
DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENDÓGENO EM UM AMBIENTE FEDERALISTA*

Jair do Amaral Filho**

Resumo

O artigo pretende oferecer uma contribuição para a reconstrução do conceito e da política de desenvolvimento regional, numa perspectiva endógena. Reconhecendo os avanços já verificados nesse terreno, o autor objetiva forjar um conceito mais agregado e, para isso, procura aproximar as abordagens regional (ou local) e macroeconômica, ao mesmo tempo em que introduz o ambiente federalista como elemento de coordenação das iniciativas locais. Por último, procura-se montar um “tipo ideal” de condições e estratégias para se atingir um certo gênero de desenvolvimento endógeno sustentado para as regiões ou estados federados brasileiros.

* As idéias básicas deste texto estão contidas em Amaral Filho (1995). O artigo tem uma preocupação teórica sobre o tema proposto, mas está claramente dirigido para o Brasil, cujo sistema político-administrativo é o federalismo, o qual experimentou um considerável processo de descentralização fiscal depois da Constituição de 1988.

** Doutor em economia, professor e pesquisador do Departamento de Teoria Econômica (DTE) e do Curso de Mestrado em Economia (CAEN) da Universidade Federal do Ceará (UFC).

Nos últimos anos, as teorias sobre desenvolvimento regional sofreram grandes transformações provocadas, de um lado, pela crise e pelo declínio de muitas regiões tradicionalmente industriais e o surgimento de novos paradigmas de industrialização e de desenvolvimento local¹ e, de outro, pelos novos paradigmas surgidos no âmbito da própria teoria macroeconômica do desenvolvimento, cujo destaque corre à conta da *teoria do crescimento endógeno*.

Por sua vez, essas causas estão associadas, seja ao fenômeno da globalização das economias, seja ao fenômeno de a economia regional deixar de ocupar um lugar secundário na ciência econômica.² Acrescenta-se, ainda, que o novo papel do Estado, imposto pela crise fiscal-financeira, bem como pelos novos paradigmas institucionais e produtivos, entre os quais a descentralização, reduziu e redirecionou os instrumentos e estratégias de desenvolvimento regional em poder do Estado central, fato que gerou múltiplas alternativas em matéria de regulação estatal, e planejamento regional e local.

Neste artigo, não se pretende analisar essas relações de causa e efeito no campo da teoria econômica regional, mas simplesmente oferecer uma contribuição para a (re)construção do conceito e da política de desenvolvimento regional endógeno, tendo como campo de ação a economia brasileira. Nesse exercício, procura-se aproximar duas abordagens, a regional ou espacial — que incorpora noções específicas da economia regional — e a macroeconômica, cor-

¹ Muitos desses paradigmas localizam-se em várias regiões dos EUA, da França, da Itália e do Japão. Ver, por exemplo, Piore e Sabel (1984), Federwisch e Zoller (1986), Scott e Storper (1986), Aydalot (1986), Schmitz (1988), Maruani, Reynaud e Romani (1989), Pyke, Becattini e Sengenberger (1990), Benko e Lipietz (1992), Benko (1995), Abdelmalki e Courlet (1996), etc.

² Uma das principais razões para isso, segundo Rallet e Torre (1995), foi a incorporação dos rendimentos crescentes nos modelos de concorrência imperfeita. Nesse aspecto, é oportuno lembrar o importante papel exercido por Krugman (1991a e 1995) na renovação da teoria econômica regional.

respondente ao crescimento endógeno. O *novo* papel do Estado também será adicionado no esforço dessa reconstrução, mas de uma maneira diferente do que se procede normalmente. Isso significa que não se fará uma revisão da teoria do Estado para indicar o seu *novo* papel, mas o que se propõe fazer é fixar os princípios básicos do federalismo econômico por meio dos quais se poderá conhecer os campos de ação entre União e unidades federadas. Não caberia nessa montagem conceitual um modelo formal do fenômeno, por isso será adotado o caminho metodológico semelhante àquela trilhado por Albert O. Hirschman, que pode ser caracterizado como *holístico, sistêmico e evolutivo*.³

Essa tentativa de reconstrução conceitual, num enfoque regional ou local, não tem a pretensão de oferecer um novo paradigma para essa problemática, mesmo porque muitos elementos práticos e teóricos já existem, talvez o suficiente para contribuir para que esse paradigma se torne uma realidade ampliada. Entretanto, a tentativa objetiva forjar um conceito mais agregado, na medida em que aproxima as abordagens regional-local e macroeconômica e incorpora o ambiente federalista, ao mesmo tempo em que procura montar um *tipo ideal* de condições e estratégias para se atingir um certo tipo de desenvolvimento endógeno sustentado para as regiões ou estados federados brasileiros.

1 Novos Paradigmas de Desenvolvimento Endógeno

Do ponto de vista espacial ou regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo

³ Segundo Wilber e Francis (1988, p.333), "A metodologia de Hirschman é holística, porque tem como foco primário as relações entre as partes de um sistema e o todo. É sistêmica porque aquelas partes constituem um todo coerente e podem ser entendidas, tão-somente, nos termos do todo. O método de Hirschman é evolutivo porque as mudanças do padrão de relações são vistas como a própria essência da realidade social. Há uma interconexão entre os elementos que formam o sistema econômico e o contexto social e político em que esses elementos funcionam".

interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido. Entretanto, o aspecto novo do processo, que traz à luz um novo paradigma de desenvolvimento regional endógeno, está no fato de que a definição do referido modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais pelo planejamento centralizado; essa estruturação é realizada por meio de um processo já definido por Boisier (1988) como organização social regional, e que tem como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais.

O modelo pode ser definido como desenvolvimento realizado *de baixo para cima*, ou seja, partindo das potencialidades socioeconômicas originais do local, no lugar de um modelo de desenvolvimento *de cima para baixo*, isto é, partindo do planejamento e intervenção conduzidos pelo Estado nacional.⁴ Essa última modalidade pode ser associada àqueles casos de implantação de grandes projetos estruturantes (do tipo petroquímica, etc.) e que procura satisfazer a coerência de uma matriz de insumo-produto nacional.

Um outro aspecto desse modelo está associado ao perfil e à estrutura do sistema produtivo local, ou seja, um sistema com coerência interna, aderência ao local e sintonia com o movimento mundial dos fatores. Segundo Garofoli (1992) — um dos muitos autores que estudaram a constituição de modelos endógenos de desenvolvimento, em especial na Itália —, entre os modelos de desenvolvimento endógeno, os casos mais interessantes e paradigmáticos são aqueles constituídos pelos sistemas de pequenas empresas ou pequenos empreen-

⁴ A esse propósito, ver Stöhr e Taylor (1981).

dimentos circunscritos sobre um território (tipo território-sistema ou distrito industrial). Trata-se de sistemas que produzem verdadeiras *intensificações localizadas* de economias externas, que determinam intensas aglomerações de empresas, fabricando o mesmo produto ou gravitando em torno de uma produção *típica*.

Ainda segundo Garofoli, o grau de autonomia (tanto comercial quanto tecnológico e financeiro) desses sistemas é particularmente importante, e essa autonomia relativa é conseqüência de numerosas inter-relações existentes, tanto entre as empresas e os diferentes setores produtivos locais quanto entre o sistema produtivo, o ambiente e o contexto locais. Isso pode ser entendido, ainda segundo a opinião do autor citado, como *meio* ou conjunto de fatores histórico-socioculturais que estão sedimentados na comunidade e nas instituições locais.

A literatura e o debate recentes sobre o fenômeno do desenvolvimento regional/local endógeno têm-se dividido em duas grandes tendências, uma de natureza indutiva e outra considerada dedutiva [Federwisch e Zoller (1986)]. Os primeiros, mais descritivos, partem de estudos específicos para mostrar as particularidades das condições determinantes de cada caso de desenvolvimento local. Os segundos partem geralmente de postulados mais gerais sobre a dinâmica das organizações territoriais descentralizadas. Nessa segunda corrente encontram-se, por exemplo, autores que defendem a tese da crise do sistema produtivo fordista, baseado na grande *produção de escala*, e o conseqüente renascimento das vantagens da pequena produção baseada na *produção flexível*. Associada a essa tese, a referência mais marcante foi, sem dúvida, o livro de Piore e Sabel (1984), intitulado *The second industrial divide: possibilities for prosperity*.

O interessante a notar é que há um certo consenso entre as duas tendências em reconhecer que, desde alguns anos, estaria havendo uma abertura de janelas de possibilidades para

que regiões e locais circunscritos fora dos grandes eixos de aglomeração fordista pudessem engendrar seus processos de desenvolvimento.⁵ Associados a essa linha estão aqueles autores que defendem políticas de implantação de distritos industriais do tipo marshalliano, os quais têm como maior fonte de inspiração os distritos industriais surgidos em determinadas regiões da Itália. Por um outro ângulo, estão os autores que, preocupados com o declínio de várias regiões tradicionalmente industriais, passaram a defender iniciativas de reestruturação ou de estruturação regional baseada na *alta tecnologia*.⁶ Identificados com essa visão estão os partidários dos tecnopólos. Deve-se observar que ambas as visões, dos *distritistas* e dos *tecnopolistas*, não são excludentes.

Pela ótica da teoria macroeconômica do desenvolvimento, o conceito de desenvolvimento endógeno está associado à recente ruptura experimentada pela teoria tradicional do crescimento — na qual o modelo de R. Solow é o mais representativo — em decorrência do surgimento das teorias do crescimento endógeno, cujos fundadores parecem ter sido os *novos clássicos* R. Lucas e P. Romer, em 1985.⁷ Sabe-se que a teoria tradicional do crescimento baseava-se em uma fun-

⁵ *Esse é um ponto de controvérsia, porque há uma corrente [Veltz (1996)] que entende que não só a grande produção se adaptou à produção flexível como a globalização das economias deverá provocar um processo de concentração e de polarização regionais, e nesse último aspecto haveria uma situação em que as regiões desenvolvidas de um país tenderiam para a intensificação das ligações entre si ou com outras regiões desenvolvidas de outros países.*

⁶ *Entendemos que o conceito de alta tecnologia não está limitado apenas aos setores específicos e emergentes de ponta (informática, microeletrônica, etc.), mas abrange a maioria dos setores e atividades econômicas.*

⁷ *Referimo-nos à aula magna proferida pelo professor Robert Lucas (Universidade de Chicago) na Universidade de Cambridge, em 1985, e à tese de doutorado de P. Romer (1985), como nos lembra Zini Jr. (1994). Não vamos aqui realizar uma análise aprofundada sobre a contribuição dos autores ligados à nova teoria do crescimento (endógeno), mas alguns de seus artigos merecem ser mencionados, por exemplo, Lucas (1988) e Romer (1986).*

ção de produção na qual o volume da produção (Y) era função de dois fatores, Capital (K) e Trabalho (L), podendo ainda se agregar, no máximo, Terra (N): $Y=f(K,L)$. Esta fórmula era válida tanto para a firma quanto para o conjunto da economia. Para obter uma variação no volume da produção (dY) era suficiente que houvesse uma soma de pequenas variações dos dois fatores que podiam ser medidos por coeficientes chamados de *produtividades marginais dos fatores*. Além disso, alguns axiomas se encarregavam de condicionar essa função de produção dentro de um comportamento linear, como: homogeneidade e linearidade dos fatores e rendimentos constantes.⁸

O ponto central da ruptura entre a *velha teoria* e a *nova teoria* está no fato de um grupo de economistas (Lucas, Romer, etc.), com formação neoclássica, relaxar finalmente o axioma dos rendimentos constantes — base importante dos modelos de crescimento filiados à teoria do equilíbrio geral walrasiano —⁹ em benefício dos rendimentos crescentes. Entretanto, essa ruptura é limitada porque acontece apenas no nível macroeconômico, conservando-se, porém, no nível microeconômico, as funções de produção individuais com rendimentos não crescentes. Segundo Beaumont (1997, p.36), a fim de conciliar os rendimentos crescentes em nível macro, e os rendimentos não crescentes em nível micro, os teóricos do crescimento endógeno fazem um apelo ao conceito de externalidades marshallianas. A partir daí, fatores antes considerados exógenos na determinação do crescimento passaram então a ser encarados como endógenos, o que levou fatores como capital humano, conhecimento, informação, pesquisa e desenvolvimento, etc. a dividirem com os tradicionais *capital* e *força de trabalho* a composição da função de produção agregada.

⁸ Essa função de produção já foi abalada pela grande controvérsia do *capital*.

⁹ Esse conceito é entendido como um aumento da produção sem o aumento proporcional dos custos, como definiu Young (1928).

Em artigo de dezembro de 1972, Kaldor¹⁰ já chamava a atenção, comentando o famoso e supracitado artigo de Young de 1928,¹¹ para o fato de que "a existência de rendimentos crescentes e suas conseqüências para o conjunto da estrutura da teoria econômica foram completamente negligenciadas" (*op. cit.*, p. 1242). Nesse mesmo artigo (*op. cit.*, p.1244), Kaldor nos dá uma idéia exata e quase profética sobre as conseqüências provocadas pelo relaxamento do axioma dos rendimentos constantes sobre o método neoclássico tradicional. Ele diz, citando uma frase de Young: "Uma vez, entretanto, que se integram os rendimentos crescentes, as forças que provocam essas mudanças contínuas são *endógenas* — 'elas são engendradas a partir do interior do sistema econômico' — e a situação da economia a um determinado momento não pode ser prevista, salvo como resultado de uma seqüência anterior de fatos condutores" (tradução do autor).

Nascida na década de 80, a *nova teoria* parece ter sido derivada, de um lado, de uma pressão muito forte exercida pelos *dados* empíricos relacionados ao desenvolvimento das nações. De outro, pode-se dizer que renasce de idéias e preocupações antigas, há muito propagadas por clássicos e neoclássicos, e também por heterodoxos (neomarxistas, neoschumpeterianos, regulacionistas, evolucionistas e institucionalistas).

Com relação à força da realidade, depois de muitas evidências empíricas oferecidas pelas séries temporais, só disponíveis na década de 80, os protagonistas da teoria do crescimento endógeno começam a se perguntar: (i) por que as taxas dos PIB de alguns países crescem ao mesmo tempo em que suas taxas demográficas são declinantes? (ii) por que alguns países conseguem crescer e outros não? (iii) por que

¹⁰ O este intitulado *The irrelevance of equilibrium economics*, *The Economic Journal*, 82, Dezembro.

¹¹ O artigo foi o seu discurso, quando presidia, em setembro de 1928 em Glasgow, a seção de Ciências Econômica e Estatística da Associação Britânica para o Avanço da Ciência. Tal texto é considerado um dos fundadores da teoria do crescimento endógeno.

alguns países crescem mais do que os outros?; e (iv) por que alguns países conseguem manter suas taxas de crescimento positivas por mais tempo do que os outros? A principal questão que incomodava esses economistas estava na constatação de que, mesmo havendo condições iguais para os países, quanto ao acesso à tecnologia no mercado internacional havia divergência em suas taxas de crescimento. A partir daí, então, a saída foi abandonar (parcialmente) a velha função de produção.

Quanto às idéias endogenistas que precederam a década de 80, seu universo é imenso. Nele, tem-se, por exemplo, citando apenas alguns autores que exerceram influências sobre a nova teoria do crescimento, Smith (1983), que associa "economia social a rendimentos crescentes" ou "noções de aprendizagem a economias de escala dinâmicas". Já no conjunto dos neoclássicos, mas longe do equilíbrio geral, tem-se Marshall (1982), em seu *Princípios de Economia*, que associa "economias ou deseconomias externas aos rendimentos crescentes ou decrescentes" e que analisa, por consequência, a influência da organização, educação, saúde, conhecimento, etc. sobre o aumento da eficiência do sistema produtivo e o aumento da riqueza. De um ponto de vista mais dinâmico, tem-se ainda Schumpeter (1982), que analisa, por sua vez, o papel fundamental das inovações no desenvolvimento econômico, em uma perspectiva virtuosa de *destruição criadora*.

Como nos diz Lordon (1992), a nova teoria parte de uma certa premissa neo-schumpeteriana das inovações tecnológicas mas, segundo sugere o mesmo autor, não se deve esquecer das influências ocultas exercidas pelos trabalhos de Arrow, Uzawa, Weiszäcker, Phelps e Conlisk, que desenvolveram modelos de crescimento tomando explicitamente como objetos a endogenização do progresso técnico e a representação de um crescimento sustentado. De qualquer forma, a teoria do crescimento endógeno parte de uma proposta mínima neo-schumpeteriana [Lordon (1992)], como também de uma proposta mínima neo-marshalliana [Beaumont (1997)].

Se não há tanta originalidade, como foi sugerido, na nova teoria do crescimento em relação à *questão da endogenização*, como podemos explicar a grande ênfase recebida e o enorme espaço ocupado por essa teoria recentemente ?

A resposta, aparentemente absurda, está no *simples* fato de que economistas neoclássicos, ou novos clássicos (dentre os quais o grande líder da nova macroeconomia e prêmio Nobel de economia, R. Lucas), terem reconhecido a existência e a superioridade do conceito de *rendimentos crescentes*, e que estes são *provocados por outros fatores de produção*, além dos tradicionais fatores de capital físico e força de trabalho. Antes considerados exógenos na determinação do crescimento, agora são aceitos pela ortodoxia como *fatores endógenos* o *capital humano*, as *instituições*, a *pesquisa e desenvolvimento*, o *conhecimento*, a *informação*, etc. Segundo Lordon (1992), o fato de esse mandamento ter surgido no interior da própria ortodoxia, conjugado com o peso da teoria do crescimento na teoria econômica, foi importante para conferir uma legitimidade acadêmica decisiva a esse tipo de resultado.

Tal reconhecimento foi, portanto, suficiente para provocar entre os economistas um certo *consenso* sobre o caráter endógeno desses (*novos*) fatores de produção e suas influências sobre os rendimentos crescentes e o crescimento sustentado.¹² A tese consensual decorrente é que um país, região ou local melhor munidos desses fatores podem aumentar, com maior facilidade, o valor agregado à produção, a produtividade do sistema produtivo, acelerar o crescimento, aumentar o produto e possibilitar uma melhor distribuição da renda. É exatamente aqui que reside a contribuição da teoria do crescimento endógeno para a teoria e as políticas de desenvol-

¹² *Esse consenso foi decisivamente importante para modificar positivamente os conceitos de desenvolvimento e o conteúdo dos programas de ajustamento estrutural no âmbito das organizações oficiais internacionais (Banco Mundial — BIRD —, Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID —, etc.).*

vimento regional, em especial no que se refere à criação de externalidades e de bens coletivos.

DESENVOLVIMENT
O REGIONAL
ENDOGENO EM UM
AMBIENTE
FEDERALISTA

2 Equívocos e Novas Fontes para os Acertos na Estratégia de Desenvolvimento Regional Endógeno

As características que constituem um caso regional paradigmático de desenvolvimento endógeno, como foi colocado por Garofoli (1992), não devem ser distorcidas nem tomadas como uma ortodoxia.¹³ Ao contrário de ser um conceito correntemente associado ao fechamento e ao isolamento, ou ainda ao autocentrismo e auto-suficiência de uma determinada região, o desenvolvimento endógeno deve ser entendido, antes de tudo, como um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas de uma região. Isso deve ser processado no sentido de criar um ambiente ótimo e atrativo para capturar e consolidar um desenvolvimento originalmente local, e/ou permitir a atração e localização de novas atividades econômicas numa perspectiva de economia aberta (e mesmo globalizada) e de sustentabilidade.

Em várias regiões do mundo, as fontes, estratégias e mecanismos para alcançar esse processo têm-se mostrado bem diversos. Recentemente, no Brasil, tem-se destacado uma articulação de promoção do desenvolvimento local na qual os

¹³ O próprio Garofoli (p.78-79) trata de flexibilizar o conceito quando se refere ao processo de industrialização local impulsionado por empresas de fora, quando forçadas pela descentralização territorial. Nessa fase, diz o autor, "não existe certamente um modelo local; o que existe é exclusivamente um espaço territorial utilizado como um receptor de processos produtivos controlados do exterior. Mas essa forma de industrialização pode, em seguida, estabelecer inter-relações com o meio, pode entrar em um processo sinérgico com os recursos locais, até envolver a participação de empresas locais, novos empreendedores, com características específicas da comunidade local. No início, é somente de maneira marginal. Em seguida, o fenômeno é cada vez mais importante, até que a estrutura econômica local possa ser caracterizada como um sistema de empresas interconectadas, com uma independência relativa de cada empresa do sistema, com inter-relações produtivas sempre mais intensas (tanto intersetoriais quanto intra-setoriais), e com a afirmação de formas de organização e estratégias específicas ao espaço considerado" (tradução do autor).

estados federados têm praticado entre si uma verdadeira *guerra fiscal* no sentido de criar condições de atração aos investimentos.¹⁴ A arma principal dessa guerra tem sido a prática da renúncia fiscal (sobre o ICMS) em favor dos investidores hóspedes. Essa prática tem sido estimulada tanto pela necessidade de os governos locais criarem novos postos de emprego no setor privado, quanto pelo forte processo de deslocalização industrial verificado entre países e regiões industrializadas, com alto custo de mão-de-obra, e países e regiões em desenvolvimento (com baixo custo de mão-de-obra).

De um lado, a estratégia não-cooperativa marca uma tendência, de certa forma positiva,¹⁵ de substituição parcial da *política regional* — praticada precariamente pelo governo federal e órgãos regionais — por uma *política local*, exercida pelo governo estadual. A hipótese é que se desponta, no Brasil, uma tendência de formação e generalização de uma política de desenvolvimento regional de tipo federalista, comandada, ainda que de maneira embrionária e desajustada, pelos estados federados. Isso quer dizer que as elites estaduais e locais estão se direcionando muito mais para um certo tipo de valorização explícita das estruturas locais do que das regionais.

Essa tendência de descentralização da política regional poderá se afirmar, à medida que a política do governo federal para as regiões (como para os setores) se transformar (como

¹⁴ Interessante notar que os EUA também experimentaram uma guerra entre os estados [Swyngedouw e Archer (1986)], mas com a diferença que, nesse país, muitas agências estaduais de desenvolvimento utilizaram como arma a alta tecnologia. “Em estados como Michigan, Ohio e Virginia, e em cidades como Cincinnati, Syracuse e New-Haven, agências de planejamento fixaram suas políticas na criação de novas Silicon Valleys (op. cit., p.12) (tradução do autor).

¹⁵ O aspecto positivo não está, evidentemente, na ação não-cooperativa existente na guerra fiscal, mas na tomada de iniciativa do governo estadual em relação ao destino da economia estadual. Ampliada por outros mecanismos, essa iniciativa poderia se transformar num processo endógeno de mobilização de fatores mais conseqüente.

indica a tendência mundial) em uma política seletiva, na qual se passa a privilegiar as regiões e os locais mais *promissores*. Isso tem implicado substituição do critério de *homogeneidade regional* por outro critério, orientado pela *eficiência regional*. A consequência disso, segundo Bouman, Thuis e Verhoef (1986), ao analisarem a política regional holandesa, pode ser vista na reorientação das subvenções em direção às zonas onde as possibilidades de desenvolvimento são evidentes.¹⁶

Paralelamente, o mecanismo da renúncia fiscal, uma vez praticado isoladamente dentro do conjunto de possibilidades de políticas públicas estaduais, pode ser interpretado, do ponto de vista sistêmico e estrutural, como instrumento insuficiente e insustentável na promoção do desenvolvimento endógeno da economia local. Isso significa que tal instrumento, isoladamente, não tem força suficiente para criar um sistema produtivo local coerente e sustentável. Pelo contrário, utilizado exclusivamente, o instrumento da renúncia fiscal pode apenas criar um amontoado de empresas sem ligações orgânicas entre si e com o local e, se desprovidas de infra-estrutura e *externalidades generalizadas* [Krugman (1995)], podem facilmente desaparecer com o tempo, principalmente por falta de condições propícias à geração de aglomerações e de rendimentos crescentes.

Visto ainda por um outro ângulo, aquele instrumento, normalmente dirigido aos novos investimentos, pode criar uma forte contradição interna ao sistema produtivo local, na medida em que a renúncia fiscal cria um diferencial de rentabilidade entre os velhos e os novos investimentos. Ainda uma outra observação, dessa vez feita por Haddad (1994), aponta para mecanismos de natureza fiscal ou financeira serem van-

¹⁶ Os citados autores fazem uma menção internacional (Holanda) que pode servir como exemplo de uma tendência mundial da política de tipo regional. Não obstante, tal tendência pode encontrar acolhimento no Brasil, devido à forte restrição fiscal-financeira da parte do governo federal, que lhe impõe gastar com prioridades. Sobre a nova política regional (na Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico — OECD), ver ainda Prud'Homme (1995).

tagens competitivas espúrias desenvolvidas pelos estados, e, como tais, insustentáveis no longo prazo porque "podem desaparecer a partir das exigências de um programa de estabilização econômica". Sobre essa observação, acrescentaríamos ainda que a renúncia fiscal praticada pelos estados pode agravar sua crise fiscal-financeira, o que significa dizer que a renúncia fiscal de hoje é a federalização da dívida estadual amanhã.

O desenvolvimento endógeno, entendido como um desenvolvimento sustentável por um longo período, deve-se abastecer em três fontes alternativas àquelas de natureza puramente fiscal, a saber: (i) novo papel do Estado federado; (ii) estratégia de desenvolvimento econômico regional ou local, baseada na mobilização de poupança e investimento em formação bruta do capital fixo; e (iii) valorização dos novos fatores de produção. O fato de o Estado não aparecer claramente dentro dessas três fontes não significa que deva ficar excluído da política de

desenvolvimento regional. Pelo contrário, o governo federal deve ficar atento ao desequilíbrio estrutural entre as regiões, para visar à manutenção da coesão e solidariedade regionais e, nesse caso, o seu papel no sentido de prover os estados e regiões em grandes infra-estruturas (energia, comunicações, etc.) é de fundamental importância. Além disso, o papel do Estado enquanto coordenador das políticas fiscal-financeiras praticadas pelas unidades federadas é indispensável. Essa ação deve ter como objetivo evitar não somente a quebra dos princípios federalistas — dentro dos quais estão os interesses da União no que toca ao equilíbrio fiscal e à estabilização monetária —, como também a transferência espúria de externalidades negativas entre as unidades federadas.

Aquelas três fontes formam o que podemos chamar de *tipo ideal* do desenvolvimento endógeno, mas sua fonte primária está associada fundamentalmente à formulação de um modelo de desenvolvimento que, por sua vez, depende do *paradigma societal* gerado no seio da formação social local ou regional. Com raras exceções, as políticas de desenvolvimento

regional, baseadas em modelos de cima para baixo — excessivamente burocráticos e centralizados —, mostraram-se pouco eficazes ou pouco eficientes, razão pela qual necessitava-se de uma maior mobilização da história e dos agentes locais na definição de um modelo de desenvolvimento local ou regional.¹⁷

A forma e a composição do desenvolvimento endógeno — se deve ser agrícola, industrial ou terciário; especializado ou não-especializado; distrito industrial marshalliano ou tecnopólo; etc. — devem variar de região para região ou de local para local, e dependem das estruturas socioeconômicas e culturais, institucionais e político-decisórias prevaletentes nos respectivos espaços. Embora o universo de valores, da região ou do local, deva permanecer receptivo às novas tendências e aos novos paradigmas de desenvolvimento, esse mesmo universo não deve ser cooptado por caricaturas ou por imitações de modelos de outras regiões.¹⁸

Porém, antes de apresentar cada uma das fontes alternativas para o desenvolvimento endógeno, cabe neste momento discurrir um pouco sobre os princípios básicos que regem um sistema federal. O exercício torna-se indispensável, na medida em que o sistema político-administrativo brasileiro é fundado, desde a Constituição de 1891, sobre o federalismo. A importância desse exercício reside no fato de se poder conhecer os parâmetros sob os quais os estados federados exercem suas autonomias, no que tange à maximização dos

¹⁷ Como já afirmou Krugman (1991b), a dinâmica de uma determinada região tem forte associação com duas condições: a primeira são as condições iniciais ligadas à história da região; a segunda são as antecipações dos agentes, ou seja, as expectativas (positivas) dos agentes com relação ao futuro da região.

¹⁸ Ao referir-se a experiências exitosas de desenvolvimento regional ou local, a primeira caricatura que vem à mente é a da Silicon Valley nos EUA. Ao comentarem essa experiência, Federwisch e Zoller (1986, p.06) observam que “...sem ver que uma experiência bem-sucedida há muito tempo, sob condições que evoluíram ao longo do tempo e pela graça de uma conjugação relativamente excepcional de fatores, não pode ser reproduzida tal como ela é” (tradução do autor).

interesses e de-senvolvimento locais. Em outras palavras, a análise dos princípios do federalismo serve para desenhar o campo das possibilidades e limites enfrentadas por um tipo de desenvolvimento (de baixo para cima) dentro de um ambiente federalista.

3 Princípios Básicos do Federalismo Econômico

Em seu *Traité de Science Politique*, Burdeau (1967) define a organização federal do Estado por dois princípios básicos, a saber: o da *autonomia* e o da *participação*. O primeiro refere-se à autogestão garantida institucionalmente pela Constituição às partes federadas; o segundo refere-se à responsabilidade que cabe a cada subsistema na gestão do país inteiro. Este último nos remete diretamente para a noção de *cooperação* das ações entre os estados federados — aqui entendida como uma cooperação pactuada entre as unidades federadas. Como se pode ver, esses dois princípios estão mais a cargo das esferas federadas, mesmo se a autonomia for conquistada pelas partes federadas ou concedida pelo governo federal.

Todavia, tanto os resultados concretos (produzidos principalmente após a grande onda de descentralização nos anos 80) quanto a literatura mais recente sobre o federalismo têm chamado atenção para as insuficiências desses dois princípios na regulação do federalismo. Na realidade, isto é, no processo dinâmico do federalismo, as partes federadas acabam dando muito mais ênfase ao princípio da autonomia do que propriamente ao princípio da participação, no sentido de colocarem em prática uma certa cooperação espontânea que vise ao equilíbrio estrutural e fiscal, e à estabilização macroeconômica de toda a Federação.

Nesse sentido, observa-se, na literatura recente,¹⁹ uma preocupação bastante acentuada em relação a dois outros princípios, que são o do *equilíbrio estrutural* entre as partes federadas, e o da *coordenação* entre a União e as partes federadas. Ao contrário dos dois princípios anteriores, esses dois outros devem estar sob a responsabilidade do governo federal ou da União, e vão além daquelas funções clássicas já definidas pela teoria das finanças públicas [Musgrave (1959)], quais sejam, as funções de alocar, distribuir e redistribuir recursos materiais e financeiros entre os governos subnacionais, mesmo que esses mecanismos participem, de uma maneira ou de outra, na busca do equilíbrio estrutural.

Se o equilíbrio estrutural permite uma distribuição mais simétrica da localização industrial e dos choques econômicos, a coordenação (em especial fiscal-financeira) por meio da instituição de mecanismos que levem à cooperação convergente permite um melhor ambiente para a estabilização macroeconômica. Esses dois mecanismos têm o papel-chave de manter a coesão interna da Federação.

Na questão do equilíbrio estrutural, estão em jogo alguns indicadores em termos de produto *per capita*, externalidades em termos de disponibilidade de infra-estrutura, nível de renda pessoal disponível e a escala de mercado produzida por essa renda — enfim, o nível de vida da população concernida. Essa questão, assim como os fatores que a acompanham, está no centro da controvérsia entre a *corrente da convergência* (Borts, Balassa, etc.) e a *corrente da divergência* (Myrdal, Giersch, Krugman, etc.).

A primeira corrente coloca acento sobre as vantagens da livre circulação das mercadorias, da mobilidade de fatores, e da velocidade com que se dá a integração da economia local ou regional com o restante das economias. Além disso, enfatiza as vantagens das regiões subdesenvolvidas (os seus baixos custos, especialmente em mão-de-obra) no processo de abertura e integração econômicas.

¹⁹ Ver, por exemplo, os trabalhos da *Comission des Communautés Européennes* (1990).

A segunda corrente, por sua vez, privilegia a dotação de fatores de aglomeração, economias externas e economia de escala (assim como os rendimentos crescentes derivados desses fatores), para explicar a concentração das preferências dos investimentos privados.²⁰

A controvérsia central entre essas duas correntes encontra-se exatamente no ponto em que a economia regional (local ou nacional) opta ou não pelo sistema da livre-troca e da integração econômica. O resultado desse processo, interpretado pela primeira corrente, é de que há convergência dos ganhos proporcionados pelo processo de integração (refletido na distribuição dos investimentos e no nível de vida das populações das regiões) e, para a segunda, a interpretação é de que o resultado reside na divergência desses ganhos, caso prevaleça a assimetria na distribuição dos fatores.²¹

Por seu lado, a questão da coordenação das políticas fiscais e financeiras em poder dos subsistemas estaduais cresceu muito de importância dentro da literatura recente.²² Essa importância está associada às repercussões de que os déficits fiscais e as dívidas públicas, desmesurados e desordenados, causam sobre a poupança privada, assim como sobre a estabilização macroeconômica. Tais repercussões são consideráveis quando se trata de um ambiente federativo, devido ao conflito que a desmensuração e a desordenação provocam entre as unidades federadas, assim como entre estas últimas e o governo federal. Quanto maior esse universo, maior o conflito, o qual se complicará ainda mais no caso de haver uma assimetria acentuada entre aquelas unidades (no que tange aos tamanhos das economias, suas inserções internacionais, bem como suas dotações de recursos).

²⁰ Ver comentários mais detalhados sobre essa controvérsia no Relatório nº 44, outubro de 1990, da Comissão des Communautés Européenes.

²¹ Essa controvérsia está não só no centro dos debates sobre a unificação do mercado europeu, mas principalmente em torno dos efeitos causados pela globalização sobre as regiões menos favorecidas economicamente.

²² Ver, por exemplo, Buiter e Kletzer (1995), Muet (1995), etc.

Em outras palavras, o exercício da maximização da autonomia que goza cada uma das partes federadas, sem que isso seja compensado pelo exercício da participação cooperativa — que visa ao equilíbrio do grupo —, faz com que as unidades federadas com mais condições de tirar melhores resultados dessa maximização acabem transferindo para o resto da Federação os resultados negativos do seu próprio bem-estar. Isso tende a se agravar ainda mais com a instalação de medidas que visem à maior descentralização fiscal e administrativa para os governos subnacionais.

A federalização das externalidades negativas, fruto da concorrência anárquica intergovernos federados, bem como dos desequilíbrios estruturais entre tais governos, tem por efeito uma maior agravação dos desequilíbrios estruturais na Federação, o que provoca, por sua vez, aumento do conflito interestadual, desestabilização macroeconômica e aumento do custo de correção dos desequilíbrios estruturais por parte do governo central, a União.

A teoria econômica tem procurado dar conta desse fenômeno por meio de uma análise inspirada na teoria dos jogos cooperativos,²³ na qual o problema da coordenação entre participantes não-cooperativos apela diretamente para um tipo de equilíbrio de Nash.²⁴ Mais exatamente, a falta de cooperação entre as partes apela para um regulador externo do tipo Nash, que, em outras palavras, significa a encarnação do modelizador (conhecedor global do jogo) que visualiza uma boa situação —entre as muitas situações possíveis— de equilíbrio entre os participantes.²⁵ Essa representação se asse-

²³ Mas apoiada também nas teorias da informação e das convenções. A primeira oferece algumas noções interessantes para o estudo do jogo do federalismo, tais como as noções de Principal-agente e de risco moral.

²⁴ O equilíbrio de Nash é um conceito central da teoria dos jogos e supõe que a estratégia correspondente de um jogador é a melhor resposta às estratégias correspondentes dos outros jogadores [Rullière e Walliser (1995); Guerrien (1995)]. A propósito do problema da coordenação na teoria dos jogos, ver os mesmos trabalhos citados.

²⁵ Por exemplo, D'Alcantara e Tulkens (1994), Commission des Communautés Européennes (1990) e Gilbert (1996) indicam claramente

melha muito àquela do leiloeiro walrasiano, que dita aos agentes o preço de equilíbrio entre a oferta e a procura, mas que (no caso do federalismo), paradoxalmente, não aponta para uma metodologia individualista, e sim para uma outra dotada de coordenação e instituições coletivas, mas com um papel importante conferido à União.

Segundo Gilbert (1996), podem-se identificar dois modelos de cooperação nos sistemas federais: o primeiro, associado às *federações impuras*, é do tipo *Principal-Agente* (ou central-local), no qual, mesmo que as regras já estejam estabelecidas (fronteiras, competências e financiamento), podem ser alteradas pelo poder central, para dar conta das condições assimétricas e das divergências entre as preferências do poder central e as dos governos locais. Nesse caso, a cooperação é conseguida, segundo o autor, por meio da força ou de um forte encorajamento do poder central. Por uma outra abordagem [Elazar (1987)], esse modelo pode ser identificado com aquelas federações do tipo *centro-periferia* ou *piramidal*.

O segundo modelo cooperativo, identificado com as *verdadeiras federações*, caracteriza-se por ter as regras do jogo já estabelecidas *ex ante* pela Constituição, ou seja, as regras de cooperação intergovernamental são fixadas, e essa fixação já passou pela prova de um consenso entre as partes interessadas. Nesse modelo, algumas nuances podem aparecer em função da cooperação se realizar seja por meio da cooperação do tipo *integrado*, seja pelo tipo *voluntário*. No primeiro caso, as entidades federadas aceitam que o poder central seja dotado de competência que lhe é consentida. No segundo, as partes federadas realizam entre si um acordo que reflete um jogo de cooperação. Esse modelo também pode ser identificado [Elazar (1987)] com as federações do tipo *matriz*, nas quais não há necessariamente um centro, uma União.

esse recurso teórico para se estudar o problema da coordenação no caso de unidades federadas.

4 Três Fontes para as Políticas de Desenvolvimento Endógeno

DESENVOLVIMENT
O REGIONAL
ENDOGENO EM UM
AMBIENTE
FEDERALISTA

Procederemos agora à apresentação das três fontes de inspiração às políticas de desenvolvimento endógeno, aqui consideradas mais *virtuosas* do que aquela de natureza puramente fiscal, pois podem servir como fontes reais de rendimentos crescentes, além de servirem como fontes fornecedoras de fatores de aglomeração. De acordo com o que foi apresentado no capítulo anterior, essas três fontes devem corresponder à autonomia relativa reservada às unidades federadas. Contudo, tal autonomia deve ser exercida de maneira cooperativa entre essas unidades. Ainda de acordo com os princípios básicos do federalismo, pode-se dizer que a exploração das três fontes pelas unidades federadas não garante um desenvolvimento equilibrado nem harmonioso para o conjunto da Federação. Por essa razão, entende-se que não se deve dispensar o papel do governo federal, ou União, seja para corrigir os desequilíbrios estruturais entre as regiões, seja para coordenar as políticas estaduais.

4.1 Primeira Fonte: o Novo Papel do Estado Federado

Entre meados da década de 50 e o final dos anos 70, o desenvolvimento econômico brasileiro foi comandado por uma forte intervenção do Estado, cujas bases foram a intervenção direta na produção e a forte concessão de subsídios, o que provocou uma expansão do produto, mas também aumentou o déficit e a dívida pública. Durante toda a década de 80 e início dos anos 90, a economia brasileira foi e tem sido marcada por uma profunda crise fiscal-financeira do Estado, bem como por uma desordem nas finanças da maioria dos estados federados. Essa crise exauriu a poupança pública e esvaziou, por consequência, a capacidade de investimento do Estado, o que fez cair o padrão de intervenção estatal no processo de crescimento e desenvolvimento econômicos. Nesse quadro, ficam esvazia-

das as políticas industrial e regional, ambas controladas pelo governo federal.

Uma nova fase de crescimento duradouro da economia brasileira e de suas regiões somente será conseguida por meio de uma reforma do Estado, com a reformulação do seu papel e um ajuste fiscal estrutural. No entanto, essas transformações não devem ficar a cargo somente do governo federal, mas também das unidades federadas. Isso quer dizer que cada estado da Federação deve igualmente proceder a reformas e ajustes que impliquem a mudança do padrão de gestão pública e o aumento do grau de eficácia e eficiência na utilização dos recursos financeiros, para que sejam condizentes com o aumento da autonomia decisória obtido pelos estados federados com a descentralização fiscal-financeira aplicada pela Constituição de 1988. Esse resultado vai ao encontro do desenvolvimento endógeno e da formação do novo pacto federativo.

Esse resultado pode ser conseguido por meio de alguns resultados-chave intermediários:²⁶

(1) *Geração de poupança pública local e recuperação da capacidade de investimento*, a fim de melhorar e recuperar a infra-estrutura, e de criar um efeito multiplicador sobre o emprego, produto, renda e investimentos privados. Aqui está implícita a necessidade, mais a possibilidade, de se *construir* um novo modo de financiamento para o setor público e a acumulação de capital, a partir de uma nova racionalidade fiscal. A novidade dessa racionalidade está na impossibilidade fiscal de o investimento continuar sendo autônomo em relação à poupança, como determinava a premissa keynesiana do investimento autônomo.

²⁶ *Entende-se que o sucesso do ajuste estrutural dos estados, e mesmo da União, está condicionado ao comportamento do crescimento das dívidas públicas, que, em anos recentes, passaram a ter um crescimento financeiro autônomo em função das elevadas taxas de juros reais. Esse tipo de crescimento tende a desfazer os esforços de ajustes estruturais implementados pelas unidades federadas.*

(2) *Modernização do aparelho estatal*, a fim de: (i) recuperar seu sistema de informação e planejamento; (ii) melhorar sua relação com a sociedade e a economia locais, ao procurar facilitar a efetivação da sociedade civil e da cidadania, e a eficiência do mercado; e (iii) melhorar a capacidade de gerência dos recursos humanos, materiais e financeiros do domínio do setor público local.

DESENVOLVIMENTO
REGIONAL
ENDOGENO EM UM
AMBIENTE
FEDERALISTA

Em um ambiente de degradação geral das finanças públicas e déficit de confiança do setor público local — como tem sido o caso no Brasil —, esses resultados não beneficiam apenas a retomada da autonomia de decisão do poder público local, mas passam a constituir uma importante vantagem comparativa para a economia estadual, ao visar à fixação e à atração de novos investimentos.

4.2 Segunda Fonte: Estratégia de Desenvolvimento Regional ou Local

As reformas do Estado e a liberação de recursos fiscal-financeiros locais são importantes para o desenvolvimento endógeno, mas tais condições devem vir acompanhadas de uma estratégia econômica de mobilização do setor privado por meio da mobilização das poupanças e investimentos público e privado, a fim de elevar o nível da formação bruta do capital fixo (FBCF).

Quanto, especificamente, ao segmento da infra-estrutura pesada (energia, transporte, telecomunicações, abastecimento de água, etc.), as necessidades de recuperação e ampliação de sua base são hoje urgentes e desafiadoras, tendo em vista a queda vertiginosa da taxa de investimento, principalmente pelo Estado, durante todo o período da *década perdida*. Qualquer projeção de crescimento sustentado para a economia brasileira e suas regiões, mesmo que modesta, não pode prescindir de maciços investimentos em infra-estrutura pesada. O capital privado deve e tem plenas condições de participar desses investimentos, mas o Estado ainda é o principal agente na sinalização e mobilização dos investimen-

tos nesse setor. No que tange à infra-estrutura leve, a importância do governo federal parece não deixar dúvidas. Essa afirmação não comporta algum tipo de heresia, pelo contrário, a própria teoria do *crescimento endógeno* [Barro (1990)], por exemplo, aponta para a necessidade da intervenção pública na constituição de externalidades e de bens coletivos, por não aceitar a apropriação individual dos benefícios proporcionados por esses bens.

A política de investimento em infra-estrutura é importante para uma região ou economia estadual, na medida em que cria externalidades para o capital privado (redução dos custos de transação, de produção e de transporte, acesso a mercados, etc.); mas essa política, em si, não é suficiente para criar um processo dinâmico de endogenização do excedente econômico local, e atrair excedentes de outras regiões, para assim provocar uma ampliação das atividades econômicas (emprego, renda, etc.).

Para que produza efeitos multiplicadores crescentes e virtuosos sobre o produto e a renda, a referida política deve estar contida em uma estratégia mais global de desenvolvimento da região ou do estado, cujos mecanismos estejam administrativa, econômica e politicamente fundamentados, com o objetivo de evitar a formação de *enclaves* ou a aglomeração de indústrias sem coerência interna nas suas interconexões.

Essa fundamentação pode ser elaborada a partir de teorias de desenvolvimento regional já consagradas, que envolvem alguns conceitos-chave tais como *pólos de crescimento*, constituídos por *firmas ou setores motrizes* [Perroux (1995)], que produzem *concatenações para frente e para trás* [Hirschman (1981)] e *efeitos cumulativos de causação circular progressiva* [Myrdal (1972)], etc.

Entretanto, devido aos resultados frustrantes obtidos pelas políticas regionais nucleadas pela teoria dos *pólos de crescimento*, principalmente em termos de equidade e endogeni-

zação,²⁷ combinado ao declínio de muitas regiões tradicionalmente industriais, e contraposto à ascensão de muitas regiões desconhecidas até então, as teorias tradicionais passaram a ceder lugar a modelos de desenvolvimento regional do tipo *de baixo para cima*. Nos anos recentes, as políticas regionais passaram a basear sua fundamentação em novos conceitos, tais como o de *distrito industrial* [Marshall (1982)], o qual é coerente ao processo pós-fordista de descentralização produtiva e mais próximo do desenvolvimento endógeno regional.²⁸

Marshall (1982) já alertava para a vantagem da concentração geográfica de empresas concorrentes, a qual era advinda da concentração convergente de atividades produtivas, do fluxo de informações, da notoriedade e reputação alcançadas pelo local ou região, da localização concentrada de fornecedores e clientes, da circulação do conhecimento científico e tecnológico, etc. Para completar esse raciocínio, é interessante notar que, como diz Porter (1991), o agrupamento ou a aglomeração de empresas, indústrias ou setores rivais em uma determinada região gera condições propícias para a criação e multiplicação de fatores além daqueles tradicionais.

²⁷ Para um aprofundamento sobre as críticas dirigidas às políticas de desenvolvimento regional baseadas nos pólos de crescimento, ver Boisier (1988). Pode-se resumir essas críticas em quatro pontos: (1) caráter mecanicista e acrítico; (2) separação profissional e funcional entre planejadores regionais e globais; (3) caráter monodisciplinar; e (4) separação artificial entre o sujeito e o objeto do planejamento.

²⁸ O conceito de *distrito industrial* foi retomado com vigor na década de 80 por alguns autores, entre os quais, Piore e Sabel, em 1983 e 1984; Scott e Storper (1988 e 1989); Garofoli (de 1983 a 1987); Becattini (1987, 1989); Brusco (1990); e Schmitz e Musyck (1994), os quais realizaram vários estudos de caso de industrialização e desenvolvimento locais (principalmente da Itália). Desses estudos, resultaram tanto uma atualização teórica do conceito originalmente cunhado por A. Marshall, quanto propostas de desenvolvimento regional e local baseadas nesses novos paradigmas. Essas novas teorias e propostas (em especial as de Piore e Sabel) tiveram muita influência nas pesquisas e políticas de desenvolvimento local. As características *distritalistas* são basicamente o regime de especialização flexível, baseado sobre tecnologias flexíveis, trabalhadores flexíveis e novas formas de comunidades industriais.

Uma estratégia desse tipo de desenvolvimento tem por objetivo munir um determinado local ou região de fatores locais econômicos capazes de criar um pólo de crescimento, com variados efeitos multiplicadores que se propagam de maneira cumulativa e transformam a região em um aglutinador de fatores e novas atividades econômicas. Para isso, recomenda-se a implantação de projetos econômicos de caráter estruturante, com uma cadeia de atividades interligadas.²⁹ Esses projetos podem estar ligados a algum tipo de vocação da região, como a disponibilidade de recursos naturais específicos (vantagens comparadas), a existência de atividades típicas, ou alguma atividade econômica criada pelo planejamento em função da vontade política das lideranças locais ou regionais, a qual pode ser vantagem competitiva.

Se, de um lado, a concentração geográfica de atividades econômicas, concorrentes mas afins, é importante para construir um pólo econômico *atrator*, por outro, essa concentração deve também ser suficientemente importante para formar um *sistema produtivo*³⁰ e transformar as empresas, indústrias ou

²⁹ O segmento Turismo é a opção que muito se aproxima do paradigma de desenvolvimento endógeno sustentado, na medida em que consegue conjugar vários elementos importantes para o desenvolvimento local ou regional: (i) forças socioeconômicas, institucionais e culturais locais; (ii) grande número de pequenas e médias empresas locais, ramificadas por diversos setores e subsetores; (iii) flexibilização; (iv) alto grau de multiplicação da renda local; (v) indústria limpa; e (vi) globalização da economia local, por meio do fluxo de valores e informações nacionais e estrangeiras, sem que essa globalização crie um efeito trade-off em relação ao crescimento da economia local, e sim o contrário.

³⁰ Pela definição de Morvan (1991, p.523), "O sistema produtivo é composto de unidades muito numerosas e muito variáveis: grupos, empresas, estabelecimentos (...) As relações complexas, múltiplas e mutantes estabelecidas entre elas (...) e o ambiente, porque o 'sistema é aberto' (...) traduzem escolhas estratégicas importantes e participam largamente na definição das performances econômicas desse sistema: é claro que, pelo jogo das relações diversas estabelecido entre as unidades, de maneira voluntária e involuntária, cria permanentemente estruturas que estabelecem um papel principal na determinação da eficiência global; simultaneamente, a capacidade da qual participam tais unidades, para fazer evoluir permanentemente estruturas, constitui-se cada vez mais na condição do reforço da competitividade do sistema, e até mesmo de sua sobrevivência" (tradução do autor).

setores ali localizados, ou atraídos, em estruturas competitivas, nacional e internacionalmente. Queremos dizer com isso que não basta uma estratégia de desenvolvimento local buscar a criação de fatores locacionais e, com isso, provocar uma aglomeração de empresas; é preciso mais, ou seja, é preciso que se crie um sistema produtivo e que muitas das empresas desse sistema se coloquem como líderes em seus setores, tanto em nível nacional quanto internacional.

A questão da competitividade, aliás, pouco relevante na teoria econômica regional tradicional, é hoje um ponto estratégico de máxima importância para a sustentabilidade do desenvolvimento endógeno. Tal questão deixou de pertencer apenas ao mundo das empresas para pertencer também ao mundo das regiões. Na verdade, as teorias e políticas de desenvolvimento regional requerem, hoje, uma *síntese* [Perrin (1986)] integrando dois componentes, a *organização espaço-econômica associada à organização setorial*, principalmente o sistema industrial, e a *organização territorial*, principalmente o sistema regional.³¹

A assimilação das normas de consumo e de produção internacionais por empresas locais, ao mesmo tempo que mantém a reprodução ampliada do sistema produtivo local, provoca também um processo endógeno de contaminação dinâmica sobre inúmeros segmentos (concorrentes, parceiros, fornecedores, etc.) do próprio espaço geográfico. Nesse caso, é importante que governo (em nível macro) e setor privado (em nível micro) passem a trabalhar juntos com o objetivo de criar e recriar fatores locacionais competitivos, tais como aqueles que iremos tratar a seguir.

³¹ Uma excelente tentativa de fusão dessas duas grandes áreas está representada pelo livro *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, sob a direção de Rallet e Torre (1995).

4.3 Terceira Fonte: Valorização dos Novos Fatores de Produção

Vimos a importância reservada aos investimentos em formação bruta do capital fixo e à estratégia de desenvolvimento regional na constituição de um processo de desenvolvimento endógeno.

Entretanto, a própria história econômica do pós-guerra mostrou a fragilidade e a insustentabilidade, em termos de competitividade, equidade social e impacto ambiental, caso a estratégia de desenvolvimento permaneça reduzida aos fatores de produção tradicionais (recursos naturais, capital e trabalho). Pode-se também acrescentar que a simples estratégia de desenvolvimento regional, baseada na concentração geográfica de fatores ou setores, não leva, automaticamente, e tão-somente pelo mercado, à otimização do crescimento e do desenvolvimento da região.

Para crescer a longo prazo, com produtividade e competitividade, distribuição de renda e impacto ambiental reduzido, a estratégia de desenvolvimento deve incorporar e valorizar outros fatores de produção: *capital humano, ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, conhecimento e informação, instituições e meio ambiente*. A valorização desses fatores tem a vantagem de acionar o núcleo criativo e criador da sociedade e da economia, e faz com que experimentem inovações e saltos contínuos em suas bases.

Como vimos anteriormente, até recentemente esses fatores eram considerados, pelos modelos tradicionais de crescimento e desenvolvimento econômicos, e também pelas elites políticas latino-americanas, em geral, e elites brasileiras, em particular, como fatores ou variáveis exógenas. Em outras palavras, esses fatores eram considerados como variáveis *ceteris paribus*, ou seja, variáveis com grau de determinação quase nulo sobre o desenvolvimento econômico.

Classificados por blocos, os fatores em discussão são os cinco descritos a seguir.

(1) *Educação, saúde e segurança alimentar*, que formam as bases sustentadoras do *capital humano*: investimentos em educação, saúde e segurança alimentar significam investir no principal fator de produção — a força de trabalho —, pela simples razão de que esse fator se apresenta como o único inteligente dentro de qualquer função de produção. Graças ao capital humano, a evolução da produção social e das relações sociais está livre da evolução mecânica, típica de qualquer sistema estático.

No Brasil, os investimentos nessas três áreas tornaram-se vitais tanto para o resgate da dívida social e da ampliação da cidadania, quanto para melhorar o nível de eficácia e eficiência no uso dos fatores físicos, para aumentar sua produtividade e diminuir o nível de desperdício.³² Além disso, ao aumentar investimentos e destinar recursos públicos para as áreas de educação (primeiro e segundo graus) e saúde, os estados estarão também se ajustando ao novo modelo de federalismo desenhado pela Constituição de 1988, que atribui aos estados e municípios maiores responsabilidades nesses setores.

(2) *Ciência e tecnologia e/ou pesquisa e desenvolvimento*: esses fatores formam a base qualitativa do crescimento e desenvolvimento, e são, ao mesmo tempo, produtos e extensões do capital humano. Assim, sua promoção compete tanto ao Estado quanto ao capital privado. O primeiro, ao atuar por meio de sua clássica política científica e tecnológica, capacitação e extensão, via universidades, empresas mistas de in-

³² Segundo consta no relatório do Banco Mundial de 1991 (versão brasileira, p. 49-50), "O alto retorno gerado pelos investimentos na educação é documentado por muitos estudos. Em estudos anteriores do crescimento, a educação era medida aproximadamente pelas taxas de alfabetização ou pelo coeficiente de matrículas no primário. A pesquisa realizada para esse relatório sugere que, aumentando-se em um ano o número médio de anos de instrução do contingente de mão-de-obra, o PIB aumenta em 9%. Isso se aplica aos primeiros três anos de instrução; ou seja, em comparação com a ausência de instrução, três anos de instrução fazem aumentar o PIB em 27%. A partir daí, o retorno produzido por um ano adicional de instrução diminui para cerca de 4% ao ano — ou um total de 12% para os três anos seguintes. Esses resultados são compatíveis com estudos anteriores".

cubação e pacto de cooperação; e o segundo, por meio da capacitação e dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

(3) *Informação e conhecimento*: a circulação rápida de informações sobre o mercado de compra e venda de matérias-primas e produtos finais, sobre disponibilidade de tecnologias alternativas, utilizáveis e disponíveis, etc., é de fundamental importância para qualquer sistema, pois esse processo intensifica o conhecimento. A quantidade e a qualidade desses fatores têm a vantagem de melhorar a interconexão entre os agentes e o nível e a rapidez de suas decisões dentro do sistema, além de melhorar a produtividade e os custos nos níveis micro e macro. A informação e o conhecimento estão intimamente associados aos dois fatores mencionados anteriormente, porque deles dependem para melhorar a divulgação e a captação do conhecimento e da informação. Assim, ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, mais informação e conhecimento melhoram e aceleram o processo de aprendizagem dos agentes.

(4) *Instituições*: públicas e privadas, visíveis e invisíveis, adequadas ao desenvolvimento em escala ampliada — a modernização e adequação das instituições devem preparar e tornar a sociedade e a economia, ou o aparelho estatal e o mercado (locais ou regionais), mais abertos e flexíveis aos novos paradigmas de desenvolvimento, de maneira que as inovações se tornem uma rotina dentro do sistema. Contudo, o papel das instituições também é importante para apoiar a manutenção do equilíbrio entre cooperação e concorrência entre os agentes do sistema.

(5) *Meio ambiente*: a consciência ambiental é um fator que deve estar associado à utilização dos insumos (racionalização) e ao impacto ambiental produzido pelo produto final das empresas e famílias (poluição); enfim, deve-se compatibilizar o crescimento e a taxa de uso dos recursos regionais com a taxa de reposição desses recursos, bem como a minimização ou eliminação da produção de poluição. Já refe-

renciada pela Conferência de Roma e a ECO 92, no Rio de Janeiro, e por inúmeros outros movimentos ambientalistas, a preservação do meio ambiente é não somente um fator de crescimento sustentável, mas também uma questão de saúde pública e qualidade de vida.

O aspecto novo oferecido pela teoria do crescimento endógeno é a consideração de que esses fatores não são isolados da produção econômica, pois dela fazem parte. Gastos despendidos, principalmente com os três primeiros itens, devem ser considerados como investimentos produtivos, e não como simples gasto isolado.³³ Incorporados efetivamente ao processo produtivo, esses fatores permitem uma melhor utilização do capital físico e aumentam sua produtividade, ao mesmo tempo em que aumentam as taxas de retorno econômico e social. Além disso, como diz Porter (1991), ao contrário dos fatores tradicionais, geradores de vantagens (comparativas) estáticas, os *novos* fatores são responsáveis pelas vantagens (competitivas) dinâmicas; isto é, fatores que permitem a geração de diferenciações realmente competitivas e, principalmente, permitem à região ou à economia local o desenvolvimento endógeno de inovações pioneiras e rápidas, o que permite, segundo Schumpeter (1982), a apropriação dos bons resultados do ineditismo inerentes à autoria de uma inovação.

Nesses termos, a adesão dos estados federados brasileiros a esse tipo ideal de desenvolvimento endógeno poderá levar

³³ Essa idéia não é nova. A. Marshall, em seu livro *Princípios de Economia*, em 1890, já afirmava em relação à educação, que: "não se pode medir as vantagens de consagrar fundos públicos e particulares para a educação do povo apenas pelos seus frutos diretos. Até mesmo como uma aplicação de capital, é vantajoso dar às massas maiores oportunidades do que as que possuem atualmente, pois é só por esse meio que todos aqueles que morreriam desconhecidos terão o impulso necessário para fazer brotar suas aptidões latentes". Já em relação à saúde, o mesmo autor assinala: "Temos a considerar em seguida as condições das quais dependem a saúde e o vigor, físico, mental e moral. Eles são a base da eficiência industrial, onde assenta a produção da riqueza material, (sic) se usada prudentemente, é a de aumentar a saúde e o vigor, físico, mental e moral da raça humana" [Marshall (1982, p. 191 e 175)].

a influenciar na redefinição da hierarquia desses estados, bem como na convergência real das taxas de crescimento dos PIB estaduais.

Se a pertinência desses fatores é evidente para qualquer região do mundo, passa a existir com muito mais evidência para grande parte das regiões brasileiras, tendo em vista que mesmo a disponibilidade de fatores de produção tradicionais, como recursos naturais (recursos minerais, água, terra fértil, etc.), é escassa e irregular, com exceção do sol e da natureza litorânea, como é o caso do Nordeste. Não obstante, em se tratando desta última região, dado seu processo de industrialização retardatário, recente e incipiente, abre-se de certa forma uma perspectiva interessante na adoção de modelos de sistema produtivo mais adequados e menos predatórios do ponto de vista do ambiente e dos efeitos sociais.

5 A Título de Conclusão: Algumas Razões para a Adesão ao Tipo Ideal

Por fim, seria oportuno colocar algumas razões que justificariam a adesão dos estados brasileiros, principalmente os do Nordeste, ao tipo ideal de desenvolvimento endógeno descrito anteriormente:

(1) ao aderir ao tipo ideal de desenvolvimento endógeno, o Estado Federado estará agindo como um *subsistema ativo* ou como um mecanismo regulatório, na medida em que gera um movimento de contra-ação à tendência concentradora do sistema;

(2) a necessidade de reformar o Estado e promover o ajuste fiscal de maneira descentralizada, o que vai ao encontro da solução da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro, e da necessidade de construir um novo pacto federativo; nesse novo pacto, visualiza-se uma maior agressividade da parte das unidades federadas em relação ao lado das despesas, e

também em relação ao fortalecimento das suas bases econômicas e das fontes de receitas;

DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENDOGENO EM UM AMBIENTE FEDERALISTA

(3) a necessidade de mudança do modelo de desenvolvimento nacional, desde que sintonizada com os novos paradigmas de desenvolvimento, baseados na combinação entre eficiência no uso dos fatores, competitividade, equidade social e impactos ambientais reduzidos, ou seja, desenvolvimento sustentável;

(4) a necessidade de sintonia com os novos paradigmas de industrialização e desenvolvimento locais surgidos nos anos 80/90;

(5) o aproveitamento, sobretudo por parte dos estados e das regiões periféricas, da forte tendência de deslocalização industrial, seja a partir das regiões mais desenvolvidas do país, seja a partir de regiões dos países industriais desenvolvidos; e

(6) a necessidade de se criar um movimento de resistência à possível reconcentração das atividades industriais, agroindustriais, comerciais e financeiras no eixo do Centro-Oeste, Minas Gerais, interior de São Paulo e estados do sul do país [Campolina Diniz (1993)], em função de fortes fatores locais já existentes e da atração exercida pela criação do MERCOSUL — essa tendência seria reforçada em um cenário de retomada do crescimento durável da economia brasileira, é oportuno lembrar que as regiões (como as citadas anteriormente) dotadas de forte urbanização, diversificação industrial e providas de serviços comerciais, financeiros e tecnológicos, são sempre aquelas capazes de se renovarem e se reestruturarem com mais rapidez diante das crises e declínios econômicos.

Referências Bibliográficas

- ABDELMALKI, L. e COURLET, C. *Les nouvelles logiques du développement*.— Paris: Éditions l'Harmattan, 1996.
- AMARAL FILHO, J. do. Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação das estratégias. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v.26, n.3, jul./set. 1995.
- AMIN, A. e ROBINS, K. Le retour des économies régionales? *In: BENKO, G. e LIPIETZ, A. (orgs.) Les régions qui gagnent*.—Paris: 1992.
- AYDALOT, P. *Milleux innovateurs en Europe*.— Paris: GREMI, 1986.
- BANCO MUNDIAL. *O desafio do desenvolvimento. Relatório sobre o desenvolvimento mundial*.— Rio de Janeiro: Banco Mundial/FGV, 1991.
- BARRO, R. J. Government spending in a simple model of endogeneous growth. *Journal of Political Economy*, n.xcviii, p.103-125, 1990.
- BEAUMONT, C. Croissance endogène des régions et espace. *In: CÉLIMÈNE, F. e LACOUR, C. (orgs.) L'intégration régionale des espaces*.— Paris: Economica, 1997.
- BECATTINI, G. Il distretto industriale come ambiente creativo. *In: BENEDETTI, E. (éd.) Mutazioni tecnologiche e condizionamenti internazionali*.— Milan: Franco Angeli, 1989.
- _____.(éd.) *Mercato e forze locali. Il distretto industriale*.— Bologne: Il Mulino, 1987.

-
- BENKO, G. Les théories du développement local. *Problèmes économiques*. Documentation Française, n.2.440, 04 oct. 1995. DESENVOLVIMENT
O REGIONAL
ENDOGENO EM UM
AMBIENTE
FEDERALISTA
- BENKO, G. e LIPIETZ, A. (orgs.) *Les régions qui gagnent*.— Paris: PUF, 1992.
- BOISIER, S. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. *In*: HADDAD, P. R.; CARVALHO FERREIRA, C. M. de; BOISIER, S. e ANDRADE, T. A. *Economia regional* (teorias e métodos de análise).— Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil S.A., 1988.
- BOUMAN, H.; THUIS, J. F. e VERHOEF, A. La haute technologie aux pays-bas: distribution spatiale et facteurs de localisation. *In*: FEDERWISH, J. e ZOLLER, H. G. (orgs.) *Technologie nouvelle et ruptures regionales*.— Paris: Economica, 1986.
- BRUSCO, S. The idea of the industrial district: its genesis. *In*: PYKE, F. et alii (eds.) *Industrial districts and inter-firm cooperation in Italy*.— Geneva: International Institute for Labour Studies, 1990.
- BUITER, W. H. e KLETZER, K. M. Coordinación de políticas fiscales como federalismo fiscal: integración económica, bienes públicos y eficiencia en economías en desarrollo. *Boletín del CEMLA*, may-jun. 1995.
- BURDEAU, G. *Traité de science politique*.— Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967.
- CAMPOLINA DINIZ, C. *Competitividade industrial e desenvolvimento regional no Brasil*. Estudo da competitividade da indústria brasileira.— Campinas: MCT/FINEP/PADCT, 1993.

-
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.
Economie Européenne (marché unique, monnaie
unique), Bruxelles, n.44, oct. 1990.
- D'ALCANTARA, G. e TULKENS, H. *Économie et fédéralisme.*
In: Le fédéralisme.— Bruxelles: DeBoeck Université,
1994.
- DELMIRO, F. e DESCHOUWER, K. Les fondements du
fédéralisme. *In: Le fédéralisme.*— Bruxelles: DeBoeck
Université, 1994.
- ELAZAR, D. J. *Exploring federalism.*— Tuscalosa: The
University of Alabama Press, 1987.
- FEDERWISH, F. e ZOLLER, H. G. *Technologie nouvelle et
ruptures regionales.*— Paris: Economica, 1986.
- FOXLEY, A.; McPHERSON, M. e O'DONNELL (orgs.)
Desenvolvimento e política (o pensamento de Albert O.
HIRSCHMAN).— São Paulo: Ed. Biblioteca Vertice,
1988.
- GAROFOLI, G. Les systèmes de petites entreprises: un cas
paradigmatique de développement endogène. *In:*
BENKO, G. e LIPIETZ, A. (orgs.) *Les régions qui
gagnent.*— Paris: 1992.
- GILBERT, G. Le fédéralisme financier. *Revue Économique,*
Paris, 1996.
- GUERRIEN, B. *La théorie des jeux.*— Paris: Economica,
1995.
- HADDAD, P. R. *Desenvolvimento endógeno.*— Fortaleza:
Projeto Áridas, 1994. GT-v: Economia, Ciência e
Tecnologia.

HIRSCHMAN, A. *Essays on trespassing economics to politics and beyond*.— Cambridge: Cambridge University Press, 1981. cap.4

DESENVOLVIMENT
O REGIONAL
ENDOGENO EM UM
AMBIENTE
FEDERALISTA

KALDOR, N. The irrelevance of equilibrium economics. *The Economic Journal*, n.82, p.1237-1255, Dec. 1972.

KRUGMAN, P. *Geography and trade*.— Leuven, London: University Press/MIT Press, 1991a.

KRUGMAN, P. History versus expectations. *Quarterly Journal of Economics*, n.106, 1991b.

KRUGMAN, P. Rendements croissants et géographie économique. In: RALLET, A. e TORRE, A. (orgs.) *Économie industrielle et économie spatiale*.—Paris: Economica, 1995.

LORDON, F. Redécouverte des rendements croissants et croissance endogène. *Problèmes économiques*, Paris, n.2268, 25 mar. 1992.

LUCAS, R. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, n.22, p.03-42, 1988.

MARSHALL, A. *Princípios de economia*.— São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARUANI, M.; REYNAUD, E. e ROMANI, C. (orgs.) *La flexibilité en Italie*.— Paris: SYROS, 1989.

MORVAN, Y. *Fondements d'économie industrielle*.— Paris: Economica, 1991.

MUET, P-a. Adjustements macroéconomiques, stabilisation et coordination en union monétaire. *Revue d'Économie Politique*, Paris, n.5, sep.-oct. 1995.

MUSGRAVE, R. *The theory of public finance: a study in public economy*.— New York: McGraw Hill, 1959.

-
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.*— Rio de Janeiro: SAGA, 1972.
- PERRIN, J. C. Un bilan théorique et méthodologique. *In: FEDERWISH, J. e ZOLLER, H.G.(orgs.) Technologie nouvelle et ruptures regionales.*— Paris: Economica, 1986.
- PERROUX, F. Note sur la notion de pôle de croissance. *Economie Appliquée*, Paris, ns.1-2, I-B, Jan.-Juin 1955.
- PIORE, M. J. e SABEL. C. F. *The second industrial divide: possibilities for prosperity.*— New York: Basic Books, 1984.
- PYKE, F.; BECATTINI, G. e SENGENBERGER, W. *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy.*— Geneva: International Institute for Labour Studies, 1990.
- PORTER, M. E. *La ventaja competitiva de las naciones.*— Buenos Aires: Vergara, 1991.
- PRUD'HOMME, R. Un nouveau modèle de politique régionale. *Problèmes économiques*. Documentation Française, Paris, n.2440, 04 oct. 1995.
- RALLET, A. e TORRE, A. *Économie industrielle et économie spatiale.*— Paris: Economica, 1995.
- ROMER, P. Increasing returns and long run growth. *Journal of Political Economy*, n.94, p.1002-1037, 1986.
- RULLIÈRE, J. L. e WALLISER, B. Le fédéralisme financier. *Revue Economique*, Paris, v.47, n.2, mar. 1995. Numéro especial. Microéconomie et space
- SCHMITZ, R. *Flexible specialisation: a new paradigm of small scale industrialisation?*— Sussex: IDS, 1988.

-
- SCHMITZ, R. e MUSYCK, B. Industrial districts in Europe: policy lessons for developing countries? *World Development*, v.22, n.6, p.889-910, 1994.
- SCHUMPETER, J. *Teoria do desenvolvimento econômico*.— São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SCOTT, A. J. Flexible production systems and regional development: the rise of new industrial spaces in North America and western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.12, n.2, 1988.
- SCOTT, A. J. e STORPER, M. *Production, work, territory* (the geographical of industrial capitalism).— Boston: Allen & Unwin, 1986.
- SMITH, A. *Riqueza das nações*.— São Paulo: abr. 1983. (Coleção Os Economistas)
- STÖHR, W. e TAYLOR, D. R. F. *Development from above or below ?* The dialectics of regional planning in development countries.— Londres: Wiley and Sons, 1981.
- SWYNGEDOUW, E. A. e ARCHER, K. Les leçons de l'expérience américaine. *In*: FEDERWISH, J. e ZOLLER, H. G. (orgs.) *Technologie nouvelle et ruptures regionales*.— Economica: Paris, 1986.
- VELTZ, P. *Mondialisation, villes et territoires*.— Paris: PUF, 1996.
- WILBER, C. K. e FRANCIS, S. A base metodológica da economia do desenvolvimento de Hirschman: modelo de padrões versus leis gerais. *In*: FOXLEY, A.; McPHERSON, M. e O'DONNELL, G. (orgs.) *Desenvolvimento e política* (o pensamento de Albert O. Hirschman).— São Paulo: Vertice, 1988.

PLANEJAMENTO E
POLÍTICAS
PÚBLICAS
Nº 14 - DEZ. DE
1996

YOUNG, A. A. Increasing returns and economics progress.
The Economic Journal, v.38, p.527-542, 1928.

ZINI Jr., A. A. Conhecimento e desenvolvimento econômico.
Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 14.08.1994.

(Originais recebidos em setembro de 1996, revistos em abril de 1997.)