

Política industrial e as pequenas e médias empresas: notas sobre a experiência internacional *

Marisa dos Reis A. Botelho**

Resumo

O objetivo central destas notas é analisar as políticas direcionadas às pequenas e médias empresas nos países desenvolvidos, especialmente na década de 1980. A despeito da retórica abertamente liberal adotada pelos principais organismos internacionais e por policy makers, verifica-se que estes países continuam adotando inúmeras medidas de política industrial para esse segmento de empresas. O argumento principal que norteia este trabalho é o de que o interesse atual nas pequenas empresas relaciona-se, sobretudo, com os problemas sociais decorrentes e/ou agravados pelas transformações econômicas em curso.

Introdução

A recente revolução tecnológica e a globalização econômica, fenômenos estreitamente relacionados, resultam em (e são resultado de) profundas transformações econômicas e sociais. Essas transformações ensejaram um acirramento da concorrência intercapitalista e entre nações na disputa por novos espaços econômicos, determinando alterações substantivas na definição de competitividade em nível de empresas, indústrias e países.

Um amplo leque de novas questões passa a fazer parte da agenda de empresas, instituições públicas e privadas e *policy makers*, entre as quais, o escopo das transformações tecnológicas, a necessidade de contínuo e maciço investimento em P&D, a adaptação do sistema educacional às mudanças em curso, os novos instrumentos financeiros e as novas possibilidades de alianças entre empresas.

Em paralelo, começam a ser intensamente debatidos os "casos de sucesso", isto é, as trajetórias de países e empresas que, ao longo das últimas duas décadas, passaram por processos de reestruturação e lograram resultados positivos na concorrência intercapitalista e internacional. Países como Japão,

* Agradeço as sugestões dos Professores Maria Carolina A.F. de Souza e Wilson Suzigan, eximindo-os, naturalmente, pelas falhas remanescentes.

** Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal de Uberlândia e Doutoranda do IE/UNICAMP.

Alemanha, Coréia do Sul, Taiwan e algumas empresas desses países passaram a ser analisados como casos paradigmáticos do atual estágio de desenvolvimento capitalista.

As diversas análises sobre os fatores determinantes desses resultados positivos são bastante controversas, dado que partem de referenciais teórico-analíticos distintos e apresentam, quase sempre, um forte conteúdo ideológico, especialmente no que diz respeito à antiga (e sempre presente) questão Estado x Mercado.

À luz destas considerações gerais, este trabalho pretende discutir as práticas recentes de política industrial (PI) em alguns países da OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) com a atenção especialmente voltada para as políticas direcionadas às pequenas e médias empresas (PMEs). Tais políticas, a despeito do discurso abertamente liberal das principais instituições nacionais e internacionais, têm sido implementadas por todos os países da OECD e por aqueles de industrialização recente (*newly industrializing economies* $\frac{3}{4}$ NIEs). Pretende-se enfatizar a importância de uma estratégia de PI que contemple esse segmento de empresas, em função, principalmente, do seu papel social e das novas possibilidades que se abrem para essas empresas no novo paradigma tecnológico.

A discussão sobre o papel atual das PMEs no contexto da reestruturação produtiva torna-se imprescindível também (e principalmente) para os países menos desenvolvidos. Os enormes problemas sociais nesses países, o menor tamanho médio de suas empresas e as condições frequentemente precárias em que operam estas empresas são os principais fatores determinantes da necessidade de uma estratégia de PI que contemple as PMEs. Embora não se pretenda discutir aqui tal estratégia, entende-se que a análise das experiências bem sucedidas de alguns países é um primeiro passo nessa direção.

Uma breve discussão dos principais delineamentos de política industrial nos países hoje considerados mais competitivos internacionalmente será apresentada na primeira seção. Em seguida, serão analisados os principais instrumentos utilizados nesses países visando a criação e o fomento de PMEs. Por fim, discute-se as políticas direcionadas aos distritos industriais (DIs), entendidos como aglomerações setoriais de PMEs.

1- Competitividade e política industrial

Os últimos documentos da OECD voltados para a discussão de política industrial e competitividade têm se empenhado em defender, para os países membros, um menor grau de intervenção do Estado na economia e na indústria em particular. A adoção de políticas industriais ativas, com coordenação e intervenção do governo no sentido de criar vantagens comparativas, é veementemente condenada em prol da defesa das chamadas "políticas horizontais"³. Estas caracterizam-se por beneficiar o sistema industrial em conjunto e abdicar de metas setoriais ("a escolha de vencedores") e da atuação sistemática visando a correção das "imperfeições de mercado". Tais imperfeições, acredita-se, poderiam ser agravadas pela intervenção do governo⁴.

Nesse sentido, as políticas a serem implementadas deveriam privilegiar P&D, infraestrutura e o fortalecimento e modernização do sistema educacional. Além das "políticas horizontais", defende-se também a implementação de medidas corretivas de falhas de mercado "conhecidas" e que não sejam distorsivas da alocação de recursos, tais como: proteção da atividade intelectual, prevenção da formação de monopólios e atenuação das assimetrias no acesso a informações.

No entanto, reconhece-se (nos próprios documentos citados) que a prática de política industrial dos países membros da OECD nos últimos anos nem sempre tem seguido essas recomendações, e a presença de mecanismos de intervenção do governo, principalmente na forma de medidas protecionistas ou de concessão de subsídios, tem sido constante em todos os países considerados⁵. Atribui-se a persistência dessas práticas ao movimento de globalização da atividade econômica que, por um lado, tem ampliado substancialmente o horizonte de acumulação das empresas para além das fronteiras dos países de

3 A esse respeito ver OECD (1991) e OECD (1992-a). Uma exceção nesse posicionamento é o documento *Technology and Economy* (1992-b), também da OECD. A resenha apresentada nesta seção baseia-se nestes documentos.

4 Embora o argumento de que a PI deva atuar essencialmente de forma a corrigir "imperfeições de mercado" seja de natureza neoclássica, é importante a utilização deste conceito dado que ele continua sendo um elemento-chave na defesa da não intervenção estatal. Nos documentos aqui analisados e em parcela significativa da literatura de PI, defende-se a não intervenção porque acredita-se que ela gera menos distorções do que a atuação ativa do governo no sentido de promover e coordenar o crescimento industrial (ver, a esse respeito, Shapiro e Taylor, 1990).

5 No período 1986-89, os gastos médios dos países da OECD com subsídios diretos (excetuando-se outros incentivos financeiros) à produção manufatureira somaram US\$ 66 bilhões anuais, correspondendo a 2,5% em média do valor adicionado pela indústria dos países membros. Deve ser acrescentado que esses números estão subestimados na avaliação presente no documento (1992-a), em função de problemas na abrangência dos dados e falhas metodológicas.

origem mas, por outro lado, tem gerado pressões crescentes dos agentes no sentido de proteger o espaço nacional contra os efeitos negativos da acirrada competição internacional.

O documento da OECD (1992-a) destaca três enfoques principais de PI, ressaltando que, diferentemente das políticas monetária e fiscal, a PI varia conforme o país e sua história progressa, a época e os objetivos estratégicos. São eles:

- a PI é *hands-off*, ou seja, prevalecem os sinais de mercado e as políticas tendem a incentivar a competição. Esse é o modelo ideal, segundo o documento;
- a economia é direcionada por sinais de mercado e há forte espírito de competição. Mas, há uma participação maior do governo, inclusive na fixação de algumas metas setoriais, quase sempre via acordos implícitos com o setor industrial;
- a PI é ativa, no sentido de que há forte intervenção do governo, que atua algumas vezes alterando os sinais de mercado em prol de objetivos estabelecidos, entre eles, a preservação do nível de emprego.

Tomando como exemplos alguns países importantes do ponto de vista da competição internacional e suas políticas mais recentes, evidencia-se o distanciamento entre a retórica (especialmente de parte dos principais organismos internacionais) e a prática de PI, o que nos faz concluir que todos os países analisados nos documentos citados adotam certas medidas de política que, em maior ou menor grau, caberiam nos dois últimos enfoques de PI citados.

O recente processo de reestruturação da economia americana é bastante ilustrativo desta afirmação. Embora haja uma forte disposição política em direção a uma atitude *hands-off* e a PI tenha efetivamente priorizado "políticas horizontais" de competição⁶, existem programas de fomento para algumas áreas consideradas promissoras como fibra ótica e vidros planos para computadores (OECD, 1992-a, p. 18). Tais programas implicam, obviamente, em "escolher vencedores" e respondem à perda de competitividade da economia americana com relação principalmente à japonesa, o que gerou fortes pressões políticas em favor de medidas mais ativas de PI.

⁶ Pode-se citar a reforma financeira, política de P&D em nível pré-competitivo e medidas de estímulo à reestruturação de empresas como, por exemplo, incentivos à depreciação acelerada do capital.

O exemplo japonês de superação do atraso industrial via implementação de uma PI ativa⁷ é por demais conhecido para merecer maiores comentários. O caráter estrutural da competitividade alcançada pelo Japão, refletida especialmente no enorme superávit comercial, é persistentemente comprovado ³/₄ a valorização do iene, a redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias e a redução dos incentivos à exportação como respostas às crescentes pressões internacionais não lograram a diminuição do saldo comercial (Seade, 1989, p.19).

As informações disponíveis relativas à segunda metade da década de 1980 (1986-89) contidas no documento da OECD (1992-a, p. 15-8) mostram que determinadas medidas de PI são comuns a todos os países membros e envolvem somas monetárias significativas, em gastos ou renúncia fiscal. As principais são: programas setoriais, suporte a atividades de P&D, programas de desenvolvimento regional, programas destinados a incrementar o investimento, programas de fomento de PMEs, atividades relacionadas ao emprego e treinamento de mão-de-obra e ainda as atividades que envolvem exportações e investimento estrangeiro.

O documento mostra também que essas medidas de PI utilizam como instrumentos principais doações financeiras, empréstimos subsidiados e concessões tarifárias. Outra verificação importante é que, em sua maior parte, os programas são planejados e administrados pelos governos centrais.

As informações contidas nesse documento evidenciam que os principais países capitalistas praticam uma PI que, se não é "ativa e explícita" em todos eles, está longe de poder ser caracterizada como uma PI "horizontal", fato que é reconhecido no documento citado. No entanto, o ambiente político e econômico atualmente é tão favorável à retórica da não intervenção governamental que a argumentação é encaminhada no sentido de minimizar a importância dos dados sobre medidas de política, ora apontando para os riscos de aumento das "imperfeições de mercado" ora para a tendência verificada à diminuição da intervenção pública.

Outro entendimento possibilitado pela análise dessas informações é o de que as recentes transformações determinadas pela revolução tecnológica e pela globalização econômica exigem, além de uma bem coordenada regulação

7 Não se poderia deixar de mencionar que a Coreia do Sul e outras economias bem sucedidas do leste asiático tributam os resultados positivos alcançados nos últimos anos à adoção de uma PI de natureza semelhante à japonesa, a despeito da tentativa de autores de tendências neoclássicas de atribuir "à abertura econômica e ao respeito aos mecanismos de mercado" a causa principal do sucesso dessas economias.

das políticas macroeconômicas das economias centrais, a intervenção do governo no sentido de coordenar a reestruturação econômica em direção ao novo paradigma produtivo⁸. Isso se deve não só à avaliação corrente acerca do caráter das vantagens competitivas na atualidade, que são em grande medida construídas deliberadamente⁹, mas também ao caráter defensivo que determinadas políticas devem assumir com o objetivo de garantir uma certa "coesão social" contra os efeitos negativos da acumulação capitalista.

Nesse sentido, as medidas de PI relacionadas estão voltadas prioritariamente para a reestruturação da atividade produtiva em direção ao novo paradigma tecnológico $\frac{3}{4}$ programas setoriais, suporte a atividades de P&D, etc.. Mas é lícito argumentar também que a grande maioria dos países desenvolvidos, especialmente os europeus, continua adotando medidas visando o bem-estar social. Isso significa que, apesar da retórica crescentemente liberal a partir dos anos 80, não houve efetivamente o desmonte total dos mecanismos assistenciais e das políticas visando a "coesão social".

Inúmeros fatos podem ilustrar esta argumentação: em especial, a resistência de países europeus ao fim dos subsídios à agricultura, acarretando dificuldades para a Rodada Uruguaí do GATT e as dificuldades de coordenação macroeconômica dentro do G-7, determinadas por resistências internas de países membros às alterações de certas políticas (as resistências à continuidade da política de subsídios da Alemanha para garantir a unificação pós-queda do muro de Berlim, são um exemplo).

Em relação às recentes políticas direcionadas a PMEs, fundamentalmente duas motivações (interdependentes) estão presentes. De um lado, tais políticas estão relacionadas às novas possibilidades de inserção dessas empresas no cenário produtivo atual. De outro, as PMEs estão estreitamente ligadas à questão do bem-estar social (seguindo a argumentação anterior) e inserem-se no contexto da política de desenvolvimento regional. É o que se discutirá nas seções seguintes.

2- Política industrial e pequenas e médias empresas

É bastante consensual entre diversos autores que, ao contrário do padrão de produção anterior, as mudanças tecnológicas e organizacionais em

⁸ Esta argumentação está presente no documento "Technology and Economy" (OECD, 1992-b). O outro documento de 1992 faz alguns apontamentos nessa direção, sem no entanto dar-lhes um tratamento mais substantivo.

⁹ A esse respeito ver Coutinho (1992) e Freeman (1991).

curso colocam a possibilidade de uma inserção bastante positiva na estrutura industrial para as pequenas plantas produtivas. De um lado, as economias de escala deixam de ser o principal parâmetro de avaliação da eficiência produtiva na medida em que as novas tecnologias viabilizam, dado que são programáveis, a produção a baixo custo de lotes pequenos de produtos que podem ser diferenciados. Isso permite que as economias de escopo também passem a ocupar lugar central na discussão sobre eficiência produtiva. De outro lado, a diminuição dos custos de coordenação interempresas coloca a possibilidade de obtenção de economias de escala para um conjunto de empresas integradas e especializadas em fases distintas do processo de produção.

As novas possibilidades que se abrem para as PMEs explicam, em parte, o crescente interesse, tanto acadêmico quanto político, por este tema. Entretanto, o interesse atual pelas PMEs também está relacionado com a ação dos diferentes governos para enfrentar os problemas que emergem ou são agravados pelas transformações estruturais em curso. O aumento nos níveis de desemprego e os problemas sociais decorrentes explicam em grande parte as iniciativas visando promover a criação e o fomento de pequenas empresas.

À luz dessas observações, é possível compreender as inúmeras medidas voltadas para as PMEs praticadas por todos os países membros da OECD (OECD, 1989). A análise dessas medidas revela que a intervenção governamental no sentido de promover a criação e fomentar o desenvolvimento dessas empresas é, quase sempre, forte e diversificada o suficiente para poder ser caracterizada como uma "política industrial ativa" (para esse segmento de empresas)¹⁰.

Resumidamente, tais medidas de política visam:

- i) **a criação de PMEs**, estimulada, em especial por concessão de empréstimos subsidiados (com ou sem contrapartidas explícitas), garantias governamentais, tributação reduzida, programas para desenvolvimento do "espírito empresarial" e de uma "cultura empresarial", criação de órgãos (públicos ou em parceria com associações de classe) para prestar informações e consultoria e programas de treinamento do empresariado (OECD, 1989, p. 93-5);
- ii) **o fomento de PMEs**, cuja ênfase recai sobre os programas de estímulo a P&D, inovações e difusão de tecnologia. De forma destacada figuram os estímulos financeiros para a criação de "tecnopólos" (interação governo-região-

10 No período 1986-89 a participação de programas voltados a PMEs no total dos gastos governamentais com subsídios à indústria nos países da OECD aumenta de 3,3% para 5,2% (OECD, 1992-a, p. 17).

universidade e/ou institutos de pesquisa-empresas) e outros estímulos à interação das PMEs com universidades e centros de pesquisa, quase sempre com o objetivo principal de promover o desenvolvimento de certas regiões (este ponto será discutido na seção seguinte).

Outras medidas importantes são: programas para treinamento e adaptação da mão-de-obra às novas tecnologias; estímulos financeiros à parceria entre grandes e PMEs, tendo em vista a tendência à desverticalização de atividades e o conseqüente aumento da "subcontratação funcional"; promoção de exportações via financiamento, informações sobre mercados estrangeiros e procedimentos burocráticos, etc.; programas de compras governamentais (OECD, 1989, p. 95-103);

iii) **outros incentivos**, com especial ênfase para o **financiamento**. As dificuldades de financiamento aparecem como um dos principais problemas para as PMEs, estando relacionadas, direta ou indiretamente, em todas as medidas de incentivo a esse segmento de empresas.

Parte-se da premissa (OECD, 1989, pp. 89-91) que as PMEs não possuem condições suficientes para prover o seu auto-financiamento e não encontram condições adequadas de financiamento nos sistemas financeiros dos diversos países considerados. Isso ocorre em função das diferenças de taxas de juros cobradas entre grandes e PMEs (em detrimento das últimas) e das enormes dificuldades encontradas para o financiamento do investimento em ativos intangíveis¹¹ $\frac{3}{4}$ fundamentais para a modernização dessas empresas rumo às novas tecnologias. As recentes mudanças nos sistemas financeiros dos principais países capitalistas, relacionadas ao estabelecimento de novos instrumentos financeiros e maior desregulação, também não têm se mostrado favoráveis ao financiamento de PMEs.

Tendo em vista esses problemas, todos os países membros da OECD têm atuado, em graus distintos, no sentido de prover as PMEs de financiamento em montantes, prazos e taxas de juros adequados ao seu desenvolvimento (OECD, 1989, p.104-6)¹².

11 Definidos em oposição aos ativos físicos e dificilmente quantificáveis, incluem geralmente: gastos em P&D, *design*, "construção" de marcas, treinamento de recursos humanos, etc..

12 Deve-se ter em conta que o tipo de apoio financeiro que se pode conceder às PMEs está fortemente condicionado pelo "modelo" de sistema financeiro vigente. Uma ligação mais estreita entre Estado e agentes financeiros, assim como a capacitação fiscal do Estado, viabiliza a administração de preços e taxas de juros subsidiados de forma a permitir um direcionamento de recursos para áreas consideradas prioritárias (Zysman, 1983; Shapiro e Taylor, 1990).

As demais medidas assinaladas no documento da OECD (1989) visando a promoção de PMEs estão relacionadas às facilidades criadas para a transferência de propriedade nestas empresas e ao relaxamento de restrições de ordem burocrática.

Outra tendência importante nos países da OECD é o fomento dos chamados distritos industriais e dos pólos tecnológicos¹³. Diversos países utilizam crescentemente medidas de PI em nível local, visando a superação do atraso industrial em determinadas regiões onde é grande a presença de PMEs e existe alguma especialização produtiva. Os distritos industriais estão presentes na região conhecida como "Terceira Itália", no Baden-Württemberg (Alemanha), no Vale do Silício (EUA), bem como em algumas regiões de países menos desenvolvidos, e tornaram-se exemplos paradigmáticos dessa interação. Serão analisadas a seguir as principais políticas voltadas a esses distritos.

3- Política industrial local e distritos industriais

A discussão atual sobre os DIs¹⁴, entendidos em seu sentido genérico de aglomeração de PMEs, têm sido motivada, grosso modo, por duas ordens de fatores. Em primeiro lugar, os aspectos sociais inerentes a esse tipo de organização industrial são ressaltados por diversos autores. Advoga-se que no interior desses distritos as relações entre os diversos agentes são, frequentemente, pautadas por mecanismos de cooperação, através da combinação de metas econômicas e metas sociais. Esta combinação seria essencial para a promoção do desenvolvimento econômico, entendido como "*comprehensive and sustainable development*" (Sengenberger e Pyke, 1991, p.4).

13 Os distritos ou pólos industriais são caracterizados especialmente pela aglomeração setorial, isto é, a reunião numa mesma cidade ou região de empresas, com predominância de PMEs, cujas atividades estejam voltadas para um mesmo produto final. Estas atividades podem ser similares (um mesmo tipo de produto) ou complementares (distintas fases de um processo produtivo). Já os chamados pólos tecnológicos definem-se pela existência de empresas relacionadas formal ou informalmente com instituições de ensino e pesquisa (geralmente universidades). As atividades dessas empresas são ligadas à fronteira do desenvolvimento tecnológico (principalmente, microeletrônica, informática e telecomunicações).

14 Destaque-se, a esse respeito, o trabalho pioneiro de Piore e Sabel (The Second Industrial Divide, 1984). Apesar das inúmeras e bem fundamentadas críticas a esses autores (ver, por exemplo, Schmitz, 1989), a análise de DIs a partir do conceito de "especialização flexível" mostrou-se bastante frutífera.

Em segundo lugar, com as mudanças no padrão de produção há um reconhecimento teórico da importância das economias externas derivadas da interação virtuosa de empresas e outras instituições na obtenção de competitividade¹⁵. Em relação aos DIs, todos os exemplos bem sucedidos caracterizam-se por apresentar fortes vínculos entre empresas e instituições públicas e/ou privadas, os quais determinam ambientes propícios à inovação e modernização produtiva e ao desenvolvimento de ações cooperativas.

Schmitz (1992, p. 65) utiliza o conceito de *collective efficiency* para designar as sinergias decorrentes da interação interempresas e entre estas e instituições de pesquisa e/ou fomento no interior dos DIs. Dizem respeito a: divisão do trabalho e especialização entre pequenos produtores; facilidades para obtenção de matérias-primas e componentes, bem como maquinaria de segunda mão; o surgimento de agentes que transacionam com mercados internacionais; as possibilidades de desenvolvimento de qualificações específicas dos trabalhadores; a formação de consórcios para tarefas específicas; e associações que proveem determinados serviços para seus membros.

Em relação à PI, a literatura sobre DIs aqui analisada destaca alguns pontos considerados determinantes do seu sucesso e, como tal, elementos importantes de PI em nível local. Resumidamente:

i) **financiamento:** este é, conforme já discutido, o principal problema a ser enfrentado pela PI quando se trata de PMEs, em função da fragilidade dessas empresas frente às exigências crescentes dos bancos e demais instituições financeiras para a concessão de empréstimos.

Os dados empíricos mostram que os DIs presentes na Europa contam com cooperativas de crédito ou consórcios de financiamento, criados por medidas de política locais. Esses consórcios atuam fazendo a intermediação das empresas com os bancos (geralmente regionais) no sentido de garantir o pagamento dos empréstimos, através de seu capital próprio, ou de negociar taxas de juros mais baixas. Este sistema tem se mostrado bastante eficiente pois, de um lado, impede que a inadimplência de algumas empresas comprometa a concessão futura de crédito e, de outro, contribui para o desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre as empresas consorciadas e entre estas e os bancos, ajudando a consolidar o desenvolvimento regional (Bianchi, Giordani e Pasquini, 1987; Schmitz e Musyck, 1993; Brusco e Righi, 1989).

¹⁵ A esse respeito ver Coutinho (1992) e Dosi (1988).

ii) **serviços não financeiros (ou serviços "reais")**: é dada grande importância na literatura sobre este tema ao papel fundamental que determinados serviços ³/₄ marketing, assistência e consultoria técnicas, obtenção de dados, são alguns exemplos ³/₄ realizados por consórcios de empresas ou por associação de empresas com o setor público, exercem sobre a competitividade individual e coletiva dos DIs (Bianchi, Giordani e Pasquini, 1987; Brusco e Righi, 1989; Schmitz e Musyck, 1993).

A importância de tais serviços serem realizados de forma consorciada reside na consideração de que algumas atividades, ou mesmo alguns equipamentos, imprescindíveis ao funcionamento das empresas não são acessíveis a qualquer tamanho de empresa. Assim, a criação de instituições ³/₄ que atuem em um setor específico e em uma função específica¹⁶ ³/₄ contribui de maneira fundamental para dotar os DIs de capacidades que o mercado não está apto a oferecer às empresas.

Em relação à PI, os textos analisados destacam a importância da participação das empresas na criação e especialmente no gerenciamento das instituições voltadas para tais serviços. O poder público deve limitar ao máximo sua participação, restringindo-a às fases iniciais e ao financiamento (também inicial) dessas instituições.

iii) **mão-de-obra**: outro fator importante para a competitividade dos DIs, a exemplo do que ocorre na Europa, diz respeito à situação da mão-de-obra. Ao contrário da situação encontrada em alguns DIs de países menos desenvolvidos, a competitividade dos DIs europeus é determinada em grande medida por uma mão-de-obra altamente qualificada e apta a operar equipamentos de alta tecnologia, contribuindo para a qualidade dos produtos finais. Também os salários são elevados e há forte organização dos trabalhadores (as *trade unions*) (Schmitz e Musyck, 1993).

Posto que a revolução tecnológica em curso impõe novas necessidades em termos de qualificação da mão-de-obra, essencialmente na direção de um maior grau de polivalência dos trabalhadores, as medidas de política nos DIs têm como preocupação básica o constante treinamento da mão-de-obra. Este é considerado o ponto-chave dos altos níveis de flexibilidade produtiva encontrados nos DIs e, via de regra, fator essencial na sua competitividade.

¹⁶ Como ressaltam Bianchi, Giordani e Pasquini (1987) as agências prestadoras de serviços que apresentaram os melhores resultados no caso italiano foram aquelas voltadas para setores específicos e com funções específicas, em contraste com agências com várias funções e/ou direcionadas para diversos setores.

A partir da análise da literatura sobre DIs, um ponto importante a ser considerado no arcabouço de uma PI que contemple PMEs diz respeito à criação de DIs. Alguns autores, especialmente Schmitz e Musyck (1993), entendem que a PI não deve atuar no sentido de criar DIs, dado que suas possibilidades de sucesso estão fortemente relacionadas às condições culturais e socio-políticas específicas, não podendo ser criadas deliberadamente por políticas. Uma possível exceção diz respeito às políticas que visam a criação de parques tecnológicos, como a concessão de espaço físico e de alguns serviços básicos visando promover o nascimento de empresas (incubadoras de empresas, por exemplo) e o seu fomento nos estágios iniciais da atividade. Embora tais políticas não necessariamente impliquem na obtenção de *collective efficiency*, esta pode ser gerada num estágio posterior de desenvolvimento, se as condições locais assim o permitirem.

Estes autores argumentam ainda que a PI pode ter um papel extremamente relevante num estágio posterior ao da criação de DIs, quando seu desenvolvimento pode ser institucionalmente estimulado. Entretanto, a efetividade de tais estímulos está ancorada em duas premissas: - toda ação política, em nível nacional ou local, tem que estar baseada em forte consenso social acerca de sua necessidade e do acerto das prioridades estabelecidas. Tal consenso é, obviamente, mais facilmente obtido em comunidades menores, o que explica em grande parte a forte presença de instrumentos de PI local nos principais exemplos de DIs¹⁷; - as medidas de PI em nível local não podem atuar de forma contraditória à PI e política macroeconômica nacionais, dado que estas cumprem o papel de dar o arcabouço geral, ou o "desenho" da indústria e do nível de atividade que se deseja para o país (Brusco e Righi, 1989).

Conclusão

A análise das medidas recentes de política relativas a PMEs em geral, e DIs em particular, nos países da OECD evidencia a importância da consideração desse segmento de empresas dentro de uma estratégia de política industrial que persiga o desenvolvimento econômico (entendido em seu sentido amplo). Parece evidente que, a despeito de todos os problemas e carências

¹⁷ Ver também Bianchi, Giordani e Pasquini (1987).

enfrentados pelas PMEs, o fomento dessas empresas é um elemento importante de políticas industriais ativas que tenham por princípio atenuar os problemas sociais.

Nesse sentido, a discussão e implementação de uma PI nos países menos desenvolvidos não pode prescindir de medidas voltadas às PMEs. As informações sobre as experiências dos países desenvolvidos aqui apresentada, torna possível extrair alguns princípios norteadores de políticas para os países menos desenvolvidos. Em primeiro lugar, a ação do Estado é imprescindível como agente coordenador do desenvolvimento industrial (especialmente em industrializações tardias). Segundo, o fomento à criação e desenvolvimento de PMEs requer instituições (públicas e/ou privadas) aptas a dotá-las de capacitações não oferecidas pelo mercado, especialmente financiamento. Por fim, as PMEs são um conjunto heterogêneo de empresas e, portanto, não podem ser tratadas de forma conjunta pela PI. O tratamento diferenciado aqui conferido aos DIs teve o intuito de mostrar que o incentivo a esse tipo de organização industrial apresenta atualmente possibilidades promissoras, decorrentes das ações coletivas empreendidas no seu interior e da natureza da competitividade alcançada em muitos deles.

Referências Bibliográficas

- BIANCHI, P., GIORDANI, M.G. e PASQUINI, F. Políticas Industriales y Territorio. **Boletín de Estudios Económicos**, vol. XLII - no. 132, p. 571-591, Diciembre 1987.
- BRUSCO, S. e RIGHI, E. Local Government, Industrial Policy and Social Consensus: the case of Modena (Italy). **Economy and Society**, 18:(4), p. 405-424, November 1989.
- COUTINHO, L. G. A Terceira Revolução Industrial. **Economia e Sociedade**, no. 1, Campinas, p. 69-86, Agosto de 1992.
- DOSI, G. Institutions and Markets in a Dynamic World. **The Manchester School**. vol. LVI - no. 2, p. 119-146, June 1988.
- FREEMAN, C. The Nature of Innovation and the Evolution of the Productive System. OECD, TEP - The Technology Economy Programme, **Technology and Productivity - The Challenge for Economic Policy**. Paris, p. 303- 314, 1991.
- OECD Industrial Policy in OECD Countries - **Annual Review** . Paris, 1989.
- OECD Competition and Economic Development. Paris, 1991.
- OECD Industrial Policy in OECD Countries - **Annual Review**. Paris, 1992 (a).

- OECD The Technology/Economy Programme. **Technology and The Economy - Key Relationships**. Paris, 1992 (b).
- SEADE Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional. **Coleção Economia Paulista**. São Paulo, 1989.
- SENGENBERGER, W. e PYKE, F. Small firm industrial districts and local economic regeneration: Research and policy issues. **Labour and Society**. 16 (1), p. 1-24, 1991.
- SCHMITZ, H. On the Clustering of Small Firms. **IDS Bulletin**, 23(3), p. 64-68, July 1992.
- SCHMITZ, H. e MUSYCK, B. Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries?. University of Sussex, Institute of Developing Studies, **Discussion Paper 324**, April 1993.
- SHAPIRO, H. E TAYLOR, L. The State and Industrial Strategy. **World Development**, 18 (6), p. 861-878, 1990.
- ZYSMAN, J. **Governments, Markets and Growth - Financial Systems and the Politics of Industrial Change**. Cornell University Press, 1983.