

# Agroindústria, competitividade e política regional

Elizabeth Loiola\*  
Francisco Teixeira\*

Sumário: 1. Introdução; 2. Complexo agroindustrial brasileiro: especificidades setoriais e regionais; 3. Conceitos de tecnologia industrial básica (TIB); 4. A TIB, o desenvolvimento regional e a competitividade do complexo agroalimentar; 5. Conclusões: delineamento de uma nova abordagem para a política regional.

Palavras-chave: complexo agroindustrial; competitividade dinâmica; políticas seletivas; políticas convergentes; políticas perenes; desenvolvimento regional.

Situação da agroindústria no estado da Bahia. Cadeias produtivas da laranja e do leite. Tecnologia industrial básica. Políticas regionais voltadas para a integração competitiva.

## **Agroindustry, competitiveness and regional politics**

This paper analyses the orange and milk chain of the agroindustrial complex in Bahia in order to suggest public policies to support competitive strategies by the firms. To achieve this goal, it is suggested, first of all, the necessity to build a theoretical and empirical framework that can match a global and integrated view of the regional development with the neo-Schumpeterian approach to industrial competitiveness.

## **1. Introdução**

A partir da década de 50, a preocupação com o subdesenvolvimento do Nordeste ganhou relevo, tanto nos meios acadêmicos como nas esferas governamentais. Os estudos produzidos sobre essa região tinham em comum o fato de privilegiar a industrialização como forma de superar o atraso regional: a idéia de indústria era geralmente associada à de modernização das estruturas produtivas.

Inicialmente, cabia ao setor agrícola o papel de minorar as desigualdades sociais que imperavam na região. Por isso, ele se transformou no *locus* preferencial de políticas compensatórias. O pequeno agricultor e a agricultura de subsistência constituíam o objeto preferencial das propostas de intervenção. Em resumo, a idéia de desenvolvimento agrícola era freqüentemente vinculada à de justiça social, a qual, por sua vez, atrelava-se à de manutenção de certos padrões produtivos vigentes.

\* da UFBA.

As propostas de cunho industrializante obtiveram um relativo sucesso. O exemplo mais notável desse sucesso no Nordeste é o da indústria petroquímica no estado da Bahia. Mas as intervenções governamentais na área rural conseguiram pouco ou nenhum êxito. A contabilidade das iniciativas bem-sucedidas esgota-se com o registro de fatos localizados, que se revelaram, com o passar do tempo, desprovidos da força transformadora originalmente atribuída a eles.

O fracasso do planejamento voltado para a área rural era justificado, geralmente, pela escassez de recursos ou pelo desrespeito ao cronograma de liberação destes; pela resistência do pequeno agricultor à atualização das práticas de cultivo; pela ação dos atravessadores etc. Então, com o firme propósito de corrigir essas falhas, os planos, programas e projetos foram reeditados. Reiteravam-se as propostas de crescimento, transformação e inserção competitiva da agricultura nordestina no cenário nacional e internacional, e, é lógico, dilatavam-se os prazos para concretizá-las.

Mais recentemente, inspirados em parte pelo relativo sucesso dos planos industrializantes para a região, incorporou-se uma nova ótica aos trabalhos sobre o setor agrícola: a da *agroindustrialização*. A partir de então, a industrialização dos produtos primários tornou-se a alternativa salvadora para a economia rural nordestina. Previa-se, com a *agroindustrialização*, a elevação do valor agregado e a conquista de padrões de competitividade sustentados para a produção agropecuária. Atribuía-se, inclusive, os tímidos resultados alcançados anteriormente à falta da ótica industrializante nas propostas.

Todavia, mesmo com a mudança de perspectiva, o quadro não apresenta mudanças significativas; permanece o atraso comparativo da região Nordeste em relação ao Centro-Sul e do campo em relação à cidade, no Brasil. As estatísticas sobre o assunto são eloqüentes. O Nordeste abriga 28% da população, mas continua gerando apenas cerca de 14% do produto interno bruto. Por isso, 50% dos pobres brasileiros estão localizados na região em foco. Por outro lado, em 1991, as empresas nordestinas foram responsáveis por menos de 10% da receita operacional líquida do conjunto de empresas brasileiras, enquanto as firmas da região Sudeste responderam pela criação de mais de 70% daquele total (*Gazeta Mercantil*, 1993).

Apesar disso, existem alguns exemplos isolados de iniciativas no campo nordestino que parecem incorporar uma poderosa lógica desenvolvimentista. Um desses exemplos é a região do submédio São Francisco (Bahia/Pernambuco). Nessa área, a partir de projetos de irrigação da antiga Codevasp, implantou-se uma economia agrícola dinâmica, essencialmente baseada em propriedades de médio e grande portes, com relativa vinculação com a indústria de processamento e os mercados externos.

Paradoxalmente, outras áreas não contempladas pela ação planejada do governo dão prova de grande vigor, em termos de desenvolvimento agropecuário. Nesse caso enquadra-se a região do Extremo Sul, também na Bahia. A revelia da

intervenção governamental, essa área parece ser candidata à realização dos cenários traçados nas propostas governamentais.

Paira, portanto, no ar, a interrogação sobre a persistência do insucesso das intervenções governamentais no meio rural nordestino. Ou melhor, como explicar o fato de o insucesso constituir a regra dessas intervenções? Para esclarecer essa questão já não bastam os argumentos tradicionais (escassez de recursos, ação de atravessadores, falta de perspectiva industrializante etc.).

O fato é que o papel do Estado, enquanto agente estruturador e de fomento da atividade econômica, perde eficácia quando as *dinâmicas competitivas* dos setores produtivos não são devidamente consideradas na formulação dos instrumentos de intervenção (Erber, 1993). Ademais, se a visão de desenvolvimento regional desconhece a articulação inexorável entre espaços regionais e espaço nacional, as terapêuticas recomendadas para a correção dos desequilíbrios são, na maioria das vezes, inócuas ou paliativas. Elas atuam sobre os efeitos e não sobre as causas desses desequilíbrios.

Assim, as evidências parecem indicar que as visões compartimentadas e despolitizadas da questão regional e a falta de percepção da lógica estruturante dos setores/segmentos — as duas faces da mesma moeda — não ensejam a compreensão dos fenômenos reais. Por isso, não se prestam a orientar terapêuticas eficazes para agir sobre esses fenômenos.

Evidentemente, a simples mudança de enfoque teórico não é suficiente para garantir a transformação na região do Nordeste. Não se trata aqui de uma nova mitificação da técnica e do planejamento para a correção dos graves problemas regionais. Sem sombra de dúvida, a consecução desse objetivo demanda, adicionalmente, a coesão política em torno dele, a qual determina a vontade de “fazer”.

O argumento sustentado neste trabalho é que a construção de um arcabouço teórico — associado ao trabalho empírico-analítico — que vincule a visão globalizante e integrada do desenvolvimento regional à análise das dinâmicas competitivas dos setores estudados — análise de inspiração neo-schumpeteriana — constitui um pré-requisito indispensável para a formulação de políticas regionais visando a competitividade.

## **2. Complexo agroindustrial brasileiro: especificidades setoriais e regionais**

A visão globalizante e integrada do desenvolvimento regional passa pela incorporação dos aspectos históricos da formação dos espaços regionais no país, a fim de captar as relações entre eles e deles com o espaço nacional. Isso porque, como as regiões não constituem espaços autônomos, seu desenvolvimento está inserido no desenvolvimento do país. Trata-se, portanto, de reconhecer que a lógica de expansão do capital em regiões específicas liga-se aos seus movimentos no espaço nacional e internacional. A análise dessa dimensão permite identificar os setores/segmentos produtivos com perspectivas de expansão mais promissoras.

Por outro lado, o conhecimento das dinâmicas competitivas dos setores estudados permite identificar com mais precisão os elementos que restringem/impulsionam a expansão/consolidação de atividades econômicas específicas. Isso facilita a sugestão de medidas de política governamental de suporte ao desempenho das empresas.

Devido à heterogeneidade do Complexo Agroindustrial Brasileiro (CAI), opta-se por restringir o objeto de análise a duas cadeias produtivas — a da laranja e a do leite — com ênfase no caso da Bahia.

O Brasil já conta com um vigoroso parque de produção de suco de laranja, sendo o maior exportador do mundo. Com base na evolução do mercado internacional desse produto, vislumbram-se grandes possibilidades de crescimento desse segmento industrial (Menezes, 1992). É lógico que o Brasil reúne condições para sediar parte dessa expansão.

A cadeia de produção de laranja concentra-se hoje no estado de São Paulo. Sergipe, no Nordeste, é o segundo produtor do país. Entretanto, a expansão do cultivo de laranja neste último estado enfrenta o problema da falta de terras disponíveis (Menezes, 1992). Em vista disso, as empresas de suco de laranja aí localizadas já se abastecem, em parte, de laranjas adquiridas no litoral norte da Bahia.

As perspectivas de crescimento da indústria no Brasil, os problemas enfrentados pelo estado de Sergipe para expandir o cultivo da laranja, a existência, no estado da Bahia, de áreas próprias para o desenvolvimento desse cultivar, tudo isso justifica a adoção de políticas que visem dotar a Bahia de outras condições necessárias para atrair a expansão dessa indústria. Ademais, o segmento industrial da cadeia de laranja no Brasil tem revelado um poder relativamente grande de transformação sobre a sua retaguarda agrícola. Paulatinamente, a parte agrícola da cadeia moderniza-se, com repercussões positivas no nível de vida da população envolvida com essa atividade produtiva, o que reforça ainda mais a opção pelo desenvolvimento dessa cadeia no espaço estadual.

A cadeia de leite e derivados encontra-se mais estruturada do que a de laranja no estado da Bahia. Entretanto, mesmo no panorama brasileiro, o seu segmento industrial não apresenta a mesma força de indução de modernização da retaguarda primária demonstrada pela indústria de suco de laranja (Farina, 1992). Apesar disso, as dinâmicas competitivas das duas cadeias parecem ser equivalentes: mercados oligopolizados, crescentemente segmentados e exigentes em qualidade etc. Como explicar, então, desempenhos tão diferenciados? Trabalha-se com a hipótese de que os elementos da tecnologia industrial básica (TIB) encontram-se mais desenvolvidos na cadeia da laranja do que na do leite. Mesmo que isso explique, em parte, as diferenças de desempenho entre as cadeias citadas, persiste a questão dos fatores que levam ao maior desenvolvimento dos elementos da TIB nas empresas no segmento industrial da laranja. Para compreender e identificar os fatores explicativos das diferenças de capacitação tecnológica entre

esses dois setores, é necessário discutir com mais profundidade o conceito de TIB.

### **3. Conceitos de tecnologia industrial básica (TIB)**

O conceito de tecnologia industrial básica (TIB), cuja formulação inicial consta do II Programa Brasileiro para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (PBDCT), compreende as técnicas voltadas para normalização, metrologia e qualidade industrial e mais os sistemas de propriedade industrial e de transferência de tecnologia. A TIB é mais uma das bases para aquisição de capacitação tecnológica pelas empresas (Kupfer, 1986).

De início, observa-se que a “qualidade é um dos objetivos da produção, enquanto a TIB corresponde a um instrumental para a consecução desse objetivo” (Kupfer, 1986:14). A qualidade equivale à conformidade às exigências (*conformance to requirements*) ou adequação ao uso (*fitness for use*), o que condiciona a abrangência e atribui importância capital aos sistemas de normalização e metrologia para a formação da capacitação tecnológica pelas empresas.

A normalização define as regras e procedimentos que norteiam a operação interna das empresas. Além disso, regula as transações tecnológicas e comerciais entre os produtores e entre estes e os consumidores (Kupfer, 1986). Isso significa dizer que, além de se referirem ao ambiente interno, focalizando as etapas antes, durante e depois do processo de fabricação, as normas alcançam as relações da empresa com os clientes, fornecedores e instituições.

A metrologia, por sua vez, é a ciência da medição, cabendo a ela prover os meios para atestar o atendimento às prescrições das normas. Se a normalização estabelece as regras de relacionamento inter e intra-indústrias e instituições, a metrologia as certifica. Por fim, o sistema de propriedade industrial e de transferência de tecnologia dá suporte ao tripé da TIB (normalização, metrologia e qualidade industrial), quando este depende do relacionamento do conhecimento próprio da empresa com o de terceiros.

Alicerçado em um conceito de qualidade industrial, que está sendo questionado e superado em função da emergência de um novo paradigma técnico-econômico, o conceito de TIB, discutido até aqui, apresenta lacunas para servir de base à conquista de padrões adequados de capacitação tecnológica pelas empresas. Sua fragilidade essencial é conceber a conquista desses padrões de capacitação como dependente apenas das ações circunscritas à área de produção, *stricto sensu*. Conseqüentemente, dado o movimento de reestruturação das bases técnico-produtivas, as ferramentas para a capacitação tecnológica das empresas, englobadas no conceito de TIB, devem ser ampliadas, além de atualizados os próprios conceitos das ferramentas originais.

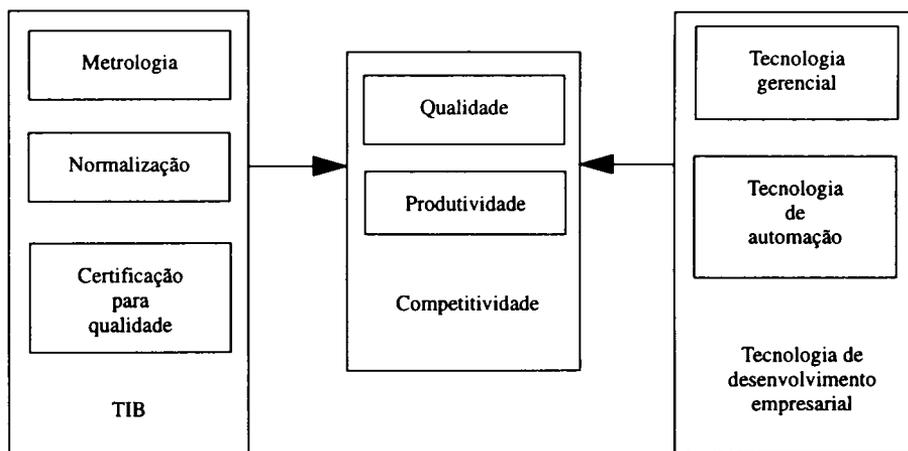
## A reconfiguração do conceito de TIB

O novo modelo empresarial é ágil, flexível, integrado e adaptável às variações do mercado e aos requisitos dos usuários, apoiando-se na microeletrônica e/ou em novas tecnologias organizacionais. Essas tecnologias ensejam a substituição do padrão de produção de fábricas gigantes e especializadas, típico da era da automação rígida — no caso da indústria de processo contínuo — e do taylorismo/fordismo — no caso da indústria em série — por unidades de produção mais flexíveis, com múltiplos propósitos. Associada a elas, nasce a demanda por um novo perfil de qualificação da mão-de-obra, com as habilidades manual e motora, requeridas no modelo tradicional, cedendo lugar às de cunho perceptivo e conceitual.

Simultaneamente, observam-se mudanças nas práticas concorrenciais das empresas. A qualidade vinculada à produtividade é a força propulsora do processo competitivo nas indústrias produtoras de *commodities*, *pseudocommodities* ou especialidades. E, não é demais repetir, por trás dessa qualidade estão as tecnologias de processo, de produto e organizacionais. Com o advento das novas tecnologias (CIM, CAD/CAM, TQC, CQC, defeito zero, *just-in-time* etc.), qualidade e produtividade estão estreitamente associadas. Isso porque essas tecnologias, ao mesmo tempo em que viabilizam a conquista de padrões adequados de qualidade, incorporam preocupações com a redução de custos financeiros (estoque zero), de retrabalho, de tempos mortos — só para citar os casos mais visíveis. Supera-se, portanto, a vinculação tradicional entre busca de qualidade e custos crescentes.

Os principais pilares desse novo sistema de gestão da qualidade são os sistemas de normalização, metrológico e de garantia de apropriabilidade das inovações, a tecnologia informática e as novas tecnologias organizacionais. Essas são ferramentas do conceito reconfigurado de TIB (figura).

Figura  
A nova TIB



Inúmeros são os reflexos desse novo *modus operandi* sobre a agroindústria. Nas relações entre cliente e fornecedor da indústria de alimentos, por exemplo, esses impactos têm que ser analisados em dois níveis. O primeiro deles é o do relacionamento da indústria com o seu fornecedor, seja ele produtor de leite, de frutas ou de carne etc. Nesse aspecto, a despeito de alguns avanços já detectados no Brasil no sentido da configuração de um sistema de quase-integração — através do qual o negócio é visto como uno, apesar da propriedade não o ser —, ainda é dominante um tipo de relação impositiva no sentido indústria-agricultura.

Quanto à relação entre indústria e consumidores, segundo nível de análise, é relativamente recente no Brasil a obrigatoriedade de apresentação, por exemplo, da composição e do prazo de validade do produto nas embalagens. É também recente e pouco generalizada a criação de setores voltados para o atendimento ao consumidor final nas empresas. Embora a indústria de alimentos no Brasil, como de resto no mundo, submeta-se a um controle fitossanitário razoavelmente rígido, o que pressupõe a existência de um sistema de normalização interna bem desenvolvido, há um amplo caminho a ser trilhado no sentido do aprimoramento desse sistema para adequá-lo aos novos padrões de competitividade.

#### **4. A TIB, o desenvolvimento regional e a competitividade do complexo agroalimentar**

O conceito de competitividade dinâmica está relacionado à capacidade, sustentável ao longo do tempo, das empresas de manter ou ampliar suas posições mercadológicas. Na base da preservação ou conquista de novas posições está um contínuo processo de criação e apropriação de vantagens competitivas, que pressupõe um vigoroso esforço endógeno de inovação. Para tanto, o uso dos instrumentos da TIB torna-se imprescindível.

As ferramentas da TIB dão sustentação ao esforço de inovação. Esses instrumentos compõem o quadro de fatores internos à empresa que são condicionantes da competitividade, apesar de não esgotá-lo. Através do sistema de propriedade industrial e de transferência de tecnologia, eles estendem-se aos fatores externos. É lógico que essa categorização realiza-se com base nos aspectos dominantes de cada ferramenta, qualquer que seja ela, não significando a descoberta dos aspectos públicos e privados que estão presentes. Por exemplo, o sistema de normalização é interno e externo à empresa, assim como o metrológico. Até o de propriedade industrial — talvez reconhecidamente o de maior conteúdo externo, quando revela os meios adotados pela empresa para manter em segredo as inovações — é de natureza interna.

Obviamente, as condições de competitividade sustentável no CAI são construídas ao longo da cadeia produtiva, qualquer que seja ela. Mas, de outro ângulo de análise, nesse processo de construção, o primado do elo industrial se impõe, porque é a partir dele que os impulsos dinâmicos se originam e se difundem. Isto é, a indústria é a fonte de dinamização e modernização das cadeias produtivas.

Considerar o papel da TIB na competitividade das cadeias de produção do complexo agroindustrial brasileiro, para identificar as possibilidades de desenvolvimento dessas cadeias no contexto regional, torna-se portanto de extrema relevância. A ênfase na TIB no estudo do desempenho competitivo de cadeias agroindustriais específicas implica identificar a situação atual e as perspectivas de desenvolvimento das ferramentas dessa tecnologia, em suas dimensões pública e privada, o que fornece indicadores seguros, apesar de parciais, para avaliar a capacidade competitiva do segmento em foco, identificando suas forças propulsoras e restritivas.

A análise da dimensão regional complementa o esforço analítico, atribuindo a seus resultados maior grau de sintonia com a realidade. A questão regional tem sido abordada, no Brasil, a partir de vários enfoques. Segundo Cano (1983:27), nessas abordagens “persistem (...) equívocos e mitos que não só permeiam parte do trabalho acadêmico voltado para o tema, como se prestam, às vezes propositalmente, a obscurecer o correto entendimento político da questão”.

Em linhas gerais, ainda segundo Cano, as principais idéias que circulam sobre o assunto são:

- a) as regiões industrializadas, como São Paulo, são tidas como o “paradigma” do desenvolvimento. Sendo assim, advoga-se uma política de industrialização para as regiões mais pobres do país, como forma de eliminar as disparidades regionais;
- b) o excedente populacional não deve ser objeto de preocupação, uma vez que há muita terra inculta a desbravar no país. Dessa forma evitam-se a questão agrária brasileira e o problema das migrações rurais, uma vez que há espaços para onde encaminhar os migrantes sem terra;
- c) o surto desenvolvimentista de São Paulo depende da apropriação do excedente gerado nas regiões mais pobres do país;
- d) a mitificação do sistema de planejamento, através do qual seria possível superar o atraso regional.

Para Cano, essas teses não sobrevivem à menor análise crítica. Os trabalhos inspirados nelas, sejam acadêmicos ou de órgãos governamentais, compartilham uma visão fragmentada e despolitizada das questões em pauta. Ou seja, “os grandes problemas nacionais são tratados de forma isolada, tanto quando são analisados ou diagnosticados, como quando se formulam políticas econômicas específicas” (Cano, 1985:47). Isto significa que tais estudos não incorporam a visão da formação histórica dos espaços regionais no país e, por isso, não permitem captar as articulações inter-regionais e as possibilidades de inserção de cada região no espaço nacional. Por tudo isso, as terapêuticas sugeridas por eles para a superação dos problemas regionais têm-se mostrado inócuas.

## 5. Conclusões: delineamento de uma nova abordagem para a política regional

A construção de uma abordagem analítica, cujo cerne é a associação entre as lógicas de desenvolvimento regional e tecnológico-setorial — tradicionalmente vistas como desvinculadas e até mesmo excludentes entre si —, impõe alguns pressupostos básicos. O primeiro deles é que a ação regional constitui um dos ângulos das políticas nacionais e não o seu apêndice.

Tornam-se necessárias diretrizes e estratégias para os órgãos setoriais, garantindo-se assim a unidade de ação com base em uma visão abrangente, integrada e multidisciplinar da complexa realidade brasileira e regional. Outro pressuposto básico é o de que as regiões que convivem com um grave quadro de disparidades devem receber tratamento especial e prioritário dos governos. Isto vale tanto para a esfera federal como para a estadual e municipal.

É lógico que a multiplicidade de crises enfrentadas pelo Estado no Brasil cria limitações gigantescas ao seu papel de agente regulador. A grave crise de credibilidade das instituições oficiais reduz o seu poder de coerção e de indução, sendo este último atingido adicionalmente pela crise financeira estatal. No bojo desta última, o poder de indução do Estado é esvaziado enormemente porque a sua capacidade de investimento é bastante afetada, restringindo as possibilidades de adoção de políticas desenvolvimentistas, baseadas em incentivos financeiros e fiscais, por exemplo. Além disso, o tratamento prioritário para as regiões e sub-regiões mais pobres só é possível se se adotarem, simultaneamente, os princípios de seletividade, convergência e perenidade das políticas e ações governamentais.

A constatação dessas dificuldades — longe de levar à formulação de propostas cujo cerne seja o imobilismo do Estado, em especial frente aos fatos da vida produtiva — deve servir de base para a sugestão de iniciativas que, ao incorporarem as limitações existentes, reforcem e valorizem a função estatal de agente regulador da atividade econômica. Para tanto, o conteúdo setorial das políticas regionais deve ser produzido a partir de uma nova abordagem que enfatize as especificidades dos padrões concorrenciais dos setores a serem trabalhados, cuja escolha deve basear-se não só nas famosas vocações regionais, mas sobretudo nas características já apresentadas pelos setores ou segmentos e na capacidade destes para estimular a renovação e atualização do aparelho produtivo regional.

Tal proposição inspira-se na percepção de que as vantagens comparativas podem ser naturais ou criadas, enquadrando-se neste último tipo as mais estratégicas, tendo em vista os novos padrões concorrenciais em emergência no mundo desenvolvido, como, por exemplo, mão-de-obra capacitada. Em vista disso, o êxito competitivo ganha uma relativa autonomia em relação às vantagens naturais, passando a depender em larga escala das iniciativas voltadas para a criação e transformação de vantagens comparativas em vantagens competitivas (Porter, 1992).

Aqui, afirma-se a centralidade da abordagem neo-schumpeteriana e de seus postulados que ensejam o desnudamento da anatomia do padrão concorrencial

dos segmentos em estudo. O padrão concorrencial aparece como produto da tensão sistemática e da relação biunívoca entre os elementos da estrutura setorial e as estratégias e desempenhos das empresas.

Com base nesse enfoque, cabe afirmar que os países não podem ser competitivos em todos os setores e que por trás de nações competitivas estão empresas competitivas. Além disso, o conceito de competitividade, visto que as vantagens competitivas são renováveis e podem ser criadas, passa a ter uma dinamicidade singular, transmutando-se em competitividade sustentada, para incorporar o caráter de relativa transitoriedade das posições mercadológicas conquistadas. Nesse quadro, as iniciativas dos países e das firmas devem ser sistemáticas, para que seus desempenhos competitivos se renovem e se mantenham.

Sem dúvida, o enfoque neo-schumpeteriano não se presta à criação de novas falácias sobre a pretensa igualdade dos agentes do mundo econômico. A base de tal abordagem é o reconhecimento de que o jogo competitivo tem sempre perdedores e ganhadores. No conjunto dos vitoriosos, encontram-se as firmas cujas estratégias de crescimento se ajustam melhor às mudanças registradas e, mais do que isso, visam antecipar transformações, conduzindo a estrutura industrial para o padrão que mais as beneficie.

Simultaneamente, essa abordagem admite a existência de certas regularidades que fundamentam o estabelecimento de taxonomias do desenvolvimento das organizações industriais no capitalismo. Um dos conjuntos de regularidades refere-se ao padrão assumido pelo progresso técnico, que se caracteriza pela cumulatividade, apropriabilidade e oportunidade (Nelson, 1987).

Devido à cumulatividade do conhecimento técnico, as firmas e países que já se situam na fronteira tecnológica têm mais condições de manter-se na liderança. De outra parte, o ritmo de geração de inovações pelas empresas é fortemente influenciado pela perspectiva de obtenção de lucros supranormais, que por sua vez depende da capacidade das firmas para manter suas inovações livres da apropriação pela concorrência. Outros traços marcantes do processo de desenvolvimento tecnológico são a incerteza quanto aos resultados e o seu elevado custo.

Assim, um aporte teórico que coloca no centro do embate competitivo a busca de inovações por parte das firmas, alegando haver uma transitoriedade relativa das posições competitivas e, ao mesmo tempo, regularidades por trás dos padrões de desenvolvimento bem-sucedidos, apresenta um elevado grau de oportunidade e de aplicabilidade, quando se objetiva tirar regiões de níveis mais atrasados de desenvolvimento. Isso porque ele não só fornece os parâmetros para selecionar os setores que serão objeto de intervenção, mas também permite identificar — através da comparação entre as regularidades específicas a cada segmento, identificadas com base na investigação dos produtores líderes no mundo, e os padrões apresentados pelos produtores nacionais e regionais — um rol eficaz de medidas de intervenção.

A identificação dessas irregularidades requer o recorte analítico dos fatores de competitividade em três tipos: os pertencentes à estrutura do setor/segmento

em análise; os relativos à capacitação e estratégia das firmas e, por último, os de natureza sistêmica. Assim, as políticas sugeridas serão as de natureza reestruturante, as de modernização produtiva das empresas e as relacionadas com os fatores sistêmicos da competitividade.

O primeiro tipo de intervenção procura agir sobre a configuração produtiva do setor, tanto em relação às suas escalas técnicas e empresariais como no tocante ao nível de especialização das unidades de produção e ao padrão de relacionamento inter e intra-setorial, buscando eliminar os seus atributos negativos. As medidas de cunho modernizador voltam-se, prioritariamente, para a racionalização e otimização de processos e para a adequação dos produtos. Isto é, são iniciativas que procuram viabilizar a aproximação entre procedimentos operacionais das unidades locais e a *best practice* setorial. As medidas desta última natureza implicam incentivo à reorientação das estratégias dos empreendimentos produtivos e, por isso, são portadoras das estruturas prospectivas do segmento.

Por último, as medidas de intervenção sobre os fatores sistêmicos justificam-se pela necessidade de criar externalidades favoráveis à competitividade das empresas e consubstanciam-se em políticas macroeconômicas, como as de desenvolvimento regional, entre outras, e em investimentos na melhoria da infra-estrutura. Incluem-se aí aqueles voltados para o escoamento da produção e para dar suporte às iniciativas das firmas de buscar inovações. Tais investimentos também fazem parte da política de desenvolvimento regional e constituem o componente setorial dessa política (Loiola & Uderman, 1993).

Especialmente em relação a esse último rol de procedimentos, existem muitos desafios colocados pela crise que precisam ser superados para que se possam encaminhar ações viáveis. Um desses desafios é abandonar a idéia de que os investimentos ligados a esses fatores devem ser de origem estatal. Cada vez mais, o compartilhamento de custos das intervenções sobre o público e as esferas privada e estatal é um procedimento inevitável. De outra parte, ganha ênfase a percepção de que o custo relativo às medidas de modernização deve também ser rateado entre a iniciativa privada e o Estado, com base no grau de apropriabilidade de seus resultados. Ou seja, quanto mais particulares os resultados, mais recursos privados devem ser envolvidos em seu financiamento.

Ao mesmo tempo — e talvez resida aí o aspecto mais importante do casamento entre ótica de desenvolvimento regional e o enfoque neo-schumpeteriano — as políticas, como já foi dito, devem ser seletivas, convergentes e perenes. A seletividade de atuação impõe-se diante da presente crise de financiamento do Estado, da existência de condições diferenciadas de desenvolvimento entre áreas, setores e segmentos produtivos, da patente impossibilidade de liderar simultaneamente vários segmentos de mercado e do crescente reconhecimento de que as políticas devem privilegiar o objetivo de diferenciação dos espaços regionais, como forma de assegurar ao governo um controle relativo sobre a distribuição espacial das atividades econômicas nos limites dos países. Assegurar o objetivo de diferenciação entre os espaços produtivos é um desafio que se coloca para as

políticas públicas e representa uma reversão da lógica que tem imperado na formulação dessas políticas.

Na verdade, uma rápida análise retrospectiva das políticas de atração de empreendimentos produtivos praticadas pelos estados brasileiros mostra uma significativa homogeneização de instrumentos, com um predomínio quase absoluto dos incentivos fiscais, o que termina por torná-los ineficazes. A convergência de direção das medidas de apoio direto e indireto ao desenvolvimento regional é condição *sine qua non* para a efetividade das políticas públicas. A versão neoschumpeteriana de tal postulado é a ênfase nas medidas de apoio ao desenvolvimento tecnológico nas regiões e a atuação combinada e integrada dos diferentes agentes envolvidos no processo. As peculiaridades do padrão de intervenção proposto, aqui descritas, ganham um certo caráter perene, sem esquecer a permanente avaliação dos seus resultados para, inclusive, alimentar ajustes sistemáticos.

## Referências bibliográficas

Balanço anual. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 17 (17), 29-10-1993.

Cano, Wilson. *Desequilíbrios regionais e caracterização industrial no Brasil 1930-1970*. Campinas, São Paulo, Global, 1983.

Erber, Fábio. Desenvolvimento industrial e tecnologia na década de 90 — uma nova política para um novo padrão de desenvolvimento. In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 13 (1), 1993.

Farina, Elizabeth. *O sistema agroindustrial de alimentos no Brasil*. São Paulo, 1992. mimeog. (Relatório final.)

———. Sudcoop: diversificação bem-sucedida. In: Zylbersztajn, D. (org.) *Estudos de caso em agribusiness*. Porto Alegre, Ortiz, 1993.

Loiola, E. & Uderman, S. *Conquistas e desafios para a produção de frutas na Bahia*. Salvador, CPE, 1993.

Kupper, David. *Tecnologia industrial básica (TIB) e sistema produtivo: normalização e qualidade industrial e seus aspectos institucionais no Brasil*. Rio de Janeiro, 1986.

Menezes, Vladson. *Agroindústria de sucos — perspectivas para Feira de Santana*. Salvador, 1992. mimeog. (Relatório final.)

———. *A indústria de laranjas: competitividade e tendências*. Salvador, CPE, 1993.

Nelson, Patrick. *Understanding technical change as an evolutionary process*. Amsterdam, North-Holland, 1987.

Porter, Michel. *Vantagens competitivas das nações*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.