

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção

**FATORES INFLUENTES NA CONCEPÇÃO DE POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL, PELA PROMOÇÃO
DA COMPETITIVIDADE SISTÊMICA**

José Rubel

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção da
Universidade Federal de Santa Catarina
como requisito parcial para obtenção
do título de Mestre em
Engenharia de Produção

Florianópolis
2002

JOSÉ RUBEL

**FATORES INFLUENTES NA CONCEPÇÃO DE POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL, PELA PROMOÇÃO
DA COMPETITIVIDADE SISTÊMICA**

Esta dissertação foi julgada adequada e aprovada para a obtenção do

título de **Mestre em Engenharia de Produção** no

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção

da **Universidade Federal de Santa Catarina**

Florianópolis, 22 de julho de 2002.

Prof. Ricardo Miranda Barcia, Ph.D.

Coordenador do Curso

BANCA EXAMINADORA

Prof. Gregório Jean Varvakis Rados, Ph.D.

Orientador

Prof. Luiz Gonzaga de Souza Fonseca, Dr.

Prof. Carlos Ricardo Rosseto, Dr.

À minha esposa, Márcia,
pelo carinho, compreensão e apoio constante.

À minha filha Júlia Carolina
para que persevere no caminho do conhecimento.

Agradecimentos

À Universidade Federal de Santa Catarina.
Ao orientador Professor Gregório Jean Varvakis Rados, PhD.
Aos professores do Curso de Pós-Graduação
em Engenharia de Produção.

A meu saudoso pai,
que me iniciou pela senda do conhecimento e
pelo princípio da humildade e da parcimônia.

À minha mãe,
que me revelou, pelo exemplo, o alcance da ação pragmática.

Aos meus irmãos,
Ângela, Rosália e Marciano e a todos os familiares pelo incentivo.

A todos que direta ou indiretamente
contribuíram para a realização
deste trabalho.

Sumário

Lista de figuras	p.viii
Resumo	p.ix
Abstract	p.x
1 INTRODUÇÃO	p.1
1.1 Considerações Iniciais	p.1
1.2 Objetivos da dissertação	p.3
1.2.1 Objetivo geral	p.3
1.2.2 Objetivos Específicos	p.3
2 A EMERGÊNCIA DAS ECONOMIAS LOCAIS	p.4
2.1 Introdução	p.4
2.2 Os desafios impostos pela economia global	p.4
2.3 O protagonismo das cidades e regiões	p.10
2.4 Considerações finais	p.14
3 O CONCEITO DE COMPETITIVIDADE SISTÊMICA	p.16
3.1 Introdução	p.16
3.2 O conceito de competitividade no setor privado	p.16
3.3 O conceito de competitividade econômica vinculadaa territórios	p.20
3.4 O conceito de competitividade sistêmica territorial	p.24
3.5 Considerações finais	p.28
4 FATORES INFLUENTES NA ESTRUTURA DE UM MODELO PARA A CONCEPÇÃO DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE SISTÊMICA LOCAL	p.31
4.1 Introdução	p.31
4.2 Abordagem de fatores singulares	p.32
4.3 Abordagem sistêmica de fatores	p.44
4.3.1 O diamante da competitividade econômica territorial	p.44
4.3.2 O hexágono da competitividade econômica territorial	p.50
4.4 Considerações finais	p.55
5 O MODELO DE FATORES INFLUENTES NA CONCEPÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONOMÔMICO LOCAL, PELA PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE SISTÊMICA	p.53

5.1 Introdução	p.57
5.2 Visão geral dos determinantes do modelo	p.57
5.3 Os determinantes em detalhe	p.61
5.3.1 Sistema produtivo	p.62
5.3.1.1 As empresas chave	p.66
5.3.1.2 Os <i>clusters</i>	p.66
5.3.1.3 O espaço vital da economia regional	p.67
5.3.2 Os ativos locais	p.68
5.3.2.1 Os ativos naturais	p.69
5.3.2.2 Os ativos logísticos	p.69
5.3.2.3 Os ativos do conhecimento	p.69
5.3.3 Os recursos humanos	p.70
5.3.3.1 A qualificação dos trabalhadores	p.71
5.3.3.2 A qualificação dos programas de ensino	p.71
5.3.3.3 Qualificação das instituições e da infra-estrutura de ensino	p.71
5.3.4 O ambiente institucional	p.72
5.3.4.1 O âmbito do setor público	p.73
5.3.4.2 O âmbito do setor privado	p.73
5.3.4.3 A articulação entre os setores público e privado	p.74
5.3.5 O pacto político regional	p.74
5.4 Considerações gerais	p.75
6 A APLICAÇÃO DO MODELO AO CASO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA – PDI (2001)	p.78
6.1 Introdução	p.78
6.2 O PDI (2001)	p.80
6.2.1 O escopo genérico do plano	p.80
6.2.2 As idéias força	p.83
6.2.3 O tema da promoção da competitividade sistêmica da economia regional	p.84
6.2.4 O setorial de desenvolvimento econômico	p.85
6.2.4.1 A etapa de diagnose	p.85
6.2.4.2 A etapa propositiva	p.97

6.3 Conclusões sobre a confrontação entre o modelo proposto e o PDI (2001)	P.88
6.3.1 Etapa de diagnose	p.89
6.3.1.1 Sistema produtivo	p.89
6.3.1.2 Ativos locais	p.90
6.3.1.3 Recursos humanos	p.90
6.3.1.4 Meio institucional	p.90
6.3.1.5 Pacto político regional	p.91
6.3.2 Etapa propositiva	p.91
6.3.2.1 Sistema produtivo	p.91
6.3.2.2 Ativos locais	p.92
6.3.2.3 Recursos humanos	p.93
6.3.2.4 Meio institucional	p.93
6.3.2.5 Pacto político regional	p.93
6.4 Outras considerações gerais sobre os resultados obtidos	p.94
7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	p.95
7.1 Conclusões	p.95
7.2 Recomendações	p.97
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	p.100

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo vicioso e ciclo virtuoso na atração de investimentos	p.9
Figura 2: Níveis da competitividade sistêmica	p.25
Figura 3: Estrutura genérica de uma Agência de Desenvolvimento mista	p.43
Figura 4: Diamante da competitividade	p.45
Figura 5: Hexágono do desenvolvimento regional	p.50
Figura 6: Tetrastilo da competitividade sistêmica local	p.59
Figura 7: Posição relativa do sistema produtivo regional	p.63
Figura 8: <i>Cluster</i> da indústria viti-vinícola	p.68

RESUMO

RUBEL, José. **Fatores influentes na concepção de políticas de desenvolvimento econômico local, pela promoção da competitividade sistêmica.** Florianópolis, 2002. 109f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2002.

O avanço do fenômeno da urbanização e a evolução das cidades como pontos nodais da economia global vem confrontando o governo e a sociedade com a necessidade de conceber e implementar políticas de desenvolvimento econômico voltadas para a escala local, para o espaço da cidade-região.

A promoção da competitividade sistêmica da economia de cidades e regiões é um conceito apropriado para guiar a concepção de políticas de desenvolvimento econômico local, visto que direciona o esforço de planejamento para uma abordagem multi-facetada, abrangente, em que o foco é o desempenho do setor produtivo. Entretanto salienta-se que os determinantes são múltiplos e estreitamente vinculados entre si, não se restringindo ao campo econômico.

Esta dissertação propõe um Modelo que consolida fatores influentes na concepção de políticas de desenvolvimento econômico local, à luz do conceito da competitividade sistêmica, objetivando criar um padrão de referência para a formulação de políticas públicas.

Palavras chave: **urbanização, desenvolvimento econômico local, competitividade sistêmica.**

Abstract

RUBEL, José. **Modelo de fatores influentes na concepção de políticas de desenvolvimento econômico local, pela promoção da competitividade sistêmica.** Florianópolis, 2002. 109f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2002.

The urbanization improvement and the rising of cities as main spots of global economy lead the governments and social institutions to establish and implement developing economic policies in order to provide local solutions for specific regions.

The promotion of urban and regional economic systemic competitiveness is an appropriate concept to guide the efforts to plan a multi-facet and wide approach whose the main focus is to improve the productive sector performance. Although the economic field is emphasized, the social determiners are multiple and linked to each other.

This dissertation presents and suggests a framework that consolidates articulated factors, which should be presented in the elaboration of public policies for economic local development, based on systemic competitiveness aiming to establish a pattern to conceive public policies.

Key words: **urbanization, local economic development, systemic competitiveness.**

1 INTRODUÇÃO

1.1 Considerações Iniciais

A ocorrência simultânea e interdependente do fenômeno da globalização e de um processo de descentralização decisória, faz com que as regiões sub-nacionais se defrontem com novos desafios, novas oportunidades e ameaças, novas responsabilidades em suma, no que concerne à promoção do desenvolvimento. A todo território regional corresponde uma cidade ou, mais propriamente, uma rede de cidades que funciona como o *locus* dos processos produtivos mais especializados, dos processos decisórios, das funções de governo, da interação social. Assim sendo, o olhar para uma região está indissolúvelmente associado ao olhar para uma cidade ou para um conjunto de núcleos urbanos que representam essa região. Dada a posição proeminente das cidades e a estreita relação que há entre elas e a região que polarizam - o *hinterland* – se poderia afirmar que os Estados nacionais ficariam definidos, pelo menos do ponto de vista dos processos político, econômico e social – do processo antrópico, em outras palavras - pela sua rede urbana. A emergência das cidades e das regiões tem conseqüências para a concepção de políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional. Implica em transferir para gestão urbana e regional parte das responsabilidades que até a pouco eram tratadas exclusivamente no nível nacional. Dentre essas responsabilidades figura a promoção do desenvolvimento econômico.

Administrar cidades não pode mais se resumir a traçar planos e regulamentos de uso do solo. Há que se preocupar com o desempenho do setor produtivo e com o nível de bem estar econômico da comunidade. O foco desta dissertação é a dimensão econômica, não sob a senda estreita do crescimento, mas sob a ótica mais ampla do desenvolvimento, intimamente vinculada às questões territoriais, ambientais e sociais. Justamente na interseção entre essas vastas questões é que se situa o conceito de competitividade sistêmica. Competitividade porque se trata de lidar com um ambiente desafiador a exigir um esforço contínuo de melhoria do desempenho. Sistêmica porque trata do sistema de fatores que

determinam o comportamento da economia local e que extrapolam o campo estritamente econômico.

Essa é a situação e esses os conceitos que fundamentam a proposição de um Modelo que alinha fatores determinantes a serem considerados na concepção de políticas públicas de desenvolvimento econômico local.

O Modelo preconizado se fundamenta, portanto, na constatação basilar de que as cidades passam a desempenhar o papel de pontos nodais da economia global. Na sua essência, permanece mais do que nunca, vívida e presente, a mesma característica que presidiu a emergência das cidades clássicas: o espaço urbano identificado como um espaço de transações. O que mudou, argumenta Cepollaro (1999), é que esse espaço de transações, no qual a cidade desempenha o papel de incubadora para a criação e desenvolvimento de novas tecnologias produtivas, está sendo menos dependente das funções próprias da sociedade industrial - extrair, manipular, transformar, distribuir, e mais dependente das atividades que implicam em dirigir, orientar, administrar e guiar a produção. Com isso se acentua a importância dos centros urbanos como centros de decisão. A transformação da cidade - de espaço de administração da economia industrial para espaço de comando, gestão e inovação impõe novas abordagens, mais complexas, para as políticas públicas de desenvolvimento local. Por exemplo, além da tradicional dotação de capital físico, representado pelas infra-estruturas, é cada vez mais necessária a promoção do capital intelectual, representado pela capacidade cognitiva e habilidade individual em lidar com recursos da informação e do capital social, representado pela vitalidade, densidade e conectividade das relações humanas e corporativas, essenciais para o florescimento da criatividade e de processos tecnologicamente inovadores.

A referendar esse quadro, que retrata desafios e oportunidades originados e potencializados pela emergência das economias locais, de cidades e regiões, um estudo sobre as cidades brasileiras (Caracterização e Tendências da Rede Urbana no Brasil, 1999) preconiza quinze diretrizes para a formulação de políticas públicas. A primeira delas, sintomaticamente, se refere à definição e implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano orientadas na perspectiva de explorar as vantagens comparativas que possam beneficiar centros

urbanos articulados em uma sub-região. Estão presentes, nessa proposta, a idéia basilar do posicionamento competitivo, apoiado em vantagens estratégicas; a constatação de que há espaço para ações locais de desenvolvimento econômico e, finalmente, a evidente necessidade de ocupação desse espaço através de uma postura pró-ativa e dinâmica dos governos urbanos e regionais. Com o objetivo de estabelecer uma conexão com a ação concreta de formulação de políticas públicas, o Modelo proposto é confrontado com as conclusões preliminares do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, esforço de planejamento que se desenvolve sob o signo de três idéias-força: a promoção da competitividade sistêmica, a sustentabilidade e a solidariedade social.

1.2 Objetivos da Dissertação

1.2.1 Objetivo Geral

Propor um Modelo que sistematize o conjunto de fatores influentes no conteúdo de políticas públicas de desenvolvimento econômico local, sob o signo da promoção da competitividade sistêmica.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a. Demonstrar a ascensão do papel das economias locais, fazendo com que as cidades e regiões se constituam pontos nodais da economia global.
- b. Esclarecer o significado do conceito de competitividade quando aplicado a territórios.
- c. Explicar o conceito de competitividade sistêmica de economias locais.
- d. Descrever os fatores que condicionam a vantagem competitiva de territórios regionais e urbanos e propor uma sistematização dos mesmos.
- e. Aplicar o Modelo proposto a uma situação concreta de formulação de políticas públicas direcionadas para a promoção da competitividade sistêmica, de maneira a viabilizar uma leitura crítica sobre a sua aplicação a um caso real.

2 A EMERGÊNCIA DAS ECONOMIAS LOCAIS

2.1 Introdução

Os estudos sobre a concepção de políticas de desenvolvimento econômico local estão se distanciando da noção de que esse seja um espaço de atuação preponderante, ou quase exclusivo, do nível nacional de governo. Como conseqüência está sendo ampliada a percepção do papel que pode ser desempenhado pelas estruturas decisórias locais. O termo local significando aquilo que está geograficamente próximo, sobre o qual se detém maior poder de influência, que possui características particulares, distintas em oposição ao genérico, ao distante e difuso. O que se procura neste capítulo é comprovar essas idéias e demonstrar que a unidade geográfica mais apropriada para comportar o esforço de concepção de uma política de desenvolvimento econômico local é constituída pelas cidades e regiões por elas polarizadas. No entanto, abordar o nível local pode parecer paradoxal em uma época em que o avanço do processo de globalização econômica provoca o surgimento de uma economia desterritorializada, na qual os processos decisórios ocorrem em uma perspectiva mundial. Em conseqüência, se poderia questionar se ainda há ou continuará havendo espaço de manobra para que as medidas tomadas na escala local possam ser eficazes. Esta questão que coloca em contraposição o local e o global e desvenda oportunidades e ameaças para o desenvolvimento econômico, constitui o ponto de partida e pano de fundo para a reflexão sobre a emergência das economias locais.

2.2 Os desafios impostos pela economia global

“Se transações econômicas internacionais emitissem luz, um observador na lua testemunharia como o planeta Terra vem sendo envolvido nos últimos quarenta anos por uma luminosidade sem precedentes na história humana. Mais do que isso, presenciaria como a luz, a partir de focos dispersos por todo o globo, se alastra por regiões

antes obscurecidas. Diante de tal fenômeno, nosso hipotético observador talvez concluísse que a economia mundial passa por um processo de acelerada globalização econômica. De fato, as estatísticas terrenas viriam a corroborá-lo: entre 1965 e 1990 o comércio mundial de bens triplicou, enquanto que o de serviços cresceu mais de quatorze vezes. Todos os dias um bilhão de dólares “orbita” o planeta à procura dos mercados mais rentáveis.

Entretanto, com um olhar mais detido, nosso observador lunar também não deixaria de flagrar algumas características inquietantes do fenômeno. Notaria contrastes entre claro e escuro como nunca antes os vislumbrara. Veria como a luminosidade tende a se concentrar em algumas regiões, enquanto outras, embora talvez um pouco mais iluminadas do que antes, pareceriam permanecer imersas na escuridão” (Pacheco, 1997, p.5).

Essa metáfora, descrevendo efeitos contrastantes, reconhece a ocorrência efetiva de um processo de globalização econômica que, no entanto, não pode ser entendido *ipsis literis* como igualmente distribuído pelo globo. Em outros termos, é possível depreender, já de princípio, que alguns locais possam ser mais beneficiados que outros. Recorrendo-se a indicadores do tipo (i) convergência de renda *per capita* entre países, (ii) quociente de exportações, que é a razão entre os fatores de crescimento das exportações e do PIB e (iii) taxa de crescimento nos fluxos de capital produtivo de longo prazo (FDI - *foreign direct investment*) se comprova a ocorrência da globalização. Se comprova também a forma desigual com que ocorre. Em uma análise macro-regional, agregada por continentes, é possível perceber que a América Latina tem um desempenho destacado apenas no que se refere aos influxos de capital produtivo (indicador (iii)), que dobraram entre 1988 e 1994 (se considerados os países em desenvolvimento em geral, mais que triplicaram). Quanto ao indicador do tipo (i) o gradiente de renda continua muito elevado em relação aos países desenvolvidos, ao passo que para os indicadores do tipo (ii), o desempenho continental é muito fraco. Procedendo a uma análise desagregada, com um grupo de 45 países com mais condições de se inserir na economia global (pela diversificação da base produtiva, por exemplo),

que no Continente Americano inclui o Brasil, México, Argentina e Chile, os resultados apontam para maiores possibilidades de inserção, especialmente quando referidos à atração de investimentos produtivos de longo prazo, que resultam em uma maior articulação entre os sistemas produtivos nacionais e global. (Weltbank *apud* Pacheco, 1997). No entanto, focalizando os espaços intra-nacionais, é possível perceber que há uma grande seletividade locacional. Há regiões beneficiadas ou com elevado potencial de se apropriar do aporte de investimentos, assim como há extensas regiões que se situam à margem desse processo.

Dito de outro modo, o aumento da razão entre fluxos de capital e a poupança mundial (indicador do tipo (iii)) significa que o emprego e a renda de cada indivíduo dependem cada vez mais do comportamento de mercados e decisores estrangeiros (Ferreira, 2001).

Os efeitos não se restringem ao nível das nações. Na exata medida em que aumenta a exposição das economias nacionais às influências dos fluxos internacionais de mercadorias e investimentos, como demonstrado acima, mais expostos ficam os Estados sub-nacionais e as regiões. Em conseqüência, o comportamento de uma nação face a globalização econômica não é homogêneo em todo o território. Há regiões com melhor ou com pior desempenho que a média nacional. Assim sendo, há oportunidades e ameaças para os Estados nacionais e suas regiões interiores. Por exemplo, há uma intensificação da concorrência interlocal, em escala planetária, pela atração de investimentos produtivos. Além disso, a desintegração das cadeias produtivas, que se segmentam à procura de localizações que maximizem a eficiência da produção e do fornecimento (*global outsourcing*), faz com que essa concorrência coloque em jogo a possibilidade de ganhos desiguais, dependendo se o componente do empreendimento atraído por uma região seja um centro decisório, um departamento de pesquisa e desenvolvimento, uma unidade fabril de alta tecnologia, de baixa tecnologia, simples extratora de matérias primas e assim por diante. Nesse processo de atração os países em desenvolvimento tendem a explorar ganhos de eficiência alocativa, baseados em vantagens comparativas representadas por abundância de matérias primas, por mão-de-obra barata, pela

escala do mercado interno. No entanto, à medida que a globalização avança, essas vantagens tendem a se esgotar pela excessiva oferta e pela liberalização dos fluxos econômicos. O desenvolvimento, via estruturas locais de inovação tecnológica, representa uma oportunidade bem mais consistente, especialmente para países com algum atraso, pela possibilidade de se aproveitarem de uma das principais características do processo de globalização: a maior permeabilidade da rede de comércio global, criando a alternativa de queimar etapas de avanço tecnológico (*catching up*), pode permitir acesso a tecnologias já desenvolvidas em nações mais avançadas. No entanto, aqueles locais desprovidos de capital humano adequadamente qualificado para trabalhar com essas tecnologias, e eventualmente decodificá-las e imitá-las, são incapazes de queimar etapas e sofrem a ameaça de serem relegados ao atraso. Além do mais, os atores globais são seletivos na escolha de locais onde investir seus capitais e capacidades produtivas, tais como suas plataformas de exportação e pólos tecnológicos e científicos. Isto faz com que se manifeste, em escala planetária, uma vasta e variada gama de localidades candidatas a globalizar-se, produzindo uma acirrada competição pelas benesses da economia global. Em suma, a globalização se apresenta como uma força fundamentalmente desequilibradora, embora oferecendo potencialidades inusitadas e ubíquas de desenvolvimento local.

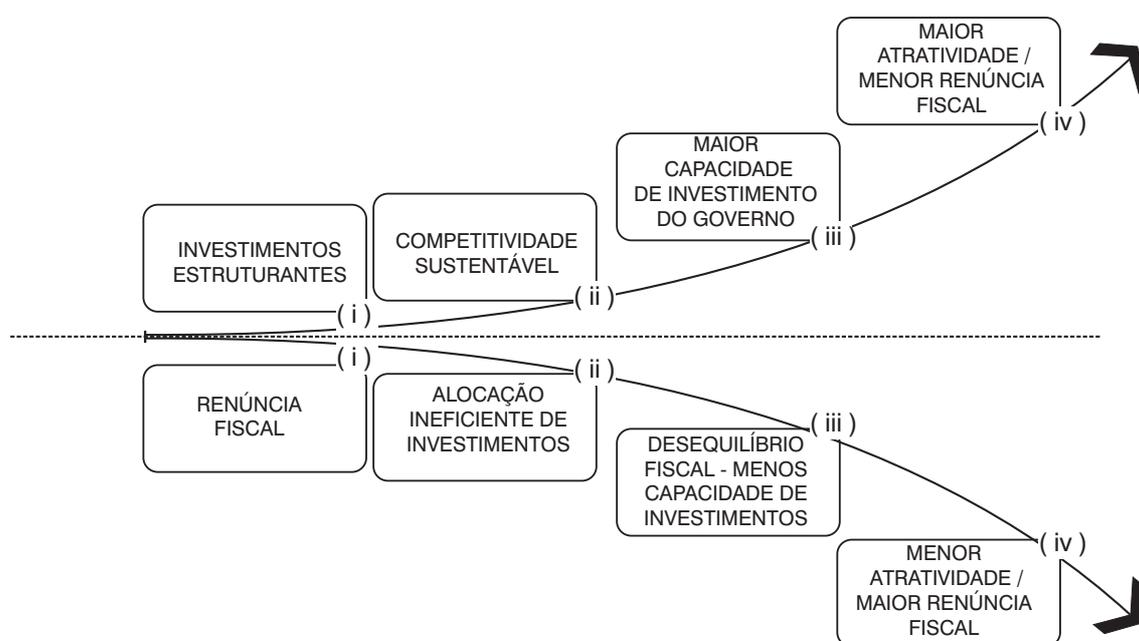
Sobre estas desiguais oportunidades com que se defronta todo projeto de desenvolvimento local, Boisier (1996a), ao analisar os impactos paradoxais da globalização sobre as pessoas e os lugares, confronta benefícios e custos para, através de um exercício de dialética, propor uma síntese na qual afirma existir uma alternativa inteligente e uma alternativa obtusa de inserção na economia global. O benefício potencial mais óbvio é a incorporação de países, regiões e empresas a uma rede mundial que se configura como a função geratriz do crescimento econômico no século XXI. Mas há também um lado obscuro. A globalização impõe a férrea disciplina da competitividade internacional. Obriga à reengenharia das empresas. Essas eliminam quadros gerenciais, diminuem pessoal, sub-contratam serviços com terceiros, reduzem o tamanho da organização. E há também a consequência cultural pois se, por um lado, são abertas novas perspectivas ocupacionais, de entretenimento e capacitação, de

renda e de consumo, por outro lado pode significar a perda de referências, de padrões de valor relacionados com o local. Em suma, os benefícios e custos desencadeados colocam o seguinte dilema: “Para crescer, tem-se que estar na rede. Se não se está na rede não se cresce. Mas é preciso agregar sutileza a uma afirmação tão lapidar. É preciso estar, mas é também preciso saber estar. Se deve estar com conhecimento, com progresso técnico, com capacidade de aprender, com bens e serviços avançados. Em resumo, se deve estar com um posicionamento inteligente, para compartilhar benefícios e custos, em vez de contentar-se tão somente com os custos” (op.cit. p.106).

Para Keating (2000) enfrentar esses desafios, na escala local, implica colocar em cheque dois distintos enfoques. Em oposição ao “velho enfoque” baseado na localização geográfica e em estratégias pouco sofisticadas, se contrapõem um “novo enfoque” em que localização significa mais do que atributos naturais. Envolve um conjunto complexo de relações sociais, normas, instituições, mostrando que o desenvolvimento depende de algo mais que a simples justaposição de fatores de produção em um espaço físico. Dessa maneira, há dois modelos de inserção das economias locais na economia global: o modelo que resulta em um “ciclo vicioso” e aquele alicerçado em um “ciclo virtuoso”. No caso do “ciclo vicioso”, a tentativa de inserção se resume quase que exclusivamente na (i) atração de investimentos externos, submetendo-se a quaisquer que sejam as condições eletivas, via de regra centrados quase que exclusivamente em estratégias primitivas que têm a renúncia fiscal como o mais forte componente, (ii) gerando alocação ineficiente de investimentos, (iii) impossibilitando ao Estado, devido à renúncia fiscal, investir em setores estruturais que estão no cerne da competitividade sustentada, o que (iv) reduz a atratividade regional, reforçando a necessidade de mais renúncia fiscal na atração de investimentos, muitas vezes de baixa qualidade, pois as firmas derivam suas capacidades competitivas de baixos impostos e baixos salários. Já no que se refere ao “ciclo virtuoso”, as políticas de inserção se baseiam (i) no investimento em capital social, infra-estrutura física, capital humano, serviços públicos, clima favorável aos negócios e (ii) o capital, tirando vantagem da eficiência alocativa, é atraído para se aproveitar dessas condições competitivas favoráveis, (iii)

robustecendo a receita pública, permitindo mais investimentos estruturantes e (iv) aumentando a atratividade da região. A Figura 1 justapõem esses processos, tornando nítidos os contrastes.

Figura 1: Ciclo Vicioso e Ciclo Virtuoso na atração de investimentos



Se demonstra que há fortes indícios, portanto, a favor da tese de que a globalização, antes de significar uma automática universalização do bem-estar, carrega em seu cerne enigmas e dilemas a serem resolvidos. Tal como Janus, o deus romano, se apresenta com duas faces. Uma a prenunciar oportunidades. Outra a vaticinar ameaças. Uma caracterizada pela ubiqüidade e desterritorialização. Outra seletiva, excludente e firmemente ancorada na concretude territorial. A globalização não é, em suma, nem a origem de todo o bem, nem a fonte de todos os males. Ela pode ser uma coisa ou outra, com maior ou menor intensidade, consoante um país, uma região ou uma cidade consigam ou não dela tirar partido e utilizá-la de forma inteligente em seu desenvolvimento (Alexandre Neto, 1999).

Para as sociedades e para os governos não há, portanto, como ignorar esse contexto. Cada país, região e cidade deve se posicionar e a eficiência deste posicionamento será fundamental para as chances de crescimento econômico,

geração de empregos e ampliação da renda. Definido dessa forma, o ato de assumir uma posição em vez de permanecer indiferente, implica evocar o campo da formulação de políticas.

O próximo item se dedica a aprofundar os argumentos que demonstram como os espaços locais, representados pelas cidades e regiões, devem assumir a condição de protagonistas nos processos de desenvolvimento econômico. Se define assim o *locus* territorial da ação da política pública, cujos ingredientes são objeto da dissertação.

2.3 O protagonismo das cidades e regiões

Há duas leituras possíveis a respeito da influência da intensificação dos fluxos econômicos internacionais e intra-nacionais sobre os territórios locais: uma leitura pessimista e outra otimista (Chesnais *apud* Bacelar, 1996). A explicação pessimista afirma que este processo esmagaria o espaço local, os atores locais, tal a magnitude das forças envolvidas. No entanto, observando o fenômeno da globalização econômica, se percebe que seus agentes aportam em determinados lugares e podem se associar, se aliar e montar redes de empresas com os agentes locais que, assim articulados, ampliam a sua capacidade de atuação. Ocorrendo isso, não se pode afirmar que se tenha eclipsada a dimensão local. Se pode afirmar, ao contrário, que há um novo espaço: o espaço da articulação com redes mais amplas. Mas essa articulação não significaria que o local deve se submeter a imposições uniformizadoras e massacrantes? Novamente, a resposta deve partir da consideração de que a ameaça de uniformização existe, mas não é caminho inelutável.

Os agentes econômicos, quando abrem o mapa para escolher onde atuar e então decidem ir para um tal lugar, não é porque aquele lugar é igual aos outros, mas exatamente pelo contrário: porque é diferente dos outros. Se assim não fosse, afirma Pacheco (1997) “tanto faria localizar um empreendimento, ou segmento dele, em Lichtenstein, na China ou no Polo Norte” (p.30).

Portanto, é essa diferenciação, esse caráter idiossincrático que confere a cada localidade uma potencialidade única, chegando inclusive a originar o

neologismo paradoxal: “glocalização” – a crescente importância da localização, traduzida pela emergência das cidades e regiões, no seio da globalização, fenômeno que carrega em si um forte componente de omnipresença e padronização. Esse verdadeiro renascimento da geografia poderia nos levar a inquirir “se o que rotulamos como globalização não seria melhor descrito como um novo impulso de regionalização das atividades econômicas, uma vez que vemos, em meio à liberalização global dos mercados internacionais, o surgimento paradoxal de uma maior ênfase no poder local, o que parece contradizer a própria globalização” (Camargo, 1996, p.157). Assim sendo se a globalização for entendida como se materializando nas unidades locais, é conseqüente entender que elas possam sofrer desafios competitivos e buscar também novas formas de cooperação para fazer frente a esses desafios, como é exemplo o caso latino-americano do fenômeno eclodente de consórcios de cidades com vistas a aproveitar economias de escala . Constitui uma réplica do que ocorre com os níveis nacionais de organização territorial, que buscam se abrigar sob a proteção de blocos regionais.

O que ocorre é o enfraquecimento dos Estados nacionais e o fortalecimento, na escala menor, das cidades e regiões e, na escala maior, dos blocos regionais. A crescente importância das estruturas decisórias locais é característica da descentralização decisória do nível nacional. Dito de outra forma, a globalização pode ser vista sob a óptica de uma lente convexa, que desvenda simultaneamente dois fenômenos diversos, de acordo com a mirada pela qual é observada: por um lado, o surgimento de quase-Estados supra-nacionais, tais como a Comunidade Européia, o Nafta ou o Mercosul, e por outro lado, a emergência de territórios sub-nacionais, os quais, organizados em torno de cidades, “passam a ser novos atores na competição internacional por capital, tecnologia e mercados” (Boisier, 1996a, p.112).

Para se aquilatar o quão importantes continuam sendo as localidades geográficas, mesmo para a economia desterritorializada do século 21, Kay (2001) explora a forma pela qual influem, primeiro sobre a qualidade de vida das pessoas, em função de sua origem e, em seguida, sobre aqueles que, migrando, estariam hipoteticamente se esquivando aos seus efeitos. Assim sendo, o local de

nascimento, em primeira instância e o local em que se vive, em segunda instância, são fatores que permanecem sendo grandemente influentes. Dessa forma, os nascidos na Europa Ocidental tem um padrão de vida superior àqueles da África sub-sahariana e da Índia. Da mesma maneira, imigrantes europeus em países pobres, tem um padrão de vida superior à média do país para qual imigraram. Já imigrantes pobres em países ricos, desfrutam de um padrão de vida menor que a média do país de destino, mas um padrão de vida maior que aquele que gozavam no país de origem. Caso contrário não migrariam. Quanto ao sistema produtivo, a localização também continua sendo importante. Só que de forma diferente. A lógica dos velhos padrões de comércio, baseados nas diferenças climáticas e de recursos naturais, explica porque o petróleo vem do Oriente Médio e a soja do Brasil. Mas não explica porque gravatas vêm da Itália, *software* dos Estados Unidos e máquinas fotográficas do Japão.

Para Webster e Muller (2000) “as regiões urbanas estão se tornando mais expostas às influências globais na medida em que as nações-estado se tornam mais permeáveis aos fluxos de capital e comércio” (p.i), representando a um só tempo, ameaças derivadas de rápidas mudanças da economia e oportunidades, no sentido de que as cidades têm agora melhores condições para desenvolver suas próprias estratégias de promoção da competitividade, acessando os mercados globais de produtos, capital e trabalho.

Rondinelli, Johnson e Kasarda (1998), defendendo a tese de que a globalização e a competitividade das cidades serão as forças determinantes para o desenvolvimento econômico no século 21, afirmam que esse será o século marcado pelo avanço do comércio e investimento internacionais, o crescimento das comunicações entre os povos e a expansão de alianças em nível mundial. Se referindo às cidades americanas, argumentam que

“A rápida integração na economia global se perfila entre os fatores mais críticos a influenciar a viabilidade da economias urbanas americanas na próxima década. Exportações serão estimuladas e fluxos de investimentos serão atraídos para aquelas cidades equipadas com trabalhadores altamente educados e treinados, infra-estruturas articuladas globalmente e contando com organizações públicas e privadas flexíveis e ativas. No

futuro as estratégias de desenvolvimento urbano das cidades americanas precisam estar baseadas no claro reconhecimento de que é a competitividade das empresas urbanas que criará a riqueza necessária para a expansão do emprego, do investimento e dos impostos que financiarão os serviços públicos locais” (p.73).

A compreensão da importância das cidades na globalização pode ser ainda reforçada pela consideração de dois fatos importantes, ocorridos nos últimos vinte anos: (i) o aumento da escala, da complexidade e da dispersão espacial das atividades econômicas, decorrente do avanço das tecnologias da informação e da maior integração entre os mercados nacionais, concorre para a exigência de funções e operações centralizadas, de comando e controle. (ii) Essas funções de comando e controle requerem a existência de infra-estrutura adequada, de inteligência e de um vasto conjunto de serviços altamente especializados, que se materializam nas cidades. “As cidades são lugares fundamentais para a produção de serviços para a indústria ... É importante reconhecer que esse crescimento dos serviços para as empresas é evidente nas cidades em níveis diferentes do sistema urbano de uma nação. Algumas cidades atendem a mercados regionais ou sub-nacionais, outras se voltam para os mercados nacionais e outras satisfazem os mercados globais.” (Sassen, 1998, p.76)

O impacto da globalização sobre as cidades é capturado por Cohen (2001) em nove observações gerais: (i) as cidades constituem, numa perspectiva planetária, os pontos nodais do processo de globalização e, num enfoque nacional, respondem por grande parcela da produção econômica nacional. Assim, o futuro econômico dos países dependerá, cada vez mais, da inserção competitiva das cidades na economia global; (ii) a pobreza e o desemprego urbano são afetados pela globalização, pois a economia urbana responde de forma desproporcionadamente elevada às dificuldades macro-econômicas nacionais; (iii) a tendência da globalização em valorizar habilidades cognitivas do trabalhador e eleger as cidades como *locus* de atividades baseadas no conhecimento ocasiona o aumento das desigualdades, dado que grande parcela da população habitando periferias urbanas não tem adequada qualificação; (iv) esse aumento das desigualdades faz parte dos fatores que originam um declínio da coesão social,

ocasionando o crescimento da violência urbana, do consumo de drogas e a falência das estruturas e valores comunitários; (v) a fraqueza das instituições públicas locais que se sentem incapazes de enfrentar sozinhas estes desafios; (vi) a necessidade de incrementar a participação de setores não-governamentais na implementação das ações do governo, especialmente na medida em que se expande a compreensão dos conceitos de *governance* e *accountability*; (vii) o processo de descentralização das competências governamentais, que confronta os municípios com novas responsabilidades; (viii) a compreensão da importância da questão ambiental e a mobilização da sociedade em torno desse tema criando dilemas, nunca antes enfrentados, entre preservação do meio-ambiente e promoção do crescimento econômico; (ix) o crescimento dos índices de urbanização, devido à crescente atração exercida pelas cidades sobre o seu *hinterland*.

Considere-se portanto que um dos problemas envolvidos na promoção da competitividade local e regional é que níveis locais e regionais de governo ainda controlam apenas alguns dos fatores determinantes de sua posição competitiva. As condições sócio-econômicas nacionais permanecem muito influentes, tais como política tributária, tarifária e políticas sociais. Não obstante, sob a pressão da globalização, com a conseqüente abertura de mercados, o espectro de políticas locais capazes de influir decisivamente sobre a competitividade está se ampliando. O conjunto de fatores competitivos que está direta ou indiretamente sob o controle imediato dos governos locais incluem infra-estrutura, lazer, sítios industriais, complexos de escritórios, redes comunitárias, fóruns de articulação, dentre outros.

2.4 Considerações Finais

Os argumentos apresentados nesse capítulo explicitam a posição das cidades como pontos nodais de primeira grandeza no âmbito da complexa rede de localizações onde se materializa a economia global. Revelam que, a noção de cidade deve ser ampliada, para abarcar o espaço da *urbi-regio*, a cidade região, onde se perfilam não apenas um núcleo urbano e seu *hinterland*, mas uma rede de centros urbanos estreitamente relacionados e inter-dependentes.

Ocupando essa posição, as cidades já não podem ignorar a importância das pressões competitivas exercidas sobre as economias regionais e as conseqüências dessas pressões sobre o bem estar da comunidade. É necessário então que assumam novas responsabilidades e enfrentem os desafios inerentes a um processo complexo, envolvendo a interação entre as firmas, o mercado, a base territorial e as condições sócio-institucionais locais.

Mas qual o fundamento conceitual adequado para embasar esta nova perspectiva de atuação do governo urbano e regional? Ao abrigo de que conceito sistematizar os instrumentos passíveis de utilização pelos níveis decisórios locais? O capítulo 3 se dedica a explorar uma alternativa de ação, desenvolvendo o conceito de competitividade sistêmica.

3 O CONCEITO DE COMPETITIVIDADE SISTÊMICA

3.1 Introdução

O objetivo deste Capítulo é demonstrar que a utilização do conceito de competitividade sistêmica territorial, do ponto de vista econômico, é adequada para enquadrar a concepção de políticas de desenvolvimento econômico local.

O conceito de competitividade é, em primeiro lugar, esboçado no ambiente empresarial e, a seguir, transposto para o espaço ocupado pelos entes político-territoriais – as cidades, as regiões ou, mais propriamente, as “cidades-região” – e são então reveladas as dimensões e o alcance da noção de competitividade sistêmica.

3.2 O conceito de competitividade no setor privado

Em primeiro lugar, para compreender o significado do conceito de competitividade aplicado a uma indústria ou a um setor industrial é preciso esclarecer um termo que, para uns está relacionado com a participação no mercado e para outros é entendido como um conjunto de parâmetros tecnológicos relativos ao pessoal, aos processos e equipamentos produtivos e aos métodos de gestão. (Negri, Santos e Torres, 2000). Na realidade, para considerar os aspectos dinâmicos do mercado global, a competitividade significa a habilidade de uma empresa em formular e implementar estratégias competitivas que permitam manter ou mesmo ampliar uma posição de mercado, no longo prazo. Dessa forma a competitividade não depende apenas da posição de mercado da empresa ou da eficiência do processo produtivo, medida pela relação insumo/produto (*input/output*). O que está em jogo é a habilidade da empresa em articular os recursos humanos, os processos, os equipamentos e a gestão para promover inovações, reagindo, se antecipando e determinando as mudanças do mercado.

Para Koechlin (2000), a definição operacional de competitividade de uma organização privada corresponde “à habilidade em expandir a diferença entre a percepção de valor pelo cliente e o custo de produção do bem” (p.1). Para ganhar

competitividade as empresas devem ampliar esse diferencial. O meio mais importante para consegui-lo é através da inovação. Cabendo às firmas a geração de inovação, um modelo de inovação produtiva regional deve considerar o desempenho das firmas como elemento central. No entanto, as firmas raramente inovam em ações isoladas. A capacidade em implementar redes colaborativas, especialmente com fornecedores, canais de distribuição, clientes e instituições de pesquisa e desenvolvimento para a criação e transferência de tecnologia é uma variável crítica no processo de inovação, principalmente quando referente a pequenas e médias empresas. Essas redes ocorrem de forma muito evidente no âmbito de aglomerações empresariais, ou *clusters* que se caracterizam por estar firmemente ancorados em um determinado espaço territorial.

O discurso de Porter (1991) sobre as estratégias competitivas empresariais faz menção aos trabalhos da *Harvard Business School*, que preconizam a Roda da Estratégia Competitiva, transmitindo a idéia de que toda estratégia consiste, na sua essência, em uma articulação, em uma subordinação de meios (políticas) aos fins (metas): “Como em uma roda, os raios (políticas)- devem originar-se de, e refletir, o centro (metas), devendo estar conectados entre si. Do contrário a roda não irá girar” (p.16). O contexto no qual a estratégia é formulada ilustra os quatro fatores básicos que estabelecem os limites do espaço de manobra de uma companhia. Há limites internos e limites externos. Os pontos fortes e os pontos fracos eqüivalem a uma reflexão interna, a um exercício de auto-conhecimento, envolvendo o perfil de ativos, as qualificações em relação à concorrência. Esta reflexão deve ser motivada e complementada pelo envolvimento das pessoas, em todos os níveis hierárquicos. No caso dos limites externos figuram, por um lado, as ameaças e oportunidades prospectadas através do desenho de cenários alternativos de futuro, considerando a evolução de fatores exógenos às possibilidades de ação mais imediata da empresa. Por outro lado, o esforço estratégico como um todo é afetado pela capacidade de integração e articulação com os *stakeholders*, remetendo a questão ao campo da governança.

Outro aspecto a condicionar um posicionamento competitivo e a determinar o seu sucesso ou insucesso, é a fonte de vantagem competitiva da empresa. Essa fonte vem, por um lado, da forma pela qual a empresa se organiza internamente,

integrando atividades tais como: logística, operações, *marketing*, administração de recursos humanos, finanças. Por outro lado, depende também do ambiente industrial externo, da maneira como se articula a cadeia produtiva, envolvendo fornecedores, distribuidores, compradores, etc. Nesse segundo aspecto, se pode considerar o conceito de custo coletivo ou de agregação coletiva de valor. Além da questão relativa à origem— *intra-muros* ou *extra-muros*, há o aspecto relacionado à natureza e diversidade da fonte de vantagem competitiva e à procura de aprimoramento e atualização constantes dessa vantagem, em todos os níveis. No que concerne à natureza, as fontes podem estar edificadas sobre fatores básicos, como por exemplo baixo custo de mão-de-obra e matérias primas, conduzindo a vantagens competitivas de ordem inferior. Podem, ao contrário, estar fundamentadas em fatores adiantados, como por exemplo conhecimento avançado, capacidade de aprender de forma auto-sustentada e permanentemente, pessoal especializado e altamente treinado, pesquisa e desenvolvimento de novos métodos e produtos. Quanto ao aspecto do aprimoramento e constante atualização da vantagem competitiva, tem a ver com criatividade e inovação.

Os determinantes da capacidade competitiva de uma empresa também podem ser estruturados em torno de três conjuntos de fatores: (i) Fatores sistêmicos, que envolvem elementos infra-estruturais (logística e serviços tecnológicos), político-institucionais (política tributária e tarifária), internacionais (condições de inserção na economia global), sociais (qualificação de recursos humanos) e legais-regulatórios (normas ambientais, proteção ao consumidor, defesa da concorrência, proteção da propriedade industrial). (ii) Fatores estruturais, concernentes a configuração da indústria: grau de verticalização, relações com clientes e fornecedores, escala de produção, mercado (tamanho, dinamismo e grau de sofisticação), regime de incentivos e dinamismo industrial (exposição ao comércio internacional, rivalidade entre empresas, mecanismos de financiamentos). (iii) Fatores empresariais, que se referem a inovação (produto, processo, fontes de tecnologia), gestão (*marketing*, vendas, administração), produção (atualização tecnológica e sistemas de qualidade), recursos humanos (qualificação e treinamento) (Souza e Vasconcelos, 1994).

Porter (1996) argumenta que a eficácia operacional, representada pelo valor máximo que uma empresa é capaz de proporcionar com o fornecimento de um certo produto ou serviço, a um dado custo, utilizando os melhores recursos disponíveis, é condição necessária mas não suficiente para conquistar uma vantagem competitiva sustentável. Ao contrário, o lema da estratégia competitiva é ser diferente. É escolher, de forma deliberada, um conjunto diferente de atividades para proporcionar um *mix* único de valores para o cliente. Essa situação impõe um dilema (*trade-off*) cuja solução conduz a uma posição competitiva tanto mais adaptável às flutuações da paisagem competitiva quanto mais radicalmente inovadores forem os processos que a originarem. O papel da inovação dinâmica está intimamente associada à flexibilidade e prontidão das reações da empresa às mudanças ambientais. Inclusive na própria promoção dessas mudanças. Por outro lado a sustentabilidade de um posicionamento competitivo depende do grau de integração das atividades da empresa em torno da estratégia escolhida. Essa integração é dificilmente visível e replicável pelo concorrente.

O que se pode depreender das abordagens anteriores é que a fonte de vantagens competitivas de uma empresa repousa sobre a articulação dos recursos disponíveis, em torno de um objetivo de fundo, que deve estar alicerçado sobre uma estrutura fomentadora da inovação. Por outro lado, ainda que o papel das empresas seja radical para o desempenho da economia, a sua performance é dependente, em grande parte, do ambiente em que se inserem. Certos ambientes são favoráveis ao desenvolvimento das empresas e da economia. Outros são desfavoráveis.

Para introduzir com mais precisão o discurso sobre a influência do ambiente na equação da competitividade e fundamentar os conceitos de competitividade sistêmica que norteiam esta dissertação, se explora a seguir o significado da competitividade econômica para os entes político-territoriais, as cidades e regiões em particular.

3.3 O Conceito de competitividade econômica vinculada a territórios

A referência a territórios, no título deste item, se aplica genérica e indistintamente a países, regiões e cidades. Se trata, na realidade, de territórios onde impera uma organização política. *Territórios organizados*, em suma. Segundo Boisier (1996b) os territórios podem ser qualificados em três dimensões. *Territórios naturais*, que correspondem a áreas virgens, não incorporadas aos circuitos sócio-econômicos. *Territórios equipados*, que são aqueles que já sofreram intervenção humana, mediante obras de infra-estrutura. Já o termo *territórios organizados* descreve uma situação na qual a equação território/sociedade é visível através de uma base natural, equipada com intervenção físicas, como infra-estruturas por exemplo, e em que haja um sistema de relações econômicas e sociais que atue como elemento estruturante de uma comunidade. Ou seja, um território que abrigue uma forma de governo, uma organização de exercício de poder, com determinada autonomia de ação. Capaz, por exemplo, de gerar e implementar políticas. Os conceitos e definições apresentados a seguir, especialmente os contidos em citações diretas, podem se referir especificamente, a países, regiões e cidades. Todos são formas particulares de territórios organizados. Nesse conjunto, a ênfase da dissertação repousa sobre as cidades e regiões.

Ao buscar explicações para as diferenças de desempenho econômico das regiões, no âmbito da União Européia, Cuadrado-Roura (1998) recorre ao conceito de competitividade territorial e assim o define: “Há companhias competitivas e não-competitivas, mas há também territórios que são mais competitivos e outros que são menos. Territórios em geral, e regiões e cidades em particular, também são gladiadores na arena da competitividade. Há fatores ou elementos que são necessários para que as atividades produtivas estejam “bem localizadas”. Alguns são simplesmente imóveis, como qualidade ambiental, infra-estrutura e redes urbanas. Outros são, na prática, dificilmente transplantáveis, como a disponibilidade de trabalho qualificado, sub-contratadores potenciais, centros de pesquisa, autonomia governamental e assim por diante. A existência desses elementos e vantagens em dado território tornam-no mais atraente para o

investimento estrangeiro e produzem condições mais favoráveis no sentido de mobilizar seu potencial endógeno. Em suma, esses elementos tornam-no mais competitivo” (p.122).

Para Costa e Arruda (1999), a definição da competitividade de um país carrega uma sutileza: não são os países que competem entre si, mas sim as empresas dos países. Assim sendo, uma nação competitiva tem condições econômicas, políticas e sociais necessárias para propiciar às empresas um ambiente que lhes permita, a partir de uma gestão eficaz, concorrer com firmas localizadas em outros países. Os autores admitem, apesar de tudo, que ocorrem disputas entre países, envolvendo, por exemplo, a atração de empresas.

Castells (1999), ao justapor a situação de empresas e territórios, afirma que o conceito de competitividade “é um atributo mais de organizações econômicas coletivistas, tais como países e regiões, do que de empresas” (p.105). Para as empresas a motivação é a lucratividade. Quanto aos governos, moldados por um conjunto maior de valores e interesses, estarão voltados, na esfera econômica, para a maximização da competitividade das empresas julgadas importantes pelo fato de servirem aos interesses da população de seus territórios, gerando emprego e renda.

No que se refere às políticas de desenvolvimento regional, Boisier (1996b), chega ao ponto de sugerir duas possibilidades de abordagem: (i) regiões como quase Estados e (ii) regiões como quase empresas.

O conceito de regiões como quase Estados, é utilizada para enfatizar a dimensão política das relações de dominação e dependência que se estabelecem entre regiões.

Já o conceito de regiões como quase empresas, particularmente importante para a linha de argumentação que se desenvolve nesse item do trabalho, representa a necessidade de introduzir no plano da gestão regional alguns procedimentos característicos do planejamento estratégico, tal como vem sendo praticado com êxito, pelas grandes corporações. Nesse sentido, defende-se o ponto de vista de que todo o governo territorial deve apresentar uma estratégia que responda, dentre outros, aos seguintes quesitos:

- (i) O que produzir e onde vender? A resposta passa pela escolha de um perfil

produtivo regional ancorado no desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas ou competitivas, originadas, em processos de inovação e difusão tecnológica. Há escolhas duras a serem feitas, como por exemplo, assumir a responsabilidade de interromper (previamente e não depois) atividades não competitivas. Quanto ao “onde vender”, significa desenvolver, de modo permanente, estudos de mercado e sistemas de *marketing* que permitam inventar ou descobrir espaços de comércio adequados.

(ii) Que projetos desenvolver e como financiá-los? Em primeiro lugar se trata de disponibilizar para possíveis investidores um banco de projetos alinhados com o perfil produtivo previamente escolhido. A seguir, estruturar a engenharia financeira e institucional para implementá-los.

(iii) Qual a imagem corporativa e como promovê-la? “Sendo os territórios organizados os novos atores na competição internacional por capital, tecnologia e mercados” (op. cit. p.125) é necessário promover a sua imagem corporativa, fazendo uso de instrumentos do tipo feiras, missões comerciais, material audiovisual, pavilhões permanentes e escritórios de promoção de negócios.

Explorando, mais além, os pontos enfocados acima, o mesmo autor (Boisier, 1996a) enfatiza que um dos ensinamentos da globalização é que a reconversão econômica deixou de ser um questão pertinente apenas a situações de obsolescência econômica, mas passou a ser uma questão a ser enfrentada por todas as regiões, qualquer que seja sua base produtiva. Esta constatação reflete o conceito de reconversão econômica por competitividade e não somente por obsolescência. Quem produz computadores, por exemplo, deve se reconverter permanentemente (dentro ou fora da mesma linha de produção) se quiser permanecer em uma situação de “competitividade gerativa” (*competência generacional*), produzindo computadores de terceira, quarta ou última geração.

Em perspectiva similar, Silveira (1999), apesar de admitir que a transposição da idéia da competitividade do mundo empresarial para o espaço político-territorial possa apresentar limites teóricos e empíricos incontornáveis, afirma que o conceito de competitividade “pode ser útil na formulação de políticas públicas” (p.191), desde que restrito às facetas sistêmicas e estruturais do tema, que influem no desempenho do seu sistema produtivo. Isto porque a noção de competitividade

está intimamente associada à característica de dinamismo “distanciando-se de qualquer entendimento estático vinculado a uma concepção simplificada quanto a vantagens comparativas” (p.191).

Outro exemplo vem da União Européia, que se notabiliza por utilizar o critério da competitividade, considerando como principais fatores a infra-estrutura, a inovação e o capital humano, para classificar as regiões européias em regiões ganhadoras (*Aufsteigerregionem*) e regiões perdedoras (*Verliererregionem*) e assim orientar políticas de desenvolvimento regional que objetivem reduzir disparidades inter-regionais. (Holthus, 1996).

De acordo com Haddad (1996), o conceito da competitividade regional, que remete à promoção de um alto desempenho do setor produtivo da região, de forma a incentivar o crescimento econômico, atuando principalmente sobre as variáveis ao alcance do nível decisório local, se vincula estreitamente com o conceito de crescimento regional endógeno. Justamente porque esse conceito tem a ver com a explicação do crescimento desigual das regiões, segundo ritmos e estilos diferenciados. No âmago da teoria do crescimento regional endógeno está o fato de considerar na equação do crescimento econômico, além dos fatores clássicos representados pela terra, capital e trabalho, outros fatores vistos anteriormente como exógenos: capital humano, conhecimento, informações, pesquisa e desenvolvimento, arcabouço institucional, etc. Ao tratar, em primeira instância, do crescimento econômico, as políticas de promoção da competitividade abordam importante pré condição para o desenvolvimento pleno. “O processo de crescimento irá depender, principalmente, da capacidade da região em atrair recursos (financeiros, tecnológicos, institucionais, etc.), nacionais e internacionais, públicos e privados” (p.147). O processo de desenvolvimento dependerá, da capacidade da sociedade local transformar os frutos do crescimento econômico em instrumentos para combater a exclusão social, promover a equidade de oportunidades, preservar o ecossistema regional. Em outras palavras, dependerá de uma complexa malha de instituições e de agentes de desenvolvimento.

Buscando a síntese, uma forma esclarecedora de abordar o tema da competitividade aplicado a territórios é vinculá-lo às qualidades locais *vis-à-vis* as decisões dos agentes econômicos. Esse enfoque envolve a questão de

saber se e em que medida as empresas de uma região A são competitivas nos mercados onde oferecem seus produtos e ainda se, no juízo de investidores potenciais sediados em outro local, a região A parece atraente o bastante para transferir e investir capitais na mesma, e se as empresas e investidores em potencial já sediados na região A não julgam preferível, do ponto de vista econômico, fechar empresas inteiras ou parte das mesmas para investir em outro local (Gutmann, 1997).

Essa declarada dependência das empresas em relação às condições que lhe oferecem os territórios é devido ao fato de que “os serviços públicos locais e as infra-estruturas estão, por definição, presos a um lugar geográfico. Uma empresa local não pode escolher importar estradas, segurança pública e sistemas de tratamento de esgoto de outro lugar” (Polèse, 2000, p.7). Um desempenho inferior dos serviços urbanos e a carência de infra-estruturas elevarão os custos da empresa local, que serão repassados para o cliente. Se o cliente em potencial se localiza no exterior, então os custos maiores levarão à perda de mercados, redução de empregos e menores salários para toda a economia regional e nacional. Ainda que o vínculo entre o desempenho das políticas públicas locais e a geração de riqueza não seja fácil de quantificar, em todas as suas facetas, ele não deixa de ser menos evidente por isso.

Os argumentos acima revelam pontos de vista sobre a competitividade territorial, que não são completamente similares mas desvendam um substrato comum. Sobressai, acima de tudo, a conclusão de que a atuação das empresas representa um papel decisivo para a compreensão do assunto. Se revela a existência de vínculos, de influências recíprocas entre as firmas e seu *habitat*. É justamente ao longo dessa vertente que transita o conceito de competitividade sistêmica, explorando as relações entre a atividade produtiva e o ambiente e as relações sistêmicas que entre eles prevalecem.

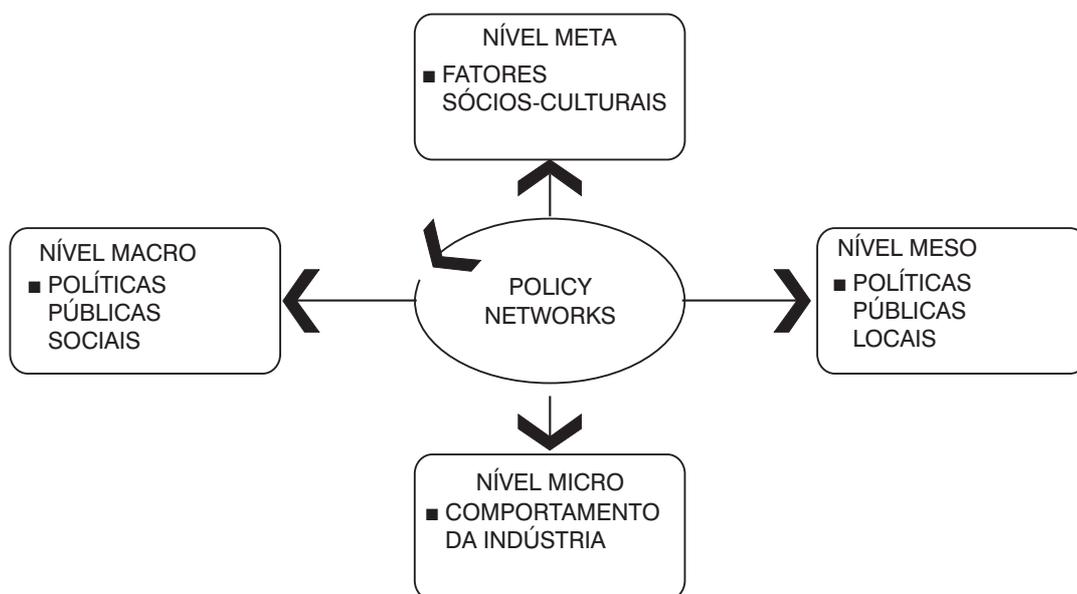
3.4 O conceito de competitividade sistêmica territorial

Como demonstrado, o conceito de competitividade pode ser empregado tanto no campo empresarial - competitividade micro-econômica, quanto para se referir

a países, cidades e regiões – competitividade macroeconômica. “Quando se privilegia o nível micro, implicitamente se supõe que a competitividade de uma economia nacional é determinada pela soma de suas empresas competitivas. Quando se privilegia o nível macro, o conceito torna-se mais complexo, englobando todo o sistema social, onde a empresa constitui elemento importante, porém integrada a uma rede de vínculos com o sistema educacional, a infraestrutura tecnológica, as relações trabalhistas, o aparato institucional público e privado, a formação cultural e o sistema financeiro” (Piquet, 1994, p.37). Resulta que a competitividade sistêmica de um território envolve mais que a soma de suas empresas competitivas.

Surge, desta maneira, o conceito de competitividade sistêmica que, segundo Esser **et al.** (1999) inter-relaciona o desempenho das empresas com as condições do ambiente físico, econômico e social em que se inserem e se edifica sobre quatro níveis de abordagem analítica: os níveis meta, macro, meso e micro, que por sua vez se articulam em torno da idéia de políticas em rede (*policy networks*). A figura 2 explicita esse conceito.

Figura 2: Níveis da competitividade sistêmica



Fonte: Adaptado de ESSER et al. (1999, p.66)

Os fatores presentes no *nível meta* são abrangentes, extrapolando o campo da economia e representando a maneira pela qual os princípios culturais, políticos e institucionais de uma sociedade se relacionam, influem ou suportam as atividades econômicas. As estruturas sociais assumem papel de destaque, pois amparam a integração da sociedade em torno de valores compartilhados pela maioria, o consenso sobre estratégias de desenvolvimento e uma visão comum de futuro.

As condições macro-econômicas representam os fatores abrangidos pelo *nível macro*. As macro-políticas visam a estabilidade econômica, estimulam a poupança e condicionam os níveis de investimentos públicos e privados. Sua influência se estende também sobre a eficiência na alocação de recursos e, conseqüentemente sobre a produtividade regional ou nacional.

O *nível meso* se refere ao ambiente regional, não estritamente econômico, no qual evoluem as empresas. Trata das instituições, dos padrões de políticas, da provisão de infra-estrutura física e de conhecimento. A capacidade de aquisição continuada de conhecimento é de fundamental importância. Este é o nível por excelência das políticas públicas locais, pois envolve questões de governança, do desenvolvimento de uma estrutura eficiente de instituições e da predisposição para a interação entre atores públicos e privados.

O *nível micro* se refere ao campo de atuação das empresas de *per se*. Envolve o treinamento de recursos humanos, a organização da produção, a pesquisa e o desenvolvimento de novos produtos, a organização da cadeia de suprimentos e dos canais de distribuição, a competência dos métodos de gestão, que devem ser ágeis, flexíveis e pró-ativos.

Estes quatro níveis mantêm estreita conexão, podendo ser fortemente interrelacionados através de políticas em rede (*policy networks*), que constituem planos articulados envolvendo processos decisórios coletivos, em que participam os agentes atuantes em todos os níveis, mobilizados através de vínculos tácitos e horizontais (*in the shadow of hierarchy*). São redes informais, descentralizadas, construídas sobre estratégias *ad-hoc* de desenvolvimento local, permitindo a emergência de laços duplos de aprendizado (*double-loop learning*), conforme Stacey (1996).

Uma outra versão do conceito de competitividade sistêmica está centrado na inter-conexão de três eixos (Macedo, 2000): (i) o crescimento econômico, (ii) a geração de empregos e (iii) a capacitação de recursos humanos. O caráter sistêmico é revelado pela ação concatenada destes elementos visando dinamizar as atividades produtivas. As empresas, a um só tempo, são influenciadas e influentes. O seu desempenho, nestas circunstâncias, contribui para a promoção da competitividade econômica, que é resultante de uma interação sistêmica. Se verifica que concorrem para a competitividade sistêmica, não apenas variáveis econômicas, mas também variáveis sociais. Nos mercados globais se confrontam, portanto, além das empresas, sistemas produtivos, esquemas institucionais e organismos sociais.

A questão essencial da inovação, que contribui de forma decisiva para a competitividade empresarial, também deve ser abordada sob a perspectiva sistêmica e ancorada em territórios. Esse aspecto trata dos sistemas regionais de inovação, que envolvem um processo colaborativo no qual as empresas, especialmente pequenas e médias, dependem de um amplo conjunto de fatores: a força de trabalho, os fornecedores, os distribuidores, os clientes, os institutos de pesquisa, as escolas, etc. A capacidade organizacional dessas redes relacionais determina a performance da região no campo da competitividade sistêmica. Dessa forma, não apenas no nível nacional, mas também no espaço local a habilidade dos atores públicos em criar condições propícias para desenvolver o potencial inovador regional é que faz a diferença. O sucesso da ação pública depende da capacidade de encontrar novas formas de intervenção em que a cooperação, a competição e o conflito passam a ser elementos chave, no lugar de comando, avaliação e controle (*command, check and control*) (Corvers, 2000).

Costa e Arruda(1999) argumentam que a terceira revolução industrial e o avanço da globalização reforçaram as relações entre competitividade sistêmica, estreitamente ligada ao bem-estar social (educação, saúde, relações de trabalho equilibradas, consumo dinâmico de bens com mais tecnologia agregada, difusão do acesso às informações, comunicações, energia, etc.) e a competitividade empresarial. Acrescentam, portanto, que para as empresas, torna-se cada vez

mais importante estarem localizadas em países onde há uma oferta física e com qualidade adequada dos fatores sistêmicos de competitividade.

Desse modo, sempre que se referir, daqui por diante, à competitividade territorial, regional ou ainda urbana, se estará referindo de fato à competitividade sistêmica de um território organizado.

3.5 Considerações finais

Nesse capítulo se discorreu, a princípio, sobre a definição de competitividade no setor privado, passando a seguir para o caso dos territórios e concluindo com a apresentação do conceito de competitividade sistêmica, que é a matéria-prima desta dissertação.

A abordagem do tema da competitividade no setor privado revelou que a vantagem competitiva de uma empresa repousa sobre a integração de todos os meios disponíveis em torno de uma meta que a todos congregue, conforme a Roda da Estratégia Competitiva (Porter, 1991) e sobre uma profunda articulação entre os envolvidos dentro e fora da empresa (*stakeholders*), pois a amplitude do ambiente a considerar ultrapassa os limites da firma. No entanto, a manutenção de uma vantagem competitiva está muito ligada a um processo de atualização dinâmica dessa vantagem. De que maneira as empresas atualizam e renovam sua vantagem competitiva? O principal instrumento é a inovação tecnológica, que depende de recursos humanos de qualidade e fatores produtivos adiantados, baseados no conhecimento. Mas, para inovar, as empresas não atuam sozinhas, pois nem todas as competências estão disponíveis *intra-muros* e a cadeia produtiva é mais ampla que o processo produtivo da firma. Para inovar, então, as empresas necessitam de uma densa articulação com fornecedores, clientes, institutos de pesquisa, canais de distribuição, governo, etc. Ou seja, os processos inovadores, tão essenciais para atualizar e renovar a vantagem competitiva, dependem do ambiente em que se insere a empresa. Em outras palavras, depende de fatores ambientais, estruturais, que só podem ser fornecidos no contexto mais amplo de uma cidade ou região.

Qual o significado do conceito de competitividade econômica quando aplicado

a uma cidade ou região? Em que circunstâncias um território pode ser considerado competitivo? O enfoque do tema da competitividade relativamente a territórios revelou que se refere à forma pela qual uma região concorre para o desempenho competitivo das empresas nela instaladas. Se verifica por conseguinte que há uma relação de dupla dependência: o desempenho da empresa, como explicitado no parágrafo anterior, é decorrente das condições do território. O desempenho do território depende da atuação do seu sistema produtivo.

Finalmente, se apresentou o conceito de competitividade sistêmica de um território. Se refere aos condicionantes, vinculados sistemicamente, que um território impõe sobre o desempenho de suas empresas. Se relaciona com o provimento de fatores básicos, naturais e construídos, e de fatores adiantados, baseados no conhecimento, tais como recursos humanos e infra-estrutura tecnológica, permitindo que as unidades produtivas sejam eficientes, alavanquem investimentos internos e externos, resistam a competidores externos, expandam seus mercados e gerem emprego e renda para seus cidadãos. Esses condicionantes e fatores são múltiplos, amplos, formam (Esser **et al.**, 1999) um conjunto que extrapola o âmbito da empresa e mesmo da cidade e da região, ultrapassam as barreiras do campo estritamente econômico, exercem influências uns sobre os outros e estão vinculados, enfim, como componentes de um sistema: o sistema dos condicionantes da competitividade territorial. Dito de outro modo, a competitividade sistêmica de um território.

Visto sob a perspectiva da concepção de políticas públicas de desenvolvimento econômico local, esse conceito é apropriado pois remete diretamente ao âmago da questão sem, no entanto, adotar uma abordagem simplista. A meta é, objetivamente, melhorar a performance do setor produtivo, sendo as empresas o foco da atenção. O âmbito da ação, ao contrário, é vasto, envolvendo infra-estrutura, educação, arquitetura institucional, etc., quer sejam fatores econômicos quer sejam fatores não-econômicos, como convém a uma política pública aplicada ao complexo ambiente urbano.

Demonstrou-se, em suma, que em uma economia urbana ou regional, tal qual em uma nação, as empresas que nela operam se tornam e se mantêm competitivas pela utilização, direta ou indiretamente, de insumos fornecidos pelo ambiente em

que se localizam. Demonstrou-se também que esses insumos devem ser tratados em conjunto e não de maneira isolada. Dessa forma, o objetivo que se procura atingir no próximo capítulo é detalhar esses insumos e divisar alternativas de sistematização dos mesmos, de forma a facilitar a sua consolidação em torno de um Modelo genérico para ser aplicado à ação de concepção de políticas de desenvolvimento.

4 FATORES INFLUENTES NA ESTRUTURA DE UM MODELO PARA A CONCEPÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE SISTÊMICA LOCAL

4.1 Introdução

Desbravado o terreno sob o ponto de vista conceitual, se passa a explorar a partir deste ponto, com mais precisão, os fatores que podem dar forma, estrutura a um Modelo sistematizado de determinantes que condicionam a concepção de políticas de promoção da competitividade sistêmica local.

A sistematização almejada implica enquadrar esses determinantes sob a égide de subconjuntos relativamente homogêneos, que terão a função de aplanar o terreno para definir os elementos basilares do Modelo.

Esses fatores são, conforme se demonstrou no capítulo 3, múltiplos, amplos, ultrapassam as barreiras do campo estritamente econômico, exercem influências uns sobre os outros e estão vinculados, enfim, como componentes de um sistema. A sua apresentação, no presente capítulo, bem demonstra essas características. Obedecendo ao enfoque que lhes emprestou cada autor, a maioria dos fatores está decididamente ao alcance do governo local, outros são apresentados como ações a serem desenvolvidas no nível nacional, mas sendo de certa forma compatíveis com a escala local de governo. Outros escapam decididamente do controle local de uma cidade ou região e, nesses casos, desempenham a função de concorrer para a melhor explicitar o tema, mas são eliminados na consolidação final. Abordagens tão diversas, na origem e no conteúdo, enfocando fatores condicionantes do desenvolvimento econômico pela promoção da competitividade sistêmica local são conduzidas sob distintas perspectivas, enfatizando ora um, ora outro aspecto da questão, de forma detalhada ou sintética, mais próximos do campo conceitual, construídos sobre casos concretos ou ainda ilustrados por exemplos práticos.

Esta revisão bibliográfica, correndo deliberadamente o risco de se apresentar desestruturada e amorfa, acaba servindo a dois propósitos. Em primeiro lugar, o propósito declarado e evidente da dissertação em obter uma massa crítica de

opiniões sobre a qual se possa desenvolver um trabalho de classificação, de sistematização dos fatores influentes. Em segundo lugar, uma “externalidade positiva”: sinalizar, pela diversidade e profusão de pontos de vista, que a questão do desenvolvimento local ainda não foi formulada em definitivo e apresentar alguns exemplos concretos de boas práticas adotadas por governos urbanos e regionais.

A pesquisa bibliográfica está estruturada em dois blocos: (i) aquele que trata de fatores singulares, sem propor uma arquitetura sistêmica explícita e (ii) aquele que além de enumerar fatores singulares, trata explicitamente das relações sistêmicas entre eles. Em alguns casos, essa divisão pode não ser tão nítida.

4.2 Abordagem de fatores singulares

Explorando os novos temas e desafios de uma política de competitividade no Brasil, Coutinho (1997) destaca que o investimento em capital humano, na educação, seja, talvez, o mais importante e o mais difícil dos desafios de uma política de desenvolvimento competitivo. Dentre os problemas relativos a essa questão, alinha o fracasso reiterado, a ineficiência enraizada, as resistências corporativas, o desperdício, a manipulação política, a desvalorização do docente, a centralização e a burocratização. Quanto ao setor público, afirma que o principal papel do Estado no desenvolvimento competitivo, na atual etapa, é o de promotor da competitividade em suas dimensões sistêmica, empresarial e setorial, induzindo os agentes privados (empresários e trabalhadores), a adotar comportamentos inovadores e cooperativos. Portanto, o desenvolvimento competitivo exige parceria entre Estado e setor privado. A regulação, o planejamento e a implementação de mecanismos institucionalizados de coordenação são os principais canais para estimular os comportamentos inovadores e para articular as iniciativas dos agentes privados. Através desses canais, o Estado deve sinalizar as estratégias, prioridades e metas para o desenvolvimento competitivo.

Silva (1999), ao listar possíveis alternativas que orientariam uma ação mais efetiva do governo como fonte de competitividade regional, inclui mecanismos de planejamento estratégico, a modernização da gestão pública, a articulação governo-sociedade, a prática de boa governança e a implementação de

mecanismos fiscais que favoreçam a desconcentração de renda. No caso específico do planejamento estratégico, o autor cita que é necessário que tenha como escopo unidades geo-espaciais relativamente homogêneas do ponto de vista sócio-econômico, estruturando programas e projetos de maneira a perseguir um desenvolvimento equânime, sustentável e integrado.

Nas considerações finais de estudo que trata dos temas desenvolvimento, competitividade e equidade social, Costa e Arruda (1999) incluem a importância de implementar sistemas de prospecção de oportunidades e desafios para o desenvolvimento, inclusive em escala internacional. Argumentam que é importante compreender antecipadamente as estratégias das multinacionais instaladas na região, pois são normalmente empresas líderes em seus setores de atuação e pelo impacto que as decisões empresariais dessas corporações causam sobre a economia regional. Este tipo de ação serviria para ajudar a embasar melhor as políticas públicas relacionadas à atração de investimentos, a pesquisa e desenvolvimento, ao desenvolvimento regional, às exportações, ao emprego, etc. Uma das alternativas poderia ser a montagem de um Laboratório de Estudos Estratégicos Internacionais visando subsidiar decisões governamentais e empresariais.

Koretz (2000), ao tentar resposta para a intrigante questão: “Por que alguns países permanecem tão mais pobres que outros?” explica que a ampliação da desigualdade na renda *per capita* entre países ricos e países pobres pode ser explicada pelo fato de que o aproveitamento mais eficaz das mudanças tecnológicas, transformando-as em ganhos de produtividade, depende diretamente, além do nível de capital disponível, da capacitação da força de trabalho. Uma alternativa de ação para os países pobres é, a exemplo da Coreia e Singapura, investir em infra-estrutura e na formação de capital humano, aumentando a capacidade de tirar proveito das novas tecnologias.

Para Corvers (2000) a vantagem competitiva de uma nação ou de uma região é considerada como cada vez mais dependente da performance inovadora de suas empresas e, em particular, de sua capacidade em criar, difundir, aplicar e adaptar o conhecimento tecnológico. Como as empresas não operam no vazio, se pode dizer que a inovação se processa no interior de um “sistema regional de

conhecimento”. A maneira como os elementos de criação, difusão, aplicação e adaptação tecnológica interagem entre si e com as demais instituições sociais (governo, normas, valores, leis, etc.) determina o desempenho inovador da economia como um todo.

Tavares (2001), ao discorrer sobre o desempenho competitivo construído sobre estratégias de atração de investimentos, propõe a criação de uma Agência de Promoção de Investimentos. Justifica a proposta explicando que a atração de investimentos diretos estrangeiros é importante instrumento para o financiamento do desenvolvimento econômico. Somente em 1998, na escala global, eles representaram US\$ 650 bilhões, 37% a mais que em 97, mas só 28% se destinaram aos países emergentes. A competição existente por investimentos estrangeiros exige trabalho competente e profissional. 114 países contam com agências de promoção, a maioria criadas na última década, com a função de divulgar as oportunidades de negócios para investidores externos. Tal agência resultaria da associação entre os setores público e privado, na forma de uma organização da sociedade civil, de interesse público. Exerceria atividades permanentes, incluindo a divulgação e prestação de informações sobre oportunidades de negócios e o atendimento individualizado a investidores. Sobre o mesmo tema, Sena (2000) acrescenta que a agência não formularia políticas, se limitando a fazer com que se encontrassem os investidores e as oportunidades de negócios.

Mattoso e Barbosa (2001) também enfocam a importância da visibilidade das oportunidades de negócios para investidores externos. Ao analisarem a participação ativa da Região Metropolitana de São Paulo *vis-à-vis* as cidades do interior paulista na atração de investimentos externos, esclarecem o importante papel das complementaridades, em que investimentos no interior geram outros investimentos de nível tecnológico mais elevado na região metropolitana e afirmando portanto que não se trata de um “jogo de soma zero” entre o interior e a RM de São Paulo. Quanto ao papel do Município de São Paulo, apesar de seus importantes ativos competitivos, não pode dormir em berço esplêndido, contentando-se com as vantagens já adquiridas. Por isso, tem sido intensa a agenda de promoção externa da Prefeitura de São Paulo junto aos organismos

internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial, junto a cidades, tais como Buenos Aires, Montevideu, Genebra, Paris, Lyon, junto a estados nacionais, tais como a França, Alemanha, Itália, Suíça, EUA, Japão e junto a eventos de turismo de negócios e empresas multinacionais que investem na cidade ou desejariam fazê-lo.

Tolosa (1997), preconiza que se leve em conta, para a concepção de políticas públicas de desenvolvimento econômico municipal, uma nova arquitetura institucional e, tendo em vista a crescente importância das cidades, que “do ponto de vista prático, a ampliação da responsabilidade local reflita a modernização das administrações municipais. A primeira requer que os governos priorizem a integração econômica e a cooperação política supra-municipal. A segunda, exige o reaparelhamento da máquina administrativa local, de modo a dotá-la de maior agilidade no trato com investidores em potencial, com os outros níveis de governo e com a comunidade local. Em outras palavras, requer a criação de entidades municipais de fomento mais modernas e flexíveis, a fim de promover as oportunidades locais junto aos investidores.”(p.34).

Martins (2000) sugere um “Manual de Instruções” para a promoção da competitividade, baseado em recomendações do *International Institute for Management and Development*, alinhando os seguintes fatores: (i) criação de um ambiente legislativo previsível e estável; (ii) manutenção de uma estrutura econômica flexível e confiável; (iii) investimento em infra-estruturas tradicionais e tecnológicas; (iv) promoção da poupança privada e do investimento nacional; (v) desenvolvimento da agressividade nos mercados internacionais (tornando as exportações mais competitivas) e aumento da atração de investimentos diretos estrangeiros; (vi) foco na qualidade, no ritmo de atuação e na transparência da administração pública; (vii) estabelecimento de uma relação estreita entre níveis salariais, produtividade e impostos; (viii) redução da disparidade salarial e fortalecimento da classe média; (ix) investimento de vulto em educação e formação de mão-de-obra a longo prazo e (x) equilíbrio entre globalização e preservação dos valores locais.

Pyke (1998) descreve iniciativas locais de promoção do desenvolvimento econômico na Europa. A descrição é extensa e, além de identificar fatores

importantes para serem considerados na formulação do Modelo, representa também exemplo de boas práticas no assunto do desenvolvimento econômico local. É salientada, acima de tudo, a interseção entre o fenômeno da saliência das pequenas empresas locais como fontes importantes na criação de vantagens competitivas e o fenômeno da emergência das ações locais e regionais articuladas. O autor aponta dois tipos de iniciativas: (i) direcionadas genericamente e com foco amplo e (ii) direcionadas setorialmente e com foco restrito nas organizações produtivas organizadas por aglomerações empresariais, mobilizando redes de empresas, governos e agentes sociais. Exemplos dessas iniciativas são descritos a seguir.

No caso específico da Itália, que é vista como paradigma de políticas locais de promoção da competitividade de pequenas e médias empresas, existiam no final de 1997 30 *Patti Territoriali* (iniciativas do tipo (i)) e 12 *Contratti D' Area* (iniciativas do tipo (ii)). Nos dois tipos de iniciativas, representantes de organizações de trabalhadores, empregadores, governos locais, instituições financeiras, empresas individuais e outros grupos de interesse se agregam para formular um plano de desenvolvimento estratégico, para o qual todos os parceiros concordam formalmente em contribuir e do qual todos esperam se beneficiar. Como exemplo de compromissos das instituições participantes, os governos locais podem prometer reduzir procedimentos burocráticos e concordar com prazos máximos de tramitação de licenças para novos investimentos, providenciar infra-estruturas físicas específicas tais como vias e telecomunicações. Sindicatos podem concordar com novas práticas de trabalho flexível ou apoiar programas de treinamento. Empregadores podem concordar em promover investimentos em novas plantas, novas linhas de produção, novas máquinas para melhorar a produtividade e qualidade, em contratar mais trabalhadores. Instituições financeiras podem concordar em abrir linhas de crédito, com taxas de juros mais favoráveis que no mercado.

Os *Patti Territoriali* se caracterizam por serem promovidos por governos regionais ou consórcios de municípios e estarem orientados para uma região geográfica. O escopo é amplo e cumprem a função de verdadeiros planos estratégicos de desenvolvimento regional. O *Patto Territoriale* da Província de

Ferrara, região da Emilia Romagna, direciona o desenvolvimento regional pela promoção da competitividade sistêmica. O promotor é o governo provincial de Ferrara, associado a outras doze municipalidades. Outros parceiros são o Governo Regional da Emilia Romagna, três sindicatos, três associações empresariais, diversas instituições financeiras, a câmara de comércio, duas agências de desenvolvimento local e diversas empresas individuais.

Quanto aos *Contratti D'Area*, são iniciativas que se dedicam a incentivar melhorias organizacionais dentro das empresas, interação entre empresas e estreitamento das relações das empresas com instituições de apoio. O contexto se refere ao fato de que as pressões competitivas, desencadeadas pela globalização, são melhor enfrentadas no nível de redes de firmas e instituições do que por empresas individuais. As relações entre grandes e pequenas empresas são aspectos importantes desse contexto de competição. Há, por exemplo, um desafio originado pela reestruturação das cadeias de suprimentos, reduzindo o número geral de fornecedores e com as empresas maiores formando alianças estratégicas de longo prazo com fornecedores de primeiro nível (*system suppliers* ou *system integrators*), ameaçando pequenas e médias empresas de serem excluídas das novas estruturas organizacionais. Assim, se por um lado os governos locais tentam capturar novos investimentos, especialmente nos ramos de maior valor agregado das cadeias produtivas, por outro lado buscam utilizar o conhecimento, as conexões internacionais e o poder de compra de empresas atraídas (multinacionais, em boa parte dos casos) para ajudar a elevar o padrão produtivo local, a acessar mercados externos e a induzir a criação de novas empresas fornecedoras locais, gerando empregos. Ao mesmo tempo, os governos locais incentivam a criação de uma rede local de fornecedores de alta qualidade, integrados a instituições públicas e privadas de suporte, que irá atrair novas empresas âncoras e integrar aquelas já instaladas, assim como melhorar a capacidade das empresas autóctones. Dessa forma, a estratégia é aprimorar continuamente o padrão de qualidade dos produtos locais, desenvolver funções como *design*, incorporação tecnológica, pesquisa e desenvolvimento, *marketing*, etc. para, no longo prazo, incorporar alto valor agregado localmente e garantir melhores salários e condições de trabalho. Além de melhorar as relações inter-

firmas e entre firmas e instituições de apoio, há uma crescente compreensão de que é necessário aprimorar os processos internos das organizações, inclusive públicas. Implica sobretudo elevar a capacidade inovadora, em especial pelo envolvimento dos trabalhadores nos processos de melhorias, e com o comprometimento com uma atitude mais firme de “gestão da mudança”. Tanto no governo, quanto no setor privado.

Já no caso das cidades americanas, Rondinelli, Johnson e Kasarda (1998) afirmam ser fundamental considerar a adoção de políticas direcionadas para as sete questões a seguir:

Aprimorar o setor educacional. Para aumentar a produtividade da força de trabalho e atrair investimentos. Salt Lake City, por exemplo, se destaca como atrativo mercado de trabalho porque seus residentes têm um dos mais altos níveis escolares dos Estados Unidos. Dentre outros aspectos, se enfatiza que os estudantes devem ser ensinados a “aprender a aprender”, o que significa, em outros termos, a aprendizagem continuada e auto-sustentada, porque o domínio do processo de aquisição de conhecimentos é cada vez mais importante num mundo em constante mudança.

Melhorar a qualidade de vida. Os aspectos cruciais da qualidade de vida urbana incluem oferta de educação, em todos os níveis, qualidade e diversidade cultural, artística, recreacional, ambiental e de segurança. Dentre vários exemplos, cita a área metropolitana de Minneapolis-St. Paul, atrativa para investimentos pelo fato de se situar dentre as regiões metropolitanas americanas mais limpas, seguras e com escolas de alto desempenho.

Desenvolver forte capacidade tecnológica e empreendedora. Envolve, por exemplo, (i) a incubação de pequenas empresas, apoiando firmas novas ou existentes, nos estágios iniciais de desenvolvimento; (ii) programas de transferência e acesso ao conhecimento. Cita o caso de um Programa de Acesso de Minnesota (*Minnesota Outreach Program*), através do qual pequenas empresas obtêm informações que seriam muito custosas para cada empreendedor isoladamente, abrangendo, por exemplo, seleção de materiais, técnicas de redução de custos de produção, de melhoria da qualidade, análises de cenários competitivos, diagnóstico de falhas na produção, códigos e regulamentos, etc.;

(iii) programas de apoio à comercialização de tecnologias, pelos quais muitas cidades articulam universidades, empresas e o governo, como catalisador, para acelerar o desenvolvimento e comercialização de novas tecnologias que possam ajudar as empresas a ganharem mais competitividade. Essa ação está presente em localizações muito conhecidas, tais como o *Silicon Valley* e a *Route 128*; (iv) programas de expansão e retenção de empresas locais, (v) associações para desenvolvimento de produtos, nas quais o governo financia o desenho, produção e comercialização de novos produtos em troca de participação nos *royalties*; (v) incentivos financeiros e fiscais para atrair e desenvolver indústrias globalmente competitivas.

Incentivo à emergência de animadores sociais e do comprometimento com ações coletivas. “As cidades devem fomentar a emergência de lideranças cívicas, públicas e privadas, que sejam capazes de combinar compromisso com a inovação e visão abrangente das carências e potencialidades da comunidade” (op. cit. p.91), atuando através de uma postura colaborativa (*boosterism*) e ampliando as possibilidades das estruturas locais se adaptarem e se anteciparem às mudanças. É emblemático o caso de Atlanta que, apesar de indicadores insuficientes em muitos aspectos, tem revelado grande habilidade em mobilizar recursos para atrair investimentos produtivos, através de ação coordenada entre o governo e líderes empresariais.

Expandir e modernizar a infra-estrutura. Algumas das alternativas de ação que as cidades devem considerar compreendem (i) zonas aduaneiras alfandegadas para empresas de alta tecnologia, organizadas em torno de empresas âncora, permitindo desembaraço expedito de importações e exportações e dotadas de moderna logística de transportes e comunicações; (ii) infra-estrutura avançada de telecomunicações, envolvendo rede de fibras ópticas, densa cobertura de sinal para telefonia celular, conexões de alta capacidade com a Internet; (iii) infra-estrutura logística de transportes e centros regionais de consolidação, armazenagem e fracionamento de cargas, do tipo pólos logísticos multi-modais.

Criar novas formas de cooperação regional. Através da implementação de uma estrutura metropolitana de governança, que contribua para a construção de

consenso em torno de um projeto de promoção da competitividade regional. Dentre os objetivos específicos, (i) a constituição de um sistema metropolitano de planejamento; (ii) a participação do setor privado na oferta e gestão de serviços públicos e (iii) sistemas abrangentes e consolidados de arrecadação de receitas públicas.

Desenvolver programas de promoção do comércio internacional. Em cooperação com centros nacionais de comércio e associações industriais regionais, oferecer às empresas locais, dentre outras coisas, seminários, conferências, assessoria em oportunidades de negócios para pequenas e médias empresas, estudos de mercados externos para os produtos locais, hospedando delegações de negócios provenientes do exterior, conduzindo missões de negócios ao estrangeiro e divulgando as vantagens competitivas da cidade para potenciais investidores externos.

No campo da gestão urbana e regional, Brito e Bonelli (1997) destacam as organizações denominadas Agências de Desenvolvimento Regional (ADR) como importante instrumento de política regional de desenvolvimento na Comunidade Européia. Consideram que embora seja difícil definir com precisão o que seja uma ADR, é possível afirmar que "são organismos criados para auxiliar na promoção do desenvolvimento de uma determinada zona territorial" (p.173). O escopo de atuação atual das ADRs européias envolve: (i) atividade financeira, através da provisão de capital de risco para pequenas empresas, (ii) ênfase em telecomunicações e parques científicos, no que tange à infra-estrutura; (iii) colaboração com o sistema educacional, para o domínio de novas tecnologias e formação empresarial e (iv) incentivo à inovação, mas em um conceito mais amplo do que o convencional, que é limitado a bens e processos produtivos, englobando também fatores intangíveis, tais como *marketing*, desenho, publicidade e gestão empresarial. Alertam para uma das principais falhas das ADR européias, como sendo sua vinculação direta à administração pública, criando (i) problemas de remuneração quando comparadas aos setor privado e (ii) sujeitando-se à utilização abusiva por parte dos políticos, o que se traduz em perda de credibilidade. Refletem, por outro lado, que suas possibilidades de êxito são limitadas em regiões atrasadas, onde várias pré-condições ao desenvolvimento estejam ausentes. No

caso particular das ADR espanholas apontam as seguintes características: (i) quanto à constituição, são agências intermediárias, isto é financiadas principalmente por fundos públicos mas com desenho e âmbito de atuação externo à administração pública, de forma a ter mais autonomia e evitar excessiva rigidez burocrática; (ii) quanto ao escopo de atuação, (ii.a) o objetivo genérico é superar os obstáculos das pequenas, médias e micro empresas no que diz respeito ao acesso ao conjunto de serviços intangíveis de apoio à produção (informações mercadológicas, pesquisa e desenvolvimento de produtos, acesso a tecnologias, financiamento, capacitação recursos humanos, formulação de projetos, etc.) e, além disso, conferir forte ênfase na geração e difusão de inovações tecnológicas e organizacionais, através de ações inter-relacionadas de corte horizontal; (ii.b) os objetivos específicos são classificados em duas categorias: (ii.b.1) mobilização de instrumentos não-financeiros (informação, gestão, consultoria, capacitação empresarial, ofertas de sítios industriais) e de (ii.b.2) instrumentos financeiros (subsídios, empréstimos, concessão de garantias e avais bancários, formas de participação no capital via empréstimos ou capital de risco).

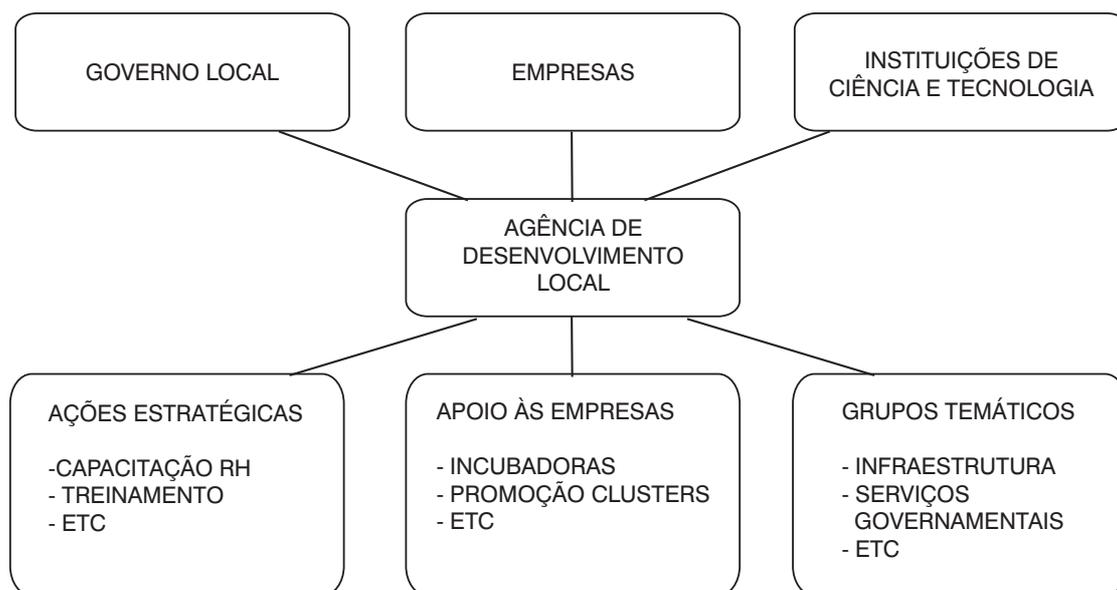
Kapaz (1997) também reserva uma posição fulcral, dentre os instrumentos para a implementação da política denominada Estratégia Competitiva do Estado de São Paulo, para o incentivo à constituição de Agências de Desenvolvimento Regional. Suas funções principais são: (i) organizar cursos de capacitação de empresários e trabalhadores; (ii) fornecer um serviço de informações estratégicas centralizado para as empresas e o governo, (iii) elaborar planos de desenvolvimento econômico regional e (iv) criar um ambiente favorável a atração de investimentos. Em termos organizacionais, os arquétipos das ADRs podem ser (i) agências governamentais, (ii) agências privadas ou (iii) agências mistas público-privadas. As agências governamentais são estruturas do setor público que apresentam as vantagens de alta conexão com o sistema de governo e maior facilidade em absorver verbas governamentais. Dentre as principais desvantagens, figura “o peso da burocracia estatal”. As agências privadas são estabelecidas e mantidas por empresas, associações empresarias e da sociedade civil. As principais vantagens são a flexibilidade e rapidez de respostas. Como desvantagem se situa o fato de se dedicarem quase exclusivamente à promoção

de negócios privados, sem se envolverem com outras atividades relativas ao bem estar comunitário e referentes à provisão de bens coletivos. Em decorrência, perdem a perspectiva do todo, dos fatores que vão além da atividade eminentemente econômica, dos condicionantes da competitividade sistêmica. As agências mistas estão situadas no meso-plano entre o setor não-governamental e o setor governamental, com participação equilibrada das duas partes. Como vantagens, o fato de poderem assumir funções típicas de governo e, ao mesmo tempo, de terem a agilidade de corporações privadas. Além disso, se mantém preservado o grande potencial para a participação comunitária. O controle de desempenho pode ocorrer através de contratos de gestão. Como desvantagens, se destaca que o processo decisório tende a estar, normalmente, dependente da construção de consensos. A busca de consenso pode ocasionar a paralisia decisória quando envolve um número grande de participantes. Apesar dessa dificuldade, as agências mistas parecem ser as mais adequadas à implementação de práticas efetivas de governança, capazes de congrega os principais atores sociais. A Figura 3 mostra a estrutura genérica de uma agência de desenvolvimento mista.

Outra proposição no mesmo sentido: a articulação de aglomerações de empresas locais com a academia e o governo, através de ações coletivas, capazes de potencializar as vantagens competitivas de cada indústria. Bortagaray e Tiffin (2000) assim descrevem a atual ênfase dos governos locais no incentivo ao desenvolvimento de *clusters* de empresas: “Em países como os Estados Unidos e o Canadá, parece que o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico de cada cidade está pensando na criação de uma incubadora de empresas, imaginando formas de integrar a universidade e as escolas com as pequenas empresas locais...” (p.1). A razão para essa recente atenção dada aos *clusters* locais se explica por ser uma maneira efetiva das municipalidades se envolverem positivamente na geração de desenvolvimento econômico, compensando as dificuldades que enfrentam os governos nacionais. Os benefícios da localização de empresas em espaços geográficos restritos, como cidades por exemplo, decorre da geração de externalidades positivas, tais como (i) criação e atração de um corpo de trabalhadores altamente especializado, (ii) encadeamento

produtivo entre empresas, (iii) intensiva troca de informações entre firmas, instituições e trabalhadores, dando origem a um ambiente criativo (*creative milieu*); (iv) ação conjunta na criação de vantagens locacionais, aumentando o poder de atração de novas indústrias, (v) viabilização de infra-estrutura institucional para apoio de atividades específicas do *cluster* e (vi) a emergência de uma identidade sócio-cultural construída sobre valores comuns, por atores locais, resultando em “eficiência coletiva”. Dada a extrema importância do padrão e da robustez da conectividade inter-organizacional e inter-institucional para o sucesso de um *cluster*, o investimento em infra-estrutura física não é tão importante quanto a promoção de ampla articulação com o objetivo de reduzir os custos de transação de informações e de conhecimento.

Figura 3: Estrutura genérica de uma Agência de Desenvolvimento mista



Fonte: Kapaz (1997, p. 148)

Ainda sobre a atuação do governo para facilitar o desenvolvimento da competitividade de aglomerações regionais de empresas Koechlin (2000), ao estudar o *cluster* da indústria florestal na região de Maule, Chile, alinha, entre outras prescrições, a importância de promover um ambiente que apoie a inovação. Para tal, definir áreas em que o treinamento e a inovação teriam maior impacto

sobre o desempenho das empresas; criar instituições ou redirecionar aquelas existentes para facilitar a identificação, transferência e difusão de novas tecnologias; estabelecer um ponto único de contato para as empresas interessadas, simplificando os processos burocráticos nas relações com o governo e promovendo a difusão de novos padrões de qualidade.

4.3 Abordagem sistêmica de fatores

4.3.1 O diamante da competitividade econômica territorial

Buscando responder a questões do tipo: “Por que empresas de alguns países possuem vantagens competitivas em relação a empresas de outros países?” Porter (1989) argumenta que indústrias ou segmentos de indústrias terão sucesso onde o sistema de condicionantes que denomina de “diamante nacional” for mais favorável. Esse “diamante” possui quatro componentes inter-relacionados: (i) condições dos fatores de produção, (ii) condições da demanda, (iii) condições das indústrias correlatas e de apoio e (iv) condições das estratégias, da estrutura e da rivalidade empresariais. Possui também outros dois parâmetros secundários, representados pelo (v) governo e pelo (vi) acaso. A Figura 4 mostra o Diamante da Competitividade.

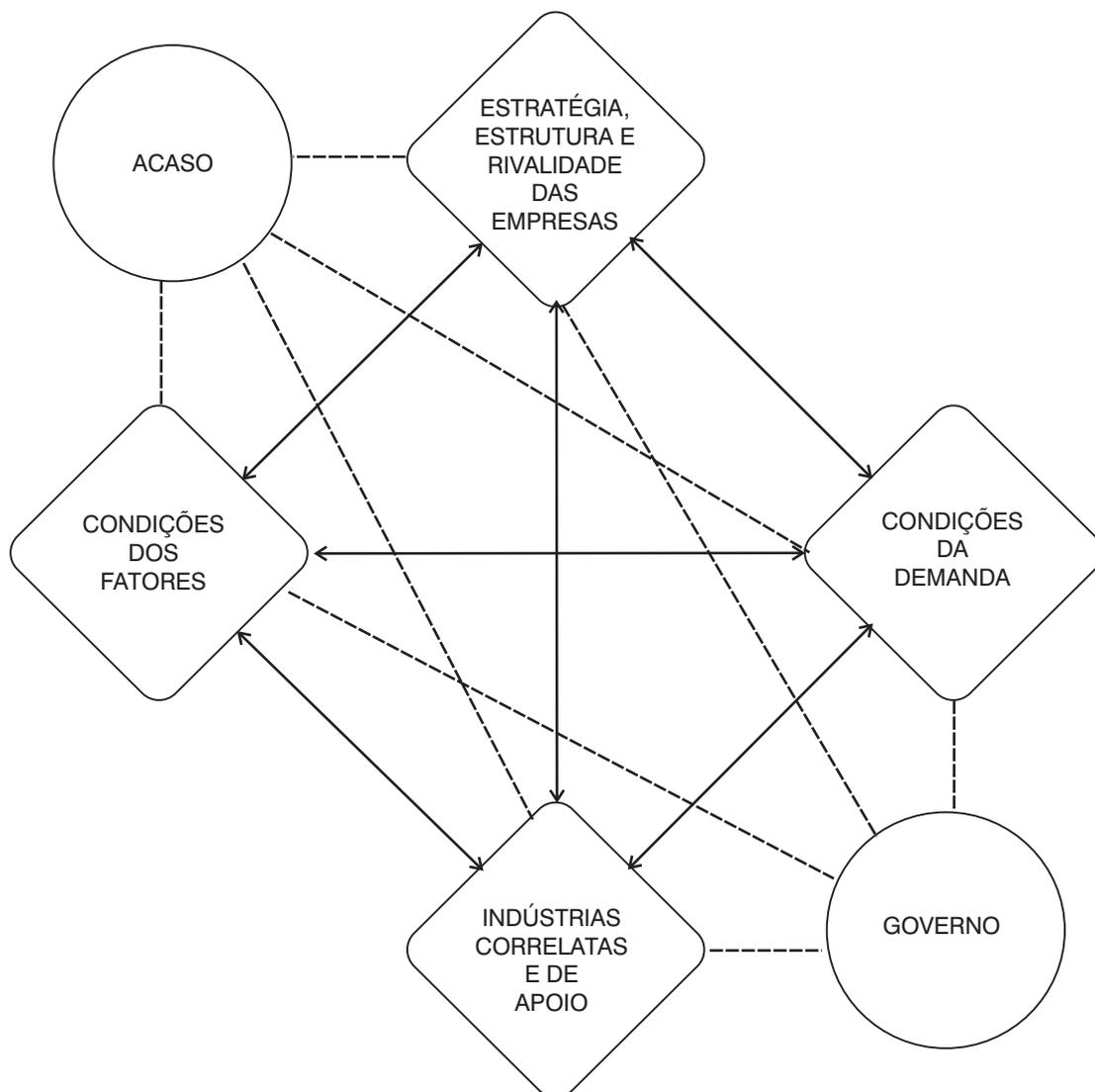
Se discorre a seguir sobre cada um dos determinantes do Diamante da Competitividade.

Condições dos fatores. Envolve recursos humanos, infra-estrutura, instituições de pesquisa, matérias primas, energia, acessibilidade geográfica, fuso horário, recursos de capital, processo inovador, etc. Esse determinante será abordado em detalhe mais adiante.

Condições de demanda. Diz respeito à demanda interna pelos bens e serviços do setor produtivo. Interessa o padrão de crescimento da demanda, a sofisticação e a natureza das necessidades, pois é o comportamento da demanda o elemento balizador da atividade privada. Consumidores exigentes constituem uma demanda sofisticada e pressionam as empresas locais a melhorar a qualidade e a inovar mais depressa. Também é importante que as necessidades de consumidores de

outros países sejam denunciadas pelos consumidores internos, compondo o que seria uma “demanda precursora”. As condições macro-econômicas são muito

Figura 4: Diamante da competitividade



Fonte: Porter (1989, p.146)

influentes nas condições da demanda.

Condições das indústrias correlatas e de apoio. Se relaciona com a intensidade das relações inter-empresariais, representada pela densidade dos *clusters* presentes em uma região. Este tipo particular de arranjo empresarial permite uma transferência de conhecimentos a partir das indústrias mais competitivas,

desde que se incentive a integração da cadeias produtivas. “Os fornecedores ajudam as empresas a ver novos métodos e novas possibilidades de aplicar uma tecnologia nova. As empresas podem significar oportunidade de servir de teste para o desenvolvimento de novos produtos sugeridos pelos fornecedores. O intercâmbio de pesquisa e desenvolvimento leva a resultados mais rápidos e eficientes. Fornecedores comuns de diversas empresas divulgam as inovações...” (op. cit. p.121). Na perspectiva local de desenvolvimento econômico, a atuação sobre os *clusters* pode representar um dos mais importantes espaços de manobra, pelo impacto sistêmico que provoca sobre amplos conjuntos do setor produtivo e pela forte vinculação regional desses arranjos empresariais.

Condições das estratégias, estrutura e rivalidade das empresas. Se relaciona com o nível de competitividade do ambiente onde evoluem as empresas, os condicionantes estratégicos subjacentes à atuação das empresas e ao espírito empreendedor. As formas de gestão empresarial e a exposição à concorrência internacional figuram entre os elementos mais importantes. A política de juros, a disponibilidade de crédito e a estabilidade econômica são fortes condicionantes desse determinante.

O acaso é representado por eventos fora do controle das empresas e do governo, como por exemplo fatores históricos, grandes invenções, acontecimentos políticos externos, dentre outros.

O governo, por outro lado, pode melhorar ou piorar a vantagem competitiva de acordo com as políticas públicas que implemente. Ainda que o autor não considere a ação governamental como um determinante de primeira grandeza, alerta para o fato de que não se pode subestimar as conseqüências de sua atuação.

O que sobressai do enfoque acima são as interações sistêmicas entre determinantes. Além da ação isolada de cada determinante, a vantagem competitiva territorial depende fundamentalmente da maneira com que uma determinada ação mobilize os demais determinantes. Desta forma se produzirá uma potencialização de efeitos. O efeito de um determinante depende, com freqüência, do estado dos outros. Por exemplo, a sofisticação da demanda não estimulará a elaboração de produtos mais avançados a não ser que a indústria

disponha de recursos humanos habilitados para produzi-los. Em sentido inverso, a existência de recursos humanos com alta qualificação também concorre para a sofisticação da demanda. A interação entre a estrutura e rivalidade das empresas e a criação de fatores produtivos pode ser ilustrada da seguinte maneira: vários competidores locais, numa disputa vigorosa, estimulam o rápido desenvolvimento de recursos humanos habilitados, tecnologias correlatas, infra-estrutura especializada. As próprias empresas acabam investindo na criação e aprimoramento de fatores, isoladamente ou através de associações, estimulando programas especiais em universidades e instituições de pesquisa e a emergência de publicações especializadas. Em conseqüência, essa abundância de fatores é capaz de atrair um número maior de empresas concorrentes. A ação conjunta desses dois elementos: rivalidade interna e concentração geográfica da indústria (essas são características marcantes de um *cluster* de empresas) – têm capacidade particularmente grande de transformar o diamante num sistema. A rivalidade interna, porque promove o aperfeiçoamento de todo o diamante. A concentração geográfica, porque eleva e amplia as interações dentro do “diamante”. Em suma, “a existência de um grupo de indústrias correlatas e de apoio, que utilizam insumos, conhecimentos e infra-estrutura comuns estimula ainda mais a criação de fatores” (op. cit. p.165).

Ao tratar das premissas da política governamental para a indústria, Porter (1989) afirma que “as discussões sobre políticas para estimular a competitividade preocupam-se com o governo nacional e com as circunstâncias nacionais gerais. Igual ou maior atenção deve ser dada ao nível regional e local, em áreas como educação universitária, infra-estrutura, regulamentação local, iniciativas de pesquisa local e informações” (op. cit. p.696). Exemplifica, através de sua pesquisa, que “as iniciativas governamentais em áreas como Baden-Württemberg (Alemanha) e cidades italianas, individualmente, pareciam ter influência mais significativa sobre a vantagem competitiva do que quaisquer políticas nacionais” (op. cit. p.697).

Entretanto, o escopo da abordagem sistêmica do diamante da competitividade, por ser muito amplo, é mais facilmente aplicável no âmbito dos Estados nacionais. Determinantes tais como condições da demanda são muito menos dependentes

da ação dos governos locais, se comparadas com a margem de manobra em outros fatores. Os determinantes mais ao alcance dos níveis decisórios locais dizem respeito (i) às condições dos fatores e (ii) ao incentivo às aglomerações locais de indústrias correlatas e de apoio.

As condições dos fatores em um território incluem fatores básicos e adiantados. Os fatores adiantados podem ser generalizados ou especializados. Fatores básicos (ou ativos naturais), são aqueles herdados passivamente, sem exigir grande esforço tanto das empresas quanto do governo. Incluem recursos naturais, clima, localização geográfica, circunstâncias históricas, mão-de-obra não especializada. Eles estão cada vez mais acessíveis para as empresas no ambiente de globalização. Dependendo exclusivamente de fatores básicos é como competir só na liderança de custo ou só na eficiência operacional: uma estratégia de limitada eficácia na promoção da competitividade, como se demonstrou no capítulo 3, pois tornam-se baixas as barreiras aos novos entrantes. Fatores adiantados (ou ativos criados, por oposição aos ativos naturais) incluem mão de obra qualificada, infra-estrutura moderna de telecomunicações, institutos de pesquisa e desenvolvimento, ambiente favorável ao empreendedorismo. São mais raros de se encontrar no mercado global. Exigem grande esforço, longo prazo para serem criados, substanciais e contínuos investimentos em capital humano e capital físico. Fatores generalizados são um tipo particular de fatores adiantados mais facilmente encontrados em diversas regiões. São melhores que os básicos, mas a vantagem competitiva dura até que uma nação ou região mais atrasada se desenvolva e consiga, com relativa facilidade, desenvolvê-los. Fatores especializados são os mais raros. Às vezes a sua posse configura uma situação como que de monopólio, inexpugnável por um bom tempo. Decorrem muito da capacidade de inovação, da descoberta de formas diferentes de fazer as mesmas coisas, ou então, de fazer coisas diferentes. São fatores relevantes para um número limitado de indústrias. Por exemplo, porto especializado em produtos químicos, instituto de pesquisa especializado em óptica, corpo de projetistas hábeis em automóveis, em mobiliário urbano, em transportes urbanos por ônibus, disponibilidade de reserva considerável de capital de risco para financiar empresas de alta tecnologia. O investimento neles é mais arriscado, justamente pela seu

foco estreito. Sobre os fatores, se pode considerar em suma, que os fatores especializados de hoje serão os generalizados de amanhã e os básicos de depois de amanhã. Essa afirmação reflete a intensa dinâmica e os desafios enfrentados por políticas de promoção da competitividade territorial.

Visto ser o fenômeno da inovação o processo mais evidente de criação de fatores avançados, inclusive para compensar uma desvantagem na dotação de fatores, se ressalta que a existência de um grupo de várias indústrias que utilizam insumos, conhecimentos e infra-estrutura comuns estimula as empresas e os governos a investir em mecanismos de criação de fatores. “A infra-estrutura especializada é ampliada, são gerados efeitos secundários que aprimoram a qualidade de um fator e aumentam a sua oferta. Por vezes, surgem indústrias totalmente novas para proporcionar infra-estruturas especializadas a esses grupos” (op. cit. p.165). Uma firma isolada pode ter algum efeito sobre este processo de inovação, particularmente se tiver influência econômica preponderante sobre a cidade ou a região. Mas um grupo de rivais, competindo e colaborando entre si, oferece mais estímulos, pela maior pressão coletiva sobre instituições educacionais, de pesquisa e fornecedores de informações, evitando o risco do investimento na criação de instalações e conhecimentos vinculados ao sucesso ou insucesso de uma única empresa, aumentando as possibilidades de disseminação do conhecimento.

Quanto ao escopo de políticas públicas locais de desenvolvimento econômico, duas condições sobressaem da abordagem acima.

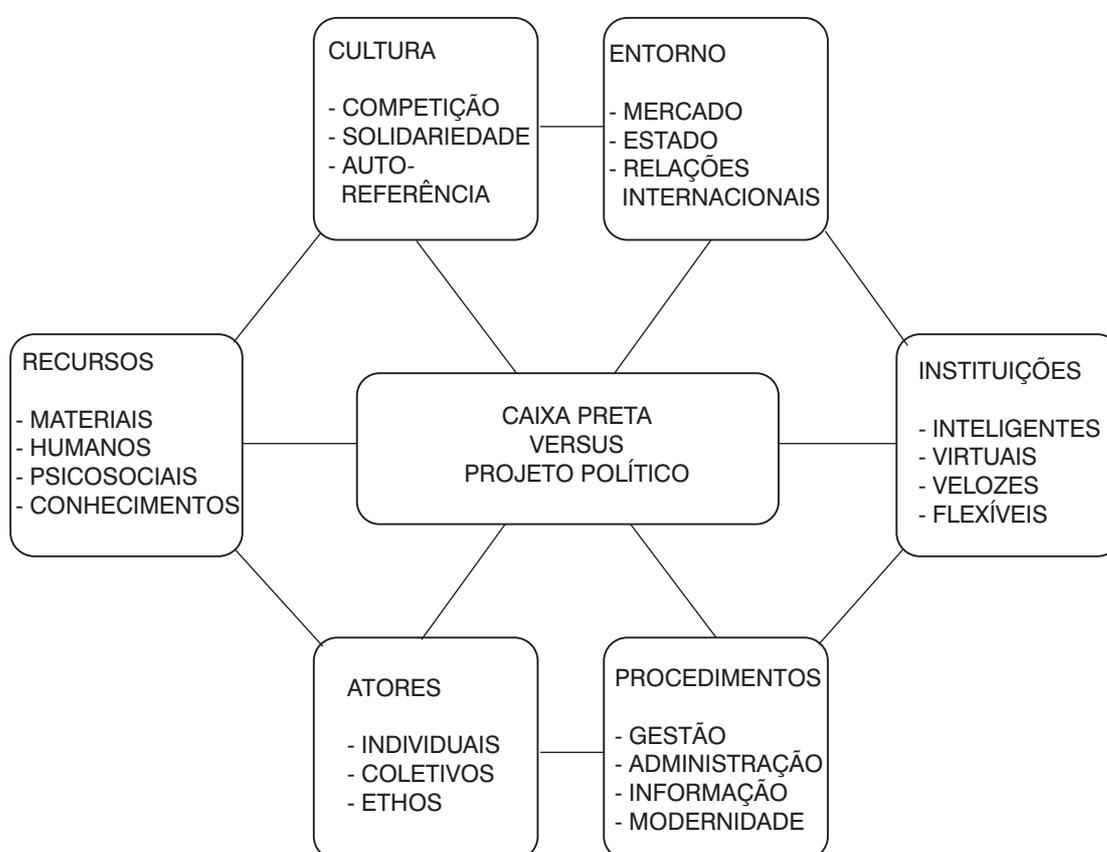
Em primeiro lugar as políticas públicas devem ser sistêmicas. Isto é, buscar influenciar todos os determinantes, apesar das evidentes limitações para os governos locais. A característica desejável é que o governo atue na função de articulador, de sinalizador para o setor privado. As ações de planejamento estratégico regional são excelentes instrumentos de articulação e prospecção do futuro.

Em segundo lugar, devem ser enfatizadas as ações sobre as quais há possibilidade concreta de influência local, tais como sobre os *clusters* e o sistema de inovação.

4.3.2 O hexágono da competitividade econômica territorial

Ao se propor abrir a caixa preta da política de desenvolvimento regional, Boisier (1996b) defende a tese de que o desenvolvimento de um território organizado depende da existência, da articulação e das condições de manejo de seis elementos: os atores, as instituições, a cultura, os procedimentos, os recursos e o entorno. A Figura 5 demonstra esta proposição.

Figura 5: Hexágono do desenvolvimento regional



Fonte: Boisier (1996, p.137)

Os seis elementos constituintes do hexágono e o mecanismo de articulação sistêmica entre eles são abordados a seguir.

Atores. Os atores que podem influenciar um projeto de desenvolvimento regional são classificados como de natureza individual, corporativa e coletiva. Os atores de natureza individual são os membros da sociedade civil que ocupam

posições de poder e influência. Os atores de natureza corporativa são representados pelas empresas, sindicatos, universidades, instituições públicas, etc. Os atores de natureza coletiva consistem de movimentos sociais organizados, tais como associações empresariais, associações profissionais, movimentos populares, organizações não-governamentais, etc. O envolvimento, o posicionamento específico e a atuação desses atores é de fundamental importância para o sucesso da política pública.

Cultura. Dois são os elementos de interesse: (i) a cultura regional e (ii) sua incidência sobre o processo de desenvolvimento. “A cultura de desenvolvimento se manifesta de duas maneiras extremas: em alguns lugares prevalece uma cultura competitiva/individualista, capaz de gerar crescimento, mas sem capacidade de gerar um verdadeiro desenvolvimento. Em outros lugares, há o predomínio de uma cultura cooperativa/solidária, capaz de gerar equidade sem crescimento” (op. cit. p.137). Evidente que as situações extremas não são comuns. No entanto é importante notar que as chaves do sucesso dos distritos industriais italianos repousa sobre um adequado equilíbrio entre cooperação e concorrência. Em termos práticos para o administrador público, significa que mesmo no âmbito das políticas redistributivas é necessário reservar espaço para a busca da eficiência econômica. Outro aspecto cultural diz respeito à imagem que os habitantes fazem de sua região, de sua cidade. A identificação da comunidade com o seu próprio território, a forma pela qual se sente parte integrante e ativa de um projeto coletivo de desenvolvimento.

Recursos. São quatro as categorias de recursos que interessam ao desenvolvimento: (i) recursos materiais (recursos naturais, equipamentos de infraestrutura e recursos de capital); (ii) recursos humanos; (iii) recursos psicossociais, associados a questões como autoconfiança e vontade coletivas, perseverança, capacidade de alcançar o consenso; (iv) recursos do conhecimento, associados à informação e à inovação.

Instituições. O autor sustenta que tanto as regras do jogo (a natureza institucional em si mesma) quanto as estruturas operacionais (ou seja, as organizações) estão diretamente associadas ao desempenho de políticas de desenvolvimento. Isto porque, “as instituições estão envolvidas nos custos de

transação. Com efeito, é maior a facilidade para a formação da sinergia indispensável ao desenvolvimento endógeno nas regiões nas quais os custos de transação são menores” (op. cit. p.140). Alguns dos organismos que definem o mapa institucional de qualquer região são: os organismos de governo regional, as empresas, a universidade, os municípios, etc. O que realmente interessa são a flexibilidade, a velocidade e a virtualidade de atuação, assim como a inteligência institucional, ou seja, à capacidade de auto-renovação.

Procedimentos. Em primeiro lugar, se refere à natureza da gestão do governo local, expressa pela capacidade de articulação regional ou provincial e dependente do conjunto de ações referentes ao exercício da autoridade, à liderança e à tomada de decisões estratégicas de curto, médio e longo alcances. Em segundo lugar, é concernente aos procedimentos administrativos cotidianos das instituições governamentais, à eficiência da gestão pública. De forma geral, se pode associar a questão dos procedimentos à governança pública.

Entorno. É representado pelo meio externo, “configurado pela multiplicidade de organismos sobre os quais não se tem controle (apenas relativa capacidade de influência), mas com os quais a região como um todo se articula necessariamente. Trata-se, fundamentalmente, do mercado no sentido *lato*, do Estado nacional e do tecido de relações internacionais.” (op. cit. p.141).

A articulação entre os vértices do hexágono, conferindo-lhe caracter sistêmico, depende da existência de um projeto político que, de forma similar às modernas teorias sobre a inteligência, seja capaz de “tornar mais densas as conexões entre os vértices, com o propósito de provocar os fenômenos de sinergia, retroalimentação e desenvolvimento”. (op. cit. p.113). “Uma articulação densa e inteligente produzirá, inevitavelmente, o desenvolvimento; uma articulação difusa e aleatória impede o surgimento do desenvolvimento” (op. cit. p.142). Uma forma de se consubstanciar esse projeto político regional é através da ação do governo como agente animador e catalisador. O instrumento, o estímulo inicial pode ser a decisão de empreender um esforço de planejamento estratégico, no qual o governo cumpra a função de coletar, processar e reestruturar o enorme fluxo de informações que circula em torno dos agentes de desenvolvimento regional. “Tais agentes, apenas com recursos próprios, dificilmente poderiam processar tais

fluxos. Supõe-se que o governo regional esteja em melhores condições de devolver a massa de informações aos usuários potenciais, de forma estruturada (ou seja, em consonância com o projeto coletivo de desenvolvimento), a fim de reduzir a incerteza decisória e os custos de transação e orientar o fluxo de decisões em função de um quadro estratégico” (op. cit. p.130). De qualquer forma, o principal motivador de um projeto coletivo de desenvolvimento, comprometendo o governo e a sociedade em torno de um pacto regional, é a construção de uma visão consensual sobre um futuro desejável e a formulação compartilhada das estratégias necessárias para alcançar a meta traçada.

4.4 Considerações finais

Os diferentes enfoques utilizados para a abordagem de fatores determinantes para a promoção da competitividade sistêmica local permitem estabelecer conclusões orientadoras para alicerçar a formatação de um Modelo. Constituem no referencial para a proposição do Modelo consolidado de fatores influentes na concepção de uma política pública de desenvolvimento econômico.

Uma primeira tentativa de sistematização poderia consistir em aproveitar as abordagens de Porter (1989) ou Boisier (1996b), cujos determinantes seriam enriquecidos pela contribuição dos autores agrupados sob o signo das abordagens de fatores singulares. Já de imediato esta alternativa não se demonstra conveniente pelas seguintes razões: (i) importantes componentes do Diamante da Competitividade de Porter (1989) são mais adequados para o caso de Estados nacionais, já que a dimensão macro-econômica nacional reserva pouca chance de atuação para o nível local de governo, em especial quando se refere às (i.1) condições da demanda e às (i.2) condições das estratégias, estrutura e rivalidade das empresas. No que se refere ao (ii) Hexágono da Competitividade de Boisier (1996b), o (ii.1) fator cultural e os (ii.2) recursos psico-sociais são variáveis transcendentais em grande parte exógenas às possibilidades de ação concreta do nível decisório local. Apesar disso se ressalta que nessas duas abordagens sistêmicas de fatores, conduzidas por Porter (1989) e Boisier (1996b), é evidente que o enfoque dado a alguns determinantes da competitividade sistêmica local,

como por exemplo (i) as condições dos fatores, (ii) as condições das indústrias correlatas e de apoio, (iii) os recursos, (iv) as instituições, (v) os procedimentos, (vi) o entorno e (vii) a construção de um projeto coletivo de desenvolvimento são fatores de fundamental importância e que inter-relacionados sistemicamente, devem ser aproveitados na edificação de um Modelo de concepção de políticas públicas de desenvolvimento econômico local.

Partindo então da constatação de que as estruturas do Diamante da Competitividade de Porter (1989) e do Hexágono da Competitividade de Boisier (1996b) não são as mais adequadas para utilização literal e exclusiva como padrão de referência para a sistematização dos fatores influentes na concepção de políticas públicas de desenvolvimento econômico local pela promoção da competitividade sistêmica, que conclusões poderiam ser extraídas do conteúdo deste capítulo, permitindo acenar na direção de um arcabouço genérico capaz de abrigar esta sistematização?

Uma primeira alternativa seria evitar uma classificação, visto a diversidade e complexidade, considerando todos os fatores levantados como indistintamente componentes de um amplo conjunto. Evidente que essa alternativa não atende aos propósitos da dissertação que, pela sistematização, visa construir um Modelo que expresse uma visão do conjunto de fatores que ostentem propriedades similares, e ao mesmo tempo uma outra visão desagregada, de forma a refletir a diversidade dos elementos em jogo, facilitando dessa forma a atuação do formulador de políticas.

Outra alternativa é representada pela tentativa de classificar separadamente ações governamentais de ações privadas. No entanto, uma clivagem pronunciada entre possíveis ações públicas e privadas não encontra respaldo, como se demonstrou ao longo do capítulo, visto que o governo não detém todos os instrumentos necessários para a promoção da competitividade local, sendo apenas mais um dos atores intervenientes no processo (Porter, 1989). A reforçar esse ponto de vista, se preconiza que a concepção de uma política de desenvolvimento passe obrigatoriamente pela articulação entre o setor público e o setor privado. Essa articulação é dependente de uma adequada arquitetura institucional que reduza os custos de transações de informações, favoreça o processo decisório

coletivo e produza uma política efetiva e sustentável.

Em conseqüência, se optou por focar a questão sob o ponto de vista da efetividade e da sustentabilidade da política. A efetividade se relaciona com a sua capacidade de “acertar o alvo”, ou seja, dependente de mobilizar o arsenal de fatores disponíveis na direção de uma meta, para viabilizar uma situação desejada. A sustentabilidade diz respeito à manutenção da efetividade no tempo e em dimensões que retratem a complexidade do espaço urbano e regional. Exemplos dessas dimensões são, além das variáveis estritamente econômicas que são o ponto fulcral desta dissertação, as variáveis política, ambiental, social, etc. A sustentabilidade temporal tem a ver com a adaptação da política ao dinamismo das mudanças da situação, traduzida pelo conceito de paisagem adaptativa (*fitness landscape*), conforme Stacey (1996).

Dentre os elementos que constituem o arsenal de fatores disponíveis para assegurar a efetividade da política, o foco no setor produtivo, que configura o alvo da atenção, principalmente através das redes produtivas locais (*clusters*), sem desconsiderar no entanto a influência marcante de empresas-chave estabelecidas na região e o ambiente externo que delimita o espaço de influência mais efetiva da economia regional.

Outro aspecto de fundamental importância se refere aos recursos humanos, que devem ser considerados como um fator distinto, destacado dos demais fatores (Coutinho, 1997; Koretz, 2000; Rondinelli, Johnson e Kasarda, 1998), pela sua função basilar na implementação de sistemas regionais de inovação e na constituição de vantagens comparativas adiantadas e especializadas (Porter, 1989).

Uma vez que a dotação de recursos humanos foi alçada a uma posição de destaque, os demais determinantes poderiam ser agrupados de forma a refletir a classificação de Porter (1989), que considera a existência de fatores competitivos básicos (ou ativos naturais, herdados) e fatores competitivos adiantados (ou ativos construídos, tangíveis, como os recursos da infra-estrutura e intangíveis, como os recursos do conhecimento). Ressalte-se que essa classificação de fatores não significa que a ação da política deva se restringir aos fatores adiantados, onde despontam os recursos do conhecimento. Ainda que a maioria dos autores

citados apontem na direção de ativos do conhecimento (Silva, 1999; Costa e Arruda, 1999; Corvers, 2000; Mattoso e Barbosa, 2001; Martins, 2000; Rondinelli, Johnson e Kasarda, 1998) não se pode perder de vista que esses são construídos sobre fatores básicos. Evidente que deve haver uma distinção entre fatores básicos herdados, tais como as riquezas naturais e os fatores básicos construídos, tais como as infra-estruturas e a qualidade de vida urbana (Porter, 1998).

Dentre os elementos que representam instrumentos de sustentabilidade da política, o papel desempenhado pela implementação de um projeto coletivo regional, representado por um pacto político, é enfatizado por Boisier (1996b), Martins (2000) e Rondinelli, Johnson e Kasarda (1998). Essa questão, no entanto, remete a um desdobramento: a viabilidade e a vitalidade de um pacto político regional é dependente, em primeira instância, do capital social disponível, representado pela densidade de interações entre organizações e instituições governamentais, da sociedade civil e entre elas (Coutinho, 1997; Silva, 1999; Corvers, 2000; Tolosa, 1997; Rondinelli, Johnson e Kasarda, 1998, Britto e Bonelli, 1997; Kapaz, 1997; Koechlin, 2000). O capital social, por seu lado, mais vigorosamente viceja sob uma adequada arquitetura institucional. Logo, o meio institucional, tomado genericamente, deve ser considerado de forma independente dos demais fatores e diretamente relacionado com a implementação de um pacto político, que é o instrumento mais importante para garantir sustentabilidade à política.

A formatação do Modelo deve refletir, em linhas gerais, essas considerações finais sobre a contribuição dos autores citados ainda que, evidentemente, existam inúmeras formas alternativas de sistematizar os fatores.

5 O MODELO DE FATORES INFLUENTES NA CONCEPÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL, PELA PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE SISTÊMICA

5.1 Introdução

O objetivo primordial deste capítulo é apresentar um modelo que forneça uma visão consolidada dos fatores influentes na concepção de políticas públicas de desenvolvimento econômico local, pela promoção da competitividade sistêmica.

O modelo deve constituir um padrão de referência genérico e aplicável a situações práticas envolvendo ações de planejamento no espaço urbano e regional, no que concerne à concepção de políticas de desenvolvimento econômico local.

Assim sendo, deve ser capaz de organizar, de forma sistêmica e acessível, facilitando a interpretação do tema por parte do formulador de políticas, o conjunto de fatores pesquisados no capítulo 4. Dada a diversidade dos fatores, o principal desafio é enquadrá-los sob um arcabouço que a todos congregue e que, ao mesmo tempo, não tenha a pretensão de esgotar a relação de elementos influentes, pois o conjunto é múltiplo, vasto e difuso, como se demonstrou.

Outro objetivo que deve ser atingido é incorporar, na concepção do Modelo, o conceito de competitividade sistêmica desvendado no capítulo 3, que constitui a alternativa metodológica explorada nesta dissertação para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades de desenvolvimento econômico.

Para atender a esses objetivos, em primeiro lugar é apresentada a macro estrutura do modelo. A seguir, a macro estrutura do modelo é detalhada no âmbito de cada um dos seus determinantes.

5.2 – Visão geral dos determinantes do Modelo

A partir da identificação e sistematização dos fatores influentes na promoção da competitividade sistêmica, empreendida no capítulo 4, considerando ainda os comentários iniciais explanados no item anterior e tendo em vista, finalmente, o

que preconizam Webster e Muller (1999) para a avaliação da competitividade urbana, se propõe estruturar os fatores sob a égide de quatro amplas categorias : (i) o sistema produtivo , (ii) os ativos locais, (iii), os recursos humanos e (iv) o ambiente institucional. A efetividade da política depende da maneira pela qual esses determinantes são articulados em torno de um objetivo: melhorar o desempenho competitivo da economia regional. É necessário, no entanto, que em torno do esforço de planejamento, que lança mão desses determinantes como sua matéria-prima, seja edificado um projeto coletivo de desenvolvimento, responsável pela articulação sistêmica e pela sustentabilidade do esforço. Esse projeto coletivo é alicerçado sobre um pacto político regional. O modelo, então, é composto por quatro determinantes articulados em torno de um pacto político regional. Tendo em vista esses elementos constituintes, a macro-estrutura do Modelo é expressa graficamente pela Figura 6.

Visto que o desempenho das unidades de produção representa a meta final de uma política de promoção da competitividade sistêmica, o Sistema Produtivo ocupa o centro do Modelo. As setas de duplo sentido, conectando os determinantes entre si (Porter, 1989), demonstram que a ação sobre cada um dos determinantes pode se propagar e ampliar sobre os demais, explicitando o caráter sistêmico. Esse esquema representa as colunas mestras integrantes, por assim dizer, de um “Tetrastilo”, termo cuja etimologia deriva do grego *tetra*, que significa quatro e *stulites*, que significa coluna (Petit Robert, 1987). Em sentido figurado, portanto, se refere às quatro colunas que amparam a competitividade sistêmica local. Se propõe que essas quatro colunas sejam conectadas, soldadas pelo cimento representado por um Pacto Político, cujos principais protagonistas são de um lado, o governo e de outro, a sociedade, fortemente integrados.

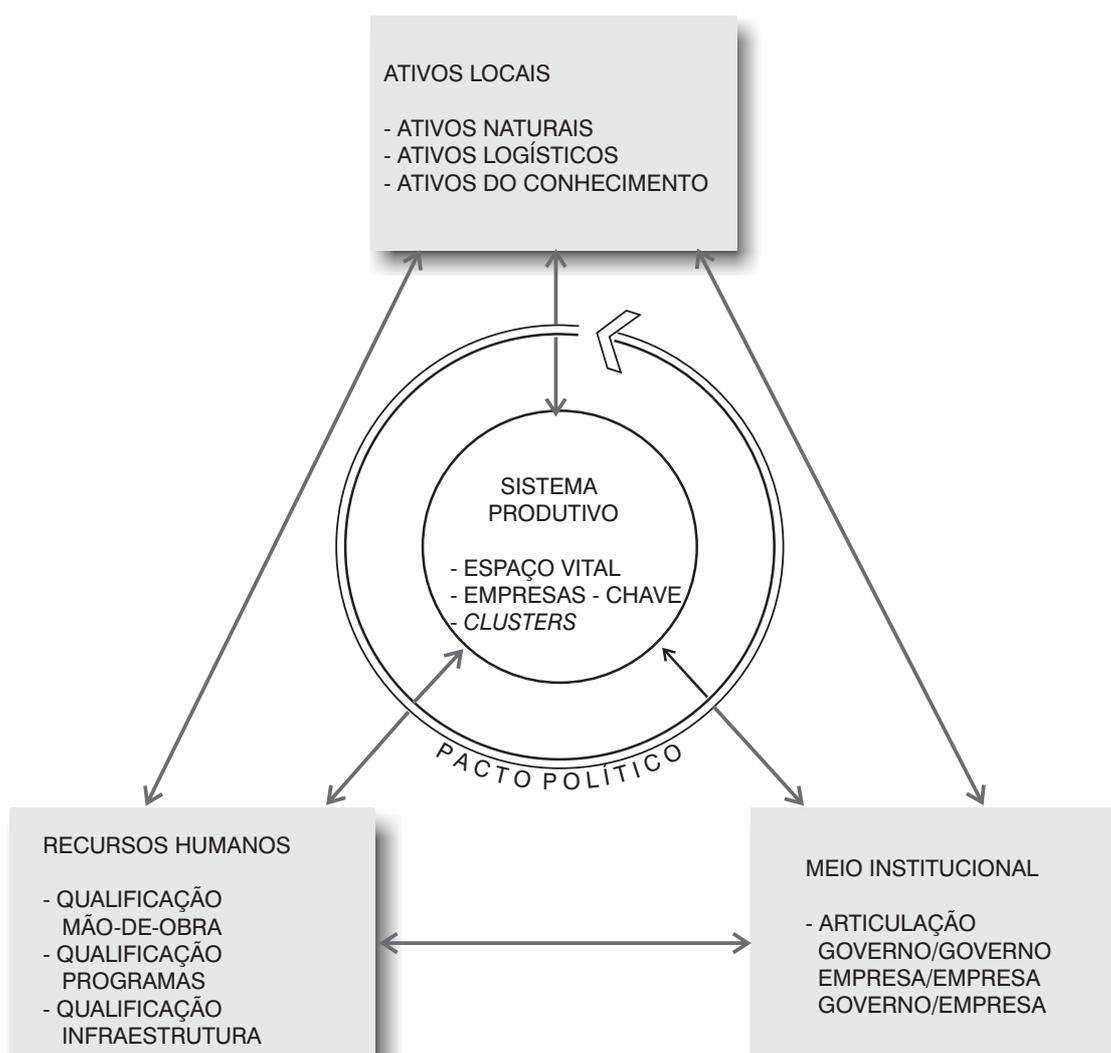
A justificativa para a proposição do Tetrastilo para representar a macro-estrutura do Modelo de fatores influentes na promoção da competitividade sistêmica urbana e regional repousa sobre os seguintes argumentos:

O Sistema Produtivo como elemento central

O enfoque desenvolvido no capítulo 3, que alinhou e definiu os conceitos de competitividade territorial está assente sobre a idéia de que não são os países, as regiões ou as cidades os agentes principais e efetivos da competição, mas as

empresas neles instaladas. A estrutura econômica em geral e o Sistema Produtivo em particular, estando no âmago da noção de competitividade, é natural que o Modelo destaque este fato. Desse modo se indica, por exemplo, que as políticas de desenvolvimento econômico local não podem ser desfocalizadas ao visarem alvos muito largos e difusos, como áreas geográficas limitadas, ou se restringirem a medidas compensatórias pontuais, tais como a renúncia fiscal e a doação de infra-estrutura a empresas ou setores industriais específicos, olvidando que é o desempenho do conjunto do setor produtivo o principal condicionante do crescimento econômico. Por outro lado, a centralidade ocupada pelo Sistema

Figura 6: Modelo para a concepção de políticas de desenvolvimento econômico local pela promoção da competitividade sistêmica.



Produtivo no bojo do Modelo reproduz o conceito da Roda da Estratégia Competitiva (Porter, 1991) exposto também no capítulo 3.

Os Ativos Locais

Correspondem aos insumos que atendem à demanda do Sistema Produtivo. Dada a diversidade de fatores, como demonstrado no Capítulo 4, se optou por desagregá-los em Ativos Locais, Recursos Humanos, Meio Institucional e Pacto Político regional. Sob a égide dos Ativos Locais, os condicionantes foram organizados refletindo a conceito de território natural, território equipado e território organizado, apresentado no capítulo 3.

Os Recursos Humanos

A qualidade e a quantidade de Recursos Humanos é o mais importante ingrediente que determina a competitividade de uma região urbana. Por essa razão o tema merece uma posição destacada em relação aos demais ativos, como se demonstrou no capítulo 4. As novas teorias do crescimento estabelecem um *link* estreito entre o estoque de conhecimento e a taxa de crescimento da produtividade. E a produtividade das empresas está na origem da competitividade, sendo diretamente influenciada pela habilidade cognitiva dos trabalhadores. Na era da economia do conhecimento a capacidade de apreender e processar o crescente volume de informações é fundamental para tornar mais eficientes e competitivos os processos de produção. Além disso, a ênfase que se empresta ao fator Recursos Humanos reflete a abordagem do capítulo 2, onde se argumenta que a globalização valoriza as habilidades cognitivas, que representam o divisor de águas entre uma maneira obtusa e uma maneira inteligente de inserção na economia global. Finalmente, está em sintonia com o exposto no capítulo 3, onde se afirma que uma vantagem consistente não pode estar apoiada apenas na eficiência, mas depende principalmente da diferenciação. Ora, a principal fonte de diferenciação reside em processos inovadores que, por sua vez, dependem dos Recursos Humanos disponíveis.

O Meio Institucional, que viabiliza as articulações.

Outro fator que representa terreno fértil para a inovação é o Meio Institucional, que está relacionado com conceito de capital social. Isso decorre do reconhecimento de que importantes elementos do conhecimento assumem uma

forma tácita, fazendo com que a sua transferência entre indivíduos e organizações dependa do grau de contato, de interação. Quando indivíduos e organizações interagem eles formam relações e desenvolvem capacidades coletivas. O desenvolvimento desse tipo de capacidade depende de uma arquitetura viabilizadora, representada pelo Meio Institucional. Ou seja, depende da existência de mecanismos que estimulem este processo de aprendizagem e criatividade, promovendo a articulação e a formação de parcerias entre organizações públicas, privadas e não-governamentais. Por outro lado, pode ser resgatado o argumento desenvolvido no capítulo 3, que afirma ser um fator competitivo avançado e dificilmente replicável a forma pela qual são integrados as ações, pois representa uma característica idiossincrática, dificilmente replicável, de uma organização ou de uma região.

O Pacto Político, que confere sustentabilidade à política

Finalmente se situa o Pacto Político, que articula todos os determinantes e potencializa o caráter sistêmico do Modelo. A sustentabilidade de uma política de desenvolvimento depende de que o governo evolua, de uma ação normativa e hegemônica, para uma ação não hierárquica e horizontal. Ou seja, que se constitua em uma ação coletiva, em que o papel do governo é gerar impulsos, coordenar, sinalizar, direcionar, articular as instituições públicas, o setor privado e as organizações não-governamentais. É o caso típico da formatação de políticas em rede (*policy networks*), baseadas na integração e cooperação intensiva entre as partes. Dessa forma, o estabelecimento de um Pacto Político regional é um fator de capital importância, intimamente relacionado com a governança urbana e regional.

5.3 Os determinantes em detalhe

Neste item cada um dos quatro determinantes que compõem o Modelo, assim como o mecanismo de consolidação da política de desenvolvimento concebida sob o signo desses determinantes, representado por um Pacto Político regional, são abordados em detalhe. O objetivo é revelar a dimensão concreta que auxilie a utilização do modelo na prática de concepção de políticas. Nesse detalhamento,

é dada ênfase ao Sistema Produtivo, que é o fulcro do Modelo. A ação de cada determinante potencializa o desempenho da estrutura econômica e reflete, implícita ou explicitamente, os conceitos desenvolvidos nos capítulos anteriores.

5.3.1 Sistema Produtivo

A questão da Sistema Produtivo ocupa uma posição de precedência em relações aos demais determinantes. Isso deriva do fato de que é ele que vai balizar a ação da política de desenvolvimento, visto ser a competitividade de um território definida, primordialmente, pelo desempenho de suas empresas. Os demais determinantes concorrem para a promoção da competitividade das empresas existentes, ou induzindo a emergência de - ou ainda atraindo - novas empresas competitivas.

Há três aspectos a serem contemplados: (i) as empresas chave, (ii) os *clusters* ou redes de empresas e (iii) o espaço vital da economia regional. Para defini-los se procede a uma análise do Sistema Produtivo local.

Análise do Sistema Produtivo local

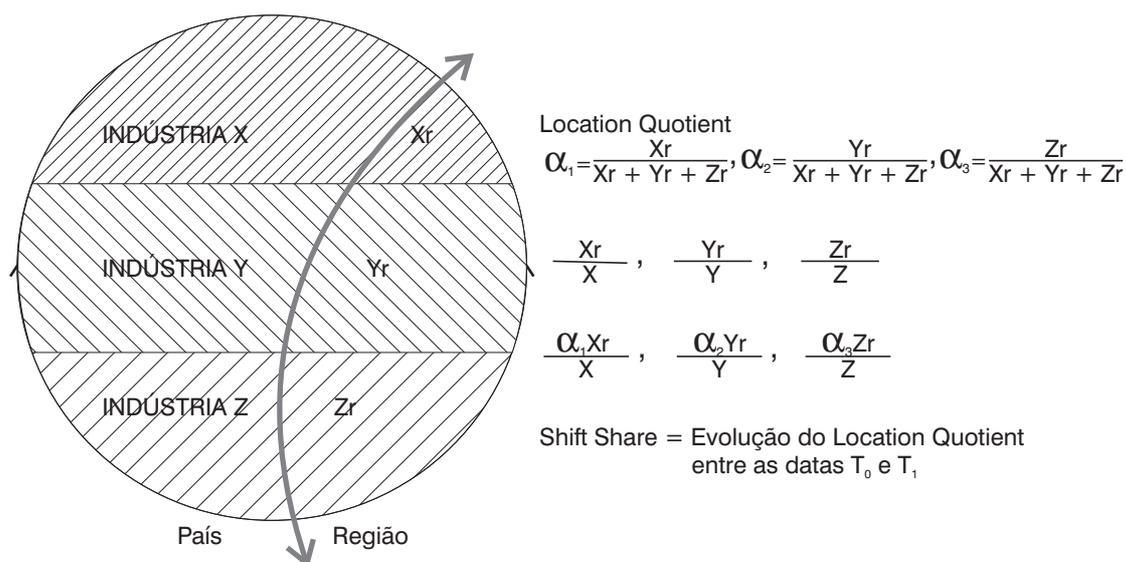
O que se pretende com a avaliação da estrutura industrial é buscar respostas a perguntas do tipo: Quais são as indústrias mais importantes para o local, em termos de geração de empregos e de receita pública? Qual é a especialização industrial que caracteriza a economia local? Que indústrias possuem forte componente importador ou exportador? Que indústrias estão mais integradas na cadeia produtiva local? Quais são as estratégias de longo prazo das indústrias-chave do local? Quais são os cenários nacionais e globais, de médio e longo prazos, para as indústrias mais importantes? Que indústrias estão em fase de declínio, em fase de crescimento ou estagnadas?

Para atingir os objetivos acima definidos, se utilizam ferramentas analíticas quantitativas, trabalhando por exemplo com dados de produção industrial, emprego, comportamento do valor adicionado, e ferramentas qualitativas, baseadas em pesquisas de opinião, dinâmicas de grupo e a observação de situações notáveis, através de buscas heurísticas.

Dentre as abordagens que podem ser empregadas para proceder avaliações do Sistema Produtivo local, figuram:

Análise da participação relativa (*shift share* e *location quotient*) de uma indústria na composição da economia regional, comparando com um padrão de referência. Esse padrão abrange o nível regional, o nível do Estado nacional ou da economia global. Podem ser detectados, por exemplo, uma alta concentração relativa de determinada indústria na região, o que seria um indício de especialização. Como visto, o embate competitivo é ganho mais facilmente quando se exploram vantagens particulares, quando a especialização causa desempenho melhor que o dos concorrentes. Especialização, no entanto, não deve ser confundida com ausência de diversidade. O resultado da avaliação permite que o governo desenvolva políticas específicas para esse conjunto de indústrias, pela sua importância para a economia local. As indústrias nas quais uma região se especializa são naturalmente exportadoras, pois dificilmente o mercado local é o único motivo para a concentração. A Figura 7 esclarece o significado genérico desses conceitos. Setores industriais com participação relativa maior do que a unidade fornecem boas pistas para a detecção de *clusters*.

Figura 7: Posição relativa do sistema produtivo regional



Os indicadores de investimentos domésticos e externos constituem outra importante medida da competitividade do Setor Produtivo. Envolvem aquisições e fusões de empresas, implantação de novas instalações produtivas, ampliação de unidades existentes, etc. O resultado da análise pode indicar setores dinâmicos da economia, alterações no perfil industrial regional e o estabelecimento de empresas âncora, por exemplo. Esses indicadores não se referem apenas a fatos consumados, mas devem abranger também intenções de investimentos.

A análise da centralidade global de uma indústria é a medida da importância de empresas regionais face ao processo de produção global, em determinadas atividades. É equivalente à participação relativa na composição da economia regional, mas analisando etapas desagregadas da cadeia produtiva. Por exemplo, uma empresa ou conjunto de empresas, pode ocupar uma posição destacada no fornecimento de algum tipo de insumo específico, de importância estratégica para cadeias produtivas situadas fora da região. Não deve ser confundida com a montagem final de um produto, que pode ser atividade de baixo valor agregado se comparada com outras ao longo da cadeia produtiva. No entanto, se posicionar centralmente no processo produtivo não garante que a firma permanecerá na região. Há uma segunda medida da centralidade que aborda este aspecto. É a vinculação (*embeddedness*) com a região. Nesse sentido, as empresas podem ser classificadas, em ordem decrescente de importância, no que se refere à aderência da cadeia produtiva às condições locais, em (i) elevada proporção de fornecedores e clientes locais, (ii) a maior parte dos fornecedores e clientes não são locais e (iii) os fornecedores e clientes são externos.

Análise da integração da cadeia produtiva, medindo a densidade das transações inter-industriais. É importante para verificar o impacto secundário de políticas de desenvolvimento econômico local e fundamental para a identificação de *clusters*.

Análises de produtividade, medidas normalmente em termos de volume produzido por unidade de trabalho ou do capital utilizado representam um outro indicador. De forma geral, o aumento da produtividade pode refletir maiores investimentos em capital humano, aprimoramento tecnológico, melhorias na gestão, maior eficiência na utilização do capital, etc. Uma região urbana ostentará

vantagem comparativa nas atividades em que apresentar alta produtividade, em comparação com atividades similares em outras regiões urbanas.

Análises qualitativas, constando de entrevistas, dinâmicas de grupo, estudos de casos específicos, envolvendo planejadores públicos e empresários. Enquanto as análises quantitativas tratam de parâmetros similares em diferentes regiões – valor adicionado, empregos, salários – os critérios da análise qualitativa variam de lugar para lugar. Refletem as características únicas de um local, suas prioridades, sua diferenciação, seus determinantes competitivos avançados, em suma. Devem focar principalmente as estratégias das empresas, os cenários que traçam para o futuro da região, a sua avaliação do desempenho das instituições públicas, as suas intenções de investimentos ou desinvestimento, etc. Uma contribuição particularmente valiosa das análises qualitativas é que podem alertar as autoridades locais sobre choques em potencial, sobre fatores exógenos que estão afetando o desempenho da indústria, sobre mudanças estruturais que se avizinham, permitindo ao governo local que se adiante em termos de políticas públicas. Isso porque, ser pró-ativo é um ingrediente básico de um posicionamento competitivo vigoroso.

O resultado das análises da estrutura produtiva deve ser comparado a um padrão desejado ou com situações similares. No entanto, avaliar apenas contra um padrão absoluto de desempenho pode conduzir a conclusões de reduzida vinculação ao mundo real. É adequado, proceder a avaliações de desempenho que tomem como parâmetro o comportamento agregado de outras regiões de porte semelhante e que apresentem problemáticas similares, através do emprego do *benchmarking*. A importância da técnica do *benchmarking* reside na possibilidade de aprender por comparação (*learning-by-comparing*) e o “seu uso crescente pelo setor público reflete a extrema incerteza e a rapidez das mudanças que reduzem o alcance de procedimentos lógicos convencionais. Por exemplo, o uso de modelos econométricos complexos implica em excessiva rigidez. Na economia do conhecimento o *benchmarking* cumpre a função de uma ferramenta simples para análises comparativas que concorrem para a qualidade da política pública” (Lundval, 2000, p.11).

Elaborada a análise do Sistema Produtivo local, de acordo com os preceitos

acima expostos, é possível descortinar os três elementos que devem enquadrar a formulação da política, conformando com precisão o seu alvo.

5.3.1.1 As empresas chave

É importante determinar quais são as empresas que individualmente exercem maior influência sobre o desempenho da economia regional. Essa é uma maneira de ir diretamente ao âmago de importantes variáveis para o desenvolvimento econômico local. O critério de avaliação pode ser o da geração de empregos, o do faturamento, o do recolhimento de impostos, principalmente aqueles que revertem substancialmente para o governo local. Outro critério é considerar as empresas com processos produtivos mais adequados às limitações ambientais da região e também aquelas que utilizam como insumo fundamental matérias primas abundantes na região. Não há como estabelecer de forma genérica qual o tamanho da amostra de empresas representativas da economia local. As empresas multinacionais devem ser tratadas com atenção pelo enorme potencial que representam na internalização de tecnologia e pelo fato de fornecerem importantes pistas sobre os ativos locais que são especializados. Se deve promover rodadas de discussão com os empresários buscando obter informações sobre: os cenários com que trabalham para o futuro, as possibilidades de maior integração com a economia local, as dificuldades que enfrentam nas suas atividades, os seus planos de expansão, etc.

5.3.1.2 Os *clusters*

Dentre as dimensões abordadas na avaliação da estrutura econômica local, o mais importante é a pesquisa sobre aglomerados de empresas, ou *clusters*. Esse tipo de arranjos empresariais constitui um microcosmo econômico em que o conceito de competitividade sistêmica pode ser comprovado em todas as suas facetas. São grupos de empresas concentradas espacialmente e intimamente enredadas, desenvolvendo ações de cooperação e competição simultâneas. A co-localização geográfica gera economias externas pelo compartilhamento de infra-estrutura, mão-de-obra, insumos, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, etc.

A abordagem das cadeias produtivas locais, de alta densidade, envolve dois aspectos. Em primeiro lugar identificando (i) a existência de pequenas e médias empresas locais capazes de constituir *clusters* (*proto-clusters*), (ii) *clusters* de indústrias maduras que devem enfrentar ameaças externas devidas ao avanço da economia global e (iii) *clusters* de empresas multinacionais e seus fornecedores que podem permitir o acesso de empresas locais a mercados externos e, principalmente, a tecnologias avançadas de produção e gestão. Em segundo lugar, uma vez que um *cluster* tenha sido pré-selecionado para fortalecimento ou desenvolvimento, a articulação entre as empresas passa a ser fomentada por uma ação integrada entre o governo, as associações empresariais, de forma a reduzir o custo de transação de informações. Isso porque o conceito de *clusters* e redes colaborativas de empresas se refere a conjuntos de organizações produtivas que interagem, gerando sinergias e beneficiando de um potencial de crescimento competitivo derivado da interconectividade.

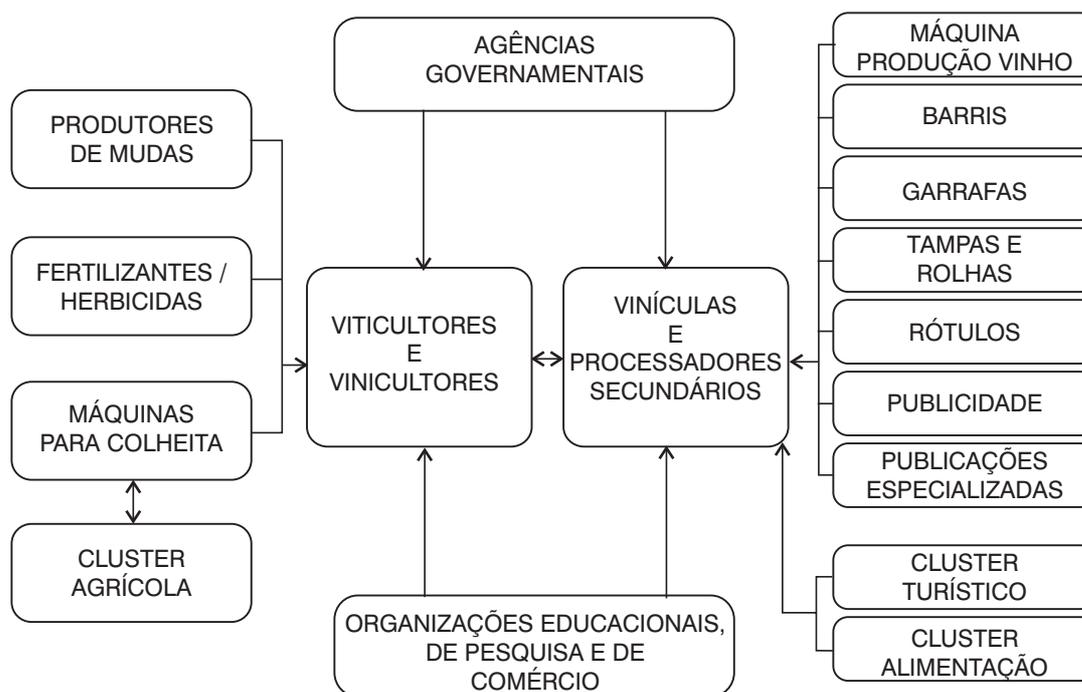
No âmbito das técnicas preconizadas, tais como análises quantitativas e qualitativas buscando revelar os vínculos nas cadeias produtivas, são importantes a classificação de empresas por função e não por produto, pela necessidade similar de energia, de mão-de-obra, de tecnologias particulares, de necessidades de transportes, por exigências locais enfim. Como várias dessas questões, no caso de um *cluster*, exigem tratamento sistêmico e integrado, são enfocadas com mais eficiência através de abordagens coletivas com grupos de firmas, do que individualmente. A Figura 8, a seguir, é elucidativa do conceito de *cluster*, representando a cadeia produtiva de vinhos, na Califórnia.

5.3.1.3 O espaço vital da economia regional

Este enfoque se vale das informações e análises realizadas nos itens anteriores e busca agregá-las para se ter uma idéia da abrangência espacial da economia regional. O objetivo é traçar os limites geo-econômicos de influência da economia regional, delimitando o espaço dos fluxos mais significativos com cidades, regiões, estados nacionais e blocos econômicos. Essa atividade pode ser assimilada ao conceito de bacia vital (*bassin de vie*) que objetiva estabelecer o contorno do

espaço vital para uma comunidade, em termos econômicos. Ou seja, onde se localizam os mercados e as fontes de suprimento para as suas empresas. A análise da cadeia produtiva de empresas multinacionais instaladas no município desvenda as relações no espaço internacional. É possível descobrir, por exemplo, que uma cidade ou região tem vínculos muito mais importantes com regiões situadas em outros países, que com a cidade ou região vizinhas. É uma outra forma de introduzir a dimensão territorial no planejamento econômico local. A origem e o destino dos fluxos de investimentos, domésticos e estrangeiros, considerado o conjunto da economia regional, são portanto um importante indicador do espaço vital da economia urbana e regional.

Figura 8: *Cluster* da indústria viti-vinícola



Fonte: PORTER, 2000

5.3.2 Os ativos locais

O estoque de fatores produtivos levantado na revisão bibliográfica é vasto. A seleção para utilização no Modelo deve estar diretamente vinculada àqueles

passíveis de influência do ponto de vista urbano e regional e cujos atributos sejam importantes para potencializar as vantagens existentes e criar novas vantagens para as empresas que compõem a estrutura econômica local.

Seguindo essas diretrizes basilares, os ativos locais são organizados em (i) ativos naturais, (ii) ativos logísticos e (iii) ativos do conhecimento.

5.3.2.1 Ativos naturais

Compreendem as fontes de matérias primas, as vantagens de localização, em que sobressai a acessibilidade, os recursos relacionados ao meio-ambiente, à paisagem, ao clima, à disponibilidade de recursos hídricos, as particularidades culturais e históricas, etc. Podem ser considerados como diretamente vinculados ao meio físico, ao substrato natural e são, de certa forma, fixos e herdados pela cidade ou região.

5.3.2.2 Ativos logísticos

Se referem principalmente à logística regional, incluindo os meios de transporte, os terminais (rodoviários, ferroviários, aeroviários e portuários), a integração intermodal, as instalações especiais, tais como terminais de *containers*, plataformas logísticas, etc. Se inclui também a infra-estrutura de telecomunicações e de energia. Enfatizar a logística regional reflete a importância de um dos fatores mais significativos na composição dos custos produtivos urbanos e regionais e, portanto, elemento essencial para o desempenho competitivo.

5.3.2.3 Ativos do conhecimento

Sob esta classificação se alinham aqueles fatores produtivos que, intangíveis, se baseiam no tratamento de informações e na geração de conhecimento. Dentre todos os ativos locais, esses é que conduzem a vantagens competitivas de ordem avançada e são portanto fundamentais para o bom desempenho competitivo de uma região, pois na idade da informação não haverá regiões ricas ou pobres, mas regiões informadas ou desinformadas.

A criação ou fortalecimento de um Sistema Regional de Inovação ocupa posição proeminente entre os ativos do conhecimento. Se parte do princípio de que o principal problema com que se defrontam as economias regionais no contexto atual de um mundo cada vez mais integrado nas suas relações de comércio, de produção de bens e serviços e de investimentos é a capacidade de inovar tecnologicamente. O processo de inovação em cada região depende da interação entre um grande conjunto de instituições, públicas ou privadas, onde figuram empresas, órgãos governamentais, *clusters* e redes empresariais, estabelecimentos de ensino e pesquisa, sindicatos, etc.

Além da importância destacada de um Sistema Regional de Inovação, podem ser abrangidos sob o rótulo de ativos do conhecimento, (i) o clima de negócios que abrange a eficiência do governo no atendimento aos investidores e o nível de empreendedorismo local, (ii) a imagem externa da região para investidores em potencial, através da visibilidade e do *marketing* que se organiza em torno desta imagem, (iii) a existência e a performance de um Sistema Regional de Inteligência Estratégica, integrando o poder público e as empresas, com o objetivo de tomar partido das oportunidades de desenvolvimento, (iv) a eficiência dos meios de financiamento de capital de risco em apoio à implementação das inovações, (v) o desempenho do sistema regional de planejamento e gestão estratégica, dentre outros.

5.3.3 Recursos humanos

Nesse aspecto, a questão é focar em que medida a dotação de Recursos Humanos atende às necessidades do Setor Produtivo, tanto em quantidade quanto em qualidade. Para uma adequada dotação de Recursos Humanos concorre, (i) a qualificação dos trabalhadores, que por sua vez depende da (ii) qualificação dos programas de ensino e (iii) da qualificação das instituições e da infra-estrutura de ensino.

5.3.3.1 A qualificação dos trabalhadores

A efetividade da qualificação dos trabalhadores pode ser avaliada pela produtividade dos Recursos Humanos, tomada de forma desagregada pelas cadeias produtivas. No entanto, tão importante quanto o desempenho produtivo é a dotação de “empregabilidade”. Esse conceito representa a capacidade do trabalhador em se adaptar a novas funções, em ser criativo, pois a evolução da tecnologia elimina postos de trabalho ao mesmo tempo em que cria novas oportunidades. O crescimento econômico da indústria, por exemplo, não vem acompanhado do correspondente crescimento do emprego industrial. O avanço contínuo do setor de serviços exige trabalhadores mais qualificados e os egressos da indústria têm dificuldades, via de regra, em satisfazer essa exigência.

5.3.3.2 A qualificação dos programas de ensino

É importante que a interface do sistema de ensino e formação profissional com o setor produtivo represente a preocupação constante em verificar que demandas devem ser atendidas, em vez de atuar unicamente pelo lado exclusivo da oferta, correndo o risco de implementar programas curriculares anacrônicos e desvinculados da realidade local. Por exemplo, se a estrutura econômica da cidade ou região apresenta um forte componente, efetivo ou potencial, ligado ao setor de turismo, a formação profissional nessa cadeia produtiva pode refletir uma demanda a ser satisfeita pelo sistema de ensino. Isso porque a formação generalista associada a níveis de alfabetização primária e conhecimentos elementares em matemática é fator competitivo básico, facilmente imitado por outras regiões. Outro aspecto de suma importância é direcionar os programas e currículos no sentido de habilitar à estudantes a “aprender a aprender”, na escola e fora dela.

5.3.3.3 Qualificação das instituições e da infra-estrutura de ensino

Nesse caso, é fundamental que as instituições de ensino estejam abertas a parcerias que envolvam a participação de representantes dos empresários e dos

sindicatos de trabalhadores, de forma a garantir maior efetividade na avaliação *ex-post* do processo de aprendizagem. Além disso, é necessária a promoção de programas de qualificação e condições de trabalho motivadoras para o pessoal docente, buscando valorizar as ações que objetivem promover uma adequação das abordagens didáticas às necessidades e potencialidades regionais. Quanto às instalações físicas, aos equipamentos e ao material didático, devem ser aparelhadas de forma a atender às necessidades dos programas e currículos e ainda proporcionar condições adequadas de integração com as empresas e os sindicatos de trabalhadores, através de ambientes interativos.

5.3.4 Ambiente institucional

A ação dos agentes públicos e privados que de alguma forma interferem no processo de concepção de políticas públicas ocorre ao abrigo de uma arquitetura institucional, representada pelas organizações e pelas regras, pelas normas de conduta, pelos mecanismos de processo decisório e pelas formas de articulação inter-organizacional. Há um crescente consenso de que a estrutura institucional é o fator chave para explicar o sucesso competitivo de muitas regiões. Apesar desse fato, a dinâmica envolvida é difícil de ser apreendida. Não se trata, unicamente, de atuar especificamente sobre aspectos particulares desta ou daquela organização, nem sobre a forma específica das estruturas organizacionais, mas sim de promover uma modelagem organizacional mais ampla, identificando padrões arquetípicos, objetivando valorizar as complementaridades e a integração entre instituições públicas e privadas. A ênfase repousa sobre a governança regional, sobre a noção cibernética de governo. É importante também, no nível do setor público e do setor privado, promover ações de fortalecimento institucional (*empowerment*), que aumentem as chances de inserção de uma dada instituição no arranjo e na dinâmica institucional regional.

Essas questões devem ser consideradas no âmbito (i) do setor público, (ii) do setor privado e (iii) da articulação entre o setor público e o setor privado.

5.3.4.1 O âmbito do setor público

Esse aspecto se refere à verificação da medida em que as instituições públicas que interagem com o setor produtivo estão bem estruturadas. Se trata da robustez institucional que seja capaz de atenuar as rupturas administrativas decorrentes das mudanças periódicas dos altos decisores governamentais. Por exemplo, compromissos inter-governamentais e entre o governo e organizações da sociedade civil devem ser mantidos a despeito desses eventos. Se aponta a seguir alguns elementos que concorrem para que se alcance essa meta: (i) a existência de uma burocracia competente, identificada com a missão do governo, motivada por parâmetros meritocráticos de avaliação da produtividade e capaz de apoiar com alto grau de profissionalismo as decisões políticas; (ii) a ação integrada das diversas organizações públicas atuantes no espaço local, pertencentes aos diferentes níveis de governo; (iii) a existência de um processo de planejamento de médio e longo prazos que dirija a atuação do governo para metas comuns e oriente a ação das instituições públicas, (iv) a abertura à participação da sociedade, e do setor produtivo em particular, nos processos decisórios do setor público, contribuindo para a boa governança; (v) a implementação de mecanismos de prestação de contas (*accountability*) das ações do governo; (v) a capacidade e a autoridade das instituições públicas para fazer cumprir acordos e implementar políticas.

5.3.4.2 O âmbito do setor privado

O grau de representatividade das associações empresariais, dos sindicatos e das organizações não-governamentais em geral, assim como as relações que se estabelecem entre esses agentes são fatores essenciais. No que tange à representatividade, é importante haver organizações fortes, bem estruturadas, que representem efetivamente o pensamento e os anseios de grupos de interesse da sociedade, em especial das empresas e dos trabalhadores, para exercerem o papel de interlocutores confiáveis para o poder público. O fato de existirem, por exemplo, sindicatos realmente avalizados pelos trabalhadores garante maior estabilidade aos acordos trabalhistas. Também organizações não-governamentais

bem estruturadas podem ser parceiros relevantes em um projeto de desenvolvimento. Por outro lado, é essencial a existência de canais de diálogo entre essas organizações, tendo em vista o estabelecimento de metas e a implementação de estratégias comuns, entre empresas, trabalhadores e a sociedade em geral, visando o desenvolvimento da competitividade do setor produtivo local. A densidade da participação cruzada em associações pode ser uma medida de avaliação desse último aspecto, revelando o nível de desenvolvimento do capital social regional.

5.3.4.3 A articulação entre os setores público e privado

Nesse aspecto, devem ser exploradas, por exemplo, a criação de conselhos e câmaras setoriais, com poder de decisão, para buscar a construção de soluções coletivas e permitir a intermediação de interesses que às vezes são conflitantes. O principal benefício é concorrer para a sustentabilidade das políticas públicas, pois abrem espaço para o contraditório que é condição basilar para o estabelecimento de *feed-backs* positivos e laços duplos de aprendizagem (*double loop-learning*), de acordo com Stacey (1996), e para a co-responsabilidade sobre as decisões tomadas. A criação de uma Agência Regional de Desenvolvimento é um exemplo, explorado no capítulo 4, de alternativa de solução institucional promotora da articulação entre o governo e a sociedade.

5.3.5 - O Pacto Político regional

Esse determinante do Modelo reflete a proposta de construção de um projeto coletivo de desenvolvimento regional, decorrente dos argumentos expostos por Boisier (1996b), no Capítulo 4.

Na realidade um dos primeiros passos do processo de concepção da política deve se apoiar na congregação dos principais atores da comunidade, envolvendo organizações do setor público, associações industriais, empresários, sindicatos e líderes dos trabalhadores. Dentre todas as etapas, essa é capital na formulação da política, visto que o recurso mais importante de uma cidade é representado pelo interesse e envolvimento de seus habitantes com um projeto de

desenvolvimento. Nessa etapa primordial se estabelece uma visão do futuro desejado e possível para a cidade e região, que consiste em exercitar a reflexão comum, promotora de processos coletivos consensuais, sobre para onde a cidade ou a região devem se dirigir (CDS, 2001).

Para Webster e Muller (2000) a avaliação da competitividade urbana e a formulação da estratégia competitiva, para serem mais consistentes, devem integrar o poder público e a sociedade e ocorrer no âmbito de planos estratégicos de desenvolvimento, através da formatação de um pacto político, organizando grupos focais, compostos de representantes de empresas âncoras, associações de pequenas e médias empresas, representantes do governo local, das instituições de ensino, de consultores, para identificar as principais questões a serem tratadas na formulação da política. Em termos práticos, é fundamental que a gestão do esforço de planejamento não esteja vinculada exclusivamente ao governo, mas se situe no meso plano público-privado.

Se pode afirmar que os vínculos entre o processo de concepção da política de desenvolvimento, e a atividade de planejamento estratégico regional são muito estreitos. O que ocorre é uma verdadeira interdependência entre os dois processos. Sendo o plano uma atividade de amplo espectro, esses vínculos se coadunam com o conceito de competitividade sistêmica. Nesse sentido, ações que visem a promoção da competitividade sistêmica local, mesmo sendo multidisciplinares por definição, não substituem o plano regional de amplo espectro, que vai além do foco estreito no setor produtivo. Aliás, é provável que o esforço de planejamento, se limitado à questão do crescimento e desenvolvimento econômico, possa gerar tensões que dificultem a edificação de um Pacto Político, pois as cidades e regiões são organismos complexos que não podem ser reduzidos ao olhar econômico isolado.

5.4 Considerações Finais

O Modelo proposto reflete a multiplicidade de fatores concorrentes para o desenvolvimento econômico local, pela promoção da competitividade sistêmica, expostos no capítulo 4. Dada a diversidade desses fatores, eles estão abrigados sob o signo de quatro determinantes. O conjunto dos quatro determinantes é de

amplo espectro, funcionando como um padrão de referência genérico. Dessa forma, o desempenho do Modelo decresce na proporção em que se transita do genérico para o detalhado. No nível mais próximo do detalhe, o Modelo não pretende apresentar um estoque completo, um *check-list* acabado, que seria de difícil aplicação literal a uma realidade particular, sem necessitar complementações e adequações.

O Modelo é estático pois se limita, tal qual o Diamante da Competitividade (Porter, 1989) a apresentar o inventário de fatores influentes na determinação do escopo da política, sem se referir explicitamente à seqüência de etapas envolvidas na formulação. Fica evidente, contudo, que a avaliação do sistema produtivo deve constituir uma atividade preliminar, pois enquadra o alvo a ser atingido. Quando se refere à construção de um pacto político regional, fica evidenciada a imperiosa necessidade de articular o governo e a sociedade desde os primórdios do esforço de planejamento, ativando as relações sistêmicas potenciais entre determinantes.

No entanto, se constata que é difícil abstrair completamente a questão do processo, quando se enfoca o escopo de uma política, pois são dois temas mutuamente dependentes. Se observa que o Modelo se adapta melhor às primeiras etapas do processo decisório pois, segundo Sanches (1997), a função de decisão se estrutura ao longo de cinco estágios:

- Enunciação do problema e definição do seu contexto;
- Levantamento de alternativas para o seu equacionamento;
- Antecipação das possíveis conseqüências de cada alternativa;
- Determinação dos possíveis resultados de cada alternativa;
- Escolha do melhor curso de ação.

Essa seqüência de etapas conduz ao seguinte condicionante que preside a utilização do Modelo:

Se percebe que, assim como progridem as etapas do processo de concepção de políticas, assim também se passa do genérico para o específico. Considerando que um modelo teórico, para aplicação generalizada, deve ser abrangente na sua essência, pois assume o significado de arquétipo, de cânone, de gabarito, ele é mais adequado aos primeiros passos do processo decisório. Ou seja, até

onde as particularidades locais não exijam soluções também particulares. Na prática, isso significa que o Modelo se aplica enfaticamente ao primeiro e segundo estágios do processo: a etapa de diagnose e a etapa propositiva básica.

6 A APLICAÇÃO DO MODELO AO CASO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - PDI (2001)

6.1 Introdução

A verificação do desempenho do Modelo, quando exposto a uma situação prática de formulação de políticas públicas, toma como parâmetro o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, PDI (2001).

As razões que justificam essa escolha podem ser expostas do ponto de vista (i) do objeto da ação de planejamento, que é a Região Metropolitana de Curitiba, na qualidade de cidade-região e (ii) das características que configuram o PDI(2001).

Quanto ao objeto da ação de planejamento, sobressaem as seguintes observações:

Tomar uma região metropolitana como exemplo implica em se referenciar a um ambiente regional configurado por uma rede policêntrica de cidades, onde predominam relações horizontais, complexas e multi-dimensionais. Esse ambiente é apropriado para a verificação da validade do modelo, pois atende ao pressuposto apresentado no Capítulo 2, que ressalta a importância da visão regional.

A Região Metropolitana de Curitiba vem se caracterizando pela inserção crescente na economia global, ao receber elevados fluxos de investimentos produtivos externos, especialmente direcionadas ao setor automobilístico. Essa situação amplia a moldura dos desafios competitivos, na escala nacional e internacional, exigindo o desenho de políticas públicas de desenvolvimento econômico regional que considerem tal situação. Em consequência, o esforço de planejamento que ora se desenvolve no nível regional dedica espaço substantivo para a promoção da competitividade sistêmica.

Quanto às características intrínsecas do PDI (2001), se trata de uma ação de planejamento abrangente, multisetorial e que empresta grande ênfase à questão do desenvolvimento econômico regional, pela promoção da competitividade da região metropolitana. Assim sendo, permite que se avalie a inserção de políticas

de desenvolvimento econômico no contexto de um amplo esforço de construção do futuro.

Há um fato que poderia suscitar restrição quanto a esse referencial para a avaliação do Modelo: o PDI (2001) é um empreendimento que está em uma fase muito preliminar de desenvolvimento, não tendo ainda sido apresentados nem um diagnóstico mais consistente e nem tampouco proposições definitivas em termos de políticas públicas. Essa aparente restrição é tratada da seguinte forma:

1. Optou-se pela confrontação com um documento de domínio público, onde se destaca que é uma versão preliminar, sujeita a alterações. Esse documento representa uma primeira versão exploratória do plano, produzida no âmbito da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, com o apoio de consultores externos ao aparato estatal. No entanto, durante a sua elaboração foram promovidas rodadas de discussões com importantes agentes decisores do Governo do Estado do Paraná. Não é portanto um documento de circulação restrita e nem tampouco resultado da visão estreita e limitada de uma única organização. Assim, toda referência que se fizer ao PDI (2001) significa, na prática, uma referência específica e restrita a esse documento preliminar.

2. É preciso considerar que, mesmo na qualidade de produto intermediário, o PDI (2001) já representa um arquétipo das possibilidades de materialização do plano, ao sinalizar com antecedência as particularidades do enfoque, as condições almejadas de participação de outros agentes sociais, a forma de gestão do esforço de planejamento. Questões basilares como estas pré-configuram o viés metodológico a ser utilizado nas próximas etapas. Essas observações são válidas para o plano como um todo, assim como para as políticas setoriais, dentre as quais figura a de desenvolvimento econômico. Recorrendo a uma analogia com uma edificação, se poderia assimilar essa fase preliminar do plano com a fundação do edifício. Não determina a forma final, mas delimita o conjunto de suas possibilidades. Daí se fortalece a decisão de utilizar o PDI (2001) como referência para o teste de validação do modelo.

3. Além disso, a ação de planejamento configura um processo formado por laços iterativos, em que por mais avançada que seja uma etapa é sempre possível adicionar uma etapa subsequente, mais refinada, aprofundada na análise e

atualizada nas propostas. Em outras palavras, constitui um processo de semiose infinita. Desse modo, a avaliação do produto de uma determinada etapa significa, com as evidentes restrições, a avaliação do produto final que já existe em potência. Ressalta-se que, sempre havendo a possibilidade do aparecimento de emergências não-determinísticas, ainda assim é muito provável que se mantenha o arcabouço arquetípico primal que governou os primeiros passos da formulação da política.

Se apresenta a seguir uma análise do conteúdo PDI (2001), iniciando por (i) uma visão genérica do escopo do plano, com ênfase para a abordagem da competitividade sistêmica regional e detalhando a seguir os aspectos relacionados ao setorial de desenvolvimento econômico, através de duas dimensões principais: (i.1) o conteúdo da avaliação da realidade e (i.2) o conteúdo das propostas de ação, constantes no setorial de desenvolvimento econômico. Se procede assim a confrontação entre o PDI (2001) e o Modelo proposto, concluindo sobre o nível de aderência recíproca entre o conteúdo do plano e o Modelo.

6.2 O PDI (2001)

6.2.1 - O escopo genérico do plano

O escopo mais amplo do plano está direcionado para três produtos complementares entre si:

“A construção da base comum, por meio do diálogo entre os diversos agentes metropolitanos, resultando na criação de uma linguagem comum, sobre a qual se dará continuidade ao processo de planejamento da Região Metropolitana de Curitiba;

A elaboração da agenda metropolitana que se constituirá na síntese dos acordos estabelecidos ao longo da discussão do plano, com ênfase nos aspectos sócio-econômicos e ambientais, tendo como meta o desenvolvimento sustentado da região;

A definição das diretrizes físico-territoriais para o crescimento da região metropolitana, que consubstanciarão os planos diretores dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba, baseados nos critérios de

sustentabilidade ambiental, consorciados às necessidades de expansão inerentes ao crescimento da população”. (op. cit. p.24)

Todas as análises e diagnósticos assim como as propostas de ação estão estruturadas em torno de sete dimensões setoriais: (i) desenvolvimento econômico, (ii) aspectos sociais, (iii) habitação social, (iv) recursos hídricos, (v) sistema viário, (vi) transporte público e (vii) uso do solo. Se apresenta a seguir uma síntese desses enfoques setoriais, à exceção do desenvolvimento econômico, que será abordado com mais detalhes na seqüência deste capítulo.

Aspectos Sociais

Na exposição analítica sobre a situação atual, menciona que a região metropolitana é “um espaço especial de manifestação dos problemas sociais” (op. cit. p.36), em decorrência da “concentração de expressivo contingente de população de baixa renda nessa região” (op. cit. p.36), como resultado de dois fenômenos: os fluxos imigratórios que aportam na metrópole e os efeitos da situação econômica. Além disso constata a existência de desigualdades intra-regionais.

Como proposta de ação, sugere a criação de um Conselho Metropolitano de Promoção Social, responsável pela formulação de políticas sociais e composto por representantes do governo e de organizações civis.

Habitação Social

Explica que a problemática habitacional é resultado de um encadeamento de problemas: o intenso crescimento da população não foi acompanhado de política habitacional, gerando a invasão de terrenos menos valorizados e sem infraestrutura, que se situam normalmente em áreas de preservação de mananciais de água.

Propõe como linhas de ação a regularização fundiária, a urbanização de novas áreas e o adensamento urbano, aproveitando os mecanismos legais do Estatuto da Cidade e implementando uma articulação institucional entre o governo e a sociedade para formulação e gestão da política. Além disso propõe a identificação de fontes de financiamento.

Recursos Hídricos

Identifica um grande dilema que precisa ser resolvido: o crescimento

populacional, exigindo mais espaços, se apropria das áreas de mananciais e, por outro lado, a crescente demanda por recursos hídricos, exige a proteção destas áreas e inclusive a recuperação, ainda que parcial, daquelas já ocupadas, sob o risco de grave carência em um horizonte de 50 anos.

Propõe a utilização de mecanismos de atuação, tais como a elaboração de dois planos - o Plano de Proteção Ambiental e Reordenamento Territorial em Áreas de Proteção de Mananciais e o Plano de Monitoramento e Fiscalização; a utilização mais intensa dos institutos denominados Áreas de Proteção Ambiental e Unidades Territoriais de Preservação; o adensamento da área urbana existente; a construção de cenários mais confiáveis sobre a evolução do problema e a articulação entre os mecanismos de gestão nos níveis estadual e metropolitano.

Sistema Viário

Apresenta como propostas articular a política viária e a política de uso do solo; instituir modelos de gestão mais eficientes e tecnologicamente mais avançados; integrar as instituições atuantes no setor e buscar alternativas de financiamento.

Transporte Público

Propõe a integração entre os sistemas de transporte municipais; aprimorar a gestão e ampliar a oferta de transporte; adequar a política tarifária às diretrizes de uso do solo e implementar estrutura institucional de planejamento e gestão integrando as organizações atuantes.

Uso do Solo

A questão basilar a ser enfrentada é o crescimento das periferias da metrópole, "gerando uma malha urbana extensa, horizontal e de baixa densidade, com impactos negativos sobre os custos de urbanização" (op. cit. p.60) e insuficientemente estruturadas.

A concepção que se faz dessa política setorial é que funcione como orientadora das demais políticas setoriais e, ao mesmo tempo, que reflita no espaço físico-territorial a influência das propostas originadas nas demais políticas, tais como estrutura econômica, recursos hídricos, infra-estrutura em geral, etc. A proposta denominada Eixo Sul de Urbanização se aproxima desse conceito integrador. Esse setorial foi o que mais avançou em termos de exploração estratégica do

futuro, chegando a traçar uma linha envoltória de possíveis cenários de ocupação territorial, representando uma tentativa de abordagem sistêmica.

Dentre as proposições se destacam a definição de diretrizes de ocupação do espaço com um enfoque multi-setorial, a integração entre planos municipais e o plano regional e melhorias na eficiência da ação do governo quanto à gestão do uso do solo.

6.2.2 As idéias-força

A construção do plano está assente sobre três idéias força: a sustentabilidade, a solidariedade e a competitividade.

Quanto à sustentabilidade, é observado que se trata de um conceito múltiplo, que é normalmente caracterizado por três vertentes principais: a sustentabilidade ambiental, social e econômica. A aplicação do conceito ao planejamento urbano implica que “a abordagem compartimentada, setorial e cartesiana se tornou anacrônica.” (op. cit. p.18). Para atingir esses objetivos, o plano mobiliza esforços institucionais, se pauta pelo respeito aos recursos naturais e inicia um processo de participação crescente da população como forma de garantir a legitimidade das propostas.

Quanto à solidariedade, esse conceito evoca a noção de cooperação inter-institucional, intra-regional e inter-regional. Inter-institucional, no sentido da articulação entre as organizações governamentais e as organizações civis atuantes no espaço metropolitano. Intra-regional, na medida em que deverá buscar a redução das disparidades entre os municípios que formam a região metropolitana. Inter-regional, significando a necessidade de integrar os esforços de desenvolvimento metropolitano com as políticas públicas que abrangem todo o Estado do Paraná, reduzindo as desigualdades e, em conseqüência, as pressões migratórias em direção à metrópole. A essas três dimensões do conceito de solidariedade são acrescidas ainda a solidariedade governo-sociedade, tanto por meios formais quanto informais e a solidariedade inter-pessoal, que destaca a importância do capital social para o desenvolvimento regional.

A abordagem do conceito da competitividade pelo plano é tratada a seguir, de forma destacada, visto que representa idéia fulcral para o Modelo.

6.2.3 O tema da promoção da competitividade sistêmica da economia regional

O PDI (2001) propõe como meta do esforço de planejamento a construção de uma metrópole competitiva, sustentável e solidária. No que concerne especificamente à competitividade o plano explora as contradições que possam existir entre a competição e a cooperação inter-urbana, preconizadas pelas idéias de sustentabilidade e solidariedade. Propõe também que seja adotado o conceito de competitividade sistêmica.

Sobre o dilema envolvido pela promoção de um ambiente competitivo e que ao mesmo tempo não seja um impedimento a um regionalismo colaborativo se comenta que “é lícito que surja a indagação sobre se a concepção de políticas públicas agressivas de promoção da competitividade em uma região não afetaria negativamente o desenvolvimento de regiões vizinhas, provocando prejuízos para o equilíbrio inter-regional. Em outros termos, se replicadas essas políticas em diferentes regiões, não haveria o risco de se estar implantando um jogo em que só hajam perdedores?” (op. cit. p.17). Para resolver esse dilema o plano lança mão de conceitos da teoria da complexidade, demonstrando que “a robustez de sistemas complexos, sejam eles compostos de unidades regionais ou sub-regionais, repousa sobre o livre fluxo de energia e informações, em situações de equilíbrio fluente, onde ocorrem estados abertos à cooperação e competição simultâneas”. Argumenta também que “as regiões ganham vantagens competitivas devido às suas diferenças e não às suas semelhanças...mesmo porque não existe um tipo único de estratégia adequada para qualquer que seja a região. Isto pressupõe a descoberta de potencialidades e a definição de formas diferenciadas de intervenção, em função das especificidades dos segmentos produtivos, da qualidade da dotação e geração de fatores produtivos locais” (op. cit. p.17).

Sobre a dimensão sistêmica da competitividade, o PDI (2001) afirma que “para a sustentabilidade do desenvolvimento econômico, com elevada produtividade, distribuição de renda e impacto ambiental reduzido, a estratégia regional deve incorporar e valorizar outros fatores de produção: capital humano, ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, conhecimento e informação, arranjo

institucional e meio ambiente” (op. cit. p.14), em uma abordagem sistêmica, abrangente, que depende da conectividade e complementaridade entre as diversas políticas públicas setoriais.

6.2.4 O setorial de Desenvolvimento Econômico

O que se processará daqui por diante é a análise do plano, em um enfoque mais acurado e centrado no conteúdo do segmento setorial de desenvolvimento econômico, que constitui o tema da dissertação.

Para abordar o conteúdo do plano será utilizada a estrutura a seguir, que reflete a forma pela qual está organizado.

- a - Em primeiro lugar uma análise da situação, onde são levantados os principais aspectos que devem nortear a formulação das propostas. Essa análise corresponde à Etapa de Diagnose.
- b - Em segundo lugar, e como reflexo da análise da situação, são formuladas as propostas de ação. Essa é a Etapa Propositiva.
- c - No âmbito de cada uma das duas etapas se optou por organizar os assuntos de forma a refletir a mesma sistematização que caracteriza o Modelo proposto na dissertação. Essa opção visa facilitar a avaliação, pela confrontação com o Modelo.

6.2.4.1 A etapa de diagnose

Nas referências à estrutura econômica é citada a importância do setor de metal-mecânica, para o qual convergiu um elevado fluxo de investimentos, levando a região metropolitana a ocupar a terceira posição dentre os pólos da indústria automobilística no Brasil. Sobre o setor primário se constata a fragilização das atividades agropecuárias, em que pese o potencial representado pela silvicultura no Vale do Rio Ribeira e das atividades ainda incipientes ligadas à agricultura orgânica e ao turismo rural.

Além do reconhecimento de que possa haver um elevado potencial de geração de sinergias endógenas a partir da expansão do parque automotivo regional, é formulado o seguinte questionamento acerca dos *clusters* ou redes de empresas: “Como internalizar na matriz local de relações interindustriais, em

especial no setor de serviços, os benefícios dos novos investimento industriais na região metropolitana?” (op. cit. p.29).

Quanto ao espaço vital da economia regional, o documento declara que está em curso um ciclo de incorporação da economia paranaense à rede de núcleos dinâmicos da economia brasileira através de engates territoriais representados pela região metropolitana e sua área de influência imediata: Ponta Grossa, Irati e Paranaguá. Afirma também que há uma tendência de fortalecimento das trocas externas, ao longo do eixo São Paulo-Mercosul. Com relação ao interior do Estado, são colocadas duas indagações: “Quais as implicações econômicas, sociais e políticas do progressivo deslocamento da agroindústria como principal fulcro gerador de riquezas? Em que medida a reestruturação seletiva e focalizada dos agro-negócios pode ampliar as disparidades inter-regionais no interior do Estado e *vis-à-vis* a região metropolitana?” (op. cit. p.29).

Ao tratar dos ativos locais que desempenham o papel de importantes fatores para o desempenho competitivo da economia regional, a abordagem adotada pelo documento afirma:

“Em termos de infra-estrutura, a plataforma logística da Região Metropolitana representa um dos seus maiores ativos estratégicos. O modal rodoviário é definido pela interseção de três grandes eixos viários, com destaque para a Rodovia do Mercosul, que rompe com o estrangulamento na direção da Região Sudeste e do Extremo Sul e indica um fortalecimento das trocas externas ao longo do eixo São Paulo-Mercosul. O modal ferroviário (...) ainda atrai pouca carga geral de maior valor adicionado, estando dedicado ao tráfego de passagem de graneis sólidos. A proximidade geográfica com o Porto de Paranaguá transfere para a Região Metropolitana os benefícios do acesso marítimo e constitui valiosa prerrogativa locacional para a indústria. O aeroporto Afonso Pena, visto o grande incremento na movimentação de cargas, tem potencial para tornar-se importante centro multimodal de transportes. A matriz energética regional ganha em robustez com a implantação já em curso de uma termelétrica (...) e se diversifica com a disponibilidade do gás natural” (op. cit. p.29).

Relativamente ao meio institucional, destaca que “é fundamental avaliar as

possibilidades de inovação efetiva nas relações poder público-sociedade, onde predomine um padrão horizontal e descentralizado, que demanda novos desenhos institucionais, especialmente no âmbito metropolitano” (op. cit. p.29).

6.2.4.2 A etapa propositiva

A concepção da política pública de desenvolvimento econômico regional está pautada por oito propostas de ação.

O fortalecimento e a integração do sistema produtivo local. Para esse fim, é proposta a identificação das potencialidades e dificuldades para a agregação de valor aos produtos finais abordando, dentre outros aspectos, “a tecnologia, a qualificação de recursos humanos, a certificação de qualidade, métodos de gestão e a interface com o governo” (op. cit. p.31). O mapeamento dos *clusters* de empresas, consolidados e potenciais visando a internalização dos benefícios gerados pelo Polo Automobilístico deve receber atenção prioritária.

Consolidação de um sistema regional de inovação, promovendo a articulação entre o setor produtivo, universidades e institutos de pesquisa de forma a desenvolver ações integradas para o desenvolvimento de tecnologias voltadas à geração de vantagens competitivas para a região. Como medidas práticas, são propostas a reconfiguração de distritos industriais existentes, transformando-os em *habitats* de inovação e a criação de parques científicos e tecnológicos que possam atrair investimentos em atividades intensivas em conhecimento.

Promoção de ações integradas com outros pólos urbanos regionais, “resgatando complementariedades e promovendo sinergias, de forma a perseguir ganhos sistêmicos de competitividade que possam atenuar os desequilíbrios inter-regionais e reduzir os fluxos migratórios” (op. cit. p.31).

Implementação de políticas sociais, “com ênfase em políticas educacionais, principalmente no segmento voltado para a qualificação profissional (pelos) impactos positivos diretos que origina sobre a qualidade e a produtividade da indústria local e, portanto, sobre a competitividade sistêmica da região metropolitana” (op. cit. p.32).

Racionalização do sistema logístico regional, “concentrando espacialmente grande parcela das operações de consolidação e desmembramento de cargas,

tornando mais eficiente a distribuição na área urbana e promovendo a possibilidade de integração inter-modal” (op. cit. p.32).

Estruturação de um sistema regional de inteligência competitiva, coordenando as atuações do setor público e do setor privado, visando a atração de investimentos produtivos e o aproveitamento das vantagens competitivas regionais. É proposta a constituição de um Núcleo de Inteligência Competitiva, responsável pela implementação de um sistema de informações estratégicas de apoio à decisão governamental e privada.

Estruturação de novas formas de gestão do desenvolvimento econômico metropolitano, pela implantação de uma arquitetura institucional adequada para fomentar políticas públicas de promoção da competitividade regional, articulando o governo e o setor empresarial. De forma concreta é proposto estudar a criação de uma Agência de Desenvolvimento Econômico Metropolitano para se encarregar destas questões.

Implantação de um Centro Metropolitano de Negócios Sustentáveis, de forma a estabelecer “um local de convergência de informações, soluções e oportunidades de negócios, sob o enfoque da sustentabilidade ambiental” (op. cit. p.33).

6.3 Conclusões sobre a aplicação do Modelo proposto ao caso do PDI (2001)

Este item apresenta as conclusões sobre a confrontação entre o conteúdo do PDI (2001) e o Modelo proposto para a concepção de políticas de desenvolvimento econômico local, pela promoção da competitividade sistêmica. Está estruturado em torno das duas etapas principais do esforço de concepção de políticas: (i) a etapa de diagnose e (ii) a etapa propositiva e tem, como pano de fundo, os determinantes preconizados pelo modelo: (a) o sistema produtivo, (b) os ativos locais, (c) os recursos humanos, (d) o meio institucional e (e) o pacto político regional.

6.3.1 Etapa de diagnose

6.3.1.1 Sistema Produtivo

O documento aborda a estrutura econômica regional ao se referir a um setor muito dinâmico na presente conjuntura, representado pelo segmento de metal-mecânica, receptor de grande parte dos investimentos em parques industriais na última década. Referências também são feitas ao setor primário da economia regional, mas com o intuito de alertar para a sua crescente fragilização. No que diz respeito à análise das cadeias produtivas locais, é proposto um questionamento relativo às possibilidades de sua integração aos parques industriais recém implantados. Finalmente, é fornecido um esboço das vertentes primárias que regem a incorporação da economia regional no contexto estadual e nacional.

Se conclui que a avaliação da estrutura econômica regional, quando correlacionada com o que preconiza o Modelo, não aborda de maneira explícita os seguintes aspectos:

A utilização estruturada de ferramentas analíticas quantitativas e qualitativas que abrangessem toda a estrutura industrial metropolitana, visando descortinar uma visão de conjunto e conferir precisão ao alvo da política.

A identificação de empresas-chave da economia regional, indo além da referência genérica à indústria automotiva.

A caracterização mais detalhada de *clusters* de empresas, consolidados ou em potencial de consolidação e a avaliação da densidade do enredamento das cadeias produtivas.

O estabelecimento dos contornos do espaço vital da economia regional, identificando e qualificando os tipos e a intensidade dos vínculos com o espaço extra-regional e agregando uma perspectiva global dessas relações, com ênfase para o âmbito do Mercosul. Em outras palavras, não se esclarece quais são os pontos nodais responsáveis diretos pela articulação inter-regional e global da metrópole, configurando o seu espaço vital em termos econômicos.

O recurso a técnicas de *benchmarking* com outras aglomerações urbanas e regiões metropolitanas.

6.3.1.2 Ativos locais

A abordagem dos ativos locais que desempenham o papel de fatores concorrentes para a competitividade do setor produtivo regional analisa o tema da logística da região metropolitana, com grande ênfase para o segmento de transporte de mercadorias.

Além dessa referência à logística regional e às vantagens de localização e acessibilidade, não foram avaliadas as seguintes dimensões que o modelo preconiza no âmbito dos ativos locais:

Ativos naturais correspondentes, por exemplo, a fontes de matérias primas, recursos ligados ao meio-ambiente, à paisagem, ao clima e assim por diante.

Ativos do conhecimento, em especial aqueles relacionados à estrutura regional de inovação, mas também relativos à imagem projetada pela rede urbana regional como um todo ou então pelas cidades individualmente (a promoção externa), o clima de negócios, o nível de empreendedorismo, dentre outros.

6.3.1.3 Recursos humanos

A avaliação da dotação de Recursos Humanos, que configura um dos mais importantes ativos locais para a promoção da competitividade sistêmica, através da qualificação dos trabalhadores, dos programas de ensino e das instituições e infra-estrutura não é processada.

6.3.1.4 Meio institucional

Dentre as três vertentes propostas pelo modelo para orientar a análise do meio institucional relacionado ao setor produtivo e aos fatores que concorrem para o seu desempenho, o documento evoca as relações que articulam o governo e a sociedade. Não há menção mais detalhada à situação predominante no que se refere à integração entre as instituições públicas entre si e, de forma similar, às instituições privadas.

6.3.1.5 Pacto político regional.

A formatação de um pacto governo/sociedade no sentido de aumentar as chances da viabilização e da sustentabilidade do esforço de planejamento consiste, na etapa de diagnose, na análise dos atores sociais, representativos do setor produtivo, das firmas, sindicatos, associações empresariais e outras organizações correlatas. Essa análise se concretiza na formulação de matriz cardinal que oriente a agregação desses agentes, no estabelecimento da agenda, em função de suas racionalidades características.

Essa questão não é abordada pelo documento.

6.3.2 Etapa propositiva

6.3.2.1 Sistema Produtivo

Visto que as propostas de ação que estão claramente vinculadas à atuação sobre o tecido produtivo são direcionadas para o levantamento de *clusters* de empresas, para a melhoria da performance das empresas em geral e para a integração inter-regional, se conclui que há uma aderência com o que preconiza o Modelo.

Entretanto, deveriam ter sido melhor explicitados os seguintes aspectos:

O papel que deve ser desempenhado por empresas-chave da economia regional, que não se vinculam a *clusters* produtivos, mas cujas decisões podem causar grande impacto em termos de produção, de renda e emprego. Por exemplo, o caso das cimenteiras que são estratégicas para os municípios de Balsa Nova, Itaperuçu e Rio Branco do Sul, onde respondem por parcela preponderante da base tributária local. No mesmo sentido, a indústria petro-química, para o município de Araucária.

No que se refere aos *clusters*, além de levar em conta genericamente aglomerações de empresas ligadas, por exemplo, à alimentação/restaurantes, à indústria gráfica, à aerofotogrametria, à cerâmica, ao turismo de negócios e assim por diante, deveria considerar, que agrupamentos são prioritários, principalmente sob o prisma da compatibilidade com os potenciais caracteristicamente locais de

diferenciação econômica.

Finalmente, quanto ao espaço vital da economia regional, faltou desenhar, por exemplo, intervenções específicas para os diferentes contornos das iso-linhas de fluxos comerciais unem a metrópole, (i) no nível estadual, ao Porto de Paranaguá, à Ponta Grossa e Foz do Iguaçu, (ii) no nível nacional a São Paulo, Joinville, Mato Grosso do Sul e, finalmente no nível global, (iii) à aglomeração urbana Foz do Iguaçu-Ciudad de Leste, à Córdoba (tendo em vista os vínculos da cadeia produtiva automobilística) e, de modo geral, ao Mercosul.

6.3.2.2 Ativos locais

A proposição de consolidar um sistema regional de inovação, articulando o setor produtivo com instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa, a meta de racionalizar o sistema logístico regional e a proposta de estruturar um sistema regional de inteligência competitiva se enquadram nesse determinante do Modelo.

No entanto, há outros aspectos que não foram abordados ou não mereceram o necessário detalhamento, como por exemplo:

A exploração das potencialidades referentes aos recursos naturais, envolvendo a densidade de parques ambientais, a proximidade da Serra do Mar e de outros importantes ativos no espaço extra-regional, tais como o Litoral e os Campos Gerais. Outros aspectos envolvem à diversidade étnica e cultural, as jazidas minerais, a integração com o espaço urbano, etc.

No que se refere aos ativos logísticos, propor ações para a integração estratégica entre os modais aeroportuário, portuário, ferroviário e rodoviário em uma escala territorial mais ampliada, que não pode estar contida dentro dos limites político-administrativos da região metropolitana.

Quanto aos ativos do conhecimento, faltou a indicação de políticas com o propósito de melhorar a eficiência do governo no atendimento a investidores (ações tipo “*guichet único*”, por exemplo); a concepção de estratégias de *marketing* regional; a implementação de mecanismos de oferta de *venture capital* e assim por diante.

6.3.2.3 Recursos humanos

Ao abordar a necessidade da implementação de políticas sociais e salientar que a ênfase deve repousar em políticas educacionais voltadas para a qualificação da mão-de-obra o documento revela a importância desse determinante.

Por outro lado, essa proposição é genérica, não focaliza as demandas particulares do Sistema Produtivo e não especifica as três dimensões indicadas pelo Modelo.

6.3.2.4 Meio Institucional

As duas propostas concernentes, primeiramente, ao estudo da criação de uma Agência Metropolitana de Desenvolvimento que congregue os esforços do governo e do setor empresarial para fomentar políticas de desenvolvimento competitivo regional e, secundariamente, a implantação de um Centro Metropolitana de Negócios Sustentáveis se enquadram no bojo do determinante dedicado ao meio institucional.

Por outro lado, não alcança o escopo do Modelo, pois as proposições são muito genéricas. No âmbito do setor público deveria abordar a integração, por exemplo, das atividades de ciência e tecnologia, das organizações envolvidas na atração de investimentos, de forma com que se implementem políticas integradas e seletivas, refletindo as vocações econômicas regionais. Já no âmbito do setor privado, o incentivo à articulação entre as instituições representativas dos empresários e dos trabalhadores. Se observa também uma lacuna no que concerne ao *empowerment* do conjunto das instituições públicas e das instituições privadas, como um elemento facilitador da integração e promotor do capital social.

6.3.2.5 Pacto político regional

O pacto político regional, cujos fundamentos e estratégias de implementação devem ser investigadas durante a etapa de diagnose e que é consolidado na etapa propositiva, vinculando os partícipes através de compromissos com a fase

de implementação das políticas de desenvolvimento competitivo não é explicitado no documento.

Na construção de um pacto político regional, o documento não explicita a forma de agregação, desde os primórdios do esforço de planejamento, de representantes da sociedade civil, de forma a resultar em uma política que não é exclusiva do governo, mas que comprometa toda a comunidade. Outro fator relevante que também concorre para o mesmo fim é o envolvimento direto e efetivo de grandes decisores e formadores de opinião, que deve ser tanto mais intenso quanto se transita da fase de análises para a fase de propostas. Por exemplo, o comprometimento explícito de autoridades tais como Secretários de Estado, lideranças empresariais e sindicais, Prefeitos Municipais, etc.

6.4 - Outras considerações gerais sobre os resultados obtidos

A avaliação do desempenho do Modelo ocorreu pela confrontação com o PDI (2001) que, reafirme-se, é um produto intermediário de um processo de planejamento regional, fornecendo portanto não mais que uma imagem cristalizada de uma fase seminal do esforço de desenvolvimento da Região Metropolitana de Curitiba. A concepção de políticas de desenvolvimento econômico regional deve, da mesma forma, ser considerada nessa perspectiva. A análise que se empreendeu nos itens anteriores é muito limitada por essas circunstâncias. Além do mais, confrontar o Modelo com um documento do plano significa que não foi possível contemplar o processo, ou seja, o que não está registrado mas nem por isso é menos importante. Por outro lado, uma das limitações inerentes ao Modelo reside, a exemplo do Diamante da Competitividade de Porter (1989), justamente no fato de não considerar a dinâmica processual. Cumpre ressaltar, enfim, que o PDI (2001), apesar das limitações de escopo, que transparecem quanto referenciado ao Modelo, possui a virtude de atuar como uma ampla e aberta agenda de questões pertencente a um laço iterativo intermediário no processo de planejamento, ostentando a virtude de ser sintético e abrangente.

7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7.1 Conclusões

Essa dissertação propõe um modelo estruturado de fatores influentes no desenho de políticas de desenvolvimento econômico local, capaz de servir de referência para a ação do planejador.

Se demonstrou que a definição de economias locais está intimamente associado aos espaços urbanos e à região que esses espaços polarizam. O papel das cidades é então fundamental.

O conceito de competitividade sistêmica de uma economia local se revelou adequado para enquadrar uma política de desenvolvimento econômico, pois é abrangente e permite uma visão integrada de um grande leque de fatores influentes, colocando o comportamento do setor produtivo como elemento central.

Se concluiu que a multiplicidade de fatores influentes na promoção da competitividade sistêmica de uma economia local ultrapassa os limites vinculados estrita e diretamente a atividade produtiva. Foi demonstrado também que as combinações e associações desses fatores, preconizadas por diversos pesquisadores, são heterogêneas. No entanto, há uma determinada arquitetura subjacente aos diversos enfoques, que permite agrupá-los sob a égide de grandes conjuntos de determinantes.

Se propôs então, para consolidar os fatores influentes na competitividade econômica local um Modelo, na forma de Tetrastilo, com quatro determinantes: (i) o sistema produtivo, (ii) os ativos locais, (iii) os recursos humanos e (iv) o meio institucional. Há ainda um quinto determinante, que por assim dizer perpassa todos os demais e que está presente em todo o processo de concepção de políticas de desenvolvimento, representado pelo (v) pacto político regional, capaz de ativar todo o Tetrastilo, garantir a sinapse e conferir sustentabilidade ao projeto coletivo de desenvolvimento.

A aplicação do Modelo proposto, sobre o caso do PDI (2001), que é um documento preliminar representativo de amplo esforço de planejamento regional, caracterizado por enfatizar a questão da competitividade econômica, permitiu

aferir a adequação do Modelo à realidade do planejamento de uma metrópole. O Modelo demonstrou que há uma aderência com relação a este esforço prático de planejamento urbano e regional. Essa aderência, contudo, não ocorreu em todas as dimensões preconizadas. Aspectos dessas observações gerais são comentados a seguir.

A utilização do Modelo representa um instrumento adequado para auscultar a realidade, levantar potencialidades e óbices ao desenvolvimento e embasar a formulação das políticas de desenvolvimento econômico. Sob esta ótica, foi possível depreender que a utilização dos determinantes do Modelo permitem que se proceda a uma análise abrangente, multi-disciplinar e escapando ao enfoque estreito dos fatores essencialmente econômicos. O fato de haver fraca aderência na fase de diagnóstico, entre o Modelo e o plano, demonstrou a existência de importantes lacunas que podem comprometer o esforço de planejamento. No entanto, é preciso considerar que o PDI (2001) é um documento que enfatiza as propostas, em detrimento dos diagnósticos. Essa ênfase sobre as propostas pode estar na origem do fato de que algumas questões que não estão presentes na etapa de avaliação da realidade possam emergir na etapa propositiva. Em todo caso, tratar de determinantes tais como a questão institucional e de recursos humanos deve constituir uma faceta indispensável no conteúdo das políticas de desenvolvimento, quaisquer que sejam as circunstâncias. Apesar disto, se observou que as propostas contidas no PDI (2001) estão muito próximas de satisfazer os determinantes do Modelo, ainda que de forma mais simplificada e com algumas carências.

Em decorrência das conclusões acima, é possível afirmar que a utilização do Modelo permite, no mínimo, indicar com relativa clareza as lacunas existentes na etapa de diagnose e na etapa propositiva de políticas de desenvolvimento dedicadas à promoção da competitividade sistêmica local.

A inserção da concepção de uma política de desenvolvimento econômico no âmbito de um plano integrado de desenvolvimento regional, como é o caso típico do PDI (2001) se revela muito adequada para o propósito da promoção da competitividade sistêmica. Em primeiro lugar, porque pressupõe uma visão de conjunto, tratada de forma mais abrangente do que se estivesse limitada a uma

política setorial isolada. A razão é que não é possível reduzir toda a complexidade de uma cidade ou de uma região metropolitana aos limites da questão econômica. Em segundo lugar, porque abre mais espaço para acomodar conceitos tais como o de sustentabilidade e solidariedade regional, que são de amplo espectro e multisetoriais. Em terceiro lugar, a questão do pacto político regional, ainda que não explicitada adequadamente nos estudos setoriais de desenvolvimento econômico do PDI (2001), é melhor tratada no escopo mais ampliado de um plano de desenvolvimento regional, que não está limitado ao enfoque econômico.

7.2 Recomendações

Recomenda-se o desenvolvimento de pesquisas que se dediquem a desvendar aspectos que não foram adequadamente abordados pelo Modelo proposto:

A confrontação do Modelo com esforços de concepção de políticas de desenvolvimento econômico local que tenham atingido etapas mais adiantadas de elaboração. Dessa forma se teria, como elemento de referência, propostas mais concretas e acabadas de ação possibilitando um confronto mais acurado com o Modelo.

Incorporar na estrutura do Modelo aspectos metodológicos e não apenas de escopo. Essa proposição deriva da constatação de que, em muitas ocasiões, é difícil distinguir claramente o método de abordagem da política do objeto da política. E mesmo nos casos em que esta distinção parece evidente, há mútua influência entre método e escopo. Por exemplo, em que pese a extensa literatura sobre *clusters* produtivos, há uma carência de indicações sobre como abordá-los na prática, principalmente no sentido de sensibilizar os atores envolvidos. O mesmo é válido para o sistema regional de inovação.

Propor uma sistemática para a classificação dos determinantes e do conjunto de fatores influentes que cada determinante abriga. É muito provável que nem todos os determinantes exerçam o mesmo grau de influência sobre o desempenho da economia. Por exemplo, parece evidente que a questão dos recursos humanos é cada vez mais importante que alguns recursos naturais. Mas como demonstrar quantitativamente esta hipótese? A princípio, parece evidente que se tenha de

lançar mão de processos de envolvimento dos atores representativos da economia regional. A questão de fundo é como organizar e conduzir esse processo de participação.

Aprofundar a pesquisa sobre as alternativas de projetos integradores, multisetoriais, que possam garantir de forma pragmática a abordagem sistêmica na formulação de propostas de ação, pelo fato de envolverem inúmeros fatores influentes sobre o desempenho da competitividade regional. Um exemplo concreto, no caso do PDI (2001) é o projeto denominado Eixo Sul de urbanização: congrega de forma explícita questões de uso e ocupação do solo urbano, de preservação dos mananciais de água, de solução do problema da habitação social, de desenvolvimento econômico, de articulação entre o governo e a iniciativa privada, dentre outros.

Avaliar em que medida o conceito de competitividade econômica intra-urbana, principalmente no caso de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, pode ser um instrumento de promoção do posicionamento competitivo regional, ao conferir maior dinamismo ao conjunto da economia regional. Por outro lado, avaliar também os limites do nível de competitividade intra-urbana, além dos quais pode se constituir em fator desagregador da solidariedade regional.

Avaliar as possibilidades de utilização de modelos semelhantes ao Tetrastilo no nível das comunidades locais, de forma a construir um *link* entre os problemas mais palpáveis da escala micro-local e a visão de médio e longo prazos do planejamento regional.

Um dos principais determinantes preconizados pelo Modelo consiste na construção de um Pacto Político regional capaz de respaldar a política de desenvolvimento econômico. Se propõe que esse pacto seja desenhado desde a etapa de diagnose, edificado na etapa propositiva e consolidado na fase de implementação das políticas. A medida de sua eficiência, em um ambiente de boa governança pública é representada por uma gestão do esforço de planejamento que esteja situada no meso-espço público-privado, desde os primórdios. No entanto, como alavancar e sustentar com eficiência um processo de planejamento sem que haja, em todas as suas etapas, um forte predomínio do setor público? Se esse predomínio parece incontornável, pesquisar de que

maneira deveriam estar preparadas as estruturas de governo para fazer frente a esse desafio. Uma vertente importante de pesquisa poderia se dedicar a desvendar de que forma a disponibilidade e a utilização eficiente de tecnologias de comunicação e informação, envolvendo os conceitos de *e-government* e *e-democracy* podem se constituir em instrumentos fundamentais.

Ainda com referência à implementação de um Pacto Político regional, é preciso considerar que a concretização desse determinante exige que o processo de concepção da política de desenvolvimento econômico envolva um esforço de comunicação. De planejamento comunicativo. De *empowerment*. Nesse sentido, pesquisar as possibilidades de decodificação da linguagem técnica, tornando o plano mais acessível para os atores sociais diretamente.

Considerando a importância do fator Recursos Humanos, com a amplitude preconizada pelo Testratilo, outra linha de pesquisa poderia consistir em avaliar as possibilidades da utilização da infra-estrutura escolar para funcionar como células seminais de apoio a uma política de desenvolvimento econômico regional, funcionando como o *locus* de agregação de empreendedores comunitários, de implementação de cooperativas virtuais, de envolvimento de lideranças da comunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDRE NETO, Paulo. **A Integração Espacial: Economias de Rede e Inovação**. Lisboa: Piaget, 1999. 265 p.
- BACELAR, Tânia. Ação local e desenvolvimento sustentável. In: **Ação local e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung. Caderno Debates, n.11, 1996, p.105-114.
- BOISIER, Sérgio. La política regional en América Latina bajo el signo de la globalización. In: **A política regional na era da globalização**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, Coleção Debates, n.12, 1996a, p. 83-110.
- BOISIER, Sérgio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, n. 13, , jun.1996b, p. 111-143.
- BORTAGARAY, Isabel, TIFFIN, Scot. Innovation Clusters in Latin America. In: **Proceedings 4th International Conference on Technology Policy and Innovation**. Curitiba, CD Rom, ago.2000.
- BRITO, Adriana Fernandes de, BONELLI, Regis. Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas sub-nacionais no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, n.15, junho/1997, p.163-208.
- CAMARGO, Aspásia. O continuum regionalização-globalização e os fatores limitantes para a política regional brasileira. In: **A política regional na era da globalização**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, Coleção Debates, n. 12, 1996, p.157-160.
- CARACTERIZAÇÃO E TENDÊNCIAS DA RÊDE URBANA DO BRASIL. **Coleção Pesquisas 3**. Brasília: IPEA, IBGE, NESUR, 1999. 420 p.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, v.1, 2.ed., 1999. 435 p.
- CDS, City Development Strategies. [on line] 2000. **Making cities work for all: global action plan for city development strategies**. Acessado em www.worldbank.org/external/urban/urbandev.nsf/city+development+strategies, 11/05/2001. 24 p.
- CEPOLLARO, Giancarlo. Gottmann: a metrópole transacional. In: MASI, Domenico de. **A sociedade pós industrial**. São Paulo: SENAC, 1999, p.233-245.
- COHEN, Michael. **The impact of the global economy on cities**. [on line] 2001. Acessado em <http://www.worldbank.org>, 23.05.2001, 14p.
- CORVERS, F. Regional innovation policy at community level: evidence from the

- regional innovation and technology transfer strategies to promote regional innovation systems. In: **Proceedings 4th International Conference on Technology Policy and Innovation**. Curitiba, CD Rom, 2000.
- COSTA, Carlos Anibal Nogueira e ARRUDA, Carlos Alberto. In: **Em busca do futuro: a competitividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999, 385p.
- COUTINHO, Luciano. O desafio da competitividade sistêmica no Brasil. In: **Inserção na Economia Global: uma reapreciação**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, Coleção Pesquisas, n.8, 1997, p.101-128.
- CUADRADO-ROURA, Juan R. Integração econômica e regionalismo competitivo: a experiência ibérica no contexto da União Européia. In: **Competitividade internacional e desenvolvimento das regiões**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung. Caderno Debates, n.15, 1998, p.95-126.
- ESSER, Klaus, HILLEBRAND, Wolfgang, MESSNER, Dirk, MEYER-STAMER, Jorg. Systemic competitiveness: new challenges to business and politics. In: **Economics**. Tübingen, Federal Republic of Germany: Institute for Scientific Co-operation. v. 59, 1999, p.63-85.
- FERREIRA, Francisco. **A Globalização e você**. São Paulo: Valor Econômico, p. A11, ed.13.08.2001.
- GUTMANN, Manfred. Problemas de localização das economias avançadas no contexto global: o exemplo da Alemanha. In: **Inserção na Economia global: uma reapreciação**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, Coleção Pesquisas, n.8, 1997, p.57-73.
- HADDAD, Paulo R. A experiência brasileira de planejamento regional e suas perspectivas. In: **A política regional na era da globalização**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, Coleção Debates, n. 12, 1996, p.133-148.
- HOLTHUS, Manfred. A Política regional na União Européia: objetivos, instrumentos, instituições, resultados e perspectivas. In: **A Política Regional na era da Globalização**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, Coleção Debates, n. 12, 1996, p.5-16.
- KAPAZ, Emerson. Políticas sistêmicas para a inserção global do Estado de São Paulo. In: **Inserção na Economia Global: uma reapreciação**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, Coleção Pesquisas, n.8, 1997, p.129-156.
- KAY, John. A geografia ainda importa: a globalização não diminui a importância econômica da localização. São Paulo: Valor Econômico, p.5^A, ed.16.01.2001.
- KEATING, Michael. Urban governance, competition and capital. In: **Business briefing of the world competitive cities congress**. Washington, DC: World Markets Research Center, CD Rom, 17-19 May 2000.

- KOECHLIN, German Echeopar. Characterizing cluster innovation: an approach from the wood products sector. In: **Proceedings 4th International Conference on Technology Policy and Innovation**. Curitiba, CD Rom, 2000.
- KORETZ, Gene. **Novas luzes sobre um enigma global**. São Paulo: Valor Econômico, suplemento Business Week, p.9, ed.15-16.11.2000.
- LUNDVAL, B. Innovation and knowledge management in the learning economy. In: **Proceedings 4th International Conference on Technology Policy and Innovation**. Curitiba, CD Rom, 2000.
- MACEDO, Mariano de Matos – “**Condições Sociais e Competitividade**”, Revista Economia, nº 24, 2000, Universidade Federal do Paraná.
- MARTINS, Rita. **O Chile é o mais competitivo da região**. São Paulo: Gazeta Mercantil Latino Americana, p.4, ed. 01-07.05.2000.
- MATTOSO, Jorge, BARBOSA, Alexandre. **São Paulo e os investidores externos**. São Paulo: Valor Econômico, p.A10, ed.28.06.2001.
- NEGRI, Fernanda de, SANTOS, Hermílio, TORRES, Ricardo D. Competitiveness of local enterprises in the automotive chain of Paraná/Brazil: the case of the Paraná AutoTech Network. In: **Proceedings 4th International Conference on Technology Policy and Innovation**. Curitiba, CD Rom, ago.2000.
- PACHECO, Ricardo. Prerrogativas locacionais face à economia globalizada: uma introdução conceitual. In: **Inserção na economia global: uma reapreciação**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, Coleção Pesquisas, n.8, 1997, p.5-56.
- PDI: Plano de Desenvolvimento Integrado, Documento Síntese para Discussão. Curitiba: **Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba**, 2001. 79p.
- PETIT ROBERT 1. **Dictionnaire de la Langue Française**. Paris: Le Robert, 1988. 2171p.
- PIQUET, Rosélia. Competitividade e novos espaços industriais. In: **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 28 (2), abril/junho,1994, p.31-46.
- POLÈSE, Mario. Como as cidades geram riqueza na nova economia da informação: desafios para o gerenciamento urbano e local em nações em desenvolvimento. In: Apostila do **Curso de gestão urbana e municipal**. Brasília: IPEA/ESAF, módulo 10, jun/jul.2000, p.1-20.
- PORTER, Michael . **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1989. 897p.
- PORTER, Michael. **Estratégia Competitiva: técnicas para análise da indústria e da concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 7.ed, 1991. 352p.
- PORTER, Michael. What is Strategy? In: **Harvard Business Review**. Boston:

- Harvard College, Nov/Dec 1996, p.62-78.
- PORTER, Michael. Location, competition and economic development: local clusters in a global economy. In: **Economic Development Quarterly**, v. 14 (1), 2000, p.15-34.
- PYKE, Frank. Local development initiatives and the management of change in Europe. In: **Employment and training papers**. [on line] 1998. Geneva: International Labor Office, n.31, 1998. Acessado em www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/etp3.htm, 08.06.2001, 21p.
- RONDINELLI, Dennis A., JOHNSON JR, James H., KASARDA, John D. The Changing Forces of Urban Economic Development: Globalization and City Competitiveness in the 21st Century. In: **Cityscape: A journal of Policy Development and Research**. Washington: U.S. Department of Housing and Urban Development, v.3, n.3, 1998, p.71-91.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. Estratégias para a implantação e gerência de sistemas de informação de apoio à tomada de decisões. In: **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 31(4), n. 4, jul/ago.1997, p.68-100.
- SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Nobel, 1998. 190 p.
- SENA, Alberto. **Promoção do investimento estrangeiro para o Brasil**. São Paulo: Gazeta Mercantil, Caderno Paraná, p.2, ed. 29.05.2000.
- SILVA, Pedro Luiz Barros. Competitividade com equidade: o papel do Estado no Brasil. In: **Em busca do futuro: a competitividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999, 385p.
- SILVEIRA, Carlos Eduardo F. da. Tecnologia e competitividade na economia brasileira. In: **Em busca do futuro: a competitividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999, 385p.
- SOUSA, Willy Hoppe, VASCONCELOS, Eduardo Pinheiro Gondim de. A competitividade das empresas do setor de embalagens para alimentos: um estudo de caso. **RAE: Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: EAESP/FGV, v.40, n.1, jan/mar 2000, p.88-100.
- STACEY, Ralph D. **Complexity and creativity in organizations**. San Francisco: Berret-Koehler Publishers, Inc. 1996, 312p.
- TAVARES, Martus. **Como seduzir o investimento bom**. São Paulo: Gazeta Mercantil, p.A1, ed.04.05.2000.
- TOLOSA, Hamilton C. Os novos desafios da política urbana na era do Real. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, n. 15, jun.1997, p.19-38.

WEBSTER, Douglas e MULLER, Larissa. **Urban competitiveness assessment in developing country urban regions: the road forward**. [on line] 2000. Washington: The World Bank, 2000. Acessado em www.worldbank.org/urban/led/competitiveness.pdf, 03.08.2001, 53p.