

# DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL E REGIONAL: PROPOSTAS PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL.

Hélio BRAGA FILHO\*  
Edna Maria CAMPANHOL\*\*

RESUMO: A estabilidade da economia e a abertura comercial implementadas no Brasil na década de 1990, produziram importantes modificações na indústria, na estrutura dos empregos e na geografia da atividade econômica. Essas mudanças impactaram de forma diferenciada sobre o espaço geoeconômico. O local, como também o seu próprio desenvolvimento, mais recentemente, recuperou a sua importância e o seu significado. Assim, com base em contribuições selecionadas de autores que se propuseram a estudar o fenômeno do desenvolvimento econômico, procura-se neste artigo a partir deste arcabouço teórico, refletir sobre o tema do desenvolvimento econômico local e regional. Em seguida, depois de sintetizado diagnóstico da economia de Franca e da sua respectiva Região Administrativa formula-se um conjunto de propostas para uma política pública municipal.

PALAVRAS CHAVE: Desenvolvimento econômico; Desenvolvimento local e regional; Indústria; Política pública.

## Introdução

Na segunda metade da década de 1980, a economia brasileira ingressou num circuito inflacionário crônico e persistente, o qual, por sua vez, produziu efeitos deletérios sobre a economia, a indústria e a classe trabalhadora. Ocorre que a inflação, além de ter provocado grave distorção no sistema de preços relativos, penalizou a classe trabalhadora por meio da erosão do seu respectivo poder de compra, e desestimulou os investimentos privados – ao estimular os ganhos especulativos no circuito da denominada “ciranda financeira” – comprometendo dessa maneira a modernização e ampliação da capacidade produtiva do parque fabril instalado no país.

Diante disto, atrasada tecnologicamente e com significativas deficiências competitivas setoriais, a indústria brasileira passaria a enfrentar na década de 90 uma conjuntura econômica diferenciada e deveras complicada, sobretudo, em razão da passagem da

---

\* Doutor em Serviço Social pela UNESP-Franca, Professor de Economia e Pesquisador do IPES – Uni-FACEF.

\*\* Doutora em Serviço Social pela UNESP-Franca e Reitora do Uni-FACEF.

economia do circuito inflacionário com proteção industrial, para a estabilidade econômica com abertura comercial e desregulamentação.

Nos tempos da inflação alta e persistente, os empresários industriais, de modo geral, pouco se preocuparam com os custos de produção e com a produtividade, pois, podiam descarregar mais facilmente sobre o mercado as suas próprias ineficiências. Os aumentos dos custos de produção, dos custos administrados e dos impulsos de lucro – em regime de proteção industrial com fraca concorrência – eram absorvidos pelo mercado consumidor sem muita resistência. Além disso, salvo as exceções, os empresários pouco se sensibilizaram com as questões relacionadas ao aprimoramento da qualidade, com os ganhos provenientes da produtividade, com a qualificação do trabalhador, com a pesquisa e o desenvolvimento de novos processos de produção, de novos materiais e produtos e, com a busca e a conquista de novos mercados.

Ao final da década de 70, com o fim do ciclo virtuoso de crescimento econômico a taxas elevadas, a economia brasileira mergulhou num quadro de instabilidade agravado pela crise do setor externo e pela inflação galopante, desviando deste modo o foco da política econômica dos governos militares, que passaram a dar prioridade aos problemas de curto prazo em detrimento da visão de prazo mais longo.

A política econômica da década de 1990 padece, em sua prática e em seu debate, da hipertrofia do curto prazo. A preocupação com o controle da inflação ocupou todos os espaços, expulsando a discussão sobre o longo prazo. Temas como a estrutura desejada de oferta física de longo prazo, planejamento econômico, vontade nacional, ocupação territorial, distribuição da renda, diversificação da estrutura produtiva, desenvolvimento científico-tecnológico, etc, foram cancelados de nossa agenda.<sup>1</sup>

Entre as décadas de 1980 e 1990, a agenda dos governos ocupou-se exclusivamente das questões conjunturais, de tal

---

<sup>1</sup> LESSA, Carlos; EARP, Fábio Sá. O Insustentável abandono de longo prazo. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida; MINEIRO, Adhemar dos Santos; ELIAS, Luiz Antonio (Org.). *Vinte anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999, p. 99.

sorte, que os temas mais abrangentes de longo prazo foram abandonados.

Temos assim a impressão que entre os anos que marcaram a presença dos militares no poder, o país experimentou algum avanço na área econômica com expressivo retrocesso político. Com o fim da ditadura militar a dimensão político-institucional do país ganhou em substância com o processo de redemocratização, mas a economia perdeu algum conteúdo em razão da perda de dinamismo da indústria.

A conjuntura internacional da década de 1970, abalada pela crise monetária internacional e pelos choques do petróleo, exigiu dos governos dos países industrializados, medidas drásticas para conter simultaneamente pressões inflacionárias e desequilíbrios no balanço de pagamentos.

(...) a política de ajuste de balanço de pagamentos dos EUA, bem como suas tentativas de manter a hegemonia do dólar, levaram os demais países da OCDE, em particular o Japão e a Alemanha, a formular respostas bem-sucedidas de reestruturação industrial, provocando acentuadas mudanças na divisão internacional do trabalho.

(...) A América Latina, com a “diplomacia do dólar forte”, entrava na via crucis da crise da dívida externa e das políticas permanentes de ajuste do balanço de pagamentos que conduziram a região, em seu conjunto, à insólita situação de exportadora forçada de capitais.<sup>2</sup>

A calibragem das medidas de política macroeconômica coordenada e adotadas pelos países do G7, foi suficiente para engendrar profundo ajuste de viés microeconômico, cujo vigor foi capaz de gerar um novo paradigma de produção liderado pelo Japão e pela Alemanha.

A instabilidade macroeconômica com inflação acelerada e a inoperância do Estado em termos de política industrial e tecnológica (...) levaram à estagnação da produção industrial, à contração dos

---

<sup>2</sup> TAVARES, Maria da Conceição. *Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora*. Economia e Sociedade. Campinas: IE/UNICAMP, n. 1, 1992, p. 21-27, grifo do autor.

investimentos e à limitação do esforço de incorporação de progresso técnico. Com isso, cristalizou-se uma conformação estrutural caracterizada por acentuadas heterogeneidades tecnológicas e estruturais e por fraca capacidade de inovação, que hoje representam óbices importantes à retomada do crescimento, mesmo no padrão de desenvolvimento industrial vigente.<sup>3</sup>

Ao final dos anos oitenta, a instabilidade da economia brasileira, além de promover a contração dos investimentos privados, contribuiu para a compressão dos investimentos públicos, comprometendo desse modo a ampliação da capacidade de oferta e modernização da indústria e, ao mesmo tempo, reforçou as deficiências infra-estruturais sobretudo nos setores de energia, comunicações e transporte. Convém salientar que todo o esforço realizado para promover mudanças na estrutura industrial, num espaço relativamente curto de tempo, seria de algum modo penalizado face às mudanças mais intensas gestadas pelos países industrializados e desenvolvidos do capitalismo central.

Levamos cem anos, de 1830 a 1930, para imitar a inovação fundamental da Primeira Revolução Industrial. Quando tudo dava a impressão de estarmos prestes a entrar no Primeiro Mundo, eclodiu a Terceira Revolução Industrial. (...) A tendência, para nós, é a de ficarmos com os setores industriais de baixo conteúdo tecnológico: (...) Perderíamos, então, qualquer poder de crescimento autônomo que deriva do investimento industrial nos novos setores. O ritmo de nosso desenvolvimento voltaria a depender exclusivamente do comportamento das exportações.<sup>4</sup>

O complexo eletrônico derivado da aplicação da microeletrônica intra-articulada pela tecnologia da informação (TI) proporcionou um excepcional avanço qualitativo na própria indústria, modificando por sua vez, a sua estrutura, bem como, propiciou a produção de bens de maior conteúdo tecnológico.

---

<sup>3</sup> SUZIGAN, Wilson. *A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial*. Economia e Sociedade. Campinas: IE/UNICAMP, n. 1, 1992, p. 91.

<sup>4</sup> MELLO, João Manuel Cardoso de. *Consequências do Neoliberalismo*. Economia e Sociedade, Campinas: IE/UNICAMP, n. 1, 1992, p. 59-60.

Diante disto, ao final da década de 1980, considerando o *gap* tecnológico que separava a economia brasileira dos países industrializados, numa conjuntura marcada pela globalização crescente dos mercados, o enfrentamento dessa nova configuração da economia internacional acrescida da instabilidade da economia até então vigente no país e do atraso da indústria nacional, exigiria do governo federal notável esforço para estabilizar a economia e promover a modernização e atualização da indústria brasileira.

A abertura comercial e financeira, intensificada pelo governo FHC (1995-98), acrescida do conjunto e da calibragem das medidas de política econômica requeridas para promover a estabilidade do nível geral dos preços e recuperar a competitividade da economia, induziram as empresas industriais a praticarem profundo ajuste estrutural de viés macroeconômico.

Nesse sentido, a política industrial não pode resumir-se em “abrir a economia”. A liberalização de importações, desde que macroeconomicamente viável pode ser um componente desejável numa estratégia de política industrial. Entretanto, considerando-se a situação da indústria brasileira, deve-se primeiramente racionalizar os sistemas de proteção (tarifa, barreiras não tarifárias, câmbio) e de promoção (incentivos, subsídios, financiamento) segundo critérios de prioridade e seletividade articulados e sincronizados (no sentido de timing) a metas de superação do atraso tecnológico e implantação dos segmentos representativos das novas tecnológicas.<sup>5</sup>

Em se tratando de política industrial, considerando o estado de debilidade da indústria brasileira, bem como, da infra-estrutura econômica existente no país, destacando a precariedade da malha rodoviária “(...) recomenda-se certa prudência por parte do governo de modo a evitar efeitos ainda mais perversos sobre a indústria nacional”. (SUZIGAN, 1992).

---

<sup>5</sup> SUZIGAN, Op. Cit; p. 108, grifo do autor

**Tabela 1:** Brasil, taxa de crescimento real do PIB (%) e grau de abertura da economia – 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 e 2000.

Décadas	Taxa de Crescimento Real do PIB (média)%	Grau de abertura da economia (média)
1950	7,1	18,5
1960	6,1	12,0
1970	8,8	14,4
1980	3,0	16,7
1990	1,7	11,9
2000*	3,1	18,6

**Fonte:** MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Elaboração dos autores.

\*dados oficiais até 2006 e 2007 previsto pelo FMI apenas para a taxa de crescimento real do PIB.

O grau de abertura da economia é medido pela somatória do valor das exportações e das importações em relação ao PIB – participação da corrente de comércio em relação ao PIB – e que de acordo com os dados da tabela (1), podemos verificar que a economia brasileira era muito mais aberta nas décadas de 1950 e 1980 do que fora na década de 1990.

Nas décadas de 1950, 1960 e 1970, a taxa média de crescimento do PIB real foi de 7,3% e o grau de abertura da economia atingiu a média de 14,9, enquanto nas décadas de 1980, 1990 e 2000, o PIB cresceu em média à taxa real de 2,6% e o grau de abertura da economia foi de 15,7% em média. Assim, podemos dizer, em caráter provisório, que os efeitos mais perversos que impactaram sobre a indústria nacional na década de 1990, não foram apenas produzidos pelo grau de abertura, mas, de algum modo, foram derivados da baixa taxa de crescimento da economia.

**Tabela 2:** Brasil, taxa de crescimento real do PIB (%) e participação relativa (%) das exportações e das importações (FOB) em relação ao PIB: várias décadas.

Décadas	Taxa de crescimento real do PIB(%) (média)	Participação relativa em relação ao PIB(%) média das	
		Exportações	Importações
1950	7,1	9,9	8,6
1960	6,1	6,4	5,6
1970	8,8	6,7	7,7
1980	3,0	10,0	6,7
1990	1,7	7,3	6,2
2000*	3,1	12,1	7,2

Fonte: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMERCIO EXTERIOR. Elaboração dos autores.

\*dados oficiais até 2006 e 2007 previsto pelo FMI apenas para a taxa de crescimento real do PIB.

Na década de 1980, para cumprir com os compromissos externos – em razão da crise externa eclodida ao final dos anos 70 – o governo brasileiro foi orientado a promover saldo comercial superavitário, motivo pelo qual, as exportações aumentaram e as importações reduziram-se em relação ao PIB. Assim, o grau de abertura da economia brasileira da década de 1980 – maior do que aquele verificado nas décadas de 1960 e 1970 – foi obtido pelo aumento das exportações e da contenção das importações.

Na década de 1990, quando examinamos os dados referentes à participação das exportações e das importações em relação ao PIB, verificamos que a taxa de crescimento real do PIB de fato contribuiu de forma negativa para o desempenho do setor industrial. Contudo, a participação relativa das importações em relação ao PIB, pouco abaixo das exportações, muito embora tenha provocado efeitos “perversos sobre a indústria nacional”, assumiu papel decisivo na primeira etapa do processo de estabilização da economia.

O primeiro movimento de ajuste da indústria à abertura e à estabilização foi, sem a menor dúvida, uma elevação do coeficiente de importação de insumos dos mais diferentes setores da economia, como forma de se defender tanto do aumento da

competição como do aumento dos salários após a implantação do Plano Real (...) Com a consolidação da estabilização e a percepção do brutal aumento do mercado interno brasileiro, observa-se uma retomada dos investimentos, o que também contribuiu para a elevação das importações, agora de máquinas e equipamentos.<sup>6</sup>

O processo de estabilização da economia brasileira na sua etapa inicial converteu-se em grande óbice ao desempenho do setor industrial, pois, com a valorização da moeda nacional (real) frente ao dólar, a perda de competitividade do produto nacional dificultou as exportações que limitou as possibilidades de crescimento da economia “para fora”. Por sua vez, o preço do ajuste pró-estabilização resultou entre outros motivos, de baixo crescimento do PIB. Com o aumento da concorrência em regime de estabilização, o grau de liberdade das empresas industriais reduziu-se abruptamente que, somado ao aumento das importações, acabou promovendo profundo ajuste estrutural microeconômico por meio da reestruturação produtiva.

O setor de calçados é outro bom exemplo. Sua reestruturação, foi de tal ordem que, impactou inclusive na geografia industrial do país. Depois de amargar um período de grande dificuldade, conseguiu recuperar-se a ponto de retomar os níveis de exportação. Antes, porém, teve que mudar plantas para o Nordeste, investir nas que ficaram em Franca ou no Rio Grande do Sul, construir parcerias, mudar relacionamento com seus fornecedores na cadeia produtiva, enfim, modernizar-se.

O setor têxtil assim como o calçadista são exemplos de setores que sofreram muito com a abertura da economia brasileira porém acharam um caminho de longo prazo, que passa necessariamente, por um profundo processo de reestruturação.<sup>7</sup>

No caso da indústria de transformação, o subsetor de fabricação de calçados foi de fato muito prejudicado mediante “forte viés antiprodução e pró-importação” traduzido pelo

---

<sup>6</sup> COUTINHO, Luciano. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.) et al. *Brasil: desafios de um país em transformação*. – Rio de Janeiro: José Olympio, 1997. IX Fórum Nacional. p. 76.

<sup>7</sup> COUTINHO, Op. Cit; p. 78.



significativo aumento do coeficiente de penetração das importações sobre a produção que em 1993 situava-se entre 0,7% e 3%, passou em 1996 a oscilar entre 4% e 8%. (COUTINHO, 1997).

Por sua vez, em razão do baixo consumo per capita de calçados no Brasil – dada a baixa amplitude da renda per capita derivada da distribuição desigual do produto social da economia – do forte viés pró-importação e do câmbio valorizado, as empresas industriais desse setor passaram a encontrar grande dificuldade para poderem escoar a sua produção.

Deste modo, câmbio apreciado, taxa de juros elevada, carga tributária progressivamente em elevação, baixo consumo per capita do mercado doméstico, forte viés pró-importação, aumento da concorrência, etc, acrescido dos problemas estruturais de conteúdo microeconômico, atraso tecnológico, fraco desempenho empresarial traduzido pela baixa capacitação gerencial e da própria gestão das empresas, induziram as empresas calçadistas de Franca a promoverem radical reestruturação produtiva que, visando a redução dos custos da produção adotaram enquanto estratégia reativa de sobrevivência a prática intensiva da subcontratação e da terceirização.<sup>8</sup>

### **Desenvolvimento econômico: questões teóricas**

Na década de 1980 a instabilidade da economia brasileira deslocou do longo para o curto prazo o foco da política econômica, o desenvolvimento econômico, enquanto processo de longo prazo, acabou perdendo significado, cedendo espaço para as políticas de estabilização.

Na década de 1990, a política bem-sucedida de estabilização da economia, favoreceu a recuperação e reintrodução da questão do

---

<sup>8</sup> “No segundo semestre de 1993 foi antecipada a implementação do último e mais importante estágio da abertura tarifária, iniciada em 1990. Em decorrência, se ampliaria a exposição da indústria brasileira à concorrência externa. Mas, a implementação do programa de estabilização (Plano Real) em meados de 1994, como é sabido, inaugurou um etapa de significativa apreciação da taxa de câmbio, que agravou ainda mais o nível de desproteção e instalou um desincentivo à agregação de valor manufatureiro no país. (...) É reconhecido que a forte sobrevalorização da taxa de câmbio, com juros muito elevados, num contexto de franca abertura comercial, foi ingrediente vital para o rápido processo de desinflação. Não há dúvida de que a pressão dos produtos importados foi fundamental para conter e fazer declinar a inflação para níveis muito baixos.” (COUTINHO, 1997. p. 87).

desenvolvimento no debate econômico e na agenda dos governos regionais. Assim, não apenas a promoção do desenvolvimento ganhou significado, como o problema do desenvolvimento local ganhou substância.

A economia e as políticas públicas no Brasil das décadas de 1950, 1960 e 1970 foram profundamente marcadas pelo planejamento estatal desenvolvimentista que ressoava o modelo de Estado interventor Keynesiano pós New Deal e socialista real soviética, hegemônicos no contexto internacional daquele momento. (...) O debate em torno de um novo papel para o Estado e, sobretudo, de novas formas de relação deste com os demais atores que incidem diretamente sobre a constituição das cidades se organiza hoje em torno dos temas da descentralização, autonomia local e das parcerias.<sup>9</sup>

Muito embora a descentralização política protagonizada pela Constituição de 1988 tenha outorgado maior autonomia aos governos locais, a transferência de responsabilidades e de recursos públicos requeridos para a promoção do desenvolvimento econômico e social dos municípios brasileiros, ocorreu num quadro simultaneamente cristalizado pelo despreparo dos governos e pela exigüidade de recursos.

A dificuldade de Estados e prefeituras para estabelecer relações de reciprocidade com o setor privado, demonstrando recorrente incapacidade de definir direitos e deveres de modo equilibrado, recoloca com força o debate sobre a profunda disfunção dos processos político e institucional brasileiros.

A guerra fiscal apenas amplifica essa disfunção pois se alimenta da indefinição dos novos papéis atribuídos aos governos subnacionais na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento, que estiveram concentradas no governo federal desde os anos 30. A corrosão do aparato de intervenção do Estado nacional – desenvolvimentista provocou o distanciamento do governo federal das políticas industriais sistemáticas,

---

<sup>9</sup>ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. Cidades e políticas urbanas no Brasil: velhas questões, novos desafios. In: RATTNER, Henrique (Org.). *Brasil, no Limiar do Século XXI: Alternativas para a Construção de uma Sociedade Sustentável*. São Paulo: EDUSP, 2000, p. 105-118.

informalmente transferidas para os governos subnacionais.<sup>10</sup>

Entre 1991 e 1996, as cidades de médio porte, situadas entre 100 mil e 500 mil habitantes, receberam um acréscimo de 4,8 milhões de habitantes. (ROLNIK e NAKANO, 2000). O processo de reestruturação produtiva e a guerra fiscal intensificaram o processo de realocação industrial, alterando sobremaneira a geografia da indústria e dos empregos. Assim, enquanto empregos eram gerados com a instalação de novas empresas em localidades que oferecia atrativos fiscais, postos de trabalho eram eliminados com a fuga de empresas em localidades cujos governos, impedidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela situação das finanças públicas, não podiam oferecer nenhuma vantagem fiscal.

A migração de empresas de uma localidade para outra, produz efeitos multiplicadores negativos sobre a economia e o social. A eliminação de postos formais de trabalho reduz a massa de salários, comprime o consumo, reduz o produto da economia e a arrecadação de impostos, deteriora as condições e a qualidade de vida da população numa espécie de círculo vicioso.

Com o propósito de compreendermos melhor o desenvolvimento econômico, recorreremos às contribuições teóricas elaboradas por diferentes escolas do pensamento econômico, notadamente, dos seus mais ilustres autores. Convém, no entanto, destacar que não pretendemos elaborar nenhuma resenha da literatura existente, mas, sim examinar propostas teóricas que julgamos relevantes.

Na tradição da economia política clássica, o problema da divisão social do trabalho e do seu aprofundamento, decorre segundo Smith, da intensificação das trocas obtida através da ampliação dos mercados.

Como é o poder de troca que leva à divisão do trabalho, assim a extensão dessa divisão deve sempre ser limitada pela extensão desse poder, ou, em outros termos, pela extensão do mercado.

(...) O propósito do capital fixo é aumentar as forças produtivas do trabalho, ou possibilitar que o mesmo

---

<sup>10</sup> ARBIX, Glauco. Política Industrial e o Laissez-Faire na Guerra Fiscal. In: RATTNER, Henrique (Org.). Brasil, *no Limiar do Século XXI: Alternativas para a Construção de uma Sociedade Sustentável*. São Paulo: EDUSP, 2000, p. 262.

numero de trabalhadores execute uma quantidade muito maior de trabalho. (...) Nas manufaturas, o mesmo número de trabalhadores, utilizando as melhores máquinas, processarão uma quantidade muito maior de bens do que se os instrumentos de trabalho forem menos perfeitos.<sup>11</sup>

A extensão do mercado como o próprio Smith afirmara, depende do número de habitantes e da sua respectiva renda. Uma localidade com reduzido número de habitantes e com baixa renda per capita limita e restringe as trocas, e por sua vez, a própria divisão do trabalho. O aumento da produção e da produtividade, derivados da “utilização das melhores máquinas”, de certo modo, só se justificaria através da ampliação do mercado.

Ao considerar que o propósito do capital fixo é aumentar as forças produtivas, podemos de outro modo verificar que “(...) a demanda por trabalho,  $L^d$ , varia em proporção da acumulação de capital”. (SOUZA, 2005).<sup>12</sup>

A absorção da força de trabalho, conseqüentemente, o nível de emprego, varia de acordo com o ritmo de acumulação, ou ainda,  $dL^d/dt = gd^k/dt$ , (SOUZA, 2005).

A acumulação de capital, ou formação de capital, compreende por sua vez: a) a destinação de parcela da produção à reposição do capital desgastado durante o processo produtivo; b) a ampliação da capacidade de oferta, e c) o processo de criação de novas empresas.

O otimismo smithiano a respeito dos propósitos do capital fixo seria ofuscado pela crítica marxista.

A indústria moderna nunca encara nem trata a forma existente de um processo de produção como definitiva. Sua base técnica é, por isso, revolucionária, enquanto a de todos os modos de produção anteriores era conservadora. Por meio da maquinaria, de processos químicos e de outros métodos, ela revoluciona de forma contínua, com a base técnica da produção, as funções dos trabalhadores e as combinações sociais do processo de produção. Com isso, ela revoluciona de modo igualmente constante a

---

<sup>11</sup> SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*: Investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução: Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural. Vol. I, 1988, p. 27-220.

<sup>12</sup> SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento Econômico*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 72.

divisão do trabalho no interior da sociedade e lança sem cessar massas de capital e massas de trabalhadores de um ramo da produção para outro.<sup>13</sup>

Na indústria moderna, mudanças na sua base técnica requeridas tanto para o enfrentamento da acirrada concorrência, como para a manutenção do ritmo de acumulação, necessária para a realização do seu próprio crescimento, alteraram a divisão do trabalho e promoveram o deslocamento de trabalhadores de um ramo da produção para outro.<sup>14</sup>

As novas formas de organização da produção assentadas sob bases técnicas mais avançadas, possibilitaram expressivos saltos quantitativos de produção e de produtividade, seguidas, via de regra, da redução dos custos de produção, sobressaindo aqueles oriundos da força de trabalho.

O aumento da produção e da produtividade, derivado da relação incrementável entre o capital fixo e o emprego de igual ou maior quantidade da força de trabalho, fica limitado pela extensão do mercado. Mas, se para SMITH riqueza é profusão e barateza das mercadorias, o ritmo de acumulação é influenciado pela concorrência.

(...) a quantidade de bens de mercearia que pode ser vendida em uma cidade é limitada pela demanda da cidade e suas redondezas. Por isso, o capital que pode ser aplicado em uma mercearia não pode ultrapassar o que é suficiente para comprar essa quantidade. Se esse capital for dividido entre dois merceeiros, a concorrência entre eles tendera a fazer com que sejam obrigados a vender mais barato do que se houvesse um só merceeiro; e se houvesse vinte, a concorrência entre eles seria muito maior e a possibilidade de se unirem para aumentar o preço, muito menor. A

---

<sup>13</sup> MARX, Karl. *O Capital*. Crítica da economia política. Tradução: Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, Tomo II, 1997, p. 115.

<sup>14</sup> Podemos constatar a manifestação deste processo examinando o setor automotivo brasileiro. De acordo com dados da Anfavea, entre 1990 e 1998, a produção nacional de veículos quase dobrou, ou seja, de 914.466 unidades produzidas no ano de 1990, passou para 1.600.000 unidades produzidas em 1998. Contudo, o número de funcionários de 118.163 pessoas, reduziu-se para 101.794. A produção per capita que em 1990 representava 7,74 veículos/trabalhador, atingira no ano de 1998 a casa dos 15,7 veículos/trabalhador. Assim, a pergunta que fica em aberto é: para onde foram os trabalhadores expulsos pelas vias da produtividade?

concorrência entre eles poderia levar alguns deles à ruína; (...). Todavia, esse mal é muito pequeno para merecer a atenção pública.<sup>15</sup>

Muito embora SMITH provavelmente estivesse enunciando de alguma forma os limites da concorrência, ainda assim, acreditava nas virtudes ou possibilidades de auto-regulação do mercado, mitigando a necessidade de qualquer tipo de intervenção pública.

Diferentemente de SMITH, a concorrência é analisada por Marx como um processo muito mais intenso, dinamizado por constantes mudanças no emprego do capital fixo e na mobilização das forças produtivas necessárias para garantir as bases da acumulação capitalista.

Com a acumulação do capital desenvolve-se, portanto, o modo de produção especificamente capitalista e, com modo de produção especificamente capitalista, a acumulação do capital. Esses dois fatores econômicos criam, de acordo com a relação conjugada dos impulsos que eles se dão mutuamente, a mudança na composição técnica do capital pela qual a componente variável se torna cada vez menor comparada à constante. (...) A luta da concorrência é conduzida por meio do barateamento das mercadorias. A barateza das mercadorias depende, *ceteris paribus*, da produtividade do trabalho, esta porém da escala de produção. Os capitais maiores derrotam portanto os menores.<sup>16</sup>

Na medida em que a concorrência intercapitalista se torna mais aguda, principalmente quando a mesma é conduzida no sentido do barateamento das mercadorias, faz-se mister o aumento da produtividade do trabalho que depende por sua vez da escala de produção.

A obtenção de certa escala de produção resulta senão da amplitude do mercado, ou ainda, da extensão dos mercados. Até aqui existe certa convergência entre SMITH e MARX.

Enquanto Smith acreditava no virtuoso papel desempenhado pela concorrência, Marx ao analisar as mudanças na composição técnica do capital induzidas pela concorrência,

---

<sup>15</sup> SMITH, Op. Cit; p. 274.

<sup>16</sup> MARX, Op. Cit; p. 256-257-258.

coloca em evidência a natureza contraditória do modo de produção capitalista.

Enquanto os países que realizaram a sua primeira Revolução Industrial experimentaram expressivo crescimento econômico, notável progresso técnico e prosperidade crescente, as economias de base agrícola-exportadora, caminharam exatamente em sentido contrário.

Desse modo, para que as economias estigmatizadas pelo subdesenvolvimento pudessem crescer e se desenvolver, tornava-se imperiosa a necessidade de se promover consideráveis mudanças estruturais, entre as quais, dada a magnitude da atividade agrícola na composição do produto, recomendava-se reduzir o seu peso aumentando a contribuição do setor industrial.

A substituição do trabalho artesanal pela produção em maior escala no âmbito da manufatura dá maior substância ao papel a ser desempenhado pela empresa. Assim, no curso do seu desenvolvimento, a empresa capitalista experimenta contínua transformação e evolução, modificando conseqüente e simultaneamente, o seu próprio conceito. Do mesmo modo que a empresa capitalista se modifica, a indústria e a sua forma de organização evoluem e se modificam.

No que trata da organização industrial, notadamente das vantagens de localizar uma indústria, notória contribuição é dada por MARSHALL.

A liberdade de indústria e de empreendimento, até onde alcance a sua ação, tende a fazer com que todos procurem para o seu trabalho e o seu capital o emprego em que possam lograr as maiores vantagens. E isso, por sua vez, os leva a obter especial habilitação e facilidade em algum ofício específico, mediante o qual podem conseguir os meios de adquirir o que precisam. E daí resulta uma complexa organização industrial, com uma muito sutil divisão de trabalho. (...) Mas a abertura de grandes mercados em novos países deu grande impulso ao movimento tanto diretamente como pela influência sobre a localização da indústria, isto é, da concentração de determinados

Do mesmo modo que SMITH enaltecia as virtudes da divisão social do trabalho comandada pelo poder da troca, isto é, pela extensão do mercado e, o aumento da produtividade seria também obtido pela especialização do trabalhador, MARSHALL observara a existência de vantagens locais como importante fator para o surgimento de uma forma de organização industrial mais complexa.

O campo de emprego que qualquer lugar oferece para o trabalho e o capital depende, primordialmente, de seus recursos naturais; em segundo, de sua capacidade de aproveitá-los, devido ao progresso dos seus conhecimentos e da sua organização social e industrial; e terceiro, do acesso aos mercados nos quais pode vender as coisas que tem como excedentes. (...) Destarte, viu-se pela primeira vez a plenitude da força que a lei do rendimento crescente dá a um país fabril com indústrias localizadas e grandes capitais (...).<sup>18</sup>

Assim, a disponibilidade de recursos naturais – vale dizer do mesmo modo a disponibilidade de matéria(s)-prima(s) – somada à disponibilidade de recursos humanos especializados, bem como da capacidade de aproveitá-los e organizá-los, contribuem para que em determinada localidade portadora de tais recursos, possa se desenvolver uma forma de organização industrial mais arrojada.

Importante destacar os benefícios provenientes dessas mesmas vantagens também denominadas “economias externas” ou “economias de aglomeração”.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia*: tratado introdutório. Tradução: Rômulo de Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas). vol. II. P. 324-325.

<sup>18</sup> MARSHALL, Op. Cit; p. 267-269.

<sup>19</sup> Economias Externas (Externalidades). Benefícios obtidos por empresas que se formam (ou já existentes) em decorrência da implantação de um serviço público (por exemplo, energia elétrica) ou de uma indústria proporcionando à primeira vantagens antes inexistentes. A existência de economias externas permite em geral uma redução de custos para as empresas e significa uma importante alavanca do desenvolvimento econômico.

ECONOMIA DE AGLOMERAÇÃO. Redução de custos resultante da proximidade física de empresas do mesmo ramo ou de atividades complementares.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia do século XXI*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006, p. 276.



No caso dos países em desenvolvimento, a necessidade de promover modificações na estrutura de produção, seria influenciada pela tese da industrialização baseada nos benefícios oriundos das economias externas, notadamente dos efeitos de “complementaridade” e dos efeitos de “encadeamento” (*linkages*). A respeito desses efeitos, no âmbito da literatura econômica, mais especificamente da teoria do desenvolvimento econômico destaca-se a importante contribuição de HIRSCHMAN.

Que inferimos ao falar sobre os efeitos em cadeia que emanam da indústria A para a indústria B? A linguagem aí pode ser muito ambígua, pois podemos ter em mente a possível importância do efeito em cadeia em termos, digamos, da produção líquida das novas indústrias que viessem a ser criadas; ou podemos tomar no sentido da força dos efeitos, isto é, a probabilidade de que essas indústrias sejam realmente criadas.<sup>20</sup>

Muito embora as economias de aglomeração proporcionem redução dos custos para as empresas, em decorrência da proximidade física de atividades complementares, o desenvolvimento, baseado nos efeitos de encadeamento e de complementaridade, ao mesmo tempo que produz tal benefício, carrega em seu bojo a tendência de promover uma cadeia de desequilíbrios.

Para facilitar a compreensão desses dois efeitos imaginemos a seguinte situação: a) a indústria A produz o bem de consumo P; b) para produzir o bem de consumo P, a indústria A, utiliza uma certa quantidade de insumos intermediários – matérias-primas, materiais de consumo, máquinas e equipamentos, embalagens, materiais secundários, etc. – sendo tais insumos representados por ( $b_1, c_2, d_3, e_4, f_5...n_n$ ); c) a indústria A induz assim, investimentos na criação de novas empresas (B, C, D, E, F...N) que irão produzir e fornecer os insumos demandados pela mesma indústria A.<sup>21</sup> As

---

<sup>20</sup> HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Tradução: Laura Schlaepfer. Rio de Janeiro: Eda Fundo de Cultura, 1961. p. 156.

<sup>21</sup> Esses efeitos de encadeamento, são classificados em três tipos diferentes: os *linkages* de produção, os de consumo (ou de demanda final) e os fiscais. [...] Os de produção são os conhecidos *linkages* para frente e para trás, originalmente descritos por HIRSCHMAN. [...] No tocante à teoria do produto básico, os *linkages*

empresas (B, C, D, E, F...N) passam a constituir um outro conjunto de indústrias.

Os efeitos de encadeamento para frente e para trás, também são denominados encadeamentos verticais e horizontais.

Eles se dividem em encadeamentos para trás no processo produtivo (verticais) resultantes da compra de insumos, e, em encadeamentos para frente (horizontais), em razão da venda de insumos. Os encadeamentos verticais formam a demanda derivada por insumos: a economia tende a produzir localmente insumos antes importados; os encadeamentos horizontais constituem estímulos à utilização de produtos como insumos por indústrias novas<sup>22</sup>

O desenvolvimento econômico baseado nos efeitos de “complementaridade” e de “encadeamento”, descarta a hipótese de equilíbrio, pois, o conjunto de indústrias que congregam a cadeia produtiva, é conduzido por relações suscetíveis de produzirem desequilíbrios resultantes de possíveis desajustes entre as ofertas e as demandas deflagrados por esses mesmos elos da cadeia de produção.

Considerando o papel desempenhado pela tecnologia, a manifestação de tensões e desequilíbrios pode ainda ocorrer em decorrência de deficiências estruturais decorrentes de certa assimetria derivada dos diferentes estágios tecnológicos em que se encontram os diferentes elos da cadeia de produção.

---

para trás medem a indução a investir na produção doméstica de insumos inclusive bens de capital para o setor exportador em expansão. [...] Em virtude das “dificuldades para dar o salto tecnológico” os *linkages* para trás são mais efetivos quando necessidades de insumos envolvem recursos e tecnologias que permitem a produção doméstica. [...] No tocante à teoria do produto básico, o *linkage* do consumo mede “[...] a indução à investir em indústrias domésticas produtoras de bens de consumo para os fatores empregados no setor exportador. Seu principal determinante é o nível de renda – agregada e média – e sua distribuição”. [...] O *linkage* do consumo “[...] tenderá a ser tanto maior quanto mais elevada a renda média e mais eqüitativa a sua distribuição”. [...] Além de tudo, os *linkages* do consumo em todos os casos mencionados certamente estimularam o desenvolvimento das indústrias têxtil, de vestuário, de produtos alimentícios, etc. SUSIGAN, Wilson. Indústria brasileira: origem e desenvolvimento. – Nova Edição – São Paulo: Hucitec, Ed. da Unicamp, 2000. Economia & Planejamento. P. 71-74.  
<sup>22</sup> SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento Econômico*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 185.

Os obstáculos estruturais, que impediam um crescimento mais vigoroso dos países latino-americanos, seriam examinados pela corrente do pensamento econômico denominada “Estruturalismo”, inspirada pelos trabalhos desenvolvidos pela CEPAL.

A corrente estruturalista fora também influenciada pelas idéias de MYRDAL e NURKSE que explicavam o crescimento mais lento das economias em desenvolvimento a partir de problemas estruturais que podiam ser compreendidos segundo a teoria do “circulo vicioso da pobreza”.

A idéia de equilíbrio estável com mudança social é rechaçada como falsa analogia por MYRDAL.

Meu ponto de partida, formulado inicialmente em termos negativos, é a asserção de que a noção de equilíbrio estável é normalmente uma falsa analogia que se estabelece quando se formula a teoria que visa a explicar a mudança no sistema social. O que está errado, ao se explicar a hipótese de equilíbrio estável à realidade social, é a própria idéia de que o processo social tende a uma posição que se possa descrever como estado de equilíbrio entre forças. Por trás dessa idéia, encontra-se outra hipótese, ainda mais fundamental, de que a mudança tende a provocar reações que operam em sentido oposto ao da primeira mudança.

A idéia que pretendo expor é a de que, ao contrário, em geral não se verifica essa tendência à auto-estabilização automática no sistema social. O sistema não se move, espontaneamente, entre forças, na direção de um estado de equilíbrio, mas, constantemente, se afasta dessa posição.”<sup>23</sup>

O problema que MYRDAL aponta de fato é inquietante e desafiador, sobretudo, ao ser examinado no contexto das economias de livre mercado, onde a propriedade privada dos meios de produção, vale dizer, a livre iniciativa particular submete-se aos fundamentos da concorrência e do sistema de preços.

Considerando e reduzindo a totalidade do sistema social apenas duas de suas dimensões, a saber, a econômica e a social e,

---

<sup>23</sup> MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Tradução: N. Palhano. 3. ed. Rio de Janeiro/GB: Editora Saga, 1972, p. 33-34.

levando em conta as suas respectivas articulações e interdependências, podemos auferir daí que o dinamismo da dimensão econômica determina e condiciona o dinamismo da dimensão social e, vice-versa.

No entanto, as forças que atuam no interior do sistema social desenvolvem-se no curso de um processo histórico – econômico, político e social – o qual, por sua vez, imprime mudanças na própria estrutura da sociedade.<sup>24</sup>

Há de se considerar, que o desenvolvimento enquanto processo, engendra no seu curso o contínuo embate travado por “forças internas”, vale dizer, por atores sociais portadores de conflito. As possibilidades de se mitigar tensões e desequilíbrios, dependerão sobretudo da capacidade de organização e de articulação desses atores em torno de um projeto de desenvolvimento, o que requer, por conseguinte, imaginação criativa e importante avanço do arranjo institucional.

A decisão de localizar uma indústria em determinada comunidade, por exemplo, impulsiona seu desenvolvimento geral. Proporcionam-se possibilidades de emprego e rendas elevadas àqueles que se encontravam desempregados ou com empregos de baixo salário. Os negócios locais podem florescer à medida que aumenta a demanda para seus produtos e serviços. A mão-de-obra, o capital e a iniciativa são atraídos de fora para aproveitarem as oportunidades de expansão. O estabelecimento de um novo negócio, ou a ampliação de um existente, expande o mercado para outros, como acontece, em geral, com o aumento

---

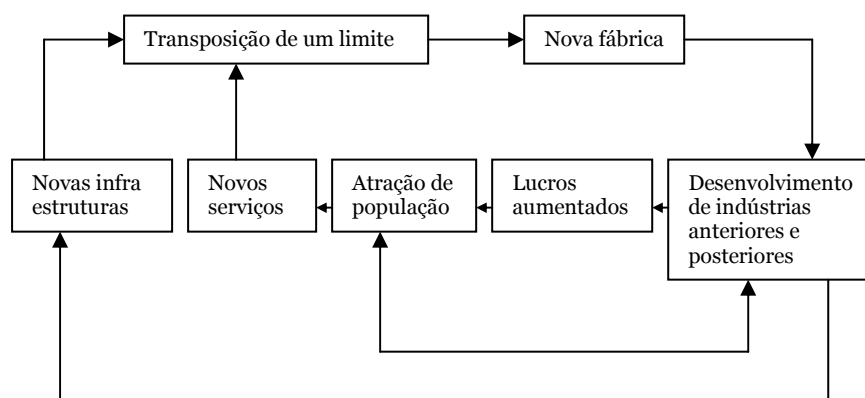
<sup>24</sup> Consideramos conveniente destacar a esse respeito as análises elaboradas por CARDOSO e FALETTO na perspectiva de uma interpretação sociológica sobre o desenvolvimento. “Para a análise global do desenvolvimento não é suficiente, entretanto, agregar ao conhecimento dos condicionantes estruturais a compreensão dos ‘fatores sociais’, [...]. Para adquirir significação, tal análise requer um duplo esforço de redefinição de perspectivas: por um lado, considerar em sua totalidade as “condições históricas particulares” – econômicas e sociais – subjacentes aos processos de desenvolvimento, no plano nacional e no plano externo; por outro, compreender, nas situações estruturais dadas, os objetivos e interesses que dão sentido, orientam ou animam o conflito entre os grupos e classes e os movimentos sociais [...] (grifo do autor). CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento da América Latina*: ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1970, p. 21.

das rendas e da demanda. Os lucros em elevação aumentam as poupanças ao mesmo tempo que elevam, ainda uma vez, a demanda e o nível de lucros. O processo de expansão cria economias externas favoráveis à sua continuidade.<sup>25</sup>

Os efeitos multiplicadores oriundos da “decisão de localizar uma indústria”, não apenas rompem com os óbices estruturais que limitam o crescimento da economia, como possibilitam a propagação de uma reação em cadeia.

Outrossim, acreditamos que “as vantagens locacionais” de Marshall e os “efeitos de encadeamento” propostos por HIRHSCMAN, acrescidos das contribuições de MYRDAL, sejam oportunas em se tratando de desenvolvimento econômico.

O modelo de “circulo vicioso da pobreza” de Myrdal, foi reinterpretado por MANZAGOL segundo um esquema elaborado na perspectiva da geografia industrial.<sup>26</sup>



**Figura 1:** Modelo simplificado de crescimento cumulativo e circular.  
**Fonte:** Apud MANZAGOL, 1985.

<sup>25</sup> MYRDAL, Op. Cit., p. 50.

<sup>26</sup> Muito embora o modelo de Manzagol sirva para explicar a abordagem macroeconômica de pólos e eixos de desenvolvimento, o que será posteriormente abordado, utilizamo-nos do mesmo para efeito estritamente relacionado ao problema do desenvolvimento econômico local.  
MANZAGOL, Claude. *Lógica do espaço industrial*. Tradução: Silvia Selingardi Sampaio. São Paulo: DIFEL, 1985, p. 89.

De acordo com o modelo simplificado de crescimento proposto e reinterpretado por MANZAGOL, a instalação de uma fábrica, ou, de uma nova fábrica, ou ainda, a ampliação de uma já existente, produz um movimento cumulativo e circular capaz de propagar uma reação em cadeia.

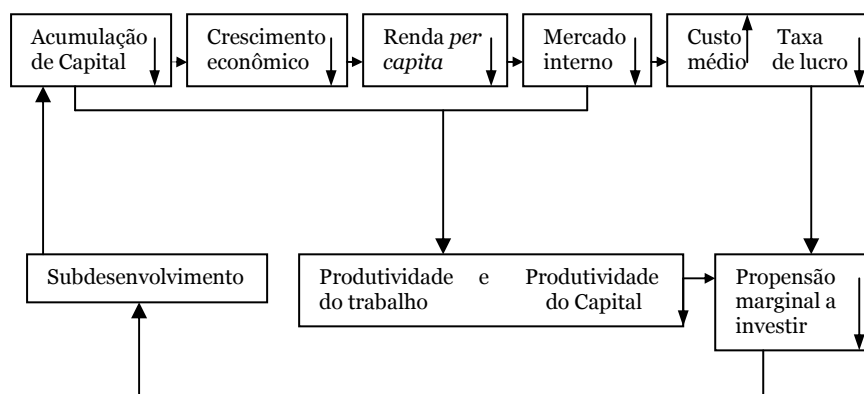
A taxa de tributação local – fator que seleccionei para uma visão aproximada das interrelações causais em processo acumulativa descendente – pode ser reduzida, e melhoradas a qualidade dos serviços públicos. Essas mudanças tornarão a comunidade mais atraente para os negócios e trabalhadores e, em consequência, os financiamentos locais serão aumentados com resultados similares sobre a taxa de tributação e as finanças públicas, etc.<sup>27</sup>

Os efeitos advindos da instalação de uma nova fábrica, ou da ampliação de uma fábrica já existente, tendem a propagar-se de forma circular e acumulativa. Ocorre que a nova fábrica, induz ao desenvolvimento de novas indústrias através dos efeitos de encadeamento vertical e horizontal. Assim, a acumulação de capital acrescida da ampliação dos lucros, incrementa a demanda por mão-de-obra, que, por conseguinte, inicia um processo de atração de população. Por sua vez, a população total da comunidade aumenta, criando então uma demanda adicional por novos serviços. Deste modo, tanto a instalação de novas indústrias, como o aumento da população, criaram novas demandas infra-estruturais. A arrecadação local será beneficiada em razão do aumento da população e da expansão da atividade econômica, melhorando a capacidade da comunidade em atrair novos negócios. Retomando à questão do círculo vicioso, convém assinalar, que as forças que operam no sistema social, por serem interdependentes e, por estarem conectadas entre si, podem contribuir para que o sistema, ao invés de se aproximar “de um estado de equilíbrio”, descreva uma trajetória de efetivo afastamento desse estado.

Para NURKSE, o que caracteriza o “círculo vicioso de subdesenvolvimento” é o baixo nível de investimento que obsta o crescimento.

---

<sup>27</sup> MYRDAL, Op. Cit; p. 51.



**Figura 2:** O círculo vicioso do subdesenvolvimento de NURKSE  
**Fonte:** Apud SOUZA (2008).

Ainda que o esquema desenvolvido por NURKSE, tenha sido interpretado inclusive sob a denominação de “imperfeições de mercado”, em muito pouco se diferencia do modelo original. O modelo de causação circular acumulativa de MYRDAL não era decorrente apenas de fatores de natureza econômica, mas sim, “causa e efeito” concomitantes de outros fatores de caráter negativo.

O Prof. C.E.A. Winslow, por exemplo, em livro dedicado aos aspectos econômicos da saúde, afirma:

“Era claro... que a pobreza e a doença formam um círculo vicioso. Homens e mulheres eram doentes porque eram pobres; tornaram-se mais pobres porque eram doentes e mais doentes porque eram mais pobres.”

WINSLOW chamou a atenção para um processo circular e acumulativo, que exercia pressão contínua de cima para baixo, processo esse no qual um fator negativo era, simultaneamente, causa e efeito de outros fatores negativos. Dentro do mesmo espírito, o Prof. Ragnar Nurkse, [...], referiu-se ao “círculo vicioso da pobreza” e explicou: O conceito envolve, naturalmente, uma constelação circular de forças, que tendem a agir e reagir interdependentemente, de sorte a manter um país pobre em estado de pobreza.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> MYRDAL, Op. Cit; p. 31-32, grifo do autor.

A constelação circular de forças a que NURKSE fazia referência resultava das conexões que os círculos viciosos – cultural, demográfico e econômico – mantinham entre si.

*El círculo vicioso cultural: La falta de formación personal y la inadecuación de la cultura social impiden el desarrollo, y el subdesarrollo impide la diseminación de la cultura.*

*El círculo vicioso demográfico: La alta natalidad y sobrepoblación produce miseria y la miseria impide el control de la natalidad.*

*El círculo vicioso económico: Los bajos salarios determinan baja productividad laboral que impide el crecimiento de las rentas del trabajo.<sup>29</sup>*

Consideramos relevantes essas observações, apenas para mostrar de que forma demografia-cultura-saúde-economia, estão conectados e de que maneira interferem no processo de desenvolvimento. Assim, procuramos também evidenciar como WINSLOW influenciou NURKSE na concepção do princípio da causação circular. Voltando ao problema do círculo vicioso do subdesenvolvimento analisado por NURKSE, a sequência de eventos descrita (figura 2) é explicada da seguinte maneira:

(...) o baixo nível de consumo da população explica a baixa propensão a investir; esta, por sua vez, entrava o crescimento do consumo, ao limitar a expansão da renda. (...) A pequena dimensão do mercado interno desestimula o investimento pelos altos custos médios, o que inviabiliza a produção de certos bens. Assim, as oportunidades de serem encontrados investimentos rentáveis são diminutas.

No curso do desenvolvimento, o aumento contínuo da produtividade do trabalho e dos recursos naturais constitui a transformação estrutural fundamental.<sup>30</sup>

O problema do subdesenvolvimento examinado a partir do princípio da “causação circular” por NURKSE e MYRDAL, retrata o fenômeno da insuficiência de crescimento econômico numa perspectiva mais ampla, qual seja, a abordagem macroeconômica.

Entretanto, o mesmo princípio, consideramos adequado para

---

<sup>29</sup> Enciclopédia EMVI  
<<http://www.eumed.net/cursecon/18elcirculoviciosodelsubdesarr.htm>>. Acesso em: 7 abr. 2008

<sup>30</sup> SOUZA, Op. Cit; p. 178.



examinar o problema do subdesenvolvimento ou do crescimento mais lento, numa dimensão mais estreita, qual seja, o local.

Assim, o problema do desenvolvimento econômico local, pode ser obstruído por um conjunto variado e amplo de forças interdependentes e conectadas, semelhantes ao princípio da causação circular.

Dessa forma, os baixos salários resultantes da baixa produtividade do trabalho obstruem o crescimento da remuneração do trabalho, reduzindo a capacidade de consumo, que, por sua vez, limita o próprio mercado que desestimula o investimento.

Consideramos que o rompimento desse círculo depende sobremaneira do aumento da produtividade dos fatores – trabalho, capital e recursos naturais – essa transformação estrutural para se realizar, remete-nos para a esfera da microeconomia dedicada ao estudo da alocação de recursos.

Produzir significa combinar materiais e forças que estão ao nosso alcance. Produzir outras coisas, ou as mesmas coisas com método diferente, significa combinar diferentemente esses materiais e forças.<sup>31</sup>

As possíveis combinações entre materiais e forças que possibilitam produzir as “mesmas coisas” ou, “novas coisas”, com “método diferente”, dependem segundo SCHUMPETER, do empresário e da sua capacidade empreendedora traduzida pelo seu espírito inovador.

O empresário schumpeteriano seria aquele dotado da distinta capacidade de promover mudanças importantes relacionadas à:

[...] 1) introdução de um novo bem, [...]. 2) introdução de um novo método de produção, [...]. 3) abertura de um novo mercado, [...]. 4) conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semi-manufaturados, [...]. 5) estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, [...].<sup>32</sup>

O processo de desenvolvimento econômico ao patentear o papel desenhado pela inovação, enaltece o empresário, sobretudo, em razão da sua capacidade de imprimir mudanças.

Assim como SCHUMPETER é reconhecido por analisar e destacar o papel do empresário no processo de desenvolvimento

---

<sup>31</sup> SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Uma investigação sobre lucros, crédito, juro e ciclo econômico. Tradução: Maria Silvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os Economistas), p. 76.

<sup>32</sup> SCHUMPETER, Op. Cit; p. 76.

econômico, do mesmo modo, se sobressai enquanto estudioso do problema dos ciclos econômicos. Lembrando que a instabilidade da economia caracteriza-se pelos seus movimentos característicos de expansão e de contração, SCHUMPETER referenciando-se ao período expansionista observara:

Por que os empresários aparecem, não de modo contínuo, ou seja, individualmente, mas aos magotes? Exclusivamente porque o aparecimento de um ou de poucos empresários facilita o aparecimento de outro, e estes provocam o aparecimento de mais outros, em número sempre crescente. [...] Mas os pioneiros removem os obstáculos para os outros, não apenas no ramo da produção em que primeiro aparecem, mas também *ipso facto* em outros ramos, [...]. Muitas coisas podem ser copiadas por esses outros, [...]<sup>33</sup>

Enquanto os empresários pioneiros agem como autênticos desbravadores para aqueles empresários que em seguida se estabelecem, o aparecimento desses últimos, quando ocorre em maior número casualmente, ao invés de suceder-se em menor quantidade e com certa regularidade, provoca perturbações que alteram a “posição de equilíbrio”.

Assim, para SCHUMPETER, uma das causas que provoca flutuações cíclicas na economia decorre do efeito desencadeado pelas ondas de inovação por imitação.

Para explicar o problema da localização da indústria segundo a natureza dos insumos e o destino dos produtos fabricados, como também, da divisão entre indústrias leves e indústrias pesadas, consideramos proeminente a contribuição teórica advinda da geografia econômica. Ademais, a localização da indústria segundo a existência de certas vantagens locacionais fornecem subsídios importantes para explicar inclusive a sua distribuição no plano geográfico.

A natureza das matérias tratadas e a destinação dos fabricos fornecem a base para uma classificação simples: indústrias têxteis, indústrias do vestuário, do couro de calçados, a marroquinaria, as indústrias poligráficas, a indústria química ligeira, a indústria da madeira e de móveis, as indústrias alimentares. [...]

---

<sup>33</sup> SCHUMPETER, Op. Cit; p. 214-215.

As demais indústrias leves tratam produtos de valor, consumindo quantidades módicas de energia; sua distribuição é sobretudo sensível à influência dos fatores humanos; presença de mão-de-obra (em determinados casos, a presença de uma mão-de-obra preparada para certos tipos delicados de indústria por atividades tradicionais de artesanato), [...]. Na economia capitalista, a dispersão das indústrias leves provém da procura do abaixamento do preço do custo, através do emprego de mão-de-obra mais barata, mais dócil, embora sofrendo a concorrência de uma procura das vantagens próprias ao meio urbano.<sup>34</sup>

Podemos assim compreender inicialmente, a importância dos significativos nexos que se firmam entre a história e a geografia que complementam a análise de fenômenos de natureza econômica.

A influência da história para explicar os processos de formação econômica combinada com a geografia dos recursos, oferecem uma visibilidade ainda maior sobre a distribuição geográfica da indústria baseada nas vantagens locais.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> GEORGE, Pierre. *Geografia econômica*. Tradução: Ruth Magnanini. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S/A, 1967, p. 181-182. Em relação às indústrias leves, Pierre George observa ainda: “As influências históricas se fizeram sentir freqüentemente, nas primeiras implantações das indústrias leves, sob forma de preexistência do artesanato nas zonas produtoras de matérias-primas: países de antiga criação de carneiros ou cultura do linho, no caso das indústrias têxteis; zonas de criação de gado possuidoras de florestas de carvalhos e águas correntes, na instalação de curtumes especializados em peles finas e outras fábricas de objetos de couro; [...]. As indústrias leves são, por definição, dependentes do mercado de consumo, sendo diretamente sensíveis a todos os fenômenos de dilatação ou de contração desse mercado. [...] as indústrias leves acusam uma depressão durante os períodos de crise (empobrecimento do mercado de consumo) e não tornam a se desenvolver com tanto vigor quanto as indústrias pesadas. [...]. Toda redução que se faça sentir no poder de aquisição das massas repercute desfavoravelmente sobre a produção das indústrias leves, atingindo mais duramente as empresas marginais e acelerando os processos de concentração.” GEORGE, Op. Cit; p. 183-185.

<sup>35</sup> O problema da localização ou da realocação industrial, analisado a partir dos processos de concentração e/ou de desconcentração, introduziu novos fatores que funcionam como “atrativos” ou “vantagens locais”. A partir da década de 1970, especificamente no estado de São Paulo, basta examinar o fenômeno denominado “interiorização do desenvolvimento”. Para uma melhor compreensão desse fenômeno, consultar CANO (1998) e PACHECO (1998) ambos os trabalhos publicados pelo IE/UNICAMP. Entre os citados fatores, destacam-se: a) a proximidade de eixos rodoviários estratégicos; b) a presença de universidades e de centros de pesquisa, entre outros.

A capacidade empreendedora de organizar os recursos sob a forma de empreendimentos produtivos torna-se fundamental para a alavancagem do desenvolvimento econômico.

É no entanto pertinente, a análise acerca da sensibilidade da indústria leve em relação aos movimentos cíclicos da economia, sobretudo no que concerne ao mercado de consumo, pois, o ingresso da economia numa conjuntura desfavorável, pode prejudicar sobremaneira as empresas marginais e imprimir um ritmo mais intenso à concentração.

De acordo com a Teoria da Firma – compartimento da teoria econômica situada no campo da microeconomia – as firmas marginais são aquelas que situadas ou pertencentes às indústrias competitivas apresentam as seguintes peculiaridades:

[...] 1. não existem barreiras à entrada de pequenos produtores; 2. os produtores com custos mais elevados (as firmas marginais) são firmas pequenas e apresentam uma taxa de lucro nula ou apenas ligeiramente superior a zero; 3. as firmas marginais respondem por uma parcela não-negligenciável da produção total da indústria. Em tais indústrias, variações de preços asseguram o equilíbrio entre demanda e capacidade produtiva no contexto de flutuações cíclicas, tanto ao induzir variações na quantidade demandada quanto ao expulsar do mercado as firmas menos eficientes ou ao atrair novas produtores.<sup>36</sup>

A inexistência de barreiras à entrada, caracterizada, quer seja pelo reduzido valor do investimento requerido, quer seja pela ausência de barreira tecnológica, entre outras, funciona como autentico mecanismo de atração, que em conjunturas ou em ciclos favoráveis, favorecem o aparecimento de outros e novos produtores, o que ao nosso ver, configura certa semelhança ao fenômeno descrito por SCHUMPETER.

Muito embora a indústria leve configure considerável sensibilidade às flutuações de mercado, e que nas fases de contração seja mais propensa a “acelerar os processos de concentração”, é de se supor a possibilidade de que em casos

---

<sup>36</sup> GUIMARÃES, Eduardo Augusto. *Acumulação e crescimento da firma: um estudo de organização industrial*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987, p. 34.

muito particulares, em tais circunstâncias, sejam deflagrados processos de “descentralização”.

Os efeitos de encadeamento – *linkage* vertical e horizontal – advindos da decisão de se instalar uma unidade de produção num lugar dotado de vantagens locacionais, favorecem e possibilitam o surgimento de pólos de desenvolvimento. No entanto, esses mesmos pólos de desenvolvimento, podem propagar efeitos propulsores, como podem provocar desequilíbrios econômicos e sociais.

Nem nos países velhos nem – e menos ainda – nos chamados países subdesenvolvidos, o crescimento e o desenvolvimento se repartem uniformemente; manifestam-se, sim, em pontos determinados a partir dos quais se podem propagar efeitos de expansão ou efeitos de paralisação. [...] O pólo de desenvolvimento é uma unidade econômica motriz ou um conjunto formado por várias dessas unidades. Uma unidade simples ou complexa, uma empresa, uma indústria, um complexo de indústrias dizem-se motrizes quando exercem efeitos de expansão sobre outras unidades que com ela estão em relação.<sup>37</sup>

Convém salientar que a promoção do desenvolvimento econômico contempla entre outros objetivos, a possibilidade de dar impulso a um processo passível de reduzir as desigualdades e tornar o espaço geoeconômico\* menos heterogêneo. Entretanto, a

---

<sup>37</sup> PERROUX, François. *Economia do século XX*. Tradução: José Lepre de Freitas. : Livraria Lisboa Moraes. [S.l.] 1967, p. 192.

Como não se pretende aqui abrir nenhuma discussão teórica mais densa a respeito dos conceitos de “espaço e região”, ao menos, convém conceder alguma explicação. “François Perroux [...], distingue espaço geoeconômico de espaço econômico. [...], o espaço geoeconômico refere-se às relações e à distribuição das atividades econômicas no espaço geográfico, enquanto o espaço econômico “corresponde a uma noção abstrata de espaço matemático, definido por um conjunto de propriedades e independente de qualquer sistema de coordenadas. O espaço econômico, na abordagem de PERROUX, pode ser classificado em: espaço econômico definido por um plano ou programa; espaço econômico definido como espaço polarizado, um campo de forças ou de relações funcionais; espaço econômico definido como um espaço agregado homogêneo. [...] O economista francês Jacques Boudeville, [...] propôs uma similar caracterização das regiões: região polarizada, região homogênea e região-plano. [...] De acordo com o critério da polaridade [...], as regiões são definidas como áreas de influencia polarizadas por uma capital ou lugar central. [...] Conforme o critério da homogeneidade, as

celebração dessa proposição é por demais difícil e complexa, ainda mais quando se trata de economias que são regidas pelos fundamentos do livre jogo das forças de mercado, cuja lógica, nem sempre se submete a qualquer tipo de ação corretiva ou coordenativa mobilizada no âmbito da esfera pública. Mas, no espaço geoeconômico, as intenções e decisões, que são plasmadas pelos sujeitos que operam segundo os mecanismos do próprio mercado, tanto podem contribuir para atenuar desequilíbrios como podem até agravá-los.

O crescimento é desequilíbrio. O desenvolvimento é desequilíbrio. A implantação dum pólo de desenvolvimento provoca uma série de desequilíbrios econômicos e sociais, [...] concentra cumulativamente, em determinado local e dentro de determinado ramo, o investimento, o tráfico, a inovação técnica e econômica, sem necessariamente alargar a vantagem a outros locais, onde o crescimento e o desenvolvimento podem ser, pelo contrário, retardados.<sup>38</sup>

Na medida em que determinado lugar desponta como pólo de crescimento, as possibilidades de formação de um mercado de consumo promissor – nesse mesmo lugar – potencializam, muito provavelmente, crescente fluxo de novas inversões.

[...] o jogo das forças de mercado tende, em geral, aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais. [...] localidades e regiões favorecidas oferecem condições naturais particularmente boas para as atividades econômicas que nelas se concentram; em muitos casos, isso ocorreu quando essas regiões começaram a obter vantagens competitivas. Como é natural a geografia econômica constitui o cenário. [...] Nos centros de expansão, o aumento da demanda dará um impulso ao investimento que, por sua vez,

---

regiões compartilham alguns traços característicos que se tornam o princípio do seu agrupamento. “[...], as regiões são entendidas como regiões-plano, ou seja, submetidas aos mesmos processos de tomada de decisão (o planejamento).” Explica-se assim o emprego do termo “espaço geoeconômico”, segundo Silva, Jorge Antonio Santos. Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster. – São Paulo: Escola de Comunicações e Artes/USP, Tese (Doutorado), 2004, p. 33-34-35.

<sup>38</sup>PERROUX, Op. Cit; p. 194.

elevará as rendas e a procura, e cansará um segundo fluxo de investimentos,. [...] As localidades e regiões onde a atividade econômica se está expandindo, atrairão imigração em massa de outras partes do país.<sup>39</sup>

Os efeitos de “expansão” e de “paralisação” – descritos por PERROUX – propagados pelo pólo de desenvolvimento, correspondem aos “efeitos propulsores” e “efeitos regressivos” (*back-wash effects*) analisados por MYRDAL.

O círculo virtuoso cumulativo alimentado pelo fluxo e refluxo dos investimentos no centro de expansão, reforça suas vantagens competitivas, contudo, propaga em sentido contrário efeitos regressivos na direção das demais localidades, contribuindo assim e muito provavelmente, para o seu respectivo retardamento.

As populações que se deslocam de outras localidades, em direção ao pólo de desenvolvimento, desencadeiam duplamente: a) naquelas localidades menos dinâmicas, - a redução das suas respectivas populações – um processo de debilitação econômica e social; b) no pólo de desenvolvimento, o aumento da população amplia a demanda por infra-estrutura social, mercadorias e serviços e incrementa a força de trabalho.

Por sua vez, a expansão e a concentração da atividade econômica, concomitantemente ao aumento da população natural e mais o contingente de novos residentes fixados na localidade mais dinâmica, abrem novas oportunidades, porém, criam novos problemas e desafios.

A estrutura econômica e social delineada no espaço geoeconômico mais ativo – dadas as especificidades do seu processo histórico de desenvolvimento – pode no entanto, apresentar certas deficiências.

Sobre essa questão, destacamos a valiosa contribuição de KUZNETS, especialmente, na seção que analisa a estrutura econômica e social dos países subdesenvolvidos.

Esses traços da estrutura econômica de países subdesenvolvidos, [...] são (1) a origem industrial do produto e sua conexão com a força de trabalho; (2) o tipo de empresa e distribuição da força de trabalho por status; (3) a distribuição do produto por

---

<sup>39</sup> MYRDAL, Op. Cit; p. 51-52-53.

participações de fatores e pelo tamanho da renda; (4) a alocação do produto entre consumo e investimento de capital e a estrutura do primeiro componente; (5) o grau de participação no comércio exterior.<sup>40</sup>

No que respeita à origem do produto industrial e sua conexão com a força de trabalho, a análise relaciona-se à participação dos três grandes macro setores da economia – agricultura, manufatura e serviços – na composição do produto total da economia, bem como, da proporção da força de trabalho empregada nesses mesmos setores e suas respectivas produtividades. As diferenças da produtividade do fator trabalho entre os grandes setores da economia, como também, entre os diferentes ramos da indústria, resultam da proporção da força de trabalho ocupada nos mesmos setores e de outras qualificações.

Nos países subdesenvolvidos, as principais manufaturas são as de alimentação e têxteis, que juntas respondem por mais da metade do valor adicionado total; [...] no que diz respeito a indústria capital-intensivas, [...], os alimentos, as bebidas e o fumo são o segundo entre os maiores ramos das manufaturas nos países desenvolvidos; [...]. As diferenças entre os ramos refletem diferenças nos bens de capital por trabalhador e na natureza da força de trabalho [...] os baixos índices no ramo dos produtos têxteis, do vestuário e dos calçados, em que uma alta proporção do emprego, em todos os países, é constituída por assalariados do sexo feminino, que recebem menor remuneração.<sup>41</sup>

A relevância dessas constatações decorre do fato de que a partir daí podemos deduzir outras importantes implicações a respeito das relações produto/capital, capital por trabalhador, natureza da força de trabalho, valor adicionado total e por trabalhador e a remuneração da força de trabalho entre os diferentes ramos da atividade manufatureira. Entre outras implicações: (1) considerando o peso que a manufatura pode vir a representar para determinada economia; (2) considerando a

---

<sup>40</sup> KUZNETS, Simon Smith. *Crescimento econômico moderno: ritmo, estrutura e difusão*. Tradução: Benedicto de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas), p. 273.

<sup>41</sup> KUZNETS, Op. Cit; p. 275.



participação relativa dos diferentes ramos da manufatura na composição do valor adicionado fiscal total e entre esses mesmos ramos; (3) considerando as relações capital/produto, capital por trabalhador, valor adicionado por trabalhador e a natureza da força de trabalho; (4) considerando a natureza jurídica, o controle e a propriedade, o tamanho das empresas, a sua gestão e seu estágio tecnológico respectivamente; (5) considerando a inserção da economia nos mercados, principalmente no comércio internacional, é possível mensurar a composição do produto industrial; (6) a participação relativa dos diversos ramos da indústria e da manufatura no produto total da indústria; (7) a proporção da força de trabalho empregada na indústria em relação ao total da força de trabalho ocupada; (8) a produtividade e a remuneração do fator trabalho, entre outros.

A análise elaborada por Pierre George a respeito das indústrias classificadas como “leves” e o problema da “estrutura econômica e social dos países subdesenvolvidos” examinado por Kuznets, permitem-nos estabelecer certos nexos causais passíveis de explicarem situações que tangenciam a nossa realidade local e regional.

Outra questão também relevante que se incorpora à problemática do desenvolvimento das “sociedades de economia capitalista industrial”, relaciona-se ao conflito de classes.

Nas economias capitalistas mais desenvolvidas, os conflitos de classes vêm assumindo novas formas, substituindo-se as antigas ações espontâneas e os movimentos ocasionais e imprevistos, pela técnica dos grupos de pressão de atuação permanente e estrategicamente orientada. O regime democrático é exatamente aquele que permite o pleno desenvolvimento dessas tendências divergentes e abre o caminho para a superação dos conflitos delas resultantes.

Nas palavras de um conhecido sociólogo político americano, “uma democracia estável exige a manifestação de conflitos e desuniões, de forma que possa haver luta pelas posições de mando, desafio aos que estão no poder e mudança daqueles que exercem o poder.” [...] O desenvolvimento da sociedade democrática orientou-se no sentido da progressiva eliminação daqueles privilégios que passavam a operar anti-socialmente, isto é, que freavam a

expansão das forças produtivas e assim entorpeciam todo o desenvolvimento social.<sup>42</sup>

No estado de direito predomina o espírito da lei e, na democracia, o estatuto da liberdade. Na economia de mercado, a propriedade privada dos meios de produção, a liberdade de escolha e de decisão, a livre mobilidade conferida ao capital, a concorrência orientada por um sistema de preços, e o estatuto do lucro constituem os seus principais fundamentos.

Na democracia, o estatuto da liberdade para ser preservado, depende principalmente que o espírito da lei se faça cumprir através do equilíbrio entre direitos e deveres.

Numa sociedade onde apenas poucos gozam de certos privilégios e direitos, enquanto para a maioria só lhes foram outorgados deveres, tal desequilíbrio revela senão ausência de desenvolvimento.

O desenvolvimento das “sociedades democráticas de economia capitalista industrial” não poderia ocorrer de outra forma senão pelo permanente esforço de promover importantes transformações institucionais.

Se crescimento é desequilíbrio como afirmara PERROUX, desenvolvimento sem conflito e sem divergências é mero crescimento.

Assim, se o que caracteriza o crescimento econômico é a expansão contínua do produto social da economia e, o desenvolvimento econômico medido apenas por um aumento do produto por habitante suscetível de proporcionar a melhoria do padrão material de vida da população, acreditamos que ambos os processos sejam convergentes à ampliação e diversificação do consumo. Deste modo, a sociedade estaria modernizando a estética, sem contudo, avançar na perspectiva do aperfeiçoamento institucional.

---

<sup>42</sup> FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Editora Fundo de Cultura S/A, 1964, p. 44-45.

**Tabela 3:** Participação dos salários no produto e jornada de trabalho em países selecionados em 1990.

Países	Participação dos Salários no PIB (%)	Jornada semanal/horas
Brasil	38,0	42,0
Alemanha	67,8	38,9
Estados Unidos	74,9	41,0
França	68,8	38,7
Grã-Bretanha	74,4	37,9
Itália	55,7	38,2
Japão	68,6	40,8
Suécia	78,2	39,1

**Fonte:** Apud SANTOS&POCHMANN (1996)

O elevado percentual da participação dos salários no PIB dos países industrializados e desenvolvidos, além da elevada produtividade, tecnologia avançada e qualificação da força de trabalho, resulta de significativa evolução da organização social e política desses países. Seria muita ingenuidade acreditar que o desenvolvimento social dessas sociedades tenha ocorrido sem conflitos e sem divergências, ao contrário, a sua superação só foi possível, porque nessas mesmas sociedades, o regime democrático operou com maior eficiência.

No Brasil, o reduzido percentual da participação relativa dos salários no PIB, a má distribuição da renda e da riqueza, a deficiente infra-estrutura social, a baixa qualidade dos serviços públicos prestados às populações mais carentes e vulneráveis, entre outros fatores, favorecem a concentração da renda e da riqueza e ampliam as desigualdades.

### **O desenvolvimento econômico local e regional: alternativas e propostas**

O desenvolvimento (*lato senso*) é um processo histórico e complexo, resultante da forma de organização social, política e econômica da sociedade. Esse processo, por sua vez, para sua efetiva consolidação, requer que os atores sociais (individuais, coletivos e corporativos) portadores de diferentes interesses e objetivos sejam capazes de se organizarem, remover conflitos e privilégios e, em conjunto, poderem formular propostas em torno de um objetivo comum, qual seja, a promoção do desenvolvimento local.

Em termos estritamente econômicos

(...) o desenvolvimento é um processo de acumulação de capital e de incorporação de progresso técnico por meio do qual a renda por habitante ou, mais precisamente, os padrões de vida da população aumentam de forma sustentada. (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Assim, o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, são por isso mesmo, interfaces do mesmo processo.

A globalização crescente dos mercados e o processo de reestruturação produtiva, abrem simultaneamente, novos horizontes de possibilidades de se expandir as exportações para outros mercados e adquirir insumos intermediários e bens de capital de novas fontes de fornecimento via importação, mas, fazem emergir novos e desafiadores problemas.

Na década de 1990, a abertura da economia e o processo de reestruturação produtiva promoveriam ao lado do desemprego crescente a explosão imoderada da economia informal, ampliando assim a precariedade das condições de vida nestas aglomerações urbanas. Para agravar ainda mais a situação, concomitantes ao processo de reestruturação produtiva, ocorriam vertiginoso aumento do endividamento público interno, compressão dos investimentos públicos e substituição da visão de prazo mais dilatado pela miopia do imediatismo, sem contar com a tradicional descontinuidade gerencial e administrativa do setor público. Acreditamos que o problema da “reprodução da precariedade urbana” comprometeu seriamente o desenvolvimento do país, notadamente dos municípios (salvo as excepcionalidades) pois, enquanto a população aumentava, o capital se reestruturava e o estado se minimizava.

Considerando o papel e a importância que representa os setores agropecuários, comércio e serviços para o conjunto da economia, é inquestionável o peso que assume a atividade de transformação, isto é, a indústria, para o desenvolvimento econômico e social das nações. Deste modo, o desenvolvimento econômico promovido pelas vias da industrialização requer para sua consolidação, empresas saudáveis e competitivas, empresários dinâmicos e inovadores, trabalhadores capacitados e qualificados. Contudo, é preciso ressaltar o papel dos governos (federal, estadual e municipal) suas respectivas competências, sobressaindo as

políticas públicas suscetíveis de criar ambiente favorável aos negócios e, favorecer e fortalecer o desempenho empresarial. Não podemos deixar de destacar também o papel que deve assumir a universidade – na formação, através da pesquisa e da pós-graduação e da extensão – na promoção do desenvolvimento local por meio de sua interação e articulação mais ativa na sociedade.

A Administração Municipal brasileira encontra-se diante de uma potencialidade de ações de desenvolvimento econômico ainda não exploradas na medida em que estas têm sido consideradas como funções e competência do Estado e União. Atuando mais na área de políticas de uso do solo, poucos Municípios têm conseguido integrar política urbana e desenvolvimento econômico.

Por outro lado, o papel dos Municípios como agentes de promoção de desenvolvimento econômico está hoje também ligado à crise do padrão de acumulação fordista e às novas formas de flexibilização geradas em seu interior. O processo de reestruturação econômica rompe com as integrações regionais, compartilhadas territorialmente, e cria possibilidade de novas integrações do Município. Ciência, Tecnologia e informação se constituem em base de formas de utilização do território. Desenvolve-se uma exacerbação do processo de competição espacial a partir das especializações produtivas em cada local.

O que se pensava ser uma negação do local e do município passa a ser a sua reafirmação, [...].<sup>43</sup>

No ano de 1970, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, juntos contribuíram com 73,8% da produção industrial do país, contudo, em 1995, este percentual reduzira-se para 58,8%, enquanto o interior paulista e os demais estados da federação aumentavam sua participação. Este fenômeno de desconcentração industrial continua produzindo considerável alteração na espacialidade da produção industrial, do emprego e da renda. A realocação industrial engendrada no bojo do processo de reestruturação produtiva da década de 90, fora e

---

<sup>43</sup> COELHO, Franklin Dias. Reestruturação econômica e as novas estratégias de desenvolvimento local. In: FONTES, Ângela; COELHO, Franklin Dias (Org.). *Desenvolvimento econômico local: temas e abordagens*. Rio de Janeiro: IBAM/SERE/FES, 1996, p. 9.

ainda continua sendo fortemente agravada pela guerra fiscal travada entre os estados da federação brasileira. Empresas e elas importantes de cadeias produtivas, na busca de novo reposicionamento competitivo e/ou na obtenção de vantagens comparativas fundamentais para o enfrentamento da conjuntura econômica – concorrência externa, câmbio sobrevalorizado, carga tributária, etc. – estão através da realocação motivada por benefícios fiscais, mão-de-obra barata, entre outros fatores, procurando garantir sua própria sobrevivência. Não difere deste quadro, o que aconteceu e ainda continua ocorrendo com o setor de fabricação de calçados. Este fenômeno de realocação industrial torna-se mais transparente e real, quando observamos pelo menos as mudanças na espacialidade do emprego e do valor da transformação industrial (VTI). De acordo com os dados do IBGE (Cadastro Central de Empresas) nos estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco, Bahia e Mato Grosso, o pessoal ocupado no segmento de calçados passou de 23.951 em 1996 para um total de 90.459 pessoas no ano de 2004. No Ceará, o VTI passou de 11,1% em 1996 para 25,0% no ano de 2004; na Paraíba de 18,4% em 1996, atingiu 20,0% em 2004; na Bahia aumentou de 0,37% para 2,38% no ano de 2004.

Outro aspecto que consideramos relevante diante deste contexto de abertura da economia, globalização e reestruturação produtiva, está relacionado ao vertiginoso crescimento da quantidade de estabelecimentos de menor porte no subsetor de fabricação de calçados. Entre 1985 e 2005, de acordo com os dados obtidos do RAIS/TEM, no Brasil o número de estabelecimentos empregando (postos de trabalho com vínculo ativo) de 0 até 99 trabalhadores passou de 3.872 em 1985, para 7.488 estabelecimentos no ano de 2005. A quantidade de postos de trabalho neste mesmo subsetor nos estabelecimentos de 0 até 99 trabalhadores, de 51.319 em 1985 totalizou 100.250 postos de trabalho no ano de 2005.

Em decorrência dessas mudanças de caráter econômico, os problemas sociais, urbanos e ambientais – face às conexões e interdependências que se estabelecem – potencializam-se com tamanha ordem de grandeza e velocidade, que o seu enfrentamento exige uma intervenção mais afetiva e prontual. Por sua vez, o confronto desses problemas, considerando a sua ordem de grandeza-velocidade-complexibilidade, requer uma

nova postura, tanto da Administração Pública Municipal, como também e principalmente, da sociedade civil.

Diante do quadro de tensão entre o global e o local em que temos vivido neste processo de reestruturação econômica, crescem as especializações produtivas no nível do espaço e aceleram-se as iniciativas voltadas para a produtividade espacial como dado na escolha de localizações. [...] A localização geográfica se torna mais seletiva. As vantagens locacionais são fortalecidas e os lugares cada vez mais diferenciados pelo seu conteúdo – recursos naturais, mão-de-obra, infra-estrutura de transporte, energia ou telecomunicações, etc.

[...] Diante deste cenário, a ação dos Governos Municipais tem sugerido alguns caminhos:

[...] ações públicas locais objetivando uma integração não subordinada, que privilegie as questões sociais e a construção do espaço da cidadania a partir de forças econômica e sociais locais e regionais;

eliminar a tensão entre localidades está na constituição de novos arranjos políticos/financeiros/institucionais capazes de viabilizar projetos locais e regionais;

fortalecer os novos sujeitos destes processos – empreendedores locais, bancos e agências regionais, cooperativas e órgãos públicos locais, ONGs – constituindo fóruns e outras formas de organização capazes de construir um pacto territorial local de forma democrática;

estruturar políticas socioeconômicas regionais que integrem circuitos produtivos agrários e urbanos;

criar e fortalecer iniciativas econômicas locais para melhorar a infra-estrutura produtiva permitindo aumentar suas escalas econômicas;

considerar que o desenvolvimento local consiste em potencializar o desenvolvimento socioeconômico [...] significando uma reorganização institucional que permita a acumulação local através de pequenos empreendimentos, do associativismo e do direcionamento da ação local à integração do mercado popular com o circuito de acumulação que surge com a reestruturação econômica; e

fortalecer o governo local como promotor do desenvolvimento e facilitador da participação organizada da comunidade.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> COELHO, Op. Cit; p. 10-11.

Atualmente, problemas relacionados ao meio-ambiente, mudanças climáticas, degradação das condições de vida nas cidades traduzida pelos fenômenos da informalidade crescente, exclusão (social, política, econômica, cultural, etc.), desemprego-subemprego, violência generalizada, falta de segurança, trânsito caótico, tráfico (armas, drogas, etc.), entre outros preocupantes e graves sintomas, constituem verdadeiro desafio para o poder público e para a sociedade civil. Diante do seu teor de complexidade, a terapia para o seu respectivo enfrentamento requer novas metodologias e tecnologias sociais, do mesmo modo que proclama por uma maior articulação entre as esferas públicas e a sociedade civil.

Os caminhos apontados e destacados a respeito da ação dos Governos Municipais permitem conceituar o desenvolvimento local:

[...] como um plano de ação coordenado, descentralizado e focalizado, destinado a ativar e melhorar – de maneira sustentável – as condições de vida dos habitantes de uma localidade, e no qual o desenvolvimento estimula a ampla participação de todos os atores relevantes.<sup>45</sup>

Portanto, registra-se assim, que a promoção do desenvolvimento econômico e social local não mais comporta as políticas do tipo “*up to down*”, isto é, de cima para baixo, mas, sim das demandas que emergem em sentido diametralmente oposto, “*down to up*”, ou seja, da base para cima.

Em se tratando do desenvolvimento econômico local, destacamos, em razão do peso que a indústria de calçados representa para a economia do município de Franca, questões que consideramos preocupantes.

Muito embora, a partir da década de 1990, o setor da indústria de transformação venha registrando menor participação relativa na composição do PIB local, a indústria de calçados ainda continua sendo a base de sustentação da atividade industrial do município.

Tal comprovação, decorre da acentuada participação

---

<sup>45</sup> COELHO, Op. Cit; p. 11.



relativa desse segmento na composição do VAF (Valor Adicionado Fiscal), do peso que representa na composição da força de trabalho, bem como da contribuição do setor para a balança comercial do município.

**Tabela 4:** Franca, Coeficiente de Especialização do Valor Adicionado Fiscal da Indústria (%) segundo subsetores selecionados – 2005.

Subsetores da indústria de transformação	Coeficiente de Especialização do Valor Adicionado Fiscal (em %) *
Máquinas e Equipamentos	3,0
Artigos de borracha	3,3
Couros e Calçados	79,3
Produtos Químicos	4,4
Produtos de plástico	3,3
Produtos alimentícios	2,0
Total	95,3

**Fonte:** Elaboração do autor segundo dados da Fundação SEADE.

\* Coeficiente de especialização: mede a importância de determinada atividade dentro da estrutura econômica da localidade.

Esta assertiva é corroborada por estudo recém divulgado pela Fundação SEADE intitulado “Atlas da Competitividade da Indústria Paulista”. O estudo (com base nos dados do ano de 2005) entre outros indicadores apura os coeficientes de concentração, especialização e de localização do valor adicionado fiscal, os quais, revelam-nos não somente o peso da indústria de calçados, como também ressaltam a importância das atividades industriais correlatas à fabricação de calçados para a economia do município. O coeficiente de concentração (demonstra o peso da localidade na composição da atividade, dentro do estado) registrou o percentual de 41,5%, o coeficiente de especialização (mede a importância de determinada atividade dentro da estrutura econômica da localidade) alcançou o percentual de 79,3% e, o coeficiente de localização (mostra a importância da atividade para a localidade em relação à média do estado) atingiu 128,7%.

Se considerarmos apenas o coeficiente de especialização do valor adicionado fiscal, os subsetores da indústria de transformação que mais se destacaram foram: máquinas e equipamentos (3,0%); artigos de borracha (3,2%); produtos químicos (4,4%); e produtos de plástico (3,2%), atividades estas correlatas à indústria motriz (fabricação de calçados). Assim, estes subsetores da indústria de transformação mais a indústria de couros e calçados, juntos,

respondem segundo o coeficiente de especialização por 93,3% do total do valor adicionado fiscal gerado pela indústria de transformação, o que equivale em valores a soma de R\$ 747,4 milhões. Ainda no ano de 2005 com base nos dados RAIS/MTE, a indústria de calçados e couros mais os subsetores correlatos à fabricação de calçados criaram o equivalente a 27.999 postos formais de trabalho, cuja remuneração média nominal mensal em torno de R\$ 673,30 produziu uma massa anual de salários de aproximadamente R\$ 245.072.995,57. O conjunto das atividades econômicas do município de Franca – segundo dados RAIS/MTE-CNAE 616 categorias – no mesmo ano de 2005 registrou um total de 67.341 postos formais de trabalho, uma remuneração média nominal mensal de R\$ 808,97 e, uma massa anual de salários de R\$ 708.198.895,30 aproximadamente. O subsetor de fabricação de calçados e couros e demais segmentos correlatos participou com 41,6% do total de postos formais de trabalho e com 34,6% da massa anual de salários. Esses números por si só retratam a magnitude do setor de calçados, couros e afins para a economia do município, corroborando por sua vez, a afirmação anterior de que este segmento continua sendo a base de sustentação da atividade industrial de Franca.

Resumindo, o desenvolvimento econômico local circunscrito só setor da indústria de transformação, configura:

- a) nítida especialização e concentração do subsetor da fabricação de calçados e atividades correlatas na geração de valor adicionado fiscal – com elevado peso na composição do PIB industrial – na geração de empregos e da massa salarial;
- b) continuidade do processo de reestruturação produtiva orientado para o redimensionamento e mudança de foco – abandono da atividade de produção e redirecionamento para as atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), design e logística de comercialização e distribuição – como também pela realocação de empresas;
- c) concentração da atividade de fabricação de calçados em estabelecimentos, ou, plantas industriais de micro e pequeno portes; e
- d) significativa redução do volume físico produzido destinado às exportações, reduzida base exportadora e, porcentagem ainda significativa das exportações destinadas ao mercado

norte-americano;

e) parcela ainda diminuta das exportações com a marca do próprio fabricante.

Convém, no entanto, salientar que os números mencionados captam apenas uma dimensão da atividade econômica relacionada à fabricação de calçados, ou seja, retrata apenas a sua dimensão formal direta, uma vez que, as atividades indiretas (serviços) e informais não foram devidamente quantificadas e analisadas.

Diante destes argumentos, fica de certo modo evidenciada a fragilidade e dependência do desenvolvimento econômico local quando examinado na perspectiva do desempenho mais recente do setor da indústria de transformação.

Cumpre ainda observar que o ramo da fabricação de calçados, segmento que se enquadra na denominada “indústria tradicional”, caracteriza-se como sendo uma indústria de baixo volume de capital/trabalhador, intensiva de mão-de-obra e de baixa produtividade do fator trabalho e, principalmente, por ser um setor onde não existem barreiras à entrada.

De 1970 a 1985, o número de pessoas ocupadas por estabelecimento industrial passou de 27,3 para 46,6 pessoas ocupadas/estabelecimento respectivamente. No mesmo período, a indústria calçadista local esboçava nítida tendência à concentração de empregos e da produção nas empresas de médio e grande portes. Diante disso, admitimos a hipótese de que embora parcela expressiva da indústria se encontrava em situação de concorrência monopolista, uma outra porção da indústria, em menor proporção, se enquadrava numa estrutura de oligopólio diferenciado.

A porcentagem da produção destinada ao mercado externo oscila de forma bastante irregular comparativamente à regularidade da indústria nacional, tanto é, que no ano de 1984, a proporção da produção de calçados destinada ao mercado externo atingira 53%, conquanto, no ano de 1998, registrou-se apenas 12%.<sup>46</sup>

Comparativamente ao total (volume físico) das exportações brasileiras de calçados, a participação relativa das exportações de calçados de Franca, que somavam 13,3% no ano de 1984,

---

<sup>46</sup> BRAGA FILHO, Hélio. *Globalização em Franca: a reorganização industrial e economia informal*. Franca/SP: FACEF, Dissertação de Mestrado, 2000.

reduziram-se para pífios 2,8% em 1998.<sup>47</sup>

No ano de 1979, a produção física total de calçados produzidos pela indústria do município em tela como proporção da produção de calçados da China, Taiwan, Coréia, Indonésia e Tailândia, passou de 4,17% em 1979, para apenas reduzidos 0,55% no ano de 1997.<sup>48</sup>

A abertura comercial imprimida pelo governo Collor (1990) e posteriormente aprofundada por FHC (1994), acrescida do ajuste macroeconômico de estabilização da economia brasileira a partir de 1995, engendraram profundo ajuste de viés microeconômico na indústria local. As mudanças no processo de produção industrial gestadas pela flexibilização produtiva – subcontração, terceirização, etc. – possibilitaram em razão da inexistência de barreiras à entrada, significativa descentralização do capital seguida de imoderada expansão de plantas industriais de micro e pequeno portes, tanto é que, o número de pessoas ocupadas por estabelecimento passou de 46,6 em 1985 para apenas 14,8 pessoas no ano de 2004.

Em termos de número de estabelecimentos e postos de trabalho basta verificar que entre 1985 e 2002, o número de estabelecimentos industriais classificados como fabricação de calçados – de acordo com dados RAIS/MTE – empregando de 0 até 99 pessoas, saltou de 253 em 1985 para 1.038 estabelecimentos no ano de 2002. Em termos de postos de trabalho, estes mesmos estabelecimentos que em 1985 totalizaram 4.888 postos de trabalho (estoque em 31/12 com vínculos ativos) passaram a somar 10.150 postos de trabalho no ano de 2002.<sup>49</sup>

Para se desenvolverem competitivamente, as redes de micro e pequenas empresas também precisam de um conjunto de ativos territoriais específicos. Cada ambiente produtivo caracteriza-se pela sua capacidade de criar e inovar em determinados segmentos industriais. Cada arranjo possui os

---

<sup>47</sup> BRAGA FILHO, Op. Cit;

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Nota: a participação relativa das exportações de calçados de Franca (volume físico), calculada como porcentagem das exportações totais efetuadas pelo conjunto da indústria nacional, além de ser muito pequena e ter se reduzido ainda mais, pode ser explicada em razão da base exportadora ser também muito estreita, comparativamente à quantidade de empresas existentes no município. Todavia, o preço médio das exportações de calçados alcançado pelos industriais locais, é bem superior àquele praticado pela indústria brasileira, confirmando desse modo que o diferencial competitivo da indústria francana não se assenta sob as bases da escala de produção, mas, sim da qualidade do produto.

recursos que lhe permitem ser mais eficientes em tais segmentos. [...] A criação de um ambiente propício aos MPNs passa pela democratização do acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial. Esta, por sua vez, depende da efetividade e da eficácia de uma política pública que incentive o surgimento de uma indústria moderna e competitiva destes serviços.<sup>50</sup>

A criação de um ambiente favorável aos MPNs, especialmente em relação ao segmento de fabricação de calçados, reforça ainda mais a necessidade de uma política pública municipal mais ativa, uma vez que, entre outros problemas a indústria calçadista local configura o seguinte quadro:

empresas genuinamente familiares;  
forte concentração da produção industrial num único ramo de atividade, qual seja, fabricação de calçados e indústrias afins;  
significativa dependência dos empregos formais e diretos como daqueles indiretos e informais, bem como da massa de rendimentos provenientes do trabalho gerados por uma atividade industrial concentrada;  
redução do número de plantas industriais de grande porte seguida da ampliação de plantas industriais de micro e pequeno portes;  
fraco dinamismo empresarial resultante da debilitada capacitação gerencial do empresários industriais;  
gestão das empresas centrada muito mais numa atitude adaptativa-reativa do que daquela focada numa visão estratégica-pró-ativa;  
reduzida base exportadora e significativa dependência do mercado norte-americano;  
aparente atraso tecnológico combinado com o prolongamento da vida útil de máquinas e equipamentos obsoletos;  
dificuldades de acesso ao crédito para a produção, comercialização e investimentos em modernização; e

---

<sup>50</sup> Criação de um ambiente favorável aos micro e pequenos negócios e desenvolvimento. – Rio de Janeiro: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade/IETS. Policy Paper n.2, Agosto/2002. p. 12.

reduzida e/ou quase nula participação de micros e pequenos em feiras nacionais e internacionais motivadas pelo custos elevados.

Convém, no entanto, salientar que, diante de um quadro mais geral, não é recomendável, nem mesmo aceitável, tecer conclusões generalizadas, posto que, existem casos muito particulares de empresas que, à exceção da regra, situam-se numa posição muito diferenciada.

A partir destas características podemos propor uma ação mais ativa e efetiva do governo municipal nos termos de uma política de desenvolvimento econômico local:

- promover a diversificação da atividade industrial procurando atrair novos investimentos;

- promover a diversificação da atividade industrial através de estímulos aos segmentos considerados novos com potencialidade de crescimento e de desenvolvimento;

- estimular a capacitação de empresários para melhorar a gestão das empresas através de convênios com universidades e outras entidades de apoio;

- organizar os setores da atividade industrial com vistas a identificar aqueles que desejam expandir suas atividades para o mercado internacional;

- facilitar a participação de micros e pequenos empresários em feiras de negócios por meio da reativação ou aproveitamento de espaço local apropriado reduzindo os custos de participação;

- captar recursos para financiar projetos de expansão e/ou modernização da atividade industrial;

- desenvolver ações de marketing internacional com propósito de internacionalizar o município e a região em razão do seu potencial turístico; e

- estimular e fortalecer as bases de uma verdadeira governança local através da articulação entre o governo local e o poder local.

Em se tratando de desenvolvimento econômico local e regional, vale lembrar que além do ramo de fabricação de calçados e da cadeia de empresas afins (fornecedores de insumos intermediários, matérias-primas, máquinas e equipamentos, etc.), outras atividades produtivas vêm se desenvolvendo

captaneadas por MPE com significativo potencial de crescimento, tanto para dentro (mercado doméstico), como para fora (mercado exterior), revelando desse modo o espírito empreendedor do município e da região.

O Brasil é o país com maior número de empreendedores do mundo. A grande maioria, contudo, sobrevive na informalidade e à margem da subsistência, por não ter acesso a serviços essenciais para melhorar a qualidade de seus negócios. Além de crédito, há de se oferecer educação básica, capacitação profissional, certificação, assistência técnica, infra-estrutura, consultoria e análise sistemática da evolução do mercado, apoio à comercialização, entre outros serviços de apoio.

Um recente estudo do IPEA a partir dos dados do ECINF/IBGE demonstrou que o microcrédito não é suficiente para garantir sobrevivência aos micro-empresários – uma vez que as taxas de juros praticadas tendem a ser superiores às taxas de retorno observadas. Isto significa que, antes de disponibilizar crédito, é essencial capacitar o micro-empresário e disponibilizar infra-estrutura para que esse possa expandir seu negócio de forma eficiente.<sup>51</sup>

De fato, das dificuldades enfrentadas pelos micro e pequenos empreendedores – considerando principalmente o excesso de burocracia – o acesso ao crédito dificultado pelo custo do capital somado à falta de capacitação profissional traduzem-se em verdadeiros óbices ao empreendedorismo, bem como, à sustentabilidade dos micro e pequenos negócios.

No que diz respeito ao desenvolvimento econômico regional – especialmente à atividade industrial – o seu panorama, salvo alguma excepcionalidade, não difere muito daquele descrito anteriormente em relação ao município de Franca, mesmo porque, a região administrativa (RA de Franca) configura traços muito peculiares. As excepcionalidades relacionam-se mais especificamente aos municípios integrantes dessa região administrativa, com reduzida presença da atividade industrial e forte vocação agropecuária.

---

<sup>51</sup> POLICY PAPER, Op. Cit; p. 12-13.

**Tabela 5:** Região Administrativa de Franca: indicadores da competitividade da indústria regional – 2005.

Subsetores de Atividade Econômica da R.A. de Franca.	Empregos Ocupados (vínculo no ano)	Rendimento Médio nos Empregos Ocupados(em R\$).	Coef. de Espec. dos Empregos Ocupados (%).	Coef. de Espec. Soma Rendim. Médios Mensais dos Empreg. Ocup. (%).
Fabr. Prod. Alim. e Bebidas	19.106	933,60	19,978	25,200
Confec. Art. Vest. e Acessórios	2.518	2,633	2,633	2,057
Prep. Couros, Fabr. Artif. Couro Art. Viagem e Calçados	55.319	611,12	57,846	47,762
Fabr. Prod. Quim.	1.626	1.130,12	1,700	2,596
Fabr. Art. Borrach. Mater. Plástico	4.844	844,04	5,065	5,776
Metal básico	2.281	1.217,43	2,385	3,922
Fabr. Máquinas e Equipamentos	2.710	1.162,43	2,833	4,450
Fabr. Móveis e Ind. Diversas	1.164	594,40	1,217	0,977
Sub TOTAL	89.568	-	93,657	92,740

**Fonte:** Fundação SEADE: Atlas da Competitividade da Indústria Paulista. Elaboração dos autores.

- a) apenas oito subsectores (agregados) da indústria de transformação representam 93,657% do coeficiente de Especialização dos Empregos Ocupados e concentram o equivalente a 92,740% do Coeficiente de Especialização da soma do Rendimentos Médios Mensais nos empregos ocupados;
- b) enquanto somente dois subsectores da indústria de transformação somam 77,824% do coeficiente de especialização dos empregos e representam juntos o equivalente a 72,962% do coeficiente de especialização da soma dos rendimentos médios mensais;
- c) os oito subsectores produzem uma massa salarial mensal de R\$ 65.645.335,51 e uma massa anual de rendimentos (nominais) equivalente a aproximados R\$ 853.389.361,63;
- d) o salário médio mensal dos empregos ocupados na indústria nos oito subsectores da indústria de transformação atinge R\$ 732,91; e
- d) os três subsectores da indústria de transformação com rendimento médio mensal abaixo da média dos demais oito subsectores representaram 61,696% do Coeficiente de



Especialização dos Empregos e 50,796 do Coeficiente de Especialização da soma dos rendimentos médios mensais dos empregos ocupados.

Além da atividade agropecuária, assim como, da tradicional cultura do café, os municípios da RA de Franca em razão de serem portadores de privilegiadas vantagens locacionais, despontam também como promissor pólo turístico.

Todavia, a promoção do desenvolvimento econômico regional demanda para a sua consolidação uma ampla e mais efetiva articulação dos atores sociais – individuais, corporativos e coletivos -, capitaneados ou não pelos governos municipais, entidades de classes, entre outros, com vistas à obtenção de vantagens competitivas sistêmicas ativas ou passivas.

O ponto de partida é a observação de que um cluster oferece grande potencial para a criação de vantagens competitivas, mesmo sem a intervenção do Governo ou de outros atores, resultando numa série de vantagens de localização; [...]. Tomemos por exemplo, uma cidade em que há uma gama de empresas moveleiras. Aqui é relativamente fácil encontrar mão-de-obra qualificada e com experiência. Não é difícil encontrar produtos semi-acabados e máquinas. E mesmo as vendas são mais fáceis de serem realizadas do que em outro lugar, [...]. A rivalidade entre as empresas é marcante, de forma que é grande a pressão para aumentar a competitividade. Ao mesmo tempo – especialmente nos *Industrial Districts* italianos – é comum a cooperação entre as empresas, e isso tanto ao longo da cadeia de valor, quanto horizontalmente; segredos empresariais raras vezes se mantêm confidenciais por muito tempo. [...] O capital social cria a condição para as relações confidenciais e ao mesmo tempo coloca à disposição possibilidades para se tomar medidas de emergência contra um procedimento oportunista.<sup>52</sup>

Independentemente das vantagens competitivas passíveis de serem obtidas em decorrência da existência de vantagens locacionais, isto é, da disponibilidade de recursos materiais e de

---

<sup>52</sup> MEYER-STAMER, Jorg. *Algumas observações sobre Clusters em Santa Catarina*. Disponível em: <<http://www.meyer-stamer.de/2000/cluster-sc.htm>>. Acesso em 20 abr. 2008, as 17:25hr.

mão-de-obra especializada, destaca-se a importância que assume o capital social assentado sob as bases de relações de confiança e de cooperação.

Em termos locais e regionais, do mesmo modo que a agricultura e a pecuária são importantes atividades – para alguns municípios principalmente –, a atividade industrial para o município de Franca e para a própria RA é significativamente representativa.

**Tabela 6:** Região Administrativa de Franca: indicadores da competitividade da indústria regional – 2005.

Região Administrativa de Franca – Subsetores de Atividade Econômica	Número de estabelecimentos da indústria	Empregos ocupados na indústria (vínculos no ano)	Coefficiente de especialização do Empregos ocupados na indústria (vínculos no ano)(em %) 2005
Total da indústria	3.085	95.631	NA
Indústria de transformação	3.070	95.480	99,842101
Extração de minerais não-metálicos	15	151	0,157899
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	189	19.106	19,978877
Fabricação de produtos têxteis	30	540	0,56467
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	164	2.518	2,633037
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, Artigo de viagem e calçados	1.880	55.319	57,846305
Fabricação de produtos de madeira	32	269	0,28129
Fabricação de produtos químicos	56	1.626	1,700285
Fabricação de artigos de borracha e de material plástico	108	4.844	5,065303
Metalurgia básica	32	2.281	2,38521
Fabricação de máquinas e equipamentos	91	2.710	2,833809
Fabricação de moveis e indústrias diversas	109	1.164	1,217179
Construção, montagem e reparação de aeronaves	4	15	0,015685

**Fonte:** Fundação SEADE: Atlas da Competitividade da Indústria Paulista.

Na R.A. de Franca os indicadores da competitividade industrial dos principais subsetores de atividade econômica revelam:

- a) o número de empregos (vínculos no ano) por estabelecimentos da indústria representava 30,9 pessoas ocupadas;
- b) no subsetor de preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados, o número de pessoas ocupadas/estabelecimento registrara 29,4;
- c) no subsetor de fabricação de produtos alimentícios e bebidas, esse mesmo indicador chegara a 101,1 pessoas ocupadas por estabelecimento;
- d) os dois subsetores (calçados, couros, alimentos e bebidas) juntos representavam 67,0% do total de estabelecimentos industriais e 77,8% do coeficiente de especialização do empregos ocupados na indústria da região; e
- e) os demais subsetores de atividade econômica (dez subsetores) participavam com 20,7% do total de estabelecimentos e com 16,8% do coeficiente de especialização dos empregos ocupados.

**Tabela 7:** Região Administrativa de Franca, outros indicadores

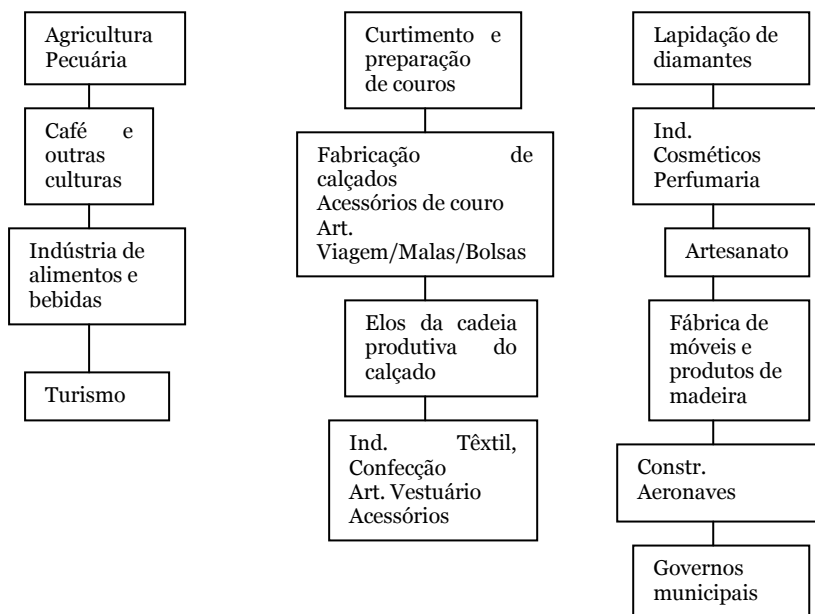
<b>Indicadores</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>
Valor adicionado indústria (R\$)	3.175.912.921	3.606.197.999
Valor das exportações (US\$ FOB)	273.615.921	486.259.428
PIB (em milhões R\$ correntes)	6.583,88	8.111,38
PIB per capita (R\$ correntes)	9.680,91	11.546,60
População (nº de pessoas)	673.076	696.537
Densidade demográfica	64,84	67,10
Grau de urbanização (%)	94,50	94,88
Matriculas na educação superior	15.008	-

**Fonte:** Elaboração dos autores segundo dados da Fundação SEADE.

Diante desses indicadores, acreditamos na possibilidade do desenvolvimento econômico local e regional ganhar ainda mais impulso, em razão das possibilidades de serem explorados novos arranjos produtivos baseados nas vantagens locais existentes. Basta verificar que no município sede da R.A. (Alta Mogiana) bem como, nos demais municípios que a integram, as atividades produtivas somadas às entidades e instituições

existentes convergem para tal propositura.

**Quadro 1:** Atividades Desenvolvidas na R.A. de Franca, entidades e instituições.



**Fonte:** Elaboração do autor

Quanto às atividades produtivas desenvolvidas na região, devemos considerar as possibilidades de crescimento da produção através da ampliação dos mercados.

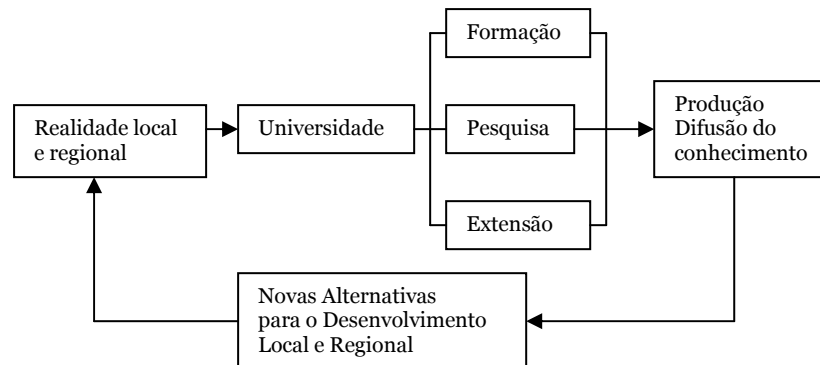


**Fonte:** Elaboração dos autores.

O aprimoramento do conjunto de mercadorias produzidas, mais as possibilidades de fabricação de outros e diferenciados produtos, abrem novas janelas de oportunidades tanto em termos de mercado nacional, como também do mercado internacional.

Todavia, considerando o fato de que a grande maioria dos empreendimentos produtivos são de micro e pequeno portes, se não houver uma articulação mais ampla e efetiva entre empreendedores-universidades-entidades de apoio-governos municipais-poderes locais, provavelmente, os atores corporativos somente conseguiram obter êxito com muito esforço e talvez apenas de forma isolada.

Daí a importância reservada ao papel da universidade na formação de quadros competentes de profissionais cidadãos, como também e principalmente, das suas atividades de pesquisa e extensão.



**Fonte:** Elaboração dos autores.

As atividades de formação-pesquisa-extensão, desenvolvidas pela universidade, proporcionam a constituição de variado elenco de profissionais capazes de atuarem em diferentes áreas dos setores público e privado, ou ainda, tornarem-se profissionais autônomos e até mesmo empreendedores. Através do corpo docente, sobressaindo desse quadro os pesquisadores, as pesquisas realizadas pela universidade, podem e devem contribuir para o desenvolvimento de tecnologias, produtos e serviços.

As entidades de apoio devem atuar como catalisadoras do potencial empreendedor, como também lhes compete as atribuições de organização das atividades produtivas – na forma de associações, sindicatos, etc. – promoção, assistência técnica,

capacitação e captação de recursos, entre outras.

Também ocupam espaço significativo no processo de desenvolvimento, os Centros Comunitários, os Conselhos Municipais e Regionais, e outras organizações da sociedade civil enquanto representações do poder local.

Aos governos municipais compete-lhes a tarefa de articular a sociedade civil e, em conjunto, formularem propostas passíveis de serem implementadas através das políticas públicas. Todavia, o desafio maior relaciona-se ao desenvolvimento regional devido a imperiosa necessidade de maior articulação intra e inter-governos, requerida, especialmente no que concerne a uma política de investimentos.

**Quadro 2:** Alguns fatores determinantes de competitividade sistêmica em diferentes níveis de associação com a política.

<b>Meta</b>	Identidade regional Capacidade estratégica de atores regionais.	Capacidade de cooperação de atores locais. Confiança Ambiente criativo
<b>Macro</b>	Política orçamentária sólida Capacidade de governo para investimentos.	Política orçamentária sólida Capacidade de governo para investimentos Ambiente atraente Qualidade de vida
<b>Meso</b>	Promoção econômica regional Centro de demonstração de tecnologia Institutos de pesquisas e desenvolvimento Institutos de formação Política ambiental	Promoção de economia local e do mercado de trabalho Instituições de formação Centros de tecnologia e de novos empreendedores. Associações competentes
<b>Micro</b>	MPEs Clusters regionais	Clusters sociais/industrial districts Contatos locais com os fornecedores

**Fonte:** Apud MEYER-STAMER (2001) – Adaptada pelos autores.

Do conjunto de fatores determinantes de competitividade

sistêmica regional e local, sem pretender qualificar a importância de cada um deles, consideramos essencial: fortalecer e explorar melhor a identidade regional; estimular e apoiar a criatividade; sensibilizar e conscientizar os atores visando o fortalecimento dos vínculos de cooperação e de confiança; melhorar a capacidade de investimentos dos governos local e regional; criar um ambiente capaz de atrair novos investimentos, entre outros fatores.

Desenvolvimento local é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas. [...] O desenvolvimento local dentro da globalização é uma resultante direta da capacidade dos atores e da sociedade locais se estruturarem e se mobilizarem, com base nas suas potencialidades e sua matriz cultural, para definir e explorar suas propriedades e especificidades, buscando a competitividade num contexto de rápidas e profundas transformações.<sup>53</sup>

É oportuno lembrar que a RA de Franca – constituída por vinte e três municípios – além do clima, do patrimônio histórico e natural, possui uma considerável riqueza cultural resultante da sua heterogeneidade étnica e racial, além do que, no que diz respeito ao quadro institucional e de entidades de apoio, a região conta com um arcabouço respeitável.

Dentre as instituições e entidades de apoio, podemos destacar:

Universidades e escolas técnicas-profissionais;  
Consórcio de Municípios da Alta Mogiana;  
Sindicatos patronais e de trabalhadores;  
Agência de Desenvolvimento da Alta Mogiana (ADAM);  
SEBRAE, SENAI, SESI E SENAC, IPT;

---

<sup>53</sup> BUARQUE, Sergio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA, Jun. 1999, p. 9-14-15. Disponível em: <<http://www.ica.org.br/docs/publicacoes/publicacoesiica/sergiobuarque.pdf>>

Agências bancárias, agências de crédito popular e microcrédito e cooperativas de crédito;  
Associações comerciais e industriais (ACI) e Clubes de Diretores Lojistas (CDL);  
Conselhos municipais e regionais e Centros Comunitários; e  
Comissão municipal de emprego, Postos de atendimento ao trabalhador (PAT).

Convém ainda e também ressaltar o pioneirismo do município de Franca na construção da sua “Agenda 21 Sustentável”, assim como, de outras iniciativas empreendidas e voltadas para a problemática do desenvolvimento e do meio-ambiente.

Para finalizar, diante do panorama esboçado a respeito do município sede e da região da Alta Mogiana, propomos algumas ações que podem contribuir para o desenvolvimento econômico local e regional:

desenvolver ações coordenadas intra e inter governos com o propósito de melhorar e ampliar a infra-estrutura econômica, sobretudo dos investimentos destinados a fomentar o setor de turismo local e regional;  
desenvolver ações destinadas a fomentar o artesanato baseado na cultura e na identidade regional;  
formular ações de marketing municipal e regional com o objetivo de divulgar a região no país e no exterior;  
estimular a formatação de novos arranjos produtivos (APL) aproveitando-se do potencial existente nas atividades de agricultura, pecuária, piscicultura, hortifrutigranjeiros, vinicultura entre outras;  
explorar ainda e inclusive a possibilidade de desenvolvimento do “complexo da moda” em razão das atividades já existentes de fabricação de artigos de couro; têxtil; lingerie e confecção de artigos do vestuário e acessórios; perfumaria e cosméticos;  
estimular o desenvolvimento do “design” nas atividades pré-existentes e de outras e novas possíveis de serem implementadas;  
elaborar calendário regional de feiras e eventos baseados no princípio da complementaridade e da integração evitando assim ações isoladas e fragmentadas;



intensificar feiras e eventos regionais com o intuito de divulgar e comercializar os produtos fabricados (e novos produtos) na região;  
criar selo de certificação regional de qualidade, e de ações sócio-ambientais passíveis de agregarem valor e diferenciarem-se da concorrência;  
elaborar inventário turístico (patrimônio e natural), catalogar as atividades produtivas – agropecuária, indústria, comércio e serviços – e localiza-las na região através de sistema geo-referenciado; e  
analisar as possibilidades e viabilizar recursos para a montagem de feira regional capaz de explorar a cultura, a culinária, o artesanato, entre outras.

A realização de uma tarefa de tamanha envergadura e complexidade, como é o caso da promoção do desenvolvimento local e regional, requer principalmente, a remoção de certos entraves culturais, políticos e até mesmo de natureza comportamental. A decisão de realizar essa tarefa, é antes de mais nada política, portanto, a participação, a articulação, a cooperação, são entre outros, como a confiança, elementos fundamentais em se tratando de um processo de construção coletiva.

A negação dessa prerrogativa significa acima de tudo obliterar o verdadeiro significado do desenvolvimento como liberdade.

Seria conveniente, pensando o desenvolvimento local e regional, reativar o espaço de reflexão e discussão representado pelo “Fórum de Desenvolvimento” do mesmo modo, recuperar e tornar mais ativa a atuação da Agência de Desenvolvimento Regional, a ADAM.

FILHO, H. B.; CAMPANHOL, E. M. Local and regional economic development: proposals for municipal public policies. *Serviço Social & Realidade* (Franca), v.17, n. 2, p.87-148

*ABSTRACT: The stability of the economy and the commercial opening implemented in Brazil in the 1990s have resulted in important changes in industry, in the structure of jobs and in the geography of the economic activity. These changes have had a distinct impact on geoeconomic space. The site, as well as its own development, have recently regained its importance and its significance. Thus, based on selected contributions from authors who studied the phenomenon of economic development, this article's aim is to reflect on local*

and regional economic development taking all these theories into consideration. Then, after synthesizing the diagnosis for Franca and its Administrative Region's economy, we formulate a set of proposals for municipal public policies.

**KEYWORDS:** Economic development; Local and regional development; Industry; Public policies.

## Referências

ARBIX, Glauco. Política Industrial e o Laissez-Faire na Guerra Fiscal. In: RATTNER, Henrique (Org.). *Brasil, no Limiar do Século XXI: Alternativas para a Construção de uma Sociedade Sustentável*. São Paulo: EDUSP, 2000.

BRAGA FILHO, Hélio. *Globalização em Franca: a reorganização industrial e economia informal*. Franca: FACEF, Dissertação de Mestrado, 2000.

BUARQUE, Sergio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA, Junho de 1999, p. 9-14-15.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento da América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1970.

COELHO, Franklin Dias. Reestruturação econômica e as novas estratégias de desenvolvimento local. In: FONTES, Ângela; Coelho, Franklin Dias. (Org.) *Desenvolvimento econômico local: temas e abordagens*. Rio de Janeiro: IBAM/SERE/FES, 1996.

COUTINHO, Luciano. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.) et al. *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997. IX Fórum Nacional.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE/IETS: Criação de um ambiente favorável aos micro e pequenos negócios e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Policy Paper n.2, Agosto/2002.

Enciclopédia EMVI  
<<http://www.eumed.net/coursecon/18elcirculoviciosodelsubdesarr.htm>>. Acesso em 7 abr. 2008

FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Editora Fundo de Cultura S/A, 1964.

GEORGE, Pierre. *Geografia econômica*. 4. ed Tradução: Ruth Magnanini. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S/A, 1967.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. *Acumulação e crescimento da firma: um estudo de organização industrial*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Tradução: Laura Schlaepfer. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

KUZNETS, Simon Smith. *Crescimento econômico moderno: ritmo, estrutura e difusão*. Tradução: Benedicto de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas).

LESSA, Carlos; EARP, Fábio Sá. O Insustentável abandono de longo prazo. In: MAGALHÃES, Paulo de Almeida; MINEIRO, Adhemar dos Santos; ELIAS, Luiz Antonio (Orgs.). *Vinte anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

MANZAGOL, Claude. *Lógica do espaço industrial*. Tradução: Silvia Selingardi Sampaio. São Paulo: DIFEL, 1985.

MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia: tratado introdutório*. Tradução: Rômulo de Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas). Vol II.

MARX, Karl. *O Capital*. Crítica da economia política. Tradução: Regis Barbosa; Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, Tomo II, 1997.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *Conseqüências do Neoliberalismo*. Economia e Sociedade. Campinas, IE/UNICAMP, n. 1, 1992.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR.

MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 3. ed. Tradução: N. Palhano. Rio de Janeiro/GB, Editora Saga, 1972.

PERROUX, François. *Economia do século XX*. Tradução: José Lepre de Freitas. : Livraria Lisboa Moraes, 1967.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. Cidades e políticas urbanas no Brasil: velhas questões, novos desafios. In: RATTNER, Henrique (Org.). *Brasil, no Limiar do Século XXI: Alternativas para a Construção de uma Sociedade Sustentável*. São Paulo: EDUSP, 2000.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia do século XXI*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Uma investigação sobre lucros, crédito, juro e ciclo econômico. Tradução: Maria Silvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os Economistas).

SILVA, Jorge Antonio Santos. *Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster*. – São Paulo: Escola de Comunicações e Artes/USP, Tese (Doutorado), 2004.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas*. Tradução: Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural. Vol. I, 1988.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento Econômico*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Econômico*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SUZIGAN, Wilson. *A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial*. Economia e Sociedade, Campinas, IE/UNICAMP, n. 1, 1992.

\_\_\_\_\_. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. Nova Edição São Paulo: Hucitec, Ed. da Unicamp, 2000. Economia & Planejamento.

TAVARES, Maria da Conceição. *Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora*. Economia e Sociedade, Campinas, IE/UNICAMP, n. 1, 1992.

Artigo recebido em 11/2008. Aprovado em 01/2009.