

# CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL CENTRAL PAULISTA BRASIL – ITÁLIA, A EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA TERCEIRA ITÁLIA E A REALIDADE DA REGIÃO ARARAQUARA - SÃO CARLOS: QUESTÕES PARA REFLEXÃO

*Helena Carvalho De Lorenzo\**

## Introdução

As recentes articulações entre 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 organização do **Consórcio Intermunicipal Central Paulista Brasil – Itália**, constituído nos quadros 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 “**Percorso de Colaboração para a Implementação de Políticas Públicas de Desenvolvimento Local Integrado entre Regiões**”, sugerem a oportunidade de, mais uma vez, retomar a discussão daquilo que ficou conhecido como “a experiência de desenvolvimento da Terceira Itália”, tendo em vista tanto refletir sobre as características daquela experiência histórica, quanto questionar alguns limites

\* Doutora em Geografia e Organização de Espaço IGCE/UNESP. Docente e Pesquisadora do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, Centro Universitário de Araraquara – Uniara; Professora do Departamento de Ciências da Administração e Tecnologia do Centro Universitário de Araraquara – Uniara. Docente aposentada do Departamento de Economia FCL/Unesp e Docente voluntária junto ao Departamento de Administração Pública FCL/Unesp. Membro do Comitê Gestor Local do Consórcio Regional Central Paulista - Brasil-Itália. hclorenzo@uniara.com.br.

1. O Acordo de cooperação Brasil Itália foi assinado em Roma, em julho de 2004, depois de várias visitas técnicas. O acordo envolve cooperação técnico-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).

e potencialidades de sua aplicação para o caso brasileiro. O contexto de referência da discussão proposta é a viabilidade de implementação de políticas públicas de âmbito local e regional na região mencionada, afinadas com a experiência da Terceira Itália. O **Consórcio Intermunicipal Central Paulista Brasil – Itália** organizado por um comitê gestor local,<sup>2</sup> formado por representantes das prefeituras, das universidades e das diversas associações comerciais e industriais, particularmente, FIESP, CIESP, SEBRAE tendo como objetivo ser o órgão responsável para elaborar referências e projetos voltados para a formulação de uma política pública de integração regional e territorial. A presença de técnicos italianos das regiões participantes do projeto, com experiência em projetos de desenvolvimento local, criava um clima de confiança e expectativa de que bons projetos de desenvolvimento regional e empresarial pudessem surgir e serem implementados.

Desde os anos 70, as políticas de desenvolvimento local e regional empreendidas no país, 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 conseqüências 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 desenvolvimento econômico. A guerra fiscal tem sido uma das manifestações desse quadro. Com isso, vivenciou-se tanto o aumento da concorrência entre os territórios receptores dos investimentos, quanto o do individualismo dos municípios.

Este 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

2. O Comitê Gestor Local do Consórcio Regional Central Paulista Brasil-Itália foi responsável conjuntamente pela experiência aqui relatada. Difícil descrever o interesse e a sensibilidade dos participantes reunidos nas muitas reuniões do Comitê. Em particular, Prof. Dr. Yashiro Yamamoto, Secretário de Relações Internacionais do Município de São Carlos, Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcowski, Secretário de Desenvolvimento Urbano do Município de Araraquara que também fizeram observações ao texto. Os professores Dra. Sonia Regina Paulino e Dr. Sergio Azevedo da Fonseca também fizeram observações ao texto.

globais. Ficando 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.

O que se pretende com este artigo é contribuir para a discussão sobre o desenvolvimento integrado de cidades e regiões e para a formulação de políticas públicas de âmbito local e micro regional, considerando que contar com a experiência e apoio das regiões italianas nesse processo, não pode ser entendido como uma saída “mágica”.

Esta proposição pode parecer aparentemente desanimadora, principalmente para aqueles que pensam ter encontrado na experiência italiana uma alternativa de desenvolvimento para regiões ou mesmo para países menos desenvolvidos nos quais há forte predominância de micro e pequenas empresas. No entanto, o que se pretende é a compreensão de elementos indicativos para alternativas de políticas públicas inovadoras de diversificação produtiva e de geração do emprego e renda, não revelados pela perspectiva simplista da reprodução do modelo, a partir das semelhanças e diferenças presentes no exemplo original e não desenvolvidas em outras regiões. Contrariamente, sugere que as alternativas de desenvolvimento sejam buscadas no estudo das categorias mais gerais de análise da dinâmica econômica presentes no modelo italiano, 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, pensar alternativas concretas de desenvolvimento econômico e social que possam auxiliar a formulação de políticas públicas de geração de emprego e renda é sempre, sem dúvida, uma questão relevante considerando principalmente as grandes disparidades regionais de renda, elevadas dívidas sociais e as grandes dificuldades de sustentação e sobrevivência das micro e pequenas empresas. No entanto, como se procurará mostrar neste trabalho, as possibilidades de efetivação de políticas pública semelhantes às da experiência italiana encontram grandes desafios.

O artigo presente foi organizado em três partes. Nesta primeira parte foram colocadas as questões mais gerais e a reflexão proposta. Na segunda parte apresentam-se sucintamente alguns estudos relativos à experiência italiana de desenvolvimento, buscando discutir alguns limites e potencialidades de sua aplicação para o caso brasileiro, bem como obter elementos indicativos para alternativas de políticas públicas inovadoras de diferenciação produtiva, de expansão do emprego e renda e de integração regional. Na terceira parte estão relatadas a experiência de constituição do **Consórcio Intermunicipal Central Paulista Brasil – Itália**, as propostas de políticas públicas sugeridas e as dificuldades enfrentadas para a sua implementação.

### **A experiência italiana de desenvolvimento: características gerais**

O desenvolvimento nas regiões central e nordeste da Itália, a partir da década de 1960 despertaram os interesses de muitos estudiosos pelos elevados resultados sociais positivos em regiões italianas em crise, obtidos por meio do desenvolvimento e formação de redes industriais de pequenas e médias empresas e de aglomerações setoriais de empresas com fortes ligações com o meio sócio territorial.

Os estudos realizados<sup>3</sup> ressaltaram que se consolidava o desenvolvimento de uma nova forma de organização da produção, bastante diversa daquela que prevalecera até então, conhecida como “modelo fordista”<sup>4</sup>, e que apresentava características bastante singulares, tais como a substituição da produção em massa pela presença e importância 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 sociedade.

3. Entre os principais trabalhos destacam-se os estudos de Piore e Sabel (The second industrial divide: possibilities for prosperity. Nova York: Basic Books, 1984), que foram os responsáveis pela noção de “especialização flexível”. Cabe também destacar Becattini (1994) e Coro (1999), dentre outros.

4. O fordismo nasceu da lógica taylorista, porém introduziu uma forma organizacional distinta. Criou o princípio da cadeia contínua que implicou submissão à cadência do conjunto da máquina. Por outro lado, introduziu a idéia de que deve haver estandarização das peças e dos produtos para a fabricação de produtos baratos, únicos suscetíveis de se venderem em massa. Importância da produção em massa e do consumo em massa de forma articulada funcionalmente mostra que o fordismo ultrapassou o simples domínio da organização do trabalho e correspondeu a uma lógica particular de crescimento macroeconômico. Nesse sentido, pode ser entendido também como um modo de regulação que repousa na manutenção de forte aumento de produtividade, condição necessária para aumento da demanda com elevadas taxas de lucro. A forte presença do Estado e a partir do final da segunda Guerra Mundial favoreceu o aumento regular da demanda, que era condição necessária desse modo de regulação. Este modelo econômico e de produção entrou em crise a partir dos anos 70 e foi gradativa e penosa, sendo substituído por outro mais flexível, voltado para mercados mais segmentados e especializados (BENKO, 1996).

Após a crise do período conhecido como fordista, o capitalismo entrou em uma fase de acumulação flexível, que foi assim denominada a partir da observação da evolução do sistema produtivo contemporâneo. Uma literatura abundante mostrou que a flexibilidade está presente em vários domínios da vida econômica. O termo “flexibilidade” pode definir-se por evidências muitas, referentes aos mais diversos aspectos da vida econômico e social, tais como: a) o uso de equipamentos flexíveis e tecnologias inovadoras, que permitiram grande adaptabilidade da organização produtiva; b) a aptidão dos trabalhadores para mudar de posto de trabalho no interior de uma dada organização de conjunto, isto é, para controlar diversos segmentos de um mesmo processo produtivo; c) flexibilização dos contratos de trabalho e decisões de licenciamentos; d) adaptabilidade dos salários à situações econômicas distintas, próprias a cada firma e ao mercado de trabalho; e) possibilidades das empresas de se libertar das regulações públicas. (STORPER, 1994)

A partir da gradativa introdução de novos procedimentos flexíveis (em substituição ao fordismo) nasceu uma nova forma de evolução do sistema produtivo, criando novos espaços de produção, e observados não só nos distritos industriais italianos, como nos vários outros espaços produtivos semelhantes, em diversos países e novos e velhos centros industriais (BENKO, LIPEITZ, 1994).

A experiência da Terceira Itália mostrava grande capacidade de adaptação a mercados cada vez mais imprevisíveis e competitivos. A rapidez das respostas às exigências e alterações da demanda decorreu da configuração flexível das redes de empresas nos distritos industriais<sup>5</sup>. Por outro lado, a presença e a consolidação das capacidades 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).

A expansão das parcerias e da cooperação entre firmas e as comunidades locais gerava possibilidade de cooperação competitiva e criava ainda uma série de efeitos secundários bastante desejáveis para as empresas, denominadas pelo jargão da teoria econômica como “externalidades positivas”. Essas externalidades decorriam das mais diversas formas de cooperação, tais como, abertura conjunta de canais de compras e/ou comercialização, ações de marketing, busca de tecnologia e créditos, dentre as principais. E contavam, quase sempre, com o apoio institucional de associações públicas e privadas, escolas técnicas, sindicatos, principalmente. (SCHMITZ, 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” e, 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 formatações 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 (PIORE, SABEL, 1984; BECATTINI, 1994; COCCO, URANI, GALVÃO, 1999; NEGRI, 1999; SCHMITZ, 1994), 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.

---

5. Por Distritos Industriais entende-se uma aglomeração setorializada de empresas. Este conceito é bastante distinto daquele usualmente utilizado no Brasil que refere-se a um espaço para abrigar empresas de caráter e segmentos diversos.

Na realidade, sem pretender analisar 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. O que deve ser compreendido, quanto à dinâmica daqueles aglomerados e, conseqüentemente, sobre os limites e as possibilidades de sua utilização são os aspectos mais paradigmáticos presentes, ou seja, as características de superação do modelo fordista de produção e o entendimento das principais mudanças sócio-econômicas ocorridas, que trouxeram profundas modificações para a produção e o território, com reflexos na cidadania e na emergência de novos atores sociais com fortes vínculos com a região e a produção. 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. (COCCO, URANI, GALVÃO, 1999).

Foi, pois, no interior das transformações do mundo fordista que se pôde compreender o processo desenvolvimento ocorrido na Terceira Itália, a partir dos anos 70 do século XX, e que ficou conhecido como modelo de desenvolvimento italiano. Por esta razão as principais características daquela experiência de desenvolvimento não podem ser compreendidas fora deste quadro referencial.

A partir, portanto, deste quadro referencial uma primeira característica fundamental para a compreensão do crescimento dinâmico da Terceira Itália está associada às profundas diferenciações das formas de organização da produção que se desenvolveram naquela região, com relação à produção típica da grande indústria fordista e do modelo de desenvolvimento consolidado após a Segunda Guerra. Esta característica bastante importante no desenvolvimento do modelo italiano ficou conhecida como “especialização flexível”. Foi analisada por Piore e Sabel em 1984, mostrando que boa parte das mudanças ocorridas na produção estavam apoiadas na noção de que não haveria produtos com demanda suficientemente crescente e estável para que uma estratégia de economias de escala permitisse manter a supremacia da produção em série. Mostraram também esses autores que a demanda foi se tornando, na maior parte dos casos, segmentada e instável. E, nesses casos, as estratégias sobre qualidade necessariamente prevaleceram sobre quantidade, focando sempre ajustamento instantâneo às configurações do mercado. Esse novo modelo supunha equipamentos flexíveis, aptidão dos trabalhadores para controlar produção segmentada, novas formas jurídicas para relações salariais e sociais e novas regulações públicas (PIORE, SABEL, 1984).

Além de mudanças internas ao processo produtivo, o ressurgimento de pequenas unidades de produção, a difusão da subcontratação e de uma

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. Neste sentido, âmbito da produção, cabe destacar a polivalência e o novo papel dos assalariados, melhorias no nível de formação, trabalhos parciais e recursos, produzidos pelas tecnologias de informações, novos materiais e combinações novas de materiais, nova divisão do trabalho e formas de comunicações mais rápidas (BENKO, 1996).

Uma segunda característica a ser mencionada quanto ao modelo de desenvolvimento italiano é o forte papel das inovações, do meio inovador e sua relação com o território. Assim, com muita ênfase aparece a questão da afirmação do território, no qual as redes inovadoras se desenvolveram por aprendizagem multilaterais (realizadas por diversos agentes) gerando externalidades específicas à inovação (SCOTT, STORPER, 1988). A convergência da aprendizagem para formas cada vez mais competitivas de criação tecnológica foi analisada como fator de comprovação de que a proximidade geográfica facilitou a transmissão de novos conhecimentos.

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. Estas capacitações induziram a localização de atividades produtivas e a formação de aglomerações de empresas que, em muitos casos, formaram clusters, redes de empresas ou sistemas geograficamente circunscritos de produção e inovação. A transmissão desse conhecimento, especialmente do conhecimento tácito foi quase sempre realizada por meio de contatos interpessoais, interações e pela mobilidade de trabalhadores entre empresas. Também neste sentido a concentração espacial foi fator chave para a transmissão de conhecimento.

Terceira característica muito peculiar do modelo de desenvolvimento da Terceira Itália foi o caráter espontâneo dos aglomerados produtivos e suas fortes relações com suas bases locais. Nenhum “*Distrito Industrial Italiano*” foi inventado. O caráter espontâneo dessas atividades marca sua relação com o local e que sua existência já era uma realidade antes que as políticas públicas intervissem buscando alavancar ou expandir os aglomerados já previamente existentes (GURISATTI, 1999).

A relação com as bases locais e a existência de raízes históricas, no entanto, não são peculiaridades do caso italiano. Além dos estudos sobre a Terceira Itália, outras análises sobre aglomerados produtivos na parte central da Europa, conhecida como o Arco Alpino (Áustria, Suíça, Alemanha, França e a própria Itália) mostram suas origens em contextos sócio-culturais próprios. Também os casos de Baden-Württemberg, na Alemanha, de Oyonnax na França e algumas regiões da Dinamarca, da Suécia, Espanha e Japão também surgiram

a partir da experiência preteridas locais. No caso italiano, no entanto, além dos aspectos mencionados, a produção vai quase sempre aparecer intimamente ligada a constituição de formas de cooperação sócio – produtivas, quase nunca presentes nos demais espaços produtivos mencionados. Assim, no âmbito das transformações ocorridas entre a produção e a geografia, não se pode deixar de mencionar que novos espaços industriais surgiram e que, em diversos lugares, a produção em massa virtualmente se desmoronou (como a eletrônica, nos Estados Unidos), e em outros lugares ela foi reconstruída em novas bases (como na Coreia do Sul, por exemplo) (BENKO, LIPIETZ, 1994; STORPER, 1994; SCOTT, STORPER, 1988).

Cabe por fim mencionar três últimas características do desenvolvimento italiano, que merecem destaque considerando o objetivo deste artigo: a importância do território como integrador do processo produtivo; a emergência de novos agentes sociais e novas figuras produtivas, mas com forte atuação política; e, finalmente, os efeitos na construção da cidadania, que passam a ser elementos constituintes da mobilização produtiva e da criação de um ambiente propício ao desenvolvimento.

A afirmação do território como integrador do processo produtivo se deu com o aumento das relações das empresas com determinados territórios. O “território das cidades” passou a ser a referência mais importante da organização produtiva. Desenvolveram-se processos de organização em redes, grupos e alianças estratégicas que revelaram a crescente importância da dimensão local e territorial das relações sócio produtivas. Este processo foi denominado por Coro (1999) de “*integração versátil*”. A organização em redes e a presença de micro e pequenas empresas também se mostraram como formas integradas de uma nova divisão do trabalho que, possibilitaram, no âmbito territorial, a disponibilidade de insumos necessários à efetivação da produção.

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 mostrou Cocco et al. (1999), a relação dos indivíduos com a produção tendeu a se alterar, trazendo importantes desdobramentos para o plano da cidadania.

No caso dos DI italianos, 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 (CORÒ, 1999), e, 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 Guiuseppe Cocco (1999) chamou de “empresários políticos”.

A ação empreendedora desta figura, considerada também como uma característica do caso italiano, é responsável pela criação de novas condições de produção, acrescido do fato de sempre possibilitar a expansão do processo cooperativo. E, na medida em que a cooperação se amplia em um dado território, este território toma o lugar da produção.

Como mostrou Antonio Negri (1999, p.61) em sua discussão sobre o papel do empresário no desenvolvimento italiano “O empresário político não se envolve diretamente com a produção, com sua organização direta, mas determina suas condições... A presença de inúmeros grupos que operam reciprocamente, dilui o processo cooperativo por toda parte, fazendo com que este esteja presente, mesmo sem a ação prévia do empreendedor. Exatamente por isso podemos imaginar que a figura do empresário foi inserida no processo de cooperação. Assim, na medida em que este processo cooperativo ganha autonomia ao longo do território, passa a não depender mais das decisões do empresário. A produção passa, desta forma, a funcionar independente da figura tradicional de empreendedor”.

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 melhorar a valorização das cadeias produtivas territoriais, foram incluindo outros aspectos, até então pouco valorizados, tais como, design, marketing, compras coletivas e exportação, principalmente. Assim, organizar a produção e governar os territórios foi se tornando questão fundamental para o sucesso da economia italiana.

O modelo italiano de desenvolvimento, claramente pós fordista, apresentou como se vê, a especificidade de uma profunda ligação entre produção e território: não se trata mais de uma grande fábrica integrada verticalmente, mas de um território integrado ou integrador dos diferentes aspectos da produção. Como mostrou Cocco (1999), o tecido sócio territorial favoreceu a construção de uma rede material e cognitiva capaz de internalizar as inovações tecnológicas nos processos locais de aprendizagem produtiva. Este mesmo tecido tornou possível o desenvolvimento de formas originais de cooperação, possibilitando uma intensa ligação entre a economia e a sociedade.

Na medida em que o território passou a desempenhar as funções de integração para o processo produtivo, a estrutura social passou a ser igualmente necessária ao desenvolvimento das relações produtivas. O acesso às novas informações, às redes de conhecimento, à universalização dos serviços e democratização do sistema de ensino passou a ser elemento produtivo e também deu origem a novos espaços para as lutas e conquistas sociais.

Neste 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, do tipo de arranjos produtivos locais, por exemplo. Conhecer o perfil dos segmentos econômicos existentes na região com potencial de configuração produtiva em forma de redes de empresas (mesmo que incipientes), torna-se também um aspecto essencial como alternativas ao incentivo à presença de algumas atividades que quase sempre estão desarticuladas tanto entre si, quanto com a economia local.

Por outro lado, o envolvimento das universidades, centros de pesquisas, escolas técnicas, instituições de apoio incubação e difusão de cultura empreendedora e inovativa têm se revelado como mecanismos essenciais ao desenvolvimento local.

### **O Consórcio Intermunicipal Central Paulista Brasil – Itália e a identificação de projetos para integração regional: possibilidades e limites**

Constituído no âmbito do Acordo de Cooperação Internacional inicialmente mencionado, e formado pelos municípios de Araraquara, Ibaté, Gavião Peixoto, Ribeirão Bonito e São Carlos, o Consórcio Intermunicipal Central Paulista Brasil – Itália teve como objetivo inicial a implementação de políticas públicas de âmbito local e regional afinadas com a experiência da Terceira Itália. No entanto, embora a região possa ser considerada como uma das áreas mais desenvolvidas do Estado de São Paulo, considerando-se que nela estão presentes historicamente, algumas atividades econômicas bastante relevantes, tanto quanto à geração de renda e integração no comércio internacional quanto pela capacidade de conhecimentos avançados, desde o início do projeto a região se revelou muito limitada quanto à possibilidade de experiências mais integradoras.

Desde a década de 1990 a região vem passando por profundas transformações em sua estrutura econômica e social em consequência, tanto dos rumos mais gerais da evolução da economia brasileira, quanto de reestruturação empresarial enfrentada pelos principais segmentos produtivos ali localizados. A cana e a laranja (principais atividades agroindustriais regionais), a indústria metal mecânica, as empresas de bases tecnológicas (predominantes no Município de São Carlos), assim como as demais atividades industriais, comerciais e de serviços, em diferentes proporções e intensidades, passam por um processo de adaptação a novos padrões de produtividade, com fortes impactos econômicos e sociais, sobretudo na geração de emprego e renda e nos impactos ambientais. Mais recentemente, novos investimentos na área industrial (a indústria aeronáutica, tais como a TAM e a Embraer, dentre outros investimentos também significativos), além da intensa expansão do comércio

varejista e de serviço de setores de tecnologia avançada, apontam para a constituição de novas vocações regionais e o fortalecimento da região como um pólo comercial e tecnológico, com todos os efeitos positivos e negativos destes processos. Em consequência, desenvolveram-se expectativas, muita vezes pouco realistas, de que o conjunto da região devesse passar por consideráveis transformações, principalmente nos padrões de consumo, na realidade imobiliária, na qualificação da mão de obra e, especialmente no surgimento de novos negócios e oportunidades (LORENZO, FONSECA, 2005).

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 **“Percurso 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. Colocou-se então a oportunidade do enfrentamento de questões que envolvessem o conjunto dos municípios, e dessa forma, romper com ações individualistas até então assumidas como rotinas pelas políticas municipais, principalmente quando voltadas ao desenvolvimento econômico.

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 micro regional com foco na identificação de ações de políticas públicas de interesses coletivos expressam bem os desafios que envolveram pensar a questão do território e do desenvolvimento local como estratégias possíveis de consolidação de longo prazo, resultante da coordenação entre diferentes agentes, construindo agendas comuns que contemplem interesses coletivos.

O primeiro passo para a elaboração do projeto foi a realização de um diagnóstico com vistas a levantar informações de caráter sócio econômico, demográfico, cultural e ambiental que contemplasse 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, principalmente, identificar as atividades e os segmentos de menor porte com potencial de desenvolvimento, bem como o surgimento de atividades complementares voltadas à agregação

de valor nos próprios municípios. Um outro aspecto importante foi a identificação de entidades, organismos públicos e privados e agentes da sociedade civil atuantes em cada um dos municípios. Também foram identificados dentro das universidades e institutos de pesquisa da região os grupos de pesquisa com potencial para responder a algumas demandas em ciência e tecnologia.

O segundo passo foi o estabelecimento de prioridades que foram estabelecidas a partir dos resultados do diagnóstico que apontava, para além das atividades conhecidas e já mencionadas neste texto, graus de desenvolvimento bastante diferenciados entre os municípios e a importância significativa das pequenas e micro empresas, principalmente nos segmentos metal mecânico e de produtos para atendimento médicos, hospitalares e odontológicos. Por outro lado, revelou também a importância da agricultura e agro - negócios de pequena propriedade, tais como leite, outras frutas cítricas (além da laranja), manga, uva, principalmente. O potencial das pequenas e micro empresas na geração de postos de trabalho vem assumindo importância crescente em nível mundial, mas no caso da região em estudo, os empreendimentos empresariais de pequeno porte e a geração de postos de trabalho tornam-se especialmente pertinentes, em razão da acentuada tendência recente à mecanização da agricultura e à expansão dos agronegócios voltados ao mercado internacional, em uma região na qual o emprego torna-se cada vez mais escasso. Por outro lado, há vários exemplos, nacionais e internacionais, de que as pequenas e micro 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, PIRES, 1999).

O diagnóstico efetuado apontava ainda grandes dificuldades das médias e grandes empresas da região no desenvolvimento de sistemas de sub fornecimento de âmbito regional, aliado à expansão territorial das grandes propriedades agrícolas e dos latifúndios, que não deixam muito espaço para as pequenas empresas. Da perspectiva das pequenas e micro empresas o diagnóstico apontou grandes dificuldades com o crédito, com a comercialização dos produtos, acesso muito limitado a novas tecnologias e escassa cultura empreendedora. Um ponto bastante significativo foi a escassa colaboração entre a universidade e o universo empreendedor tanto para o apoio ao empreendedorismo, quanto a favorecer os processos de *spin-off* empresariais.

A partir dessas informações e considerações foi elaborado um conjunto de metas capazes de se tornarem objeto de políticas públicas de integração territorial, na medida em que estariam interagindo as esferas públicas e privadas, implicando possibilidades originais de intervenção dos poderes públicos locais, na mobilização produtiva do tecido sócio-territorial e na criação de um ambiente próprio ao desenvolvimento.

O foco inicial do projeto foi o apoio à inovação, incorporação e difusão de tecnologias, para micro e pequenas empresas industriais e agro-indústrias de pequeno porte em setores menos tradicionais na estrutura produtiva da região, mas que apresentassem potencialidades para a sua articulação em redes. Na prática, como o projeto exigia a identificação de segmentos sobre os quais se atuaria, decidiram-se apoiar dois segmentos produtivos presentes em quantidades diferentes, em todos os municípios da região. O primeiro foi o *segmento metal mecânico*, em particular as pequenas e micro empresas deste segmento que demandassem apoio tecnológico e que pretendessem se organizar em redes ou integrar as cadeias produtivas regionais. O outro segmento escolhido para ser apoiado pelo projeto, no âmbito da *agroindústria*, foi o da *produção do leite* em pequenas propriedades, atividade tradicional, mas parcialmente desorganizada na região desde sua desarticulação com a grande empresa, ocorrida com o fechamento da Parmalat. Com isso, buscava-se o aumento da diversificação produtiva e o apoio aos capitais endógenos, como contraponto aos processos mais tradicionais na região, na direção inversa à concentração e aos grandes investimentos.

Desta forma esperava-se que, com a constituição do **Consórcio Intermunicipal Central Paulista Brasil – Itália**, fosse possível o incentivo à formação de redes de micro e pequenas empresas, à inovação, cooperação, particularmente nos setores metal mecânico e agro indústrias de pequenas propriedades voltadas à diversificação produtiva, nos moldes dos projetos específicos e ações voltadas aos aspectos sugeridos pelo exemplo italiano.

Apesar da intensa participação dos municípios envolvidos no processo e também da equipe de técnicos italianos dispostos a atender e propor projetos de cooperação técnica tendo como objetivo criar um espaço de ação comum para políticas públicas como uma tentativa de articulação do território em torno das atividades sócio-econômicas mencionadas, as mesmas não ocorreram, por vários motivos. Tanto no caso das agroindústrias de pequena propriedade, como no caso da indústria metal mecânico, considerado em seu segmento de produtos médicos e odontológicos, não foi possível, sequer, detalhar os projetos. Também não foi possível o envolvimento dos produtores no processo. Na realidade, os dois segmentos inicialmente propostos para serem objeto de políticas de apoio e incentivo 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. Por outro lado, não havia sinais de conformação em rede que permitissem o incentivo à motivação e 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 membros do comitê gestor.

Diante de tantas incertezas para a implementação dos projetos, e frente ao fato de que, embora a região possa ser considerada como desenvolvida e com elevados padrões de integração mercado internacional, na realidade, a mesma apresenta fraca articulação entre os agentes produtivos, o Consórcio buscou outra forma de atuação com potencialidade para atender o conjunto dos municípios da região. A proposta final voltou-se, assim, para outros eixos de intervenção de caráter mais geral e menos setorializado, buscando construir um início de articulação entre empresas, empresários, universidades, centros de pesquisa e instituições públicas e privadas. Em primeiro, 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. Busca-se uma articulação mais intensa com as universidades e centros de pesquisa da região que, embora importantes e qualificados, estão longe de uma articulação mais direta com o setor produtivo regional. 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 como forma de integração territorial integrado com as regiões italianas partícipes do projeto.

Em segundo, 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 tendo em vista a necessidade detectada de conhecer profundamente as características quantitativas e qualitativas das empresas produtivas locais e daquelas operantes no terciário avançado a fim de promover corretas ações de política industrial local. Busca-se assistir a constituição de um observatório permanente que possa criar um banco de dados territorial de todas as empresas manufatureiras e do terciário avançado; e efetuar estudos e pesquisas que tenham o intuito de fornecer informações e conhecimento útil aos operadores do setor e de propor indicações de orientação para entidades e instituições empenhadas em desenvolver iniciativas de suporte às empresas na organização do mercado.

O projeto deverá ampliar a visibilidade das possibilidades regionais para o investimento, contribuir para um marketing regional, democratizar o acesso e criar efeitos sinérgicos intermunicipais.

A experiência que vem sendo vivenciada mostra que o grande desafio para a promoção de políticas locais de desenvolvimento para cidades e região está em superar o individualismo já arraigado em municípios pela própria história das políticas pública de incentivo ao desenvolvimento à industrialização. Por outro lado, ir além da identificação e eleição de atividades e/ou setores

econômicos distintos, nos quais o desenvolvimento local possa ser impulsionado. Antes, trata-se de mobilizar todo um conjunto de agentes e de relações na direção de um sistema apoiado no território. Portanto, exige mais do que um apurado conhecimento das estruturas produtivas locais e/ou regionais, a identificação do território sócio produtivo e dos diferentes atores públicos e privados capazes de se envolverem em políticas de cortes transversais.

Exige também a identificação dos arranjos institucionais possíveis, capazes de permitir o aparecimento de novas figuras empresariais voltadas à promover agenciamentos produtivos com base territorial e fazer com que as redes de pequenas empresas venham cooperar entre si.

Acreditamos que pensar o modelo italiano não significa buscar naquela experiência algumas alternativas concretas que possam subsidiar a intervenção 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.

## Referências:

BECATTINI, G. O distrito marshalliano: uma noção socioeconômica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). **As regiões ganhadoras**. Distritos e redes – os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora, 1994.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). **As regiões ganhadoras**. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora, 1994.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização**. São Paulo: Hucitec, 1996.

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 Editora, 1999.

CORÒ, G. Distritos e sistemas de pequena empresa na transição. In: COCCO et al. (Org.). **Novos territórios produtivos e políticas públicas: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DPA Editora, 1999.

GURISATTI, P. O Nordeste Italiano: nascimento de um novo modelo de organização industrial. In: COCCO et al. (Org.). **Novos territórios produtivos e políticas públicas: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DPA Editora, 1999.

LORENZO H.C.; FONSECA S.A. Relatório da pesquisa: “Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional: Identificação e Avaliação de Impactos Sócio Econômicos e Ambientais resultantes das principais transformações na Estrutura Produtiva da Região Araraquara - São Carlos”. Programa de Políticas Públicas. FAPESP. 2005.

NEGRI, T.A. Empresário político. In: COCCO et al. (Org.). **Novos territórios produtivos e políticas públicas: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DPA Editora, 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, 1999.

SCOTT, A.I.; STORPER, M. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: reconstrução teórica, **Espaço e Debates**. São Paulo, 1988.

STORPER, M. Territorialização numa economia global: possibilidades de desenvolvimento comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: LAVINAS, L. (Org.). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro: Bettrand Brasil, 1994.

**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. Foi organizado nos quadros 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**” e do projeto “**Percurso de Colaboração para a Implementação de Políticas Públicas de Desenvolvimento Local Integrado entre Regiões**”. O contexto de referência da discussão proposta é a viabilidade de implementação de políticas públicas de âmbito local e regional na região mencionada, afinadas com a experiência da Terceira Itália. Discute as dificuldades da utilização de modelos pré-concebidos, bem como as potencialidades e limites para a elaboração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:**

Desenvolvimento Regional, Desenvolvimento da Terceira Itália, Região Araraquara – São Carlos, Consórcio Intermunicipal.