

# Desenvolvimento regional, efeito de localização e *clusters* agroindustriais no Brasil

Marcelo Fernandes Guimarães<sup>1</sup>

**Resumo:** Objetiva-se, neste artigo, uma breve revisão da literatura acadêmica sobre o desenvolvimento regional e o efeito de localização, buscando-se, para tanto, identificar elementos que possam estar relacionados nas diversas modalidades de organização da produção local, bem como no processo de desenvolvimento recente da agroindústria de determinadas regiões do Brasil. Além de distinguir os conceitos de crescimento econômico e de desenvolvimento, busca-se aqui analisar as relações entre o desenvolvimento regional e o efeito de localização. As principais correntes das chamadas teorias de localização industrial, assim como as principais formas de organização da produção local, com destaque para os *clusters* e os distritos industriais italianos, são aqui enfocadas. Por fim são sintetizadas algumas análises especializadas sobre *clusters* agroindustriais no Brasil e seus efeitos sobre o desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:** desenvolvimento regional, efeito de localização, território, *clusters*, agroindústria.

## Introdução

Observa-se, na sociedade em geral, e, particularmente, nos meios acadêmicos, nos organismos internacionais e nas esferas governamentais, um revigoramento do interesse pelo tema do desenvolvimento regional. Os agudos desequilíbrios históricos na distribuição dos resultados do progresso econômico, assim como as dificuldades para a consecução de políticas públicas que logrem promover o crescimento da renda nacional – concomitantemente a uma maior equidade na distribuição dessa riqueza – formam a base para esse debate. Paralelamente ao papel desempenhado pelas políticas macroeconômicas e setoriais, produções acadêmicas mais recentes sobre o tema têm destacado questões acerca dos

efeitos positivos da localização e da organização do território sobre o nível de desenvolvimento regional.

## A conceituação de desenvolvimento regional

Cabe estabelecer, inicialmente, uma distinção entre o conceito de crescimento econômico e o conceito de desenvolvimento. Para Boisier (2003), embora relacionados tais conceitos não apresentam, necessariamente, uma relação hierárquica entre si. Contudo, essa distinção tão cara a Boisier carece ser aqui explicitada. Segundo esse autor, "...desenvolvimento e crescimento são conceitos estruturalmente distintos: intangível o primeiro, material o

<sup>1</sup> Economista. Técnico de Planejamento da Conab. mfg@agricultura.gov.br.

segundo, com tudo o que ele implica; sem dúvida não conhecemos a natureza da relação entre ambos, já que claramente não se trata de questões independentes” (BOISIER, 2003, p. 2).

Ao tratar da questão do desenvolvimento regional, também Haddad (1999) chama a atenção para a necessidade de estabelecer-se uma distinção entre esses dois conceitos. Assim, segundo esse autor

Para delimitar a concepção fundamental de um processo de desenvolvimento regional, é preciso, desde o início, distingui-la do mero processo de crescimento econômico. A localização e a implantação de novas atividades econômicas numa região podem elevar os seus níveis de produção, de renda e de emprego a um ritmo mais intenso do que o crescimento de sua população, sem que, entretanto, ocorra um processo de desenvolvimento econômico e social (HADDAD, 1999, p. 9).

Celso Furtado, citado por Boisier (2003), também comunga da idéia de que o verdadeiro desenvolvimento é, sobretudo, um processo social e cultural, e apenas secundariamente econômico. Uma vez ressaltado que o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento, o item a seguir procura abordar a questão do processo de desenvolvimento regional, bem como de sua vinculação à questão da localização.

## Localização e desenvolvimento regional

Antes de analisar-se as relações entre desenvolvimento regional, efeito de localização e agroindústrias, torna-se desejável uma breve revisão das teorias sobre economia regional.

Schejtman e Berdegué (2004), citando Krugman, atentam para o fato de o tema da localização da atividade econômica no espaço ter sido quase que completamente negligenciado pela teoria econômica. O despertar de um maior interesse acadêmico pelos efeitos decorrentes da localização e do território sobre a produção econômica sobreveio pela tentativa de explicar-

se os determinantes do processo de concentração de atividades produtivas, ou de serviços, em determinados espaços, bem como do maior dinamismo e da capacidade competitiva de determinadas localidades.

Cavalcante (2004) apresenta uma interessante proposta de sistematização, em três grandes blocos, da produção teórica em economia regional: o conjunto de teorias clássicas da localização; as teorias de desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração; e a produção recente, na qual se procura incorporar modelos e abordagens que analisam tanto os novos padrões de produção (baseados na integração e na flexibilidade) como os fenômenos da globalização e da desregulamentação econômica.

O primeiro bloco, o das teorias clássicas, inclui o “Estado isolado”, de Von Thünen; a “Teoria da localização industrial”, de Weber; os “Lugares centrais”, de Christaller; e a “Teoria da localização e economia espacial”, de Isard. Nessas teorias, de uma maneira geral procurava-se explicar a “localização ótima” da firma em razão dos custos de transporte. Externalidades decorrentes da aglomeração eram praticamente desprezadas, e estruturas de mercado pulverizadas eram admitidas, não se conseguindo, assim, lidar satisfatoriamente com o *trade-off* entre ganhos de escala e custos de transporte (CAVALCANTE, 2004).

Seguindo a sistematização proposta por Cavalcante (2004), o segundo bloco corresponde às teorias derivadas de Alfred Marshall. Assim, Schejtman e Berdegué (2004) observam que esse economista cunhou o conceito de distritos industriais afirmando que a aglomeração de empresas em um espaço determinado gerava “economias externas localizadas” (externalidades), as quais contribuíam para reduzir os custos de produção em virtude de fatores tais como: presença de trabalhadores qualificados; acesso facilitado a insumos e a serviços especializados, e disseminação do conhecimento pela proximidade e pela existência de uma “atmosfera industrial”.

Porém, é sobretudo a partir de 1950 que diversos autores, baseados em conceitos relacionados à questão da aglomeração, passam a dedicar-se ao tema do desenvolvimento regional e formulam novas teorias, dentre as quais cabe destacar: os “Pólos de crescimento”, de Perroux; a “Causação circular e acumulativa”, de Myrdal; e os “Efeitos para frente e para trás”, de Hirschman.

Por fim, no terceiro e último bloco, as abordagens mais recentes buscam, segundo Cavalcante (2004, p. 21) “... tratar as relações entre empresas numa perspectiva ainda mais abrangente, considerando não apenas as relações puramente mercantis mas também aquelas sociais e tecnológicas que se estabelecem entre empresas situadas num mesmo espaço geográfico e entre as empresas e a comunidade local .”

É esse último conjunto que, recentemente, vem tendo destaque, por reacender o interesse pelo efeito da aglomeração sobre as empresas. Autores como Michael Best, Paul Krugman e Michael Porter, entre outros, vêm atentando para os efeitos positivos da concentração industrial sobre o desenvolvimento regional e a competitividade internacional das empresas.

Interessado na relação entre concentração geográfica e competitividade das empresas, Porter (1999) destaca o importante papel da aglomeração que, segundo ele, favorece, por menores custos, o acesso a insumos, a serviços e a transportes, em razão de fatores tais como: ganhos de escala; troca de informações qualificadas e a baixo custo entre especialistas (dados o convívio e a proximidade entre esses); desenvolvimento de empresas complementares na produção de bens e serviços; acesso à mão-de-obra especializada, por meio de formação e treinamento provido por organizações criadas e mantidas pelos próprios agentes para esses fins; incentivo ao provimento de bens públicos pela necessidade e demanda concentrada; maior e mais fácil acesso a tecnologias aplicáveis ao setor e aos métodos

produtivos de fornecedores e de concorrentes; e facilidade para a criação de entidades representativas do setor. Há, enfim, o desenvolvimento de toda uma rede de fornecedores, de prestadores de serviços, etc., que se forma em benefício do atendimento a um aglomerado industrial.

Em relação aos benefícios da concentração geográfica e dos ganhos de escala no acesso à informação qualificada, particularmente, Best (1993, p. 218), ao fazer uma análise específica sobre a chamada “Terceira Itália”,<sup>2</sup> afirma: “*Government economic policymakers in Emilia-Romagna are aware that small and medium-sized firms must have access to economies of scale in the provision of both marketing and technological information if they are to remain competitive with vertically integrated firms*”.

Nos diversos conceitos de organização produtiva local, anteriormente destacados, pode-se observar uma característica que é, em maior ou menor grau, comum a todos eles: o aspecto endógeno dessa iniciativas no que tange às suas relações com o desenvolvimento local. Questão essa que será abordada no item a seguir.

## Organizações produtivas locais, agroindústrias e desenvolvimento regional

A literatura especializada contemporânea trata a questão dos diversos modos de organização da produção local apresentando seus conceitos, fundamentos e propostas com base em uma integração de elementos centrados em suas relações com o território. Assim, há referência explícita à questão das externalidades, as quais propiciam ganhos de escala externos, à empresa, porém internos ao território. Nesse grupo incluem-se os trabalhos sobre aglomeração industrial, *clusters* e arranjos produtivos locais, bem como sobre os novos distritos industriais. Há também a

<sup>2</sup> Trata-se, a *Terceira Itália*, de uma região localizada na parte centro-norte da Itália, onde predominam grupos de pequenas empresas que apresentam estratégias de inovação permanente, métodos de produção flexíveis e intensa cooperação. A expressão, cunhada por Arnaldo Bagnasco em 1977, representa um desdobramento do tradicional dualismo italiano entre o Norte desenvolvido, que se encontrava em crise (Primeira Itália), e o Sul atrasado (Segunda Itália). Para maiores detalhes, ver adiante subitem intitulado “Organização da produção local e desenvolvimento regional: o caso da *Terceira Itália*”.

abordagem relacionada ao entorno (*milieu*), que enfoca a questão do conhecimento e da aprendizagem coletiva e de seus efeitos sobre a inovação e a competitividade; e, por fim, os trabalhos sobre governança, os quais destacam a importância das instituições e a influência delas sobre o território e o desenvolvimento local. Por instituições entende-se o conjunto de regras, costumes, leis e regulamentos (formais ou informais) que impactam as relações produtivas<sup>3</sup> em uma sociedade.

Entre as diversas modalidades de organização da produção local, a análise de *clusters* (aglomerados), e dos seus efeitos sobre o desenvolvimento local, vem despertando interesse e obtendo destacada atenção na literatura especializada.

### **Clusters**

O conceito de *cluster* é atribuído a Michael Porter, que começa a difundir-lo em seu livro *A vantagem competitiva das nações* (1988). Segundo esse autor, “um aglomerado é um agrupamento geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculada por elementos comuns e complementares.” (PORTER, 1999, p. 211). O autor destaca, ainda, o caráter sinérgico dos *clusters*, em que o valor como um todo é maior do que a soma das partes.

Já Schejtman e Berdegué (2004, p. 22) definem *clusters* da seguinte forma “...correspondem à concentração espacial de firmas de um determinado setor, entendido em um sentido amplo (agrícolas, minerais, automotores) ou em um sentido restrito (vitivinícola, móveis, maçãs).” Segundo esses autores, o interesse pelos *clusters* residiria não tanto na simples aglomeração de empresas de certo tipo, mas sobretudo no potencial que representa a presença de componentes da cadeia de valor em um mesmo âmbito territorial, ou seja, quando se incluem tanto as articulações a montante como a jusante, pois poderiam gerar oportunidades de obter-se

eficiência coletiva, baixos custos de transação e ações coordenadas.

A conceituação de Haddad (1999, p. 24), contudo, parece ser mais abrangente: “os *clusters* consistem de indústrias e instituições que têm ligações particularmente fortes entre si, tanto horizontal quanto verticalmente, e, usualmente, incluem: empresas prestadoras de serviços; instituições de pesquisa; instituições públicas e privadas de suporte fundamental.” Em sua análise de *clusters*, além de destacar a importância representada pelo acesso aos insumos críticos, dos quais as empresas precisam para ser competitivas, esse autor destaca também o fator de concentração de capacidades produtivas especializadas e respectivos efeitos sobre o desenvolvimento local.

Porter (1999), de sua parte, mostra-se interessado nos efeitos dos *clusters* sobre a capacidade competitiva das empresas. Nesse sentido, destaca o efeito de localização afirmando que essa afeta a vantagem competitiva por meio da influência sobre a produtividade, ou, mais precisamente, sobre o aumento da produtividade. O crescimento da produtividade é, então, o principal fator de prosperidade para uma empresa ou região, e tal produtividade é, segundo esse autor, fortemente influenciada pela “qualidade do ambiente de negócios”, que, por sua vez, correlaciona-se diretamente com a proximidade espacial.

### **Clusters e o papel do Estado**

Um dos maiores interesses dos governos na formação de *clusters* reside em seu comprovado efeito catalisador sobre o desenvolvimento regional, bem como na percepção de que a sua evolução e disseminação representam um caminho seguro para uma economia mais avançada. No entanto, a maioria dos aglomerados produtivos constitui-se independentemente da ação do Estado, e, não raras vezes, apesar da atuação dos governos. Não obstante, há um papel muito claro a ser desempenhado pelo Estado no estímulo à criação e ao aprimoramento das

<sup>3</sup> Para maiores detalhes, ver Douglas North (1993) e Oliver Williamson (1989).

diversas modalidades de organização da produção em localidades determinadas.

Os governos podem, e devem, atuar principalmente na oferta da infra-estrutura local e no desenvolvimento do arcabouço institucional necessário às atividades empresariais. Com relação à infra-estrutura, mesmo diante de fortes restrições fiscais o Estado pode desempenhar papel preponderante na remoção de obstáculos ao fluxo de capitais privados para seu financiamento, bem como de atração ao investimento externo. Além disso, haveria ainda uma variada gama de ações específicas a serem promovidas pelos governos. Nesse sentido, por meio da ilustração de seu “diamante”<sup>4</sup> Porter (1999) sugere uma série de ações a serem praticadas diretamente pelos governos, ou mesmo ser por eles influenciadas, dentre as quais cabe destacar: a eliminação de barreiras à competição local; a implementação de atividades de pesquisa relacionadas com o *cluster* em universidades ou em instituições públicas locais; a organização de órgãos governamentais pertinentes ao *cluster*; o estabelecimento de políticas educacionais que estimulem escolas e universidades públicas a atender às necessidades do aglomerado; o levantamento e a divulgação de informações; o estabelecimento de zonas de livre comércio e de parques industriais; e o patrocínio de atividades independentes de testes, certificação e avaliação de produtos.

### **Organização da produção local e desenvolvimento regional: o caso da “Terceira Itália”**

A análise de algumas das principais modalidades de organização da produção local mostra o sucesso de algumas dessas iniciativas em diversos países e regiões, o qual se traduz não apenas pelos indicadores econômicos associados à produção, mas, e principalmente, pela elevação constante e substancial de indicadores sociais associados à qualidade de vida e ao bem-estar da sociedade. Não se ignora aqui, no entanto, o

fato de o alcance desse sucesso dever considerar a dimensão temporal (que pode variar, substancialmente, conforme o caso) e a necessidade de políticas públicas que visem a corrigir distorções e a introduzir medidas compensatórias, sobretudo em virtude dos efeitos negativos de curto prazo sobre alguns segmentos da sociedade desfavorecidos pelos impactos iniciais do processo. No entanto, de maneira geral observam-se resultados bastante encorajadores.

Porter (1999) mostra-nos, com clareza, a diversidade de aglomerados de empresas ao longo de todo os EUA, os efeitos dessa aglomeração sobre a produtividade e a competitividade das empresas, e como isso impacta, favoravelmente, a economia e a sociedade norte-americanas.

No entanto, entre as diversas experiências e análises – objeto de atuais estudos de acadêmicos e intelectuais de diversos países – uma das que mais têm despertado interesse é, indubitavelmente, a chamada “Terceira Itália”. O caso da região historicamente pobre que, nos últimos cinquenta anos, evoluiu de uma economia baseada em atividades agrícolas para uma economia industrial fundada sobre pequenas empresas, e transformou-se em uma das áreas mais prósperas, não só da Itália como da própria Europa, vem atraindo considerável interesse mundial. Mas quais seriam as razões desse resultado tão favorável?

Diversas são as tentativas de explicar as causas do sucesso desse modelo tão bem-sucedido em economia regional. Evidentemente, foge aos objetivos desse texto fornecer uma visão pormenorizada dos fatores julgados, pela literatura especializada, determinantes de tal resultado. No entanto, torna-se oportuno registrar o pensamento de Bagnasco ao buscar explicar as razões do bem-sucedido processo de expansão das pequenas empresas em várias regiões européias, tendo como pano de fundo a “Terceira Itália”.

Resumindo, podemos dizer que as sociedades locais que souberam aproveitar o crescimento da pequena empresa beneficiaram-se de um

<sup>4</sup> Modelo gráfico que representa os efeitos da localização sobre a competição, com base em quatro elementos inter-relacionados. Para maiores detalhes ver A vantagem competitiva das nações (1988).

tecido urbano composto de cidades de pequeno e médio porte, perfeitamente equipado e distribuído sobre o conjunto do território, onde toda uma rede tradicional de empresas comerciais, artesanais, de fábricas de produção em série limitada, de serviços bancários e administrativos, de infra-estruturas viárias e civis, de equipamentos culturais e de administração local apropriada e eficaz, desempenhava suas funções urbanas. Essas cidades ativaram esse processo em interação com as regiões rurais caracterizadas, do seu lado, por uma estrutura social particular: a da família rural autônoma, proprietária de pequenos lotes de terra, *en ferme* ou *en métage*. Essa família forneceu ao mercado de trabalho das pequenas empresas industriais operários polivalentes, formados num meio rural auto-suficiente e culturalmente direcionado para a autonomia e a mobilidade (BAGNASCO, 2002, p. 38).

Assim, o sucesso das pequenas empresas européias, e o desenvolvimento alcançado pelas localidades onde elas se inserem, como verificado no caso da “Terceira Itália”, parece residir na capacidade de mobilização das diversas formas de organização da produção no sentido de um sistema calcado no próprio território. É preciso frisar, no entanto, que o processo requereu, claramente, um mínimo de pré-condições locais, das quais algumas provêm do meio rural.

### **Clusters, agroindústrias e desenvolvimento regional no Brasil**

Conforme visto anteriormente, diversas modalidades de organização da produção concentradas em um determinado espaço geográfico podem estimular a competitividade das empresas e representar um efeito catalisador sobre o desenvolvimento regional. No Brasil, alguns estudiosos vêm pesquisando os resultados produzidos por aglomerados produtivos sobre o desenvolvimento local. Um dos setores que tem despertado a atenção desses estudos é o agroindustrial, por apresentar fortes indícios de correlação positiva entre a presença de economias de aglomeração e o aumento do nível

de desenvolvimento econômico das localidades em que elas se fazem presentes.

Estudo a esse respeito – organizado por Haddad et al. (1999) e merecedor de destaque pela qualidade da pesquisa desenvolvida – avalia a experiência com *clusters* agroindustriais em diversas regiões do Brasil, mediante a apresentação de um retrato fidedigno e abrangente da realidade observada. Os setores e as localidades em análise são os seguintes: cacau, no sul da Bahia; suínos, no oeste de Santa Catarina; grãos, na região em torno da cidade de Rio Verde, sudoeste de Goiás; e frutas, no pólo Petrolina-Juazeiro, fronteira entre Pernambuco e Bahia.

Como não é possível reproduzir aqui as principais características enfocadas, e tampouco os problemas apontados pelo referido estudo, relativamente a cada um dos setores, procurar-se-á descrever a seguir pontos julgados mais relevantes e comuns na análise dos quatro *clusters* selecionados.

A referida pesquisa procurou identificar a área geográfica relevante de cada um dos *clusters* selecionados, analisando, para isso, indicadores de desempenho setorial, infra-estrutura física de apoio e serviços de suporte empresarial, além de avaliar aspectos concernentes ao impacto ambiental e ao desenvolvimento social local. O estudo abordou também aspectos relacionados à cultura organizacional, identificou necessidades e desenvolvimento, com respectivos entraves, dos *clusters* em questão, assim como relacionou sugestões de diversos agentes interessados no aprimoramento deles. Em face disso, trata-se esse estudo de importante contribuição para o conhecimento da realidade e da potencialidade dos *clusters* no Brasil, traduzindo-se em um instrumento relevante para acadêmicos, pesquisadores, agências internacionais, investidores, estudantes, empresas e governos que tenham particular interesse no tema.

De uma maneira geral, além de um nível elevado da competitividade dos setores agroindustriais organizados sob a forma de *clusters* a leitura do estudo em questão permite observar também

um considerável dinamismo da atividade econômica regional. Há, contudo, uma certa heterogeneidade nos setores e nas regiões analisadas, principalmente em relação a aspectos sociais, culturais, de infra-estrutura e de gestão organizacional. No que se refere à análise evolutiva dos indicadores sociais, de bem-estar e de qualidade de vida das populações, sobre isso o estudo deixa a desejar, mesmo porque não objetiva tecer comparações intertemporais. Logo, pesquisa a isso direcionada faz-se ainda necessária. Por fim, um aspecto comum a todos os *clusters* analisados diz respeito ao deficiente controle ambiental.

Deve-se destacar, ainda, que desde a elaboração do estudo, em 1999, houve considerável evolução de níveis de produção e de produtividade de algumas regiões e setores nele em foco, principalmente de grãos e de carne suína, o que pode ter tido influência relevante sobre os aspectos antes relacionados. Esse fato representa, por si, um estímulo à realização de novos levantamentos nas regiões avaliadas, tendo-se em vista as comparações intertemporais tão importantes para a análise dos efeitos dos *clusters* sobre o desenvolvimento regional.

## Conclusões

O texto procurou mostrar que há, na literatura especializada atual, um revigoramento do tema desenvolvimento regional e respectivas relações com as diversas modalidades de organização da produção local. Fortes indícios da relevância do efeito de localização sobre o desenvolvimento econômico e social do território podem ser constatados. Como os *clusters* são uma das formas de organização produtiva sobre o território, à qual se atribui a qualidade de exercer forte impacto positivo sobre a produtividade das empresas, e de, assim, ampliar-lhes a competitividade, eles vêm ultimamente despertando uma maior atenção. Em análises de organização de *clusters* constatou-se o papel relevante que o

Estado pode desempenhar para esse fim, quer seja por meio de ações diretas, quer seja por influência ou por estímulo.

Além disso, o estudo apresentou os distritos industriais denominados de “Terceira Itália” atentando para o impressionante efeito deles sobre o desenvolvimento regional.

Por fim, abordou-se a questão do desenvolvimento de *clusters* agroindustriais no Brasil, procurando-se citar exemplos de maior destaque, assim como identificar suas características principais e efeitos comuns sobre o território.

## Referências

- BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: URANI, A. et al. (Org.) **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: D. P & A, 2002.
- BEST, M. **The new competition: institutions of industrial restructuring**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- BOISIER, S. Y si el desarrollo fue una emergencia sistémica? **Revista Del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, Venezuela, n. 27, out. 2003.
- CAVALCANTE, L. R. **Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização**. Salvador: Universidade Federal da Bahia - Escola de Administração, 2004.
- HADDAD, P. R. A concepção de desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. et al. (Org.). **A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil: estudos de clusters**. Brasília, DF: CNPq: Embrapa, 1999.
- NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- PORTER, M. Aglomerados e competição: novas agendas para empresas, governos e instituições. In: **Competição = On Competition: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- PORTER, M. A vantagem competitiva das nações, 1998.
- SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. **Debates y Temas Rurales**, Santiago, Chile, n. 1, 2004.
- WILLIAMSON, O. E. **Las instituciones económicas del capitalismo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.