução de técnicas de produção flexível; à diferenciação de produtos;

<sup>1</sup> A bioeletrônica é objeto de crescente interesse no desenvolvimento de novas tecnologias, via fabricação de "biochips", através da utilização de células com capacidade de memória cem mil vezes maior que os chips atuais e maior velocidade de operação.

à descentralização interna da grande empresa; à configuração de sistemas autônomos de PME's; e às mudanças nos padrões de territorialidade ligados a alocação de recursos.

Segundo os teóricos dos distritos, estar-se-ia adentrando ao novo paradigma capitalista da acumulação flexível, assentado em PME's estruturadas em redes. Essa configuração sistêmica tenderia a alavancar o desenvolvimento local, regional, nacional e internacional, já que a rede especializada e integrada seria intrinsecamente mais flexível do que a grande empresa verticalmente integrada, possibilitando o atendimento de uma crescente demanda por produtos artesanais.

Ainda nessa corrente, Corò (2001) observa que os sistemas de pequenas e médias empresas, localmente circunscritas, especializadas em produtos ou processos industriais singulares, não constituem apenas um fenômeno de natureza conjuntural, ou uma anomalia da organização produtiva predominante. Ao contrário, é cada vez mais forte a idéia de que tais sistemas produtivos localizados, especialmente os distritos industriais marshallianos (DIM's), poderiam representar uma saída para o impasse da produção em massa. Portanto, os DIM's seriam uma das formas mais adequadas da organização da produção pós-fordista. Garofoli (1994) também destaca o papel do sistema baseado em PME's, considerando-o como o modelo de desenvolvimento endógeno alternativo à crise. Assim, os modelos de acumulação flexível, baseados em PME's, como o caso da terceira Itália, são, para tais autores, muito mais que casos particulares, mas uma tendência à superação da rigidez fordista.

Essa nova era estaria se materializando com o desenvolvimento da acumulação flexível e, por conseguinte, dos distritos industriais assentados na articulação das instituições e indivíduos através da cultura local do trabalho e dos processos comunitários de adaptação, consolidando uma atmosfera marshalliana. Assim, a especialização flexível e as localidades adquirem significados no contexto sócio-histórico mais amplo. O caso paradigmático, para esses teóricos, é o desenvolvimento da terceira Itália assentada nos DIM's, que produzem alimentos, ferramentas e equipamentos. Esses distritos se desenvolveram através de sua capacidade

de relacionar-se e atuar em redes integradas, aproveitando as vantagens das economias de escala e escopo, da divisão do trabalho e da criatividade empresarial, em virtude, principalmente, da estrutura social local, com um número relevante de patrões, de mão-de-obra qualificada, da proximidade da residência dos trabalhadores ao local de trabalho e das PME's especializadas. Para tanto, fez-se necessário criar, no âmbito interno às empresas, uma nova articulação visando a aproximar as relações entre os seus trabalhadores, clientes e outras empresas, almejando estimular a capacidade inovativa e, no âmbito externo às empresas, uma relação mais ampla com a comunidade em que se insere o distrito.

Em suma, para os teóricos dos distritos, o desenvolvimento endógeno, ou parafraseando Amaral (2001, p. 6), o "...desenvolvimento de baixo para cima...", é a saída mais viável e representa o novo modo de acumulação, através de sistemas locais capazes de agregar valor à produção através da produção artesanal, da sinergia e das externalidades geradas pela aglomeração, resultando numa contínua ampliação do emprego, do produto e da renda local. Nas seções seguintes serão apresentados os limites dessa visão centrada no desenvolvimento endógeno.

A terceira interpretação da crise, feita pela escola da regulação francesa, é a que nos parece a mais consistente.<sup>2</sup> Esta escola afirma que a crise ocorre em virtude do descompasso temporal entre as estruturas econômicas e os seus elementos de regulação.<sup>3</sup> O regime de acumulação fordista, assentado nos acordos salariais coletivos, que viabili-

zaram a demanda efetiva para produtos padronizados, e nos sistemas de proteção social, que tinha como objetivo manter os trabalhadores desempregados com status de consumidores, funcionou bem até meados dos anos 60. No entanto, a partir dos anos de 1970, delineia-se a crise desse modelo fordista, na medida em que se observou uma deformação progressiva da estrutura macroeconômica associada à diminuição dos lucros de produtividade, ao maior peso na composição orgânica e à internacionalização crescente (LIPIETZ, 1989).

**O desenvolvimento endógeno é a saída mais viável e representa o novo modo de acumulação, através de sistemas locais capazes de agregar valor à produção através da produção artesanal, da sinergia e das externalidades geradas pela aglomeração**

Segundo Anglietta (1991), as condições gerais para a crise do fordismo são inteligíveis, de acordo com as leis de regulação do capitalismo, na medida em que satisfazem o princípio da invariabilidade, que é o denominador comum na relação salarial. Esta crise, cujo começo pode situar-se no início dos anos 60, é inerente ao sistema capitalista, por que tem suas raízes na contestação dos fundamentos do fordismo. A crise pode ser verificada através dos seguintes pontos: 1) A evolução da organização do trabalho, em sua aplicação cada vez mais mecânica, tendeu a esgotar as potencialidades produtivas e a renovar a luta de classes na produção; 2) O aumento da dependência dos meios coletivos de consumo, em virtude da estabilidade do consumo de massa e da estratificação do proletariado; 3) O aumento do custo dos meios coletivos, em função de uma maior demanda social; e 4) A estrutura do capitalismo monopolista do Estado impediu a ruptura da coesão do regime de acumulação intensiva provocando uma grave perturbação dos princípios de articulação na política econômica e, por conseguinte, provocou uma debilidade monetária manifestada através da inflação. Cabe ressaltar que as crises fazem parte das leis de regulação, pois os momentos de transformação dos modos de produção e circulação são necessários para manter as leis de acumulação capitalista.

A crise estrutural que emergiu a partir dos anos de 1970 e materializa-se até os dias atuais (crise econômica asiática, latino-americana e estouro das

bolhas japonesas e americanas), implicou a queda de lucratividade dos setores produtivos e evidenciou o conflito de interesses entre capitalistas e trabalhadores que, no momento de crescimento contínuo, estava camuflado via manutenção do chamado *compromisso fordista*, qual seja: repasse de parte dos ganhos oriundos do aumento da produtividade aos salários, o que garantia o consumo de massa. Na medida em que se aprofunda a crise associada à queda de lucros, esgota-se a capacidade de negociação e, assim, a possibilidade de manutenção da demanda efetiva via aumento de salários reais. Nesse cenário de queda da lucratividade dos setores produtivos, engendra-se uma nova arquitetura econômica, qual seja, um regime de acumulação predominantemente financeiro, sob a hegemonia do capital financeiro.

Esse novo regime de acumulação, consolidado principalmente a partir dos anos 90, proporcionou profundas transformações no mercado financeiro internacional e nas estruturas financeiras dos países centrais e periféricos. A integração mundial, vinculada à globalização produtiva e financeira, foi construída através do processo de liberalização e/ou desregulamentação financeira doméstica, da securitização das dívidas dos estados nacionais, da proliferação de novos instrumentos financeiros e das institucionalizações das poupanças financeiras. Nesse ciclo econômico, dominado pela dinâmica financeira, a emergência de situações de fragilidade está associada a *booms* especulativos nos mercados de ativos financeiros, alimentados pela expansão do crédito bancário, num ritmo superior ao da produção.

As crises maiores se sucedem; contudo, jamais se repetem quanto ao seu formato, já que o capitalismo evolui em espiral, nunca passando pela mesma configuração. As crises e conflitos, nesta dinâmica capitalista inovativa contemporânea, marcada por uma notável irreversibilidade, são os momentos oportunos para reajustamentos das formas institucionais. Assim, cada crise estrutural tende a ser original no exato entrelaçamento das causas e mecanismos de transmissão (BOYER, 1999).

**As crises e conflitos, nesta dinâmica capitalista inovativa contemporânea, marcada por uma notável irreversibilidade, são os momentos oportunos para reajustamentos das formas institucionais**

Ainda nesse arcabouço, Anglietta defende que a saída da crise perpassa por uma nova forma de institucionalidade, um neofordismo, criada a partir de uma nova "relação salarial" coerente com as transformações das estruturas econômicas contemporâneas. Essa coerência só é possível se essa nova forma de regulação propiciar uma articulação entre os custos sociais da força de trabalho, que é a base da acumulação intensiva, e uma reestruturação do consumo assentado em meios coletivos: *um novo modo de organização e regulação do trabalho*. Nessa mesma perspectiva, Boyer advoga que a crise poderia ser sanada a partir da organização das finanças internacionais e de compromissos nacionais voltados para o crescimento assentado na demanda doméstica. Para tanto,

faz-se necessário construir uma nova agenda política, completamente renovada, num duplo sentido: i) domesticar novamente as finanças e o mercado que devem tornar-se meios para garantir o bem-estar das sociedades; e ii) estabelecer novos compromissos institucionalizados para engendrar o crescimento vinculado à exportação e ao mercado interno.

**AS DIMENSÕES MACROESTRUTURAIS DO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DA PRODUÇÃO: fragmentação e centralização do controle**

O processo de globalização, tanto produtivo quanto financeiro, já visível na década de 1980, em nível internacional, consubstanciou-se a partir de dois determinantes: (i) econômicos, derivados da disseminação das novas tecnologias de base microeletrônica e das inovações financeiras; e (ii) políticos, a partir do reordenamento das relações de poder no plano internacional, com o fim da Guerra Fria.

A acumulação globalizada tem gerado dificuldades de interpretação das transformações recentes do sistema econômico. Uma dessas visões míopes é a localista, que detalharemos na seção seguinte, uma vez que negligencia as dimensões macroestruturais, a saber: o aprofundamento da divisão do

<sup>2</sup> A crise é interpretada, segundo a Escola da Regulação Francesa, como um fenômeno orgânico, ou seja: o sistema capitalista, por seu caráter contraditório, tem a crise como elemento inerente ao seu funcionamento. A contradição está no âmago da relação salarial, uma vez que, se a taxa de exploração é forte demais, existe a ameaça de uma crise de superprodução; se fraca demais, existe a possibilidade de ameaça de subinvestimento (LIPIETZ, 1989).

<sup>3</sup> O modo de regulação inclui, entre outras coisas, as formas de determinação dos salários diretos e indiretos, de concorrência e de coordenação interempresas e da gestão da moeda.

trabalho; o poder político; e o papel do Estado-nação periférico diante do processo de globalização.

A acumulação flexível, que surge como uma "nova configuração" do sistema capitalista, na verdade, está associada à *nova divisão internacional do trabalho*, que engloba: i) a fragmentação da produção atrelada à redistribuição espacial da indústria; ii) a flexibilização das formas organizacionais das firmas, associadas a unidades menores, subcontratadas em redes hierarquizadas, o que mantém, mais forte do que nunca, a grande firma. Argumenta-se aqui que a velha forma fordista não morreu: "A grande empresa e sua rede hierarquizada de estabelecimentos, sucursais e subtratamentos, estão repartidas no espaço pela mão bem visível da planificação administrativa" (Amim e Robins, apud BENKO, 1996, p. 63). Essa nova configuração vincula-se ao avanço da globalização, com maior mobilidade de bens, serviços e capitais, facilitando a realocação de empresas em determinados espaços, em função de benefícios e custos.

Na verdade, esta configuração é uma versão atualizada da velha divisão internacional do trabalho proposta por Ricardo, só que, agora, com nova roupagem. Uma vez que caberia aos países tecnologicamente atrasados, e com mão-de-obra pouco qualificada e barata, a produção de produtos pouco elaborados e com baixo valor agregado. Assim, esta nova configuração internacional engloba mudanças intersetoriais da acumulação, deslocamento das unidades para zonas com baixos salários e tendência a privilegiar unidades de produção menores, que apresentam processo de trabalho mais flexível. Essa nova configuração internacional representa, também, transformações no âmbito das relações entre Estados hegemônicos e periféricos. Os países latino-americanos estão sendo integrados ao processo global de forma subordinada, configurando a ampliação da hegemonia dos países do norte, tanto no processo de produção de tecnologia (concepção do processo de acumulação) quanto na fragmentação da produção (relocação espacial das plantas industriais para diversos países periféricos).

Pela concepção ricardiana, os ganhos de produtividade dos países avançados, obtidos pelas inovações tecnológicas, seriam repassados aos países ou regiões atrasados via redução dos preços. Isso parece não se verificar. Ao contrário, a diferença tecnológica entre os países tem se tornado cada vez maior, uma vez que a deterioração dos termos de troca amplia a defasagem entre regiões atrasadas e desenvolvidas. Assim, a exportação de bens com

**Essa nova configuração vincula-se ao avanço da globalização, com maior mobilidade de bens, serviços e capitais, facilitando a realocação de empresas em determinados espaços, em função de benefícios e custos**

baixa elasticidade renda (commodities) e a importação de bens com alta elasticidade renda (produtos com alta tecnologia) provocam, em algum momento, um gargalo estrutural na capacidade de importação dos países periféricos (BIELSCHOWSKY, 1988).

O processo de fragmentação da produção, além do caráter macro-estrutural, está associado, muito mais, à externalização das fases do processo de fabrico e à descentralização da produção da grande firma, que busca ganhar competitividade diante da maior concorrência nacional e internacional, do que a conformação, por parte das PME's (pequenas e médias empresas), de sistemas autônomos de desenvolvimento endógeno, vinculados, principalmente, aos distritos industriais marshallianos.

Para Martinelli e Schoenberger (1994), a organização flexível da produção constitui-se em um dos componentes essenciais do novo regime de acumulação, na qual suas estruturas sociais e espaciais são variadas, e não coincidem exclusivamente com as dos distritos industriais marshallianos regulados pela concorrência de pequena escala, de forma que é perfeitamente possível que as grandes empresas, verticalmente integradas, reorganizem seu sistema produtivo de acordo com os princípios da flexibilidade.

A concentração do capital é uma característica histórica e necessária para o desenvolvimento do capitalismo. Hodiernamente este fenômeno está se acelerando, uma vez que vem existindo uma corrida às fusões e às aquisições. Vale ressaltar que as diferentes estratégias de reestruturação (aquisições, joint-ventures etc.) podem ser engendradas con-

mitantemente, já que provocam uma concentração do capital e, conseqüentemente, do controle, mas não implica necessariamente uma concentração das operações. Assim, a produção

pode permanecer fisicamente atomizada, em função de exigências ligadas aos mercados de trabalho e de produtos. Em muitos casos, as empresas que foram objeto de uma aquisição mantêm-se perfeitamente autônomas na sua organização e na sua gestão, passando a fazer parte de uma estratégia mais ampla. Nos casos de concentração intrasetorial, em particular, fábricas e empresas geograficamente dispersas podem muito bem continuar a assegurar a sua produção tradicional, destinada aos seus mercados tradicionais, se beneficiando ao mesmo tempo das facilidades que as grandes companhias podem pôr à disposição, nos domínios financeiros, comercial e da distribuição (MARTINELLI; SCHOENBERGER, 1994, p.113).

A reestruturação produtiva atual abre a possibilidade das grandes empresas reproduzirem níveis de flexibilidade próximos aos distritos industriais marshallianos. Contudo, os ingentes recursos financeiros das grandes empresas continuam a distingui-las das PME's. Desse modo, torna-se possível a compatibilidade entre a fragmentação da produção, por um lado, e a integração organizacional e financeira, por outro.

A nova divisão internacional do trabalho, associada à nova gestão da produção toyotista japonesa,<sup>4</sup> e disseminada em diferentes graus para todo globo, vem propiciando novos arranjos produtivos, atrelados principalmente à grande firma. Os arranjos vinculados às PME's têm pouca representatividade em escala global. Esses novos arranjos industriais, segundo Markusen (1995), podem ser especificados em:

1. **Marshalliano** – uma nova vertente dos distritos industriais marshallianos, assentada no caso italiano. Um modelo de desenvolvimento endógeno, configurado a partir de sistemas de pe-

<sup>4</sup> Este modelo de gestão da produção materializa-se a partir do modelo toyotista, consubstanciado na: i) otimização global dos fatores produtivos, que passam a trabalhar com mais elevada sinergia; ii) integração da pesquisa e desenvolvimento com a organização da produção, das vendas e do marketing; iii) definição de prioridades produtivas num atendimento contínuo à demanda; iv) produção de produtos com alta qualidade a custos decrescentes, buscando a descoberta de nichos de mercado.

quenas empresas territorialmente circunscritas (áreas-sistemas ou distritos industriais). Trata-se, portanto, de verdadeiras "intensificações localizadas" de economias externas, que determinam densas aglomerações de empresas que fabricam o mesmo produto ou gravitam em torno de uma produção típica.

2. **Centro-radial (Hub and Spoke)** – a estrutura regional se articula em torno de uma ou várias grandes corporações, pertencentes a uma ou a algumas poucas indústrias. Desta forma, uma firma-chave congrega em torno de si fornecedores e outras atividades correlatas. Esse tipo de configuração pode exibir tanto uma teia mais firme de ligações de pequenas firmas altamente dependentes da firma-chave, quanto um caráter mais nuclear.

3. **Plataforma Industrial Satélite** – primordialmente configurada por sucursais de corporações multinacionais baseadas no exterior, pode apresentar um caráter *high-tech*, ou meramente basear-se em filiais atraídas por baixos salários, baixos impostos e incentivos governamentais.

4. **Suportado pelo Estado (state-centered)** – uma categoria mais eclética, na qual os recursos do Estado, instalações militares, instituições de pesquisas ou alguma empresa estatal, funcionariam como âncora do desenvolvimento econômico regional. Nesse caso, a estrutura dos negócios locais é dominada pela presença dessas instituições públicas.

A partir dessa tipologia, pode-se observar que as PME's se circunscrevem apenas a uma dessas formas de arranjos produtivos, já que os outros três tipos de configurações estão assentados na grande firma ou no Estado. Ademais, as configurações industriais mais representativas economicamente para os espaços locais, nacionais e internacionais, estão vinculadas aos modelos de centro-radial, da plataforma industrial satélite e da suportada pelo Estado. Os modelos marshallianos conformam casos específicos em escala nacional e mundial.

A economia dos fluxos globais, mediatizada pela rapidez das telecomunicações, não pode se des-

vincular dos territórios ou dos lugares onde ocorre o circuito do capital. Não se pode negar a distância criada entre o processo globalizado, a vida das empresas e as sociedades locais. No entanto, verifica-se que os fluxos dependem dos "lugares", vez que o território participa da reprodução econômica como matriz da organização e das interações sociais e não somente como estoque de recursos. Com a internacionalização da produção, assentada principalmente nos oligopólios, a competitividade torna-se seletiva, provocando uma concentração de riqueza e poder nas grandes metrópoles e no âmbito de arquipélagos-redes regionais, criando novos patamares da desigualdade entre regiões, países e segmentos sociais, já que os investimentos internacionais convergem, sobretudo, para os países mais ricos e, neles, para os grandes pólos urbanos.

Existe uma necessidade, universalmente reconhecida, de se passar das organizações piramidais taylorista/fordista para organizações em rede, baseadas numa distribuição mais equitativa da inteligência do sistema, constituindo, assim, numa oportunidade muito relevante para se obter um melhor equilíbrio espacial, uma distribuição mais equitativa dos recursos e um território menos bipolarizado, à imagem de suas empresas. No entanto, existem fatores poderosos, estratégias das grandes firmas, que tendem a um reforço da metropolização. As lógicas hodiernas reforçam provavelmente a desestruturação dos atuais *territórios zonas*, em proveito da emergência de um *território-rede* muito mais complexo<sup>5</sup> (VELTZ, 1994).

<sup>5</sup> Segundo Veltz (1994), a passagem de um território-zona a um território-rede dificulta as relações cidade-região e indústria-administração. Essa passagem pode ser realizada a partir do lugar ocupado por uma cidade, nas redes de trocas e produção que ligam a outras cidades do mesmo nível ou de nível superior, e tornam-se mais importantes que as relações baseadas na vizinhança e no encadeamento hierarquizado das áreas envolventes. Desta forma, o ordenamento do território tem como elementos fulcrais três questões relevantes: em primeiro lugar, como gerir o diálogo entre as cidades e as regiões; em segundo lugar, como gerir o crescimento defasado entre a organização das empresas nacionais e internacionais e uma organização administrativa e política que fornece, cada vez menos, os bons interlocutores nos bons lugares; e, finalmente, como tornar este novo espaço-rede – gerador de múltiplos intercâmbios, mas também de inquietações e de perturbações de identidades – legível e compatível com o espaço vivido das pessoas.

## OS LIMITES DAS TEORIAS DA ENDOGENEIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Vários analistas vêm alardeando que se estaria adentrando numa transição paradigmática para o desenvolvimento local. Um novo paradigma, que começaria a materializar-se a partir de alguns elementos-chave, quais sejam: a interação e a interatividade; a ação coletiva; a escala geográfica reduzida; a escala virtual ampla; o conhecimento; e as inovações. Dessa forma, os elementos subjacentes a este processo geral seriam a generalização da confiança e da criação do capital social (BOISER, 2000).

Estudos recentes têm ressaltado o papel das aglomerações, enquanto complexos produtivos territorializados, capazes de germinar densidade social cooperativa específica. Ademais, o processo de aprendizagem e de aquisições diferenciais vantajosas em acúmulos coletivos – possibilitados pela proximidade física, pelo exercício de criatividade e pela geração e apropriação de sinergias coletivas – representam os principais elementos do desenvolvimento endógeno. Segundo esta posição dominante no debate regional, o espaço local e regional tudo pode, já que o âmbito urbano-regional é, hoje, o 'marco natural' da atividade econômica; a empresa, cada vez mais dependente de seus entornos e das sinergias deste; e, o Estado-nação, desbordado pelos processos de globalização e menos capaz de articular-se com a diversidade dos atores econômico-sociais privados.

A maioria desta produção intelectual exagera na capacidade endógena das regiões construir uma dinâmica virtuosa de desenvolvimento sócio-econômico a partir dos elementos exitosos de outras regiões, subestimando os enormes limites colocados à regulação local. Estes autores exaltam os sistemas de colaboração e as redes de compromissos estruturados localmente, com grande unidade de propósitos e lealdade entre os agentes inseridos em uma coletividade consorciada. Grande parte dessa literatura configura-se numa lista de descrições que, segundo Amin e Robins (1994, p. 79), re-

presentaria o "fim da centralização, da concentração, da massificação e da estandardização e (a vitória) de uma utopia antifordista, caracterizada pela flexibilidade, pela diversidade e, em termos espaciais, pelo localismo". Ademais, vale ressaltar, que muitas das diversas abordagens de *clusters*, sistemas locais de inovação, incubadoras e distritos industriais, muitas vezes resvalaram por apresentar uma tamanha dimensão de identidade e de "tendência combinatória", que exageram a harmonia de interesses, quase uníssonos, daquela porção do território.

Neste processo, percebe-se uma banalização de definições, como "capital social" ou "economia solidária e popular"; um abuso na detecção de toda sorte de empreendedorismos, voluntariados, microiniciativas, "comunidades solidárias"; uma crença em que os formatos institucionais ideais para a promoção do desenvolvimento necessariamente passem por cooperativas, agências, consórcios, comitês. Essa "endogenia exagerada" das localidades crê, piamente, na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem autocontrole sobre o seu destino, e procura promover sua *governança* virtuosa (BRANDÃO, 2002).

A capacidade de possuir centros de controle e de decisão internos à localidade, tendo por base a própria dinâmica endógena, é bastante questionável. Qualquer embate com estas visões ingênuas e voluntaristas deve partir das determinações mais profundas de um regime social de produção capitalista que, necessariamente, leva às últimas consequências a mercantilização e o aprofundamento recorrente da divisão social do trabalho em todas as possíveis dimensões temporais e escalas espaciais.

Brandão (2002) alerta sobre uma "endogenia exagerada", pois esta perspectiva não leva em consideração as formas de concorrência do mercado (estrutura oligopólica dominante). Essa endogeneidade tende a generalizar a compreensão dos fenômenos do desenvolvimento a partir de casos específicos que, dificilmente, poderão ser reproduzidos em outros espaços (terceira Itália, Vale do Silício, sentier parisiense etc.). Essa dificuldade está associada ao fato de que os comandos dos processos produtivos, normalmente, não coincidem com o

local da produção, ou seja, os centros de concepções e decisões geralmente são controlados por grandes firmas ou conglomerados. No âmbito do desenvolvimento endógeno, o conhecimento e o aprendizado são obtidos via "*learning by doing*", facilitados pela proximidade entre as firmas. Entretanto, esse desenvolvimento tecnológico consegue lograr apenas inovações incrementais, pois as inovações estruturais estão sob a dominância das grandes firmas, em função dos altos custos para este tipo de inovação.

Alguns autores têm insistido na profunda reestruturação do espaço e do território, na suposta transição pós-fordista, tendo os distritos industriais como símbolo de uma nova ordem. Na verdade, isso não passa de uma idealização do particular e do local. As economias regionais e locais devem ser reequacionadas na perspectiva global, já que são as empresas multinacionais os verdadeiros agentes da economia mundial. As grandes empresas e os grupos industriais e financeiros, portanto, continuam a ocupar o centro de acumulação e das modificações contemporâneas da economia e do espaço, apesar do seu processo de desverticalização em várias configurações de redes de firmas especializadas.

Assim, o novo localismo pode ser encarado, em certa medida, como uma espécie de slogan destinado a criar um sentimento de pseudocomunidade, como compensação da derrocada e da desintegração de lugares importantes e significativos. Existe, portanto, uma percepção de que as transformações contemporâneas em curso ameaçam as localidades, uma vez que estas estão se fragmentando, integrando-se e submetendo-se a forças internacionais, sobre as quais não têm qualquer poder, o que as torna joguetes de uma concorrência interregional cada vez mais feroz. Entrementes, um programa de reestruturação da autonomia exige mais do que o simples ideário dos distritos industriais ou do que a mera afirmação do princípio da cooperação que preside às forças em nível intra e interlocal. Na verdade, a restauração das autonomias locais perpassa pela retomada, por parte dos Estados nacionais periféricos, de certo poder de regulamentação e de regulação das políticas públicas nacionais articulando-as com unidades subnacionais.

## A NOVA DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA: o debilitamento das políticas públicas e a guerra fiscal

O aprofundamento da globalização provocou uma relativa perda de poder dos Estados nacionais periféricos na gestão de políticas macroeconômicas, sejam elas industriais, fiscais, monetárias ou cambiais. Em contraponto, verificou-se a elevação do poder do setor privado (empresas multinacionais) e dos organismos supranacionais (FMI, Banco Mundial, OMC etc.). Isso vem reduzindo fortemente a implementação de políticas públicas discricionária e de caráter ativo nos países periféricos.

A perda de articulação dos Estados nacionais periféricos, principalmente a partir da década de 90, será analisada, nesta seção, a partir do caso brasileiro, marcado por históricas desigualdades regionais, principalmente a partir do processo de concentração industrial no estado de São Paulo, e, mais recentemente, pelas transformações dos espaços regionais e das políticas de desenvolvimento regional. A adoção de políticas liberais, por parte dos governos recentes, mantém a estrutura desigual entre os estados e, por conseguinte, acaba conservando o elevado grau de concentração industrial no centro-sul do país.

A dinâmica regional recente da economia brasileira está associada às transformações contemporâneas decorrentes da abertura externa, do processo de privatizações e das mudanças tecnológicas e do aprofundamento da inserção global brasileira sob uma ótica liberal. Essa estrutura vem conformando uma nova geografia econômica, assentada nas seguintes tendências: i) expansão da fronteira agrícola extensiva (grãos e pecuária de corte) e a intensificação da fronteira agrícola interna (cana-de-açúcar, laranja, horticultura, fruticultura e leite), as quais atraem novas agroindústrias, inclusive em estados mais pobres; ii) manutenção do núcleo central da indústria brasileira (mecânica, material elétrico, eletrônico, material de transportes e química) nas metrópoles de segundo nível e em cidades médias da macrorregião que vai de Minas ao Rio Grande do Sul. Isso acaba por criar uma teia de relações produtivas que se materializam em economias externas e, conseqüentemente, no robustecimento da

concentração macro-espacial. E, por outro lado, o deslocamento dos segmentos leves e de pequena sofisticação tecnológica da indústria brasileira para os estados nordestinos, em virtude da existência de incentivos fiscais e dos menores custos de matérias-primas e de pagamentos da força de trabalho; e iii) ampliação do grau de urbanização e da rede de cidades da Região Centro-Sul. Verifica-se também um crescimento das cidades médias das regiões agrícolas dinâmicas e da fronteira e das grandes metrópoles e capitais da Região Nordeste. No entanto, nessa região, observa-se um fraco crescimento das cidades médias, indicando a pequena integração interna da economia. Essas três tendências parecem reforçar o padrão macrorregional brasileiro de concentração produtiva, com diferentes níveis de hierarquias regionais (DINIZ, 2000, 2001).

Essa dinâmica regional é o reflexo do abandono de políticas e de instrumentos de coordenação interregional, dentro da estratégia mais ampla de mudança do papel diretivo do poder central sobre a economia, consubstanciada a partir do esvaziamento e, por fim, da extinção, em 2001, das agências federais de desenvolvimento regional. As políticas de desenvolvimento regional foram descentralizadas e deixadas praticamente a cargo das administrações subnacionais. Isso representou a progressiva retirada do governo federal das ações discricionárias, colocando o mercado como o instrumento hegemônico do desenvolvimento. Na verdade, essa mudança criou um vazio de políticas, rapidamente preenchido pela ação desorganizada dos grupos regionais, materializando, assim, a guerra fiscal entre as unidades subnacionais (DULCE, 2002).

Essa falta de coordenação vem provocando um verdadeiro acirramento entre as regiões e um desnivelamento de poder econômico e político entre as mesmas, onde o local/território busca, contínua e individualmente, se inserir nos "caminhos do capital", desencadeando um *apartheid* entre as regiões, uma vez que a fragmentação da produção implica, muitas vezes, a articulação de territórios nacionais com espaços internacionais, desestimulando as articulações intra-regionais. A disputa por investimentos entre as unidades federativas, de forma indivi-

dual, resulta no aumento das diferenças regionais, tendo em vista que regiões melhor estruturadas terão mais facilidades de atrair investimentos, enquanto as regiões menos estruturadas, somente atrairão investimentos produtivos via amplas concessões. Até que ponto essa renúncia, ou incentivo fiscal, na busca de investimentos produtivos, poderá engendrar um verdadeiro desenvolvimento regional? Sendo assim, o bem-estar de uma região implicará o mal-estar de outra, havendo regiões que ganham, dentro de Estados-nação que perdem. A questão acima não faz nenhum sentido na visão localista, pois o local deve se articular a qualquer custo com os espaços internacionais (caminhos do capital). Os apologistas do localismo esquecem que a falta de articulação entre o local e o nacional leva a um ambiente nacional ainda mais desigual e segregado.

A inserção do Brasil, no processo de globalização, o tem levado a adotar medidas liberalizantes, tanto dos fluxos comerciais quanto financeiros, e a abandonar o planejamento econômico nacional. A maior mobilidade de capital incita a disputa das regiões, via guerra fiscal, por tais investimentos. Representando, na verdade, uma ausência de políticas nacionais de desenvolvimento do governo central que sejam comprometidas explicitamente com a desconcentração industrial, com a redução das desigualdades regionais e com o melhoramento das condições sociais das regiões mais atrasadas. Experiências nacionais e internacionais têm mostrado que a "guerra fiscal" entre estados, para atrair indústrias e outras atividades econômicas, é uma política equivocada, levando a situações predatórias, a jogos de soma zero ou, ainda pior, àqueles jogos em que todos perdem (GALVÃO, 2000).

As guerras fiscais não são justificáveis para a atração de investimentos, como argumentam alguns, tendo em vista que, geralmente, a decisão de se instalar em determinado Estado-nação é tomada previamente, de acordo com condições de mer-

cado. Dessa forma, o incentivo fiscal (guerra fiscal) acaba determinando o local de instalação "interno" ao país e corroborando para o aumento das desigualdades regionais, já tão ingentes no interior na nação, o que significa perdas de arrecadação desnecessárias, uma vez que o investimento realizar-se-á independente do incentivo, acabando por gerar desequilíbrios nas contas dos estados, pois geram grandes demandas por recursos públicos em projetos específicos (DULCE, 2002).

O Estado brasileiro, na verdade, deve funcionar como elemento de articulação entre espaços locais, regionais e nacionais, via pacto federativo. No entanto, o processo de globalização tem fragilizado esse pacto, o que amplia as disputas entre União, Estados e municípios. Faz-se necessário, portanto, rediscuti-lo, ensejando lograr o desenvolvimento econômico a partir da redução das desigualdades regionais e da melhoria na distribuição de renda entre as regiões.

Em suma, a União, como a representação máxima de territórios contíguos brasileiros, deve restabelecer uma certa autonomia, mes-

mo diante do avançado do processo de globalização, através de políticas públicas de abrangência nacional, buscando extirpar o desmantelamento dos setores fundamentais iniciado com as políticas públicas liberais (não-planejamento). Dessa forma, é mister conformar um novo modo de regulação, aos moldes keynesiano, adaptando-o às novas configurações capitalistas contemporâneas, a fim de implementar políticas industriais e regionais amplas, tentando restaurar a completude da cadeia produtiva, e regular as relações entre os entes da federação, buscando articular os espaços nacionais com o fim de superar o subdesenvolvimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise da regulação fordista, o processo de reestruturação produtiva e as conseqüências da "nova divisão internacional do trabalho" suscitaram trans-

formações e dúvidas quanto às novas estruturas. O localismo tem aparecido como alternativa à crise, o que remeteu-nos à seguinte discussão: localismo como alternativa ou passividade? Percebeu-se, na verdade, uma visão apologética do localismo, já que os fenômenos contemporâneos são a afirmação de uma nova divisão internacional do trabalho, consubstanciada a partir da reestruturação e fragmentação da produção e da consolidação do controle das grandes empresas sobre dinâmica da acumulação.

Outro aspecto debatido neste artigo foi o papel do Estado-nação periférico dentro desse processo capitalista contemporâneo. Verificou-se a necessidade de reafirmação do papel do Estado nacional na gestão de políticas públicas, cabendo à União o papel de buscar, impetuosamente, o desenvolvimento econômico do país, através de políticas públicas discricionárias que visem à redução contínua das disparidades regionais, não negligenciando, portanto, o efeito devastador da guerra fiscal sobre a estrutura produtiva nacional.

Vale lembrar que a arquitetura federativa é um arranjo relativamente instável; sendo assim, a competição entre os estados brasileiros por oportunidades e meios de desenvolvimento não pode causar contradições que afetem o pacto federativo. Esse tipo de competição assentado na guerra fiscal tende a se revelar destrutiva.

Em suma, faz-se necessário rediscutir a inserção brasileira ao processo de globalização e, por conseguinte, o Pacto Federativo como forma viabilizadora de políticas públicas que visem ao desenvolvimento "equilibrado" entre as regiões. Isso nos remete, necessariamente, a uma discussão sobre a atual ordem federativa, uma vez que esta é vulnerável e inacabada, provocando impasses e exacerbação das diferenças regionais. Desse modo, novas formas de regulação nacional devem ser encontradas e implementadas para rearticular o território brasileiro em prol do desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, J. F. *A endogeneização no desenvolvimento econômico regional*. In: Anais do XXVII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 1999, BELÉM: ANPEC, 1999. v.II. p.1281 – 1300.

AMIN, A.; ROBINS, K. Regresso das economias regionais? a geografia mítica da acumulação flexível. In: BENKO, George; LIPIETZ, Alain (Org.). *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994. p. 77-101.

ANGLIETTA, M. *Regulación y crisis del capitalismo*. México, 5. ed. XXI Editores, 1991.

BENKO, G. B. *Emergência de um novo sistema produtivo do livro: economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996. 266 p.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988. 552 p.

BOISER, S. *El lenguaje emergente en desarrollo territorial*. CATS, Santiago de Chile 2000. Mimeografado.

BOYER, R. Dois desafios para o século XXI: disciplinar as finanças e organizar a internacionalização. *Nexos Econômicos: Revista do Mestrado de Economia da UFBA*, Salvador, v. 1, n. 2, dez., 1999.

BRANDÃO, A.B. Localismos, mitologias e banalizações na discussão do processo de desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 7. Anais... Curitiba-PR, maio de 2002.

CORÔ, G. *Distritos e sistemas de pequena empresa na transição*. In: URANI, A. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos*. O caso da terceira Itália. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

DINIZ, C. C. A nova geografia econômica do Brasil. In: VELLOSO, J. P. R. *Brasil 500 anos, futuro, presente, passado*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 2000.

\_\_\_\_\_. *A questão regional e as políticas governamentais no Brasil*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001. (Texto para discussão, 159).

DULCE, O.S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 18, jun. 2002.

GALVÃO, O. *Globalização, novos paradigmas tecnológicos e processos de reestruturação produtiva no Brasil e no Nordeste*. In: Anais do XXVII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 1999, BELÉM: ANPEC, 1999. v.II. pp.1319 – 1338.

GAROFOLI, G. Os sistemas de pequenas empresas: um caso paradigmático de desenvolvimento endógeno. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994. p. 33-49.

LIPIETZ, A. Trama. Urdidura e regulação: um instrumento para as ciências sociais. *Revista Sociedade e Estado*, v. 4, jul./dez. 1989.

MARKUSEN, A. Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. *Nova economia: Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, dez. 1995.

MARTINELLI, F.; SCHOENBERGER, E. Os oligopólios estão de boa saúde, obrigado! Elementos de reflexão sobre a acumulação flexível. In: BENKO, George; LIPIETZ, Alain (Org.). *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994. p.103-119.

PERÉZ, C. *Las nuevas tecnologías: una vision de conjunto*. CENTES/ICV. Proyecto PTAL (UNU-IRDC) Reunión de coordinación. Caracas, 13-17 de Outubro de 1986.

PIORE, M. J.; SABEL, C. F. *The second industrial divide (possibilities for prosperity)*. New York: BasicBooks, 1984.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

VELTZ, P. Hierarquias e redes: na organização da produção e do território. In: BENKO, George; LIPIETZ, Alain (Org.). *As Regiões Ganhadoras – Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica*, Oeiras: Celta Editora, 1994.