



### A nova lógica da localização industrial e o desenvolvimento local

Jayme Freitas Barral Neto\*

**Palavras-chave:** Localização industrial. Desenvolvimento local exógeno. Desenvolvimento local endógeno.

Desde a década de 70, o mundo assiste a significativas mudanças nas tendências à localização industrial. O incremento das novas tecnologias de transporte, informática e telecomunicações na indústria; as mudanças estruturais das empresas, em torno de maior flexibilidade e a constante busca pela maximização dos lucros, implicaram um extraordinário aumento da mobilidade geográfica das empresas, tornando-as mais independentes em relação a restrições locais, no tocante a fontes de matérias-primas e mercados, contribuindo para o surgimento de novos espaços industriais.

Além disto, o aumento da mobilidade empresarial está ligado à maior integração do sistema financeiro internacional e ao fortalecimento do capital financeiro, cada vez mais globalizados, que garantem uma fluidez e mobilidade do capital sem igual na história do sistema capitalista (HARVEY, 1992). Neste ponto, Oliveira (2003) verifica que ocorre uma associação e subordinação do setor industrial aos sistemas financeiros mundiais, que passaram, não apenas a regular os fluxos de capitais do sistema produtivo, mas o próprio sistema. Instituído, segundo o autor, novos papéis e novas redes de relações entre os grandes centros urbanos e as bases produtivas.

Percebe-se então, um deslocamento das empresas, de tradicionais regiões industriais com base na lógica fordista e altamente sindicalizadas, para novas regiões, com pouca ou nenhuma tradição industrial, mas com “externalidades” favoráveis, existentes no local, tais como incentivos fiscais, mão-de-obra mais barata e sindicatos pouco organizados, transformando os antigos centros industriais, de acordo com Hobsbawn, “[...] em cinturões de ferrugem, ou ainda mais espectralmente, em paisagens urbanas semelhantes a operações plásticas onde todos os traços da antiga indústria haviam sido removidos” (HOBSBAWN, 2004, p. 403).

---

\* Graduando em Geografia. Bolsista de iniciação científica (CNPq) do CEFET Campos.

As cidades de porte médio passaram a ser privilegiadas para localizar a nova indústria flexível e baseada no novo paradigma tecnológico, em detrimento das metrópoles. Tanto Benko (2002), quanto Santos (2003), apontam que a saída das grandes metrópoles foi motivada pela fuga das “deseconomias de aglomeração”, características dos grandes centros urbanos:

Tais deseconomias contribuem para que parte da população e parte do capital saiam das metrópoles para localidades de menor porte e, assim, afirmem o potencial das economias locais, criando alternativas, economicamente viáveis, de sua reprodução. Ainda mais significativo é o movimento de deslocamento das indústrias desde as grandes cidades até as cidades médias, onde as empresas podem contar com uma população numerosa o suficiente para que sejam atendidas suas necessidades de mão-de-obra e de localização, a custos inferiores aos encontrados nas metrópoles, nas quais, além do mais, enfrentam outros custos inexistentes nas cidades médias, como o congestionamento do trânsito e a violência urbana” (SANTOS, 2003, p. 24-25).

Benko, também indica os dois tipos de problemas que levam o ambiente industrial a uma situação de “deseconomia de aglomeração” para as empresas:

Os de natureza econômica, como a poluição e degradação do meio natural, a sobrecarga das redes de comunicação (estradas, transporte público, entre outros) que provoca congestionamento nas metrópoles, a alta excessiva dos preços imobiliários e aumento do custo dos serviços públicos.

Os de natureza sócio-política (segundo o autor, mais complexos para serem resolvidos), ligados tanto às relações de trabalho, que tendem a evoluir para uma grande rigidez, envolvendo negociações coletivas de salários, regulamento do trabalho, pressões sindicais, quanto às políticas urbanas, que podem aumentar os custos de produção pela modificação dos regulamentos (como por exemplo, de uso do solo e do meio ambiente) e pela imposição, criando o que o autor chama de “clima” desfavorável aos negócios (BENKO, 2002, p. 148).

Por isto, a descentralização das atividades produtivas torna-se uma opção comumente adotada pelas empresas que encontram nas cidades médias, em zonas pouco industrializadas, tanto dos países centrais quanto dos periféricos, economias externas interessantes para serem aproveitadas. Ao menos enquanto a acumulação segura de capital estiver garantida.

Contudo, as grandes metrópoles continuaram como importantes centros econômicos, só que agora com o foco principal nos serviços e no comércio especializado (SANTOS, 2003). O setor de serviços expandiu-se grandemente a partir da década de 70, principalmente devido a novas demandas de serviços especializados pela difusão crescente das novas tecnologias da informação (HARVEY, 1992). Essa expansão deu-se, principalmente, nos grandes centros urbanos, a ponto de Benko (2002) apontá-los como “economias de serviços”, por este setor ter-se tornado o maior gerador de empregos nestes espaços, em detrimento das atividades industriais que se afastaram.

Consoante a desconcentração das atividades industriais, percebe-se emergir uma outra tendência: a descentralização da gestão do território e do fomento das políticas públicas (SANTOS, 2003). As ações características do planejamento centralizado, tais como as políticas de implantação de “pólos de desenvolvimento” para estimular a economia das “regiões menos favorecidas” e corrigir os desequilíbrios regionais, deram lugar a um novo paradigma na questão do desenvolvimento econômico, o chamado desenvolvimento local.

Benko, define o desenvolvimento local da seguinte maneira:

O desenvolvimento local é, antes de tudo, a flexibilidade, opondo-se à rigidez das formas de organização clássica, uma estratégia de diversificação e de enriquecimento das atividades sobre um dado território com base na mobilização de seus recursos (naturais, humanos e econômicos) e de suas energias, opondo-se as estratégias centralizadas de manejo do território (BENKO, 2002, p. 228).

A escala local passa a ganhar mais visibilidade e autonomia, podendo interagir diretamente com a escala global, rompendo barreiras nacionais em algumas questões econômicas e intensificando o que Oliveira (2003) chama de “relação entre o global e o local”. Conseqüentemente, elevou-se o papel das organizações e instituições representantes do poder político-administrativo em nível local.

Visto que as novas tecnologias e novas formas organizacionais dão às empresas maior mobilidade geográfica para sua localização, acabam aumentando seu poder de barganha em relação aos lugares. Isto possibilita, sobretudo, que o capital internacional possa negociar diretamente com as administrações locais, e lhes impor suas demandas, exigindo que instituições locais - Incluem-se aí, não apenas as administrações públicas, mas também a sociedade civil organizada e a iniciativa privada.

Criem em seu território um “ambiente favorável”, cheio de externalidades, para receber seus investimentos produtivos.

Isto leva à chamada “guerra fiscal” ou “guerra dos lugares”, que se caracteriza, justamente, pela busca de investimentos externos, a todo custo (custo mesmo!), por parte das administrações locais. Estas criam incentivos fiscais, tais como reduções e/ou isenção de impostos, doações de terrenos, subsídios de projetos entre outros, como chamariz para atrair empresas de grande porte que possam dinamizar a economia local.

Segundo Oliveira:

As regiões, nesta concepção, adquirem uma espécie de autonomia em que seu desenvolvimento depende das condições de que dispõem para se oferecerem no mercado enquanto espaço privilegiado para a localização das firmas, disputando a localização das empresas. É a chamada guerra fiscal ou dos lugares, através da qual as administrações locais se preparam investindo em sistemas de informação,

informatização, infraestrutura industrial e de serviços, bem como, na preparação de recursos humanos voltados para atender à demanda das empresas, subsidiando investimentos privados sem nenhuma garantia de retorno dos investimentos em benefícios sociais (OLIVEIRA, 2003, p. 91).

Esta perspectiva de desenvolvimento de caráter exógeno, embora contribua para a descentralização das atividades produtivas e cause certo impacto sobre a economia local, gerando crescimento econômico, não promove um desenvolvimento auto-sustentado para as regiões onde estas empresas se instalam, por não aproveitarem as potencialidades do sistema produtivo local, criando, muitas vezes, um descompasso entre ele e o sistema produtivo externo que se instala, inibindo o fortalecimento de empresas locais e deixando-as à mercê dos “caprichos” das grandes empresas que ali se instalaram, com único compromisso voltado para obtenção de lucro, pois, quando este se exaurir, “fecham-se as portas” e parte-se para uma nova região que lhes possa render os mesmos benefícios.

Na maioria dos casos, esta política de atração de investimentos externos não atende às expectativas locais em longo prazo e não trazem retorno aos incentivos fiscais utilizados para patrociná-la. Coelho (1996) destaca que esses investimentos externos vêm acompanhados de massas populacionais de outras regiões que não serão comportadas, economicamente pela região em questão, e que por isso, a segregação sócio-espacial e os problemas urbanos aumentarão.

Indo além, o referido autor afirma que, na maioria dos casos, tais investimentos externos não comportam a própria mão-de-obra local, por serem investimentos “estranhos” ao perfil local. Ou seja, são investimentos que não se encaixam ao padrão produtivo local (a cultura e tradição econômica da região), ignoram suas potencialidades inerentes não estimulando o sistema de inovação local.

Contudo, em contraposição a esta visão de desenvolvimento local exógeno, há uma outra perspectiva, apoiada por inúmeros autores nas últimas décadas, que valoriza justamente, as potencialidades locais, e tem como premissa que o fomento destas é o caminho mais seguro (para a população e economia local) para o desenvolvimento auto-sustentado. É uma visão do desenvolvimento “de dentro para fora” (endógeno), e não como a outra que era “de fora para dentro” (exógeno).

Assim, é preciso identificar os setores econômicos que podem ser potencializados, bem como os aspectos sociais e de formação e qualificação dos recursos humanos a serem dinamizados. Cada território tem um conjunto de recursos econômicos, humanos,

institucionais e culturais próprios que constituem esse potencial endógeno (COELHO, 1996); (SILVA NETO, 2004).

Deve-se ter em mente que o modelo de desenvolvimento endógeno não ignora a importância dos investimentos externos ao local. Reconhece que estes têm capacidade de dinamizar a economia. Apenas, tal modelo apresenta uma nova perspectiva para o local, de não ser dependente e subjugado aos investimentos externos, deixando-os ditar o “ritmo” local. Este modelo está aberto a investimentos externos, desde que sejam compatíveis com a estrutura produtiva, estratégias e objetivos, a médio e longo prazo, da sociedade local.

Por isto, para os vários autores analisados, as estratégias gerais a fim de que o potencial local torne o desenvolvimento local endógeno uma realidade, devem centrar-se nos seguintes aspectos:

Criação e fortalecimento de empresas locais, com ênfase na promoção de políticas de apoio às pequenas e médias empresas (PMEs), visando um retorno em termos de emprego e renda (COELHO, 1996; SILVA NETO, 2004). Segundo Knoop (1996), tendo como base a experiência europeia, esta estratégia é fundamental, pois enquanto em curto prazo as grandes empresas oferecem mais empregos, em longo prazo, o desenvolvimento das PMEs gera mais empregos e empregos mais estáveis.

Melhoria da infra-estrutura urbana (comunicação, transporte, saneamento, etc.), produtiva (equipamentos, insumos, tecnologia) e social (escolas, hospitais) existente no local (SILVA NETO, 2004; COELHO, 1996).

Constante qualificação da mão-de-obra local, visto que, na atual dinâmica econômica, as constantes mudanças tecnológicas e as técnicas de trabalho, impelem o local a um acompanhamento de perto. Oliveira ressalta que os investimentos feitos para aumentar a capacidade dos recursos humanos e técnicos locais, formam uma base irreversível para o desenvolvimento econômico, e “[...] mesmo que ao final de um tempo as empresas (locais ou externas) deixem a região, esses recursos não serão deslocados juntos, tornando-se base para outros empreendimentos” (OLIVEIRA, 2003, p. 96).

Existência de serviços de apoio tecnológico, assessorias financeiras, entre outras (SILVA NETO, 2004). Podendo acontecer por meio de parcerias com centros universitários de pesquisa e desenvolvimento, a criação e aperfeiçoamento de novas tecnologias; treinamento especializado da mão-de-obra para uso desta; suporte para o amadurecimento de micro e pequenas empresas por meio das “incubadoras de empresas”. Indo mais além, esta parceria entre empresas locais e universidades pode ser o “elo” adequado para a difusão da

informação, conhecimento e inovação, podendo aumentar a relação inter-empresarial de cooperação, criando no local num “meio inovador” (BENKO, 2002).

Elaboração, no local, de novos tipos de relações empresariais, como cooperativas, consórcios, empresas comunitárias (SILVA NETO, 2004).

Promoção da “imagem” do município. É o marketing local, que visa traçar um perfil do município e promover suas vantagens sócio-econômicas-espaciais para atrair investimentos qualitativos e compatíveis (KNOOP, 1996; SILVA NETO, 2004). Esta estratégia implica a superação de uma visão limitada do espaço local apenas como suporte para as atividades produtivas. O espaço local deve ser visto como construção histórica e cultural, como fonte de qualidade de vida para todos, requerendo políticas públicas de preocupação com o meio ambiente, fomento à cultura e lazer (SACHS, 2004).

Para que tais estratégias se concretizem, fazem-se necessárias, não mais ações isoladas de um governo centralizado, mas a conjunção de esforços de diversos segmentos da sociedade local, tendo as administrações locais (em vista da crescente descentralização) um papel protagonista neste sentido. Deste modo, as administrações locais e o fomento das estratégias de desenvolvimento local, na medida em que são as gestoras diretas de seus territórios, trazem liderança e apoio político, sem os quais dificilmente as iniciativas de desenvolvimento local dariam certo, e também estão mais próximas da realidade e demanda local que outras instâncias de governo.

Contudo, Silva Neto (2004) alerta para um perigo, que ele chama de “prefeiturização do processo de desenvolvimento”. Isto acontece, quando as administrações locais assumem, sozinhas, a tarefa de desenvolver o local e não conseguem construir articulações sólidas e estratégias comuns com a sociedade civil organizada e os atores sócio-econômicos locais de grande importância, tais como empresas locais, públicas ou privadas, sindicatos, universidades, ONGs e também com órgãos governamentais supra-locais.

Portanto, as administrações locais não podem ter apenas o caráter administrador, mas também um caráter empreendedor e articulador, capaz de gerir parcerias, captar recursos e promover desenvolvimento. Pois assim, poderão melhor responder aos impactos trazidos à tona pela nova lógica da localização industrial que subordina os espaços aos seus interesses em detrimento do interesse coletivo local.

## Referências

BENKO, Georges. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

COELHO, Franklin Dias. Reestruturação econômica e as novas estratégias de desenvolvimento local. In: \_\_\_\_\_; FONTES, Ângela (Org.). *Desenvolvimento econômico local: temas e abordagens*. Rio de Janeiro: IBM, SERE/FES, 1996, p. 9-25.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

HOBBSBAWN, Eric. *As décadas de crise*. In: \_\_\_\_\_. *Era dos extremos: o breve século XX*. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 393-420.

KNOOP, Joachim. Promoção da Pequena e Média Empresa e a Geração de Empregos: Observações com base nas experiências internacionais. In: COELHO, Franklin Dias; FONTES, Ângela (Org.). *Desenvolvimento econômico local: temas e abordagens*. Rio de Janeiro: IBM, SERE/FES, 1996, p. 27-42.

OLIVEIRA, Floriano Godinho de. *Reestruturação produtiva e regionalização da economia no território fluminense*. São Paulo, 2003. 231 p. Tese (Doutorado) – Geografia, Universidade de São Paulo. Xerocopiado.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SILVA NETO, Romeu e. O papel das administrações municipais no processo de desenvolvimento local: uma proposta para a Região Norte Fluminense. In: PESSANHA, Roberto Moraes; \_\_\_\_\_(Orgs.). *Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes, RJ: WTC editora, 2004, p. 333-364.