

## O QUE SÃO SISTEMAS LOCAIS DE PRODUÇÃO

(e porque eles são tão importantes na estratégia de desenvolvimento do governo democrático e popular no Rio Grande do Sul)

Carlos Águedo Paiva<sup>1</sup>

### 1) Introdução

Na transição do século XIX para o XX, o economista inglês Alfred Marshall (1982; pp. 231 e segs) colocou-se a seguinte questão teórica: por que em algumas regiões manifesta-se uma forte aglomeração de empresas de um mesmo setor? Que vantagens as empresas extraem da proximidade com suas concorrentes? Não seria mais racional que empresas concorrentes buscassem o maior afastamento possível umas das outras, distribuindo-se de forma homogênea por todo o território?

A resposta de Marshall fará escola. Segundo o autor, a aglomeração de uma determinada indústria ou serviço em um espaço regional pode ter as mais diversas origens<sup>2</sup>. Mas o que origina uma aglomeração é distinto do que a sustenta e a faz desenvolver-se. Uma vez originada, uma aglomeração tende a se reproduzir e a se aprofundar por determinações distintas daquelas que lhes deram origem<sup>3</sup>.

Contemporaneamente, toda uma vertente da Economia voltada ao estudo do desenvolvimento regional sistematizou os “momentos marshallianos” do desenvolvimento das aglomerações produtivas em novas categorias. O primeiro momento, é o da aglomeração. Uma vez constituída, ela tende a se desenvolver deixando de ser uma mera

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia pela Unicamp, Professor Adjunto do Departamento de Economia da UFU (licenciado) e Coordenador Técnico da Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>2</sup> “São muitas as ... causas que [determinam a] localização de indústrias, mas as principais [são] as condições físicas, tais como a natureza do clima e do solo, a existência de minas e de pedreiras nas proximidades, ou um fácil acesso por terra ou mar.” (Marshall, 1982, p. 232)

<sup>3</sup> São tais as vantagens que as pessoas que seguem uma mesma profissão especializada obtêm de uma vizinhança próxima, que desde que uma indústria escolha uma localidade para se fixar, aí permanece por longo espaço de tempo. (Marshall, 1982, p. 234)

aglomeração, e passa a ser um arranjo produtivo. E quando o arranjo produtivo toma consciência de si e coordena racionalmente o seu desenvolvimento, ele se transforma em sistema local de produção (SLP).

O detalhamento deste longo e complexo processo de desenvolvimento dos SLPs é o objeto da próxima seção deste trabalho. Na seção subsequente confrontamos a alternativa de industrialização via SLPs com a alternativa dominante, de inflexão fordista, e discutimos as vantagens relativas das mesmas enquanto estratégias de desenvolvimento para o estado do Rio Grande do Sul. Na quarta seção discutimos o grau de maturação dos SLPs gaúchos e apresentamos os lineamentos de uma estratégia para o desenvolvimento dos mesmos em todo o território gaúcho.

## **2) Como se desenvolvem os SLPs**

A especialização de um determinado “sítio” (que pode ser uma rua de um bairro, um bairro de uma cidade, uma cidade de uma região, ou uma região de um estado) em uma determinada atividade é o que chamamos de aglomeração. Desde o início ela se torna um fator de atração de compradores e de fornecedores para aquela região. Se para pequenas compras pode não valer a pena se deslocar até o local onde se encontra o maior número de produtores e/ou vendedores, grandes compras não podem ser feitas sem levantamento de preços. E os sítios especializados são o local preferencial para qualquer levantamento de preços. O que significa dizer que as firmas que não se localizarem naquele sítio podem perder visitas e clientes importantes, decididos a comprar em grande quantidade.

Assim como para os clientes, para os fornecedores é mais fácil visitar as firmas que se encontram concentradas em um determinado espaço do que aquelas dispersas no território. De forma que as firmas que fazem parte de uma aglomeração são as primeiras a conhecer e a poder incorporar as “novidades”, as “inovações”, seja em matérias-primas, seja em maquinário, seja em processos ou em produtos finais, desde que estas inovações sejam comercializáveis e contem com representantes. Na medida em que a aglomeração cresce, ela passa a atrair para o entorno os produtores das principais matérias-primas e insumos utilizados pelas empresas que a compõe. O que induz mais firmas compradoras a se instalarem perto dos fornecedores. E vice-versa, num círculo **virtuoso** sem fim pré-estabelecido.

E onde tem muitas firmas instaladas, os melhores trabalhadores especializados vão procurar emprego. E se instalam escolas técnicas no entorno. E se instalam firmas de assistência técnica. E firmas especializadas em vendas dos produtos da região (inclusive para os distantes e difíceis mercados externos).

O desenvolvimento deste conjunto de “círculos concêntricos” de firmas e agências de capacitação produtiva no entorno da aglomeração, a transforma qualitativamente. Na realidade, já não temos aqui uma mera aglomeração, mas um verdadeiro arranjo produtivo local.

Há todo um conjunto de diferenças entre uma aglomeração e um arranjo produtivo. No centro destas diferenças encontra-se o fato de que todo um conjunto de atividades geradoras de emprego e renda vivem à ilharga de uma atividade nuclear. O que, desde logo, não nos permite mais avaliar as consequências do desenvolvimento (ou da crise!) da atividade nuclear a partir de um recorte setorial. Na verdade, em um arranjo produtivo, a diferença entre emprego direto e emprego indireto torna-se cada vez mais sutil; no limite, torna-se imperceptível<sup>4</sup>.

Esta crescente indistinção – no plano geográfico, no plano temporal, no plano da rede de conhecimentos solicitados – entre emprego direto e indireto tem consequências importantíssimas para a política econômica. A consequência positiva mais importante é que alcança-se alavancar significativamente o emprego sistêmico se se alcança alavancar as vendas e a produção do núcleo do arranjo produtivo. Os estímulos ao núcleo se multiplicam velozmente no âmbito do mesmo território. A consequência negativa é que uma crise que afete a competitividade do núcleo (a partir, por exemplo, do ingresso de novos competidores no mercado e/ou de uma política cambial perversa ao arranjo) não se

---

<sup>4</sup> Existe uma diferença de fundo entre o emprego de um torneiro mecânico que trabalha em uma matrizaria não especializada, que apenas eventualmente faz “matrizes para solados de calçado” e o emprego de um torneiro mecânico de uma matrizaria especializada e totalmente voltada (no plano das relações comerciais, formação dos trabalhadores, maquinário especializado, etc.) ao atendimento do sub-setor de solados no interior de um arranjo produtivo calçadista. O emprego do primeiro não é diretamente abalado pela crise do setor calçadista; apenas o grau de utilização da capacidade produtiva da matrizaria o é. O emprego do segundo depende diretamente da dinâmica das vendas de calçados.

circunscreve ao mesmo, mas tende a levar de roldão um amplo conjunto de setores que apenas formalmente são independentes.

De outro lado, há que se ver que, se o arranjo produtivo encontra-se efetivamente consolidado, ele não apenas se mostra mais resistente aos choques adversos (a partir da consolidação da competitividade sistêmica), mas também se mostra mais apto a mudar de núcleo. Assim é que, para dar um exemplo expressivo da economia gaúcha, o núcleo do arranjo coureiro-calçadista no Rio Grande do Sul ainda é o setor produtor de calçados femininos; mas a participação dos componentes (plásticos, metálicos, têxteis, de madeira, etc.) e das máquinas no valor agregado sistêmico tende a crescer a taxas superiores à participação do núcleo<sup>5</sup>. O que abre a possibilidade de um deslocamento do núcleo do arranjo produtivo para nichos que, hoje, se encontram em sua periferia. Apoiar este processo de deslocamento nas crises prolongadas dos núcleos sistêmicos tradicionais torna-se, inclusive, uma das tarefas centrais dos gestores da política regional de desenvolvimento econômico.

O problema é que é virtualmente impossível direcionar a dinâmica de um arranjo produtivo; porquanto este carece de estruturas de governança. Quando as tem, ele deixa de ser um mero arranjo produtivo e passa a ser um sistema local de produção (SLP). Esta é uma outra transição, tão ou mais complexa que a transição de aglomeração para arranjo produtivo. E também ela tem a sua história de desenvolvimento. Senão vejamos.

A diversidade e complexidade dos arranjo produtivos e os conflitos internos (entre fornecedores e clientes, entre trabalhadores e empresários, entre industriais e agentes comerciais, etc.) que lhes são inerentes estimulam a criação de instâncias de congraçamento e organização dos agentes produtivos. E formam-se círculos de empresários. E círculos de operários. E de trabalhadores do conhecimento.

---

<sup>5</sup> Infelizmente, as estatísticas disponíveis não permitem a comprovação cabal desta assertiva. E isto na medida em que o valor agregado da produção de máquinas e componentes *para calçados* é contabilizado juntamente com a produção de outros produtos mecânicos, plástico, metálicos, têxteis, de madeira, etc, de acordo com as normas consolidadas de contabilidade nacional. A Sedai vem procurando estruturar *proxys* para avaliar o desempenho relativo do núcleo e da periferia do arranjo produtivo coureiro-calçadista. Os resultados preliminares desta pesquisa confirmam a assertiva acima, mas ainda não se encontram em um grau de determinação que permitam sua divulgação.

A velocidade e consistência deste movimento vai depender dos padrões culturais de sociabilidade e de estímulo à integração e ao controle do oportunismo individualista. Nos termos consagrados por Putnam (1996, pp. 100 e segs.) , a velocidade e a consistência deste movimento vai depender do grau de consolidação da “comunidade cívica”. É desta primeira que brota a possibilidade de acumular-se “capital social” nos arranjos produtivos. Ou dito de outro modo: a capacidade de cada arranjo produtivo em constituir as bases de seu sistema de governança depende de se há, ou não, uma tradição de conagração (e trabalho voluntário em prol do conagração) na comunidade. Quando há esta tradição, é natural que a comunidade passe a se organizar em torno do trabalho coletivo. E a conversa cotidiana – que tem no trabalho coletivo um mote natural – vira troca de experiências e informações; alavancando a capacidade inovativa do sistema<sup>6</sup>. Vale dizer: a comunidade alavanca a comunicação que alavanca a inovação. Esta é a função e a principal determinação do capital social.

Mas isto não é tudo. Onde há tradição comunitária, a recorrência de compras e vendas e de trocas de informação faz nascer relações de fidelidade entre clientes e fornecedores. Relações de fidelidade que estimulam a especialização de cada firma num determinado elo da produção, num determinado “foco”. O que aprofunda a divisão do trabalho no sistema, a especialização e, por consequência, a capacidade de cada firma operar, no seu nicho específico, com instrumentos de produção de última geração<sup>7</sup>; alavancando a competitividade dos produtos do sistema.

---

<sup>6</sup> Em um arranjo produtivo consolidado, “os segredos da profissão deixam de ser segredos, e, por assim dizer, ficam soltos no ar, de modo que as crianças absorvem inconscientemente grande número deles. Aprecia-se devidamente um trabalho bem feito, discutem-se imediatamente os méritos de inventos e melhorias na maquinaria, nos métodos e na organização geral da empresa. Se um lança uma idéia nova, ela é imediatamente adotada por outros, que a combinam com sugestões próprias e, assim, essa idéia se torna uma fonte de outras idéias novas.” (Marshall, 1982, p. 234).

<sup>7</sup> Nos termos de Marshall: “... a utilização econômica de máquinas de alto preço pode muitas vezes ser realizada numa região em que exista uma grande produção conjunta da mesma espécie, ainda que nenhuma das fábricas tenha um capital individual muito grande pois as indústrias subsidiárias, devotando-se cada uma a um pequeno ramo do processo de produção e [trabalhando] para muitas das ... fábricas .... suas vizinhas, podem empregar continuamente máquinas muito especializadas, conseguindo utilizá-las rendosamente,

Mas não só entre clientes e fornecedores tende a se aprofundar a solidariedade. Também entre concorrentes começa a haver intercâmbio, troca e trabalho conjunto. E nascem redes de produtores, que definem uma estratégia comum e estipulam preço e qualidade mínimos para que cada produtor obtenha o “certificado de origem”. Que é um novo tipo de “marca”; uma marca que garante um padrão de qualidade referencial, sem negar a diferenciação competitiva entre os diversos produtores.

E o mais importante de tudo isto é que, na medida em que estimula as empresas a ter “foco” e a operarem de forma integrada, o arranjo produtivo – que, ao longo deste processo, transita para a forma de sistema, para a forma SLP - também estimula o nascimento de micro e pequenas empresas. Afinal, as empresas que operam nos “arranjos-sistemas” não precisam, nem grande integração vertical (a linha de produção pode ser curta), nem grande integração horizontal (a linha de produção pode ser pouco diversificada). E isto na medida em que as empresas – cercadas de clientes, fornecedores e concorrentes por todos os lados – podem se beneficiar da maior “escala” definida pelo coletivo de empresas<sup>8</sup>.

Ora, como já o demonstrou Kalecki (1980, Parte III), a distribuição da renda é função inversa do grau de monopólio do sistema. E o grau de monopólio é função inversa das barreiras à entrada e do grau de concentração do valor agregado industrial. O que significa dizer que um sistema onde as barreiras à entrada são menores e que opera com um amplo conjunto de pequenas e médias empresas que dividem o mercado de forma relativamente homogênea é um sistema que conduz a uma distribuição da renda mais uniforme.

Como procurarmos demonstrar em outro trabalho, um dos fundamentos da associação kaleckiana entre baixo grau de monopólio (que pressupõe grande facilidade de

---

embora o seu custo original seja elevado e sua depreciação muito rápida. (Marshall, 1982, p. 234).

<sup>8</sup> A expressão “escala” aqui não é rigorosamente correta, e só a usamos por concessão ao senso comum. Na verdade, ganhos de escala são ganhos internos à firma que não podem ser coletivizados na medida mesma em que, via de regra, estão associados à substituição de trabalho vivo por maquinário. As economias coletivas associadas à aglomeração são uma forma particular de ganhos de “escopo”, que se derivam da identificação (formalizada em

ingresso no setor) e melhoria da distribuição da renda encontra-se no fato de que, em um tal sistema, parcela não desprezível dos trabalhadores pode se auto-empregar, bem como empregar uma outra parcela da população trabalhadora a partir da adoção de padrões produtivos pouco intensivos em capital e intensivos em trabalho vivo. O que deprime o exército industrial de reserva do sistema e a pressão sobre o mercado de trabalho<sup>9</sup>.

Mas o mais importante é que um sistema aberto ao ingresso é um sistema que tende a ser aberto à inovação. Afinal, as novas empresas são, usualmente, pouco capitalizadas e só se sustentam se operarem em nichos onde as margens de lucro forem mais elevadas. E as margens de lucro são função do “grau de imperfeição” da concorrência: quanto mais inovador e diferenciado for o produto, quanto mais “trabalho-complexo” ele coagular, tanto mais valor ele agregará, tanto mais preço/competitividade ele terá.

É bem verdade que, a depender do padrão técnico-produtivo dominante nas mais diversas indústrias (que define o - *e é definido pelo* , numa relação de retro-alimentação - padrão da maquinaria especializada disponível no mercado), as impulsões sistêmicas em prol da desintegração vertical e da desconcentração industrial podem ser contrarrestadas por ganhos de escala associados à produtividade superior de plantas maiores. **Contudo – e este é o busilis da questão -, malgrado as exceções sempre importantes<sup>10</sup>, o que usualmente se caracteriza como “vantagens de escala” não são mais do que as vantagens de um processo de integração vertical que suprime custos de transação<sup>11</sup>. E são justamente estes custos que alcançam ser deprimidos na transição dos arranjos produtivos para os sistema locais de produção. Quando a fidúcia e a fidelidade são**

---

maior ou menor grau) da aglomeração como uma unidade responsável por um certo patamar mínimo de qualidade e atualização técnico-produtiva.

<sup>9</sup> Paiva, 1998, pp. 316 e segs. É bem verdade que, em Kalecki, o mercado de trabalho só define o salário nominal. O salário real é função do salário nominal e do nível geral de preços (NGP). E numa economia fechada, o NGP tende a se colar o salário nominal, retirando toda e qualquer eficácia à disputa salarial por parte dos sindicatos. Contudo, esta assertiva tem de ser relativizada numa economia aberta. Nela não é possível a transferência para os preços de toda e qualquer elevação dos salários nominais. O que implica em reintroduzir o mercado de trabalho no interior da equação distributiva; ainda quando subordinado às determinações do grau de monopólio.

<sup>10</sup> Em particular, nos chamados “serviços públicos” (sistemas de transporte, fornecimento de energia, água, esgoto, gás industrial e residencial, etc.) e indústrias de processo contínuo (química, petrolífera, etc.)

<sup>11</sup> Sobre a categoria “custos de transação”, vide Coase, 1937.

**alavancadas de forma sistêmica, aprofundam-se as possibilidades do estabelecimento de relações informais entre as empresas que, em termos práticos, passam a operar como uma unidade econômica com administração descentralizada; vale dizer como se formassem um único “empreendimento” que se encontra apenas dividido em plantas distintas, mas próximas.**

### **3. Entre o pré-fordismo, o fordismo e o pós-fordismo**

As vantagens econômicas e sociais de se tomar os SLPs enquanto instrumento e horizonte estratégico de desenvolvimento são tão evidentes que chega a ser difícil entender porque a bandeira da defesa dos mesmos só tenha levantada recentemente e continue sendo um “quase-monopólio” do atual governo gaúcho e seus apoiadores.

A resposta para esta indagação, contudo, é mais fácil do que se poderia pretender. Na verdade, por maiores que sejam as vantagens econômicas de equações produtivas do tipo aglomerações e arranjos produtivos, elas raramente sobrevivem quando o processo de acumulação/concentração/centralização do capital tem livre curso. E isto na medida em que a solução fordista para o enfrentamento dos custos de transação – associada, como vimos, a um grau elevado de integração vertical interna à firma – traz um benefício líquido superior para os agentes privados do que a solução pós-fordista de enfrentamento destes mesmos custos – associada ao desenvolvimento de laços e estruturas de solidariedade informal entre firmas.

De forma que, na ausência de um Estado regulador e indutor do desenvolvimento e estruturas de “solidarização” intra-firmas, a tendência de um sistema econômico **dinâmico** é a de superar os padrões de organização industrial pré-fordistas, alimentando uma crescente centralização do capital associada a uma gradual transição para padrões fordistas de produção.

Não gratuitamente, os países e regiões que, ao longo das duas últimas décadas, vieram a demonstrar a vitalidade e o dinamismo de equações produtivas pós-fordistas são países e regiões (capitaneadas pela Terceira Itália) marcados por: 1) uma economia mercantil **pré-capitalista** urbana e rural pujante; 2) um dinamismo econômico (e, portanto, um processo de acumulação e concentração de capital) truncado ao longo da segunda



metade do século XIX e primeiros dois terços do século XX; 3) uma forte identidade cultural e padrões de solidariedade particularmente desenvolvidos; 4) políticas públicas ativas na defesa e articulação das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) de base local.

Ora, a similaridade do desenvolvimento mercantil gaúcho – em particular de sua “Metade Norte-Nordeste” – com o padrão “terceiro italiano” é notável. Só que, enquanto nas regiões que conformam a Terceira Itália, a opção política por apoiar as aglomerações locais com vistas a desenvolver seu potencial de transição para sistemas **pós-fordistas** integrados é uma opção do pós-guerra, o mesmo não se deu em nosso estado. Pelo contrário. Em particular na última década, o discurso/projeto hegemônico de desenvolvimento baseou-se num amálgama híbrido (e, do nosso ponto de vista, estéril) entre uma certa dimensão do discurso/projeto nacional-desenvolvimentista (que reputava uma absoluta centralidade à questão da escala mínima industrial competitiva<sup>12</sup>) e o discurso/projeto neo-liberal (que pretende ser imanente ao Estado a ineficiência administrativa, o que justificaria a transferência para o setor privado de todo um conjunto de serviços e funções regulatórias públicas). É deste amálgama de vertentes teórico-ideológicas distintas que brota, de um lado, a crítica à forma padrão de organização da produção industrial gaúcha (caracterizada pela hegemonia de MPMEs, relativamente intensivas em trabalho e que manifestam uma tendência marcante à aglomeração produtiva), e, de outro, a conclusão de que esta forma tem de ser superada e só pode sê-lo, eficientemente, a partir da atração de empresas industriais de grande porte, altamente capitalizadas e “intensivas em tecnologia”.

A opção da aliança política que assume o governo do estado a partir de 1999 é radicalmente distinta. Entende-se aí que é dever e competência do Estado articular e regular a produção com vistas a garantir a expansão da produção e do emprego e a desconcentração relativa da renda e da propriedade. Vale dizer: ao mesmo tempo que se faz a “crítica da crítica” do Estado enquanto agente regulador e produtor, faz-se a recuperação do potencial das aglomerações e arranjos produtivos gaúchos em transitarem para a forma efetivamente pós-fordista de SLPs (por oposição às forma pré-fordistas das

aglomerações e, até certo ponto, dos arranjos produtivos). Para tanto, o que se crê necessário é que o Estado recupere sua condição de agente regulador a partir da modernização e espraiamento regional da máquina pública.

Evidentemente, a opção do atual governo é tal que atribui ao Estado uma responsabilidade muito maior na condução da modernização industrial. Não se trata aqui de ignorar que, enquanto o padrão de organização industrial gaúcho não superar a forma “aglomeração” ou mesmo a forma “arranjo produtivo”, a nossa indústria mostra-se frágil para enfrentar a concorrência de um mundo globalizado e capitaneado pela megampresas multinacionais<sup>13</sup>. Não se trata de fazer um elogio ao **pré**-fordismo (ou a um fordismo inconcluso, porquanto assentado em empresas de pequena escala). Trata-se, isto sim, de entender que a transição para o fordismo não é a única alternativa de modernização industrial que se abre à nossa frente. Temos, também, a alternativa **pós**-fordista da Terceira Itália; uma alternativa que pode (e, do nosso ponto de vista, deve) ser reinventada entre nós a partir das bases econômicas, culturais e políticas do Rio Grande do Sul. Só que a alternativa **pós**-fordista é tal que – por conduzir a vantagens sociais superiores às vantagens privadas - só pode ser conquistada a partir da ação e regulação públicas.

#### **4. Quantos SLPs existem no estado do Rio Grande do Sul? Que capacidade os mesmos têm de mobilizar o conjunto da economia gaúcha?**

Estas duas questões são da maior importância, mas a resposta para as mesmas não é trivial. Na verdade, como dissemos acima, o **fundamento** de um SLP é uma aglomeração. Na medida em que se desdobram em arranjos produtivos locais, estão dadas as bases econômicas de um SLP. Que, entretanto, só existe rigorosamente quando são constituídas instituições responsáveis pela governança e administração da solidariedade sistêmica.

---

<sup>12</sup> A respeito da centralidade da hipótese de que as economias de escala são estruturais em virtualmente todos os setores industriais para o nacional-desenvolvimentismo latino-americano, vide Krugman, 1997.

<sup>13</sup> Ao contrário do que pretende Dagoberto Godoy em seu texto de crítica à estratégia de desenvolvimento econômico do atual governo (Godoy, 2000, pp.27 e segs). O equívoco do autor se explica pelo fato de que, na publicação oficial do governo que lhe serve de base, não se explicita a distinção fundamental (mas demasiado sutil e demasiado técnica para ser esmiuçada em um texto de divulgação) entre arranjo produtivo e SLP.

O que nos faz ver que, na verdade, existem inúmeras aglomerações produtivas no RS; um número não desprezível de arranjos produtivos; mas poucos **sistemas** locais de produção. Quantos exatamente? Não é possível responder com rigor, pois os limites entre arranjos e sistemas são tão pouco nítidos quanto os limites entre aglomerações e arranjos<sup>14</sup>.

Na verdade, o governo do estado tem dado uma atenção privilegiada a 5 arranjos produtivos locais (o coureiro-calçadista do Vale dos Sinos, o conserveiro do entorno de Pelotas, o auto-peças do entorno de Caxias, o moveleiro do entorno de Bento Gonçalves, e o de máquinas e implementos agrícolas do noroeste do estado), entre os diversos existente no estado (como o fumageiro, no entorno de Santa Cruz, o malheiro na Serra, o vitivinícola da Serra, o turístico na região das Hortênsias, etc.) em função da expressão econômica, da capacidade de geração de empregos e dos reflexos dos mesmos sobre o espraio em direção ao Sul e a Noroeste. E isto na medida em que, seja pela localização original dos arranjos selecionados, seja em função dos principais insumos utilizados pelos mesmos (couro, no caso do calçadista; madeira, no caso do mobiliário), o desenvolvimento destes arranjos tem rebatimentos positivos sobre o conjunto da economia do estado.

É bem verdade, contudo, que uma política de enfrentamento das disparidades regionais não pode se pautar tão somente no apoio aos arranjos já constituídos. E isto na medida em que – malgrado as exceções do “conserveiro” e do “máquinas e implementos agrícolas” - a grande maioria das aglomerações e arranjos produtivos gaúchos encontram-se na região nordeste do estado. E, como se isto não bastasse, em particular a região Sul – demasiadamente dependente da pecuária bovina e ovina e da orizicultura – não conseguiu desenvolver sequer aglomerações industriais significativas (para além do já citado arranjo conserveiro).

O governo estadual demonstra estar atento para esta limitação de uma política simples de apoio aos arranjos produtivos já existentes, e vem estruturando sua política de apoio aos SLPs em bases mais amplas. Antes de mais nada, vem procurando identificar

---

<sup>14</sup> Se nos é permitido arriscar um “palpite” em um trabalho que se quer científico, diríamos que, dos diversos arranjos produtivos gaúchos, apenas dois tem já a forma de SLPs: o coureiro-calçadista do Vale dos Sinos e o moveleiro da Serra. Os demais arranjos produtivos ainda carecem de instituições de representação e governança que permitam a sua caracterização como SLPs.

alternativas para a articulação política de novas aglomerações produtivas nas regiões deprimidas do estado<sup>15</sup> Além disto, se tomamos a política governamental de apoio à constituição de SLPs como uma política de apoio a formas pós-fordistas de enfrentamento dos custos de transação e das insuficiências de “escala/escopo” que caracterizam as MPMEs isoladamente, então devemos incluir dentro da mesma toda e qualquer política de apoio à solidariedade interempresarial (dentro e fora dos arranjos produtivos existentes). Mais especificamente, devem ser contabilizadas como parte desta política governamental os programas de estruturação de redes de MPMEs e os programas de extensão e capacitação empresarial (que buscam introduzir nas empresas a consciência das vantagens da ação coletiva solidária com fornecedores, clientes e concorrentes).

Mas se há uma linha clara de atuação e intervenção, não deixam de haver limitantes na condução da política de desenvolvimento governamental. E isto em função da inconsistência relativa da máquina pública estadual **tal como ela se encontra estruturada hoje** *vis-à-vis* a estrutura que se faria necessária para dar maior efetividade à política proposta. Pensamos aqui, de forma particular, na virtual inexistência de estruturas governamentais sub-regionais voltadas à identificação e articulação de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento de aglomerações e arranjos produtivos locais<sup>16</sup>. Vale dizer: se o que se busca não é meramente articular a transição dos arranjos produtivos já existentes para a forma de SLPs mas, igualmente bem, estruturar a formação de aglomerações sustentáveis (nos planos social, econômico e ecológico) em todas as regiões do estado, então faz-se necessária a constituição de organismos sub-regionais voltados à identificação rigorosa de potencialidades econômicas nos mais diversos rincões do estado. E estas estruturas ainda não existem.

É bem verdade que o governo estadual até tentou contribuir para a sua constituição através da montagem dos Centros Regionais de Desenvolvimento Trabalho e Renda em

---

<sup>15</sup> Exemplo disto são as políticas em prol da constituição de um pólo cerâmico na Campanha e de um pólo de pedras preciosas no Médio Alto Uruguai.

<sup>16</sup> A este respeito, é bom lembrar que o Rio Grande do Sul ocupa uma área geográfica similar a da Itália; que se encontra dividida em 20 regiões econômicas que portam estruturas próprias de diagnóstico e apoio à ação empresarial. De acordo com virtualmente todos os analistas do processo de desenvolvimento italiano recente, o apoio do governo central à estruturação das instâncias regionais de apoio ao desenvolvimento local foi

cada uma das 22 regiões dos Coredes. Contudo, a crise fiscal do Estado impôs limites demasiado estreitos a estas novas estruturas. Além disso, mesmo que tais estruturas fossem montadas tal como originalmente se as planejou, não poderia caber às mesmas toda a responsabilidade de definir as especializações regionais. O risco e a responsabilidade de uma tal definição tem de ser compartilhada com o conjunto da sociedade.

Uma outra alternativa seria a de mobilizar os Coredes para este objetivo. E esta alternativa foi igualmente tentada pelo atual governo a partir da co-responsabilização destes Conselhos na condução de todo um conjunto de Seminários Regionais voltados justamente à identificação/hierarquização de problemas e propostas de desenvolvimento regional. Contudo, tanto os Coredes, quanto os Seminários organizados pelo governo juntamente com estes últimos, carecem de estruturas permanentes e de um corpo técnico enraizado regionalmente que tenha a capacidade e a competência de levarem à frente pesquisas sistemáticas com vistas à identificação de potencialidades regionais sub-exploradas.

Do nosso ponto de vista particular, não será possível enfrentar esta carência de estruturas sub-regionais de análise e exploração das potencialidades regionais sem a estruturação de instituições que contem com um corpo técnico-profissional permanente e que sejam geridas pelo conjunto dos atores regionais responsáveis pelo processo de desenvolvimento, em parceria com o governo do estado. Mais especificamente, acreditamos que estas instituições devam se organizar sob a forma de Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), que contariam com recursos públicos estaduais e municipais, bem como com recursos dos agentes privados interessados em obter informações e se beneficiar das pesquisas levadas à frente pelas mesmas.

Defendemos, ainda, o ponto de vista de que tais instâncias devem ser montadas em parceria com as estruturas já existentes, respeitando, assim, a divisão do território gaúcho já consolidada desde a estruturação dos Coredes. Na verdade, acreditamos que estas instituições devam ser corresponsabilizadas pela gestão das ADRs. O que, entretanto, não é uma decisão passível de ser tomada exclusivamente pelo governo estadual. Ou os Coredes,

---

crucial para a consolidação daquele movimento. A este respeito, veja-se, em particular, o capítulo segundo, terceiro e quarto de Putnam, 1996.

as prefeituras municipais e o conjunto dos agentes comprometidos com o desenvolvimento local tomam para si a responsabilidade de projetar o desenvolvimento da institucionalidade sub-regional gaúchas necessária e suficiente para a superação dos graves desequilíbrios regionais do nosso território, ou, do nosso ponto de vista, não conseguiremos avançar na velocidade que seria necessária para contrarrestar as tendências iminentes à ordem mercantil-capitalista de aprofundar tais desequilíbrios. Isto não significa, evidentemente, eximir o governo de sua responsabilidade enquanto articulador de um projeto de estruturação de instâncias sub-regionais de apoio ao desenvolvimento local. Significa, tão somente, reconhecer que se a ação pública é condição necessária à modernização institucional, ela não é condição suficiente. Sem o apoio e a pressão dos agentes sociais capazes de se beneficiar de um processo de desconcentração regional das instâncias de apoio e planejamento do desenvolvimento, não há como se garantir eficácia à ação pública.

## Bibliografia

COASE, R. H. (1937) “The nature of the firm”. In: *Economica*, November.

GODOY, D. L. (2000). *Neocomunismo no Brasil: os artifícios de um governo democrático e popular*. Porto Alegre: Mercado Aberto.

KALECKI, M. (1980) *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec.

KRUGMAN, P. (1997) “The fall and rise of Development Economics”. In: *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge: MIT Press.

MARSHALL, A. (1982) *Princípios de Economia*. São Paulo: Abril Cultural.

PAIVA, C. A. N. (1998) *Valor, preços e distribuição: de Ricardo a Marx, de Marx a nós*. Campinas: Unicamp (Tese de Doutorado).

PUTNAM, R. D. (1996) *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. São Paulo: FGV.