

DESENVOLVIMENTO LOCAL: NOVAS DINÂMICAS NA ACUMULAÇÃO E REGULAÇÃO DO CAPITAL*

*Antonio Vázquez Barquero***

Um dos traços característicos do processo de reestruturação produtiva na Europa reside no impulso tomado pelo desenvolvimento local. Os sistemas locais de empresas fortaleceram-se em consequência da reação das empresas locais ao aumento da competitividade nos mercados nacionais e internacionais. Além disso, nos anos 80, o processo foi reforçado pelo surgimento de iniciativas locais de criação de empregos que buscam reduzir as taxas de desocupação das economias locais.

Entre os autores preocupados em explicar o processo de reestruturação, vem se consolidando a idéia de que a especialização flexível constitui um dos modos de desenvolvimento alternativo ao modelo de acumulação fordista (ALBRECHTS, SWYNGEDOUW, 1989; BOYER, 1992). Em outro texto (VÁZQUEZ BARQUERO, 1990), argumentamos que o processo de reestruturação assume formas diferentes em cada localidade e que, dentre as formas flexíveis de acumulação, a formação de sistemas locais de empresas — característica do modelo de ajuste dos países do sul da Europa — tem um caráter diferencial.

A escola da regulação, por sua vez, argumenta que a transformação do modo de desenvolvimento exige mudanças na organização e na administração do Estado. Dentro do processo de ajuste do Estado, as iniciativas locais parecem ter surgido como uma forma flexível de regulação do desenvolvimento das economias locais. Os governos locais e os regionais vêm realizando ações destinadas a favorecer o aumento do emprego, o controle do desemprego e, finalmente, o ajuste produtivo.

Não foram estudadas, de forma sistemática, as experiências de desenvolvimento local. Por isso, o interesse está centrado em conceituá-lo, buscando responder a perguntas como as seguintes: existe uma política de desenvolvimento local? Qual é seu conteúdo? Pode ser definida como uma forma flexível de regulação? Quais são as

* Traduzido do original espanhol, **Desarrollo local: nuevas dinamicas en la acumulación y regulación del capital**, por Ricardo Brinco.

** Professor da Universidad Autónoma de Madrid.

analogias entre a industrialização local e as iniciativas locais de criação de empregos? Que significado tem a coincidência de ambos os fenômenos na fase descendente do ciclo econômico?

Nossa proposta é a de mostrar que a estratégia de desenvolvimento local se converteu em um dos elementos do processo de reestruturação produtiva dos anos 80 e 90. A consolidação dos sistemas produtivos locais e as políticas de desenvolvimento local respondem à lógica da reestruturação do sistema capitalista, que tornou mais flexíveis a Economia e o Estado na década de 80. São formas de acumulação e de regulação da produção que favorecem o aumento da produtividade e a eficiência econômica, contribuindo para a reestruturação do sistema produtivo.

1 - A dimensão local da reestruturação produtiva

Desde o início dos anos 70, muitas regiões e localidades da Comunidade Européia vêm enfrentando graves problemas no mercado de trabalho (elevadas taxas de desemprego e baixo crescimento do emprego), ainda que variem a natureza e a intensidade dos mesmos de uma área para outra. O centro da questão gira em torno da reestruturação dos sistemas produtivos. A situação é crítica, uma vez que é necessário adaptar sistemas produtivos locais — dedicados a atividades agrícolas e/ou industriais, pouco eficientes e que perderam mercados — às condições da crescente competição nos mercados nacionais e internacionais.

As mudanças na demanda, o aumento da competição nos mercados, as transformações nas tecnologias de produto e de processo e a reorganização do sistema de grande empresa trouxeram ameaças e oportunidades ao sistema regional europeu. Algumas regiões, cidades e localidades defrontam-se com o problema do declínio irreversível de suas economias, enquanto outras descobrem novas oportunidades nos mercados. Criou-se, assim, a necessidade de reestruturar os sistemas produtivos locais, ajustando-os às novas condições tecnológicas e comerciais.

Ao se analisarem as transformações atuais à luz da teoria dos ciclos longos da economia, verifica-se que a reestruturação produtiva está ocorrendo, em boa parte do território europeu: nas áreas agrícolas (como em Estepa na Espanha ou em Sitia na Grécia) e nas dedicadas a atividades que, como a têxtil em Alcoy (Espanha), foram as mais dinâmicas na fase ascendente do primeiro ciclo (1789-1814); nas regiões especializadas em produtos que foram novos na fase de expansão do segundo ciclo (1849-1873), como o carvão, o ferro e o aço, assim como a indústria pesada da bacia do Rhur (Alemanha) ou do Nord Pas de Calais (França); ou nas zonas que produzem bens que eram novos durante a fase ascendente do terceiro ciclo (1896-1920), como a indústria automobilística ou a de equipamentos eletrônicos no West Midlands da Inglaterra e a *filère* metal-mecânica de Vitoria (Espanha).

A reestruturação dos sistemas produtivos locais e regionais está se realizando não só através de mudanças nos processos produtivos como também mediante a produção de novos produtos e/ou a diferenciação da produção, assim como pela introdução de

mudanças na organização das empresas e na aplicação de novas tecnologias às comunicações e à produção. O ajuste produtivo dá-se através de novas formas de acumulação de capital, que tornam mais flexíveis os processos de produção e o funcionamento dos mercados de trabalho, sendo que a localização dos novos investimentos e o surgimento de empresas estariam condicionados pela busca de economias externas favorecendo a reorganização produtiva.

A reestruturação produtiva e territorial, portanto, pode ser concebida como um processo de ajuste da economia espacial e industrial, que surge na fase depressiva do ciclo longo da economia, como resultado da reação das empresas à necessidade de melhorar a rentabilidade dos investimentos. Seus efeitos mais imediatos são o aumento da produtividade e da taxa de lucro e, a curto prazo, a redução do emprego (CAMAGNI, 1986).

O aumento da produtividade, chave do processo de reestruturação, depende das novas formas em que se combinam os fatores produtivos, como decorrência da aplicação do conhecimento, da energia e, finalmente, da inovação tecnológica e organizacional. O processo caracteriza-se pela introdução e pelo desenvolvimento de novas relações técnicas de produção, definindo um novo modo de desenvolvimento (CASTELLS, 1989).

Esses processos não são ocasionais, conforme propõem as teorias do ciclo econômico e da divisão internacional do trabalho. As economias regionais e as nacionais passam, sucessivamente, por profundas transformações. Pode-se dizer que se encontram em contínua reestruturação e que, por isso, a geografia da produção não deixa de se recompor à medida que avançam os processos de mudança estrutural e de crescimento. Os processos históricos obedecem à lógica do desenvolvimento do sistema produtivo e, por conseguinte, são únicos em sua essência, ainda que venham a adquirir formas diferentes em cada território e em cada momento histórico.

Quando a dimensão espacial é incorporada à análise das transformações produtivas ocorridas durante os anos 80, assumem destaque três abordagens, dentre outras: a interpretação estrutural (GUDGIN, 1978; STOREY, 1982), a teoria da reestruturação regional (MARKUSEN, HALL, GLASNEIER, 1986) e a teoria espacial do desenvolvimento (BECATTINI, 1979; FUA, 1983). Enquanto a abordagem estrutural indica que as diferenças espaciais na criação de novas empresas são sobretudo devidas ao impacto e aos condicionantes da estrutura setorial e ao tamanho das plantas produtivas, as outras duas abordagens atribuem maior importância aos fatores sócio-culturais que definem o entorno empresarial e aos fatores de oferta e demanda que condicionam as decisões de investimentos e de localização das empresas.

A teoria da reestruturação regional realizou um grande esforço para explicar os mecanismos de transição do sistema de grande empresa para os regimes de acumulação mais flexíveis nas economias avançadas. A teoria estruturalista da localização (BLUESTONE, HARRISON, 1982; MASSEY, MEEGAN, 1982) e a teoria do ciclo do lucro (MARKUSEN, 1985) avançaram na explicação da dinâmica espacial do sistema capitalista.

Todavia a compreensão da atual problemática espacial-funcional, sobretudo nos países da periferia européia, requer a ampliação dessa teoria e a utilização de uma

abordagem baseada na teoria da dinâmica territorial (VÁZQUEZ BARQUERO, 1990). A introdução da noção de localidade na teoria de desenvolvimento permite relacionar a dinâmica da reestruturação produtiva com a do sistema global de produção e de troca de mercadorias. Além disso, possibilita incorporar na análise a diversidade de formas flexíveis de acumulação e determinar aquelas que são dominantes e/ou específicas de cada economia e território.

O crescimento econômico e a mudança estrutural nos países recentemente industrializados foram tradicionalmente analisados pelo modelo de crescimento de concentração-difusão, que explica como o desenvolvimento econômico assume a forma de crescimento urbano-industrial, liderado pelas grandes empresas. As áreas rurais participariam do processo de industrialização principalmente graças à difusão industrial procedente das áreas metropolitanas.

Pesquisas recentes (FUA, 1988; VÁZQUEZ BARQUERO, 1988) apresentam uma interpretação diferente do crescimento econômico nas economias do sul da Europa. O processo de industrialização na Itália e na Espanha teve início antes de sua revolução industrial, constituindo a industrialização local um dos traços da formação e do desenvolvimento de seu sistema produtivo. O processo de concentração industrial ocorreu quando a produção industrial já havia começado nos centros urbanos menores e as atividades manufatureiras se haviam difundido nas áreas rurais.

A análise do funcionamento da indústria local nas economias de desenvolvimento tardio (FUA, 1983) forneceu as bases para a reinterpretação do processo de desenvolvimento econômico, de seus modelos, ritmos e dinâmicas (GAROFOLI, 1989). Ao ser completada a revolução industrial e alcançado o crescimento econômico moderno, existiam pelo menos dois caminhos de crescimento: o modelo de concentração-difusão, urbano-industrial, e o modelo de industrialização local descentralizada.

A industrialização local pode ser definida como um processo cujos surgimento, desenvolvimento e maturidade estão baseados na combinação de um conjunto de causas, que vão das necessidades à disponibilidade de recursos naturais e/ou de uma boa localização. A existência de uma certa capacidade empresarial, de mão-de-obra abundante e barata, de um sistema de cidades suficientemente consolidado, de poupança local e de conhecimento prático de produtos e de mercados favoreceu o surgimento do processo de industrialização, sendo possível satisfazer, dessa forma, a necessidade de mudanças produtivas sentida a nível das comunidades locais.

As economias de aglomeração foram um fator importante nos processos de industrialização local. Na Toscana, em Valência e em regiões similares, as empresas localizam-se em assentamentos produtivos, que reúnem importantes economias externas (informação, oferta de mão-de-obra qualificada e serviços especializados). Esses assentamentos são análogos aos definidos e conceituados por Marshall como distritos industriais (BELLANDI, 1986).

Becattini (1979) sugeriu aplicar o conceito de economias externas de Marshall para explicar o desenvolvimento local nos países de industrialização recente. Chamou atenção para o funcionamento eficaz dos sistemas locais de empresas, mostrou suas vantagens competitivas no processo de reestruturação produtiva e conceituou a dinâmica dos sistemas produtivos locais.

Os sistemas locais de empresas cresceram notavelmente durante a última década, não tanto porque a desindustrialização e a degradação urbana conferiram um valor diferencial a esse modelo de industrialização e sim porque a flexibilidade dos sistemas produtivos locais permite formas de acumulação do capital que se adaptam bem às condições de mudança econômica.

Os estudos de casos demonstram que as empresas líderes locais modificaram sua estratégia nos mercados. Sua vantagem competitiva deve-se menos ao fato de seus custos de produção serem menores do que os das empresas concorrentes e mais ao de que puderam ocupar novos mercados como consequência da diferenciação da produção e da fabricação de novos bens. Essa mudança estratégica tornou-se possível graças à introdução de inovações tecnológicas nos sistemas produtivos através da imitação e da adaptação de tecnologia.

Dessa forma, a difusão industrial (isto é, a criação de empresas em áreas menos industrializadas) realizou-se não apenas em função da descentralização produtiva e funcional das empresas urbanas (nacionais-internacionais), que modificaram sua estratégia de localização, como, igualmente, devido aos processos de industrialização local nas cidades médias e também nas áreas metropolitanas. Esses resultados confirmam "(...) o ponto assinalado por Sayer (...) de que a nova divisão espacial do trabalho não esgota a totalidade da economia espacial moderna (...) Ao contrário, superpõe-se e se articula ao modelo preexistente de produção e especialização regional" (SCOTT, STORPER, 1986, p.308).

2 - As iniciativas locais e a regulação do desenvolvimento

Massey (1983) amplia o conceito de reestruturação produtiva, ao assinalar que constitui "(...) um dos mecanismos segundo os quais a estrutura social se adapta, as relações sociais se modificam e as bases da ação política se definem e se reconstroem". Assim, introduz a idéia de que, na etapa depressiva do ciclo, além da transformação do sistema produtivo, se verifica um processo de ajuste do sistema institucional. A crise não é apenas econômica, sendo também político-institucional.

As grandes transformações que vêm ocorrendo no modelo de acumulação de capital colocam problemas de regulação, como a gestão do mercado de trabalho ou a adaptação e a difusão da tecnologia moderna, os quais as instituições — que foram eficazes durante a última fase expansiva do ciclo — não são capazes de enfrentar. Os instrumentos de intervenção do Estado perderam eficácia na regulação da economia, produzindo um desajuste entre as demandas de regulação e o marco institucional. É por isso que se pode argumentar no sentido de as mudanças no processo de acumulação forçarem a introdução de inovações sócio-econômicas, adequadas às condições da produção (ANGLIETTA, 1976; PÉREZ, 1986).

Dessa forma, as transformações que estão ocorrendo no sistema de intervenção do Estado são também estratégicas. Nas duas últimas décadas, o modelo de regulação do crescimento econômico surgido da crise dos anos 30 começou a mostrar rachaduras. Do

sistema assistencial, baseado na concepção keynesiana e no papel do Estado na economia, passou-se à redução do Estado assistencial, à privatização das empresas públicas, à desregulação da sociedade e da economia, à reforma dos sistemas impositivos e à austeridade fiscal. Isso chegou ao ponto de, em alguns casos, as transformações alcançarem a própria organização do Estado.

Ainda mais, a reestruturação do Estado está impulsionando formas mais flexíveis na administração pública, como é o caso da política de desenvolvimento local. Face a uma questão global de reestruturação do sistema produtivo europeu (e internacional), as comunidades locais procuraram dar, durante as últimas décadas, uma resposta a seus problemas, a partir da tentativa de dinamizar o ajuste dos sistemas produtivos locais. Alguns governos locais e/ou regionais intervieram no processo, adotando políticas destinadas a solucionar os problemas colocados pela reestruturação produtiva.

Os administradores públicos locais estão conscientes da profundidade da reestruturação produtiva em curso (que tem um caráter internacional) e de seus efeitos a nível local (elevada taxa de desemprego). Dado que as administrações centrais deram preferência a estratégias destinadas a controlar os grandes desequilíbrios (inflação, déficit público e déficit do balanço de pagamentos), os administradores locais fortaleceram suas intervenções e estímulos às iniciativas locais e à gestão dos mercados locais de emprego. Foi esta a origem da estratégia e da política de desenvolvimento local.

É possível afirmar que os governos locais adquirem um papel de protagonista na definição e na execução da política de desenvolvimento, intervindo ativamente na reestruturação do sistema produtivo. Existe um número significativo de experiências dessa natureza na Europa. Algumas foram estudadas no programa LEDA da Comunidade Européia (BENNET, 1989) e no projeto Perspectivas Européias da Universidade das Nações Unidas (STÖHR, 1990).

Ainda que não tenha sido feita até agora uma avaliação sistemática das iniciativas locais européias, pode-se propor uma interpretação global das medidas de política de desenvolvimento local a partir das conclusões de alguns estudos de casos realizados nos últimos anos.

A informação disponível é conclusiva em um ponto central: começou a tomar forma uma nova estratégia de desenvolvimento. Seus objetivos finais são o desenvolvimento e a reestruturação do sistema produtivo, o aumento do emprego local e a melhoria do nível de vida da população. Os agentes dessa política não são a administração central do Estado e/ou a grande empresa urbana e, sim, os administradores públicos e os empresários locais. Toda iniciativa dá uma prioridade diferente a cada um dos objetivos, e isso se deve ao fato de cada comunidade local ver-se obrigada a solucionar problemas específicos que os agentes econômicos e sociais têm de enfrentar e superar.

Essa estratégia busca utilizar os fatores internos e externos no processo de mudança estrutural da economia, fazendo surgir e/ou expandir o potencial de desenvolvimento da localidade. Um de seus resultados é, sem dúvida, o da melhoria da eficiência produtiva, tal como demonstrado pelo fato de as ações levadas a cabo em casos tão dispares como os de Parthenay (França), Alcoy (Espanha) e Shannon (Irlanda) buscarem criar as condições necessárias para que os investimentos possam melhorar a produtividade do sistema de empresas locais.

As ações da estratégia de desenvolvimento local são muito variadas: algumas tratam de resolver problemas estruturais, como a melhoria das condições de acesso (transporte e comunicações) e a oferta de solo industrial para empresas ou para montagem de centros de formação para a população e trabalhadores; outras buscam superar as deficiências de qualificação da mão-de-obra e modernizar o *savoir-faire* da comunidade mediante a difusão da cultura empresarial e de informação técnica ou através da melhoria da capacidade de gestão empresarial local. Nos últimos anos, parecem ter proliferado de forma mais intensa, em termos relativos, as medidas de caráter qualitativo (MARTINOS, 1989; VÁZQUEZ BARQUERO, 1990a).

Tanto as estratégias como as ações assumem uma forma diferente em cada experiência de desenvolvimento local e, em última análise, colocam um conjunto de questões cujas respostas certamente exigirão a realização de novas pesquisas. A análise das iniciativas voltadas à criação de empresas, ao fomento da mudança tecnológica ou à formação técnica — todas ações-chave na realização da estratégia — mostra a complexidade desse tipo de política.

Um objetivo estratégico das políticas de desenvolvimento local é constituído pelo fomento da capacidade empresarial e organizacional de caráter local e, eventualmente, pela importação de *know-how* empresarial procedente de outras áreas. Em alguns casos, como os de Lebrija ou Parthenay (pequenas cidades agrárias da Espanha e da França), esse objetivo tem um caráter mais amplo. Trata-se de introduzir novas formas de comportamento na sociedade local, estimulando e animando os cidadãos a iniciarem atividades destinadas a solucionar problemas existentes.

Todavia, do ponto de vista da estratégia, a criação de empresas é inegavelmente uma condição necessária para solucionar os problemas econômicos e sociais colocados pelo ajuste das economias locais. Com tal fim, são adotadas medidas tendentes a expandir e preparar o solo industrial (como no caso dos *industrialdeak* no País Basco ou a criação de polígonos industriais como os da "Republique" em Poitiers), a disseminar a informação a respeito de auxílios a empresas ou de aspectos técnicos e mercadológicos e, inclusive, a conceder o financiamento inicial para os projetos.

Como exemplos interessantes de ações destinadas à criação de empresas, contam-se os da Gatine Initiaves, empresa criada em Parthenay, em 1981. Essa associação local de empresários foi concebida e iniciou sua atuação visando ajudar os jovens "empreendedores", carentes dos recursos financeiros e técnicos necessários, a levarem avante seus projetos, bem como buscando promover a colaboração entre empresas, de modo a modernizá-las e a melhorar sua competitividade. Esse tipo de intervenção pode chegar a ter um caráter mais sofisticado, como ocorre em Shannon (Irlanda), com o programa de promoção de empresas baseado no conceito de sociedades de capital de risco.

A análise destas e de outras experiências suscita um conjunto de indagações ainda sem resposta definitiva. Dentre outras, podem ser citadas as seguintes: que fatores contribuem para o surgimento de novas empresas nas localidades e/ou regiões que iniciaram uma estratégia de desenvolvimento local? Quais são as condições culturais e sociais que deve ter o entorno em que surgem as empresas locais? É possível induzir a formação de um entorno favorável ao surgimento de empresas? Qual é a relação entre as medidas de apoio à criação de empresas e os resultados alcançados?

Por outro lado, as análises teóricas conferem um valor estratégico à mudança tecnológica nos processos de reestruturação produtiva e de desenvolvimento industrial, o que levaria a esperar-se que as políticas de desenvolvimento local prestassem uma atenção especial à inovação tecnológica. Contudo, segundo os resultados do programa LEDA, a política tecnológica nem sempre mereceu o interesse dos administradores locais (BENNET, 1989). Além disso, quando tal ocorreu, o conteúdo e a realização das ações foram muito diferentes de um caso para outro.

No caso de Parthenay, por exemplo, estima-se que a introdução de inovações seja uma questão circunscrita ao mundo empresarial, motivo pelo qual os administradores públicos locais deveriam deixar o tema de lado. Em outras experiências, consideram-se as ações destinadas a fomentar a mudança tecnológica do sistema produtivo e da sociedade como formando um dos eixos principais da estratégia de desenvolvimento local. Em Elda (Espanha), por exemplo, foi criado o INESCOP, um centro tecnológico que proporciona assistência e serviços às empresas de calçados, enquanto, em Shannon, foi montado um parque tecnológico, intimamente vinculado à Universidade Tecnológica de Limerick.

A análise destas e de outras experiências coloca importantes indagações, a respeito das quais não existe coincidência de respostas. A mudança tecnológica é uma questão que cabe apenas às empresas? No caso de aceitar-se a conveniência de serem realizadas ações destinadas à difusão tecnológica, qual deveria ser o papel das diferentes administrações? A política tecnológica local deveria promover iniciativas que têm incidência sobre o tecido produtivo local ou deveria favorecer o surgimento de novas estruturas tecnológicas, mesmo que dissociadas da cultura local? Como deveria ser estabelecida a relação entre o fomento da inovação tecnológica e o sistema empresarial local?

As ações no campo da formação e da educação constituem, por sua vez, uma das políticas centrais da estratégia de desenvolvimento local. Na maioria das experiências, considera-se de grande relevância adaptar os recursos humanos às necessidades do mercado de trabalho. Todavia a problemática varia em função dos esforços que a comunidade local precisa fazer para ajustar-se às novas condições do mercado.

Nos casos em que o problema central é o de transformar profundamente o sistema produtivo (como ocorre nas zonas mineiras e agrícolas de Le Bruaysis na França ou de Sitia na Grécia), é necessário reconstruir os recursos humanos. Essa é a razão pela qual se deve prestar particular atenção à mudança de atitudes e de mentalidade da população relativamente ao desenvolvimento e à economia. Assim, está-se consciente da necessidade de melhorar a formação tradicional e de introduzir as novas ocupações demandadas pelo mercado (como ocorre no caso de Vitoria na Espanha e no de Tilburg na Holanda).

A análise desse tipo de atuação sugere, dentre outras, as seguintes perguntas: as novas iniciativas educativas devem ou não ser reguladas? As ações de formação e as práticas devem estar orientadas para facilitar as qualificações técnicas demandadas pelo mercado ou devem ter uma visão mais ampla? Qual deve ser o papel dos atores públicos e privados interessados na transformação do sistema produtivo? Qual é a relação entre os sistemas de formação e a criação de novas empresas?

Por fim, o êxito da estratégia de desenvolvimento local está condicionado à disponibilidade de recursos (humanos, empresariais e financeiros), ainda que também dependa, em grande medida, da capacidade de se criarem as condições que irão facilitar o surgimento de novas empresas. Ainda assim, as ações destinadas a melhorar a infra-estrutura, a adequar o conhecimento, o *know-how* empresarial e a qualificação da mão-de-obra às condições do mercado, bem como a mudar a atitude da população, não teriam utilidade sem a atuação conjunta dos agentes públicos e privados (Inst. Territ. Urb., 1987; MARTINOS, 1989).

O êxito da estratégia requer a participação dos agentes públicos e privados interessados em cada uma das iniciativas na definição, na formulação e na execução das ações. Os casos de Tilburg e Shannon demonstram que a associação e a formação de "redes" (formais e/ou informais) entre agentes públicos e/ou privados se converteram em novas formas de organização flexível dos atores envolvidos nos processos de desenvolvimento local. Em qualquer circunstância, a obtenção de resultados positivos exige a coordenação e a gestão eficaz dos projetos, para o que é de grande serventia o uso de estruturas flexíveis, na forma de agências de desenvolvimento (como em Estepa na Espanha, em Parthenay na França e em Shannon na Irlanda).

As diferenças assinaladas nas políticas surgem também a nível das estratégias de desenvolvimento, que podem assumir formas muito variadas. Frequentemente, os agentes públicos definem-nas explicitamente, fixando com precisão os objetivos e as ações, através de modelos de planificação estratégica (caso de Parthenay), ou utilizando um método relacionado com o desenvolvimento integrado (caso de Lebrija). Às vezes (em Alcoy, por exemplo), são empreendidas ações sem a existência de um programa explícito, ainda que mantendo suficiente coerência estratégica entre os objetivos finais e os instrumentos utilizados. Por fim, existem mesmo casos em que os agentes públicos e privados são incentivados a atuar espontaneamente na solução dos problemas, tal como ocorre em Poitiers.

3 - Flexibilidade na acumulação e regulação do capital

Os sistemas locais de empresas e a política de desenvolvimento local estão desempenhando um importante papel no processo de mudança da estrutura tecnológica e institucional do sistema de produção e de acumulação de capital. Os dois fenômenos podem ser analisados como constituindo duas dimensões do atual processo de reestruturação produtiva. Um deles foi interpretado como sendo uma forma de acumulação flexível de capital, enquanto o outro poderia ser visto como um dos instrumentos de regulação flexível da economia.

Afirmou-se durante décadas que o desenvolvimento era sinônimo de industrialização e urbanização. O modelo prevalecente de crescimento e de mudança estrutural caracterizava-se pela produção em massa realizada em grandes plantas produtivas urbanas, que se podiam beneficiar das economias internas de escala e das economias de aglomeração. A grande empresa organizava suas atividades e funções de forma

hierárquica, condicionava e determinava a gestão do mercado de trabalho e interiorizava uma parte estratégica da pesquisa e desenvolvimento.

O paradigma foi rompido em princípios dos anos 70, quando entrou em crise o modelo fordista e surgiram os modelos de especialização flexível como formas mais interessantes de acumulação (PIORE, SABEL, 1984). Os estudos de casos descreveram diferentes experiências de acumulação flexível, como as redes de empresas de tecnologia moderna (Silicon Valley, Corredor M4 a Oeste de Londres ou a Cidade Científica de Île de France) ou os sistemas de empresas ("Terza Italia" e Região Valenciana).

Os sistemas de empresas locais formam um dos pilares sobre os quais esteve baseado o sistema produtivo dos países de desenvolvimento tardio durante todo o processo de industrialização (FUÁ, 1988; VÁZQUEZ BARQUERO, 1988b). Todavia não começaram a ser vistos como um modelo diferenciado de crescimento industrial até que entrou em crise o paradigma de crescimento concentrado e de difusão "de cima para baixo" ao final dos anos 60 e princípio dos 70. Para alguns (SCOTT, 1988), seu atual interesse reside no papel que desempenham na reestruturação do sistema produtivo, constituindo uma das formas dominantes do regime de acumulação flexível.

Essa interpretação admite algumas nuances, na medida em que, desde meados do século XIX, os processos de industrialização local estiveram baseados em um modelo de acumulação de capital de caráter flexível. Seu sistema organizacional não se articulou através de estruturas hierárquicas como as que caracterizam o modelo fordista; o processo produtivo esteve apoiado nas economias externas de escala; o mercado de trabalho tendeu a manter-se flexível (as relações trabalhistas foram pouco afetadas pela incidência de conflitos) e a capacidade empresarial e organizacional desenvolveu-se com base em pequenas empresas, que adaptavam tecnologias externas e ajustavam sua produção às demandas dos mercados locais e externos.

O que talvez o torne semelhante a outras formas de acumulação flexível, como a dos sistemas de empresas com tecnologia moderna das economias avançadas, é o papel da mudança tecnológica na fase atual do ciclo econômico (BRUSCO, 1982; FREEMAN, 1984). A mudança tecnológica comporta-se como uma variável não substituível no processo de reestruturação das economias. As inovações de processo, de produto, de organização e no campo das comunicações permitiram melhorar a eficiência econômica dos sistemas locais de empresas, inclusive naqueles processos que surgiram em função, fundamentalmente, de fatores de caráter endógeno. Todavia este é um fenômeno que também caracterizou o ajuste de outros modelos de acumulação de capital, como o fordista.

Por outro lado, em minha opinião, a diferente percepção das analogias e das diferenças entre as distintas formas de acumulação flexível obedeceria, ainda assim, às diferenças (de certo modo teóricas) enfatizadas pelos modelos. Em outro texto (VÁZQUEZ BARQUERO, 1990a), afirmei que as interpretações afins à teoria da reestruturação regional, diferentemente do que ocorre com a teoria espacial de desenvolvimento, tendem a excluir de sua argumentação a explicação de fatos como a industrialização difusa e/ou a formação de relações urbanas não necessariamente hierárquicas.

Os teóricos da reestruturação regional consideram que a inovação tecnológica constitui a força motriz principal do crescimento regional naqueles lugares onde prevalecem a livre concorrência e a tradição anti-reguladora. Contudo os teóricos do desenvolvimento espacial consideram também os casos em que a imitação e a adaptação de tecnologia estão entre os fatores dominantes da dinâmica regional, concedendo ao fator "necessidade" um valor explicativo adicional na criação e na localização inicial de uma empresa e no ajuste produtivo.

É assim possível, tendo em conta as nuances anteriores, aceitar que os sistemas locais de empresas constituem uma das formas de acumulação flexível que caracteriza as atuais transformações do sistema produtivo. Essa transformação do modo de desenvolvimento foi acompanhada por importantes mudanças nos mecanismos de regulação social, que debilitaram as políticas industriais e regionais tradicionais. Dessa forma, estão perdendo força as intervenções públicas que buscam favorecer uma melhor distribuição da renda e do emprego, através da mobilidade das plantas industriais e mediante a gestão centralizada dos fundos públicos disponíveis para empresas e/ou territórios que reúnam determinadas características (tamanho, atividade, localização, renda e emprego).

As mudanças no entorno institucional e político do processo de acumulação de capital propiciaram o surgimento de métodos e de mecanismos de intervenção, destinados a favorecer o desenvolvimento local mediante o apoio à criação e à expansão de empresas. As iniciativas locais orientam-se, sobretudo, no sentido de proporcionar serviços, inclusive financeiros, às empresas, baseando-se, para tanto, em organizações intermediárias, cuja gestão é assegurada localmente com reduzida sofisticação administrativa. Pode-se argumentar assim que, ao mesmo tempo em que são reforçadas as formas flexíveis de acumulação de capital, estão surgindo novas formas de gestão do mercado de trabalho, de apoio ao surgimento e desenvolvimento de empresas e de difusão da tecnologia.

A estratégia de desenvolvimento local é também impulsionada pela mudança do marco institucional em que funciona o sistema produtivo. A criação do Estado de las Autonomías no caso espanhol, a Descentralização Administrativa no caso francês e os desenvolvimentos da Constituição de 1948¹ no caso italiano são exemplos de diferentes formas de restituição ou de reforço das competências próprias às comunidades locais e regionais. Poder-se-ia argumentar que a descentralização e a restituição de competências está muito mais baseada em fatores de caráter organizacional e de eficiência econômica do que em fatores de tipo político (BOTIGLIERI *et al.*, 1987), ainda que, no caso espanhol, seja preciso introduzir nuances em tal tese (VÁZQUEZ BARQUERO, 1987).

Dentre os pontos fracos das administrações centrais na gestão do ajuste produtivo durante os anos 70 e 80, é necessário destacar os relativos à mudança tecnológica e ao mercado de trabalho. Stöhr (1990a) argumenta que as políticas das administrações

¹ A Constituição italiana de 1948 previa autonomia política e financeira às regiões. Contudo, até os anos 70, os mecanismos descentralizadores não haviam sido postos em prática.

centrais do Estado não foram eficazes na tarefa de fomentar a difusão das inovações nos sistemas produtivos, não tendo também sido capazes, em geral, de satisfazer — com a rapidez e intensidade necessárias — as demandas colocadas pelo ajuste.

A adoção e a adaptação de tecnologia no sistema produtivo exigem que as inovações e a mudança tecnológica sejam organizadas territorialmente, de tal forma que as empresas possam introduzi-las de modo eficiente e rápido. Todavia, para que isso seja possível, é necessário fortalecer a coordenação territorial dos centros de pesquisa e desenvolvimento e dos centros de formação técnica, bem como a cooperação entre empresários, pesquisadores e administradores públicos, locais e externos. Tudo isso pode ser alcançado mais fácil e eficazmente a níveis local e regional.

Por outro lado, as análises realizadas durante a última década demonstram que as altas taxas de desemprego em setores como o automobilístico, a indústria naval ou a siderurgia são um produto do processo de reestruturação da grande empresa, do aumento da mobilidade do capital e da contínua transformação da economia industrial. Mas, como observam Salais, Baverez, Reynaud (1986), tais mudanças exprimem a crise das instituições e das estruturas que deu lugar à criação do *Welfare State* após os anos 30.

Nem as administrações públicas, nem os agentes sociais anteciparam as transformações do mercado de trabalho e do sistema produtivo. Por isso, as instituições do Estado não foram capazes de enfrentar, com eficácia, o problema do desemprego e da gestão do mercado de trabalho. Piore (1987) argumenta que o problema reside na rigidez e na falta de adaptação das instituições e estruturas sociais que condicionam o sistema econômico. Dessa forma, pode-se considerar que as tendências no sentido de novas formas de organização do Estado estão voltadas para melhorar a regulação dos recursos humanos e para limitar os conflitos sociais.

Compreende-se, nessas condições, por que os governos locais e regionais estão, cada vez mais, preocupados com os problemas do desemprego e da reestruturação produtiva e por que as administrações centrais, muitas vezes, adotam atitudes pouco ativas face a esses fenômenos.

Em suma, os administradores públicos locais desempenham um papel cada vez mais decisivo em razão de sua capacidade de percepção dos problemas da reestruturação produtiva e de sua flexibilidade operacional para dar uma resposta adequada a nível local. A política de desenvolvimento local, ainda que carente de uma sistematização precisa, pode ser vista como uma forma flexível de regulação do ajuste, cujo êxito se deve à sua capacidade de instrumentar a coordenação territorial das intervenções e de fomentar a cooperação entre agentes públicos e privados.

4 - O local e a reestruturação da economia e do Estado

Com base na discussão anterior, é possível concluir que os sistemas locais de empresas e a política de desenvolvimento local constituem formas flexíveis de acumulação e de regulação que favorecem o atual processo de reestruturação produtiva, sobretudo nos países europeus recentemente industrializados. Para introduzir algumas

nuanças e dar maior precisão à tese anterior, seria conveniente analisar o tema com maior profundidade, respondendo a perguntas como as seguintes: quais são as analogias entre os dois fenômenos? Por que ambos são coincidentes durante a fase descendente do ciclo?

Responder a estas e a outras perguntas análogas é uma tarefa que exige novas pesquisas empíricas e teóricas. Todavia, durante a discussão anterior, surgiu um conjunto de elementos sugerindo que ambos os fenômenos obedecem à lógica da dinâmica atual da economia de mercado, servindo ao processo de reestruturação do sistema produtivo.

A análise dos processos de industrialização local e das políticas de desenvolvimento local mostra que os dois processos têm características similares. Pode-se dizer, sobretudo, que ambos os fenômenos dão uma dimensão mercadológica ao novo modo de desenvolvimento, uma vez que seus objetivos instrumentais estão orientados para satisfazer as necessidades da economia e da sociedade. Enquanto as empresas locais produzem bens que buscam satisfazer as demandas concretas dos consumidores, as políticas de desenvolvimento local orientam-se no sentido de resolver problemas específicos das comunidades locais e regionais. Trata-se, portanto, de produzir bens e serviços, privados e públicos, com base nas especificações dos clientes, reveladas pelo mercado e pela sociedade local.

Os dois processos surgiram e/ou se desenvolveram a fim de corrigir as disfunções provocadas pela reestruturação produtiva na área da produção, do mercado e das instituições. Mais ainda, pode-se dizer que, em última análise, se originaram de uma reação das comunidades locais face aos problemas criados pelo impacto da crise dos sistemas produtivos locais e regionais. Nos processos de industrialização local, os empresários desempenham o papel de animadores ou de mediadores do ajuste produtivo, ao passo que, nas políticas de desenvolvimento local, tal papel é compartilhado com os administradores públicos locais. Nos dois casos, as ações são realizadas com o concurso de agentes de fora da área, seja mediante a importação de *know-how* empresarial, seja graças ao apoio das administrações centrais e/ou da União Européia.

Mas a análise das experiências examinadas revela que, nos dois fenômenos, está subjacente a mesma visão de desenvolvimento. Para realizar a mudança estrutural de uma economia, acredita-se que é necessário elevar a produtividade de todos os setores e atividades produtivas. Além disso, a industrialização é concebida como um processo que não se esgota no modelo de concentração-difusão urbano-industrial, sendo também possível em áreas não metropolitanas, através do fortalecimento dos sistemas de pequenas e médias empresas. Por último, a dinâmica do desenvolvimento é vista como um processo em que convergem ações vindas "de baixo para cima" e "de cima para baixo" a cargo de agentes públicos e privados.

No processo de desenvolvimento, a capacidade empresarial e organizacional é um fator estratégico que não pode ser substituído. Em alguns casos, os empreendedores surgem "espontaneamente", atraídos pela possibilidade de realizar um projeto e/ou de obter benefícios com iniciativas que podem resolver os problemas locais, enquanto, em outros, se trata tanto de criar as condições para que as empresas surjam localmente como de importar o *know-how* empresarial. Todavia a eficácia do ajuste exige sempre

a mudança tecnológica e a introdução de inovações na área da produção, das instituições e da sociedade. A tecnologia, ainda que possa ocasionalmente ser criada nas localidades, é com frequência importada; de qualquer forma, do ponto de vista do desenvolvimento, o importante é adotar e adaptar a tecnologia disponível às condições do sistema produtivo e das empresas locais.

A introdução de inovações tecnológicas e a adaptação da força de trabalho às novas condições da produção são condições necessárias para que se eleve a produtividade, bem como para que os processos de acumulação alcancem os níveis de eficiência e de flexibilidade demandados pelo mercado. Nesse aspecto, as políticas de desenvolvimento local, através das iniciativas de mudança tecnológica e de formação de mão-de-obra, reforçam e complementam os ajustes desencadeados pelas forças de mercado.

No modelo de acumulação fordista, a grande empresa desempenhava um papel central na pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e sua política de emprego (de recrutamento) condicionava o funcionamento do mercado de trabalho. Nos modelos de acumulação flexível, a mudança tecnológica é, muito mais, uma questão externa às empresas e interna ao sistema de empresas, tendendo os mercados locais e regionais de trabalho a responderem com maior autonomia ao sistema de preços. Esta é a razão pela qual as políticas tecnológicas e de recursos humanos se transformaram em ações centrais na estratégia de desenvolvimento local.

Dado o caráter não substituível da capacidade empresarial e das inovações no crescimento econômico, o processo de desenvolvimento somente pode ser possível em um entorno sócio-cultural que premie o espírito empreendedor, confie nos valores e nas energias locais, valorize positivamente a mudança, estimule a concorrência e aceite o risco. De qualquer forma, o desenvolvimento necessita criar seu próprio ambiente cultural, seja de forma espontânea, seja induzida, a partir da atuação dos agentes públicos e/ou privados.

As analogias nos objetivos e na conceituação do desenvolvimento têm seu reflexo na gestão. Os sistemas de empresas locais e as organizações intermediárias de gestão das iniciativas locais funcionam com base em unidades operacionais flexíveis, nas quais a tomada de decisões tem um caráter cada vez mais descentralizado. Passou-se de organizações (privadas e públicas) centralizadas e com fortes relações hierarquizadas para formas de organização funcionais que possibilitam tomar decisões rápidas e eficazes, respondendo adequadamente às demandas do mercado e da sociedade.

Por fim, na atual fase do ciclo econômico, a incerteza criada pela transformação dos mecanismos de acumulação e regulação fez aumentar a cooperação entre os agentes que compartilham os mesmos interesses. As ameaças e as incertezas do entorno favoreceram o que Piore e Sabel (1984) chamam de reconciliação da competitividade e da cooperação. As empresas e as organizações intermediárias, que promovem as iniciativas locais, baseiam precisamente uma parte de sua atuação na cooperação com outras empresas e instituições.

As análises de casos mostram que, nos processos de desenvolvimento local, foram intensificadas as relações e os contatos entre os agentes, tanto na área produtiva como na institucional, favorecendo a criação de redes (formais ou informais), que fizeram

aumentar as sinergias locais e que estão fortalecendo a cooperação entre empresas. Tudo isso permitiu reforçar o caráter competitivo das empresas e das economias locais. A política de desenvolvimento local, por sua vez, dedica uma especial atenção às relações entre agentes públicos e privados, trata de fortalecer os processos e de potencializar as iniciativas de cooperação e a formação de redes de contatos.

Em suma, a comparação entre os processos de industrialização local e a política de desenvolvimento local evidencia a existência de importantes pontos de coincidência entre os dois fenômenos. Ainda assim, cabe perguntar: que significado podem ter as coincidências e as analogias entre ambos os processos? Podem as mesmas ser interpretadas em termos do processo de reestruturação produtiva que caracteriza a fase descendente do ciclo econômico?

Tal como indicado anteriormente, desde meados dos anos 70 o sistema econômico internacional vem passando por um período de transição para um novo modo de desenvolvimento, no qual a microeletrônica se converteu no paradigma técnico-econômico. O ajuste caracteriza-se pelo aumento da flexibilidade nos processos de acumulação e regulação do modo de desenvolvimento, que possibilitam a redução dos custos relativos, a elevação da produtividade e a criação de novos mercados.

Na área econômica, tende a fortalecer-se o modelo de especialização flexível, em consequência da reorganização técnica e administrativa. O uso de novas tecnologias de produto e de processo permitiu adaptar a oferta às especificações da demanda, reduzindo o nível ótimo de produção. As mudanças introduzidas na organização das empresas mediante sistemas que integram a produção, a administração e a comercialização possibilitaram melhorar a eficiência econômica e enfraquecer o caráter hierárquico das relações de produção. As incertezas suscitadas pelo ajuste produtivo criaram um entorno propício à gestão flexível do trabalho e ao melhor aproveitamento das relações industriais a nível de planta. Por fim, tudo isso fez aumentar a versatilidade da localização das plantas e a utilização das economias externas de escala nos distritos industriais.

A ampliação dos sistemas de produção e de consumo deu maior flexibilidade à organização institucional e ao surgimento de mecanismos mais eficientes de regulação (SWYNGEDOUW, 1989, 1991). As últimas décadas foram caracterizadas pela mudança das regras de funcionamento do Estado, com a restituição das competências às comunidades locais e regionais, a privatização de empresas públicas e a redução e simplificação da regulação da vida econômica e social. Isso promoveu, por um lado, o aumento da competitividade entre regiões e cidades e, por outro, facilitou os esforços das comunidades locais na administração dos recursos humanos, favorecendo a difusão e a adaptação das novas tecnologias. Todas essas mudanças fizeram com que as políticas de desenvolvimento e as políticas regional e industrial passassem das mãos das administrações centrais às locais e regionais, reduzindo seu conteúdo distributivo e orientando-se no sentido da criação de novas empresas.

Portanto, essas transformações da economia e do Estado surgem e se desenvolvem devido ao impulso do novo paradigma tecnológico, que possibilita reestruturar eficientemente o sistema produtivo. Mas, como indica Carlota Pérez (1986), isso não significa que haja determinismo no processo. A elevação da produtividade abre um conjunto de

possibilidades na área da produção e distribuição e no sistema institucional. A atuação dos atores, no entanto, é decisiva para a definição do modo de desenvolvimento e do sistema de regulação social. Uma vez completadas as mudanças institucionais e as novas regras sociais básicas, o sistema econômico entrará em uma nova fase de crescimento de longo prazo, cujo esquema não pode ser conhecido *ex ante*.

É possível, assim, argumentar que, durante a fase depressiva do ciclo, as inovações tecnológicas condicionam as mudanças no modelo de acumulação de capital, dando lugar a um novo modo de desenvolvimento, e que estas, por sua vez, impulsionam os ajustes do marco sócio-institucional e das políticas diretamente vinculadas ao processo de reestruturação produtiva. Os sistemas locais de empresas e a política de desenvolvimento local permitem que o ajuste produtivo seja produzido de forma mais eficiente e rápida e com menos conflitos. Os dois fenômenos dão maior flexibilidade ao sistema, favorecem o aumento da produtividade e a melhoria da competitividade e, portanto, podem ser conceituados como contribuindo para o processo de reestruturação produtiva, podendo ser interpretados em termos das teorias que explicam os processos de mudança nos ciclos econômicos.

5 - As limitações da estratégia de desenvolvimento local

É possível, dessa maneira, aceitar que o processo de reestruturação produtiva se realiza através de formas de acumulação e regulação mais flexíveis. Os sistemas locais de empresas e as políticas de desenvolvimento local são fenômenos que respondem à lógica do ajuste do sistema produtivo na fase depressiva do ciclo econômico. Sob tal perspectiva, a estratégia de desenvolvimento local deve ser concebida como uma resposta do sistema sócio-institucional aos desafios colocados pelas mudanças no modelo de acumulação e não como um "movimento social", tal como pretendido por alguns.

Fica, todavia, colocada a questão de saber qual é o grau de utilização da estratégia de desenvolvimento local nos países europeus e quais são as limitações que sua execução coloca. Convém assinalar, antes de mais nada, que essa estratégia não foi aceita de forma generalizada, sobretudo a nível das administrações centrais, excetuados os casos da Itália com a Legge 44, que trata de fomentar o surgimento de jovens empresários no Mezzogiorno, ou da França, onde as políticas locais favoreceram (para alguns, controlaram) as iniciativas locais. Mas uma boa parte das políticas industriais e regionais continua obedecendo a esquemas conceituais análogos aos imaginados e experimentados nas décadas precedentes.

Um bom exemplo é dado pelos instrumentos de intervenção regional dominantes na política espanhola. Tanto a Ley de Incentivos Regionales como o Fondo de Compensación Interterritorial são instrumentos orientados para favorecer a redistribuição da renda e estimular a mobilidade espacial do capital, dentro da mais pura ortodoxia dos anos 60, e, portanto, desconhecem a necessidade de fomentar o

desenvolvimento e a reestruturação a nível local. Seu irrealismo condicionou-os a uma crescente perda de eficácia.

Às vezes, inclusive, ressurgem antigos instrumentos de intervenção disfarçados sob novas formas, como ocorre com os *technopôles* na França e que, em última análise, não passam de uma versão maquiada dos pólos de crescimento (GREFFE, 1989). É certo que essas iniciativas conferem um papel mais ativo às empresas e consideram que a adoção e a adaptação de tecnologia devem desempenhar um papel estratégico no desenvolvimento regional. No entanto os *technopôles* são um instrumento que busca atrair e concentrar empresas em um território escolhido de forma arbitrária, estando frequentemente desvinculados do tecido produtivo da área, motivo pelo qual é limitado seu apoio à criação de empresas.

Na verdade, a convivência dos instrumentos flexíveis e rígidos da política industrial e regional indica menos o fato de estar-se assistindo a uma lenta mudança das políticas e mais o de que o modelo de especialização flexível tem um alcance reduzido, superpondo-se aos modelos de acumulação anteriores (sejam fordistas ou não). Na atualidade, as grandes empresas urbanas continuam sendo estratégicas na reestruturação das economias regionais, razão porque existe uma demanda de intervenções públicas, regionais e industriais, que é satisfeita por meio dos instrumentos de atuação tradicionais. A especialização flexível constitui um dos modos de desenvolvimento alternativos ao fordismo, tal como reconhecem implicitamente seus próprios detratores (AMIN, 1989; BOYER, 1992).

Por outro lado, é preciso reconhecer que, sob a denominação de desenvolvimento local, se escondem intervenções de caráter muito diferente. Algumas pretendem criar ou desenvolver empresas, outras têm uma clara orientação social e se propõem a dar emprego aos jovens e/ou a grupos marginais ou, ainda, tratam de manter o patrimônio histórico e cultural e de proteger o meio ambiente.

Neste artigo, foram feitas sobretudo referências a iniciativas locais, cujo objetivo fundamental é a criação e o desenvolvimento de empresas, já que se tratava de refletir a respeito do papel que o desenvolvimento local desempenha nos processos de reestruturação produtiva. Foi dada ênfase, portanto, ao desenvolvimento econômico local, tendo sido deixadas em segundo plano as intervenções de caráter assistencial. Isso não significa que se estejam subestimando as ações que pretendem resolver os problemas sociais. Na verdade, procurou-se apenas diferenciá-las das que objetivam tornar mais competitivos e eficientes os sistemas locais e regionais.

Por fim, convém enfatizar que a **estratégia de desenvolvimento local ainda está em fase experimental**. Passa por uma situação análoga à da política de pólos em fins dos anos 50 e princípio dos 60. Sua vantagem mais importante residiria no fato de que surgiu "espontaneamente", sem ter sido formalmente adotada pelas administrações centrais, o que permite ajustá-la às necessidades de cada economia e beneficiar-se da criatividade surgida quando de sua aplicação. Isso implica, por sua vez, a ocorrência de importantes limitações na sua administração.

Dado que a execução da estratégia de desenvolvimento local é feita segundo o "método" de tentativa e erro, não sendo, portanto, os instrumentos utilizados de forma sistemática, verifica-se um certo desperdício dos escassos recursos existentes. Por outro

lado, a carência de um marco legal e institucional definido, ainda que permita liberar a força criadora do mercado, coloca importantes restrições ao funcionamento da estratégia. Isso conduz à falta de recursos suficientes para levar avante as iniciativas, forçando os agentes a utilizarem recursos financeiros procedentes de distintos fundos de financiamento, criados para outros fins, o que reduz a eficácia das medidas.

Às vezes, a coordenação das atuações torna-se uma tarefa difícil, uma vez que não existem mecanismos que permitam aos agentes ter uma visão global do projeto, assim como não estão disponíveis canais estáveis de cooperação. Nesse sentido, a boa administração dos prefeitos, a existência de agências de desenvolvimento local ou a criação de redes de relações melhoram a eficiência da estratégia. Todavia, com frequência, a tomada de decisões e a gestão dos projetos vê-se submetida a incertezas que não podem ser facilmente superadas pelos agentes.

Bibliografia

- ALBRECHTS, L., SWYNGEDOUW, E. (1989). The challenges for regional policy under flexible regime of accumulation. In: ALBRECHTS, L. et al. **Regional policy at crossroads**. Londres: Jessica Kingsley. p.67-89.
- AMIN, A. (1989). Flexible specialization and small firms in Italy: myths and realities. **Antipode**, Cambridge Blackwell, v.21, n.1, p.13-34.
- ANGLIETTA, M. (1976). **Regulation et crises du capitalisme**. Paris: Calmann Levy.
- BECATTINI, G. (1979). Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale. *L'industria: Revista de l'Economia Industriale*, Bolonha: Il Mulino, n.1, p.7-21.
- BELLANDI, M. (1986). El distrito industrial en Alfred Marshall. **Estudios Territoriales**, Madrid: Urbanisme, n.20, p.31-44.
- BENNET, R. (1989). Local economy and employment and development strategies: an analysis for LEDA areas. **LEDA Report**, Bruxelas: EC Comission, DGV.
- BLUESTONE, B., HARRISON, B. (1982). **The deindustrialization of America: plant closing community abandonment and the dismantling of basic industry**. New York: Basic Books.
- BOTTIGLIERI, B. et al. (1987). **Governo locale e promozione dello sviluppo economico**. Milão: Franco Angeli.
- BOYER, R. (1992). Les alternatives au fordisme: des années 1980 au XXI siècle: In: BENKO, G., LIPIETZ, A. **Les régions qui gagnent**, Paris: PUF. p.189-223.
- BRUSCO, S. (1982). The Emilian model: productive decentralization and social integration. **Cambridge Journal of Economics**, Londres: Academic Press, v.6, p.167-184.

- CAMAGNI, R. (1986). Robotique industrielle et revitalisation du Nord-Ouest italien. In: FEDERSWISCH, J., ZÖLLER, G. **Technologie nouvelle et ruptures regionales**. Paris: Economica. p.59-80.
- CASTELLS, M. (1989). **The informational city**. Oxford: Basil Blackwell.
- FREEMAN, C. (1984). **The role of technical change in national economic development**. Brighton: Science Policy Research Unit/University of Sussex.
- FUA, G. (1983). L'industrializzazione nel Nord Est e nel Centro. In: FUA, G., ZACCHIA, C. **Industrializzazione senza fratture**. Bolonha: Il Mulino. p.7-46.
- FUA, G.(1988). Small-scale industry in rural areas: the italian experience. In: ARROW, K. J. **The balance between industry and agriculture in economic development**. Londres: MacMillan. p.259-279.
- GAROFOLI, G. (1989). Modelli locali: i sistemi di piccola impresa. In: BECATTINI, G. **Modelli locali di sviluppo**. Bolonha: Il Mulino. p.75-90.
- GREFFE, X. (1989). **Decentraliser pour l'emploi: les initiatives locales de développement**. Paris: Economica.
- GUDGIN, G. (1978). **Industrial location process and regional employment growth**. Farnborough: Saxon House.
- INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1987). **Proceso de formulación de las políticas de desarrollo local**. Madrid: Ministério de Obras Publicas y Urbanismo.
- MARKUSEN, A., HALL, P., GLASNEIER, A. (1986). **High tech America**. Winchester, Mass.: Allen and Unwin.
- MARKUSEN, A. (1985). **Profit cycle and regional development**. Cambridge, Mass.:MIT.
- MARTINOS, H. (1989). The management of local employment development strategies. **LEDA Report**, Bruxelas: EC. Commission, DGV.
- MASSEY, D. (1983). Industrial restructuring and class restructuring: production decentralization and local uniqueness. **Regional Studies**, Abingdon: Carfax Publishing.
- MASSEY, D., MEEGAN, R. (1982). **The anatomy of job loss**. Londres: Methuen.
- PEREZ, C. (1986). Las nuevas tecnologías, una visión de conjunto. In: OSMINAMI, C. **La tercera revolución industrial**, Mexico: Grupo Editor Latinoamericano.
- PIORE, M. J. (1987). Historical perspectives and the interpretation of unemployment. **Journal of Economic Literature**, Nashville: American Economic Association, v.25, p.1834-1850.
- PIORE, M. J., SABEL, C. F. (1984). **The second industrial divide**. New York: Basic Books.

- SALAI, R., BAVEREZ N., REYNAUD, B. (1986). **L'invention du chômage: histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980**. Paris: PUF.
- SCOTT, A. J. (1988). **New industrial spaces**. Londres: Pion.
- SCOTT, A. J., STORPER, M. (1986). Industrial change and territorial organization: a summing up. In: _____. **Production work and territory**. Winchester, Mass.: Allen and Unwin. p.301-311.
- STÖHR, W. B. (1990a). On the theory and practice of local development in Europe. In: _____, ed. **Global challenge and local response**. Londres: Mansell. p.35-54.
- STÖHR, W. B., ed. (1990). **Global challenge and local response**. Londres: Mansell.
- STOREY, D. J. (1982). **Entrepreneurship and new firms**. Beckenham: Croom Helm.
- SWYNGEDOUW, A. E. (1989). The heart of the place: the resurrection of locality in age of hyperspace. **Geographiska Annaler**, Estocolmo: Generalstabens Litografiska Anstalt, v.71b, p.31-42.
- SWYNGEDOUW, A. E. (1991). **The international financial system and local development**. Bilbao. (Palestra no simpósio. The local and international in the XXI Century).
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1987). Local development and regional state in Spain. **Papers of the regional Science Association**, Urbana: University of Illinois, v.61, p.65-78.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). **Desarrollo local: uma estratégia de creación de empleo**. Madrid: Pirámide.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988a). Localización industrial y dinámica regional. **Estudios Territoriales**, Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, n.28, p.39-52.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988b). Small-scale industry in rural areas the spanish experience since the beginning of this century. In: ARROW, J. **The balance between industry and agriculture in economic development**. Londres: MacMillan. p.232-258.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1990). Conceptualizing regional dynamics in recently industrialized countries. **Environment and Planning**, Londres: Pion, v.21, p.477-491.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1990a). Local development initiatives under incipient regional autonomy. In: STÖHR, W. B., ed. **Global challenge and local response**. Londres: Mansell. p.354-374.

Abstract

This article shows how the local development strategy transformed itself into the key to productive re-structuring processes in the 80s and 90s, mainly in the Southern European economies. Local industrialization and local economic policies are forms of accumulation and regulation of production which favor productivity increases and economic efficiency and, therefore, contribute to the re-structuration of the productive system. Both phenomena attend to the logic of economic cycles of long duration, for which reason the local development strategy should be interpreted as an institutional and political response to challenges represented by changes in the capital accumulation model.