



Estratégias de desenvolvimento regional. Da grande indústria ao Arranjo Produtivo Local?

Hermes Magalhães Tavares¹

Resumo

O artigo trata de estratégias de desenvolvimento regional no Brasil. Parte-se do ponto de vista de que no momento atual inexitem razões objetivas que condicionem o país a adotar a mesma estratégia de desenvolvimento regional que predomina nos países economicamente mais desenvolvidos. Foi realizada uma sistematização das principais estratégias de desenvolvimento dos países centrais, a partir de pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa. Verificou-se que os países do “centro” têm dado prioridade ao desenvolvimento endógeno (regional ou local), o que evidencia a substituição das abordagens macro pelas abordagens micro-espaciais. A mesma estratégia vem sendo recomendada com insistência a países como o Brasil. No contexto brasileiro de grandes blocos de investimentos estratégicos coordenados pelo Estado o modelo de redes de pequenas e micro empresas industriais faz sentido. E nesse caso a forma de cadeia produtiva, com a liderança de uma grande empresa, seria a mais indicada no âmbito de uma política de desenvolvimento do país.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, estratégias de desenvolvimento, industrialização.

Recebimento: 28/9/2010 • Aceite: 21/12/2010

1 Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas, Professor Associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Prédio da Reitoria, sala 543, Cidade Universitária. Ilha do Fundão. CEP 21941-590 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil. E-mail: smtavares@uol.com.br

Regional development strategies. From large-scale industrial to Local Productive Arrangements?

Abstract

The paper deals with regional development strategies in Brazil. It starts from the point of view that at present there are no objective reasons that constrain the country to adopt the same strategies of regional development which predominates in the more economically developed countries. It was done a review of the key development strategies of the central countries, from bibliographic research and qualitative approach. It was found that the countries of the "center" have given priority to the endogenous development (regional or local), which shows the replacement of macro approaches by micro-spatial approaches. The same strategy has been insistently recommended to countries like Brazil. In the context of large blocks of Brazilian strategic investments coordinated by the state, the model of networks of small and micro industrial companies makes sense. And in this case the form of supply chain, with the leadership of a large company, it is best recommended under a policy of developing the country.

Keywords: regional development, strategic development, industrialization.

Introdução

Este trabalho trata de estratégias de desenvolvimento regional no Brasil. De início, é necessário considerar os limites muito tênues entre estratégias e políticas públicas. Neste texto sobre o regional, as primeiras aparecem referenciadas às segundas (PAULRÉ, 1998). Para o entendimento das estratégias de desenvolvimento regional no Brasil, é necessário ir às teorias e experiências das quais se nutriram e estas quase invariavelmente são originárias dos países do “centro”. Embora o foco de nossas preocupações esteja dirigido para estratégias e políticas da década de 1980 ao presente (no Brasil e nos países do “centro”), é necessário voltar às fases anteriores e até mesmo às origens.

Considerando as estratégias e políticas predominantes ao longo do tempo aqui considerado, e para facilitar a análise, é possível considerar, grosso modo, a seguinte periodização: a) os anos de 1930 a 1980, nos quais se procura dar prioridade à indústria, em particular às indústrias de base (siderurgia, mecânica, etc.); b) um segundo período, dos anos 1980 ao presente, no qual a estratégia passa a ter como eixo pequenas e médias empresas industriais aglomeradas territorialmente.

Neste estudo, defendemos o ponto de vista de que no momento atual inexistem razões objetivas que condicionem o país a adotar a mesma estratégia de desenvolvimento regional que predomina nos países economicamente mais desenvolvidos. O texto está organizado em três partes: a evolução das políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro”; a análise do caso brasileiro; considerações finais: a especificidade do caso brasileiro; e referências bibliográficas.

Evolução das políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro”

A Inglaterra e os EUA, onde o sistema capitalista mais avançara, foram também os mais atingidos pela crise mundial de 1929. Em consequência disso, as disparidades de renda inclusive no plano geográfico foram particularmente fortes nesses países. Portanto, não é casual que justamente ali tenham se dado os primeiros passos em matéria de políticas de desenvolvimento regional e urbano. No caso inglês, a escala de intervenção foi a do país como um todo numa visão macro-espacial, portanto Planos Barlow e Abercrombie (MERLIN, 2002). Os Estados Unidos, por sua vez, criaram uma política para soerguer uma vasta região devastada por práticas de exploração intensiva de seus recursos naturais. O plano da Tennessee Authority

(T.V.A.), a vitrine do New Deal, foi um plano de âmbito global, na escala da região.

Convém lembrar que a concepção original do modelo TVA deve-se, em larga medida, aos urbanistas. É deles, por exemplo, a idéia de que os vales e bacias fluviais constituíam o recorte adequado ao planejamento regional (GEDDES *apud* HALL, 2003). Na primeira metade da década de 1950, trabalhos de vários economistas e geógrafos permitiram avançar na compreensão das dinâmicas regionais (GRAVIER, 1947; MYRDAL, 1955; PERROUX, 1955). Do conjunto de contribuições surgidas no decênio de 1950, sem dúvida, a idéia da polarização e dos pólos de desenvolvimento foi a que melhor atendeu à dinâmica territorial do desenvolvimento do capitalismo naquele contexto. (AYDALOT, 1985)

Prevalência das abordagens macro-espaciais

Em consonância com o clima típico do último pós-guerra, de marcada preocupação com as desigualdades sociais, entre as quais as de natureza espacial, Perroux opõe-se à idéia do equilíbrio da escola neoclássica, afirmando que o desenvolvimento é desequilibrado. Esse resultado surge de múltiplas elaborações. Para o autor, o mundo econômico não é composto de unidades econômicas independentes que concorrem entre si; ao contrário, em primeiro plano encontram-se grandes empresas que exercem efeitos de dominação sobre outras. Tudo indica que o autor parte da noção de *big push* (“grande impulso”) de Rosenstein-Rodan (1943; 1961). Preocupado com o problema da pulverização de recursos, usual nos países menos desenvolvidos, este autor defende a idéia de concentração no tempo de investimentos reprodutivos para deflagrar um processo de desenvolvimento.

A grande empresa ou grupo de empresas exerce efeitos de difusão sobre um conjunto mais amplo e ao mesmo tempo favorece o surgimento de inovações, que, por sua vez, darão origem a novas indústrias. Esse processo está longe de ser estático: empresas aparecem e desaparecem no curso de períodos sucessivos. Perroux conclui com a conhecida frase que, nas décadas de 1960 e 1970, tanto agradou aos que se dedicavam ao desenvolvimento territorial. Diz ele: “o crescimento não aparece em toda a parte ao mesmo tempo; ele se manifesta em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades variáveis; difunde-se por diversos canais e com efeitos terminais variáveis pelo conjunto da economia.” (PERROUX, 1964).

O pólo de crescimento é a indústria motriz, definida como aquela que, devido ao seu elevado dinamismo, traduzido em altas taxas

de crescimento, exerce efeitos de impulsão (*entraînement*) sobre um determinado número de indústrias ou empresas sob sua influência.

Como em Schumpeter, as inovações, para Perroux, têm um papel central. Ao serem assimiladas por muitos empresários, elas marcam a atmosfera de uma época: é a “febre dos canais”, a “febre das ferrovias”, a “febre do ouro”, etc. Conseqüentemente, a indústria motriz não é sempre a mesma em todas as épocas. Em meados do século XX, é a indústria-chave ou a indústria pesada, assim nomeada pelo autor: indústrias de energia (petróleo, eletricidade, energia termonuclear); indústrias de metais essenciais à siderurgia e à metalurgia de um modo geral. Continua Perroux: “O decisivo é que em toda estrutura de uma economia articulada existem indústrias que constituem pontos privilegiados de aplicação de forças ou dinamismos do crescimento.” (PERROUX, 1964)

As indústrias em questão foram denominadas por Destanne de Bernis (1967) “indústrias industrializantes”, em face da sua capacidade de contribuir decisivamente para um processo de desenvolvimento.

Ainda em seu primeiro artigo de 1955, “Notas sobre a noção de pólos de crescimento”, o autor considera o pólo como resultante dos efeitos de certas indústrias (motrizes). A essa dimensão setorial (industrial, no caso), Perroux agrega também a dimensão espacial, ao admitir que uma aglomeração urbana importante é polarizadora. Nesse caso, aumentam as necessidades coletivas em matéria de habitação, de transportes, de serviços, eleva-se a renda, surgem empreendedores, trabalhadores qualificados, formam-se quadros de alto nível, etc. Para o autor, é um panorama que difere daquele dos meios agrícolas.

Ele alerta, enfim, que fatores de ordens diversas (mudanças técnicas, questões políticas, mudanças de correntes de transportes) podem levar o pólo ao declínio: “de centro de prosperidade e de progresso ele se torna um centro de estagnação”. O contraste entre os efeitos contrários dos pólos de desenvolvimento é mostrado de forma clara no seguinte trecho:

A implantação de um pólo de desenvolvimento suscita uma seqüência de desequilíbrios econômicos e sociais (...). O pólo implantado distribui salários e rendas monetárias adicionais sem aumentar necessariamente a produção local dos bens de consumo; ele desloca a mão-de-obra e os separa de suas unidades originárias sem lhes proporcionar necessariamente um novo

enquadramento social; concentra cumulativamente, em um lugar e em um ramo, o investimento, o tráfego, a inovação técnica e econômica, sem, necessariamente recompensar outros lugares, cujo crescimento e desenvolvimento podem ser ao contrário retardados (PERROUX, 1964).

Administrar esses processos a fim de minimizar os seus impactos é uma atribuição do Estado, através do planejamento, como diz o autor logo a seguir em seu texto: “O crescimento e o desenvolvimento de um conjunto de territórios e de populações não serão, pois, obtidos a não ser pelo planejamento (*aménagement*) consciente do meio de propagação dos efeitos do pólo de desenvolvimento” (PERROUX, 1964).

O autor sublinha que “a noção de pólo de desenvolvimento só tem valor no momento em que se torna um instrumento de análise rigorosa e de instrumentos de uma política.” Ora, desde a primeira metade da década de 1950, o governo francês adotou uma política para desconcentrar a indústria localizada em Paris. De um lado, estabelecia medidas que constrangiam a instalação de novas empresas em Paris, de outro, estimulava a implantação de indústrias fora da metrópole. Mas os investimentos descentralizados localizavam-se de forma quase aleatória, causando dispersão de recursos. No início de 1958, Perroux jogou todo o peso de seu prestígio, criticando essa política que pretendia atender a todas as regiões, em oposição a uma atuação por ele considerada correta, “de concentração dos meios em centros de desenvolvimento convenientemente escolhidos”. Finalmente, a partir de 1963-64, a política regional francesa adotou como princípio a teoria da polarização. Por outro lado, a aplicação dessa teoria acabou se dando em escala quase planetária (AYDALOT, 1985). Megapólos industriais foram construídos por toda a Europa, destacando-se os complexos industriais portuários, como os de Dunquerque e de Fos-sur-Mer, na França, ou os grandes pólos do sul da Itália.

Na França, a política de pólos teve também uma marcada dimensão urbana, com a estratégia das “Metrópoles de Equilíbrio”, peça-chave na engrenagem imaginada para reduzir o peso da região-capital na estrutura urbana francesa. Com a utilização de uma metodologia desenvolvida pelos geógrafos Hautreux e Rochefort, foram escolhidas oito aglomerações urbanas, das quais três contavam com aproximadamente 1 milhão de habitantes e as demais, com cerca de 500 mil. Grandes investimentos em infra-estrutura (auto-estradas e

metros, sobretudo), foram-lhes destinados. A estratégia em questão completava as medidas restritivas da instalação de novas indústrias em Paris, que datavam de 1955.

O modelo de planejamento regional francês ou de organização do território (*aménagement du territoire*) inspirou-se também em outras experiências, particularmente a da Inglaterra. Ao longo dos decênios de 1950 e 1960, praticamente todos os países europeus adotaram políticas de ordenamento de seus respectivos territórios. Essas políticas regionais foram então concebidas como tarefas do Estado-nação, que deveriam ser conduzidas de forma centralizada. Surgiram, então, entidades estatais dotadas de grande poder e prestígio, às quais foram confiadas as políticas e estratégias de desenvolvimento regional, cujos casos de maior destaque foram os da Délégation de l'Aménagement du Territoire – DATAR, na França, e da Cassa per il Sviluppo del Mezzogiorno, na Itália.

A DATAR, criada em fevereiro de 1963, foi encarregada de preparar as decisões governamentais, coordenando as ações dos ministérios técnicos quanto aos objetivos regionalizados do Plano Nacional de Desenvolvimento. Deveria, ainda, tornar coerentes as ajudas à expansão descentralizada. Em sua origem, o órgão foi subordinado diretamente ao Primeiro Ministro. Ao longo de mais de três décadas, ele conduziu a política regional francesa, ou seja, a política de desenvolvimento do interior da França (em oposição à região parisiense, na observação de muitos autores). Com a reforma de 1982, que instituiu a descentralização, seu campo de ação ficou bastante limitado. Em 1984, esteve a ponto de ser extinta. Mas em 1993-94, quando o governo central decidiu recuperar parte de sua responsabilidade no que respeita ao desenvolvimento regional, a DATAR voltou à cena com mais força. Recentemente, esse órgão passou a denominar-se Délégation Interministérielle de l'Aménagement et la Compétitivité du Territoire (DIACT).

Hegemonia da abordagem micro

No decorrer da crise da década de 1970, identificou-se na rigidez do fordismo um forte componente da recessão mundial daquele período. Em consequência, a busca da flexibilidade, em suas variadas formas, sobretudo do trabalho, tornou-se uma obsessão. É assim que a área de Silicon Valley começou a ser tratada não apenas como um *locus* extraordinário de desenvolvimento de novas tecnologias, mas também como um espaço onde a flexibilidade do trabalho realizava as suas melhores performances (daí o “Sun belt”...). A então denominada

“Terceira Itália” foi o segundo achado que eletrizou as mentes. Economistas e sociólogos italianos desbravaram o caminho, ao mostrarem que o inexplicável fenômeno da indústria difusa italiana já havia sido desvendado por Marshall em seus escritos do fim do século XIX e inícios do século XX (BECATTINI, 1992). Logo em seguida, Piore e Sabel encarregaram-se de apresentar a Terceira Itália como a mais avançada forma de economia e sociedade, em um dos livros mais ideológicos da ciência econômica contemporânea. Em outro viés, esses autores vêem no “novo” processo produtivo a reconstituição do artesanato, que finalmente retribuía a dignidade do trabalhador (PIORE; SABEL, 1984).

Outros nomes dos meios acadêmicos apressaram-se em assumir posições que reforçaram o discurso dos dois autores do MIT, afirmando que as políticas de desenvolvimento predominantes até então tornaram-se inviáveis. Essas políticas eram idealizadas e conduzidas pelos governos centrais, que faziam os investimentos e contavam com a participação de grandes empresas sediadas nas metrópoles nacionais. Essa estratégia, por eles denominada “a partir do alto”, deveria ser substituída por uma estratégia oposta, “a partir de baixo”, isto é, que se valesse de meios locais – daí, a expressão “desenvolvimento local” ou “endógeno” (STÖHR, 1984; AYDALOT, 1985; FRIEDMAN, 1984).

A nova estratégia apoiava-se também na percepção empírica de que determinados espaços econômicos tiveram desempenho muito bom, apesar da crise, sendo Silicon Valley o exemplo mais notável. Dadas as características produtivas dessa região norte-americana, geradora e produtora de alta tecnologia, o novo modelo de desenvolvimento pressupõe papel relevante da ciência e tecnologia. E as teorias dos rendimentos crescentes reforçaram as bases do modelo. Em vários países, e então, foram feitas tentativas de criar outros “silicon valleys” fora dos EUA. Examinaremos esses movimentos mais de perto no Japão e na França.

Japão

Nesse país, a difusão dos resultados obtidos no Vale do Silício levou a manifestações de admiração as mais variadas, como mostra esta frase: “No mundo inteiro, Silicon Valley é considerado como a meca da alta tecnologia, uma fonte inesgotável de produtos inovadores e de idéias novas. É uma eterna fonte de mocidade (*jouvence*)...” (TATSUNO, 1987).

Os japoneses estudaram obsessivamente o sistema de Silicon Valley com o fito de elaborar o Programa “Japão-Tecnópolis” – um plano de desenvolvimento nacional para descentralizar a economia, segundo o qual seriam criadas 21 *Tecnopolis* (a denominação é dos próprios japoneses). O Ministério da Indústria e Comércio (MITI) foi responsável pela elaboração desse plano apresentado em 1982, segundo o qual os tecnopólos japoneses associam empresas, universidades e coletividades locais. Eles são distribuídos estrategicamente em todo o Japão, a fim de transferir o crescimento industrial da megalópole de Tóquio-Osaka para outras regiões. Essa é a filosofia da “era-província” definida pelo MITI, que levaria a população e a indústria para o interior do país.

O MITI fixa os critérios fundamentais do programa e fornece assistência técnica, conselhos, incentivos fiscais e financiamento de longo prazo (15 anos) a baixa taxa de juros. As coletividades locais desempenham o papel principal na planificação e na construção dos tecnopólos. A expectativa do MITI, ao estabelecer o programa de tecnopólos (início da década de 1980) era de que as coletividades locais levantariam fundos próprios de 1 bilhão de dólares para o financiamento do programa na parte que lhes competia.

Para os planejadores japoneses, essa é a diferença entre o programa de *tecnopolis* e o modelo norte-americano: os tecnopólos japoneses são planejados sistematicamente, numa perspectiva de longo prazo, enquanto Silicon Valley nasceu espontaneamente e cresceu de forma quase caótica. Na ótica japonesa, como observava Tatsuno (1986), a inovação pode ser planejada e é isso o que está na base do conceito de *tecnopolis*, do MITI. Registre-se, por fim, que na estratégia do Japão *high tech* foi prevista uma forte intervenção do Governo central na direção do desenvolvimento equilibrado do território.

A implantação do Plano Japão-Tecnópolis foi bastante prejudicada pela crise econômica japonesa, que já dura vários anos. Mais recentemente, foram tomadas várias medidas para adaptar o programa original às novas condições econômicas. Foram reforçadas relações entre as universidades locais e as empresas, visando a transferência de tecnologia e se criaram 17 “Reagrupamentos Industriais” (*clusters*) no interior do país. Acredita-se que foram obtidos importantes resultados nessa última etapa. (EDGINGTON, 2.008)

França

O declínio dos grandes investimentos industriais polarizados, numa dimensão nacional, abriu espaço, por sua vez, para reforçar as correntes que defendiam o desenvolvimento apoiado em potencialidades locais. No plano político, isso foi facilitado a partir de reformas do início dos anos 80, quando o governo de Mitterrand institucionalizou a *descentralização*, atribuindo às regiões (então criadas) e às coletividades locais competências quanto ao desenvolvimento regional e local.

Os complexos regionais de inovação, com todos os seus condicionantes, sobretudo aquele relativo às escalas de produção, adequadas às PMEs, casavam com a busca de estratégias para o desenvolvimento local. As experiências norte-americana e japonesa e, no plano interno, os exemplos da Cidade Científica de Paris-Sul e do Parque Científico de Sophia-Antipolis funcionaram como efeito-demonstração. Cada cidade francesa de certa importância tratou de implantar rapidamente o seu tecnopólo, único instrumento que se considerava então como capaz de tornar uma cidade competitiva, em um contexto sócio-econômico submetido à lógica da globalização. A fórmula aparentemente era simples: empresas inovadoras + universidades + gestores públicos locais. O denominado “movimento tecnopolitano” alastrou-se rapidamente na década de 1980 por toda a França. Títulos de livros da época ilustram o prestígio do novo instrumento de desenvolvimento econômico territorial: “La fièvre des technopôles”; “Technopôles: la révolution de l’intelligence”; “Tecnópolis del mundo” (CERTAINES, 1988; TATSUNO, 1987; CASTELLS; HALL, 1998).

No final da década de 1980, havia cerca de 20 tecnopólos em um conjunto de uma centena de empreendimentos que se apresentavam como tal. Entre os cinco de maior significação encontravam-se: Cidade Científica de Paris-Sud, Sophia-Antipolis, Montpellier Europole, CRIST de Meylan (Grénoble) e Aerospatiale de Toulouse. Na década de 1990, o “movimento tecnopolitano”, sem nenhuma dúvida, perdeu força: ultimamente, poucos foram os livros e artigos publicados, incluindo títulos na internet.

Os tecnopólos (inclusive os que são planejados), sem dúvida, desempenham papel importante na transferência de tecnologia. Contudo, têm sido feitas críticas bastante procedentes a esse novo instrumento. Em primeiro lugar, deve ser citado o elevado custo e o longo tempo de maturação dos investimentos para que o tecnopólo ou o parque tecnológico se firme e comece a produzir resultados. Em

segundo lugar, cabe lembrar que a geração de empregos ficava abaixo das expectativas criadas e nas experiências bem sucedidas, como no caso particular dos Estados Unidos, as desigualdades sociais tornaram-se maiores do que em momentos anteriores.

Ao longo dos anos 90, a idéia dos distritos industriais italianos ganhou espaço e em 1999 a DATAR adota a política de Sistemas Produtivos Locais (SPL) e em 2005 essa noção é ampliada para a de “póles de competitividade”, cujo número de aprovados e apoiados pela DATAR é hoje de 71. Para um total de 1,5 bilhão de euros, a média de recursos aprovados para cada pólo é de 38.000 euros. Trata-se de um esforço que se renova a cada ano no sentido de desenvolver as atividades inovadoras na escala do país. Com relação ao último formato, “póle de competitividade”, é ainda cedo para se ter uma avaliação de seus resultados. Mas um estudo da CEPREMAP (DURANTON et al., 2008), já aponta algumas conclusões:

- risco de pulverização de recursos: se, 1,5 bilhão de euros é um montante expressivo, ele se dilui na divisão por 71 projetos, distribuídos em vários pontos do país;
- tendência de que as áreas geográficas dos pólos se tornem muito especializadas;
- rápido crescimento dos preços dos aluguéis e da infraestrutura locais.

A evolução na perspectiva brasileira

No final da década de 1940 e durante todo o decênio seguinte, assistiu-se a um amplo debate no país sobre o atraso econômico das regiões periféricas (particularmente o Nordeste e a Amazônia), que foi acompanhado de uma produção de conhecimentos considerável, principalmente no que tange ao Nordeste. Registremos apenas quanto a essa região os estudos sobre os recursos naturais, sobretudo os de solos e águas (DUQUE, 1953), sobre o papel do planejamento para desenvolver a região (ALMEIDA, 1953) e sobre os desequilíbrios regionais e as potencialidades econômicas do Nordeste (SINGER, 1953). Essa produção atingiu o seu ponto mais alto com o estudo de Celso Furtado, divulgado com a denominação Relatório GTDN (1959), que vem a ser o mais completo e sistemático diagnóstico da economia nordestina, até aquele momento, usando como “matéria-prima” a produção antes citada. Do ponto de vista teórico, ele se apóia nas idéias da CEPAL (degradação dos termos de intercâmbio, na lógica da

relação centro-periferia) e de Myrdal (os efeitos acumulativos numa situação de desigualdades regionais de desenvolvimento).

Essa literatura e as conjunturas sociais e políticas da época levaram o Governo Federal a criar a Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste (SUDENE) em 1959; antes, em 1953, havia sido instituída a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Mas foi a Sudene que se tornou a experiência brasileira de planejamento regional mais significativa. Em sua concepção original, embora tivesse na industrialização a sua espinha dorsal, o projeto GTDN-Sudene abarcava um número considerável de atividades e setores; era, portanto, um projeto abrangente. Apesar das críticas que lhe foram feitas quanto ao tratamento da questão agrária, considerado conservador pelas lideranças de esquerda e por autores como Josué de Castro, Tomaz Pompeu Accioly Borges e Manuel Diegues Junior, entre outros, as demais propostas do projeto foram por estes aprovadas (TAVARES, 1989). A prática do novo órgão foi em muitos casos inovadora, diferindo largamente do que era habitual na administração pública brasileira até então.

Após o golpe militar de 1964, os governos militares mantiveram a Sudene, mas deram prioridade quase absoluta à industrialização, ou seja, à política de incentivos fiscais e financeiros e aos investimentos pré-industriais (infra-estrutura de energia e transportes, sobretudo). O projeto de desenvolvimento da Sudene após 1964 deve ser visto sob esse prisma. E é com essa característica que o modelo será adotado na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), órgão que substituiu a antiga SPVEA, em 1967.

A estratégia dos pólos de desenvolvimento

Nos dez primeiros anos da Sudene, os investimentos industriais foram disseminados em vários pontos da região, se bem que as três principais capitais nordestinas (Salvador, Recife e Fortaleza) absorvessem, desde o início, as maiores parcelas de recursos. Na primeira metade da década de 1970, foi adotada a estratégia de desenvolvimento polarizado no Nordeste e, em seguida, nas demais regiões periféricas. Vale a pena observar como esse caminho foi percorrido. Essa questão desperta interesse porque, em princípio, a teoria dos pólos de desenvolvimento parecia coerente com as idéias da CEPAL e de Furtado. Em um aspecto, pelo menos, o desacordo mostrava-se evidente. O modelo original da Sudene voltava-se para a integração do grande espaço geo-econômico do Nordeste. Furtado

afirmara várias vezes que seria necessário integrar primeiro a região nordestina, antes que se completasse a integração dessa com a economia do Centro-Sul (TAVARES, 1989). Houve mesmo a intenção de se dotar o Nordeste de um “centro autônomo de expansão manufatureira”. Ora, a teoria dos pólos é, por princípio, integradora, pois se afirma que a dinâmica da polarização rompe com os limites político-administrativos preexistentes. Assim, uma estratégia desse tipo implicaria que os principais centros regionais se integrassem fortemente com a região mais desenvolvida do país. Entende-se, desse modo, por que a teoria de Perroux, que Furtado deveria conhecer muito bem, passou “despercebida” na Sudene pré-64.

A possibilidade de aplicar a teoria dos pólos no Brasil começou a ser discutida no IPEA, órgão do Ministério do Planejamento, conjuntamente com o IBGE em 1965-66². Buscava-se estudar a organização espacial brasileira visando à regionalização e ao desenvolvimento regional. O grupo das duas instituições foi assessorado por Rochefort, que elaborou, com Hautreux, a metodologia empregada na França, como vimos anteriormente. Os resultados desse trabalho fizeram parte do Plano Decenal, realizado em 1967, em que se lê que receberam “especial ênfase os estudos relativos às regiões polarizadas e homogêneas, notadamente do ponto de vista da construção de uma hierarquia urbana adequada ao desenvolvimento nacional” (MINIPLAN, 1967).

O Plano Estratégico (1968-70), por sua vez, refere-se de passagem ao delineamento dos pólos industriais em Salvador, Recife e, com certo atraso, Fortaleza e Maceió, que absorveram, respectivamente, 41%, 32%, 8% e 7% dos investimentos aprovados (pela Sudene) no período de 1960-67. Tudo leva a crer que se está caminhando para concentrações industriais capazes, no futuro, de um crescimento auto-impulsionado, tal como sucedeu no Centro-Sul do Brasil.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (IPND) define medidas para expandir o mercado interno e descentralizar a produção, duas faces do que seus autores denominam política de “integração nacional”. E o instrumento eleito para obter esse resultado é a criação de pólos regionais no Sul e no Nordeste, do tipo agrícola-industriais e, no Planalto Central e na Amazônia, de natureza agrícola-minerais.

2 A Sudene realizou uma pesquisa sobre os pólos de desenvolvimento no Nordeste e promoveu um evento nacional sobre o tema no segundo semestre de 1966, em Recife.

Dessa forma, complementar-se-ia o grande pólo do núcleo São Paulo-Rio-Belo Horizonte.

O II PND, que expressa a intenção de avançar no processo de industrialização, substituindo importações, consagra em definitivo a estratégia de pólos de desenvolvimento. Nesse sentido, inclui as seguintes iniciativas: Pólo Petroquímico do Nordeste (Camaçari); Complexo Mineral-Petroquímico Regional (no eixo Salvador-Aracaju-Maceió); Complexo de Fertilizantes do Nordeste; Complexo Metal-Mecânico; fortalecimento dos pólos industriais tradicionais (principalmente confecções e calçados). Nas demais regiões, destacam-se: III Pólo Petroquímico, no Rio Grande do Sul e o Projeto Grande Carajás, na Região Norte³.

Cumprе assinalar o conjunto de investimentos públicos (incluindo os das empresas estatais) em infra-estrutura (transporte, energia, telecomunicações) e na exploração de recursos naturais nas regiões periféricas. Quanto à principal metrópole nacional e sua área imediata de influência, não se podem esquecer as deseconomias externas ali geradas e as medidas do Governo Federal de proteção do meio ambiente e restritivas do crescimento industrial na metrópole paulista. O resultado desse conjunto de fatores foi a desconcentração industrial de São Paulo, nos decênios de 1970 e 80.

Quanto à política de polarização, com a exceção do complexo de fertilizantes e dos pólos industriais tradicionais, os demais foram implantados e estão em funcionamento. Não ocorreu a desagregação quase completa verificada nos exemplos europeus.

O desenvolvimento endógeno no Brasil

Ao considerar o modelo de desenvolvimento endógeno sob dois aspectos (tecnopólo e distrito) nos apoiamos em Paul Claval, que diz: “As panacéias mudaram de nome: elas têm hoje duas faces: a do tecnopólo e a do desenvolvimento a partir de baixo, que parece compreender a análise dos distritos industriais.” (CLAVAL, 1990)

No Brasil, a idéia de adotar uma política de pólos tecnológicos (tecnopólos) em 1984, através de duas entidades do Governo Federal de apoio à ciência e tecnologia: CNPq e FINEP. Aproveitando algumas pré-condições favoráveis, foi e então definido um certo número de pólos tecnológicos, a saber: Manaus, Campina Grande, Rio de Janeiro (Riotec e Bio-Rio), Santa Rita do Sapucaí, São José dos Campos,

3 Não incluímos aqui o rol de pólos agrícolas (Polonordeste, Polocentro, etc), pois a nosso ver distanciam-se do conceito original de Perroux.

Campinas, São Carlos, Curitiba, Porto Alegre. Essa iniciativa, tomada em plena recessão dos anos 1980 (a “década perdida”), resultou em não mais que uma agenda de intenções. Apenas os pólos situados na região Sudeste avançaram, principalmente onde já existia infra-estrutura de ciência e tecnologia bastante avançada como São José dos Campos Campinas (Estado de São Paulo) e São Carlos. Santa Rita do Sapucaí (Minas Gerais), que vai bem, é um caso paradoxal porque sua base prévia foi apenas a existência de uma escola técnica de ensino secundário. Sobreviveu ainda o projeto de Campina Grande, no campo da eletrônica.

Na década de 1990, surgiram experiências no âmbito universitário, sendo o Parque Tecnológico da UFRJ um bom exemplo nesse sentido. E no início daquele decênio, os distritos industriais italianos começaram a despertar a atenção no país. Naquele momento, sob a denominação de “pólos de modernização tecnológica”. Por exemplo: Confecções e têxteis de Americana; Mármore e granitos de Cachoeiro de Itapemirim; Calçados em França, entre outros (MEDEIROS, 1992). A partir desse momento, o interesse pelos distritos industriais aglomerados seguiu em um crescendo até se tornar hegemônico. A Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologia Avançada (ANPROTEC) mudou o seu foco, de início voltado para os pólos tecnológicos, para os distritos industriais (Arranjo Produtivo Local – APL, no jargão brasileiro). Por outro lado, o SEBRAE, entidade supra-estatal que apoiava as pequenas e médias empresas, passou a dar prioridade à forma APL. Se levarmos em conta a literatura especializada (principalmente periódicos) no campo do desenvolvimento urbano e regional, perceberemos de imediato, no presente, o peso considerável dos títulos relativos aos sistemas produtivos aglomerados, espacialmente.

Considerações finais: a especificidade do caso brasileiro

A *démarche* que seguimos até aqui permitiu tratar de perto a questão de estratégias de desenvolvimento industrial na dimensão do território, no caso específico do Brasil no período recente. Vimos que os países do “centro” têm dado prioridade ao desenvolvimento endógeno (regional ou local), o que evidencia a substituição das abordagens macro pelas abordagens micro-espaciais. A mesma estratégia vem sendo recomendada com insistência a países como o Brasil. Em artigo em que faz recomendações dirigidas aos países periféricos, Armeziène Ferguène diz que a concepção de que a grande indústria é a chave da decolagem econômica e tecnológica e do

progresso social está seriamente contestada. Em outros termos, o esquema de desenvolvimento através da grande indústria caiu em descrédito. Ele acrescenta: “no Sul como no Norte, assiste-se à emergência de novas práticas de desenvolvimento: práticas fundadas em empresas de pequeno porte com tendência a se reagrupar espacialmente”, isto é, em “clusters” industriais (FERGUÈNE, 1997).

Ao mesmo tempo, no Brasil, tem havido bastante receptividade a tal recomendação, como vimos anteriormente. A nossa hipótese é de que o Brasil encontra-se hoje em uma posição que lhe permitiria explorar melhor a possibilidade de uma estratégia mais complexa do que aquela centrada em uma via única.

Antes de discutir a nossa hipótese, lembremos que a via única dos distritos (“clusters”), como eixo da política industrial-territorial adotada por países do “centro” dificilmente se concretizaria sem a internacionalização do capital e a globalização. Foram esses fenômenos que permitiram ao capitalismo e ao francês em particular recorrer à “deslocalização” de plantas industriais em larga escala, para inúmeros países, à busca de maiores ganhos, através, sobretudo de menores custos da mão-de-obra e de isenções fiscais. O significado desse movimento pode ser ilustrado com o dado marcante de que as empresas francesas empregam 3.634.000, nos limites internos da França, e 5 milhões fora do país.

É bem outra a história da indústria brasileira nas últimas três décadas. Houve, sim, desindustrialização associada com descentralização, mas fundamentalmente partindo dos núcleos das metrópoles nacionais. Nas regiões menos desenvolvidas, mantiveram-se os pólos (petroquímico, extrativo-minerais e outros), com certo arrefecimento nos anos 1990 em decorrência da abertura econômica e das privatizações e retomada econômica no presente. Essas regiões também foram receptoras de indústrias “deslocalizadas” das metrópoles do Centro-Sul do país (a Ford no Pólo de Camaçari – Salvador; a Azaléia, em Itapetinga).

Em segundo lugar, ampliou-se o conhecimento dos recursos naturais disponíveis do país e se expandiu enormemente a utilização desses recursos. Cresceu, por outro lado, a procura mundial desses recursos sob a forma de *commodities*, cujos casos mais notórios são os do petróleo e o do minério de ferro. As empresas que exploram esses recursos (PETROBRÁS e Vale do Rio Doce) ocupam posições de destaque nos *rankings* nacional e internacional.

Tomemos a PETROBRÁS que nos interessa mais de perto, dada a sua relação direta com a estratégia de pólos industriais. Essa

empresa é, no momento, a 6^a do *ranking* mundial e a 3^a das Américas. Parceira do modelo tripartite dos pólos petroquímicos dos anos 1970/80, a PETROBRÁS volta a ter posição ativa no setor. Neste momento ela implanta o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), cujo custo está estimado em 8,5 bilhões de dólares (três unidades petroquímicas no Estado do Rio de Janeiro).

A petrolífera estatal lidera ainda os seguintes grandes projetos: Petroquímica no Porto de Suape (Pernambuco); Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco; Petroquímica Paulínea (São Paulo). A estatal petrolífera tem reiterado a sua intenção de recuperar o modelo “tripartite”. “Participamos da consolidação das petroquímicas, porque a pulverização era ruim para o setor” – disse o Presidente da Petrobrás recentemente. (“Folha de São Paulo”, 08/12/2008).

Outras empresas estão à frente de grandes projetos de investimentos, como a Vale do Rio Doce (minérios) e a EMBRAER (indústria aeronáutica). Esse conjunto participa de forma significativa na totalidade das forças produtivas do país.

Apesar do importante papel das PMEs na economia atual, não se deve esquecer que colocá-las no centro da estratégia industrial faz parte do receituário neoliberal, que os últimos governos do Brasil têm se esmerado em seguir. Contudo, mudanças recentes nos rumos do Governo parecem indicar uma opção por grandes blocos de investimentos, coordenados pelo Estado. É o que se poderá deduzir da afirmação do Presidente da República de que as descobertas de petróleo na camada pré-sal devem servir para industrializar o país e “consolidar um modelo de desenvolvimento baseado numa indústria nacional forte” (Folha De São Paulo, 27/05/2008).

No contexto brasileiro de grandes blocos de investimentos estratégicos coordenados pelo Estado – como na petroquímica –, o modelo de redes de PMEs industriais faz sentido. E nesse caso a forma de cadeia produtiva, com a liderança de uma grande empresa, seria a mais indicada no âmbito de uma política de desenvolvimento do país.

Referências

ALMEIDA, R. **Planejamento do combate às secas**. Fortaleza: BNB, 1953.

AYDALOT, P. **Crise et espace**. Paris: Economica, 1984

_____. **Economie régionale et urbaine**. Paris: Economica, 1985.

BECATTINI, G. **Le district marshallian** : une notion socio-économique. BENKO, G. ; LIPIETZ, A. **Les régions qui gagnent** : districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique. Paris, PUF, 1992.

CASTELLS, M.; HALL, P. **Las tecnópolis en el mundo**. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

CLAVAL, P. **Les nouveaux espaces industriels**: réalités, theories et doctrines. In: BENKO, G. B. (Org.). **La dynamique spatiale de l'économie contemporaine**. Paris: Espace, [s.d.].

DATAR. **La France puissance industrielle**: une nouvelle politique industrielle par les territoires. Paris: La Documentation Française, 2004.

DE BERNIS, D. Les industries industrialisantes. **Economie appliquée**, n. 1, 1968.

DUQUE, J. G. **Solo e água no Polígono das Secas**. 3. ed. Fortaleza: DNOCS, 1953. (Publicação n. 154, série I-A).

FRIEDMAN, J.; WEAVER, C. **Territory and functions, the evolution of regional planning**. Londres: Arnold, 1979.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

EDGINTON, D. W. Les façons de faire des regroupements technologiques au Japon : les leçons à tirer pour la Colombie-Britannique. **Commentaire Canada-Asie**, n° 48, fev. 2008.

FERGUÈNE, A. Les dynamiques industrielles endogènes: quels enseignements pour une alternative au modèle standard dans les pays du sud? **Espaces et sociétés**, n. ---, 1997.

FOLHA DE SÃO PAULO. 27 mai 2008.

HALL, P. **As cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 1993.

MEDEIROS, J. A. Situação atual dos parques e pólos tecnológicos. In: 2º Seminário Nacional de Pólos e Parques Tecnológicos (1992, Campina Grande). *Anais*, Brasília, ANPROTEC, 1994.

MERLIN, L. **L'aménagement du territoire**. Paris, PUF, 2.000.

MINIPLAN.. **Plano decenal de desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1967.

MYRDAL, G. **Economia política e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1972..

PAULRÉ, B. (Org.) **Épistémologie de la stratégie en Économie**. Paris, Publications de la Sorbonne, 1998.

PERROUX, F. **L'économie du XX^{ème} siècle**. Paris: PUF, 1964.

SINGER, H. **Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste**. Recife: Condepe, 1962.

STÖHR, W. La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional. In: AYDALOT, P. (Org.) **Crise et espace**. Paris: Economica, 1984.

TATSUNO, S. **Les technopôles : la revolution de l'intelligence**. Paris: Les éditions d'organisation, 1987.

TAVARES, H. M. **Uma experiência de planejamento regional: o Nordeste brasileiro**. 1989. Tese (Doutorado)-UNICAMP, Campinas.