



Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEBRAP

Além do ambiente de investimento: por que as relações entre atores públicos e privados importam para o desenvolvimento

Estudo para o Research Programme 'Public Action and Private Investment',
Centre for the Future State, Institute of Development Studies

Julho 2008

Alvaro A. Comin¹

Carlos Torres Freire²

INTRODUÇÃO³

*"In order to grasp the way the economy works,
it is necessary to investigate its social structure"*
Mark Granovetter

Este artigo, e a pesquisa que lhe serve de base, perfila-se com as abordagens críticas às teorias do desenvolvimento econômico de linhagem neoclássica, as quais sugerem receitas gerais para o crescimento dos países. A abordagem de ambiente de investimento, capitaneada pelo Banco Mundial, se insere nessa linha de receitas com pretensões de aplicabilidade global ao enfatizar como condições para os países atraírem investimentos e crescerem a necessidade de "boas instituições", do respeito aos direitos de propriedade, de um sistema judiciário independente e de estabilidade macroeconômica, além de outras diretrizes de ordem microeconômica.

¹ Professor do Departamento de Sociologia da USP e presidente e pesquisador do Cebrap.

² Mestre em Sociologia pela USP e pesquisador do Cebrap.

³ A redação final deste texto e as interpretações aqui contidas são de responsabilidade dos dois autores, no entanto, outras pessoas tiveram participação essencial durante o andamento da pesquisa. Cláudio Amitrano foi decisivo na concepção da pesquisa, especialmente nas escolhas teóricas e nas definições metodológicas. Marina Biancalana realizou levantamento de dados estatísticos e de documentos, transcrição de entrevistas e organização da bibliografia, além de auxiliar na escrita dos relatórios. Any Bittar foi central na gestão do trabalho de campo (escolha dos atores, contatos e agendamentos de entrevistas). Agradecemos também a Zil Miranda e Demétrio Toledo pelo auxílio no trabalho de campo e a Alexandre Abdal pelo levantamento de dados estatísticos. Muito obrigado também a Glauco Arbix, Adrian Gurza Lavalle e Hubert Schmitz pela leitura atenta da versão preliminar e pelos comentários. Finalmente, somos gratos aos colegas do programa de pesquisa PAPI do DRC for the Future State por seus comentários durante os workshops em Brighton (UK), em Junho/2007, e em Jacarta (Indonésia), em Março/2008.

Tais fatores podem ser importantes para o processo de crescimento econômico, mas há outras variáveis que auxiliam na explicação de trajetórias de crescimento que são em geral ignoradas pela abordagem neoclássica. Inspirados nos pressupostos da chamada “nova sociologia econômica”, pretendemos enfatizar a importância dos contextos sociais e mais especificamente dos diferentes padrões de interação entre atores públicos e privados na criação e sustentação de dinâmicas de crescimento.

As evidências empíricas que contrariam o formalismo institucionalista – o qual tomou conta do receituário das agências multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI – são bastante conhecidas. São bons exemplos tanto as trajetórias de nações que vêm crescendo a taxas substanciais, apesar de estarem longe de possuir as chamadas “boas instituições”, como China e Índia, quanto os percalços enfrentados por nações que seguiram as receitas das agências multilaterais, nos anos 80 e 90, e experimentaram crescimento abaixo do esperado – a América Latina e a África concentram inúmeros casos exemplares. Resumindo, não é possível, pelo menos até aqui, estabelecer uma relação de causa e efeito entre “boas instituições” e crescimento econômico.

A abordagem de ambiente de investimento praticamente ignora elementos críticos para o debate sobre desenvolvimento: 1) ao assumir que qualquer “ambiente” é passível de adaptação a modelos institucionais mais ou menos universais, desconsidera o peso e a variedade dos contextos históricos; 2) ao definir instituições como entidades formais e abstratas, esquece das redes sociais que lhes dão sustentação e que variam no tempo e no espaço; 3) não contempla as diferenças cruciais entre as condições que produzem a ignição (o *start up*) de processos de crescimento e as condições necessárias à sua sustentação no longo prazo; 4) ao considerar investimento e crescimento (que se supõe derivar quase mecanicamente dos investimentos) como variáveis neutras, ignora o fato de que regiões e nações podem e devem fazer escolhas políticas que não tem no crescimento econômico puro e simples seu único objetivo.

As limitações da abordagem sobre ambiente de investimento são o ponto de partida desta pesquisa e permitem levantar duas idéias críticas à discussão sobre desenvolvimento econômico:

- 1) Processos de crescimento econômico não podem ser entendidos apenas em termos quantitativos, por meio das taxas de crescimento; é indispensável compreender também como os mecanismos de enraizamento social imprimem características qualitativamente distintas ao crescimento, mensuráveis tanto por seus impactos presentes (distribuição e aproveitamento dos ganhos) quanto pela sua capacidade de sustentação no longo prazo;
- 2) Instituições são construções sociais que tanto fecundam quanto são fecundadas pelas constelações de redes sociais em que se encontram imersas; elas tanto dependem das dinâmicas sociais pré-existentes, quanto induzem a formação de novas redes de relações sociais.

Os elementos qualitativos que se busca identificar aqui não são, portanto, propriedades do crescimento econômico em si, mas sim desta dinâmica de alimentação recíproca entre arranjos institucionais e contextos sociais.

O primeiro argumento se desdobra na afirmação de que taxas de crescimento similares podem se apoiar em dinâmicas institucionais e sociais muito diferentes, constituindo, portanto, fenômenos qualitativamente distintos, cuja compreensão requer mais do que as análises econômicas convencionais, baseadas nos custos dos fatores de produção e nas taxas de retorno do investimento. Identificar os padrões de interação entre os atores relevantes (firmas, agências governamentais, agentes

financeiros, instituições de ensino e pesquisa) e o caráter específico que eles imprimem na dinâmica de crescimento econômico constituem, assim, o eixo desta investigação.

O segundo argumento procura rejeitar as análises que consideram as instituições como entidades abstratas e estáticas e põe ênfase nos fatores dinâmicos de mudança dos sistemas produtivos. Não se trata de investigar como as instituições se adequam (ou não) às necessidades de acumulação, mas sim de entender como relações sociais e instituições, muitas delas não relacionadas originalmente a interesses econômicos, induzem dinâmicas de crescimento, que por sua vez requalificam estas mesmas relações e instituições. Em vez do argumento circular clássico investimento => crescimento => acumulação => investimento, queremos discutir como as relações sociais influenciam a construção das instituições econômicas.

Para os fins específicos desta pesquisa perguntamos: em que medida interações entre atores públicos e privados, em contextos locais, influenciam a construção e a mudança das instituições econômicas? E, uma vez identificadas as diferenças entre contextos, quais configurações contextuais são mais favoráveis a processos de crescimento sustentáveis no tempo?

Neste sentido, para (re)fazermos a conexão entre relações sociais e desenvolvimento econômico, nos inspiramos nas idéias da nova sociologia econômica. Primeiramente, retomando a sociologia clássica, esta escola considera as ações econômicas como sendo ações sociais. Complementar a essa premissa, os autores afirmam que as instituições econômicas são socialmente construídas. Isso ocorre porque: elas são resultados de criações sociais ao longo do processo histórico; são baseadas em constrangimentos prévios, os quais influenciam decisões no presente (a idéia de *path-dependent development*); são moldadas por ações enraizadas em sistemas de relação social – as redes sociais (GRANOVETTER, 1985; GRANOVETTER e SWEDBERG, 1992).

Combinada a esta abordagem relacional, introduzimos a idéia de que o crescimento deve ser observado a partir do par qualidade/sustentabilidade. Considerando que qualidade pode ter muitas dimensões, esta pesquisa foca numa idéia de crescimento sustentável que de alguma forma combine: educação, qualificação de mão-de-obra, base de conhecimento, diversidade produtiva, produção com valor agregado, empreendedorismo e criação de novas firmas. Entendemos que processos de crescimento baseados na combinação de fatores como estes são aqueles com maiores chances de se tornarem sustentáveis. A idéia de sustentabilidade é usada aqui de um modo abrangente: significa um processo de crescimento econômico de longo prazo fundado em fatores qualitativos.

Vale ressaltar que tanto a necessidade de prover educação como a de estimular um ambiente baseado em conhecimento são reconhecidas pela abordagem de ambiente de investimento e por outras da economia ortodoxa, porém não há reconhecimento de que relações sociais entre distintos atores podem influenciar diretamente tal crescimento.

O modo de explorar as perguntas mencionadas nesta introdução é o estudo comparativo a partir de dois municípios no Brasil: Santa Rita do Sapucaí, no estado de Minas Gerais, e Ilhéus, na Bahia. Trata-se de dois espaços regionais não-centrais (localizados no interior de seus estados) e de tamanho pequeno a médio. Voltados anteriormente para a agricultura, ambas cidades concentram atualmente importantes sistemas produtivos nos setores de eletroeletrônica e informática, os quais se desenvolveram, no primeiro caso a partir dos anos 70 e no segundo, nos anos 90. Sujeitos à mesma estrutura macro-regulatória nacional, o substantivo crescimento dos dois pólos foi motivado, contudo, por combinações particulares de políticas de

incentivo de poderes públicos municipais e estaduais e por ambientes sócio-institucionais locais significativamente diferentes.

No sentido de captar tais diferenças, nossa metodologia de pesquisa se baseou principalmente na realização de um trabalho de campo no qual foram entrevistados pessoalmente atores de governo (executivo e legislativo), de firmas (empresários e consultores), de instituições de ensino (professores e pesquisadores), de incubadoras de firmas e de associações de empresas.

Combinado a este material qualitativo, trabalhamos com dados de PIB, número de empresas, pessoal ocupado e salários com o intuito de mensurar quantitativamente o crescimento dos municípios e de seus pólos industriais. Os resultados a partir da análise desses dados secundários mostram um crescimento econômico substancialmente superior à média nacional nos dois casos, movimento explicado principalmente pelo desenvolvimento dos dois pólos industriais⁴.

Entretanto, nossa pesquisa se propõe a ir além desses dados quantitativos. É necessário analisar o material qualitativo com o intuito de responder: quem são os atores envolvidos em cada processo? Como as redes sociais estão construídas? Quais são os papéis das diferentes interações entre os agentes na configuração dos fatores qualitativos do crescimento? Por fim, tais combinações de fatores qualitativos podem levar a processos de crescimento sustentáveis?

Com o objetivo de estilizar os achados empíricos qualitativos e viabilizar a comparação analítica, criamos uma tipologia de interações com dois recortes principais, interações público-privado e interações privado-privado, buscando identificar diferenças entre os dois casos e associá-las às características do crescimento observado.

Esta tipologia tem como principais dimensões transversais: o papel do estado (se mais afeito a uma atitude de coordenação dos agentes e recursos ou a uma intervenção centralizada); a hierarquia das iniciativas entre os atores (se de baixo para cima, com participação difusa de diversos atores, ou de cima para baixo, com participação mais forte de um ator); o desenho das redes sociais (conforme elas sejam mais amplas e heterogêneas ou mais restritas e homogêneas); o caráter do sistema produtivo (se complementar, com encadeamentos diversos; ou competitivo, por conta de produção similar); o timing das mudanças (se incremental ou mediante uma ruptura); e a possibilidade de difusão de conhecimento, tecnologia e inovação.

A comparação dos dois casos mostrou que Santa Rita é um caso de desenvolvimento apoiado em múltiplos fatores: sistema de ensino e pesquisa; redes sociais densas e de variada natureza; elites locais com capacidade de influência no âmbito estadual e nacional; investidores locais e forâneos; e instituições públicas permeáveis a interesses diversos. Enquanto isso, Ilhéus é um bom exemplo de uma experiência desencadeada por um fator quase unilateral: a intervenção do governo por meio de políticas de incentivos fiscais, com foco na atração de empresas de fora da região.

Redes sociais densas – envolvendo governos municipal e estadual, empresas e escolas de nível médio e superior – e a capacidade das instituições públicas de atuar como coordenadoras dos ativos locais pré-existentes influenciaram positivamente o

⁴ O debate sobre ambiente de investimento trata de crescimento econômico como uma consequência dos investimentos, e não como a variável principal de análise. Nós usamos crescimento econômico nesta pesquisa por dois motivos. Primeiramente, porque não temos séries históricas de dados sobre investimento para estados e municípios no Brasil. Em segundo lugar porque nosso foco de interesse está além da quantidade de investimento ou crescimento, ou seja, analisamos a qualidade do processo de crescimento econômico.

desenvolvimento de Santa Rita. Isto ocorreu porque tanto as redes sociais como a atuação coordenadora das instituições públicas foram decisivas na construção de condições como contínua qualificação da mão-de-obra, base de conhecimento nas instituições de ensino integradas às empresas, diversificação da cadeia produtiva, criação constante de empresas e menor dependência de incentivos fiscais.

Apesar das altas taxas de crescimento econômico alcançadas por Ilhéus, a cidade baiana é um bom exemplo de como estrangulamentos em termos das interações entre atores públicos e privados podem limitar as condições para a sustentabilidade de seu crescimento na medida em que não têm influência positiva na configuração qualitativa deste processo. A própria criação do pólo de informática mediante um decreto do governo estadual – uma decisão centralizada – limitou desde o início o fortalecimento de uma rede social local e incentivou a atração de empresas de outras partes do país. A falta de mão-de-obra qualificada, a ausência de uma base de conhecimento conectada à produção local e a própria produção voltada praticamente para a montagem de computadores (com componentes importados) são fatores que compõem uma frágil estrutura de desenvolvimento de longo prazo. Esta se torna ainda mais problemática quando consideramos a excessiva dependência das empresas em relação aos incentivos fiscais fornecidos pelo governo estadual.

Apesar de o crescimento forte em termos quantitativos nos dois casos, em termos qualitativos e de sustentabilidade no tempo, podemos dizer que a trajetória de crescimento de Santa Rita do Sapucaí é mais robusta que a de Ilhéus.

Não se trata aqui de simplesmente dizer que Santa Rita é um caso de sucesso e Ilhéus de fracasso, ou seja, de sugerir uma replicação do caso mineiro. E, por outro lado, não se trata também de assumir a posição de que cada caso é um caso e que devemos observá-los apenas em suas especificidades. Esta pesquisa pretende mostrar que interações sociais influenciam crescimento econômico; que é possível identificar fatores qualitativos similares em diferentes casos; e que tais fatores podem levar a processos de crescimento mais ou menos sustentáveis. Isto significa que é possível fazer a comparação analítica e identificar esses elementos qualitativos críticos a processos de desenvolvimento sustentáveis.

Ou seja, entendendo o desenvolvimento como um processo permanentemente sujeito a reorientações, esta pesquisa pretende mostrar que as características das redes de interações sociais influenciam a dinâmica econômica *strictu sensu*, desde a ignição dos processos de crescimento até a sua sustentabilidade no longo prazo.

Além desta introdução, o texto que segue está estruturado da seguinte forma. Na parte 1, discutimos os limites da abordagem sobre ambiente de investimento e introduzimos as idéias de qualidade e sustentabilidade para incrementar o debate sobre crescimento econômico para além dos indicadores de variação do produto. Na seção 2, retomamos brevemente os princípios da nova sociologia econômica para explicitar nossa preferência pela abordagem relacional e, então, explicamos o porquê do foco na interação entre atores nesta pesquisa. A metodologia, com explicações sobre a seleção dos casos e sobre as técnicas utilizadas, compõe a parte 3. Os antecedentes históricos e as evidências de crescimento econômico de Santa Rita e Ilhéus são apresentados na seção 4. Já a parte 5, dividida em três itens, foca na análise do material coletado no trabalho de campo, discutindo as interações entre agentes e a qualidade do crescimento em cada um dos casos estudados. No item 5.1, explicamos a ignição dos processos de industrialização; no 5.2, focamos na apresentação das interações entre os agentes públicos e privados; e no 5.3, as interações entre os atores privados. Terminamos o artigo, como de praxe, com as considerações finais sobre esta pesquisa.

1) LIMITES DA NOÇÃO DE “AMBIENTE DE INVESTIMENTO”

O *World Development Report 2005*, do Banco Mundial, recebe o sugestivo título: “A better investment climate for everyone”. Conforme a praxe neste tipo de documento, uma idéia-força (quase sempre também um bom slogan) é sustentando por um conjunto de evidências empíricas de um grande e variado espectro de casos nacionais e de proposições mais ou menos genéricas que aspiram ao status de bom senso prático.

A definição dos elementos que contribuem (ou não) para a existência de um “bom ambiente de investimento” em países em desenvolvimento combina os axiomas da economia neoclássica (as virtudes “intrínsecas” dos mercados de baixa regulamentação e da estabilidade macroeconômica) com as contribuições mais recentes dos neo-institucionalistas. Destes últimos, incorpora-se a importância para o desenvolvimento econômico dos arcabouços institucionais e legais, entendidos de maneira ampla e flexível de modo a abarcar também as redes e sistemas informais de organização das atividades e fluxos econômicos.

A noção de ambiente de investimento (*investment climate*) traz embutida a premissa de que são as decisões individuais dos investidores privados que determinam o nível de crescimento econômico dos países (ou regiões, ou localidades). E de que estas decisões são baseadas na ponderação de variáveis contextuais, reconhecíveis e mensuráveis pelos tomadores de decisão. De modo simplificado, estas variáveis podem ser agrupadas em três tipos:

- a) as que resumem as oportunidades: taxa de retorno do investimento, acesso a matérias primas estratégicas, mercado consumidor potencial, disponibilidade de força de trabalho adequada, configuração da concorrência;
- b) as que estabelecem garantias: sobre propriedade de ativos, apropriação dos ganhos resultantes dos investimentos, circulação internacional dos ativos financeiros, marcas e patentes, e, por fim, sobre o cumprimento de contratos, principalmente, os que envolvam os poderes públicos;
- c) as que geram previsibilidade: estabilidade interna e externa dos regimes políticos, solidez dos fundamentos macroeconômicos, adesão a mercados regionais, a organismos multilaterais e a tratados internacionais e grau de independência de agências públicas críticas como os bancos centrais.

Aos estados nacionais resta, fundamentalmente, a missão de prover as condições “climáticas” (ou “ambientais”) necessárias para atender aos requisitos dos tomadores de decisão, adaptando o bom senso prático extraído dos documentos dos organismos internacionais e dos manuais de melhores práticas às particularidades físicas, sócio-culturais e históricas dos seus respectivos contextos nacionais.

O rol de condições favoráveis ao crescimento apontado neste documento certamente engloba muitos dos fatores realmente decisivos, porém esclarece muito pouco sobre como alcançar patamares ótimos nestes fatores. As relações de causa e efeito entre desenvolvimento econômico e sistemas institucionais, por exemplo, estão muito longe de ser conhecidas. Como bem observa Rodrik (2006), não é possível afirmar com segurança se os países centrais possuem sistemas institucionais mais sólidos e eficientes por que são mais ricos ou se, ao contrário, enriqueceram por possuírem melhores sistemas institucionais. Ainda mais enfático, Chang (2002) sustenta que muitas das “distorções” regulatórias que os países mais ricos sugerem aos mais pobres eliminarem para superar seu atraso (como regras comerciais protecionistas, subsídios públicos a investimentos privados selecionados, manipulação da taxa de câmbio, desrespeito a direitos de propriedade) foram justamente os

expedientes que aqueles países utilizaram no passado para atingir o patamar de desenvolvimento de que desfrutam atualmente.

As distintas trajetórias dos países em desenvolvimento e os inumeráveis estudos de caso disponíveis sugerem cautela. Países que vêm exibindo substanciais taxas de crescimento econômico, como a China, estão longe de apresentar as características institucionais e regulatórias dos países mais desenvolvidos; ao passo que países que perseguiram com razoável afinco as reformas institucionais visando a uma maior aproximação com os paradigmas dos países ricos viram suas taxas de crescimento estagnarem nas últimas décadas (é o caso de muitos da América Latina, o Brasil entre eles).

Este tipo de evidência certamente não basta para refutar a premissa de que um bom “ambiente de investimento” esteja positivamente associado ao crescimento econômico. Nem implica que os elementos que compõem um bom “ambiente de investimento” não sejam mesmo aqueles relacionados no documento do Banco Mundial, agrupadas há pouco sob os rótulos de “oportunidades”, “garantias” e “previsibilidade”. Entretanto, indicam claramente que “oportunidades”, “garantias” e “previsibilidade” são objetivos que podem ser alcançados por meio de ferramentas e arranjos institucionais muito variados. Segundo contribuições recentes dos neo-institucionalistas, tais ferramentas e arranjos são muito freqüentemente de natureza informal, não representando mais do que padrões reiterados de relacionamento entre atores críticos para o processo de desenvolvimento, mormente gestores públicos e investidores privados. E tais arranjos institucionais, como já explicitaram os autores da nova sociologia econômica, são socialmente construídos e constrangidos pelas relações locais (GRANOVETTER, 1985; GRANOVETTER e SWEDBERG, 1992; GRANOVETTER, 2000). Ou seja, as redes sociais e as interações entre atores públicos e privados, como veremos ao longo deste texto, são centrais na construção das instituições econômicas.

ALÉM DA QUANTIDADE: QUALIDADE E SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO

Uma segunda insuficiência no quadro desenhado pelo Banco Mundial (e, na verdade, em boa parte do debate atual sobre desenvolvimento nos países emergentes) resulta da simplificação contida na equação “desenvolvimento é igual a crescimento”, ou melhor, “a altas taxas de crescimento”. Evidentemente, é importante considerar as taxas de crescimento na análise. Entretanto, a definição focada na quantidade do crescimento ignora aspectos qualitativos dos fundamentos sociais do desenvolvimento que, por sua vez, contribuem para explicar as diferenças de trajetórias entre nações e regiões e por que umas são mais sustentáveis no tempo do que outras.

A trajetória brasileira no século XX é bastante paradigmática para alimentar esta discussão. Tendo sido uma das economias que mais cresceram entre as décadas de 40 e 70, as estratégias adotadas no período de sucesso do modelo de crescimento – e a incapacidade dos dirigentes brasileiros de revisá-las no momento apropriado – geraram deficiências de tal ordem (endividamento externo, inflação, perda de competitividade industrial, formação de monopólios privados em setores estratégicos, concentração das terras) que levaram o país a um ciclo de baixas e intermitentes taxas de crescimento no último quarto de século. Além disso, o mesmo modelo de crescimento que elevou a economia brasileira à condição de oitavo maior produto

industrial do mundo, também ajudou a erigir uma das piores distribuições de renda conhecidas entre países do mesmo nível de desenvolvimento⁵.

Se desejamos repensar este modo de desenvolvimento, isto é, se queremos tratar dos elementos qualitativos do processo de crescimento e da sua possibilidade de se sustentar no longo prazo, devemos estar atentos a uma dupla deficiência comum aos modelos de crescimento neoclássicos: a impossibilidade de incorporar a existência de diferentes contextos e a incapacidade de lidar com mudanças ao longo do tempo – dimensões imprescindíveis quando se deseja pensar crescimento para além da quantidade e de uma forma não estática.

Em relação ao primeiro ponto, a noção de “ambiente de investimento”, como já apontamos acima, praticamente ignora a variedade de contextos possíveis de desenvolvimento, como se um mesmo “ambiente” fosse adequado a todo e qualquer tipo de investimento; como se não coubesse a nações e regiões realizar escolhas; e como se produzir a ignição de um processo de crescimento fosse o mesmo que criar condições qualitativas para que ele possa se sustentar.

Os exemplos são inúmeros: países grandes e com mercados consumidores domésticos amplos dispõem de estratégias distintas daquelas acessíveis a pequenos países; a disponibilidade de fontes energéticas e de matérias-primas estratégicas oferece alternativas exclusivas a certos países e regiões; incentivar investimentos de capitais domésticos pode requerer condições diferentes do que atrair investimentos estrangeiros; importantes *trade-offs* entre curto e longo prazos entram na definição do ambiente de investimento quando questões ambientais entram na pauta; pequenas e grandes empresas buscam condições não necessariamente equivalentes. Muitas outras situações poderiam ser elencadas, mas, em resumo, pretendemos explicitar que é legítimo trabalhar com a idéia de vários “ambientes de investimento”, e não apenas um, a depender das escolhas a serem feitas por cada nação a partir de suas características históricas e dos consensos negociados pelos agentes locais⁶.

Uma segunda deficiência na literatura sobre ambiente de investimento é a existência de variáveis com conteúdo mais ou menos atemporais, isto é, aplicáveis a qualquer contexto sem distinção quanto a momentos do desenvolvimento ou sobre as limitações históricas de cada contexto. As preocupações quanto ao tempo se resumem a garantias de que as melhores regras hoje serão mantidas ou apenas

⁵ A distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico foi elaborada há várias décadas por alguns dos fundadores da escola cepalina (Cepal - Economic Commission for Latin America and the Caribbean). Nos países de industrialização tardia, a penetração de formas modernas de produção gera efeitos bastante desiguais em termos dos impactos sobre a estrutura social pré-existente. O convívio de setores e firmas propriamente capitalistas com formas tradicionais de produção quase exclusivamente apoiadas na abundância do fator trabalho (agricultura familiar, artesanato, baixo setor informal urbano) tende a produzir uma estrutura social bastante heterogênea e desigual do ponto de vista da distribuição da renda. Além disso, a própria experiência histórica de muitos dos países em desenvolvimento mostra que mesmo com a rápida expansão dos setores modernos a absorção da força de trabalho liberada pela dissolução paulatina dos setores tradicionais é quase sempre limitada (FURTADO, 1976). O conceito de subdesenvolvimento pretendeu dar conta do caráter dualista das sociedades – e não apenas das economias – destes países e tem como uma de suas teses centrais a idéia de que o crescimento econômico acelerado pode reforçar, ao invés de diminuir, as fraturas entre setores mais e menos modernos, intensificando a concentração da renda. A noção de desenvolvimento daí resultante tem como premissa fundamental a necessidade de que o processo de crescimento econômico seja conduzido de tal forma que os níveis de capitalização, produtividade e renda nos vários setores da economia tendam a convergir.

⁶ Esta crítica à inflexibilidade da noção de ambiente de investimento pode ser exemplificada pela criação da idéia de ambiente de negócios (*business climate*). Enquanto a primeira trata dos fatores que afetam o grau de incerteza (riscos imprevisíveis, temas abrangentes e elementos intangíveis), a segunda, *business climate*, trata dos fatores que afetam os custos de se fazer negócio (riscos previsíveis, temas específicos e elementos tangíveis) (MOORE e SCHMITZ, 2007).

aperfeiçoadas no futuro. Os neo-institucionalistas (Douglas North, por exemplo) apontam, corretamente, que a simples definição de parâmetros institucionais e regulatórios ótimos não resolve o problema de como implementá-los em distintos contextos políticos e históricos, e chamam a atenção para o fato de que muitas vezes “a segunda melhor escolha”, por ser factível naquele momento, pode ser melhor que a “opção ideal”. Além disso, estes modelos não contemplam a possibilidade de que o próprio processo de desenvolvimento interno e as transformações na economia mundial criem a necessidade de mudanças no arcabouço institucional e regulatório.

Os exemplos aqui também são abundantes: perspectivas de esgotamento de recursos energéticos naturais ou preocupações quanto ao meio ambiente podem exigir legislações de contenção de certos tipos de atividades e, portanto, a inibição de certos tipos de investimento; a viabilização de certos setores estratégicos para o desenvolvimento (como telecomunicações) pode exigir inicialmente medidas de concentração de capitais ou de proteção transitória de mercado para se efetivarem; ou ainda, a necessidade de investimentos públicos em novas áreas vitais pode exigir mudanças na estrutura tributária, com aumentos de impostos que, em geral, não são favoráveis aos investimentos no curto prazo. Em outras palavras, tão importante quanto a estabilidade das regras na construção de um ambiente sólido de investimentos é a existência de mecanismos de revisão destas regras que realimentem o processo de desenvolvimento. Tratar de qualidade do crescimento e de sua sustentabilidade implica pensar tempo e mudança.

O par qualidade/sustentabilidade está, portanto, indissociavelmente ligado: a) à necessidade de fazer escolhas de longo prazo considerando os elementos qualitativos presentes na região; e b) à capacidade de reorientar estas escolhas na medida em que o próprio processo de desenvolvimento se realize e que o contexto internacional se transforme. Estes dois imperativos claramente escapam à órbita das escolhas individuais das firmas e dos mecanismos típicos de ajustamento de curto prazo fornecidos pelos mercados livres de intervenção estatal, e convocam os agentes públicos a desempenhar seu papel de esfera política capaz de coordenar interesses e aspirações conflitantes, produzindo diretrizes de alcance geral e duradouro. Desta forma, a construção de interesses comuns entre atores públicos e privados se coloca como central para o estabelecimento de condições propícias ao investimento, para o crescimento e para a sustentabilidade do desenvolvimento.

No sentido de esclarecer o que entendemos por elementos qualitativos a determinar as possibilidades de crescimento, poderíamos elencar alguns fatores, que aparecem combinados das mais variadas formas nos contextos empíricos. São eles:

a) estruturais, entendidos como o repertório real ou potencial de recursos naturais, territoriais e humanos de uma nação (ou região, ou localidade). O desenvolvimento será tanto mais sustentável quanto mais “inteligentemente” (e não necessariamente quanto mais “intensivamente”) forem explorados estes recursos;

b) institucionais, não apenas aqueles relacionados aos direitos de propriedade, mas principalmente aqueles que envolvem os processos de tomada de decisões que resultam em ações públicas estratégicas para o desenvolvimento. A sustentabilidade dos arranjos de desenvolvimento será tanto maior quanto mais respaldadas estiverem as ações públicas em coalizões amplas de interesses. Igualmente importante é a capacidade destes arranjos de se redefinirem ao longo do tempo, atualizando e redesenhando estas coalizões;

c) conjunturais, tendo em vista a dinâmica das transformações no cenário internacional, as mudanças nos preços relativos das mercadorias, as alianças geoestratégicas entre países, as determinações dos organismos multilaterais;

d) tecnológicos, que passam pelas linhas de produtos, pela eficiência dos sistemas de pesquisa e desenvolvimento, pela formação de recursos humanos e pelas tecnologias de informação e telecomunicações;

e) infra-estruturais, que envolvem recursos críticos para o desenvolvimento econômico, tipicamente investimentos de longa maturação, dependentes da capacidade de planejamento de ações, especialmente por parte do Estado, e disponibilidade de vastos recursos financeiros;

f) sociais, que tem a ver primeiramente com a distribuição dos ganhos resultantes do desenvolvimento econômico e os conseqüentes níveis de bem-estar e desigualdade social.

Esta sistematização de fatores qualitativos relacionados ao crescimento não pretende ser exaustiva; muitos outros elementos poderiam ser agregados. A intenção aqui é marcar o caráter multidimensional da noção de desenvolvimento, tornando evidente que cada um destes fatores possui determinações e dinâmicas próprias, ainda que interdependentes em cada contexto empírico. Desta forma, cada configuração local é singular no que diz respeito às combinações entre os fatores, cabendo à análise empírica distinguir e ponderar os efeitos de cada um deles, atribuir-lhes pesos e conexões explicativas.

Não se trata aqui de criticar as receitas gerais para um bom ambiente de investimento que leve a altas taxas de crescimento fazendo uso de um relativismo exacerbado do tipo “cada caso é um caso”, ou seja, cada contexto se encerra em si mesmo. Pretendemos mostrar como o estudo dos casos permite explicitar quais as condições e os fatores que contribuem para processos de crescimento bem-sucedidos, não apenas em termos das taxas alcançadas, mas sim em termos da qualidade e de sua sustentabilidade no tempo. As distintas configurações de interação entre os agentes públicos e privados podem influenciar de modo também distinto a configuração de tais fatores, levando a resultados variados em termos de qualidade do crescimento.

Visto que as dimensões qualitativas associadas ao crescimento são diversas e de alguma forma genéricas, concentramo-nos em fatores que se mostram essenciais em processos de desenvolvimento bem-sucedidos no capitalismo contemporâneo: educação e qualificação da mão-de-obra, base de conhecimento, diversidade produtiva, agregação de valor e formação de capital (empresas novas). Tais fatores, que discutiremos brevemente a seguir, são apontados por autores de diversos matizes como essenciais para a competitividade e para o crescimento, até mesmo pela literatura sobre ambiente de investimento, mas eles não são tratados a partir de uma abordagem relacional, ou seja, observando em que medida as relações sociais entre os agentes críticos de um contexto podem influenciar o desenvolvimento de tais fatores.

Em países com dimensões quase continentais como o Brasil, por mais que as “vantagens comparativas” de determinados setores sejam grandes e gerem um alto grau de especialização e competitividade, a diversificação do aparato produtivo é chave em muitos aspectos. A excessiva especialização produtiva de um país significa um alto grau de dependência do comércio internacional e as oscilações dos preços dos bens exportados expõem toda a economia nacional a solavancos e incertezas. De uma maneira geral, os países muito dependentes da exportação de um número limitado de bens acabam enviesando suas políticas (especialmente a cambial) de modo a favorecer estes setores, terminando por concentrar a renda e inibir o desenvolvimento de outros tipos de atividade. Por sua vez, um maior grau de diversidade setorial está associado a maiores oportunidades de investimento para capitais de portes distintos, bem como a um melhor aproveitamento das aptidões da força de trabalho. As diferenças de clima e de disponibilidade de recursos naturais

favorecem também a diversidade regional de vocações produtivas, sendo a melhor distribuição regional do desenvolvimento um resultado em si mesmo positivo.

Uma segunda dimensão que nos parece importante para avaliar a qualidade dos investimentos e do crescimento resultante tem a ver com os fundamentos da competitividade das indústrias. O baixo custo da mão-de-obra tem sido um elemento central nas estratégias dos países emergentes para atrair investimentos estrangeiros, como é o caso de certas regiões da China e do Brasil, e é natural que assim seja enquanto a disponibilidade de força de trabalho for grande e a sua qualificação muito limitada. A perpetuação de uma “vantagem comparativa” como esta, contudo, contém riscos evidentes. O primeiro deles é a própria concentração da renda. O segundo, a baixa produtividade do trabalho e a sua inadequação a atividades e processos produtivos mais sofisticados. O terceiro, decorrência do anterior, a especialização produtiva em setores de baixa agregação de valor, tecnologias já maduras e de baixo potencial de inovação. Uma competitividade virtuosa em termos qualitativos deve estar relacionada à inovação de forma mais específica e a conhecimento de forma mais geral.

A inovação é essencial no debate sobre desenvolvimento, ainda mais aquele que se preocupa com o longo prazo e especialmente quando ela é entendida de modo amplo, como processos de mudança na tecnologia, na gestão ou na logística que levem as empresas a ter ganhos em termos de competitividade e, conseqüentemente, de crescimento econômico. Além de decisiva, por guardar estreita relação com o desenvolvimento científico e tecnológico, gera transbordamentos em direção a outras atividades (tanto industriais como de serviços ligados à produção).

Já em relação ao conhecimento, as mudanças no capitalismo mundial a partir dos anos 70 reforçaram a centralidade do tema para o desenvolvimento. E não se trata apenas da produção de conhecimento em si mesma, mas da organização dos fluxos de conhecimento e o seu compartilhamento, seja o tácito ou o codificado. A idéia de uma economia do aprendizado (*learning economy*), disseminada por Bengt-Ake Lundvall (LUNDVALL & JOHNSON, 1994 e LUNDVALL, 1996), nos ajuda a pensar como não só criar conhecimento é atividade importante, mas também os atos de processar, recriar e combinar os elementos de *know-how* são componentes essenciais da qualidade do desenvolvimento. E não por acaso são as redes sociais, que permitem os processos de interação entre os agentes, o mecanismo por excelência para criação, disseminação e compartilhamento de conhecimento.

As comparações entre as trajetórias do Brasil e da Coréia do Sul são unânimes em destacar que a maior atenção devotada pelo país asiático à educação foi um dos fatores decisivos para a sua melhor performance, esgotada a fase inicial de industrialização, na passagem dos anos 70 para os 80. O sucesso indiano no setor de software, fruto de um sistema universitário extremamente competitivo, e os fortes investimentos que a China tem feito, sobretudo nas áreas de engenharia, são evidências de que os grandes países em desenvolvimento vêm procurando elevar os termos de sua inserção internacional acima da competitividade baseada nos baixos custos da força de trabalho.

Por fim, como nos lembra Peter Evans (1995), mais importante até do que a variação no tempo das taxas de retorno de cada setor de atividade ou cadeia de produtos é o fato, já observado por Albert Hirschman (1977), de que os nichos produtivos podem gerar inúmeros tipos de transbordamentos, capazes de irrigar outras esferas de atividade, assim como de favorecer outros objetivos não diretamente econômicos:

“Alguns setores criam uma ‘conspiração multidimensional’ a favor do desenvolvimento, induzindo sinergias empresariais, criando externalidades positivas para o resto da economia e moldando interesses de grupos políticos numa coalizão

desenvolvimentista. Nichos da divisão internacional do trabalho são desejáveis não somente por que podem trazer maiores lucros e permitir uma acumulação mais rápida de capital, mas também por que facilitam o avanço dos objetivos sociais e de bem-estar associados ao 'desenvolvimento' no sentido mais amplo do termo" (HIRSCHMAN, 1977 apud EVANS, 2004).

Tais fatores qualitativos, entre outros não tratados aqui, conferem um caráter mais ou menos sustentável aos processos de crescimento. A sustentabilidade do processo deriva da qualidade desses fatores, já que, por sua vez, as diferentes combinações dos fatores forjam processos distintos de crescimento.

Neste sentido, a possibilidade de comparar casos advém da capacidade analítica de identificar as combinações que se constroem. Não se trata de dizer que devemos incentivar uma proliferação de casos como Santa Rita do Sapucaí, por exemplo, mas sim de encontrar elementos neste caso que contribuem para a sua sustentabilidade e que possam ser pensados para outros contextos. Da mesma forma, cabe identificar quais são as fragilidades em termos qualitativos de um caso como Ilhéus, e não simplesmente concluir ele é "pioor" do que Santa Rita. Muito pelo contrário, é perceptível como estas duas experiências vêm "aprendendo" uma com a outra, cada uma procurando absorver características identificadas como mais positivas na outra.

Apresentamos brevemente alguns limites da literatura sobre ambiente de investimento, enfatizando a fraqueza da idéia de receita para arranjos institucionais ótimos e a necessidade de se olhar para além das taxas de crescimento econômico. Esta abordagem de ambiente de investimento não é suficiente para um entendimento mais complexo de processos de crescimento, já que não trata do peso dos agentes na construção dos arranjos institucionais e nem dos elementos qualitativos que permitem a sustentabilidade do processo de crescimento. Cabe esclarecer como e por que em situações macro-regulatórias muito similares os resultados do crescimento podem assumir feições quantitativas por vezes também similares, mas qualitativas muito distintas.

A seguir, discutiremos sucintamente a abordagem relacional utilizada nesta pesquisa, a qual permite levar em conta na análise que as ações econômicas estão socialmente enraizadas nas redes de relações e que as instituições são socialmente construídas. Ou seja, no caso desta pesquisa, como as interações entre agentes públicos e privados influenciam o desenvolvimento dos fatores qualitativos relacionados ao crescimento e conseqüentemente à sua sustentabilidade.

2) POR QUE O FOCO NAS INTERAÇÕES ENTRE ATORES?

Os avanços da chamada Nova Sociologia Econômica têm aberto inúmeras janelas de investigação sobre os processos de desenvolvimento a partir de fatores normalmente desprezados pela teoria econômica convencional. O ponto de partida desta escola é o entendimento de que as ações econômicas são estruturadas socialmente (GRANOVETTER, 1985).

Nas palavras de Mark Granovetter e Richard Swedberg:

"Economic action is socially situated and cannot be explained by reference to individual motives alone. It is embedded in ongoing networks of personal relationships rather than being carried out by atomized actors. By network we mean a regular set of contracts or similar social connections among individuals or groups. An action by a

member of a network is embedded, because it is expressed in interaction with other people". (GRANOVETTER e SWEDBERG, 1992: 9).

Neste sentido os autores desta escola fazem a crítica à forma simplista como boa parte da ciência econômica concebe o mercado: um mecanismo autônomo de formação de preços comandado pela dinâmica entre oferta e procura por bens e serviços. E, num sentido mais ontológico, questionam a racionalidade e o auto-interesse como única fonte de motivação legítima para o entendimento dos fenômenos econômicos:

"(...) economic sociology can make a first contribution to understanding economy by calling attention to the mixture of economic and social motives that people pursue while engaged in production, consumption and distribution" (GRANOVETTER, 2000: 37).

No mundo "real", distante dos modelos abstratos de mercado, os indivíduos podem até agir racionalmente na perseguição de seus interesses individuais, mas o fazem sempre constrangidos por normas, instituições e costumes, e movidos por valores, crenças e sentimentos. As trocas mercantis entre indivíduos e empresas, a busca e a conquista de um emprego e a decisão de investir capital em alguma atividade produtiva são explicadas pela racionalidade instrumental tanto quanto por relações de confiança e solidariedade (que redundam em ações de cooperação), de dominação e consentimento (que envolvem relações de poder) (GRANOVETTER, 2000).

E as próprias instituições econômicas são construções sociais, já que: 1) são resultados de criações sociais ao longo do tempo; 2) estão baseadas em constrangimentos prévios que influenciam as decisões no presente (a idéia de *path-dependent development*); e 3) são desenhadas pelas ações enraizadas (*embedded*) em sistemas de relações sociais existentes e concretos – as redes (GRANOVETTER e SWEDBERG, 1992).

As pistas (re)abertas pela Nova Sociologia Econômica – muitas delas já presentes nos clássicos da sociologia, como Weber, Simmel e Marx – vêm se desdobrando em problemas, programas de pesquisa e arcabouços metodológicos variados e ricamente complementares. Os vínculos sociais de todas as espécies (familiares, afetivos, religiosos, étnicos, políticos, locais etc.) (GRANOVETTER, 1973); as redes sociais e suas distintas morfologias (PORTES, 1995); o espaço urbano como forma singular de sociabilidade e aprendizagem (STORPER, 1997); as identidades grupais forjadas a partir de ambientes institucionais particulares (como escolas e universidades); as organizações (sindicatos, associações profissionais, organizações não-governamentais) como formas de capital social; enfim, as relações e interações sociais não necessariamente econômicas ganham enorme peso na explicação da dinâmica dos fenômenos econômicos. E as abordagens deste tipo têm sido especialmente frutíferas na análise de contextos produtivos circunscritos regionalmente (como é o caso desta pesquisa), cujas denominações se multiplicam: arranjos produtivos locais, aglomerações produtivas, clusters, pólos industriais, sistemas industriais, cidades-regiões e economias metropolitanas.

Uma referência especialmente interessante para os propósitos deste trabalho é o estudo já bastante conhecido de Annalee Saxenian (1994) sobre o desenvolvimento da indústria de eletrônica/informática em duas regiões dos EUA: o Vale do Silício, na Califórnia, e a Rota 128, em Massachusetts. Dois contextos de desenvolvimento regional contemporâneos entre si e baseados em indústrias de alta tecnologia são confrontados a partir das características das relações entre firmas e profissionais e destes com os governos locais, com as instituições universitárias locais, com as agências governamentais, com as demais atividades econômicas e com o ambiente sócio-cultural em sentido mais geral, para explicar como "estruturas econômicas"

similares podem engendrar dinâmicas produtivas e resultados econômicos radicalmente distintos por força dos diferentes padrões de relações sociais que dominam cada região. Nas palavras da própria autora:

“Far from being isolated from what lies outside them, firms are embedded in a social and institutional setting that shapes, and is shaped by, their strategies and structures. The concept of an industrial system illuminates the historically evolved relationship between the internal organization of firms and their connections to one another and to the social structures and institutions of their particular localities” (SAXENIAN, 1994:7).

Saxenian define três dimensões para o estudo dos sistemas industriais: instituições locais e cultura; estrutura industrial; e organização corporativa. As instituições locais incluem organizações públicas e privadas, como universidades, associações empresariais e profissionais, governos locais, clubes e agremiações de lazer. Estas instituições por sua vez são moldadas pela cultura e história locais. A estrutura industrial se refere à divisão social do trabalho e à natureza dos vínculos entre consumidores, fornecedores e competidores dentro de um setor ou complexo de setores relacionados. Finalmente, a organização interna das firmas resume o grau de hierarquia ou coordenação horizontal, centralização ou descentralização, alocação de responsabilidades e especialização dentro das firmas (SAXENIAN, 1994:7). Nenhuma destas dimensões isoladamente é nova nos estudos de economia regional e das firmas. A novidade do estudo de Saxenian está exatamente no tratamento integrado destas três dimensões.

Nosso trabalho tem como foco empírico de análise dois espaços regionais que concentram produtores de equipamentos eletro-eletrônicos e de informática. São espaços não-centrais (cidades médias e localizadas no interior de seus respectivos estados), cujos pólos industriais se desenvolveram a partir de combinações particulares de políticas de incentivo dos poderes públicos locais e regionais e das inter-relações entre instituições de ensino, elites locais e empreendedores individuais. Guardadas as enormes diferenças de escala e contexto, acreditamos que a abordagem utilizada por Saxenian oferece um enquadramento analítico bastante adequado aos nossos propósitos. Devido ao caráter ainda exploratório desta pesquisa, concentraremos nossa atenção nas duas primeiras dimensões definidas pela autora: instituições locais e cultura; e estrutura industrial.⁷

Dado que as duas regiões em estudo se encontram submetidas ao mesmo regime de regulação e às mesmas condições macro-econômicas, definidas nacionalmente, nosso entendimento é o de que as diferenças na trajetória de cada pólo industrial devem ser explicadas por elementos próprios da estrutura e das relações sociais de cada um destes contextos. Tendo como inspiração a abordagem relacional oferecida pela Nova Sociologia Econômica, esta pesquisa tem como objetivo entender como o enraizamento social (*embeddedness*) dos agentes (atores públicos e privados) forja constelações de interações diferentes que, por sua vez, conduzem a configurações distintas em termos de qualidade do crescimento e de sua sustentabilidade. Nossa hipótese central é a de que diferentes tipos de interação entre atores públicos e privados não só influenciam diretamente o crescimento (quantidade)

⁷ O levantamento de informações realizado até aqui consistiu principalmente em entrevistas com atores locais relevantes em cada um dos municípios (autoridades locais, empresários, profissionais, funcionários das agências de fomento, dirigentes de instituições de ensino); em visitas a empresas, instituições de ensino e feiras de produtos; e na compilação de informações estatísticas sobre a economia local. Numa segunda fase deste trabalho pretende-se realizar um levantamento mais sistemático de informações sobre a organização interna das empresas e suas características individuais, o que nos permitirá avançar na terceira dimensão apontada por Saxenian: a organização interna das firmas.

como levam a resultados variados no que diz respeito à qualidade do processo de crescimento.

Desviar o foco dos arcabouços institucionais abstratos (o ambiente de investimento) para o plano das relações concretas entre os atores se justifica também pela circunstância de que estamos tratando de contextos em que os atores públicos são entes sub-nacionais com pouca capacidade de influência sobre as condições de regulação macro-econômicas. Se governos locais e regionais podem fazer diferença no desenvolvimento de suas circunscrições espaciais, isto deve ser buscado principalmente na forma como produzem condições que complementem ou adicionem vantagens ao contexto econômico nacional (isto é, não se deve esperar que eles substituam as funções que só podem ser cumpridas pelo governo federal). Deve-se esperar, sim, que as distintas formas de atuação dos agentes públicos, tanto estaduais como municipais, sejam determinantes na construção de interesses comuns com agentes privados capazes de alavancar processos de desenvolvimento duradouros.

O foco da análise aqui adotado e o trabalho de levantamento de informações em campo privilegiam as interações entre os atores relevantes para a trajetória de desenvolvimento dos pólos industriais nestas duas cidades. Sinteticamente procuramos entender como as interações entre agentes públicos e privados: a) Impactam as decisões de investimento e, conseqüentemente, o crescimento econômico (criando, ou não, oportunidades); b) Favorecem (ou não) a construção ou o aprofundamento de laços de confiança (garantias) que induzam não apenas ao investimento como também à cooperação entre os vários agentes envolvidos (sinergias e transbordamentos); c) Alongam os horizontes dos agentes (previsibilidade), favorecendo ações, estratégias e alianças de investimento de longo prazo.

Ao observar a influência das interações nos fenômenos acima, reconstruímos analiticamente a configuração dos fatores qualitativos que dão suporte ao crescimento e assim fazemos uma discussão sobre desenvolvimento econômico que engloba seu caráter qualitativo, e não apenas o quantitativo, a partir de uma abordagem relacional que considera o peso das redes sociais na construção das instituições econômicas.

3) METODOLOGIA

Os dois municípios que servem de casos para este estudo (Santa Rita do Sapucaí e Ilhéus) representam tentativas recentes e concomitantes de desenvolvimento industrial com ênfase nos mesmos setores (basicamente eletrônica, telecomunicações e informática), porém a partir de ambientes sócio-institucionais locais significativamente diferentes. Nos dois casos, o crescimento verificado nos últimos 30 anos foi expressivo (bem superior à média nacional) e por isso mesmo eles oferecem uma janela interessante para analisar os efeitos de configurações sociais distintas sobre o crescimento econômico – não só sobre a quantidade, mas, sim, nos termos discutidos anteriormente, sobre a qualidade e a sustentabilidade deste crescimento.

O trabalho de campo nestes dois casos busca, então, respostas principalmente para algumas questões:

- 1) Quem são os atores envolvidos no desenvolvimento das regiões?
- 2) Que influência eles tiveram na construção das instituições locais?

- 3) Que tipo de interações se estabelece entre eles e como tais interações influenciaram os processos de crescimento?
- 4) Quais fatores qualitativos estão presentes em cada caso?
- 5) Em que medida tais fatores qualitativos podem ser pensados para outros casos de desenvolvimento?

Esta comparação permitirá observar quais atores estão por trás do crescimento de cada uma das regiões, como eles influenciam tais processos, quais os tipos de interações que se estabelecem entre eles e como elas modelam as configurações dos fatores qualitativos do crescimento, trilhando o caminho para o que chamamos de sustentabilidade do crescimento.

3.1) SELEÇÃO DOS CASOS

Fizemos uma seleção prévia de 20 cidades a partir de uma lista de aproximadamente 233 arranjos produtivos locais em todo o Brasil. Realizamos pesquisas em fontes secundárias (jornais, revistas e internet) a fim de obter informações a respeito das cidades e chegamos a quatro casos interessantes: Santa Rita do Sapucaí (em Minas Gerais), Ilhéus (na Bahia), Campina Grande (na Paraíba) e Benevides (no Pará). Por questões de cunho analítico e orçamentário, decidimos basear o estudo nas duas primeiras.

Os critérios de seleção das cidades estudadas foram estipulados com base na relevância das áreas para o desenvolvimento do Brasil e na relevância analítica do caso. São eles: a) tamanho da cidade: foco em cidades pequenas ou médias (menos de 300.000 habitantes); b) características do investimento: setores mais modernos, possibilidade de desenvolvimento de tecnologia e de processos de inovação; c) diversidade de agentes envolvidos nas interações: atores públicos (esferas federal, estadual e municipal), empresas, universidades, escolas, incubadoras, associações de classe; d) possibilidade de comparação analítica; e) eficiência do investimento: geração de emprego e renda e possibilidades de encadeamentos do crescimento.

3.2) TÉCNICAS DE PESQUISA

a) Dados qualitativos a partir de entrevistas

Os roteiros de entrevista foram elaborados com o objetivo de coletar informações tanto do indivíduo entrevistado quanto da instituição que representa, ou seja, foram feitas perguntas tanto sobre as trajetórias individuais como sobre as características e história da instituição. Cinco questionários diferentes foram elaborados, uma vez que coletamos informações de empresas, incubadoras de empresas, associações empresariais, instituições de ensino e políticos. Outro objetivo das entrevistas foi encontrar as conexões sociais entre indivíduos ou grupos nas cidades, por isso, faziam parte do roteiro perguntas sobre articulações, parcerias e cooperações entre as instituições e os indivíduos. Nosso objetivo com isso é compreender quais atores compõem o contexto de desenvolvimento da região e como estão articulados.

Foram realizadas 56 entrevistas: 22 em Santa Rita do Sapucaí (Minas Gerais), 20 em Ilhéus (Bahia), 11 em Campina Grande (Paraíba) e 3 em Benevides (Pará) (as duas últimas cidades não fazem parte da análise).

b) Bases de dados quantitativas secundárias

Foi utilizada como principal fonte a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), uma base de dados censitária, que tem como unidade a empresa. As variáveis utilizadas foram estabelecimentos, pessoal ocupado e salários para cada uma das cidades e seus respectivos estados. Tais informações estão disponíveis para os anos de 1996 até 2005.

Os dados de Produto Interno Bruto (PIB) para os dois municípios e para seus respectivos estados foram coletados para os anos de 1970 a 2004.

Outras fontes secundárias foram utilizadas, como informações provenientes de associações de empresas, incubadoras e prefeituras.

c) Observações no campo

Todas as entrevistas foram realizadas *in loco*, o que nos permitiu visitar as cidades selecionadas diversas vezes e ter contato direto com a realidade pesquisada. Neste sentido, a cada visita, relatórios de campos eram escritos com o objetivo de se guardar as impressões do pesquisador. A sistematização do material resultante da observação dos pesquisadores em cada visita ao campo foi bastante importante para a configuração da análise.

4) ANTECEDENTES HISTÓRICOS E EVIDÊNCIAS DE CRESCIMENTO: O QUE HÁ DE SEMELHANTE ENTRE SANTA RITA E ILHÉUS?

4.1) ANTECEDENTES HISTÓRICOS DOS MUNICÍPIOS

O processo de industrialização brasileiro se deu de forma extremamente concentrada no tempo e no espaço. Entre as décadas de 40 e 70, o Brasil deixou de ser uma economia predominantemente agrícola para se tornar uma das dez maiores economias industriais do mundo, com uma vasta diversificação setorial e apoiada principalmente no mercado consumidor interno. A região metropolitana de São Paulo (atualmente com perto de 20 milhões de habitantes) foi o epicentro deste ciclo de crescimento, chegando a concentrar, em meados dos anos 70, quase metade de todo o produto industrial do país. A partir de então, dois movimentos conexos marcam a dinâmica da economia brasileira: uma substancial queda nas taxas de crescimento global do PIB e uma relativa tendência de desconcentração industrial⁸.

Este movimento de desconcentração industrial, embora não tenha sido capaz de alterar a gigantesca concentração regional da riqueza no país, está relacionado ao desenvolvimento industrial das duas micro-regiões escolhidas para este estudo. Entre o início dos anos 70 e a metade da década de 80, ainda sob o comando de um estado central bastante intervencionista e um regime político autoritário, e num contexto regulatório bastante protecionista, uma série de políticas públicas (notadamente investimentos estatais em infra-estrutura e indústrias de base) foi adotada com o objetivo de transmitir às regiões mais pobres (Norte, Centro-Oeste e Nordeste) pelo menos uma parte do dinamismo econômico já atingido pelo Sul e Sudeste do país.

⁸ Para uma discussão recente sobre este processo de desconcentração industrial no Brasil e seus efeitos em termos regionais ver: COMIN e AMITRANO (2005), PACHECO (1998) e AZZONI (1986).

O Estado da Bahia – o quarto maior estado brasileiro em população, o mais desenvolvido da região Nordeste e onde se encontra o município de Ilhéus – foi um dos espaços regionais econômica e politicamente mais importantes do país desde o período colonial até as primeiras décadas do século XX, quando ingressou num longo ciclo de declínio econômico à medida que os mercados mundiais de seus principais produtos de exportação (especialmente a cana-de-açúcar, o cacau e o tabaco) passaram a contar com um grande número de novos concorrentes da América Central, Caribe, África e Ásia. A região de Ilhéus foi um dos grandes centros produtores e exportadores de cacau, e, enquanto durou o ciclo de ouro desta atividade, alimentou fortunas familiares suntuosas. Qualquer que tenha sido o destino destas fortunas, elas não impediram que, com o declínio da atividade cacauceira, a região de Ilhéus também experimentasse uma forte regressão econômica.

Os pesados investimentos estatais – concentrados principalmente na cadeia petroquímica e da química fina, como a criação do Pólo Petroquímico de Camaçari, na Bahia – surtiram efeitos importantes sobre a economia do estado nordestino, porém de fôlego não muito longo. As sucessivas crises econômicas que derrubaram a trajetória de crescimento acelerado do país no período pós-80 e debilitaram por completo a capacidade de investimentos estatais, seguidas pela onda de privatizações realizadas a partir dos anos 90, limitaram severamente os efeitos dos investimentos anteriormente realizados, deixando como herança para a Região Metropolitana de Salvador (capital do estado) a maior taxa de desemprego entre todas as regiões metropolitanas brasileiras.

O encolhimento quase absoluto dos investimentos estatais diretos e das políticas industriais e regionais, em um contexto de acelerada abertura comercial e financeira, induziu a uma acirrada guerra fiscal entre as unidades federativas e os municípios brasileiros, e o estado da Bahia foi um dos mais agressivos neste terreno. O uso de benefícios fiscais como arma de atração de novos investimentos não era um expediente comum no Brasil até recentemente. Durante todo o ciclo militar (1964-1985), a estrutura fiscal brasileira, apesar de extremamente complexa por que composta de dezenas de tributos, permaneceu fortemente concentrada nas mãos do estado federal. Foi só a partir da nova constituição pós-redemocratização, de 1988, que as unidades federativas e os municípios ganharam maior autonomia fiscal. Os municípios são responsáveis, basicamente, por tributos sobre atividades de prestação de serviços e sobre a propriedade fundiária (urbana e rural), instrumentos frágeis para barganhar com grandes investidores industriais, mas que podem surtir efeito para atrair pequenos empresários. Por isso, são os estados, mediante o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS)⁹, os principais agentes das disputas por atração de investimentos industriais, especialmente os estados menos industrializados, para os quais os riscos de que os benefícios fiscais se choquem com o interesse das empresas já instaladas são menores.

No caso da Bahia, as apostas foram justamente em setores industriais nos quais o estado não possuía capacidade instalada relevante, caso da indústria automobilística e também da indústria de equipamentos de informática, esta última instalada em Ilhéus. Na próxima seção deste artigo veremos em detalhes a trajetória deste arranjo regional. Por hora, cumpre apenas registrar as características de *green-field* do caso de Ilhéus, isto é, de implantação de um setor industrial em uma região sem antecedentes industriais, pelo menos não nos setores que foram eleitos como foco de desenvolvimento.

Já o estado de Minas Gerais (onde se encontra o município de Santa Rita do Sapucaí) é o segundo maior em população do país e também um dos maiores em

⁹ Ver anexo sobre impostos no Brasil ao final do texto.

extensão territorial. Sua extensão e localização fazem dele uma região de transição entre a região Nordeste, mais pobre e menos industrializada, e a região Sudeste, mais desenvolvida. As porções ao norte do estado fazem fronteira com a Bahia e têm características bastante semelhantes, especialmente a ocorrência de vastas regiões sujeitas a prolongadas estiagens, naturalmente menos favoráveis às atividades agropastoris e onde se concentram enormes bolsões de pobreza. A porção sul do estado de Minas Gerais faz fronteira com os dois estados mais industrializados do país, São Paulo e Rio de Janeiro, com os quais mantém complementaridades históricas. O município de Santa Rita encontra-se bem próximo da fronteira com o estado de São Paulo e seu desenvolvimento recente está de alguma forma articulado ao movimento de espraiamento da mancha industrial da Região Metropolitana de São Paulo para as regiões e estados limítrofes.

Os estados de Minas Gerais e São Paulo foram os dois grandes centros de produção e exportação de café, maior fonte de riqueza e divisas do país até meados do século XX. A acumulação de riquezas proporcionada pelo café ajudou a formar a base da industrialização do país, que por esta razão tendeu a se concentrar fortemente nesta região. A cultura do café exerceu enorme força de atração populacional (preenchida durante mais de um século por fluxos internacionais de imigração) e foi decisiva para o adensamento demográfico de toda a parte meridional do país, onde se desenvolvem os primeiros surtos espontâneos de industrialização no princípio do século XX. O peso econômico e demográfico destes dois estados se refletiu sistematicamente na influência política de suas elites sobre o Estado Nacional.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, o Estado brasileiro assume as feições típicas dos estados desenvolvimentistas, com grande ênfase no planejamento econômico de longo prazo e na industrialização como motor do desenvolvimento econômico. A cidade de São Paulo e seu entorno imediato, que já apresentava uma razoável concentração de indústrias leves de bens de consumo não-duráveis, foram escolhidos para sediar as principais cadeias de indústrias modernas: metal-mecânica, bens de capital, eletro-eletrônicos, automobilística, química intermediária e fina. O estado de Minas Gerais, por concentrar as maiores reservas brasileiras de minérios associados a este tipo de indústria (ferro, aço e carvão entre outros) se tornou um grande pólo de indústrias pesadas de base e manteve forte integração com o processo de industrialização concentrado em São Paulo. Já a partir dos anos 70, a parte meridional de Minas Gerais passa a receber investimentos importantes em cadeias como a automobilística e a de eletro-eletrônicos.

A saturação urbana da área metropolitana de São Paulo, responsável pela elevação dos custos de localização, forneceu os impulsos necessários para que as regiões limítrofes (o próprio interior do estado e os estados vizinhos) também desenvolvessem suas vocações industriais. Muitas indústrias mais intensivas em mão-de-obra passaram a se deslocar para cidades de menor porte e com custos imobiliários e salariais mais baixos, mas a necessidade de se manterem próximas ao mercado consumidor e à infra-estrutura de serviços, concentrados em São Paulo, determinaram que este movimento de desconcentração da indústria ocorresse num raio não muito distante do núcleo principal.

No vácuo da expansão industrial, deu-se também a multiplicação de escolas de ensino técnico e superior, inicialmente voltadas para a preparação de mão-de-obra especializada que atendessem às novas demandas postas pelas indústrias, mas que também se transformaram em centros de desenvolvimento científico e tecnológico e ajudaram a dotar muita destas cidades interioranas de dinamismo próprio.

A tabela 1 a seguir apresenta alguns dados gerais complementares a respeito de Ilhéus e de Santa Rita.

Tabela 1**Dados Gerais: comparação entre Santa Rita do Sapucaí e Ilhéus**

	Santa Rita do Sapucaí	Ilhéus
Área (km ²)	351	1.841
População Residente (total, 2006)	34.920	220.932
Analfabetismo (% pessoas de 15 anos e mais, 2000)	12%	21%
IDH (2000)	0,789	0,703
População Economicamente Ativa (total, 2000)	14.409	93.918
População Economicamente Ativa (% urbana, 2000)	83%	77%
PIB municipal 2004 (R\$, em mil)	446.560	1.853.021
PIB municipal per capita (R\$)	13.211	8.373
PIB municipal 2004 (% indústria)	55,0%	56,8%
PIB municipal 2004 (% agropecuária)	5,0%	2,8%
PIB municipal 2004 (% serviços)	32,7%	33,0%
Exportações (em US\$, 2004)	US\$ 4.671.858	US\$ 201.612.343
Empresas de Eletroeletrônica no total da economia (divisões 30, 31 e 32 da CNAE)	10,5%	2,5%
Pessoal Ocupado em Eletroeletrônica no total da economia (divisões 30, 31 e 32 da CNAE)	35,6%	5,4%
Massa Salarial de Eletroeletrônica no total da economia (divisões 30, 31 e 32 da CNAE)	36,8%	4,9%
Outras atividades no município	Cultivo de café, cana-de-açúcar, milho, feijão, banana, arroz e leite	Cultivo e transformação de cacau, dendê, piaçava e fabricação de móveis
Escolas técnicas em eletrônica	ETE	Nenhuma
Ensino superior e centros de pesquisa	Inatel e FAI	UESC e Cepedi

Fontes: IPEADATA (www.ipeadata.gov.br); IBGE; PNUD Brasil (www.pnud.org.br); IBGE Cidades (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>); Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Os antecedentes históricos apresentados aqui fornecem, então, o pano de fundo para agora entrarmos na discussão sobre o crescimento econômico em cada um dos municípios.

4.2) EVIDÊNCIAS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO EM SANTA RITA E EM ILHÉUS

O pólo industrial de Santa Rita é um bom exemplo da transformação da economia brasileira ocorrida no século XX. Nos anos 70, o município mineiro passa de uma economia fortemente rural (baseada no café) para uma economia urbana em que

o setor industrial (especialmente eletroeletrônica e telecomunicações) passa a ser preponderante. Podem ser considerados elementos chave neste processo a criação das instituições de ensino em articulação com atores públicos e privados locais – como discutiremos ao longo da seção 5 –, bem como a proximidade com as áreas metropolitanas de Belo Horizonte (capital de Minas Gerais) e São Paulo, com as quais o pólo mantém intensos fluxos de bens, serviços, força de trabalho e conhecimento. Além disso, parte do sul de Minas, região da qual Santa Rita faz parte, experimentou, entre os anos 1960 e 1980, um significativo desenvolvimento tecnológico baseado em áreas como engenharia mineral (em Poços de Caldas), engenharias mecânica e elétrica (em Itajubá) e engenharia de materiais (em Lorena – já no estado de São Paulo, próximo a Minas Gerais).

Como se pode observar nas tabelas 2 e 3 abaixo, as duas cidades em estudo experimentaram significativo crescimento no final do século XX, graças, em boa medida, aos esforços empregados na constituição de parques industriais. No período de 1970-1980, os dois municípios, seus respectivos estados e o Brasil crescem de forma robusta (tabela 2).

Tabela 2

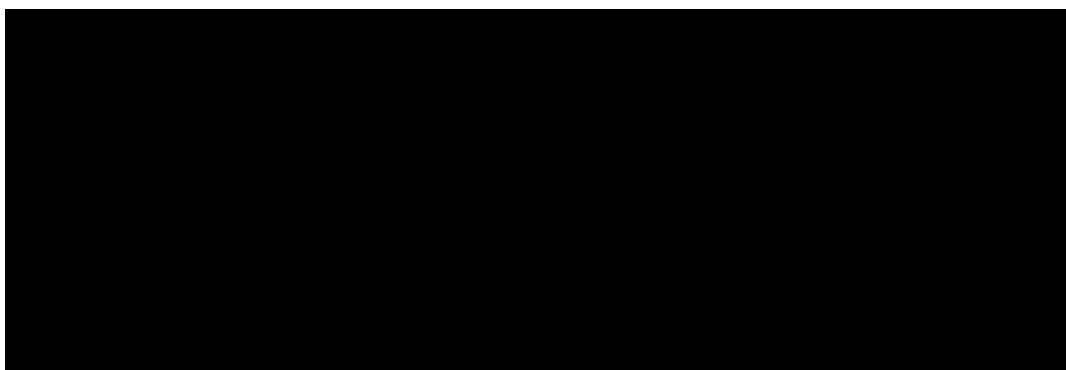
**Taxa de crescimento do PIB (% média anual no período)
Municípios, Estados e País (1970-2004)**

	1970-1980	1980-1996	1996-1999	1999-2004
Santa Rita do Sapucaí	7,6	7,2	1,3	6,9
Minas Gerais	11,7	2,8	-0,2	2,2
Ilhéus	8,1	-2,0	20,7	3,9
Bahia	11,7	2,2	2,0	5,3
Brasil	10,3	2,3	1,4	2,6

Fonte: IPEADATA (www.ipeadata.gov.br)

Nota: PIB a preços constantes (2000)

Tabela 3



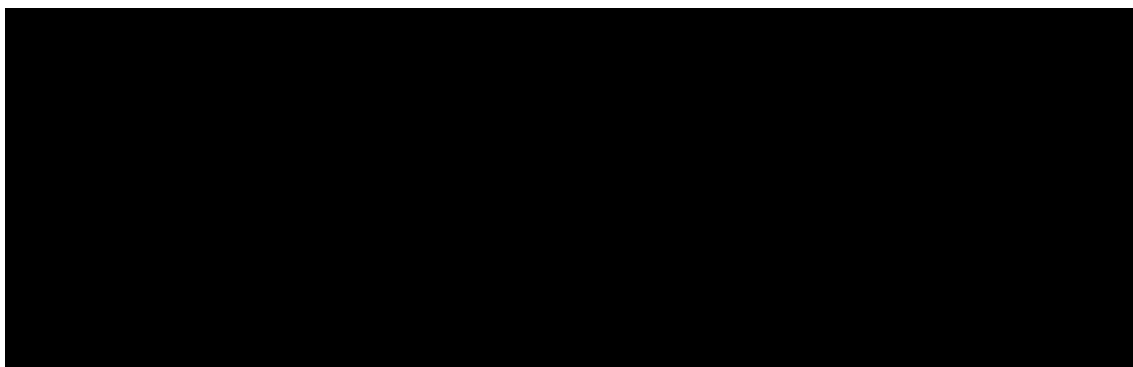
O município de Santa Rita tem crescimento acima da média entre 1980 e 1996 (tabela 2). Neste período, sua indústria cresce significativamente, a taxa média de 8%, alavancada pelo setor de eletroeletrônica e telecomunicações, que começa a ganhar corpo (tabela 3). No mesmo período, Ilhéus sofre com a crise na produção de cacau e passa por recessão, com quedas bruscas em todos os setores. Não é à toa que a cidade baiana se levanta justamente entre 1996 e 1999, puxada pela criação do pólo de informática em 1995: seu PIB cresce a uma média anual de 20% enquanto o estado da Bahia a apenas 2% (tabela 2).

Entre 1999 e 2004, Ilhéus cresce a uma taxa próxima de 4% ao ano, e Santa Rita de 7%, período em que a economia brasileira ficou entre 2% e 3% de crescimento médio do produto bruto (tabela 2). Nos dois casos, também foi a indústria a principal atividade a puxar a taxa de crescimento local, com média anual setorial de 7% em Ilhéus e de 14% em Santa Rita (tabela 3). Dentre os setores industriais, foram aqueles associados aos respectivos pólos de eletrônica e informática os que mais se destacaram, como veremos na tabela 4 e nos gráficos a seguir.

Em que pesem as diferenças de porte entre os dois municípios – Santa Rita possuía, em 2006, perto de 35 mil habitantes e Ilhéus pouco mais de 220 mil – as dimensões dos respectivos pólos são similares. Em 2005, o número de empresas nos setores de eletroeletrônica e informática em Santa Rita beirava as 90 e em Ilhéus eram 60.¹⁰ Além disso, em ambas cidades, as empresas são na esmagadora maioria micro ou pequenas, ou seja, cerca de 90% delas têm menos de 50 pessoas ocupadas.

O interessante é notar que, nos dois casos, o crescimento do número de empresas dos setores de eletroeletrônica e informática entre 1996 e 2005 foi acelerado e bem acima da variação em seus respectivos estados e do Brasil (tabela 4 e gráfico 1 a seguir). Em Santa Rita, o aumento do número de empresas é de quase 200%, enquanto os mesmos setores em Minas Gerais crescem em 50% e no Brasil a quase 20%. Já em Ilhéus a variação é extraordinária em virtude da criação do Pólo de Informática em 1995. Ou seja, a ação inaugurou o setor na cidade.

Tabela 4



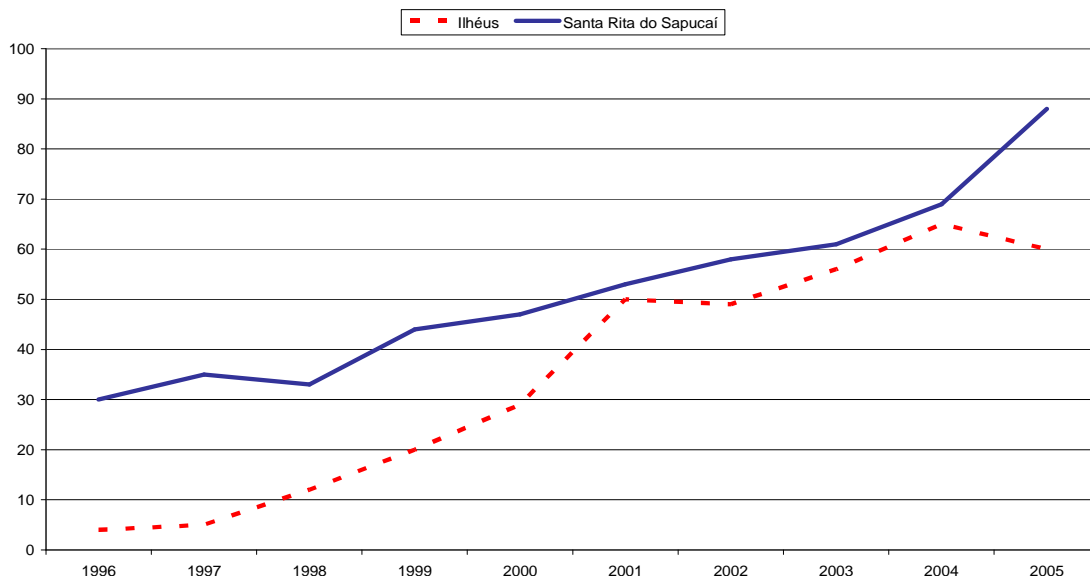
A tabela 4 mostra também que, em Santa Rita, o número de empregados nos setores selecionados experimentou um aumento de 720 para 3.304 entre 1996 e 2005 (363%), bastante acima da variação de pessoal ocupado nestes setores no estado mineiro e no Brasil (além de estar acima do total da economia municipal no período, 54,6%). O mesmo ocorre em Ilhéus, onde a variação de pessoal ocupado foi de 335%,

¹⁰ Os setores selecionados para a análise são precisamente as divisões 30, 31 e 32 da Classificação Nacional de Atividade Econômica: Fabricação de Máquinas para Escritório e Equipamentos de Informática, Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicação e Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos. Os gráficos sobre número de firmas, pessoal ocupado e salários foram elaborados a partir de dados da *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS) entre 1996 e 2005. Além disso, vale ressaltar que há uma diferença no número total de empresas em Santa Rita quando contabilizados a partir da RAIS (88 firmas) e aquele fornecido pelo Sindvel, a associação de empresas da região (120 firmas). Há alguns motivos para isto: a informação do Sindvel é referente ao ano de 2006 enquanto a da RAIS é de 2005; apesar de ser uma base censitária, há uma imprecisão aceitável da RAIS quando se trata de informações de empresas com menos de 30 pessoas ocupadas; e, por fim, o Sindvel inclui em sua contagem as empresas classificadas no setor de serviços enquanto nós consideramos apenas as divisões industriais 30, 31 e 32 da CNAE, como explicado acima.

ou seja, um salto de 352 para 1.413 empregados após a criação do pólo de informática – também acima do crescimento total do pessoal ocupado em Ilhéus, 96% (gráfico 2 a seguir). No que concerne à massa salarial, ocorreu trajetória similar, com exceção da variação para o setor em todo o Brasil, que foi negativa. Isto reforça o peso do crescimento dos dois casos estudados.

Gráfico 1

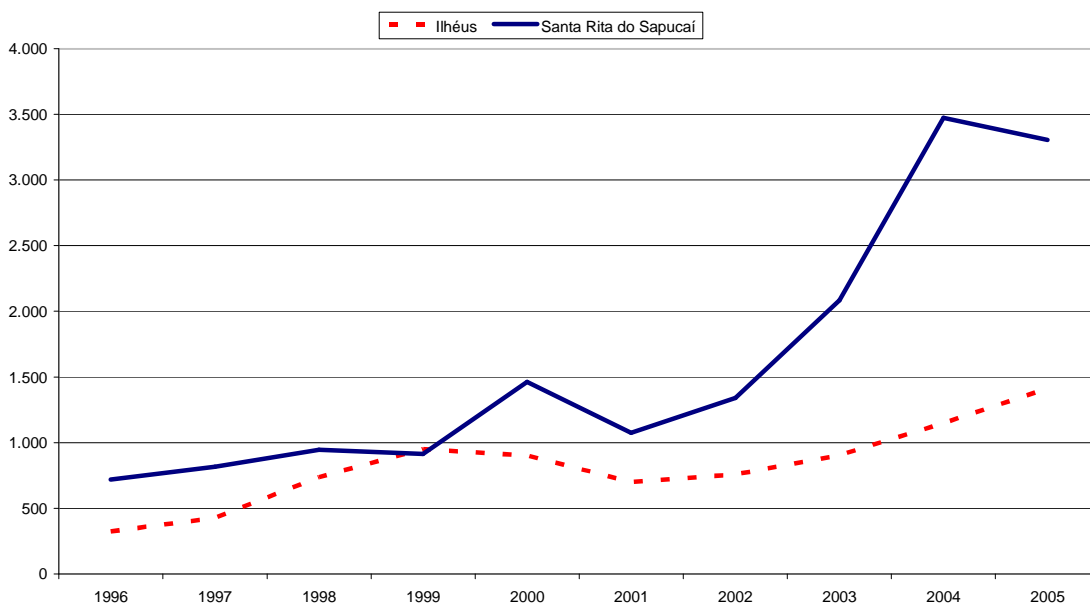
**Varição do número de empresas em Santa Rita e Ilhéus - de 1996 a 2005
(CNAE: 30, 31, 32)**



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 1996-2005.

Gráfico 2

**Varição do pessoal ocupado em Santa Rita e Ilhéus - de 1996 a 2005
(CNAE: 30, 31, 32)**



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 1996-2005.

O crescimento dos setores ligados à eletroeletrônica em Santa Rita e em Ilhéus é evidente. O peso relativo destes segmentos em cada município, porém, é bem diferente, sendo muito mais importante em Santa Rita do que em Ilhéus. Na cidade mineira, as empresas destes setores representavam 10,5% do total de empresas de todos os setores, respondendo por 35,6% do total de empregos formais na cidade e 36,8% da renda salarial proveniente destes mesmos empregos formais. O peso dos setores selecionados em Ilhéus é bem menor: são 2,5% do total das empresas no município, 5,4% dos empregos formais e 4,9% da renda salarial relativa ao conjunto dos empregos formais. De fato, Ilhéus é um município maior, sendo sua economia mais dependente de atividades como comércio e serviços (os quais são responsáveis por uma parcela significativa do número de estabelecimentos) e administração pública (a qual responde por quase metade da massa salarial do município e um quarto de sua força de trabalho).

Os dados são claros a respeito do crescimento substancial dos dois municípios, especialmente em relação aos setores ligados à eletroeletrônica. Entretanto, tais informações sobre o quanto cresceram escondem muitas diferenças entre esses dois casos. Dizer apenas que Santa Rita e Ilhéus cresceram não é suficiente. Cabe observar como isso aconteceu, quem são os atores envolvidos, como ocorreram as interações entre eles e a formação das redes sociais e quão sustentáveis são esses processos de crescimento. Enfim quais as diferenças entre os processos de crescimento em termos qualitativos? A seção a seguir tratará dessas questões.

5) INTERAÇÕES E QUALIDADE DO CRESCIMENTO: O QUE HÁ DE DIFERENTE ENTRE SANTA RITA E ILHÉUS?

Nesta seção, analisamos o material coletado nas entrevistas discutindo as diferenças em termos de interações entre os agentes envolvidos nos dois contextos e as características dos processos de crescimento em cada um das duas cidades. Serão discutidos: os fatores de ignição dos processos de crescimento (no item 5.1); as relações entre os agentes públicos e privados (5.2); e, por fim, as relações entre os agentes privados (5.3).

5.1) ENTENDENDO A IGNIÇÃO DOS PROCESSOS DE INDUSTRIALIZAÇÃO LOCAIS

INSTITUIÇÕES DE ENSINO E REDES SOCIAIS: O CASO DE SANTA RITA DO SAPUCAÍ

As primeiras empresas de equipamentos eletrônicos surgem em Santa Rita do Sapucaí em meados dos anos 70, mas a raiz para entender o sucesso do pólo remonta ao final dos anos 50, 1959 mais exatamente, quando é fundada a Escola Técnica de Eletrônica (ETE), seguida poucos anos depois pela fundação do Instituto Nacional de Telecomunicações (Inatel), em 1965, e pela Faculdade de Administração e Informática (FAI), em 1971. Literalmente todos os informantes consultados ao longo desta pesquisa são unânimes em identificar na base educacional representada por estas instituições (as duas primeiras em especial) o elemento central no desenvolvimento recente de Santa Rita.

A fundação da ETE se deve à iniciativa de uma personalidade da elite local com vínculos sociais e políticos com lideranças do estado de Minas Gerais, alguns destes por sua vez com projeção sobre a política nacional. A fundação do Inatel foi

menos dependente da benfeitoria de um único ator, mas sim da capacidade de articulação da elite local. As duas instituições (ambas privadas) surgem num momento em que declina a importância da atividade cafeeira e em que todo o esforço do estado brasileiro se volta para o processo de industrialização. O fato de as possibilidades de trajetória futura do município terem sido abertas pela criação de uma escola técnica de segundo grau e de um instituto de ensino superior voltado para engenharia – ambos com foco na formação de força de trabalho para as novas atividades industriais numa região que ainda não dispunha de uma base produtiva deste tipo – explicita como processos de desenvolvimento podem ter seu fator de ignição primordial em elementos “marginais” (isto é, marginais do ponto de vista da ciência econômica convencional).

Quando de seu surgimento, em 1965, o Instituto Nacional de Telecomunicações era a primeira (e por muito tempo ainda permaneceu sendo a única) instituição nesta área no país. Segundo os depoimentos colhidos, a idéia de fundar um instituto de telecomunicações surgiu por que o setor se expandia rapidamente no Brasil, sob a liderança de empresas estatais (tanto do governo federal quanto dos estaduais), e não havia ainda nenhuma base de formação acadêmica e pesquisa nesta área. Os vínculos de membros da elite local com políticos de peso na esfera estadual e a associação do Inatel com a companhia pública de telecomunicações do estado de Minas Gerais foram determinantes para o sucesso do instituto, que passou a responder pela formação de muitos de seus quadros (e posteriores dirigentes), atraindo também investimentos e parcerias para as áreas de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias.

A importância das instituições de ensino para o desenvolvimento de Santa Rita é de várias ordens e identificá-las significa iluminar alguns dos elementos que ainda hoje explicam seu dinamismo particular. Desde logo, a formação local de um tipo de força de trabalho especializada e ainda escassa no país dotou o município de condições excepcionalmente favoráveis para o tipo de desenvolvimento que se verificou posteriormente, mas a disponibilidade de capital humano por si só não seria suficiente para explicá-lo.

A expansão do ensino de segundo e terceiro graus é recente no Brasil, especialmente nas cidades de menor porte. O surgimento precoce de instituições locais de ensino de boa qualidade ofereceu alternativas de formação para os filhos das elites locais que de outra forma teriam que deixar a cidade para completar seus estudos. Algumas das empresas de equipamentos eletrônicos que foram surgindo em Santa Rita tiveram em comum o fato de terem sido criadas por jovens filhos de famílias com tradição e patrimônio acumulados nos negócios ligados ao café e que depois de terem adquirido formação técnica e/ou superior resolveram se aventurar em empresas industriais próprias. Além disso, e talvez mais importante do que a participação dos filhos da elite rural local, segundo os depoimentos coletados, foi a atração de estudantes de outros municípios e estados brasileiros. Até hoje, muitos desses estudantes se formam na escola técnica e no Inatel e permanecem na cidade; alguns deles acabam por trabalhar nas firmas locais ou se tornam empreendedores.

Alguns dos atores privados entrevistados podem servir de exemplo. Um deles nasceu no norte de Minas Gerais e foi para Santa Rita cursar o segundo grau. Fez o curso técnico na ETE, engenharia no Inatel, tornou-se professor nas duas instituições e depois empresário. Outro entrevistado cita o próprio caso para fazer uma observação interessante sobre a mudança na dinâmica dos estudantes e trabalhadores em Santa Rita. Segundo este empresário, nos anos 80, as pessoas iam para Santa Rita estudar e logo depois iam embora (ele fez o curso técnico em eletrônica na ETE, se formou engenheiro pelo Inatel, foi para São Paulo e depois voltou para criar sua empresa). Para ele, esse panorama parece ter se alterado nos

últimos 10 ou 15 anos, já que torna a cidade lugar atraente para a fixação dos profissionais formados nas escolas locais e reforça o dinamismo do pólo de eletrônica.

Além de prover uma considerável força de trabalho especializada, a ETE e principalmente o Inatel funcionam como importantes aglutinadores (*hubs*) sociais: a) para onde confluem redes sociais bastante densas, com origem nas famílias e nas relações comunitárias, com significativo transbordamento para as esferas política e cultural locais; e b) de onde partem novas redes de tipo sócio-técnicas, por força dos laços pessoais e grupais criados entre estudantes (e também professores); tais laços se projetam posteriormente em suas carreiras, seja como funcionários de empresas locais, seja como empresários, o que ajuda a explicar o ambiente de intensa colaboração entre estas firmas (como veremos na seção 5.3).

As relações entre o Inatel e o desenvolvimento do pólo são bastante estreitas. O instituto fomenta parcerias com empresas para o uso de laboratórios e instalações para desenvolvimento e testes de novos produtos, cursos de extensão universitária adaptados às demandas das empresas, convênios com instituições de ensino e pesquisa em outros estados e no exterior e a organização de feiras de exposições de produtos¹¹.

Este seu papel de nó nas redes é reforçado ainda pelo fato de o Inatel abrigar a primeira e a mais bem sucedida das incubadoras de empresas existentes na cidade, de onde surgiram e continuam a surgir novos empreendimentos ligados ao pólo de eletrônica. Criada em 1985, quando a prefeitura lançou seu programa de incentivo para a indústria eletroeletrônica, a instituição tem forte interação com a ETE, principalmente por meio de estágios oferecidos pelas empresas incubadas aos alunos da escola técnica, e com a FAI, por meio da prestação de serviços de consultoria da faculdade às empresas da incubadora.¹² Isto é, além de possibilitar a criação de empresas sem a necessidade de altos investimentos, a incubadora mantém boas relações com as instituições de ensino e com as empresas, reforçando assim a rede de relações na cidade.

As primeiras empresas de produtos eletro-eletrônicos surgiram em Santa Rita ainda nos anos 70, mas foi só em meados dos anos 80, e a partir de uma série de iniciativas do poder público municipal (a maioria bastante singela), que a criação de empresas se acelera e o município ganha o nome de “Vale da Eletrônica”. Como já se mencionou, os governos municipais no Brasil possuem instrumentos fiscais muito limitados (e no período anterior a 1988 possuíam ainda menos) para estimular novos investimentos industriais. A oferta de terrenos (alugados ou diretamente cedidos pela prefeitura) e da infra-estrutura básica (eletricidade, telecomunicações, calçamento viário, fornecimento de água e coleta de esgotos) para a instalação de novas firmas foi um dos expedientes pioneiros adotados pelo governo de Santa Rita. Três das empresas cujos donos foram entrevistados para esta pesquisa foram beneficiadas naquela época (por volta de 1985) e seus depoimentos coincidem ao afirmar a importância deste instrumento para a criação de empresas. A doação de terrenos, por exemplo, além de fornecer a base física para a instalação das empresas também funcionava como lastro junto às instituições de crédito.

Nos últimos anos da década de 1980, sob o comando de Paulo Toledo (prefeito que ficou conhecido como um dos grandes responsáveis pelo florescimento do pólo)

¹¹ O empreendedorismo é bastante estimulado na cidade, e alguns dos alunos da ETE e do Inatel realmente se tornam empresários. As feiras realizadas por estas instituições, por exemplo, são oportunidades para que seus alunos exponham novas idéias (algumas já em forma de produto), recebam incentivos para abrir sua própria empresa ou negociem seus projetos para que sejam comercializados.

¹² Voltaremos a tratar das incubadoras no item 5.3, mais à frente.

as iniciativas de incentivo à abertura de empresas do setor de eletrônica deixam de ser casuais e adquirem um estatuto mais formal e perene, com a aprovação de leis no âmbito do legislativo local, facultando a doação de terrenos, a oferta de imóveis com aluguel pago pela prefeitura e a concessão de incentivos fiscais via convênios com o governo estadual. É também neste período que o nome fantasia “Vale da Eletrônica” passa a ser usado institucionalmente pela prefeitura como peça de publicidade dentro e fora do Brasil, seja como instrumento para alavancar os negócios das empresas já em operação seja para atrair novos investimentos.

Entretanto, é só na segunda metade dos anos 90, com o crescimento acelerado do número de empresas, como vimos pelos dados na seção anterior, e a adoção de políticas mais agressivas também no campo fiscal, com o apoio do governo do estado de Minas Gerais, que o pólo industrial se consolida. O desenvolvimento do pólo de Santa Rita combina, assim, diversos fatores que por si sós, isoladamente, dificilmente seriam capazes de gerar o dinamismo atingido nos anos recentes. Merecem destaque:

- a) a existência de redes sociais densas, capazes de articular várias esferas da vida comunitária local – instituições de ensino, empreendimentos privados, organizações da sociedade civil, poder público local, sindicatos, empresas estatais e redes de influência para além do município – e de mobilizar recursos materiais e simbólicos destas várias esferas para objetivos convergentes;
- b) lideranças empresariais, comunitárias e políticas locais capazes de articular internamente estes vários agentes em coalizões difusas de interesses e de mobilizar recursos de esferas superiores;
- c) a infra-estrutura educacional, responsável não apenas por gerar força de trabalho qualificada, mas também por fomentar um intenso empreendedorismo entre seus estudantes. Eles têm na incubadora de empresas um suporte bastante eficiente para inaugurar seus negócios e nos laboratórios (também utilizados pelas empresas) um ambiente favorável à pesquisa e ao desenvolvimento de inovações;
- d) os fatores locacionais: a proximidade de diversos centros de produção e consumo de produtos industriais e de instituições de ensino e pesquisa (centros grandes, como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte; e secundários, como Itajubá, Juiz de Fora e Campinas);
- e) o crescimento da demanda por equipamentos eletroeletrônicos e de telecomunicações na segunda metade dos anos 1990 em virtude das privatizações do setor elétrico e de telecomunicações realizadas pelo governo federal brasileiro. A regulamentação do setor de telefonia celular permitiu o crescimento deste mercado, que também elevou fortemente a demanda por componentes para a produção de aparelhos celulares, antenas e redes de transmissão. E, mais recentemente, a chegada da televisão digital ao Brasil produziu novas oportunidades que desde o início foram bem aproveitadas pelas empresas locais, responsáveis, por exemplo, pelo desenvolvimento das *setup box* necessárias para adaptação dos televisores convencionais à nova tecnologia.

Em resumo, é a confluência destes vários fatores que explica como no caso de Santa Rita se formou o que Hirschman apelidou de “conspiração multidimensional” pelo desenvolvimento, ou, nos termos de Peter Evans, como se produziu o enraizamento social (*“social embeddedness”*) que dá legitimidade e eficácia a ações coordenadas de longo prazo. Neste caso, as condições de florescimento do pólo foram se construindo paulatinamente ao longo do tempo, resultando de condições e eventos não necessariamente estruturados para este fim e por meio de ações incrementais e cumulativas. É de se notar que no caso de Santa Rita as forças mobilizadas em torno

da ação estratégica de criação do pólo industrial eram fundamentalmente locais e suas motivações extrapolavam as de ordem estritamente econômica. O enraizamento social destas forças aparentemente se transfere com êxito para o arranjo produtivo fazendo com que hoje a cidade identifique claramente suas perspectivas de futuro com as do pólo de eletrônica. Os bons resultados econômicos das empresas como um todo, expressos no significativo número de empregos e na renda derivada deles, nas receitas de exportação e na projeção que a cidade atingiu como “Vale da Eletrônica” (alvo freqüente de reportagens em órgãos de imprensa), por sua vez, realimenta o envolvimento destas forças sociais e políticas com o futuro do pólo numa espécie de círculo virtuoso de crescimento.

INCENTIVOS FISCAIS E COALIZÕES PONTUAIS DE INTERESSES: O CASO DE ILHÉUS

Os eventos que marcam o surgimento do pólo de informática de Ilhéus são bem mais circunscritos no tempo e também em relação aos agentes envolvidos. Como já se disse, nos anos 90 eclode no Brasil, com razoável intensidade, um ciclo de disputas entre unidades federativas e entre municípios pela atração de investimentos com base em incentivos e benefícios fiscais. A ênfase quase absoluta dos sucessivos governos federais, entre 1990 e 2002, na agenda de liberalização econômica (abertura comercial e privatizações) e da estabilidade monetária (controle sobre a inflação e redução do déficit público), e a quase desativação das políticas industriais setoriais e de desenvolvimento regional, estimulou governos estaduais e municipais a perseguirem, com recursos próprios (protelação ou renúncia pura e simples de tributos), a atração dos novos investimentos¹³ e o deslocamento de plantas já instaladas em outras regiões para as suas unidades territoriais. Os episódios mais conhecidos da chamada guerra fiscal envolveram quase sempre negociações diretas entre mandatários dos governos estaduais e municipais e grandes empresas multinacionais, não raro assumindo feições de leilões em que diferentes governos disputaram com ofertas crescentes a possibilidade de hospedar novas plantas industriais.

Não é nossa intenção aqui entrar na polêmica sobre a eficácia das políticas de isenção fiscal, mas apenas chamar a atenção para o fato de que, no caso de Ilhéus, as condições que permitiram o surgimento do pólo industrial têm menos a ver com fatores endógenos à história do município e mais com oportunidades geradas pelo quadro macro-regulatório do país – a decisão de criar um pólo de informática em Ilhéus partiu do governo do estado da Bahia em um contexto de guerra fiscal entre estados da federação. Até a criação oficial do pólo de informática, com um decreto estadual em 1995¹⁴, Ilhéus não possuía empresas neste setor. Sendo assim, o elemento propriamente empresarial não tem raízes locais; ao contrário, as empresas vieram praticamente todas de fora. Tampouco existiam em Ilhéus instituições de ensino claramente vocacionadas para a formação de força de trabalho e conhecimento nos setores industriais recém-constituídos.

Há duas versões complementares para a decisão de se criar um pólo de informática em Ilhéus, bastante significativas para entender a trajetória do caso em estudo. Em ambas a iniciativa parte do governador do estado da Bahia, Paulo Souto

¹³ As taxas de investimento externo direto no Brasil foram bastante elevadas neste período, principalmente por conta das privatizações.

¹⁴ O decreto nº 4.316, de 19 de junho de 1995, estabelece o “Programa estadual de incentivo às indústrias de informática, eletrônica e telecomunicações”, também conhecido como “Pólo de Informática”. Decreto disponível em: www.bahiainvest.com.br/port/incentivos/download/Decreto4316.pdf

(em seu primeiro mandato – de 1995 a 1998), que edita decreto estabelecendo vantagens fiscais para empresas do setor de informática que venham a se estabelecer no estado com benefícios específicos para a cidade de Ilhéus, região de origem do governador e que já contava com uma área destinada a abrigar um pólo de indústrias, que, no entanto, nunca vingara. A decisão surge de uma negociação direta entre o governador e um grande empresário do setor com planta industrial até então instalada em outra unidade federativa (o estado do Espírito Santo). Até aqui os depoimentos de nossos informantes são unânimes; as divergências se limitam apenas a saber se a iniciativa original teria partido do governador, interessado no desenvolvimento de alguma atividade que viesse a remediar a grave crise causada pela derrocada da produção de cacau ou do empresário em questão.

Independente disto, o fato é que, neste caso, o Estado assume o protagonismo sobre as ações de desenvolvimento, define os setores e grupos econômicos a serem estimulados e constrói de maneira *ad hoc* acordos e parcerias com investidores. Se no caso de Santa Rita, as ações do governo municipal propenderam mais para a coordenação de interesses já estabelecidos – refletindo fluxos de influência de “baixo para cima” –, resultando em um tipo de ação empresarial mais pulverizada em pequenos empreendimentos de origem local, em Ilhéus, as ações do governo estadual assumem mais a índole dos estados planejadores, que definem objetivos e meios para atingi-los (de “cima para baixo”) e buscam mobilizar forças empresariais forâneas e de maior porte, capazes de produzir impactos mais rápidos e de maior visibilidade.

No caso de Ilhéus, a isenção de impostos foi e continua sendo o grande atrativo do pólo. Os empresários entrevistados afirmam claramente que sem os incentivos fiscais não teriam assumido os riscos de se estabelecer em uma região com claras deficiências em termos de localização, infra-estrutura, logística e disponibilidade de mão-de-obra especializada. Muitos não escondem a intenção de abandonar a região caso os incentivos fiscais, cuja vigência, em princípio, é até 2014, não venham a ser renovados. Os próprios agentes públicos ouvidos lamentam a necessidade da guerra fiscal, admitem que ela impede um melhor planejamento de políticas de longo prazo para os estados e não raro são mecanismos predatórios de competição. A justificativa, em última instância, é de ordem puramente pragmática: uma vez instaurada a lógica da guerra fiscal, aqueles que não a praticarem se verão inevitavelmente passados para trás pelos demais competidores e fatalmente perderão terreno na disputa por novos investimentos, além de correrem o risco de perder o que já possuem de base industrial instalada.

5.2) CARACTERIZANDO AS RELAÇÕES ENTRE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

Com o intuito de traduzir os elementos empíricos dos casos em uma linguagem mais abstrata e, com isso, conferir algum grau de universalidade às conclusões provisórias, recorreremos a um exercício de estilização apresentado por meio de dois quadros de tipos de interação associados às características de cada caso.

Os padrões de interação entre os atores foram organizados segundo o recorte básico proposto no desenho geral da pesquisa, isto é, entre atores públicos e privados. Este primeiro recorte nos levou a dois grupos de tipos de interação: a) interações público-privado (discutido logo a seguir); e b) interações privado-privado, (discutido na seção 5.3)¹⁵. Dentro de cada grupo, foram identificadas dimensões mais

¹⁵ As relações “público-público” precisam ser mais bem analisadas. Por falta de elementos empíricos, não foi possível realizar a mesma estilização de interações que fizemos para os recortes “público-privado” e “privado-privado”. Seria necessário aprofundar mais a investigação no sentido de captar as

específicas destas interações básicas capazes de iluminar a dinâmica econômica dos pólos industriais a partir de variáveis não estritamente econômicas, ou seja, que permitam relacionar os tipos de interação dos agentes com os fatores qualitativos que compõem o crescimento.

O primeiro grupo, o das interações público-privado, que busca ser o mais abrangente, contém quatro dimensões:

- 1) O papel do estado, que procura resumir a forma principal de intervenção do agente público local na economia. O tipo coordenação consiste principalmente no papel de articulação dos múltiplos agentes (firmas, escolas, associações) entre si e destes com outras esferas externas ao ambiente local (agências federais de fomento, organismos internacionais, grandes empresas). O tipo planejamento remete ao papel do estado como tomador principal de decisões e provedor dos recursos e mecanismos institucionais para execução de objetivos pré-determinados;
- 2) O tipo de hierarquia existente entre agentes públicos e privados – conforme as iniciativas sejam mais difusas e provenham do próprio mercado ou tenham no estado sua principal fonte;
- 3) A natureza das relações entre agentes: formais ou informais;
- 4) O tempo das ações: se elas ocorrem de maneira paulatina e incremental ou de modo abrupto e radical.

Interação Público-Privado

Dimensão	Santa Rita	Ilhéus
1. Papel do Estado	Coordenação (articulação dos atores; mobilização de recursos)	Planejamento (provimento de isenções fiscais e outros incentivos)
2. Hierarquia	Horizontal (estímulo principal das firmas e das instituições de ensino; de baixo para cima - "bottom-up")	Vertical (estímulo principal do Estado; de cima para baixo - "top-down")
3. Natureza	Formal (agências; incubadoras; contratos específicos)	Formal (lei estadual; caráter universal)
	Informal (relações "hand-in-hand", baseadas em densas redes sociais)	Informal (relações "hand-in-hand", baseadas em interesses casuístas ou temporários)
4. Tempo	Gradual (“Passo a passo”; incremental; de longo prazo)	Abrupta (“De uma vez”; eruptiva; de curto prazo)

Tendo como referência o quadro acima, vejamos a seguir como se desenvolvem as relações entre atores públicos e privados em Santa Rita e em Ilhéus.

complementaridades e tensões nas relações entre os diversos agentes públicos, especialmente as esferas governativas (federal, estadual e municipal). Neste passo da investigação, encontramos alguns eventos em que foi possível identificar relações mais e menos conflituosas, mas entendemos que não seria suficiente para sugerirmos um tipo de interação mais comum a cada caso estudado.

*PROTAGONISMO DIFUSO, ESTADO COORDENADOR E ÊNFASE NO
EMPREENDEDORISMO LOCAL EM SANTA RITA*

Um traço marcante na trajetória do pólo industrial de Santa Rita é que ele se apóia num movimento contínuo de criação de firmas, quase todas, na origem, de pequeno porte, não obstante várias delas ocupem atualmente posições de liderança no mercado nacional em seus respectivos nichos de produtos. Várias são as razões para isto.

As primeiras empresas de produtos eletro-eletrônicos a se formarem em Santa Rita, ainda nos anos 70, resultaram de iniciativas isoladas de indivíduos com passagem por alguma das escolas mencionadas. Naquele momento a indústria de equipamentos eletrônicos crescia vertiginosamente no país, mas o foco das grandes empresas do setor, tanto nacionais quanto multinacionais, ainda privilegiava os grandes centros urbanos já industrialmente densos ou eram atraídas pela nova fronteira de industrialização localizada na Zona Franca de Manaus, na distante região amazônica.

O sucesso destas empresas pioneiras parece ter sido decisivo para ajudar a moldar o consenso futuro no município não apenas sobre a importância de desenvolver um setor industrial como também para as virtudes das pequenas empresas e do empreendedorismo local. Santa Rita abrigou uma grande empresa do setor (que chegou a empregar mais de 4 mil pessoas), mas as disputas entre os acionistas, a posterior venda de parte do controle para uma empresa multinacional e a subsequente reestruturação realizada pelos novos proprietários, que reduziu a menos da metade o número de empregados, com forte impacto social sobre a cidade, reforçou a preferência dos vários atores relevantes pelos empreendimentos de menor porte e origem local, menos volúveis e mais comprometidos com a vida do município.

Como já vimos, a “opção” pelo micro-emprendedorismo já se encontra firmemente plantada na índole das instituições de ensino técnico e superior de Santa Rita. Responsáveis pela formação de várias gerações de profissionais especializados em setores de atividade que não ofereciam um mercado de trabalho na região, a ETE e o Inatel (e posteriormente a FAI) estabeleceram para si mesmas o objetivo de estimular seus estudantes a empregar seus conhecimentos na criação de novas empresas. Algumas iniciativas merecem destaque.

No início dos anos 90, o Inatel contrata para seu quadro de dirigentes um profissional que, tendo nascido em Santa Rita, desenvolvera uma exitosa carreira, primeiro como executivo de uma grande multinacional do setor de computação e, depois, como pró-reitor de uma das mais respeitadas universidades privadas do país (PUC do Rio de Janeiro). A combinação singular de conhecimentos técnicos e gerenciais e de redes de contatos pessoais obtidas por meio destas duas experiências profissionais, aliada ao compromisso pessoal com a história do município, fizeram do Sr. Ely Kállas, sociólogo de formação, um personagem central para a trajetória deste caso de estudo. Sintomaticamente, o envolvimento do Sr. Kállas começa no Inatel, mas hoje ocorre à frente da Secretaria de Ciência e Tecnologia da prefeitura local, exemplificando bem como a fluidez das redes sociais pode estabelecer laços entre as esferas pública e privada, disseminando orientações comuns de alcance coletivo.

Quando no Inatel, ele participou da concepção de um acordo de cooperação internacional com a GTZ (Agência Alemã para Cooperação Técnica), cujo objetivo principal foi o de incrementar a capacidade de gestão e produção do pólo tecnológico, que fora criado oficialmente apenas poucos anos antes. O programa, coordenado por uma consultoria alemã, se desenvolveu entre os anos de 1995 e 2003 e além do Inatel, instituição executora do projeto e principal beneficiária, contou com a participação da ETE, da FAI, da prefeitura e do Sindvel (Sindicato das Indústrias de

Aparelhos Elétricos, Eletrônicos e Similares do Vale da Eletrônica – associação das empresas do pólo).

A costura de interesses e recursos destes vários atores se reflete na diversidade de ações resultantes desta parceria: suporte a programas de incubação de empresas; constituição de um fundo de investimentos para a área de tecnologia da informação (para o qual foram mobilizados recursos financeiros de várias instituições do governo do estado de Minas Gerais e do Governo Federal); implantação de um banco de dados comum para a região, visando à promoção do pólo junto a possíveis novos investidores e divulgando as empresas existentes para outros mercados consumidores; modernização de laboratórios e bibliotecas do Inatel, que atendem não apenas a comunidade acadêmica, mas também as empresas, que ali realizam testes e desenvolvimento de novos produtos; assessoria para projetos de cooperação entre empresas, universidades e prefeitura na área de P&D; articulação de parcerias nacionais e internacionais com centros de pesquisa e universidades; e qualificação da mão-de-obra mediante intercâmbios Brasil-Alemanha.

Hoje à frente da secretaria municipal de Ciência e Tecnologia, o Sr. Kallás atua como um braço-direito do prefeito na relação com as empresas. A própria existência de uma secretaria com esta missão em âmbito municipal é algo bastante incomum no Brasil, mesmo nos municípios de maior porte. Como vimos na seção anterior, o envolvimento da prefeitura com o desenvolvimento do pólo de eletrônica data mais formalmente da segunda metade dos anos 80, com o prefeito Paulo Toledo, e teve no suprimento de infra-estrutura seu eixo principal.

A prática da doação de terrenos para novas empresas progrediu nos anos recentes para um tipo de ação mais estruturada: a construção de condomínios empresariais onde estão reunidas todas as facilidades urbanas básicas num mesmo terreno – loteamento, pavimentação e iluminação de vias, coleta e tratamento de esgotos, fornecimento de água, energia elétrica e rede de telecomunicação. Além da concessão dos terrenos e da infra-estrutura, a prefeitura faz a intermediação junto a uma instituição bancária federal para o provimento do crédito para a construção das instalações industriais. O primeiro condomínio, criado em 2003, num terreno até então sem aproveitamento, já abriga cerca de 30 empresas, além da sede do sindicato das empresas do pólo. Um segundo se encontra em fase final de instalação e, neste caso, resultou do aproveitamento de um conjunto de antigos galpões de fábricas e armazéns. A oferta de infra-estrutura nos moldes dos condomínios de empresas, combinada com isenções fiscais, tem se mostrado promissora nos últimos anos também no que diz respeito a atrair para Santa Rita firmas de outras regiões.

Quase sempre em colaboração com as instituições de ensino e com o sindicato das empresas, a prefeitura também é responsável por iniciativas focadas na inovação tecnológica. Isto ocorre com o apoio prioritário ao pequeno negócio de base tecnológica e com ações como um sistema de monitoramento da produção de conhecimento científico na cidade. Tal monitoramento reúne informações sobre projetos em andamento e financiamentos utilizados, tanto de empresas como de instituições de ensino e pesquisa, com o objetivo de fortalecer a interlocução entre academia e empresa.

A associação empresarial do pólo (Sindvel) também cumpre importantes funções de promoção e articulação das empresas. Merecem destaque a realização anualmente de uma feira na cidade para que as empresas do setor exponham seus novos produtos; a organização da participação das empresas locais em feiras internacionais, o que envolve negociações com os organismos diplomáticos e comerciais federais, bem como a alavancagem de recursos financeiros para financiar viagens de empresários e expositores, que não poderiam fazê-lo com recursos próprios; e a organização de *pools* de empresas para o acesso a linhas especiais de

financiamentos estaduais e federais à exportação e à inovação tecnológica, geralmente inacessíveis a pequenas empresas isoladamente.

Alguns anos após a criação do pólo de Ilhéus, empresas de Santa Rita decidiram se mudar para o município baiano, atraídas pelos benefícios fiscais. O Sindvel, na época, recolheu informações sobre os incentivos fiscais oferecidos pelo governo da Bahia e foi até os responsáveis no governo de Minas Gerais, pedindo providências para que o Estado não fosse prejudicado pelas facilidades oferecidas pelo Estado vizinho. Por meio de decreto em 2003¹⁶ com dispositivos legais similares àqueles da Bahia para Ilhéus, o governo de Minas Gerais concedeu as isenções reivindicadas e garantiu as empresas no mercado mineiro. Este exemplo atesta, por um lado, a boa capacidade de articulação política do sindicato das empresas com as várias instâncias governativas e, por outro, como os incentivos fiscais passaram a ser significativos para a competitividade de Santa Rita (apesar de não serem decisivos para a manutenção do pólo como são para Ilhéus).

Até onde nossa investigação pode avançar, a sintonia entre os vários agentes (poder público, firmas, associações de firmas e instituições de ensino e pesquisa) parece ser bastante grande em Santa Rita e raras são as iniciativas que não envolvem vários deles em ações colaborativas. A circulação de indivíduos por vários destes papéis ao longo de suas trajetórias pessoais (ora como estudantes, ora como professores, ora como empresários, ora como quadros do poder público) constitui uma boa pista para entender os mecanismos informais e muitas vezes invisíveis que dão estrutura e continuidade no tempo a este arranjo produtivo e contribuem de forma difusa para o seu enraizamento social. Trata-se de uma situação em que os vários agentes envolvidos no desenvolvimento do pólo têm uma contribuição indispensável e dificilmente se pode creditar a algum deles isoladamente a responsabilidade principal pelo seu sucesso. A característica mais marcante do poder público, neste caso, é a de que ele não assume as feições de uma autoridade dirigente, nos moldes do estado planejador, atuando muito mais como base de coordenação de interesses e mobilização de recursos.

PROTAGONISMO ESTATAL, RENÚNCIA FISCAL E ÊNFASE NA ATRAÇÃO DE EMPRESAS FORÂNEAS EM ILHÉUS

No caso de Ilhéus, estavam ausentes praticamente todos os elementos que colaboraram para o desenvolvimento gradual e mais ou menos endógeno observado em Santa Rita. A rigor, os agentes que desempenharam papel relevante na constituição do pólo de informática de Ilhéus não têm os fortes vínculos com o município observados na cidade mineira. Como já vimos, a decisão de montar um pólo de empresas de informática em Ilhéus se deveu principalmente a uma conjuntura nacional favorável a que governos locais adotassem um comportamento mais agressivo na atração de investimentos com base, sobretudo, em políticas de isenção fiscal. Ademais, a ignição propriamente dita do processo combinou negociações *ad hoc* entre executivo estadual e um grande empresário do setor e a necessidade de o governo baiano estimular alguma atividade produtiva para uma região que vinha de uma forte crise pela queda no cultivo de seu principal produto, o cacau.

¹⁶ A redução ou isenção de ICMS é permitida por meio de um protocolo de intenções entre a empresa e o Estado segundo o decreto nº 43.617, de 29 de setembro de 2003, disponível pela Secretaria de Estado de Fazenda em www.fazenda.mg.gov.br.

A forma de viabilizar tal arranjo de interesses foi a edição de um decreto estabelecendo condições especiais de tratamento tributário para empresas que viessem a se instalar no município de Ilhéus. Além das isenções fiscais, vários outros benefícios deveriam complementar o pacote de atrativos, como terreno e infraestrutura logística, por exemplo. Entretanto a descontinuidade de diretrizes no plano estadual e a falta de envolvimento do governo municipal terminaram por comprometer a sua realização de forma adequada. Importa sublinhar que, na deflagração da experiência de Ilhéus, o governo estadual da Bahia exerce um forte e quase solitário protagonismo, e o quadro de condições e agentes pré-existentes praticamente não influencia o desenho da estratégia de desenvolvimento adotada – empresários locais entrevistados se queixaram de que ficaram sabendo da iniciativa do pólo após o governo ter concebido o projeto que lhe deu origem. Isto mostra que tal ação do governo estadual estava longe de uma parceria com investidores locais; focava sim a atração de empresas já estabelecidas em outras localidades.

Em oposição ao tom bastante positivo com que os empresários de Santa Rita se referem ao governo local, em Ilhéus, os empresários são muito críticos em relação à atuação do governo do estado da Bahia, que teria criado o pólo e logo depois deixado de tratá-lo como prioridade. Uma vez implantado, em 1995, pouco teria sido feito nos seus primeiros quatro anos para torná-lo de fato atraente.

A escassez de mão-de-obra especializada é ainda hoje um fator limitante para o desempenho das empresas, segundo os depoimentos de seus dirigentes, e um bom exemplo da desarticulação entre agentes públicos e privados locais. Uma solução reivindicada pelos empresários – e que fazia parte dos planos iniciais do pólo – era a criação de cursos técnicos capazes de colocar mais rapidamente no mercado trabalhadores aptos a operar processos fabris. Não foi essa a solução adotada pelo governo, que optou por apoiar a criação de um curso superior de engenharia na instituição já existente na região, a UESC (Universidade Estadual Santa Cruz). Com o intuito de montar cursos de qualificação de profissionais, as empresas ainda realizaram parcerias com o Senai (instituição ligada à federação das indústrias e voltada para qualificação de mão-de-obra), mas isto também não foi suficiente. O fato é que a ausência de trabalhadores qualificados ainda leva as empresas a trazê-los de outros lugares, como Minas Gerais, Paraíba e outras cidades da Bahia, o que, por sua vez, reduz o impacto local da geração de novos postos de trabalho.¹⁷

Além da deficiência de mão-de-obra, há outros problemas relacionados à infraestrutura e à logística que dificultam o desenvolvimento do pólo e a atração de novas empresas. Tais deficiências explicitam o baixo nível de interação entre os atores públicos e privados. Ruas esburacadas, pouca iluminação, insegurança, ausência de transporte público adequado e terrenos em total abandono são alguns deles. No que tange aos terrenos, por exemplo, há áreas no distrito industrial que poderiam ser utilizadas como instalações para novas empresas, entretanto, a maioria delas necessita de terraplanagem, outras precisam ser compradas de empresas antigas que fecharam ou saíram do pólo ou ainda outras áreas estão sendo disputadas na justiça.

As deficiências logísticas não se resumem a ruas e estradas ruins, mas também à falta de um aeroporto alfandegado, demanda comum a todas as empresas entrevistadas. Empresários e sindicato foram muito enfáticos em relação à

¹⁷ Em 2001, foi criado o Centro de Pesquisa de Desenvolvimento Tecnológico em Informática e Eletroeletrônica de Ilhéus (Cepedi) com os objetivos principais de formar força de trabalho qualificada e de estimular projetos de P&D na região. Com o desenvolvimento de pesquisas, consultorias e treinamentos, o Cepedi se tornou uma ilha de excelência que abriga quadros de nível superior, mas ainda pouco integrada ao meio produtivo local. Desenvolve processos de controle de qualidade e softwares, atividades de certa forma marginais à produção local, voltada para montagem de computadores.

necessidade de resolução deste problema. Além de facilitar a logística das empresas e diminuir custos, seria uma fonte de receita para Ilhéus, já que os impostos coletados na importação de componentes iriam para o município, e não para Salvador, como acontece atualmente. Embora a questão aeroportuária seja de alçada do governo federal, os atores privados reclamam apoio dos governos municipal e estadual em suas reivindicações, mas aparentemente sem sucesso. A forma como as decisões estratégicas relacionadas à criação do pólo foram conduzidas unilateralmente pelo governo estadual terminaram por não comprometer o governo local com o projeto.

Vale abrir um parêntesis aqui para mencionar que, no que tange a Ilhéus, há uma relação de conflito entre os governos estadual e municipal e também dentro do próprio governo do estado, entre secretarias. Desde a implantação do pólo, não há notícia de que a prefeitura e o governo do estado tivessem desenvolvido algum tipo de parceria. Essa situação teria ficado ainda mais frágil durante o segundo mandato do governador baiano Paulo Souto (2002-2006), quando a prioridade do governo teria sido a região de Salvador. A falta de articulação dentro do governo do estado ficou bastante clara nas entrevistas. Um exemplo foi o fracasso na implementação de um projeto de melhoria do pólo desenhado pelo sindicato das empresas (Sinec) em parceria com setores do governo do estado. Apesar da boa relação entre o Sinec e a Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia, o andamento do processo parece não ter tido sucesso por falta de suporte da Sudic (Superintendência do Desenvolvimento Industrial e Comercial)¹⁸, órgão também pertencente ao governo estadual.

No que diz respeito às relações do sindicato das empresas com os poderes públicos, em Ilhéus elas têm caráter distinto do que se observa em Santa Rita. Na cidade mineira, o Sindvel reflete a natureza mais complementar e cooperativa das relações entre as próprias empresas e exerce funções de coordenação em estreita cumplicidade com os demais atores, promovendo relações mais integradas. Em Ilhéus, onde prevalecem relações de competição mais direta entre as firmas, as ações do Sinec, fundado em 1998, têm feições mais pontuais e imediatas. As relações entre as empresas se dão exclusivamente por meio da atuação do sindicato (como explicitaremos na seção 5.3 a seguir), que funciona como porta-voz de demandas aos governos local e estadual, sobretudo de investimentos em infra-estrutura e de alterações no decreto que regula o pólo.

Empresários e mesmo atores do governo admitem a importância da atuação conjunta das empresas por meio do Sinec. O comentário positivo se estende à figura do Sr. Gentil Pires, o atual presidente. Há elogio de atores públicos e privados em relação à sua atuação no sentido de aproximar governos e empresas. Ele é visto como uma pessoa que consegue “fazer as coisas acontecerem”, como resolver pequenos problemas, indicar saídas para entraves burocráticos e colocar pessoas em contato, por exemplo. Há uma campanha encabeçada pelo sindicato com o objetivo de melhorar a imagem do pólo e mostrar que ali não há empresas do chamado “mercado cinza” (ligadas a contrabando de componentes para montagem de computadores). Tal ação tem apoio esporádico de deputados e senadores da região, mas nenhum envolvimento dos governos municipal e estadual. Além disso, em geral, as empresas que têm se instalado no pólo chegam a partir de contatos com outras firmas ou com o sindicato, ou seja, dificilmente por iniciativa do governo ou por um programa público de atração, seja estadual ou municipal.

Independentemente do pouco apoio público para trazer novas empresas, dos problemas de infra-estrutura, da baixa qualidade da mão-de-obra e da pouca

¹⁸ A Sudic é uma autarquia que funciona como braço operacional da Secretaria de Indústria e Comércio, sendo responsável pela execução de obras e gerência da área industrial.

agregação local de valor, o setor tem crescido muito nos últimos anos em Ilhéus, acompanhando a aceleração da demanda por computadores no Brasil.

Uma das principais razões para a boa performance das empresas instaladas em Ilhéus, além da competitividade baseada em vantagens fiscais estaduais, é o apoio recente do governo federal (com Luis Inácio Lula da Silva) por meio de um programa de isenção de impostos sobre micro-computadores para reduzir o valor das máquinas para o consumidor final: o objetivo é tornar os computadores mais baratos e aumentar as vendas para camadas de mais baixa renda. Além disso, o governo federal vem realizando compras de grande porte mediante licitações para as diversas instâncias da burocracia estatal e para equipar as escolas públicas (há empresas em Ilhéus voltadas especialmente para vendas para o setor público, e não para o mercado de varejo). Finalmente, o crescimento da oferta de crédito ao consumidor final (também com apoio federal) explica o crescimento constante da demanda por computadores.

Este cenário positivo para o setor, contudo, tem levado a que outras regiões do país se mobilizem para anular as vantagens fiscais existentes no pólo de Ilhéus, não no sentido de extingui-las, mas de torná-las não-exclusivas. As empresas de montagem de computadores vêm com bons olhos essa possibilidade, que lhes daria maior liberdade de localização, porém, isto obviamente não interessa ao município de Ilhéus nem ao governo da Bahia.

Em resumo, na experiência de Ilhéus o governo do estado é o dono das iniciativas e a concepção do pólo não envolveu participação significativa nem do governo local nem de interesses econômicos já estabelecidos na região. Capitais e capitalistas tiveram que ser quase totalmente importados e a sintonia entre os empresários do pólo e as elites políticas locais parece ser muito tênue, o que se traduz em um baixo grau de enraizamento social desta nova elite econômica. No contraste com a experiência de Santa Rita, este nos parece ser um elemento crucial que joga a favor da maior sustentabilidade do caso mineiro.

5.3) CARACTERIZANDO AS RELAÇÕES ENTRE AS FIRMAS

O segundo recorte de interações, aquelas de cunho privado-privado, busca estilizar as relações entre os agentes privados a partir dos tipos de interação principalmente entre as firmas. Este grupo de interações se desdobra em três dimensões específicas:

- 1) Das relações de mercado propriamente ditas, que se define pela atuação das firmas de cada pólo, sejam produtoras de bens complementares (isto é, partes diferentes de uma mesma cadeia de produtos) ou competitivas (firmas que produzem o mesmo tipo de produto e que é destinado aos mesmos mercados);
- 2) Da circulação de conhecimento e tecnologia, a qual pode ser mais aberta e favorável ao intercâmbio ou mais fechada e propensa a disputas excludentes entre as firmas;
- 3) Da ação coletiva, conforme os objetivos que reúnam empresas e empresários em ações cooperativas tenham base em demandas de longo prazo com vistas a ganhos diversos e pulverizados ou em demandas de curto prazo com vistas a satisfazer demandas mais pontuais.

Interação Privado-Privado

Dimensão	Santa Rita	Ilhéus
1. Mercado	Complementar (rede de fornecedores e clientes; produtos distintos; consumidores finais diferentes)	Competitiva (sem rede de fornecedores e clientes; produtos similares; mesmos consumidores finais)
2. Conhecimento e tecnologia	Cooperativa e dinâmica (diversificação de sub-setores; diferentes componentes e produtos; circulação de conhecimento e possibilidade de inovação)	Não-cooperativa e estática (mesmo setor; produtos e componentes iguais; sem circulação de conhecimento e baixa possibilidade de inovação)
3. Ação coletiva	Coordenativa (construção de interesses comuns no longo prazo)	Corporativa (demandas pontuais e construção de interesses no curto prazo)

REDES COMPLEMENTARES DE CONHECIMENTO E RELAÇÕES COOPERATIVAS EM SANTA RITA

As características das empresas e o tipo de relação que se estabelece entre elas se revelaram fundamentais tanto para entender os padrões de interação entre agentes privados e públicos quanto para avaliar a qualidade dos efeitos de transbordamento dos resultados do setor de eletrônica sobre a sociedade local.

As empresas que compõem o pólo de Santa Rita são em maioria de pequeno e médio portes, dedicam-se principalmente a nichos de mercado muito específicos (e não aqueles disputados pelas grandes companhias do setor) e têm a base tecnológica e a customização de produtos como características essenciais. Uma rápida visita ao salão de exposições de produtos do sindicato das empresas revela uma enorme variedade de produtos e um grau muito baixo de superposição entre as empresas. Muitas delas, ao contrário de competirem entre si, mantêm relações de complementaridade via fornecimento de componentes e insumos umas para as outras. Esse tipo de relação favorece a intensificação dos fluxos de conhecimento entre as empresas e é muito comum que elas se consorciem no desenvolvimento de produtos, na busca por novos mercados consumidores e no provimento de assistência técnica pós-vendas, fator fundamental para vários tipos de produtos fabricados na região.

Novamente, o sistema educacional existente em Santa Rita parece jogar papel fundamental para a dinâmica das firmas. Em primeiro lugar, por que uma parte importante dos empresários do pólo se formou nas instituições de ensino de Santa Rita e mantém relações estreitas de amizade e convivência ou, em outras palavras, formam redes sociais cuja origem e sustentação é anterior à sua condição de empreendedores, o que certamente favorece a que as relações econômicas entre eles estejam permeadas por um maior grau de confiança mútua. Em segundo lugar, a formação em ambientes acadêmicos comuns faz com que as especializações técnicas obtidas pelos indivíduos nas escolas e universidades locais sejam complementares e se manifestem posteriormente em complementaridade também entre suas firmas. Finalmente, em terceiro lugar, a experiência do aprendizado compartilhado desde os laboratórios da escola “treina” estes indivíduos para o trabalho cooperativo e estabelece confiança nas capacidades técnicas uns dos outros.

A articulação entre empresas é bastante comum e vai desde o compartilhamento informal de máquinas e equipamentos (mais comum entre as micro-empresas) até os contratos formais de fornecimento de componentes ou de desenvolvimento conjunto de produtos. É bastante comum, por exemplo, que

empresas com encomendas que superam sua capacidade de produção “terceirizam” parte da demanda para outros produtores, sem a necessidade sequer do estabelecimento de contratos formais. Igualmente comuns são os casos de empresas que surgem por processos de cissiparidade, situação em que o empregado de uma firma, estimulado e freqüentemente apoiado materialmente por seu empregador, abre sua própria empresa e se torna fornecedor dele.

Estas características de complementaridade são reforçadas ainda pela atuação das incubadoras de empresas, como já mencionado anteriormente. A mais antiga das duas existentes em Santa Rita, a incubadora do Inatel, deu origem a 30 empresas em 20 anos de funcionamento (até 2006). O processo de incubação leva em média dois anos, durante os quais as empresas em formação desfrutam de instalações e infraestrutura (espaço, equipamento eletrônico básico para testes, móveis, linha telefônica, Internet e secretária) a custo muito baixo (de R\$ 100 a R\$ 400 por mês). Recebem assessoria jurídica, de marketing e de gestão de negócios. Cada nova empresa quase sempre é fruto também de um “novo” produto (no mais das vezes modificações ou aperfeiçoamentos de tecnologias ou produtos já existentes), e depois de emancipadas desfrutam de acompanhamento e assessoria, quando necessário, por mais três anos. A incubadora do Inatel chega a hospedar 20 empresas simultaneamente, que funcionam em salas contíguas, favorecendo a comunicação cotidiana entre seus proprietários e empregados. Há troca de experiências e informações, como, por exemplo, contatos de fornecedores e prestadores de serviços ou incentivos a importação de componentes e exportação de produtos.

Convênios com a Escola Técnica de Eletrônica garantem o fornecimento de mão-de-obra qualificada e de baixo custo por meio de estágios, o que por sua vez transmite aos estudantes secundários conhecimentos e atitudes próprias do ambiente de criação de empresas. Ressalte-se que tanto o Inatel quanto a ETE incluem em seus currículos o ensino de disciplinas ligadas ao empreendedorismo, uma forma de estimular seus estudantes a perseguirem uma inserção profissional por meio da abertura de suas próprias empresas.

Já a incubadora criada recentemente pela prefeitura, em 2006, tem capacidade para abrigar até 13 empresas e segue princípios bastante semelhantes de funcionamento. As diferenças dizem respeito ao fato de as empresas incubadas não necessariamente terem relação pregressa com as instituições de ensino (a incubadora do Inatel dá preferência a seus próprios alunos) e nem mesmo com a cidade. Além disso, a incubadora da prefeitura não possui a infra-estrutura de laboratórios e equipamentos daquela do Inatel.

A ação das incubadoras parece ser decisiva para reduzir a taxa de mortalidade das novas firmas em seus primeiros anos de vida – problema bastante comum em se tratando de micro-empresas. E mesmo aqueles que não conseguem levar adiante suas empresas, adquirem experiência que aumenta suas chances de inserção no mercado de trabalho como empregados de outras firmas.

Por fim, as incubadoras são ambientes propícios para a disseminação de idéias. Elas não só encorajam a criação de novas empresas como também o desenvolvimento de novos produtos e processos. Esta prática é tida como um elemento central para a agregação de valor e a diversificação da produção. O pólo abriga empresas produtoras de componentes e equipamentos para as áreas de comunicação e telefonia, elétrica, eletrônica, informática, automação comercial e industrial e segurança. São equipamentos tão diversos como: displays, placas e circuitos, aparelhos eletrônicos para teste, baterias de celular, geradores e transformadores de energia, impressoras, câmeras, alarmes, cercas elétricas, sensores, antenas, conversores, transmissores, moduladores, entre outros.

Um bom exemplo da força da produção de Santa Rita combinada com a geração de conhecimento é o fato de que o pólo assumiu uma condição pioneira no Brasil no desenvolvimento da tecnologia para a nova geração de televisores para transmissão digital de imagens, competindo com grandes empresas da Zona Franca de Manaus, que desfrutam de um pacote de incentivos fiscais muito mais abrangente.

AGLOMERAÇÃO DE EMPRESAS AUTO-SUFICIENTES E RELAÇÕES DE COMPETIÇÃO EM ILHÉUS

O fato de ter sido formatado por uma lei de incentivos fiscais levou o pólo de Ilhéus a uma configuração completamente diferente daquela de Santa Rita. Leis de incentivo fiscal delimitam com clareza os setores a serem beneficiados e, por vezes, favorecem naturalmente a aglomeração de empresas similares quanto aos produtos finais. É este o caso de Ilhéus, onde a maioria das firmas é a rigor montadora de computadores e periféricos. Trata-se, na maior parte dos casos, de empresas já existentes antes da criação do pólo, fabricantes de produtos padronizados e cuja tecnologia (no caso de montagem de computadores, o grande diferencial são os componentes) é importada de fora de Ilhéus e quase sempre de fora do país. Não chegam assim a constituir uma cadeia de produtores, já que é muito baixo o nível de complementaridade produtiva entre elas. Antes pelo contrário, as relações entre elas são freqüentemente de competição direta.

O fato de o pólo estar baseado em empresas de montagem de computadores tem pelo menos duas conseqüências negativas: o baixo nível de agregação local de valor aos produtos (o que se traduz também em menor potencial de geração de empregos e renda) e a ausência de estímulos à difusão de conhecimento e à inovação tecnológica.

O computador produzido em Ilhéus tem de fato baixo valor agregado, segundo os próprios fabricantes. Os componentes utilizados são trazidos de outros países (a maior parte) e em alguns casos de outros estados brasileiros ("memória" é produzida em Manaus). A idéia de adensar a cadeia de valor local é sempre apontada como uma possibilidade para incrementar o sistema produtivo em Ilhéus, mas os entraves locais para que isso ocorra não são desprezíveis. A atração de empresas produtoras de componentes para computadores ("hard disk", "chips", "mother-board" etc.) dependeria de enormes investimentos e provavelmente de uma decisão estratégica do governo federal, uma vez que os principais produtores destes itens são de países como Estados Unidos, Japão, Coréia do Sul e China, trabalhando com escalas de produção gigantescas e estratégias globais de operação e de mercado.

Mesmo as firmas já consolidadas em Ilhéus, as quais geram empregos que demandam maiores qualificações não realizam atividades de alto valor agregado nem se mostram interessadas em trabalhar com algum tipo de desenvolvimento para melhorar a capacidade de inovação tecnológica do pólo. Em primeiro lugar, porque uma grande parte dos componentes para produção é importada e não há tecnologia no Brasil para seu desenvolvimento. Em segundo, porque a maioria das empresas precisa lidar com problemas anteriores a estes, tais como infra-estrutura e logística, como já apontado na seção anterior.

Um indicador importante das diferenças entre os dois pólos é exatamente o grau de utilização das leis de incentivo à inovação tecnológica criadas pelo governo federal recentemente (como a Lei de Inovação e reformulações na Lei de Informática). Em Santa Rita, a cooperação entre poder público e instituições de ensino tem resultado em vários projetos coletivos de pequenas empresas para financiamento em condições especiais junto aos órgãos de fomento federais e estaduais. Já em Ilhéus,

como a maior parte das empresas não investe em atividades de P&D (a maioria não possui departamentos de P&D), o recurso às leis de fomento à inovação é mal utilizado, pois, quando ocorre, acaba sendo usado em atividades marginais, como desenvolvimento de softwares para áreas administrativas da empresa, e não para o desenvolvimento ou aperfeiçoamento de produtos.¹⁹

Entretanto, há exceções em Ilhéus. Um exemplo é a Waytec, que mantém parcerias com universidades e centros de pesquisa da Bahia e também de fora do estado. Sintomaticamente, ela não é uma montadora de computadores, mas sim de monitores, especialmente as telas para monitores chamadas “touch screen”. Trata-se de processo de produção bem mais complexo do que a montagem de máquinas e cuja tecnologia é desenvolvida majoritariamente no Brasil. A empresa possui ainda a expertise no desenvolvimento de softwares dentro de seus muros, a partir de uma subsidiária, a Waylog. Com isso, a empresa é capaz de associar a tecnologia “touch screen” com o desenvolvimento de softwares próprios. Mas este é apenas mais um caso em que a exceção justifica a regra.

6) CONCLUSÕES

O foco da análise dos casos foi concentrado nos atores relevantes (políticos e agências dos poderes públicos, firmas, escolas e universidades, sindicatos, associações setoriais, organizações da sociedade civil) e nos tipos de interação que se estabelecem entre eles. A abordagem relacional permitiu observar a participação dos atores na construção de fatores qualitativos que compõem a sustentabilidade do crescimento econômico. Explicitamos assim que estamos mais interessados em discutir a qualidade dos contextos de crescimento, que leva à sustentabilidade, do que tratar da quantidade mediante o foco nas taxas de crescimento de PIB, de investimento ou de outras variáveis.

A análise apresentada permite destacar alguns fatores como essenciais para distinguirmos os dois casos estudados e conseqüentemente avaliar a relevância das interações para a sustentabilidade do desenvolvimento:

- 1) redes sociais densas que permeiam os espaços institucionais (governos municipais e estaduais, empresas e escolas);
- 2) permeabilidade das instituições públicas e capacidade dos atores públicos de aglutinar interesses privados já existentes; ou seja, habilidade dos governos em atuar no sentido da coordenação;
- 3) qualidade da infra-estrutura educacional e, conseqüentemente, difusão de conhecimento e informação, principalmente em virtude da proximidade entre escolas e empresas;
- 4) diversidade produtiva, constituição de cadeias (ou redes) de produção e agregação de valor aos produtos;
- 5) formação de novas empresas;
- 6) grau de dependência de isenções fiscais.

¹⁹ Ver detalhes sobre as leis no anexo sobre impostos no Brasil ao final do texto.

Apesar de as duas cidades terem experimentado crescimento, há razões suficientes para identificarmos que distintas formas de interação entre agentes públicos e privados desempenham papéis diferentes em termos da sustentabilidade do crescimento.

A estrutura educacional em Santa Rita foi fundamental não só para a formação da mão-de-obra e de uma base de conhecimento respeitável nacionalmente na área de eletrônica e de telecomunicações. Redes sociais com a participação de professores, empresários e políticos locais se formaram em torno dessas instituições e fortaleceram um ambiente propício a um processo de desenvolvimento integrando escolas e empresas, no qual os atores públicos tiveram o papel de coordenar os ativos locais, criando condições e facilidades para a produção local.

Já em Ilhéus, a atuação do poder público de forma centralizada – criando um pólo industrial mediante um decreto estadual baseado em fortes isenções fiscais – e a ausência tanto de uma rede produtiva local como de tradição no setor de eletrônica/informática colaboram para a construção de uma base frágil em termos da qualidade do processo de crescimento.

Em Santa Rita, a base de conhecimento tem como alicerce a escola técnica e a universidade, mas esteve sempre integrada ao mercado por meio das parcerias com empresas, das firmas criadas por ex-alunos e da incubadora de empresas. Tanto a formação de profissionais para o mercado de trabalho como a formação de empreendedores são centrais para este processo virtuoso. E, além disso, a formação de conhecimento novo, muitas vezes com o auxílio de agências de fomento à pesquisa estaduais e federais e de convênios internacionais faz com que Santa Rita esteja mais preparada que Ilhéus no que diz respeito a incremento de conhecimento, criação de novas tecnologias e estímulo à inovação.

Em Ilhéus, a introdução de um pólo industrial de informática em um local sem nenhuma tradição no setor (nem em similares) enfrentou desde o início o problema da falta de mão-de-obra qualificada. Se empresas de fora foram atraídas pelas isenções fiscais, trabalhadores mais qualificados também tiveram que ser trazidos. Algumas tentativas foram feitas no sentido de criar cursos técnicos inicialmente, mas divergências entre atores públicos e privados dificultaram uma solução satisfatória. Cursos de engenharia foram criados na universidade estadual próxima e um centro de pesquisa na área de informática foi fundado. No entanto, apesar do segundo ser uma ilha de excelência, com profissionais de alta titulação e muito competentes, a desconexão das instituições em relação ao sistema produtivo local ainda é um impedimento para o incremento do pólo em termos de sua base de conhecimento. Não se pode esquecer que tal dificuldade se baseia muito no próprio caráter produtivo do pólo: trata-se de um sistema voltado quase exclusivamente para montagem de computadores. A produção de praticamente um só produto (computadores) e a baixa complexidade do processo produtivo limitam o pólo no que tange à possibilidade da criação de uma rede produtiva com fornecedores e clientes e à maior agregação de valor à cadeia.

Já em Santa Rita, não só a estrutura educacional, mas a própria estrutura produtiva diversa alimenta um ambiente de criação de novas empresas locais e de agregação de valor à produção.

Nos termos definidos no início deste artigo, concluímos afirmando que os alicerces sociais e institucionais da experiência de Santa Rita são qualitativamente mais robustos e projetam melhores possibilidades de sustentação no tempo, se comparados aos de Ilhéus.

Em primeiro lugar, por que o crescimento observado se explica por uma confluência de fatores, não necessariamente concebidos como políticas de crescimento. A estrutura educacional criada no município muito antes do surto de

industrialização (uma escola técnica de segundo grau em eletrônica e um instituto universitário de engenharia de telecomunicações) é um deles. Desde a sua criação, o Inatel se mostrou uma instituição cuja importância vai além dos estreitos limites do município. Ali se formou parte importante dos quadros técnicos de alto escalão das empresas de telecomunicações brasileiras, que depois buscaram no Inatel o ambiente e a expertise para o desenvolvimento de parcerias tecnológicas e para o aperfeiçoamento de seus quadros profissionais. Esta é uma das circunstâncias que explicam como uma instituição privada de pequeno porte, situada numa cidade do interior, pode se manter como importante pólo produtor e difusor de conhecimento avançado num país onde algumas poucas grandes universidades públicas, quase todas situadas em capitais, dominam inteiramente o ambiente acadêmico e científico.

Em segundo lugar, as primeiras experiências de criação de empresas de componentes eletrônicos em Santa Rita, ainda nos anos 70, quando os grandes investimentos industriais ainda confluíam principalmente para a região da Grande São Paulo, foram logo percebidas por dirigentes políticos locais como uma oportunidade para a revitalização econômica do município, então altamente dependente de atividades agro-pastoris em declínio. Não dispondo na época de instrumentos fiscais pesados a administração municipal lançou mão de instrumentos singelos, mas bastante efetivos, como a oferta de terrenos e infra-estrutura urbana, a organização de feiras de inovações, parcerias com agências de fomento estaduais e federais e iniciativas de “marketing” para promover a cidade como o Vale da Eletrônica, normalmente em associação com os empresários e os professores e dirigentes das escolas locais. Quando do surgimento do pólo de Ilhéus, em meados dos anos 90, o governo local reagiu à concorrência pleiteando, com êxito, que o governo de Minas Gerais fornecesse benefícios similares. Finalmente, já no período recente, inspirado pelo sucesso da incubadora de empresas do Inatel, fundou a sua própria incubadora.

Em terceiro lugar, as instituições de ensino e a dinâmica de estreita convivência característica de uma pequena cidade de interior, forneceram o ambiente para formação de sólidos laços de confiança e de complementaridade intelectual entre os estudantes (nascidos ou não na cidade), que depois alimentam os laços de cooperação profissional, dentro das empresas e entre elas, diretamente, através de parcerias para o desenvolvimento de produtos, e através do sindicato, quando se trata de organizar ações coletivas.

Em resumo, o que estamos descrevendo são redes sociais, envolvendo professores, empresários, técnicos e políticos locais, que se formaram em torno dessas instituições e sedimentaram um terreno propício para o surgimento de empresas integradas com as atividades de ensino e pesquisa, e que foram estimuladas de diversas maneiras pelos poderes públicos, criando condições e facilidades para o crescimento da produção local.

Esta variedade de fatores esteve (e ainda está em boa medida) ausente da experiência de Ilhéus e de muitas outras tentativas de desenvolvimento similares, surgidas no Brasil no mesmo período. A “via rápida” de atração de investimentos, representada pelas isenções fiscais, em muitos casos gerou efetivamente novas aglomerações produtivas, com efeitos certamente positivos, como altas taxas de crescimento do PIB, a criação de novos empregos e aumento da massa salarial que irriga a economia local.

No caso de Ilhéus o crescimento do PIB veio acompanhado de demandas para as quais a comunidade e seus governos não estavam preparados para responder. Como apontamos anteriormente, as empresas passaram a pressionar o poder público por melhor infra-estrutura, escolas técnicas para qualificar a mão-de-obra, além outras mudanças regulatórias. Sem a coordenação dos atores públicos e privados e a devida construção dos interesses comuns, a iniciativa de desenvolvimento tende a ficar

restrita ao incentivo fiscal inicial e permite a avaliação de que, uma vez terminados os incentivos fiscais, estas empresas podem abandonar o município. Esta possibilidade está claramente delineada nas entrevistas realizadas com empresários em Ilhéus. Uma política pública de desenvolvimento baseada em incentivos fiscais como modo de ignição não é ruim em si mesma, mas, para ser sustentável no tempo, outros mecanismos mais qualitativos devem ser criados ao longo do processo.

A estilização dos casos a partir da contraposição nos faz por vezes minimizar as complexidades de cada um deles. O curso do processo de desenvolvimento se altera no tempo, por isso mesmo não é possível se basear em modelos estáticos, como aquele proposto pela literatura sobre ambiente de investimento. Por mais que fundado em bases frágeis no que tange à sua sustentabilidade, o processo de desenvolvimento do pólo de Ilhéus sofreu mudanças para melhor ao longo do tempo: hoje há maior participação do empresariado local no incremento do pólo, agindo de forma coletiva, demandando mudanças no decreto, buscando maior resposta dos entes público para demandas de infra-estrutura e logística; e também a criação de um centro de pesquisa voltado para a área de informática, com o objetivo claro de estimular um ambiente mais voltado para o conhecimento e inovação. Por outro lado, lembremos que, para se manter competitivo, o pólo do município de Santa Rita teve de buscar no governo de Minas Gerais isenção fiscal similar àquela fornecida a Ilhéus pelo governo da Bahia (a grande diferença é que ele não foi fundado na dependência desta isenção).

A identificação destes elementos qualitativos comuns a diferentes casos nos ajuda a evitar cair na tentação de que Santa Rita é o caso de sucesso a ser copiado. Assim como receitas genéricas de “boas instituições” para crescimento não fazem sentido, copiar casos de sucesso também não é recomendável. Por outro lado, não devemos nos limitar à defesa de que cada caso é um caso. A comparação analítica permite identificar o papel das interações na configuração dos fatores de crescimento. A partir daí, no campo da análise, podemos dizer que certos tipos de interação são mais virtuosos na construção de certos fatores qualitativos do crescimento.

Acreditamos que as evidências desta comparação entre Santa Rita e Ilhéus trazem claramente ensinamentos úteis não só para o debate sobre o desenvolvimento como também para aqueles que têm sob sua responsabilidade a formulação de políticas com este objetivo.

Esta pesquisa tenta explicitar como o fato de se destacar os elementos que compõem a sustentabilidade é central: são eles que permitem generalizações e comparações, e não os casos em si mesmos. Estudar outros casos se mostra necessário tanto para testar a tipologia de interações como para reforçar quais são os fatores qualitativos em diferentes casos, quais são as semelhanças e como eles geram diferentes mecanismos que influenciam a sustentabilidade do crescimento.

Ressaltemos que este artigo deve ser visto como resultado de uma primeira fase composta por um ano de pesquisa. As conclusões preliminares desta fase devem nos ajudar a pensar questões a serem aprofundadas e outras novas para uma segunda parte da investigação.

Referências bibliográficas

- ACEMOGLU, D., S. JOHNSON, et al. (2004), "Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth." NBER Working Paper Series, Working Paper 10481 Retrieved January 11, 2005, 2005.
- AZZONI, C. R. (1986). *Indústria e Reversão da Polarização no Brasil*, São Paulo, IPE-USP.
- CENTRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM INFORMÁTICA E ELETROELETRÔNICA DE ILHÉUS – CEPEDI. Disponível em: www.cepedi.org.br.
- CERQUEIRA, C. A. de. (2002), *Análise Estrutural do Turismo do Município de Ilhéus (BA)*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” para obtenção do título de Mestre em Ciências. ESALQ/USP.
- CHANG. H.-J. (2002a), “Rompendo o modelo. Uma Economia Política alternativa à Teoria Neoliberal do Mercado e do Estado”. In: ARBIX, G., COMIN, A., ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. Editora UNESP e Edusp. São Paulo.
- CHANG. H.-J. (2002b), *Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Editora UNESP. São Paulo.
- CHANG, H.-J.; EVANS, P. (1999), “The Role of Institutions in Economic Change”. Paper prepared for the meeting of the “Other Canon” group. Venice, Italy, January 13-14, 2000.
- CHANG, H.-J.; GRABEL, I. (2004), *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*. Zed Books Ltd.
- COMIN, A. e AMITRANO, C. (2005) “The tertiary illusion: economic policies in Sao Paulo in the 1990s”. In: Klaus Segbers; Simon Raiser; Krister Volkmann. (Org.). *Public Problems - Private Solutions. Globalizing Cities in the South*. Londres: Ashgate, v 1. , p. 51-72.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. Disponível em: www.capes.gov.br
- ESCOLA TÉCNICA DE ELETRÔNICA “FRANCISCO MOREIRA DA COSTA” – ETE. Disponível em: www.ete.g12.br.
- EVANS, P. (1995), *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- EVANS, P. (2004), "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation." *Studies in Comparative International Development*. Winter 2004, Vol. 38(4): 30-52.
- FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E INFORMÁTICA – FAI. Disponível em: www.fai-mg.br.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA – FIEB. Disponível em: www.fieb.org.br
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – FIEMG. (2004), *Diagnóstico do Arranjo Produtivo da Indústria Eletrônica de Santa Rita do Sapucaí*. Belo Horizonte: FIEMG/IEL-MG/SINDVEL.

- FORTUNA, R. (2001), *Pólo de Informática de Ilhéus: Avaliação e Perspectivas*. Salvador: Governo do Estado da Bahia/Seplantec.
- FRANÇA, M. S. (2004), "Pólo de Informática de Ilhéus". *Conjuntura e Planejamento*, Salvador: SEI, n.124, p.26-28, Setembro.
- FURTADO, C. (1976), *Economic development of Latin America: historical background and contemporary problems*. Cambridge university Press, 2nd Edition.
- GRANOVETTER, M. (1973), "The strength of weak ties". *American Journal of Sociology*, n. 6, vol. 78, Chicago, May.
- GRANOVETTER, M. (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology*, volume 91, Number 3, pp. 481-510, November.
- GRANOVETTER, M. (2000), "A theoretical agenda for economic sociology". Center for Culture, Organizations and Politics. Paper wps-2001-03.
- GRANOVETTER, M. (2005), "The Impact of Social Structure on Economic Outcomes". *Journal of Economic Perspectives*. Vol 19, N. 1.
- GRANOVETTER, M. and SWEDBERG, R. (Eds.). (1992), *The Sociology of Economic Life* (Introduction). Westview Press. United States of America.
- GRANOVETTER, M.; CASTILLA, E.; HWANG, H.; GRANOVETTER, E. (2000), "Social Networks in Silicon Valley". pp. 218-247. In: LEE, C.-M.; MILLER, W. F.; HANCOCK, M. G.; ROWEN, H. S. (Eds.), *The Silicon Valley Edge*. Stanford: Stanford University Press.
- HAMPTON, A. (2006), "Local government and investment promotion in China". Centre for Future State, IDS. December.
- HIRSCHMAN, A. (1977), "A generalized linkage approach to development, with special reference to staples". *Economic development and cultural change*, n. 25 (supplement), p. 67-97.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2000.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS – IPEA. IPEAdata. Disponível em: www.ipeadata.gov.br.
- INSTITUTO EUVALDO LODI – IEL. (2006), *Ações para o desenvolvimento do arranjo produtivo local de Santa Rita do Sapucaí*.
- INSTITUTO NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – INATEL. Disponível em: www.inatel.br.
- INSTITUTO NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – INATEL. (data?), *Consolidação do Pólo Tecnológico de Santa Rita do Sapucaí*. Santa Rita do Sapucaí: INATEL/GTZ.
- KAUFMANN, D. (2005), "Click Refresh Button: Investment Climate Reconsidered". *Development Outreach*, March 2005, 16-18.
- KHAN, M. H. (2005), "What is a "Good Investment Climate"?. In: KOCHENDÖRFER-LUCIUS, G.; PLESKOVIC, B. (Eds), *Investment Climate, Growth, and Poverty*. Washington D.C.: World Bank.
- LOCKE, R. (2001) "Construindo Confiança". Dossiê Confiança e Desenvolvimento Local. *Econômica*, v. 3, n. 2, pp. 253-281, dezembro de 2001.
- LUNDEVALL, B.A. (1996). "The Social Dimension of The Learning Economy". Danish Research Unit for Industrial Dynamics – DRUID Working Paper n. 96-1. http://www.druid.dk/uploads/tx_picturedb/wp96-1.pdf

- LUNDEVALL, B.Å. e JOHNSON, B. (1994). "The learning economy". *Journal of Industry Studies*, 1, 23-42.
- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. (2005), *Tecnologia da Informação – a Legislação Brasileira*. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/17252.html> (acesso em 07/03/2007).
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005*.
- MOORE, M. and SCHMITZ, H. (2007). "Can we capture the spirit of capitalism? The investment climate debate". Draft, 25 May 2007, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- PACHECO, C. A. (1998). *Fragmentação da Nação*. Campinas. São Paulo. Unicamp.
- PEROBELLI, F. S. (1996), "Transformações no Padrão Locacional Industrial: o Caso de Santa Rita do Sapucaí". Texto para discussão nº 414. Brasília: IPEA.
- PORTES, A. (Org.). (1995), *The economic sociology of immigration*. (Introduction). New York, Russel Sage.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHÉUS. Disponível em: www.ilheus.ba.gov.br
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA RITA DO SAPUCAÍ. Disponível em: www.pmsrs.mg.gov.br (acesso em 27/02/2007).
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. (data?), *Atlas do Desenvolvimento Humano*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/> (acesso em 23/01/2007).
- QIAN, Y. (2004), "How reform worked in China". In: RODRICK, D. (ed.) *In search of prosperity: Analytic narratives on economic growth*. Princeton University Press, 2004.
- RODRICK, D. (2002a), "Estratégias de Desenvolvimento para o Novo Século". In: ARBIX, G.; COMIN, A.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. Editora UNESP e Edusp. São Paulo.
- RODRICK, D. (2004). "Getting Institutions Right". http://ksghome.harvard.edu/~drodrick/ifoinstitutions%20article%20_April%202004.pdf. April 2004. (acessado em 12/12/2005).
- RODRICK, D. (2006), "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform". *Journal of Economic Literature*, Volume 44, Number 4, December, pp. 973-987(15).
- SANTOS, L. D.; FERREIRA JUNIOR, H. de M. (2004), "Arranjo Produtivo e a Dinâmica do Pólo de Informática de Ilhéus". In: CAMPOS, R. R.; NICOLAU, J. A.; CARIO, S. A. F. (Org.). *Programa de Financiamento de bolsas de mestrados vinculados à pesquisa: micro e pequenas empresas em arranjos produtivos locais no Brasil*. Relatório final. 1 ed. Florianópolis: Fundação Boiteux.
- SAXENIAN, A. (1994), *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Harvard University Press.
- SCHIMITZ, H. (1997), "Collective efficiency and increasing returns". IDS Working Paper 50. Março.
- SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA. Disponível em: www.sefaz.ba.gov.br (acesso em 13/03/2007).

- SILVA, S. B. da. (2004), "Pólo de Informática de Ilhéus, a "Vacina Tecnológica" contra a "Vassoura-de-Bruxa" no Território do Cacau?". *Revista Eletrônica do Mestrado em Análise Regional*, Salvador: UNIFACS, n.0, Julho/Dezembro, pp. 1-26.
- SMITH, W.; HALLWARD-DRIEMEIER, M. (2005), "Understanding the investment climate". *Finance And Development, A Quarterly Publication Of The International Monetary Fund*, 42, 40-43.
- SOUZA, J. G. de. (2000), *Educação e desenvolvimento: uma abordagem crítico-analítica a partir do Pólo Tecnológico de Santa Rita do Sapucaí*. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas.
- STORPER, M. (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Guilford Press.
- TABELLINI, G. (2005), *The Role of the State in Economic Development*. *Kyklos*, 58, 283-303.
- TENDLER, J. (2002) "Transforming Local Economies: Lessons from the Northeast Brazilian Experience". Presented at the OECD/State of Ceará State Government Meeting on Foreign Direct Investment, Fortaleza, 12 December 2002.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM – UNDP. (2000), Human Development Report. Disponível em: <http://hdr.undp.org/reports/global/2000/en/> (acesso em 23/01/2007).
- UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ – UESC. Disponível em: www.uesc.br.
- WORLD BANK (2004a), *World Development Report 2005: A better investment climate for everyone*. Washington, D.C., World Bank.
- WORLD BANK (2004b) *India: Investment Climate and Manufacturing Industry*. Washington, D.C., World Bank.

ANEXO

Impostos no Brasil e sua importância para as cidades estudadas

O Brasil é uma república federativa dividida em 26 estados e um Distrito Federal, os quais contêm mais de cinco mil municípios. A tributação não se restringe ao governo federal, mas está dissolvida entre estados e municípios. Apresentamos a seguir alguns destes impostos e a importância deles para Ilhéus e Santa Rita.

Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

O IPI é um imposto federal que incide sobre produtos industrializados tanto estrangeiros quanto nacionais. Seus contribuintes são os importadores, o industrial, o comerciante, o arrematador, ou a quem a lei os equiparar.

A alíquota varia conforme o produto, da isenção a 300%. De acordo com a Lei de Informática, as empresas que cumprem os requisitos do Processo Produtivo Básico (PPB) se beneficiam da redução do IPI, que varia de 70% a 95%, até 2019. Empresas cumpridoras do PPB são aquelas que realizam etapas da produção no país, ou seja, as quais desenvolvem partes do processo produtivo utilizando componentes e matérias-primas nacionais.

No caso de computadores, por exemplo, são considerados requisitos mínimos para ser classificada como cumpridora do PPB desde a montagem de placas (atividade simples) até a produção de componentes, como semicondutores (atividade mais complexa). O registro é concedido segundo normas do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). O objetivo da lei é nacionalizar processos produtivos e incentivar a produção de maior valor agregado no país.

Em contrapartida à redução de IPI, a empresa (de produção de bens e serviços de informática e automação) deve investir anualmente, no mínimo, 5% do seu faturamento bruto no mercado interno (decorrente da comercialização de bens e serviços de informática) em atividades de P&D em tecnologia da informação a serem realizadas no país.

Em Ilhéus, tal redução de IPI é determinante para a competitividade das empresas não só no que concerne ao produto final, mas porque, como fabricantes de computadores, elas são grande importadoras de componentes do exterior. Em 2007, de acordo com o MCT, 40 empresas estavam habilitadas à fruição deste benefício em Ilhéus.

Já em Santa Rita, a utilização do PPB é menor. Em 2007, 13 empresas estavam habilitadas à fruição do benefício de redução do IPI, segundo o MCT.

As empresas que possuem registro de Processo Produtivo Básico podem utilizar o valor pago de IPI para abater o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), contribuições federais que têm como base de cálculo a receita bruta das empresas.

Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)

É um imposto de competência estadual e incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive sobre a entrada de mercadoria importada do exterior (prática corrente nos dois casos estudados nesta pesquisa). Ou seja, há geração do imposto em toda as saídas de mercadoria de um estabelecimento.

Cada estado pode fixar autonomamente sua alíquota de ICMS, levando àquilo que ficou conhecido como “guerra fiscal”: o oferecimento de vantagens financeiras por meio de isenções fiscais com o intuito de atrair empresas para o seu Estado.

No caso de Ilhéus, onde as empresas são importadoras de componentes para a montagem de computadores, a isenção de ICMS concedida pelo governo estadual é o principal incentivo. As empresas industriais dos setores elétrico, eletrônica, eletroeletrônica e de telecomunicações usufruem diferimento (adiamento) e crédito presumido do ICMS até 2014. O diferimento (adiamento) do ICMS ocorre no momento em que a empresa importa peças ou componentes. Na venda da mercadoria produzida, a empresa lança o valor de imposto devido (pela saída da mercadoria) como crédito para abater o que foi diferido nas importações (o montante adiado na entrada). O benefício é estadual, mas há diferenças nas condições de isenção para empresas de fora da região metropolitana de Salvador, favorecendo assim Ilhéus e outros municípios do interior.

Em Santa Rita, a isenção de ICMS para empresas mineiras (concedida por decreto estadual em 2003) segue a mesma lógica de Ilhéus. O governo estadual concede o crédito presumido de ICMS na venda de produtos acabados, ou seja, há o diferimento de ICMS na importação de máquinas e equipamentos (ativo fixo) e de componentes utilizados na produção da mercadoria. Isso é acordado a partir de um simples protocolo de intenções entre a empresa e o Estado.

Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)

Imposto de competência municipal, o IPTU incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de propriedade imóvel. Em Ilhéus, a prefeitura concede isenção por até dez anos do pagamento deste imposto às empresas que direcionarem seus investimentos para a região. Em Santa Rita, em casos especiais, por um determinado período de tempo, há a isenção do IPTU. A doação de terrenos e a criação de condomínios de empresas (com a cessão do espaço) são práticas recorrentes na cidade mineira.

Imposto Sobre Serviços (ISS)

Imposto de competência municipal, o ISS incide sobre o prestador de serviços e sua alíquota varia de 2% a 5%. Em Ilhéus, assim como para o IPTU, a prefeitura do município concede isenção deste imposto pelo prazo de até dez anos para as empresas que direcionarem seus investimentos na região. Em Santa Rita, há isenções que variam de acordo com o setor.

OBS: Em Ilhéus, a ADENE (Agência de Desenvolvimento do Nordeste – extinta SUDENE) concede isenção (de 25% a 75%) de imposto de renda para empresas instaladas entre 2003 e 2013.