

O DESENVOLVIMENTO LOCAL E A GERAÇÃO DE EMPREGO NA TEORIA E NA POLÍTICA ECONÔMICA

LOCAL DEVELOPMENT AND EMPLOYMENT GENERATION IN THEORY AND POLICY ECONOMICS

Cássio da Silva Calvete¹

Recebido em: 14/02/2017
Aceito em: 19/04/2017

cassiocalvete@uol.com.br

Resumo: O estudo irá localizar nos autores clássicos as passagens que tratam do tema de desenvolvimento regional e questões sobre o mercado de trabalho mesmo que indiretamente. É nossa hipótese que suas obras, em alguma medida, contêm estudos e propostas de ações locais que estão inseridas numa dimensão mais ampla do desenvolvimento nacional. Assim, podem-se destacar as suas preocupações com a questão territorial na teoria econômica. É nosso objetivo resgatar nas obras de algum dos principais autores clássicos as referências que são feitas à problemática local ou proposições que servem de base para estudos desenvolvidos por outros autores, principalmente, no tocante a questão do mercado de trabalho. Como eles viam estes problemas do ponto de vista local e quais suas propostas para interferir na solução do problema. A partir dessa revisão bibliográfica, será feita uma análise das políticas regionais europeias e das possibilidades de políticas públicas locais e regionais para o Brasil.

Palavras-chave: Criação de emprego. Desenvolvimento local. Políticas públicas de emprego.

Abstract: The study will find the passages in classical authors dealing with the subject of regional development issues and on the labor market even if indirectly. It is our hypothesis that their works, to some extent, contained studies and proposals of local actions that were inserted into a broader dimension of national development. Thus, one can highlight their concerns about the territorial issue in economic theory. It is our goal to rescue the works of some of the main classical authors which references are made to local problems or propositions that form the basis of studies conducted by other authors, especially as regards the question of the labor market. As they saw these problems of the local point of view and which its proposals for solving the problem. From this review, there will be an analysis of European regional policies and the possibilities of local and regional public policies in Brazil.

Keywords: Job creations. Regional development. Regional public policies.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil.

1. INTRODUÇÃO

O objeto geral de estudo é a problemática do desemprego e o enfoque mais específico é dado ao estudo das possibilidades e dos limites das políticas públicas locais e regionais na geração de emprego e inclusão social dos trabalhadores. Ciente de que as políticas macroeconômicas têm papel principal no combate ao desemprego, a preocupação do estudo centra-se em avaliar a discussão teórica e algumas orientações políticas acerca da importância das instâncias locais e regionais de atuarem de forma complementar às políticas macroeconômicas. As políticas regionais podem impedir o crescimento ajustado única e exclusivamente pelo mercado direcionando a energia do crescimento econômico para a criação de um maior número de postos de trabalho e para a inclusão social.

As hipóteses que sustentam o estudo são: a) as esferas públicas estadual e municipal têm importante papel na adoção de políticas públicas que visem a redução dos níveis de desemprego local, b) as políticas regionais de criação de emprego podem criar um mercado interno com estruturas produtivas integradas com fortes nexos de complementaridade inter-regional constituindo-se num fator dinâmico de crescimento econômico e gerador de postos de trabalho. De modo geral, o objeto a ser estudado são as possibilidades de geração de emprego em nível local e regional.

Na primeira seção, tem-se a introdução. Na segunda seção, será feito um panorama do debate teórico sobre as políticas de combate ao desemprego. Na terceira seção, será abordado como os teóricos clássicos trataram da temática do desenvolvimento regional e particularmente a questão do mercado de trabalho. Na quarta seção, serão vistas as políticas econômicas de desenvolvimento regional no âmbito da união europeia. Na quinta parte do texto, será visto como se desenrola a discussão no Brasil. Por fim, na última seção, serão apresentadas as conclusões do estudo.

2. O DEBATE TEÓRICO SOBRE AS POLÍTICAS DE COMBATE AO DESEMPREGO

A literatura sobre desemprego e perfil do mercado de trabalho foi crescendo à medida que se agravaram as taxas de desemprego e se precarizaram as condições de trabalho no mundo e mais especificamente no Brasil nos anos de 1990. Portanto, conta-se com boa literatura nacional e internacional a respeito do tema. Não obstante, como nos mostram Pochmann (1999), Barbosa (1998) e Amadeo & Estevão (1994), em regra geral a discussão segue polarizada entre os que percebem o problema do desemprego em uma dimensão microeconômica, advindo de um desequilíbrio no mercado de trabalho, e aqueles que analisam o problema do desemprego como resultado da aplicação de políticas macroeconômicas descompromissadas com o pleno emprego e com a efetivação da demanda agregada. Mesmo assim, a literatura é rica em exemplos, debates e proposições de formas de combate ao desemprego, porém, na sua grande maioria, fazem referência a ações promovidas pela União seja na execução de políticas compensatórias e flexibilização das leis trabalhistas, seja na execução de políticas ativas na geração de emprego e renda.

Fugindo desta dicotomia, porém sem a preocupação específica da geração de postos de trabalho e combate ao desemprego, tem as teorias de desenvolvimento regional com os autores

neoclássicos Weber (1929), Von Thünen (1966), Lösch (1954), Chistaller (1966) e Isard (1956) que pressupõem o equilíbrio regional, trabalham com um modelo estático e desconsideram a importância dos fatores sociais. Porém foram os primeiros autores a se preocuparem com a dinâmica regional.

No que tange aos Clusters e Distritos Industriais conceitos estes derivados da Teoria dos Pólos de Crescimento, porém que tratam de relações mais complexas e intrincadas entre empresas, setor público e universidades a principal referência é Diniz (1993) e para os novos conceitos de redes e cidades-sistemas tem-se Harvey (1989), Castells (1974, 1975) e Lojkine (1977). Por fim como uma forma de ver como esta discussão se desenvolve no país tem-se Kon (1998), Pacheco (1998), Cano (1997) e Brandão (2003).

Na esteira das propostas de geração de emprego, surge a ideia da economia solidária, que pode vir sob várias formas: cooperativas, sistemas locais de produção, economias paralelas, comunidade-providência, etc (SINGER, 1998; GUIMARÃES, 1997; LIPIETZ, 1991). Sobre os sistemas locais de produção, que são aglomerações produtivas em torno de um setor industrial com pequenas e médias empresas com fortes vínculos entre si e com universidades, entidades financiadoras e poder público estadual e municipal visando romper as barreiras do comércio nacional e internacional, tem-se literatura que faz referência às experiências bem sucedidas, como as da Terceira Itália (PIORE & SABEL, 1984; e SOUZA, 1990), dos Sistemas Locais de Produção de Baden-Württemberg (COLLETIS, 1993), e da tecnópolis Grenoble (PECQUEUR, 1993).

3. O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA TEORIA ECONÔMICA DOS CLÁSSICOS

Os autores conhecidos como clássicos são sem dúvida os principais economistas de todos os tempos. Não por acaso são os autores que viveram e escreveram no tempo do surgimento, crescimento e hegemonia do Estado-nação. As suas obras, em alguma medida, continham estudos e propostas de ações locais que, no entanto estavam inseridas numa dimensão mais ampla do desenvolvimento nacional.

Os principais objetivos desses autores eram o estudo da estrutura econômica e da distribuição de renda nacional, o que levava a ciência econômica da época a ser mais conhecida como Economia Política. É sabido que suas preocupações estavam centradas na discussão dos problemas, do inicialmente, novo Estado-nação, e posteriormente consolidado Estado-nação, como não poderia ser diferente. No entanto, também eles, expressaram as suas preocupações com o desenvolvimento local. Assim, pode-se destacar as suas preocupações com a questão territorial na teoria econômica.

É nosso objetivo resgatar nas obras de algum dos principais autores clássicos as referências que são feitas à problemática local ou proposições que servem de base para estudos desenvolvidos por outros autores, principalmente, no tocante a questão do mercado de trabalho. Como eles viam estes problemas do ponto de vista local e quais suas propostas para interferir na solução do problema.

3.1 Willian Petty (1623-1687)

Foi, talvez, o principal autor na construção de uma ponte entre o pensamento dos mercantilistas e os clássicos, mais especificamente Adam Smith. A sua obra dá ênfase a localização e ao deslocamento das indústrias para a cidade. Petty, que viveu no período de grande crescimento das cidades, foi um grande defensor deste deslocamento da indústria.

Defendia a concentração industrial nas cidades, todavia, também estava preocupado com a equidade econômica territorial. A partir desta convicção vislumbrava inúmeras vantagens das concentrações. As grandes cidades que concentravam grande população e diversas atividades econômicas tinham melhores condições de desenvolver um parque industrial mais competitivo. Nas grandes cidades industriais poderia ocorrer uma maior divisão do trabalho e maior divisão técnica aumentando a produção, com maior produtividade e menores custos.

A maior competição nas cidades levaria à redução dos preços e disputa por melhor qualidade dos produtos. A concentração, também diminuiria os preços dos fretes para importações e exportações reduzindo os custos e aumentando a competitividade externa. No plano interno, a proximidade com o consumidor reduziria o custo com o frete diminuindo os preços e aumentando o consumo.

O crescimento de grandes cidades industriais e as vantagens advindas daí traria vantagens também para o país, que, portanto, deveriam ter políticas econômicas que favorecessem a concentração industrial em cidades. O estudo de Petty era baseado na situação de Londres e as vantagens que seu desenvolvimento traria para toda Inglaterra.

3.2 Adam Smith

Adam Smith é tido como o pai da economia moderna. Ele foi o mais alto expoente do liberalismo econômico que se contrapunha as ideias mercantilistas dominantes à sua época. A sua obra de maior destaque (*A Riqueza das Nações*) apesar de ser paradoxal tinha na sua principal mensagem a defesa do livre comércio entre as nações. Também, em paralelo, defendia o liberalismo no mercado interno. Para ele a economia deixada ao seu livre desenvolvimento (sem a intervenção estatal) se ajustaria de forma natural, harmonizando todos os interesses individuais, levando a um bem-estar coletivo.

É verdade que o autor pouco falou do desenvolvimento de municípios. No entanto dada a sua preocupação com a questão territorial e a importância que percebia para o desenvolvimento econômico e no bom funcionamento do mercado de trabalho muitas das questões e conceitos colocados por ele foram resgatadas pelos atuais formuladores de teorias e políticas regionais. A saber: tradição local, vocação dos territórios, vantagens competitivas, alta especialização produtiva, concentração produtiva, difusão de informação, vantagens do aprofundamento da divisão social do trabalho, atmosfera industrial (JUNCAL, 1999).

Uma das maiores contribuições de Adams Smith para a teoria econômica foi a formulação sobre a divisão do trabalho. A primeira divisão referida por ele foi a divisão entre o trabalho no campo

e na cidade. Porém, se fazia necessário àquela época desmontar os privilégios das corporações de ofícios que impediam o crescimento da produção e do mercado de trabalho nas cidades. Para o autor quanto maior fosse a liberdade dos mercados, maior seriam os seus crescimentos e conseqüentemente maior seria a divisão social do trabalho com enormes ganhos de produtividade e qualidade da produção. Assim estaria aberto o caminho para o desenvolvimento econômico das cidades e, nessa esteira, da nação.

Para ele, diferentemente dos fisiocratas, o trabalho na cidade também é um trabalho produtivo. A relação comercial entre o campo e a cidade tem papel principal no crescimento da atividade econômica. Quanto maior forem as cidades, maior é o mercado para os produtos do campo e maior é o desenvolvimento do comércio entre campo e cidade. Este crescimento das cidades que contribui para o enriquecimento do campo também contribui para o enriquecimento da nação.

O autor também se colocava contra os monopólios comerciais e industriais estimulados e por vezes instituídos pelo estado mercantilista para ter maior poder de barganha no comércio exterior. Para ele a intervenção estatal sempre era prejudicial à melhor alocação dos recursos produtivos. A própria concentração do capital traria também uma concentração da riqueza em determinada localidade do país, o grande capital pode se localizar em qualquer lugar e, inclusive, correndo o risco de se localizar fora do país. Enquanto o pequeno capital tenderia a se localizar no local de residência do proprietário.

3.3 David Ricardo

Ricardo viveu no período de consolidação da revolução industrial e do capitalismo. Neste período também ocorreu a consolidação do Estado-Nação e a mudança de importância da dimensão territorial. A dimensão do Estado-Nação é que passa a ser valorizada nos estudos econômicos e políticos. Também ele, teve o seu foco de preocupação nos estudos referentes ao desenvolvimento do Estado-Nação, no entanto muitos de suas proposições podem ser úteis para o pensamento do desenvolvimento local atual.

A Teoria das Vantagens Comparativas onde as características físicas e de tradição tornam vantajoso para as Nações (regiões) se especializarem na produção daquele bem que concede maiores vantagens. A especialização traria ganhos de produtividade para todas as Nações (regiões) e o comércio trataria de distribuir esses ganhos.

Outra proposição de Ricardo que atualmente tem muitos seguidores é a que diz respeito à política de implantação de indústrias de alta tecnologia em regiões pouco desenvolvidas. O autor coloca a importância da instalação de "pólos" industriais voltados para exportação em regiões pouco desenvolvidas como forma de buscar o desenvolvimento dessas regiões. Ele reconhece que, no curto prazo, as instalações de novas maquinarias geraria desemprego, porém, no médio e longo prazo, esse novo setor industrial teria capacidade de absorver toda mão-de-obra excedente. Para amenizar os problemas gerados no curto prazo ele propõe o crescimento da utilização de serviços domésticos, como forma de absorver a mão-de-obra excedente.

Deve-se destacar também a Teoria do Salário de Subsistência que relaciona o nível salarial com a variável demográfica, apesar de fazer referência a questão nacional tem validade para análise regional. Ricardo foi um crítico feroz da Lei dos Pobres, no entanto, sua oposição a referida lei não o impediu de reconhecer seus méritos. O gerenciamento paroquial do "Programa de Renda Mínima" fez com que ele tivesse maior parcimônia na cobrança de impostos e grande cuidado na distribuição dos mesmos. O conhecimento e o comprometimento que os administradores dos fundos tem com a região proporcionam uma melhor gestão dos fundos.

3.4 Stuart Mill

Stuart Mill foi um autor complexo e contraditório. Ao mesmo tempo em que era liberal, acreditando nas leis de mercado, tinha grande preocupação social, e para tanto defendia tributação da renda da terra para aplicação em políticas que minorassem a miséria humana. Por isso em alguns livros de História do Pensamento Econômico ele é classificando como Liberal enquanto outros o situam junto aos Socialistas Utópicos.

Três das convergências do autor com os Socialistas Utópicos são: sua defesa ao sistema cooperativo, a defesa da participação dos trabalhadores nos frutos dos ganhos de produtividade das empresas e a preocupação com a educação da população em geral e das crianças em particular. O ressurgimento, com vigor, da onda cooperativista que presenciamos nos anos 1990 em muito tem a ver com a crença de vários pensadores do desenvolvimento regional na capacidade e na funcionalidade do cooperativismo em dinamizar economicamente uma região bem como de ser uma alternativa para minorar o problema do desemprego.

Mill foi adepto e propagador da Lei das Vantagens Naturais. Lei essa que advoga que uma Região tem sua produtividade variável conforme o clima, solo, localização, etc. Junto a isso ele fazia referência às qualidades dos agentes humanos que seriam os costumes e as crenças da sociedade e também somava às habilidades e conhecimentos de trabalhadores e empresários (JUNCAL, 1999). Para o autor todos esses fatores combinados determinavam a produtividade da Região. Como se pode ver, Mill já utilizava conceitos e variáveis que hoje são utilizados pelas mais diversas correntes do pensamento regional.

É importante fazer referência, também, à relação que o autor via entre a produtividade da agricultura e a existência de um grande mercado consumidor próximo. Caso não houvesse esse mercado próximo a solução teria que vir através de uma forte e sólida rede de comunicação entre o campo produtor e vários aglomerados urbanos

3.5 Karl Marx

As ideias de Marx e seu método de análise inspiraram vários teóricos do desenvolvimento regional e dos estudos espaciais, como: David Harvey, Manuel Castells, Alain Lipietz, Milton Santos, José Luis Coraggio, Ann Markusen. Apesar de suas muitas diferenças, todos utilizaram categorias e idéias marxistas como pedra fundamental de suas teorias.

A principal delas é a que relaciona o movimento de acumulação de capital, com a organização espacial, relações de produção e a luta de classes. Marx procurou estudar quais os determinantes das formas urbanas e relacionar a distribuição espacial com as crises sociais. Para o autor, o espaço e sua forma são produções sociais e, portanto, são construídos e continuamente modificados via lutas sociais. Cada agente procura moldar o espaço conforme os seus interesses. É da correlação de forças desses agentes que resulta uma determinada formação do espaço. Segundo Markusen (1981) para os marxistas a região não tem um significado em si, o seu significado é dado pelas lutas que nela ocorrem. Caso as regiões não fossem o *locus* onde ocorrem as disputas, o estudo das mesmas não seria interessante e provavelmente nem ocorreria.

A partir, da década de 70, essas novas formulações inspiradas em Marx criaram uma dicotomia na ciência regional no que se refere a dimensão espacial do desenvolvimento capitalista, conforme veremos no Quadro 1.

Quadro 1 – Dimensão espacial do desenvolvimento capitalista

CONSERVADORES	HETERODOXOS (formulações inspiradas nas proposições de Marx)
Espaço Inerte, passivo	Espaço como produção social
Plataforma	Decisão
Geometria	Locus da luta de classes
Conjunto de objetos	Discussão do poder
Recipiente	Arena de conflitos
Distância	Hierarquia
Ambiente não construído	Ambiente construído
Sem Contexto	Com história
Estruturas sem sujeito	Estrutura com sujeito
Sem Entorno	Faz parte de um conjunto mais amplo, de uma região, de uma Nação
Enclave	
"Biologismo" e/ou "Fisicismo"	
Pontos no espaço	
Fricção do espaço	

Fonte: Brandão, 2003².

Nas proposições, aqui chamadas de heterodoxas, tem-se claramente uma contraposição à visão conservadora. Para os heterodoxos existe claramente a impossibilidade da formulação de uma Teoria Geral de Desenvolvimento Regional. O estudo regional tem que, obrigatoriamente, levar em consideração os fatos históricos e concretos particulares da região estudada. A formação socioeconômica da região, a sua história, o seu conflito político local, a estrutura e tradições tem peso significativo na determinação das possibilidades e caminhos a serem seguidos na busca do desenvolvimento. Diferentemente dos conservadores, essa nova visão, não vê a localidade como um

² Brandão, Carlos Antônio. Notas de aula, 2003. As notas foram livremente transcritas pelo autor, que assume toda responsabilidade por qualquer equívoco.

espaço passivo, um amontoado de bens físicos e geográficos apto a receber novas estruturas e investimentos sem disputas ou questionamentos, onde todas as regiões teriam igualdade de condições de obter um desenvolvimento padrão desde que cumpridos alguns requisitos básicos exigidos pelo atual estados das artes e pelo mercado financeiro internacional.

4. O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA POLÍTICA ECONÔMICA NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA

No período de ouro do capitalismo houve uma hegemonia teórica do keynesianismo e prática de políticas macroeconômicas voltadas para o crescimento econômico e geração de emprego. Porém, quando as economias centrais sentem os primeiros sinais de reversão do ciclo de crescimento em princípios da década de 70 a teoria keynesiana passa a ser questionada duramente. A primeira, e mais forte crítica, era quanto ao papel do Estado nacional. Os liberais colocavam-se fortemente contra a intervenção estatal na economia independentemente da forma que ela ocorresse. As críticas atingiam também as barreiras ao comércio internacional e reivindicavam o livre fluxo de capitais.

O pensamento liberal contava com mais e novos adeptos a medida que a crise se intensificava. Junto com os novos adeptos da academia, a teoria liberal também ganhava credibilidade junto a sociedade e ganhava importância na prática de políticas econômicas. O mundo a partir de então passava a ter um pensamento liberal hegemônico que paradoxalmente valorizava as dimensões globais e locais em detrimento do âmbito nacional. A participação do estado nacional na economia sofre uma série de ataques que tem como símbolos maiores os governos de Margareth Thatcher e Ronald Regan.

Os países desenvolvidos passam a liberalizar suas fronteiras, enxugar o Estado e, concomitantemente, revalorizar antigas políticas públicas locais que estavam desprestigiadas ou esquecidas. Nas décadas de 80 e 90 foram inventados e reinventados novas formas de atuação local e novas formas de colaboração entre diferentes dimensões de governos. Cada local, região e nação criava e recriava novas e velhas políticas locais. Algumas com êxito prático e outras nem tanto. Um Experiências foram perpetuadas e difundidas por teóricos e outras não. Porém o que é importante destacar deste período é que o foco da atenção de teóricos e políticos, em boa parte, se deslocou da importância que o Estado Nacional tem no desenvolvimento econômico e geração de novos postos de trabalho para a capacidade da região em se autodesenvolver e também de combater o desemprego no seu espaço.

Não é objetivo deste estudo discorrer sobre as mais variadas experiências que ocorreram nos países centrais no fortalecimento dos municípios ou das regiões porque essa descrição seria demasiado longa para os propósitos deste estudo e também porque correr-se-ia o risco de esquecer algumas experiências que tiveram êxito. O que se pretende é destacar algumas diretrizes gerais de órgãos internacionais que influenciam e impulsionam a atuação de grande número, senão de todos, países desenvolvidos no sentido de valorização da atuação local.

4.1 O Informe Kreisky

Uma comissão instituída pela União Europeia em 1986 divulgou um Informe com nome de "A programme for full employment in the 1990s" que ficou conhecido como o "Informe Kreisky". O Informe começa com a seguinte afirmação "El más importante mensaje de la Comisión Kreisky es que es claramente posible superar la crisis del desempleo en Europa si los gobiernos y los agentes sociales muestran voluntad de cooperar" (Comision on Employment Issues in Europe, apud³ Juncal, 1999, p. 313). Esta afirmação demonstra de forma inequívoca que a União Europeia passou a acreditar que o desenvolvimento econômico e o combate ao desemprego só serão obtidos com a cooperação entre os Governos nacionais e os governos locais.

O Informe é um estudo sobre o mercado de trabalho e a possibilidade de geração de novos postos de trabalho. As suas diretrizes apontam para a necessidade do desenvolvimento sustentável e alertam para a importância do respeito a diversidade regional existente na Europa. Destaca três principais políticas para alcançar a geração de novos postos de trabalho: 1) a formação de redes de oficinas locais de emprego, 2) a prioridade para políticas nas regiões com altas taxas de desemprego e, 3) dá especial atenção a grupos com dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

4.2 O Informe Delors (O livro Branco)

A comissão europeia em 1993 divulgou outro Informe a respeito da situação do mercado de trabalho e, mais especificamente, do desemprego na União Europeia. O texto aponta as mudanças da economia mundial em relação ao passado, em geral mudanças para pior, e propõe a construção de uma nova economia. Esta mudança nos rumos da economia destaca, entre outros, a importância da descentralização da economia.

El tercer eje se basaría en la existencia de una economía descentralizada. La complejidad de los fenómenos económicos y sociales y del marco legislativo resalta 'la importancia cada vez mayor del nivel local, en el que se integran con mayor facilidad todos los aspectos de la acción pública y proliferan las redes de cooperación' (COMISIÓN EUROPEA, 1994). Las PYME tendrían un relevante papel debido a su flexibilidad operativa y su adaptación a los nuevos retos de la sociedad de la información. Una cooperación entre lo público y lo privado es clave para el desarrollo de las nuevas demandas. (JUNCAL, 1999, p. 317)

Outro destaque do Informe é conferido a solidariedade. A importância de construir mecanismos que possam atuar no sentido de diminuir as diferenças entre grupos sociais e as diferenças entre regiões. Nesta linha é destacado o papel dos interlocutores sociais na geração de novos postos de trabalho. O Informe Delors também confere especial atenção à educação. Indicando que os Estados e as regiões devem dar especial atenção a educação e ao contínuo treinamento dos trabalhadores.

As novas oportunidades de emprego, segundo o Informe, devem advir dos serviços domésticos, serviços de transporte, cultura, proteção ao meio ambiente e controle de normas de qualidade (JUNCAL, 1999).

³ COMISIÓN ON EMPLOYMENT ISSUES IN EUROPE, Aprogramme for full employment in the 1990s, Pergamon, Londres, 1989.

Dando sequência às sugestões formuladas pelo Informe Delors, e preocupada com as altas taxas de desemprego na União Europeia, a reunião do Conselho Europeu de 1994 realizada em Essen concluiu que deveriam ser tomadas uma série de medidas para a geração de novos postos de trabalho, entre elas destacamos: a necessidade do diálogo entre os agentes sociais, o incentivo à formação profissional, o incentivo a iniciativas de âmbito regional que fomentem a geração de novos postos de trabalho nos serviços sociais e na preservação do meio ambiente e, atenção especial em medidas focadas em grupos particulares como os jovens com baixa escolaridade.

A União Europeia em mais um Informe onde analisou as experiências exitosas em diversos países indicou como uma das mais importantes a criação a nível local de situações favoráveis à iniciativas para o desenvolvimento e geração de novos postos de trabalho e a criação de um leque de instrumentos financeiros para o desenvolvimento local.

Sin embargo, hay la necesidad de poner en práctica nuevos reglamentos y instrumentos financieros directamente adaptados a la iniciativa local, tales como:

- Los "cheques servicio", capaces de ofrecer ventajas considerables para estimular la estructuración de la oferta y la expansión de la demanda de nuevos servicios
- Fondos comunes de inversión local, constituidos en la forma de capital de riesgo, para el fomento de proyectos en barrios específicos y en espacio rural
- Revisión de las costes de funcionamiento, especialmente destinados a la inversión en recursos humanos y estimular el partenariado público-privado
- Recursos de las políticas comunitarias destinados a financiar proyectos experimentales, difusión de buenas prácticas y fomentar la solidaridad entre los territorios comunitarios. (JUNCAL, 1999, p. 326)

4.3 Documento "ação para o emprego na Europa – Um pacto de confiança"

Em 1996, o documento "ação para o emprego na Europa - Um pacto de confiança" saído da conferência de Roma que foi realizada juntamente com o Conselho Europeu de Florença destacou:

[...] la necesidad de movilizar a los agentes locales, descentralizar los sistemas de empleo, promover iniciativas locales de desarrollo y empleo y suscitar los "pactos territoriales de empleo"(PTE). Para la Conferencia "la plena eficacia tanto de las reformas del sistema de empleo como de las ideas innovadoras de empleo depende de la movilización de los agentes públicos y privados a la escala territorial adecuada. Así lo demuestran las experiencias que se han visto coronadas con el éxito. (COMISIÓN EUROPEA, 1996⁴ apud JUNCAL, 1999, p.327)

O documento discorre sobre proposta objetivas para o combate ao desemprego. Estavam lançadas as bases dos Pactos Territoriais de Emprego que têm como fonte parcial de financiamento o Banco de Investimento Europeu e o Fundo de Investimento Europeu. As condições para tal financiamento é que o Pacto esteja previsto no plano de ação nacional e que tenha uma contrapartida local.

Un Pacto Territorial em favor del empleo puede promoverse a escala regional o local, em ciudades, zonas rurales o cuencas de empleo cuyas características socioeconómicas sean semejantes. Debe ser um território en el que el problema del desempleo sea importante y que pueda ser destinatário, por consiguiente, de las políticas estructurales de la Unión. (...) El pacto supone, pues, la asociación de múltiples partes interesadas, como por ejemplo:

- autoridades y administraciones nacionales, regionales y locales;
- sector privado: grandes empresas, representantes de las PYME, organizaciones socioeconómicas, entidades financieras, etc.;
- presidentes de Comitês de seguimiento de las intervenciones estructurales de la Unión Europea;
- asociaciones para el desarrollo o reconversión del territorio em cuestión;

⁴ COMISIÓN EUROPEA. Acción em favor del empleo em Europa, OPOCE, Bruselas, 1996.

- interlocutores sociales;
- representantes del sector asociativo y cooperativo, asociaciones de ciudadanos;
- organizaciones profesionales, câmaras de comercio;
- organismos de formación, promoción tecnológica e investigación.

(COMISIÓN EUROPEA, 1999, p.19-20)

Este instrumento contempla uma antiga preocupação da União Europeia de redução das desigualdades regionais. A estratégia contida nele reflete a preocupação de criar um desenvolvimento sustentável na região com a participação da comunidade local ao invés da mera transferência de renda paternalista que mantêm a dependência da região de mais baixa renda.

5. CONTEXTUALIZANDO A DISCUSSÃO PARA O BRASIL

O propósito da reflexão anterior é intervir no debate sobre políticas de combate ao desemprego no Brasil. Trazer para discussão o peso que têm as políticas municipais e estaduais no combate ao desemprego. Entende-se, que para o combate às taxas de desemprego ainda expressivas, todas as ações, desde as específicas ao mercado de trabalho, às políticas macroeconômicas de cunho conjunturais e estruturais até as executadas em nível local, têm algum grau de importância. É certo que as políticas macroeconômicas têm papel principal no combate ao desemprego, porém as políticas locais têm sua parcela a contribuir.

As experiências estaduais frustradas vivenciadas no Brasil, e mais particularmente pelos Estados da Bahia e do Ceará na década de 1990, que utilizaram estratégias vinculadas à lógica neoliberal da "guerra fiscal" para atrair empreendimentos vultosos para, dessa forma, gerar postos de trabalho e diminuir o desemprego, não podem servir como parâmetro para desautorizar as intervenções municipais e estaduais.

As mesmas causas que levaram essas estratégias a fracassarem no combate ao desemprego não podem se tornar causa de descrédito do papel dos estados e dos municípios: a publicidade, o poder de atração e a visibilidade. A envergadura das ações e o impacto da criação de vários postos de trabalho a um só tempo trouxeram, junto com o acréscimo dos postos de trabalho, o acréscimo mais que proporcional de desempregados à procura de ocupação. Esses fracassos não podem obscurecer o êxito de muitos programas municipais e estaduais no combate ao desemprego, políticas que obtiveram êxito justamente por não terem publicidade que transcendesse a jurisdição a que se destinavam e por agregarem gradativamente novos trabalhadores residentes na localidade ao mercado de trabalho.

É importante destacar a contribuição de programas municipais de crédito, das incubadoras de empresas, das empresas e redes comunitárias e das cooperativas. Experiências que partem do plano microeconômico, mas que, se estrategicamente articuladas, podem ser formadoras de novas bases de crescimento das economias municipal e estadual.

É válido chamar atenção para a contribuição da economia solidária, debate este derivado da "*social economics*" europeia e que no Brasil ainda não adquiriu uma forma definitiva. Para alguns autores, como Guimarães (199?), da Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, é (prioritariamente) a formação de cooperativas; para Paul Singer (1998) é

um mercado paralelo – *Local Employment and Trading System (LETS)* –; para outros a economia solidária é percebida como mera economia de caridade e artesanal; e por muitos ainda é vista com descrédito (VAINER, 1997?).

Diante dessa indefinição, surge espaço para conceber a economia solidária com a participação de estados e municípios no papel de agentes fomentadores e agregadores de pequenas empresas e de Sistemas Locais de Produção, fornecendo melhores condições de integração e competitividade aos capitais locais, num sistema capitalista de produção cada vez mais globalizado.

Com a formação de blocos econômicos, com a desterritorialização e as mudanças nas relações entre países, assume importância o papel dos municípios, seja na formação de políticas próprias, seja na cooperação com outras localidades. Na Europa, existem pelo menos três importantes instâncias subnacionais de relações intermunicipais [Conselho das Municipalidades e Regiões Europeias (CMRE), Campanha das Cidades Europeias sustentáveis, e Comitê das Regiões]. As relações subnacionais também já são uma realidade na América Latina, onde se pode citar a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (Crecenea) e a Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades).

No Brasil, os municípios tiveram fortalecido seu papel com as reformas político-administrativa e econômica introduzidas pela Constituição de 1988. As transformações em direção à descentralização aumentaram a participação dos municípios de 10% do total da receita fiscal nacional para 17%. Juntamente com os estados, recolhem 44% do total arrecadado, o que é um montante bastante significativo (DAIN, 1998). Além disso, os estados e os municípios também adquirem importância econômica à medida que a dinâmica do sistema capitalista deixa brechas de mercado para os capitais locais e também à proporção que se organizam em instâncias subnacionais.

Com estruturas menores e menos complexas em relação à União, os estados e os municípios têm melhores condições de adotarem políticas integradas de administração pública envolvendo as Secretarias da Fazenda, do Trabalho, da Educação, etc. Os governos municipais e estaduais têm melhor conhecimento da realidade local e, por isto, estão mais habilitados a estimularem a geração de empregos nos setores com maior potencial de êxito. A proximidade dos cidadãos com governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores permite maior controle da aplicação dos recursos, bem como uma melhor avaliação dos resultados obtidos.

O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) com suas funções de intermediação, informação, microcrédito, seguro desemprego, qualificação e certificação pode ser um instrumento importante para atuação local. A Resolução 466 de 21/12/2005 trouxe novas oportunidades para as Comissões, porém, também trouxe novos desafios e redimensionou suas responsabilidades ao conceder maior autonomia a elas (MORETTO, 2007). A possibilidade do trabalho conjunto das comissões/conselhos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) trás um novo instrumento para os agentes locais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho procurou resgatar em alguns clássicos, relações importantes nas suas teorias entre a dimensão territorial e políticas de geração de novos postos de trabalho. Nesse esforço buscou-se indicar ideias dos autores clássicos nas teorias atuais de desenvolvimento regional. Não é intenção desse estudo, esgotar o tema, mas somente, mostrar que muitas das teorias e propostas que existem hoje que se dizem originais, atuais ou "modernas" tem, na verdade, sua origem nas obras dos autores clássicos.

Quanto à aplicação prática dessas teorias na forma de políticas econômicas procurou-se identificar as grandes linhas de orientação. É sabido que, principalmente no continente europeu onde a tradição das regiões é muito forte, as políticas regionais e locais nunca foram abandonadas de todo, no entanto, foi somente após os primeiros sinais da crise de meados da década de 70 e com o fim da hegemonia da teoria keynesiana que as políticas de fomento localizadas passam a ter importante papel na formulação de políticas econômicas dos países europeus.

A importância das políticas de desenvolvimento regional cresceu junto com o fortalecimento da integração europeia. O crescimento da sua importância pode ser sentido através do peso que ganhou no decorrer dos Informes das inúmeras comissões que são instituídas pela União Europeia. Culminando com o documento "ação para o emprego na Europa - Um pacto de confiança" que lança as diretrizes dos Pactos Territoriais de Emprego.

No Brasil, apesar do descrédito de muitos, existem inúmeros casos de políticas regionais e locais bem sucedidas. Mesmo que não tenham a dimensão suficiente para acabar com o problema do desemprego serviram e servem como forma de inclusão social e amenizaram as taxas de desemprego no pior momento da crise.

REFERÊNCIAS

- AMADEO, E.; ESTEVÃO, M. *A Teoria Econômica do Desemprego*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- BARBOSA, A.; MORETO, A. *Políticas de Emprego e Proteção Social*. São Paulo: ABET, 1998.
- BRANDÃO, C. A. *A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos regionais*, 2003. Tese (Livre-Docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- CANO, W. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. São Paulo: Difusão Editorial, 1977.
- CASTELLS, M. *Las Question Urbaine*. México: Siglo Veintiuno, 1974.
- CHRISTALLER, W. *Central Places in Central Germany*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.
- COLETTIS, G. *Sistemas Industriais Localizados: o exemplo alemão*. Porto Alegre: Ensaios FEE, Porto Alegre, v14, p. 9-25, 1993.
- COMISIÓN EUROPEA. *Guia de los pactos territoriales em favor del empleo 2000-2006*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999.

DAIN, S.; SOARES, L. Reforma do Estado e Políticas Públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. IN: OLIVEIRA, Marco Antônio. *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas (SP): UNICAMP.IE,1998.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 31, n.1, p. 35-64, set, 1993.

GUIMARÃES, G. *Sindicalismo & Cooperativismo: a economia solidária em debate*. Rio de Janeiro: Unitrabalho,[199?].

HARVEY, D. *A Condição Pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

ISARD, W. *Location and Space Economy: a general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade, and urban structure*. MIT Press, 1956.

JUNCAL, B. *Empleo y territorio: evaluación de la dimensión territorial de las políticas de empleo*. 1999. Tese (Doutorado) – Division de Ciencias humanas e sociales, Universidade de Barcelona, Barcelona, 1999.

KON, A. *Desenvolvimento Regional e Trabalho no Brasil*. São Paulo: ABET, 1998.

LIPIETZ, A. *Audácia: uma alternativa para o século 21*. São Paulo: Nobel, 1991.

LOJKINE, J. *Le marxisme, L' Etat et la Question Urbaine*. Paris: Presses Universitaires de France, 1977.

LÖSCH, A. *The Economics of Location*. New Haven: Yale University Press, 1954.

MARKUSEN, A. Região e regionalismo: um enfoque marxista. *Revista Espaço & Debate*, ano 1, n: 2, maio 1981.

MORETTO, A. J. *O Sistema Público de Emprego no Brasil: uma construção inacabada*, 2007. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Economia, Campinas, 2007.

PACHECO, C. A. *Fragmentação da Nação*. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

PECQUEUR, B. Sistemas Industriais Localizados: a experiência francesa. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v14, p. 9-25, 1993.

PIORE, M.; SABEL, C. *The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic Books, 1984.

POCHMANN, M. *O Trabalho sob Fogo Cruzado*. São Paulo: Contexto,1999.

SINGER, P. *Globalização e Desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998.

SOUZA, M. C. *Pequenas e Médias Empresas no Atual Processo de Transformação Industrial em nível Internacional*. Campinas: Relatório de Projeto de Pesquisa da Reestruturação da Indústria a Nível Internacional e Inserção do Brasil, 1990.

VAINER, C. O Presente de um futuro possível. IN: GUIMARÃES, Gonçalo. *Sindicalismo & Cooperativismo: a economia solidária em debate*. Rio de Janeiro: Unitrabalho, [199?].

VON THÜNEN, J. H. *Isolated States*. Oxford: Pergamon Press, 1966.

WEBER, A. *Theory of Location of Industries*. Chicago: University of Chicago Press, 1929.