

**A promoção do desenvolvimento local apoiada em redes de municípios:  
a experiência do Consórcio Intermunicipal Central Paulista**  
The promotion of local development supported by municipality networks:  
the experience of Paulista Centre Intermunicipal Partnership  
**La promoción de desarrollo local en redes de ciudades:  
la experiencia del Consorcio Intermunicipal Centro Paulista**  
*Development local en un groupement des municipalités:  
l'expérience du Association Paulista Centre Intermunicipal*

Helena Carvalho De Lorenzo\*  
Sergio de Azevedo Fonseca\*\*

Recebido em 25/9/2007; revisado e aprovado em 20/12/2007; aceito em 29/2/2008.

**Resumo:** O artigo discute a formação do **Consórcio Intermunicipal Central Paulista Brasil – Itália**, constituído pelos municípios de Araraquara, Ibaté, Gavião Peixoto, Ribeirão Bonito e São Carlos. Discute a viabilidade de implementação de políticas públicas de âmbito local e regional na região, as dificuldades da utilização de modelos pré-concebidos, bem como potencialidades e limites para a elaboração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional.

**Palavras-chaves:** Desenvolvimento Local. Consórcios intermunicipais. Políticas Públicas locais e regionais.

**Abstract:** The paper presents the construction of the **Paulista Centre Intermunicipal Partnership Brasil-Itália**, formed by the municipality of Araraquara, Ibaté, Gavião Peixoto, Ribeirão Bonito and São Carlos. It discusses the possibility of local public policies implementation in the region, the difficulties in using preconceived models, and the potencial and limit of regional development public policy.

**Key words:** Local development. Intermunicipal partnership. Local and regional public politics.

**Resumen:** Este artículo aborda el proceso de implementación de un Consorcio Intermunicipal em la región central de la Provincia de São Paulo – Brasil, como parte de un acuerdo de cooperación Brasil-Italia. Integran el consorcio las ciudades de Araraquara, Ibaté, Gavião Peixoto, Ribeirão Bonito e São Carlos. En el artículo se discuten las limitaciones, así como las posibilidades, para la gestión de políticas públicas en la región, teniendo el Consorcio como institución gestora de las políticas y el desarrollo local sostenible como objetivo.

**Palabras clave:** Desarrollo local. Consorcios intermunicipales. Políticas públicas de desarrollo.

**Résumé:** En ce travail nous discutons les limitation et les possibilites de développement qui résultent du process d'implantation d'une Association Intermunicipalee de la région centrale du Estado São Paulo – Brasil. C èst une iniciative locale, sous les règles de la coopération Brasil-Italia. Les participants des cette association sont les villes du Araraquara, Ibaté, Gavião Peixoto, Ribeirão Bonito e São Carlos. En l'article ce sont aporeteè les limitation y les possibilitees de la gestion publique en la region. L association est proposeè comme un instrument du gestion de la politique locale.

**Mots-clé :** Developpement local. Association intermunicipalles. Politique públic du developpement.

## Introdução

Este texto aborda a experiência que reuniu agentes públicos, privados e acadêmicos na região formada pelos municípios de Araraquara, Ibaté, Gavião Peixoto, Ribeirão Bonito e São Carlos, localizados no estado de São Paulo, em torno da constituição do **Consórcio Intermunicipal Central Paulista**. O Consórcio foi concebido no âmbito do **“Acordo de Cooperação entre as regiões italianas do Marche, da Toscana, da Úmbria, da Emilia Romagna e o Governo da**

**República Federativa do Brasil”<sup>1</sup>** e do projeto **“Percurso de Colaboração para a Implementação de Políticas Públicas de Desenvolvimento Local Integrado entre Regiões”**. O olhar sobre essa trajetória, ocorrida entre 2004 e 2007, desperta a curiosidade intelectual de retomar a reflexão em torno discussão daquilo que ficou conhecido como “a experiência de desenvolvimento da Terceira Itália”. A abordagem que se propõe vai um pouco mais além da simples revisão da experiência italiana. Para que se possa avançar é necessário recuperar os aspectos da-

\* Docente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. UNIARA-Araraquara-SP. hclorenzo@uniara.com.br.

\*\* Docente do Departamento de Administração Pública. FCL/UNESP/Araraquara-SP.

quela visão de desenvolvimento capazes de serem aproveitados em contextos brasileiros, notadamente no caso da região enfocada.

O Consórcio objeto desta investigação possui um comitê gestor local constituído por representantes das prefeituras, das universidades e de organizações sociais e empresariais, com destaque para FIESP, CIESP e SEBRAE-SP. Na sua concepção está o propósito de formular políticas públicas capazes de serem implementadas coletivamente, com vistas à promoção de um padrão de desenvolvimento mais harmonioso na região. A participação e o apoio de técnicos italianos das regiões participantes do projeto propiciam a oportunidade para o rico intercâmbio de experiências e conhecimentos.

O que se pretende neste texto é discutir as dificuldades enfrentadas pelo projeto e as oportunidades que se apresentam, a partir de uma compreensão mais ampla do desenvolvimento territorial e do próprio desenvolvimento da Terceira Itália. Na realidade, a perspectiva simplista da reprodução do modelo italiano – a partir das semelhanças e diferenças presentes no exemplo original e não desenvolvidas em outras regiões – não auxilia a compreensão das especificidades locais e regionais. Em sentido contrário, o estudo sugere que as alternativas de desenvolvimento para a região sejam buscadas nas próprias especificidades locais e pensadas no âmbito das possibilidades e das condições de desenvolvimento de cada região.

Para o caso do Brasil, assim como para a maior parte das economias periféricas, ainda é um desafio pensar alternativas concretas de desenvolvimento local, que incorporem, além da promoção da atividade econômica, as dimensões ambiental e social. Algo mais próximo do conceito de desenvolvimento sustentável. São estratégias que trazem implícita a idéia de estarem apoiadas na formulação de políticas públicas de promoção do desenvolvimento. No entanto, como se procurará mostrar neste texto, a perspectiva da efetivação de políticas públicas de desenvolvimento local – notadamente em escala microterritorial – encontra grandes desafios.

Este texto foi organizado em três partes. Nesta primeira são abordadas questões mais gerais e a reflexão proposta. Na segunda parte, a título de referência teórica e a partir da literatura sobre o assunto, apresentam-

se sucintamente alguns estudos relativos à aplicabilidade da experiência italiana de desenvolvimento, buscando discutir limites e as dificuldades de sua aplicação para o caso brasileiro. Na terceira parte está relatada a experiência de constituição do **Consórcio Intermunicipal Central Paulista Brasil – Itália**, as características da região, as propostas de políticas públicas sugeridas e as dificuldades enfrentadas para a sua implementação.

## **1 Em busca de bases teóricas para a compreensão do desenvolvimento territorial**

A reflexão teórica para subsidiar a avaliação das possibilidades e as dificuldades para a construção de relações de cooperação e parceria na região analisada está apoiada em estudos considerados clássicos para a compreensão das condições que asseguraram o êxito da experiência da Terceira Itália, por uma dupla razão. Em primeiro lugar, pela presença de técnicos italianos na região, provenientes da Svellupo Úmbria. Esse fato cria expectativas junto aos agentes sociais regionais quanto à replicação de seus conhecimentos e experiências, especialmente para a concretização de projetos de fortalecimento das micro e pequenas empresas.

O sucesso do que ficou conhecido como “modelo italiano de desenvolvimento” ocorrido a partir da década de 1960, embora não tenha sido o único caso de desenvolvimento territorial, chamaram a atenção pelos elevados resultados sociais alcançados. Contribuíram fortemente para esse êxito as redes de pequenas empresas e de aglomerações setoriais de empresas com fortes ligações com o meio sócio territorial.

O segundo motivo para a escolha desse referencial está na própria literatura, particularmente nas suas possibilidades de reprodução das experiências em regiões ou países menos desenvolvidos. Esses estudos, como se verá, mostram que a historicidade dos processos é um dado fundamental para o estudo de cada caso.

### **2.1 A experiência histórica de desenvolvimento da Terceira Itália**

Os estudos mais conhecidos sobre a experiência da Terceira Itália defendem a visão de uma nova forma de organização da

produção, bastante diversa daquela que prevalecera até então, conhecida como “modelo fordista”. O modelo comportou características bastante singulares, tais como: a substituição da produção em massa pela presença de formas mais específicas, flexíveis e limitadas de produção; a desverticalização das atividades produtivas; o surgimento de novos padrões de divisão do trabalho, tanto na indústria como nos outros setores da economia e da sociedade; a grande capacidade de adaptação a mercados cada vez imprevisíveis e competitivos; a rapidez das respostas às exigências e alterações da demanda oriunda da configuração flexível das redes de empresas nos distritos industriais<sup>2</sup>.

Por outro lado, a presença e a consolidação das capacitações tecnológicas endógenas e próprias de cada região asseguravam uma efetiva participação de pequenos e médios empreendimentos, promovendo uma ligação intensa entre as empresas e o local, gerando expansão da capacidade competitiva (GURISSATTI, 1999).

O desenvolvimento dos distritos industriais italianos, fundados em redes de pequenas e médias empresas, foi tão intenso a partir de 1970 que ganharam o status de “modelo”. Desde aquela época já se questionava se a bem sucedida experiência italiana poderia ser transplantada ou reproduzida para outras localidades, principalmente para países menos desenvolvidos. A oportunidade da pergunta era reforçada, na época, sobretudo pelo desenvolvimento também bem sucedido de outras formações de aglomerados de empresas maiores e redes de pequenas empresas, muitos deles de cunho altamente tecnológico, como foi o caso do Vale do Silício, nos EUA.

A pergunta básica que se colocava era a possibilidade de aspectos presentes nos exemplos italianos de redes de empresas ou de distritos industriais serem ponto de referência ou apoio para políticas públicas de cunho local ou regional, buscando sua reprodução. Desde então, uma farta literatura<sup>3</sup> buscou, e vem buscando até o presente, tanto a compreensão da dinâmica do crescimento dos casos italianos e dos EUA e europeus, quanto de alguns outros exemplos que, ao longo das décadas de 1980 e 1990, vêm se configurando em diversos países em desenvolvimento.

Na realidade, sem pretender abranger todos os estudos a respeito do assunto, as respostas sobre o potencial de utilização do modelo observadas em boa parte dos trabalhos, voltados especificamente ao tema, já deixaram claro que a questão não passa pela adoção de um modelo singular, nem da sua mera importação ou cópia (COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A.P., 1999).

Esses mesmos autores defendem, ainda, que o que deve ser compreendido sobre os limites e as possibilidades de apropriação do modelo são os aspectos mais paradigmáticos presentes, ou seja, as iniciativas para a superação do fordismo e o entendimento das principais mudanças sócio-econômicas ocorridas, que trouxeram profundas modificações para a produção e o território. Esses aspectos tiveram reflexos na cidadania e na emergência de novos atores sociais com fortes vínculos com a região e a produção. Ainda na visão de Cocco et al. (1999), a condição de pensar e propor políticas públicas industriais e de desenvolvimento territorial reside, pois, na adequada forma de compreender as mudanças em curso no âmbito de cada região, principalmente no mundo do trabalho e da produção. Foi, pois, no curso das transformações do mundo fordista que se pôde compreender o processo desenvolvimento ocorrido na Terceira Itália a partir dos anos 70.

## 2.2 Algumas características do crescimento dinâmico da Terceira Itália

Uma primeira característica própria do modelo italiano ficou conhecida como “especialização flexível”. As mudanças internas ao processo produtivo, ressurgimento de pequenas unidades de produção, a difusão da subcontratação, a reorganização geográfica, novas relações entre a fábrica e o território, entre as forças de trabalho e a sociedade, entre os serviços e os usuários, entre a produção e o consumo, indicavam uma nova forma de organização da produção bem distinta da anterior.

Outra característica é o forte papel das inovações, do meio inovador e das suas relações com o território. Assim, com muita ênfase aparece a questão da afirmação do território, no qual as redes inovadoras se

desenvolveram por aprendizagem multilateral (realizadas por diversos agentes) gerando externalidades específicas à inovação (SCOTT e STORPER, 1988).

A distribuição espacial das atividades de ciência, tecnologia e inovação refletem, segundo Becattini (1994), que a distribuição regional do conhecimento foram as bases de capacitações técnicas, científicas e tecnológicas. Essas capacitações induziram à localização de atividades produtivas e à formação de aglomerações de empresas que, em muitos casos, formaram clusters, redes de empresas ou sistemas geograficamente circunscritos de produção e inovação. A concentração espacial também foi fator chave para a transmissão de conhecimento.

Outra característica peculiar do modelo de desenvolvimento da Terceira Itália foi o caráter espontâneo dos aglomerados produtivos e as suas fortes relações com bases locais.

A grande importância do “lugar” na produção, no caso italiano, foi o fato de que o espaço de produção deixou de estar referenciando exclusivamente na fábrica e passou a referenciar-se na cidade (no território), ganhando uma conotação pública até então inexistente. Por esta razão, como mostraram Cocco et al. (1999), a relação dos indivíduos com a produção tendeu a se alterar, trazendo importantes desdobramentos para o plano da cidadania. Mostram também que a forma histórica como foi se implantando esse novo “modelo” consolidou um tecido sócio cultural que favoreceu a construção de uma rede material e cognitiva capaz de internalizar as inovações nos processos locais de aprendizagem produtiva. Segundo os autores mencionados, este mesmo tecido e a teia de relações tornaram possível o desenvolvimento de formas de cooperação e de ligações entre a economia e sociedade.

Esses novos vínculos entre os indivíduos foram promovendo modificações no próprio processo cooperativo e abrindo espaços para o surgimento de uma importante figura que Cocco (1999a) chamou de “empresários políticos”. A ação empreendedora dessa figura, considerada também como uma característica do caso italiano, é responsável pela criação de novas condições de pro-

dução, acrescido do fato de sempre possibilitar a expansão do processo cooperativo. E, na medida em que a cooperação se amplia em um dado território, esse território toma o lugar da produção.

A figura do empresário político foi fundamental no caso italiano. Quando os empresários assumiram posições de agenciar o processo produtivo no âmbito do território, buscando cada vez mais valorizar as cadeias produtivas territoriais, foram incluindo outros aspectos, até então pouco considerados, tais como design, marketing, compras coletivas e exportação. Assim, organizar a produção e governar os territórios foi se tornando questão fundamental para o sucesso da economia italiana.

Nesse quadro, pensar a utilização do modelo de desenvolvimento italiano para o caso brasileiro significa, antes de tudo, pensar a construção do território e da cidadania como meio de produzir, em seus desdobramentos mínimos, direitos essenciais do cidadão, do ponto de vista produtivo, tais como a educação profissionalizante, o acesso ao micro crédito, a promoção de redes de empresas e de aglomerados produtivos de pequenas e micro empresas, entre outros. Conhecer o perfil dos segmentos econômicos regionais com potencial de configuração em redes de empresas (mesmo que incipientes) constitui-se, ademais, em alternativa às atividades desarticuladas entre si.

Neste contexto sobressai, por fim, a importância da presença dos agentes difusores do conhecimento, tais como universidades, institutos de pesquisa e escolas técnicas.

## **2 As políticas de desenvolvimento na região de Araraquara – São Carlos**

O território abrangido pelos municípios objeto de intervenção, doravante denominado micro-região, está situado na região central do Estado de São Paulo, compondo parte da Região Administrativa Central. Abrange uma superfície igual a 11.018 km<sup>2</sup>, com uma população total de 446.617 habitantes em 2004. O valor da produção da microrregião corresponde a 2,11% do PIB do Estado de São Paulo.

Tabela 1 - Evolução da população e taxa de urbanização (1980-2004).

Dados Demográficos	1980	Taxa Urb.	1991	Taxa Urb.	2000	Taxa Urb.	2004*	Taxa Urb.*	Evolução 2004-1980 (%)
Araraquara	127.573	92,72	158.934	95,58	182.240	95,12	191.299	95,69	49,95
São Carlos	119.012	92,21	157.549	93,78	192.639	95,04	209.009	95,77	75,62
Ibaté	11.365	74,44	18.712	86,94	26.378	94,90	29.902	95,83	163,11
Ribeirão Bonito	8.330	69,29	10.287	79,18	11.237	88,56	11.691	89,8	40,35
Gavião Peixoto	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4.123	66,63	4.342	70,61	n.d.
<b>Total (Região)</b>	<b>266.280</b>	<b>n.d.</b>	<b>345.482</b>	<b>n.d.</b>	<b>416.617</b>	<b>n.d.</b>	<b>446.243</b>	<b>n.d.</b>	<b>67,58</b>
<b>Total estado de São Paulo</b>	<b>24.953.238</b>	<b>88,64</b>	<b>31.436.273</b>	<b>92,77</b>	<b>36.974.378</b>	<b>93,41</b>	<b>39.326.776</b>	<b>93,69</b>	<b>57,60</b>
<b>Percentual da região em relação do estado</b>	<b>1,07</b>		<b>1,10</b>		<b>1,13</b>		<b>1,13</b>		

Fonte: NPDI - Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Local (UNIARA)

Os dois municípios mais importantes, São Carlos e Araraquara, estão integrados às principais redes rodoviárias do interior do estado: Anhanguera (SP050), Bandeirantes e Washington Luís (SP310). Além disso, possuem aeroportos dimensionados para pequenas e médias aeronaves com conexões regulares para a capital do Estado e outras regiões do país. A região tem uma antiga tradição ferroviária em função da EFA – Estrada de Ferro Araraquarense – inaugurada em 1901, possuindo uma importante malha intermodal de carga de cerca de 10.200 toneladas de gasolina, diesel, álcool, soja e cereais.

Do ponto de vista econômico, a região é considerada como bastante desenvolvida, quando comparada com outras áreas do estado. Destacam-se dois importantes segmentos agroindustriais, de processamento de cítricos e de açúcar e álcool. Na indústria, sobressai a indústria metal-mecânica, muitas vezes atrelada ao segmento agroindustrial e, mais recentemente, a indústria aeronáutica.

Além dessas atividades, despontam outros segmentos com fortes potencialidades para expansão e integração. Dedicados à pecuária (tais como leite, ovinos e caprinos), à fruticultura (como a manga, o limão e a laranja), à indústria de transformação (fármacos, produtos médico-odontológicos e metal-mecânica), ou ao comércio e serviços avançados, estão constituídos por micro e pequenas empresas com significativa representatividade no mercado formal e informal de trabalho. Desse conjunto, alguns segmentos apresentam também grande potencial para o desenvolvimento tecnológico, com fortes ligações com as universidades e instituições de pesquisa locais.

No tocante à infra-estrutura, a região apresenta as seguintes vantagens locais: posição geográfica estratégica no Mercosul; malha industrial desenvolvida; sistema de transportes e comunicação desenvolvido (rodoviário, aéreo, ferroviário, de telecomunicações); redes digitais abrangentes; sólida base de pesquisa, notadamente em três universidades públicas e em institutos de pesquisa como a EMPRAPA Instrumentação Agropecuária e a EMBRAPA Pecuária Sudeste; serviços de apoio às micro e pequenas empresas com destaque para o SEBRAE-SP; incubadoras de empresas.

Os pontos frágeis seriam: existência de segmentos econômicos não integrados em redes, seja com sistemas de fornecimento ou com cadeias produtivas; forte presença de latifúndios, que não deixam espaço para a pequena propriedade familiar; dificuldade de comercialização dos produtos por parte dos pequenos proprietários; acesso limitado e utilização insuficiente das novas tecnologias por parte dos pequenos empreendedores; escassa cultura empreendedora e de gestão; escasso percentual do turismo como instrumento de desenvolvimento sustentável do território; escassa colaboração entre universidade e universo empreendedor, também para a geração de “spin offs”; escassa cultura cooperativa seja entre municípios ou entre empresários e empreendedores.

O diagnóstico da estrutura econômica regional aponta também para uma grande disparidade entre os municípios quanto à renda, emprego e condições sócio-econômicas e ambientais. Embora esteja presente na região uma base institucional capaz de

apoiar a incorporação dos processos inovadores pelas empresas, prevalece o distanciamento entre os dois campos. O propósito do projeto do Consórcio é exatamente contribuir para a quebra dessas barreiras e a redução dessas distâncias.

### 3.1 A debilidade das políticas de desenvolvimento de âmbito regional

Desde os anos 70, as políticas de desenvolvimento local e regional empreendidas na região, ao contrário das proposições de políticas públicas mais ao estilo italiano, têm se caracterizado pela preocupação com a atração de grandes empresas e unidades fabris por meio da renúncia fiscal e tributária por parte dos estados e municípios. Esses procedimentos se acentuaram principalmente após 1988, com a promulgação da nova Constituição, quando a maior parte dos municípios foi levada a encontrar, no plano local, tanto os meios para financiar os investimentos públicos e assegurar o funcionamento dos serviços coletivos, como as condições para estimular o desenvolvimento local, por meio da criação e/ou fixação das atividades empresariais. Uma das consequências desses novos desafios foi o acirramento da disputa entre municípios e mesmo entre estados, na busca de empreendimentos e de atividades que pudessem ser motores do crescimento econômico. A guerra fiscal tem sido uma das manifestações desse quadro. Com isso vivenciou-se tanto o aumento da concorrência de territórios receptadores dos investimentos, quanto o do individualismo dos municípios.

Esse individualismo refletiu-se, na maior parte das vezes, na insensibilidade política para a acomodação das unidades econômicas de menor porte já presentes nas regiões, principalmente quando não inseridas em cadeias globais. Ficou também para um segundo plano a criação de mecanismos de apoio ao desenvolvimento, diversificação e revitalização das economias locais, assim como a busca de interfaces para o enfrentamento coletivo de problemas, especialmente com municípios do entorno.

## 4 A identificação de projetos capazes de impulsionar a integração regional

O Consórcio teve como objetivo inicial a identificação e implementação de políticas públicas de âmbito local e regional, afinadas com a experiência da Terceira Itália e voltadas para o desenvolvimento de micro e pequenas empresas.

A partir de 2004, com a participação da região no **“Acordo de Cooperação entre as regiões italianas do Marche, da Toscana, da Úmbria, da Emilia Romagna e o Governo da República Federativa do Brasil”**, e o início do desenvolvimento do projeto **“Curso de Colaboração para a Implementação de Políticas Públicas de Desenvolvimento Local Integrado entre Regiões”**, pelo qual deveriam ser propostos projetos de desenvolvimento regional integrado para os cinco municípios, a região começa a despertar suas atenções para a necessidade da formulação de políticas conjuntas. Aflorou, então, a oportunidade do enfrentamento de questões que envolvessem o conjunto dos municípios, capazes de romper com históricas posturas individualistas das políticas municipais.

Essas expectativas começaram gerar esforços das administrações locais. Na realidade, a adequação entre a lógica privada (própria dos novos investimentos em implantação) e as prioridades das administrações públicas têm sido uma das preocupações das instituições locais, que até então se caracterizavam por políticas municipais individualistas e pouco integradoras.

Os esforços e as dificuldades enfrentadas para a elaboração de um projeto de desenvolvimento microrregional, com foco na identificação de ações de políticas públicas de interesses coletivos, expressam bem os desafios em pensar a questão do território e do desenvolvimento conjunto como estratégias possíveis de consolidação no longo prazo. Para tanto é imprescindível a coordenação entre diferentes agentes, construindo agendas comuns que contemplem interesses coletivos.

O primeiro passo percorrido no projeto foi a realização de um diagnóstico. Foram coletadas informações de caráter socioeconômico, demográfico, cultural e ambiental.

Foram contempladas as especificidades e as condições de cada um dos municípios, identificando, sobretudo, processos recentes com potencialidades de atuação na dinâmica de cada um deles e em sua inserção na região. Para além de caracterizar as atividades de maior relevância em cada município, buscou-se identificar os segmentos com predominância de empresas de pequeno porte e com potencial de integração regional. Também foram investigadas as entidades, organizações públicas e privadas e agentes da sociedade civil atuantes em cada um dos municípios. Para avaliar o potencial da oferta de conhecimentos e de suporte tecnológico, buscou-se identificar, junto às universidades e institutos de pesquisa da região, os laboratórios e grupos de pesquisa capazes de atender às demandas tecnológicas.

O segundo passo foi o estabelecimento de prioridades a partir dos resultados do diagnóstico. Entre os referenciais utilizados para as escolhas destacaram-se a constatação das grandes disparidades entre os municípios e a importância significativa das micro e pequenas empresas, principalmente nos segmentos metal mecânico e de produtos para usos médicos, hospitalares e odontológicos.

No plano econômico, foi confirmada a importância da agricultura e dos agonegócios de pequeno porte, tais como leite, outras frutas cítricas (além da laranja), manga, uva e outros.

No mercado de trabalho, a oferta de postos de trabalho pelos empreendimentos de pequeno porte ganha destaque especial em virtude da acentuada tendência à mecanização da agricultura e à expansão dos agonegócios voltados ao mercado internacional. Em contraposição, as médias e grandes empresas vêm enfrentando dificuldades para o desenvolvimento de sistemas de subfornecimento de âmbito regional. Esse fato, aliado à expansão territorial das grandes propriedades agrícolas e dos latifúndios, representa um fator de estrangulamento ao desenvolvimento das pequenas empresas.

Outros fatores, identificados pelo diagnóstico, que vêm limitando o potencial de fortalecimento das micro e pequenas empresas foram: as dificuldades de acesso ao crédito; a debilidade dos canais de comerciali-

zação dos produtos; o acesso limitado às novas tecnologias e a escassa cultura empreendedora. Compromete ainda mais esse acesso aos conhecimentos tecnológicos a escassa colaboração entre a universidade e o meio produtivo, tanto para o apoio ao empreendedorismo, quanto para favorecer os processos de spin-off empresariais.

A insistência na importância desse universo empresarial apóia-se em constatações da literatura de que as micro e pequenas empresas podem constituir trajetórias econômicas dinâmicas e bem sucedidas desde que dispostas em redes e em um ambiente propício à consolidação de externalidades positivas (CASAROTTO e PIRES, 2001).

O diagnóstico, cujos resultados foram acima sintetizados, ofereceu elementos para a elaboração do projeto composto por um conjunto de metas de políticas públicas de integração territorial.

O foco inicial foi o apoio à inovação, visando a geração e a difusão de tecnologias, notadamente para micro e pequenas empresas industriais e agro-indústrias em setores tradicionais da estrutura produtiva regional, com potencial para a articulação em redes.

Na prática, como o projeto exigia a identificação de segmentos sobre os quais se atuaria, decidiu-se por apoiar dois segmentos produtivos presentes em todos os municípios da região. O primeiro foi o *segmento metal mecânico*. O segundo foi o da *produção do leite* em pequenas propriedades.

A expectativa era investir no aumento da diversificação produtiva e no apoio aos capitais endógenos, como contraponto aos processos mais tradicionais na região, que historicamente favoreceram a concentração e a atração de grandes investimentos. Tudo isso no contexto institucional do **Consórcio Intermunicipal Central Paulista Brasil - Itália**.

### Considerações finais

Apesar a intensa participação dos municípios participantes do Consórcio e da atuação dos técnicos italianos os objetivos propugnados não foram alcançados, por vários motivos. Tanto no caso das agroindústrias de pequeno porte, como no caso da indústria metal mecânico, incluído

aí o segmento de produtos médicos e odontológicos, não foi possível, sequer, detalhar os projetos.

Na realidade, os dois segmentos inicialmente propostos para serem objeto de políticas de apoio e de incentivos regionais não apresentavam margens para intervenção dos poderes públicos por serem atividades difusas, embora não marginais. Havia um número significativo de empresas, porém não havia agrupamentos setoriais minimamente consolidados. Também não havia sinais de configuração de redes que permitissem o incentivo à motivação e à geração de uma identidade para os atores envolvidos. Concluiu-se, pois, que ambos os casos exigiriam um grande trabalho prévio de incubação setorial, além da identificação de alguns empresários que pudessem participar do projeto como os membros do comitê gestor do Consórcio.

Outra constatação de caráter geral foi que, embora a região seja considerada como desenvolvida, com elevados padrões de integração mercado internacional, na realidade apresenta fraca articulação entre os agentes produtivos. A proposta final voltou-se, assim, para outros eixos de intervenção de caráter mais geral e menos setorializados. Buscou-se estimular um início de articulação entre empresas, empresários, universidades, centros de pesquisa e instituições públicas e privadas.

Como primeira proposição, o projeto voltou-se para a construção de uma **rede virtual cognitiva**, capaz de internalizar as inovações tecnológicas nos processos locais e valorizar a aprendizagem coletiva. Para tanto, seria necessária uma articulação mais intensa com as universidades e centros de pesquisa da região que, embora importantes e qualificados, estão longe de assumirem institucionalmente a cooperação com o setor produtivo regional. Como forma de viabilizar esse esforço foi proposta a constituição de um **portal web** com todas as informações e os contatos com os participantes locais (Embrapa, Universidades, Sebrae,...) de difusão, orientação, financiamento e assistência às micro e pequenas empresas, sustentado pelos municípios envolvidos no projeto. No horizonte estava a possibilidade de integrar o portal com as regiões italianas.

A segunda proposta foi a criação de um **observatório econômico** sobre a região, com foco nas pequenas empresas e nos setores produtivos do território, tendo como objetivo aumentar o conhecimento e as relações entre a produção e o território. A necessidade de um observatório surgiu da necessidade detectada de acompanhar o comportamento e a evolução do meio empresarial local. Tecnicamente, a idéia do observatório permanente sustenta-se sobre os seguintes pilares: a criação de um banco de dados do tecido empresarial regional; a realização de estudos e pesquisas por demanda dos agentes públicos e privados regionais.

O portal e o observatório, juntos, configuram uma forte base institucional, cognitiva e operacional, capaz de ampliar a visibilidade das possibilidades regionais para o investimento, contribuir para um marketing regional, democratizar o acesso a informações e criar efeitos sinérgicos intermunicipais.

A criação desses efeitos sinérgicos tem esbarrado, contudo na histórica e arraigada cultura do individualismo municipal. A superação desse vício tem se mostrado como um dos maiores desafios para a promoção de políticas locais de desenvolvimento. O Consórcio pode vir a se tornar em fator institucional aglutinador, capaz de quebrar as barreiras do individualismo.

Enquanto mecanismo institucional, responsável operacional por políticas e ações, o Consórcio constitui-se em agente capaz de mobilizar as forças econômicas locais, articulando-as em redes regionalmente enraizadas e oferecendo as bases para o aprimoramento contínuo de suas atividades.

Possibilita, também, a identificação de arranjos institucionais capazes de promover o surgimento de novas atividades empresariais em segmentos produtivos com base territorial e fazer com que as redes de pequenas empresas tornem-se efetivas.

Desse modo, pensar o modelo italiano não significa extrair deler alternativas concretas que possam subsidiar as ações dos poderes públicos locais. Significa, como se procurou mostrar, fortalecer o território e a cidadania, promover potenciais redes de empresas e setores existentes em regiões e seu entorno, enfim, de incentivar potenciais agentes locais capacitados para participar desses novos processos.

Não se trata de incentivar apenas as atividades econômicas que já são relevantes em seus territórios específicos, mas de promover outras atividades integradoras. Promover a cultura empreendedora local mediante ações de assistência técnica e formativa significa auxiliar a superação de formas pretéritas de produção. Assim, talvez, se esteja contribuindo para a criação das condições necessárias à emergência de atividades ancoradas no território, ou seja, a criação do “território produtivo” e o favorecimento do surgimento de novas figuras empresariais. Com as políticas transversais e intermunicipais, ou seja, a universalização dos serviços, acesso às redes poderá contribuir para melhoria nos processos produtivos e, também, para o surgimento de novos terrenos por conquistas sociais.

Conhecer as especificidades de cada localidade, pensá-las em seu contexto e conhecer as condições históricas de produção de cada experiência é, talvez, uma das maiores lições que se pode tirar dos diversos outros “modelos” de desenvolvimento do capitalismo, inclusive do que ficou conhecido como o “modelo italiano”.

Muito embora o Consórcio Intermunicipal Central Paulista Brasil-Itália seja um primeiro passo nesta direção, é preciso reconhecer que ainda são muitas as dificuldades relativas, sobretudo, aos acordos entre entidades e processos locais com objetivos e finalidades diferentes. De toda forma, se está diante de uma forte iniciativa de rupturas de padrões muito arraigados e de políticas públicas individualistas e que buscam alguns espaços para atuação coletiva.

#### Notas:

<sup>1</sup> O Acordo de cooperação Brasil Itália foi assinado em Roma, em julho de 2004, depois de várias visitas técnicas. O acordo envolve cooperação técnica científica e empresarial entre as regiões italianas do Marche, da Toscana, da Úmbria, da Emilia Romagna e o Governo da República Federativa do Brasil. O acordo desenvolve experiências de desenvolvimento local em cinco estados brasileiros: Amazonas, Piauí (Serra das Confusões), Minas Gerais (Juiz de Fora), Rio Grande do Sul (Bagé-Santa Maria), São Paulo (São Carlos-Araraquara).

<sup>2</sup> Por Distritos Industriais entende-se uma aglomeração setorializada de empresas. Este conceito é bastante distinto daquele usualmente utilizado no Brasil que se refere a um espaço para abrigar empresas de cará ter e segmentos diversos.

#### Referências

- BECATTINI, G. O Distrito Marshalliano: uma noção socioeconômica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs.). *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras - Portugal: Celta, 1994.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs.). *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras - Portugal: Celta, 1994.
- BENKO, G. *Economia, espaço e globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- CASAROTTO, N.F.; PIRES, L.H. *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local*. São Paulo: Atlas, 1999.
- COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A.P. *Empresários e empregos: novos territórios produtivos - o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DPA, 1999.
- CORÔ, G. Distritos e sistemas de pequena empresa na transição. In: COCCO et al. (orgs.). *Novos territórios produtivos e políticas públicas: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DPA, 1999.
- GURISATTI, P. O Nordeste Italiano: nascimento de um novo modelo de organização industrial. In: COCCO et al. (orgs.). *Novos territórios produtivos e políticas públicas: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DPA, 1999.
- LORENZO, H.C.; FONSECA, S.A. Relatório da pesquisa: “Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional: identificação e avaliação de impactos socioeconômicos e ambientais resultantes das principais transformações na estrutura produtiva da região “Araraquara - São Carlos””. Programa de Políticas Públicas, FAPESP, 2004.
- NEGRI, T. A. Empresário político. In: COCCO et al. (orgs.). *Novos territórios produtivos e políticas públicas: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DPA, 1999.
- PIORE, M.; SABEL, C. *The Second Industrial Divide: possibilities for prosperit*. New York: Basic Books, 1984.
- SCHMITZ, H. *Collective Efficiency: growth path for small-scale industry*. Brighton: IDS, University of Sussex, sp, 1994.
- SCOTT, A.I.; STORPER, M. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: reconstrução teórica. *Essaço e debates*, São Paulo, 1988.
- STORPER, M. Territorialização numa economia global: possibilidades de desenvolvimento comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: LAVINAS, L. (orgs.). *Integração, região e regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.