

IE-00 00 2724-8

INTRODUÇÃO

NOVAS DINÂMICAS DE DESENVOLVIMENTO E SISTEMAS INDUSTRIAIS LOCALIZADOS (SIL)*

*Claude Courlet***

Com o sistema de produção industrial fordista, as estruturas especiais foram amplamente modeladas pelas grandes empresas que dominavam os setores ligados à produção em massa. Com a crise e as mutações em curso, o dinamismo excepcional definha: nota-se o aparecimento de novas localizações industriais e de novas estruturas produtivas, de preferência ancoradas em um território. No cerne dessas transformações, observam-se, sucessivamente, processos de descentralização interna no seio de certas grandes empresas, novas ligações entre grandes grupos e PME, através das práticas locais de "PMIzação", e, finalmente, a constituição — por parte das PME — de verdadeiros sistemas autônomos. O conjunto dessas evoluções conduziu à formação de sistemas industriais localizados.

Essa tendência a uma industrialização mais territorializada marca profundamente as estruturas produtivas na Europa, mas aí se reveste de um caráter bem particular, em razão da existência de "efeitos nacionais".

O objetivo da pesquisa aqui apresentada consiste precisamente em evidenciar os SIL na Europa, situando-os, ao mesmo tempo, em seu âmbito nacional. Esse objetivo levou a avaliação das tendências à convergência ou à dispersão de tais modalidades de funcionamento das estruturas industriais. Conduziu, finalmente, de maneira bastante lógica, à colocação em evidência do papel específico das políticas públicas na emergência e no desenvolvimento dos SIL. Tal análise limitou-se à comparação entre França, Itália e ex-Alemanha Ocidental.

* Este artigo foi traduzido do original *Introduction: Nouvelles Dynamiques de Développement et Systèmes Industriels Localisé* por Sueli Cassal.

** Professor da Universidade de Ciências Sociais de Grenoble e Pesquisador do Institut de Recherche Economique sur la Production et Développement (IREPD).

O pressuposto desta pesquisa é insistir no caráter disperso/concentrado da industrialização. Isso tem como consequência que se leve em conta o tempo do desenvolvimento e das regulações parciais que caracterizam certos territórios infranacionais. A dispersão opõe-se à concentração e gera configurações diversas e uma variedade de possibilidades de desenvolvimento industrial. Não há uma fatalidade da concentração, nem modelo único de desenvolvimento. Aliás, a idéia de dispersão industrial sugere a de densidade de atividade, que não se reduz à dimensão das unidades de produção, mas remete à necessidade de uma definição da densidade das relações das redes interempresas.

Esta introdução calca-se em três estudos de casos nacionais (arrolados a seguir). Tais estudos situam os SIL no âmbito geral das transformações territoriais recentes de cada país. Além disso, definem os traços característicos dos SIL, ligando-os à história de cada país e às estratégias e políticas levadas a cabo em cada âmbito nacional.

Esta síntese introdutória articula-se em torno dos três pontos seguintes. Em um primeiro momento, caracterizaremos, de uma maneira geral, os SIL na Europa, insistindo na originalidade dos mesmos em relação ao modo de organização da produção em massa. Em um segundo momento, desenvolveremos algumas hipóteses sobre as especificidades nacionais na elaboração da paisagem industrial de cada país e no peso respectivo e na forma dos SIL. Enfim, em terceiro lugar, evocaremos algumas questões colocadas pela existência dos SIL aos procedimentos de regulação macroeconômicos tanto a nível nacional quanto a nível internacional.

Os SIL na Europa: o modelo *standard*

Certas experiências de desenvolvimento industrial localizado são freqüentemente evocadas na França, na Itália e na ex-Alemanha Ocidental: os SIL da Terceira Itália (os mais célebres), os do Estado de Baden-Württemberg na Alemanha, o Cholet, o Vale do Rio Arve, Oyonnax e Thiers na França. Essas experiências são, sem dúvida, as que melhor correspondem ao processo de territorialização evocado precedentemente — elas definem, de certa forma, o modelo *standard*:

- o sistema industrial localizado pode definir-se como uma configuração de empresas concentradas em um espaço de proximidade em torno de um ou de vários setores industriais. As empresas interagem entre si e com o meio sócio-cultural de inserção. Essas relações não são apenas mercantis, mas também informais, e geram externalidades produtivas para o conjunto das empresas.

O setor industrial dominante não exclui a possibilidade de existência de vários ramos industriais. Freqüentemente, faz-se referência a sistemas de PME; entretanto existem também relações muito territorializadas entre grandes empresas, entre grandes grupos e PME (em uma relação diferente da subcontratação tradicional); tal parece ser o caso dos SIL na ex-Alemanha Ocidental.

Além dessa definição bem geral, alguns elementos essenciais permitem melhor caracterizar os SIL.

A divisão do trabalho entre empresas relativamente iguais e/ou autônomas

Os SIL remetem às relações de colaboração a médio e longo prazos entre empresas iguais e/ou autônomas, que realizam produções conjuntas segundo procedimentos específicos de pacto.

Esse modelo concerne aos setores tradicionais, como é o caso da Itália do centro-leste, enquanto, nas grandes zonas metropolitanas, concerne aos setores avançados (meios incubadores).

Nos SIL, uma rede densa de interdependências estabelece-se entre as unidades. Os motivos pelos quais estas compartilham as diferentes atividades são variados: vão da busca de uma produção especializada que uma única empresa não é capaz de realizar até o desenvolvimento de economias de escala importantes. No primeiro caso, trata-se de uma organização produtiva fundada amplamente nas relações de mercado; no segundo caso (cada vez mais freqüente), as relações entre empresas são relações de colaboração, que podem desembocar em acordos precisos de cooperação: consórcio comercial, *joint-venture*, rede de parceria entre grandes grupos e PME, etc. Em geral, estamos em presença de um sistema que se organiza diretamente entre empresas relativamente iguais e/ou autônomas entre si; **isso faz com que sua base seja explicitamente territorial.**

Essa rede de colaboração pode efetuar-se, primeiramente, entre PME. Trata-se dos famosos distritos industriais. Esses distritos representam um conjunto de empresas — de pequenas dimensões e que constituem partes interdependentes de um mesmo processo de produção — que interage como uma comunidade de pessoas. Essa estrutura é dominada por pequenos empreendedores e trabalhadores da indústria no interior de uma zona territorialmente delimitada à qual pertencem. Assim, a territorialidade do distrito não é senão um espaço localizado de relações funcionais que se instauram entre o conjunto de empresas e a comunidade de habitantes e que delimitam um sistema territorial de trocas entre si.

Essa rede de colaboração de base territorializada pode instaurar-se posteriormente entre grandes empresas entre si, entre grandes grupos e PME. Estamos em presença de um fenômeno de externalização das atividades por parte das grandes empresas, o que desemboca em relações de parceria e em uma forma de organização híbrida entre o mercado e a hierarquia. Essa estratégia concerne, em particular, aos grandes contratantes. Por exemplo, na ex-Alemanha Ocidental, a estratégia da Bosch consiste em diversificar seus fornecedores para não estabelecer laços de dependência demasiado estreitos com seus subcontratados (um subcontratado não realiza mais que 20% de sua produção com a Bosch), mas também para se beneficiar das inovações provenientes de seus subcontratados.

A industrialização dispersa

Os SIL não estão situados em qualquer lugar: fazem parte de um conjunto mais vasto, que é o da industrialização dispersa, e são, de certa forma, sua projeção particular. Estamos em presença de um modelo de organização industrial e de desen-

volvimento original, diferente do da grande empresa verticalizada, engajada na produção em massa. A industrialização dispersa não é somente um estado de fato, é, sobretudo, um processo. Esse fenômeno consiste em uma passagem, em uma evolução sem ruptura. Esse modo de desenvolvimento aparece em zonas preponderantemente agrícolas, que conservaram uma forte densidade de população ativa jovem, e em zonas que têm uma rede urbana densa; trata-se, também, de espaços que têm uma forte tradição artesanal e que souberam fazê-la evoluir para uma indústria de pleno exercício. O modelo de industrialização dispersa baseia-se em iniciativas predominantemente locais e em interações fortes entre a economia e a sociedade.

Na origem da industrialização dispersa da Terceira Itália, há uma conjunção particular entre cidade e campo. O recenseamento de 1901 considerava o centro-nordeste como uma grande área homogênea e diferente do resto do país em razão da forte dispersão da população no campo, no seio de propriedades familiares. No interior dessa grande área, o desenvolvimento industrial efetua-se após a Segunda Guerra Mundial. Essa industrialização dispersa realiza-se em um espaço que é o da Itália das comunas ricas de uma prática antiga de organização social fundada na solidariedade familiar e no espírito de empresa. O território é constelado, de forma muito densa, por cidades médias e pequenas, com funções muito diversas e à curta distância do campo. Não há corte entre a cidade e o campo — G. Becattini fala de "campo urbanizado" (BECATTINI, 1979).

Na França, a região de Cholet conheceu um fenômeno de mesma natureza. A indústria calçadista transformou os agricultores em operários da indústria, sem que houvesse ruptura com o mundo agrícola. Para isso, numerosos ateliês repartiram-se nos vilarejos. O florescimento de inúmeras pequenas empresas explica-se igualmente pelo substrato cultural dessa região ensimesmada e fortemente estruturada por uma tradição religiosa de solidariedade familiar (MIGUET, 1985).

Na base da industrialização do Baden-Württemberg, encontra-se um tecido composto de artesãos e pequenas manufaturas localizadas em espaços nitidamente delimitados em torno dos setores têxtil, relojoeiro e da construção de máquinas. Após a Segunda Guerra Mundial, sob o impulso das autoridades regionais, o Estado de Baden-Württemberg procede a uma renovação profunda desse tecido industrial tradicional. O resultado dessa modernização é, primeiramente, a constituição de numerosas redes que articulam grandes empresas e inúmeras PME (que constituem o essencial do tecido industrial). Essas redes funcionam na base de uma relativa autonomia das PME, as quais trabalham geralmente para vários contratantes.

A industrialização do Baden-Württemberg caracteriza-se, por outro lado, por sua extrema dispersão territorial. Todo o espaço regional parece preocupado pela industrialização: os 13 maiores centros industriais não empregam senão um terço dos efeitos da indústria; numerosas cidadezinhas e zonas são igualmente preocupadas por uma industrialização onde, na verdade, dominam as PME. Essa dinâmica do Baden-Württemberg — que se diferencia da de outras regiões alemãs, amplamente tributárias da História — tem um componente cultural muito forte, caracterizado por um processo de identidade associando a empresa à vida local e regional.

Flexibilidade e economias de aglomeração

A colaboração entre empresas no interior de um território restrito permite, concomitantemente, garantir as vantagens da grande empresa integrada graças às economias de aglomeração e às mudanças freqüentes no processo de produção, que são necessárias para se adaptar à demanda e valorizar os *savoir-faire*.

A **flexibilidade produtiva** autoriza a transformação contínua do processo de produção graças à reorganização dos elementos que o compõem. A flexibilidade baseia-se na densidade das relações entre empresas e na pequena dimensão de numerosas PME que participam da divisão do trabalho em um SIL. Ela permite uma resposta rápida às modificações da demanda. Por exemplo, em Prato, Itália, pode-se entregar um novo produto em 15 dias; na região do Cholet, a flexibilidade traduz-se pela adaptação ao "produto-moda" (coleções freqüentes e renovação acelerada dos produtos).

Entretanto a capacidade não é somente a de responder rapidamente às solicitações externas do mercado, mas também a capacidade de adaptabilidade às novas tecnologias.

No caso dos distritos industriais, são a pequena dimensão e o sistema integrado de PME que parecem constituir um fator favorável. Na maioria dos casos, a evolução faz-se em uma fileira técnica, conhecida por uma longa tradição. Observa-se, de forma bastante freqüente, o antigo coexistindo com o novo, e a adaptação não parece colocar problemas. Sobretudo aqui, parece haver convergência entre a expansão de PME fundada no princípio da flexibilidade e de adaptação rápida ao mercado e as possibilidades oferecidas no plano tecnológico pela microinformática e por uma nova geração de automatismos.

No caso do SIL do Estado de Baden-Württemberg, são as relações de parceria entre grandes empresas e PME que vão desempenhar um papel importante. A parceria permite partilhar os efeitos de aprendizagem dos parceiros adquiridos em suas relações com terceiros; de maneira mais geral, as relações menos contingenciadoras da parceria são favoráveis à adaptação e às inovações tecnológicas.

As **economias de aglomeração** são, por sua vez, a conseqüência de relações intensas entre as empresas locais; estas ampliam a divisão do trabalho, permitindo uma especialização produtiva cada vez maior, a introdução de novas tecnologias e uma maior eficácia do sistema local: baixa do custo unitário de produção e/ou aumento da produção, possibilidade de ampliar os mercados a níveis nacional e internacional, diminuindo os custos de acesso aos mesmos. As economias de aglomeração provêm também de um mercado de trabalho local organizado com, geralmente, uma forte mobilidade das competências e *savoir-faire* entre as empresas e um tipo de relação de trabalho fundado no paternalismo, na individualização e no conhecimento mútuo. Esse entremeado compacto de relações confere aos SIL economias de aglomeração que substituem, de certa forma, as economias de escala típicas das grandes fábricas integradas. O papel dessas economias de aglomeração parece tanto mais importante quanto mais desenvolvido for o SIL.

O jogo do mercado e da reciprocidade como mecanismo de regulação local

Acabamos de ver que os SIL têm uma organização da produção original muito diferente da de produção em massa; os SIL têm, igualmente, um outro sistema de regulação.

Tradicionalmente, distinguem-se quatro mecanismos principais de regulação das atividades:

- a reciprocidade própria das sociedades "arcaicas". A reciprocidade determina uma relação entre os agentes que intercambiam, relação que possui uma vida própria mais além da transação puramente comercial. Na sociedade contemporânea, as relações de reciprocidade estão presentes, por exemplo, na família, nas relações amicais ou em certas formas de relações comunitárias. A reciprocidade remete à fidelidade, à gratidão e à identidade. Em particular, o agente que se insere em um sistema de reciprocidade deve poder contar com a manutenção, no tempo, de sua identidade face a um conjunto mais complexo — a família, a comunidade, o grupo social. A reciprocidade cria raízes na identidade social do agente; isso supõe que o sentimento de identificação seja suficientemente difundido a nível de uma coletividade, de um território (ALLASINO, 1988);
- o mercado, o primeiro calculador do homem (conforme BRAUDEL). Trata-se de um mecanismo automático e necessário de regulação da troca;
- mas o crescimento dos grandes complexos para a produção em massa a baixo custo, com uma utilização intensa de um capital considerável e rígido, requer a eliminação da incerteza nos mercados de fornecimentos, dos produtos e do trabalho. Progressivamente, a grande empresa incorpora e regula de maneira "orgânica" funções deixadas anteriormente do lado de fora. Nessa nova fase do capitalismo, a mão invisível do mercado dá lugar à mão visível da organização (conforme GALBRAITH);
- enfim, convém sublinhar a ascensão contemporânea da regulação "política" da economia. Os sistemas de *welfare state* compensam a ineficácia do mercado.

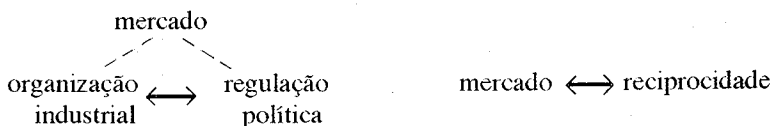
Do ponto de vista dos mecanismos de regulação da economia, com a produção em massa, a erosão das funções reguladoras do mercado deu lugar a uma combinação entre a organização industrial e a regulação política a nível macroeconômico. Essa perspectiva deixa de fora as pequenas empresas e sua regulação mediante mecanismos de mercado.

A crise econômica vai abalar esses mecanismos de regulação. A crise da grande dimensão, a expansão das PME ancoradas fortemente nos territórios de industrialização dispersa, o desenvolvimento de redes de parceria entre grandes grupos e PME são sinônimos de uma retomada expressiva do mercado e da reciprocidade como mecanismos de regulação (ver esquema que segue). Ao mesmo tempo, essas evoluções tendem a reforçar práticas de regulação territorial.¹

¹ A análise desenvolvida aqui se inspira amplamente nos estudos de A. Bagnasco, conforme, principalmente, *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, 1988

Mecanismos
de regulação no âmbito
da produção em massa

Mecanismos
de regulação nos SIL
de industrialização dispersa



Esse jogo combinado do mercado e da reciprocidade intervém em vários níveis.

Primeiramente, a dinâmica dos SIL está freqüentemente ligada a um fenômeno coletivo de assunção individual de risco, incitado pela imitação, pelo reconhecimento dos indivíduos, fenômeno ligado a uma herança transmitida.

Na Terceira Itália, a intervenção da família na produção é muito freqüente. A criação de empresas e os negócios são feitos entre membros da mesma família, entre membros de famílias aliadas ou entre conhecidos de longa data. As relações de parentesco são extremamente densas e estruturantes do ponto de vista da economia. Na região do Cholet, o apoio familiar, a vizinhança comercial e paroquial são apoios consideráveis para a iniciativa empresarial nos planos financeiro, profissional e moral. Essas bases sociais e culturais tradicionais perduram durante muito tempo em uma sociedade choletense católica, personalizada e unida.

No Estado de Baden-Württemberg, o protótipo ideal da média empresa é representado pelo empresário fundador da empresa, inventor dos produtos e responsável pela gestão. Ele é o motor da empresa e, ao mesmo tempo, constitui uma figura patriarcal que é responsável por seus empregados, bem além das leis da economia. A empresa situa-se no local de habitação, e, há muito tempo, todo o pessoal empregado é recrutado, no essencial, no território da comuna. A colaboração na empresa completa-se pela vida local. Sobretudo os empregados exercem uma atividade agrícola secundária. Esse modelo esteia-se em uma longa filiação à empresa e em uma estrutura de fortes obrigações recíprocas, que leva em conta o meio local (COLLETIS, 1990).

Em segundo lugar, o mercado de trabalho funciona efetivamente como um mercado regulado pelo jogo da oferta e da procura, mas isso no seio de relações de reciprocidade próprias aos SIL. Nos SIL da Terceira Itália, essas relações são as da família camponesa ampliada; na região do Cholet ou no vale do Arve, essas relações são as da família e da comunidade local. No Baden-Württemberg, essas relações são fixadas no âmbito da empresa, mas de uma empresa considerada como uma comunidade governada por normas de solidariedade, definidas principalmente em torno do negócio.

Em terceiro lugar, a informação e a aquisição das competências profissionais estão, aliás, ligadas ao fato de se pertencer a uma comunidade. Não se nasce com um ofício, ele é adquirido, e, nos SIL, a formação da identidade pessoal está atrelada, de um lado, à aceitação em um grupo de produtores e, de outro, ao domínio dos conhecimentos profissionais. Nos SIL italianos, é a família que se recorre para resolver o duplo problema da transmissão do *savoir-faire* e da socialização. No Estado do Baden-Württemberg (como em toda a ex-Alemanha Ocidental), dispõe-se de métodos institucionais

destinados a fornecer a mescla de educação e de experiência que a Itália relega à família. Esse sistema apóia-se em um regime de aprendizagem que permite constituir uma mão-de-obra manual altamente qualificada e dotada de uma compreensão conceitual de seu trabalho suficiente para guindá-la, graças à educação formal, até os cargos de direção. Entretanto esse sistema assemelha-se aos modelos fundados na família, no sentido de que associa também a aquisição do conhecimento ao ingresso em uma comunidade de produção. Em todos os casos, a aquisição da qualificação integra-se em um processo mais vasto, destinado a forjar uma identidade particular (PIORE, SABEL, 1989).

Enfim, o caráter social da comunidade permite também uma outra articulação entre mercado e reciprocidade, mas, dessa vez, com uma referência direta ao funcionamento dos SIL. As relações entre as empresas são reguladas pelo mercado, mas o conhecimento recíproco, o ofício e, em certos casos, o parentesco permitem criar um bom clima nos negócios. A confiança recíproca, as transferências rápidas de conhecimentos e de informações facilitam o funcionamento do mercado.

Além disso, as características sociais permitem construir relações mais sistemáticas e estáveis entre empresas, de tal forma que estas não podem resumir-se em uma simples soma de compras-vendas no mercado. Os SIL de industrialização dispersa encontram, então, um novo recurso na organização coletiva, fonte de estabilização e de reprodução.

Essa combinação entre mercado e reciprocidade dá lugar a uma prática, a uma regulação territorial cuja identidade é fortemente marcada. Ela questiona um dos princípios da base da economia política clássica: o da separação entre a economia e a sociedade (os modelos de mercado, bem como a concepção das hierarquias).

As características precedentes definem, de certa forma, o modelo *standard*; mas os SIL não se configuram com a mesma intensidade e as mesmas modalidades segundo o contexto nacional. Desse ponto de vista, dois fatores parecem interferir, ao lado do efeito territorial descrito precedentemente: a história própria de cada país e as práticas e estratégias industriais levadas a cada um a nível nacional.

Os sistemas industriais localizados: os exemplos da França, Itália e ex-Alemanha Ocidental

Os SIL: do modelo *standard* às variações nacionais

O desenvolvimento dos SIL baseados em PME na Itália: os distritos industriais

O desenvolvimento industrial localizado baseado em PME iniciou-se e ampliou-se durante a crise das grandes empresas italianas e com a perda de vitalidade do triângulo industrial que representava o "capitalismo central" na Itália. Esse desenvolvimento fundamentou-se, primeiramente, em setores tradicionais, por vezes pré-capitalistas. A organização produtiva apoiou-se em pequenas empresas, segundo um processo que era territorialmente disperso e fortemente ligado ao meio pré-industrial. Esses SIL são muito numerosos, sem dúvida somam mais de uma centena. A análise desses sistemas pode resumir-se da seguinte forma: zonas de produção especializadas, nas

quais as pequenas empresas, não ligadas entre si e com uma estrutura de produção de tipo horizontal, fazem concorrência no mesmo mercado e com o mesmo produto; e sistemas de produção localizados, onde as empresas produzem o mesmo produto e operam em condições competitivas horizontais bastante acentuadas. As inter-relações são freqüentes, principalmente no mesmo setor. Entretanto as formas de integração entre os diferentes ramos estão ausentes. As zonas-sistemas representam as formas mais desenvolvidas da produção especializada. Esses sistemas estão muito integrados. Além disso, a forte divisão do trabalho aumenta a diversificação e a especialização. Consequentemente, as relações entre as empresas, tanto no interior quanto entre os setores, estão fortemente acentuadas, e o processo de desenvolvimento é intensivo.

Do ponto de vista organizacional, além da heterogeneidade desses sistemas localizados, esses fenômenos de inter-relação entre as empresas e o meio local foram cada vez mais explicados mediante o conceito de distrito industrial marshalliano. Com efeito, a formação das economias externas encontra nessa análise industrial italiana um sólido arraigamento territorial que explica a rede densa de relações entre as empresas, as comunidades locais, as instituições e os conhecimentos acumulados e produzidos historicamente: trata-se de condições — ou conjuntos de condições — territorialmente (regionalmente) específicas e que representam os fatores endógenos do desenvolvimento.

A descentralização interna das grandes empresas e os SIL na ex-Alemanha Ocidental²

Na ex-Alemanha Ocidental, tanto quanto na Itália, os SIL desenvolveram-se muito, principalmente no Estado de Baden-Württemberg. Essa evolução atingiu sobretudo as grandes firmas que se descentralizaram do interior, formando, assim, um verdadeiro agrupamento de ateliês em um único local. Isso se desenvolveu muito nas indústrias de bens de equipamento. Em torno dessas firmas, gravitam numerosos fornecedores, que são tratados como verdadeiros colaboradores. Os subcontratados conservam uma autonomia considerável, e a firma agrupada em ateliê tem necessidade de seus conselhos quando aparece um problema de concepção ou de produção, pois, em geral, ela não fabrica os produtos que subcontrata.

Paralelamente, as pequenas empresas, repartidas nas numerosas pequenas aglomerações do Baden-Württemberg, modernizam-se introduzindo novas tecnologias, o que permite reforçar um desenvolvimento muito localizado. As grandes firmas, como a Bosch, acompanham freqüentemente essas PME nessas novas orientações.

Variedades e declínio dos SIL na França

Uma primeira abordagem bem superficial dos SIL na França, através das bacias de emprego, evidencia a fragilidade dos mesmos nesse país: cerca de apenas 40 bacias

² Consultar a monografia de G. Colletis consagrada à RFA.

respondendo de forma aproximada aos critérios dos SIL, diante de 80 dominadas por um ou dois estabelecimentos industriais. Resulta que o peso dos grandes estabelecimentos continua dominante na maior parte das zonas industrializadas.³

Entretanto, como observa B. Ganne (1989), antes e imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, a variedade dos sistemas industriais e, em particular, dos sistemas de PME era muito grande. Desde o sistema Motte, no norte, desenvolvendo um sistema federativo específico de firmas familiares, até o sistema de aristocracia papeleira de Annonay em Ardèche ou a cutelaria de Thiers, passando pelos centros têxteis dos Vosges, a pequena metalurgia e a relojoaria de Franche-Comté e o sistema da seda de Lyon, houve toda uma variedade de sistemas industriais que se desenvolveu na França, reunindo comunidades de pessoas e conjuntos de firmas em uma área ligada historicamente e determinando uma certa entidade sócio-territorial. Assim, toda uma série de sistemas industriais — cujo inventário ainda deve ser feito — implantou-se com base em modos de organização econômicos e sociais, desenvolvidos em sistemas de laços locais.

Um grande número desses sistemas vão desaparecer durante o período de crescimento do Pós-Guerra. É, portanto, o desaparecimento de inúmeros SIL que caracteriza, então, essa parte da França industrializada, já que a outra parte está sobretudo marcada, de um lado, pelos fenômenos clássicos de descentralização de unidades taylorizadas que vai buscar — na Bretanha ou no noroeste — uma mão-de-obra barata; de outro lado, como observa J. P. Houssel (1989), está marcada pela constituição de grupos industriais regionais em vias de assumirem uma dimensão nacional e internacional (SEB, Moulinex, Leroy-Somer).

Finalmente, foi apenas em zonas precisas e pouco numerosas que se desenvolveram na França, durante o mesmo período, fenômenos relativamente similares aos observados na Itália e a nível dos distritos de industrialização dispersa. Foi essencialmente no oeste (Cholet e Vendée) e no leste (Jura, Monts du Lyonnais e perto da fronteira franco-suíça) que esses fenômenos marcaram de forma sensível.

Estamos, portanto, muito longe do caso italiano: a emergência dos SIL conseguiu afirmar-se apenas em casos isolados e bem circunscritos. A razão é, talvez, por se tratar de zonas que foram marcadas durante muito tempo por sua relativa independência, para não dizer por seu relativo isolamento cultural, político e econômico.

O papel dos fatores históricos

As diferenças constatadas remetem, primeiramente, a histórias da industrialização relativamente contrastadas nos países em pauta.

Segundo Piore e Sabel (1989), a Alemanha seria a única potência industrial onde o modelo de produção artesanal continuou a desempenhar um papel importante, e isso

³ Conforme estudo de B. Pecqueur consagrado à França.

sem interrupção desde 1870 até nossos dias e no âmbito de SIL e de economias regionais muito afirmadas. Bem precocemente, essa produção artesanal muito localizada ligou-se à grande exportação.

Essa vocação da Alemanha para uma produção artesanal muito densa em nível local e regional (encontrada particularmente no Baden-Württemberg) tem sua origem na colaboração entre as economias regionais do século XIX e nos poderes públicos empreendedores e eficazes. Enquanto o Estado francês dessa época nada fez para tomar as rédeas da industrialização, os estados alemães resolutamente se lançaram na industrialização. Eles encorajaram a construção de vastas redes ferroviárias e telegráficas, construíram escolas clássicas a serviço da indústria e, nos setores mais recentes da eletromecânica e da química, sustentaram a expansão de novas empresas, assinando com elas contratos de compra.

No início do século XX, um certo número de empresas cresceu graças a seu sucesso na exportação. A consequência, entretanto, não foi uma integração vertical, mas a busca de economias de escala pela comercialização em comum de seus produtos. Esses cartéis de especialização (SABEL et al., 1987) preenchiam gradativamente outras funções:

- a criação e difusão de normas de produção;
- a institucionalização da relação entre produtores e usuários;
- a organização em comum da pesquisa e desenvolvimento; e
- a gestão de centros de formação profissional frequentemente em cooperação com os poderes públicos locais.

Assim, contrariamente às empresas integradas de maneira vertical, essas firmas muito especializadas dependiam de sua associação na comercialização, mas também de um ambiente local gerador de economias externas. Encontramos, nesse caso também e muito precocemente, a ligação muito forte entre pesquisa-formação-produção em um mesmo território.

Na França, o crescimento industrial e o aparecimento de novas firmas coincidiram com um longo período de expansão (do fim do século XIX aos anos 20).

As firmas não tiveram necessidade de se concentrar, ajudadas nisso, aliás, por um protecionismo exacerbado a nível nacional e a nível do império colonial. Isso permitiu aos SIL diversificados se manterem, mas relativamente, ao abrigo da concorrência internacional, os laços tecidos a nível local prevalecendo, finalmente, com relação ao acesso ao mercado.

A França caracterizou-se, também, por uma fraca intervenção estatal na indústria, e isso até a Segunda Guerra Mundial. Certamente, houve uma administração forte, herdeira da época napoleônica; mas o liberalismo econômico do país e a influência política da qual gozavam o campesinato e o pequeno capital obstaculizavam que os grandes organismos do Estado fossem colocados a serviço de uma industrialização forçada.

No geral, a França não conhecerá o pujante movimento de industrialização que conheceram a Inglaterra e, posteriormente, a Alemanha: em 1945, cerca de um terço da população ativa francesa continuava ocupada na agricultura, enquanto essa proporção declinara para cerca de 10% na maior parte dos países industrializados.

Contrariamente à Alemanha — onde se revelou muito estruturante —, a industrialização tardia na Itália vai se revestir de um caráter inacabado e muito desequilibrado.

A industrialização moderna não se efetuou senão no norte, no famoso triângulo Gênova-Turim-Milão. Ela acarretou o subdesenvolvimento do sul e deixou na periferia uma vasta zona, o centro-nordeste, onde domina o pequeno campesinato e onde conseguiu subsistir, durante quase um século, uma forte tradição artesanal e de pequena manufatura. Esse setor de pequenas empresas vai modernizar-se e gerar esses famosos SIL, principalmente a partir da crise de 1970.

Práticas e estratégias nacionais

A eficácia dos SIL, para não dizer sua existência, não se deve unicamente a virtudes endógenas, mas deve ser ligada ao tipo de sistema político-econômico nacional e às políticas públicas que daí decorrem. Desse ponto de vista, observam-se, igualmente, fortes diferenças segundo os países, diferenças estas que explicam em ampla medida a diversidade constatada a nível dos SIL nos três países.

O Estado francês contra os SIL?

A França caracteriza-se por um sistema político-administrativo centralizado e conheceu, até recentemente, um modo de desenvolvimento muito centralizado.

Após a guerra, com as nacionalizações e os planos de crescimento, assistiu-se à implementação de uma "economia concertada". O Estado encorajou a formação de grandes grupos em uma perspectiva de modernização da economia. Observou-se, também, a instauração de uma macrorregulação sobre uma base territorial muito protegida e em uma situação de isolamento relativo face ao Exterior. Essa construção forçada da indústria em torno de grandes grupos foi, de maneira geral, desfavorável aos SIL.

Pode-se evocar o caso do distrito de Lyon, citado por Piore e Sabel. Dentre todos os distritos industriais, Lyon era um dos que apresentara melhor desempenho. Até 1960, superou as sucessivas crises no setor têxtil, para "sucumbir, finalmente, à campanha de modernização lançada pelo Estado" (PIORE, SABEL, 1989). O Estado francês lançou, durante os anos 60, um plano de fusão e de reestruturação que desembocou em um redirecionamento da organização da produção na região. As empresas regionais caíram na dependência de grandes grupos, tal como a Rhodia. Isso conduziu ao desmembramento da rede bastante maleável de confederações de especialistas com que a região se dotara, ao mesmo tempo em que os estágios da produção tradicionalmente assumidos corporativamente eram integrados nos diferentes departamentos da matriz, que prosseguia uma estratégia de produção em série para o mercado mundial.

O "imperativo industrial", visando homogeneizar as estruturas industriais, condenou de fato a diversidade observada nos diferentes SIL: o que pode explicar, ao mesmo tempo, que estes se encontram, atualmente, tão-somente em zonas que, de alguma forma, cultivaram uma certa independência — cultural e ideológica — em relação ao poder central.

Essa tendência foi agravada pela ação central da Délégation à l'Aménagement du Territoire Régional (DATAR)⁴ e por sua "geografia voluntária". As políticas públicas direcionaram-se para a redução das desigualdades regionais através dos procedimentos de deslocamento e de uma identificação Estado-Nação-Território Nacional, que reduz a ação sobre um território a uma projeção de um plano sobre um espaço inerte. Negam-se a realidade e a autonomia relativa dos territórios infranacionais, o que, é claro, não é favorável ao desenvolvimento dos SIL.

Duas evoluções recentes questionam, entretanto, essas práticas públicas do Estado central francês:

- a construção européia implementa disposições regulamentares que tendem a impor-se aos Estados-nações;
- o movimento de descentralização encetado em 1982, que parece irreversível. As coletividades territoriais constituem atualmente novos locais de poder e de ação econômica em busca de uma autonomia relativa. Isso pode constituir um fator favorável para a criação-retomada de centros industriais localizados.

Os poderes públicos alemães apoiando os SIL

Na Alemanha, os poderes públicos, devido às suas estrutura e ação, parecem sobretudo se constituírem como apoios ao desenvolvimento dos SIL.

De uma parte, as despesas do Estado central orientam principalmente para as intervenções econômica e social, enquanto, na França, elas dependem ainda amplamente do domínio político e legalista (administração geral, justiça, política, defesa). No que tange às subvenções para a indústria, o sistema parece mais competitivo do que o sistema francês (BUCAILLE, BEAUREGARD, 1988). As subvenções setoriais e para a exportação não representam atualmente um quarto dos subsídios à indústria alemã. Em compensação, o somatório subvenções regionais mais empréstimos bonificados mais subsídios à pesquisa e desenvolvimento (exceto subvenções ao emprego) representa mais de 60% das contribuições do Estado à indústria. Isso significa cerca de 1% do PIB, contra menos de 0,25% para as subvenções correspondentes na França. Essa diferença caracteriza de maneira estrutural as diferenças de prática dos Estados alemão e francês face à indústria. Na França, as subvenções setoriais e a exportação beneficiam em primeiro lugar as grandes empresas e procedem, sobretudo, de um trâmite funcionalista. Na ex-Alemanha Ocidental, age-se mais sobre o meio ambiente da empresa e favorece-se um sistema de malha, do qual nenhuma empresa, inclusive as menores, pode ser descartada. Tudo isso contribui para reforçar os laços entre a empresa e seu meio local.

⁴ Organismo público criado em 1963, tendo por missão preparar e coordenar as decisões governamentais, intervindo para possibilitar a realização de um projeto. Abrange inúmeras esferas: equipamentos coletivos, urbanismo, implantações ou turismo (N.T.).

De outra parte, o federalismo alemão tributário da história tem implicações espaciais freqüentemente mal-apreendidas na França. Contrariamente àquilo que é observável nos países de tradição centralizadora, as instâncias públicas infraterritoriais jamais foram despojadas de suas prerrogativas de intervenção. Na Alemanha, cuja unificação foi tardia, os *Länder* (estados) são verdadeiros estados dotados da maior parte das prerrogativas da soberania: o peso dos *Länder* é tão forte quanto o do Estado central, e as subvenções públicas concedidas à indústria pelas regiões são tão importantes quanto as concedidas pela *Bund*⁵.

As intervenções dos *Länder* são, portanto, expressivas. O caso do Baden-Württemberg ilustra bem essa situação. Essa região desenvolve, já há alguns anos, uma política ativa de promoção do investimento muito favorável à renovação da indústria dos SIL.

A centralização do Estado italiano, fator favorável ao desenvolvimento espontâneo dos SIL

O que diferencia a situação francesa da situação italiana é que o intervencionismo econômico do Estado francês se exerce sobre numerosas formas, que se traduzem, a nível local, por numerosas instituições de enquadramento (do mercado de trabalho, da concorrência, do crédito total, etc.). Trata-se de um intervencionismo a nível global, mas também a nível muito fino.

Na Itália, a menor presença do Estado e o caráter mais descentralizado das estruturas político-administrativas deixam mais espaço às iniciativas espontâneas. Essa espécie de "acentralização" do Estado italiano confere um caráter concomitantemente parcial e muito menos preciso ao intervencionismo econômico.

O Estado italiano intervém diretamente através da ação das grandes empresas de participação pública (principalmente no norte do país) e de sua intervenção extraordinária no Mezzogiorno. No tocante aos sistemas localizados da Terceira Itália, as intervenções do Estado italiano foram medidas secundárias mais do que verdadeiras políticas visando ao desenvolvimento desses sistemas. No modelo da industrialização dispersa, o marco legislativo nacional não impediu a expansão das PME, mas tampouco contribuiu diretamente para a criação e o crescimento das mesmas.

No tocante às coletividades territoriais (regiões, comunas), estas intervieram de várias maneiras. Elas mobilizaram, primeiramente, financiamentos regionais importantes, construíram infra-estruturas, organizaram a informação econômica e serviços de apoio às pequenas empresas e sustentaram o artesanato e a formação profissional. As coletividades territoriais da Terceira Itália contribuem, aliás, de maneira importante, para o desenvolvimento local, através do fornecimento de serviços sociais (saúde, escola, cultura, habitação). As regiões dos distritos industriais são as que contam com os melhores serviços sociais do país. Desse ponto de vista,

⁵ *Bundestag* é assembléia legislativa (N.T.).

a ação dos poderes públicos locais parece prolongar as funções da família e da comunidade.

Em suma, no tocante à economia, a intervenção política local acompanhou um crescimento regulado pelo mercado; no tocante às instituições sociais, ela reforça sua integração (reforço das relações de reciprocidade) em referência às formas culturais de origem (BAGNASCO, 1988).

Os sistemas industriais localizados e a regulação macroeconômica

A existência e o desenvolvimento dos SIL colocam em questão os sistemas de regulação macroeconômicos que tinham sido implementados.

A escalada e a afirmação das regulações públicas locais

A nível de cada país, o desenvolvimento dos SIL é acompanhado da escalada das regulações políticas locais.

Na França, principalmente nos distritos tradicionais e nos SIL urbanos incubadores, as coletividades territoriais engajam hoje políticas de animação econômica local. Essas políticas partem da idéia de que o desenvolvimento da empresa, e da PME em particular, depende da promoção eficaz de seu meio ambiente. Globalmente, a ação dos poderes públicos locais vai deslocar-se para o terreno da prestação de serviços às empresas (informação tecnológica, formação, etc.). De outra parte, o desenvolvimento dos setores que utilizam tecnologias novas requer, cada vez mais, uma coordenação local das relações entre formação, pesquisa e produção industrial.

Como já assinalamos, no tocante à ex-Alemanha Ocidental, as intervenções das coletividades territoriais eram consideráveis. Sobretudo, elas são cada vez mais sensíveis aos desafios da qualificação e das mutações tecnológicas. O caso do Baden-Württemberg ilustra bem essa situação. A região desenvolve, há alguns anos, uma política que enfatiza a formação profissional e as novas tecnologias e que visa modernizar o tecido industrial tradicional. Essa política visa, ainda, assegurar a transferência de tecnologia e a difusão das inovações, tecendo sobre o conjunto do território dos *Länder* uma série de dispositivos de apoio às empresas.

Na Itália, os SIL de industrialização dispersa começam a sofrer, desde o início dos anos 80, suas primeiras dificuldades. Em certos casos, assiste-se a crises setoriais (problema da integração às fileiras tecnológicas e aos mercados internacionais); em outros casos, observam-se crises de crescimento devidas à maturação do sistema local (processo de terceirização, escolarização em massa, desenvolvimento de comportamentos pós-industrialistas). Essas mutações tornam inoperantes os componentes culturais e institucionais tradicionais e solicitam novas formas de regulação. O desenvolvimento futuro desses sistemas parece depender, de maneira crescente, do

reforço e de uma diversificação das intervenções políticas locais: tanto a nível da alocação de recursos essenciais à reprodução do sistema (em tecnologia, em formação) quanto a nível da mediação dos interesses dos diferentes atores locais.

O local e o mundial

Os SIL funcionam de uma maneira eficaz no âmbito de uma economia mundial vasta e aberta. Eles dispõem de uma grande capacidade de adaptação às variações da demanda e às flutuações das taxas de câmbio e dos preços dos produtos de base. Isso torna aleatória a mediação estatal tradicional de tipo macroeconômico. Como os SIL, o território torna-se o crisol das mutações planetárias. O local e o mundial são as duas facetas de um mesmo ajuste (PECQUEUR, 1989).

Um novo espaço de ação para o Estado

Os laços cada vez mais diretos entre o local e o mundial e a escalada das regulações políticas locais nem por isso significam o desaparecimento do papel do Estado central. Os SIL não podem ser abandonados à sua sorte em uma concorrência selvagem entre si a nível internacional e em um relativo isolamento em seu contexto nacional. Os atores locais e as coletividades territoriais devem ajustar-se estreitamente ao terreno para ativar as redes locais de colaboração. Mas essas ações permaneceriam esparsas se não se inserissem em um marco geral da coordenação propícia às inovações. Convém, pois, fomentar uma verdadeira política global de enquadramento das iniciativas locais, criando um ambiente de oportunidade econômica; isso supõe a superação da regulação dos grandes equilíbrios macroeconômicos, o fim das políticas funcionais e setoriais e mais políticas horizontais e transversais.

Bibliografia

- ALLASINO, F. (1988). I modelli di regolazione dell'economia come strumenti di analisi dell'economia informale. **Quaderni di Sociologia**. n.11.
- BAGNASCO, A. (1988). **La costruzione sociale del mercato**. Il Mulino.
- BECATTINI, G. (1979). Dal settore industriale al distretto industriale. **Rivista di economia e politica industriale**. n.1.
- BUCAILLE, A., BEAUREGARD, B. Costa de (1988). Les états, acteurs de la concurrence industrielle. **CPE. Economica**.

- COLLETIS, G. (1990). La stratégie de développement du Baden-Württemberg. **PPSH**. 17 juin.
- GANNE, B. (1989). La question en France de l'industrialisation diffuse et des systèmes industrilles localisés. **IES**, Florença.
- HOUSSEL, J. P. (1989). Les vieilles régions d'industrie diffuse face à rupture de 1974: l'exemple de Rhône-Alpes. **Hommes e terres du nord**.
- MINGUET, Guy (1985). **Naissance de l'Anjou industriel**. Paris: L'Harmattan.
- PECQUEUR, B. (1989). **Le développement local: mode ou modèle?** Syros.
- PIORE, M. J., SABEL, Ch. F. (1989). **Les chemins de la prospérité**. Hachette.
- SABEL, C. F., et al. (1987). **Regional prosperities compared: Massachussets and Baden-Württemberg in the 1980's**. Cambridge: Departament of Political Science/MIT.

Abstract

This introductory study is a synthesis, being organized in three parts. In the first is made a general characterization of the Localized Industrial Systems (LIS) in Europe, insisting on the originality of those systems regarding the mode of organization of mass production. In the second part some hypotheses are made about national specificities, considering both the industrial scenario of each contry and the weight and characteristics of the LIS's. The last part studies some problems that the existence of the LIS's create for the systems of macroeconomic regulation, both at the national and international levels.