

**Grupo de Pesquisa Região, Indústria, Competitividade
Universidade Federal do Ceará**

Oficina de reflexão: a Clusterização numa perspectiva comparativa

Fortaleza, abril de 2016

**Sistemas Produtivos Locais e Polos de Competitividade: a experiência francesa
na escolha entre equidade e eficácia espacial**

Yves-A. Fauré¹

Jair do Amaral Filho²

Dayane Rabelo Jacquemin³

RESUMO

A questão do desequilíbrio econômico regional foi, nos últimos anos, uma preocupação compartilhada mundialmente. Enquanto algumas regiões se destacam como grandes centros de produção caracterizados pelo aumento da competitividade e da inovação, outras sobrevivem com base em estruturas dependentes de produtos e de capital externo. A fim de identificar os fatores que contribuem para o desenvolvimento de uma determinada região, diversas teorias e esquemas analíticos tem avançado nesse sentido, em particular, a abordagem relacionada com as aglomerações produtivas de empresas. Com esse intuito, vários países têm buscado políticas de desenvolvimento regional para apoiar estas novas realidades produtivas com base nas vantagens inerentes das aglomerações de empresas. Este foi o caso, por exemplo, da França, por meio da sua política de apoio aos Sistemas Produtivos Locais (SPLs) e, mais recentemente, aos Polos de Competitividade (PdCs). O objetivo deste artigo é apresentar cada uma dessas duas fases e propor uma reflexão sobre as causas e condições dessa mudança de ação econômica pública.

Palavras-chave: Sistemas Produtivos Locais, Polos de Competitividade, França.

¹ Ex-professor universitário, diretor de pesquisa émérito UMR Prodig/Paris, associado ao Grupo de pesquisa Região, Indústria, Competitividade (RIC), Faculdade de Economia, Universidade Federal do Ceará/Brasil.

² Professor titular no Departamento de Teoria Econômica –DTE e Professor-Pesquisador do Curso de Pós-Graduação em Economia (CAEN), ambos da Universidade Federal do Ceará – UFC. É também membro-pesquisador da Rede-Sist.

³ Ecole de Management IFAG, Bordeaux, França.

ABSTRACT

The question of regional economic imbalance has been a concern worldwide within the last few years. Whereas certain areas continue to be identified as great production centres characterised by increasing or renewed competitiveness, others survive on the basis of economic structures dependent upon imports and foreign capital. With the goal of discovering the factors contributing to the development of a particular region, various theories and analyses have been advanced, in particular the one related to the productive conglomeration of companies. Based on the comparative advantages of productive companies' clusters, several countries have established regional development policies intended to support these new productive realities. such is the case, for example, in France, through its strong support of "Systèmes Productifs Locaux" (SPL or Local Productive Systems) and more recently of "Pôles de compétitivité" (or competitiveness centres). The aim of this paper is to present each of these two phases and propose a reflection on the causes and conditions of this change in public economic action.

Keywords: Local Productive Systems, Competitiveness Centres, France

SESSÃO ORDINÁRIA

ÁREA 06: CAPITALISMO E ESPAÇO

1. Introdução

Na análise econômica clássica, o espaço é considerado tão somente em sua dimensão física, ou geográfica, além disso, é definido como campo homogêneo e passivo. Na melhor das hipóteses o espaço é visto como suporte às atividades econômicas, quando não é abordado como um custo – de transporte, em função da distância, ou de ocupação da terra. No entanto, a simples observação da dinâmica econômica, tanto em sua distribuição geográfica como na evolução histórica, mostra que as atividades econômicas não ocorrem em todos os lugares, mas em locais específicos – cidades, vales, microrregiões, etc. (cf. síntese de Courlet, 2001). O que mostra que o espaço não é homogêneo, nem estático. É necessário que os espaços reúnam condições que favoreçam atividades econômicas, tanto em termos técnicos específicos – especialização, organização empresarial, relações inter-firmas, etc. – como em termos contextuais, ou seja, agregando fatores que permitam a construção de um ambiente propício para a realização de relações econômicas e sociais estáveis. Para isso, fatores sociais, culturais e institucionais são importantes.

Seguindo parâmetros clássicos, as abordagens neoclássicas conduzem à ideia de um equilíbrio espacial, ou seja, a referência para a busca de um ideal facilitador para a localização de atividades produtivas. Esta visão, altamente teórica e abstrata, tem sido enfraquecida por numerosos estudos que vem comprovando a desigualdade espacial, como, aliás, já constatou Myrdal, nos anos cinquenta, por meio da abordagem dos desequilíbrios cumulativos, e irreversíveis, ou Perroux, nos anos sessenta, pelo ângulo dos polos de crescimento, que destacam os efeitos da aglomeração e dos *spillovers* sobre o espaço econômico em questão (efeitos de uma atividade sobre outras atividades). Nessa perspectiva, a redescoberta das análises pioneiras de A. Marshall sobre a organização industrial permitiu dar a devida importância às externalidades ou economias externas, decorrentes da concentração geográfica e produzidas por redes de empresas mais ou menos especializadas, quais sejam: relações entre facilitadores de negócios, instalação de pequenas unidades em torno de grandes empresas, desenvolvimento de um mercado de trabalho especializado local, com experiências compartilhadas, criando-se assim uma "atmosfera" propícia à produção industrial com rendimentos crescentes (Marshall, 1890).

Mais recentemente, estudos que se interessavam pelas condições do sucesso econômico dos famosos distritos industriais italianos, como os de Becattini (1989), Brusco (1990) e outros, adicionaram novos elementos à massa crítica do pensamento regional permitindo uma melhor compreensão da dinâmica produtiva e comercial das aglomerações de pequenas e médias empresas especializadas, são eles: a história e a cultura locais, as redes sociais formais e informais, a integração do espaço doméstico no processo de produção, o desenvolvimento de relações de confiança, etc.

Todos esses trabalhos, de grande riqueza e diversidade – que não podem ser detalhados no presente documento –, levaram à modelização ou, pelo menos, formalização das características básicas de vários tipos de aglomeração produtiva. Desta forma, apareceram, paralelamente, aos distritos industriais italianos os conceitos de Sistemas Produtivos Locais (SPLs), *clusters* de empresas, etc. Não se tratam de conceitos equivalentes, pois, cada fórmula tem por base fatores constitutivos dominantes específicos. Assim, os *clusters* correspondem às concentrações nas quais a divisão do trabalho e a cooperação entre as unidades produtivas são de níveis variados e suas trajetórias são do tipo *high road* ou *low road*. No primeiro caso, a competitividade e o crescimento são baseados na inovação. No segundo, nos baixos custos de produção, advindos dos salários, desorganização sindical, etc. Mas o termo *cluster* se tornou mais ou menos uma referência genérica que abrange todos os tipos de aglomerações produtivas. A forma designada pelo nome de SPL destaca a profundidade histórica de uma tradição de produção especializada e localizada em espaços delimitados. Já no caso do modelo dos distritos italianos é dada pouca importância à intervenção e ao apoio da política pública. Por um via um pouco diferente, no Brasil, a partir dos anos 2000, surgiam muitos programas oficiais de apoio aos chamados arranjos produtivos locais, conforme foi mostrado em inúmeros trabalhos produzidos pela Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais-RedeSist, enquanto certos autores preferiram falar, por exemplo, de configurações produtivas locais para levar em conta a variedade de intensidade de especialização produtiva e de cooperação entre as empresas (Fauré e Hasenclever, 2007).

Os trabalhos de autores de diferentes escolas, tais como Porter (1990), Krugman e Fujita (1994), Scott (1998), retomando ou prolongando análises mais antigas, enfatizam os benefícios das aglomerações utilizados como base e justificativa em favor de intervenções e apoios. Muito frequentemente, estratégias para fortalecer sinergias entre empresas e empresários, dentro de uma aglomeração, são perseguidas como meio para aumentar sua competitividade. Dito isso, o papel da ação coletiva pode servir para gerar "aumento significativo na capacidade do mercado", do lado da oferta (Scott, 1998). A criação de redes, entendida como "instituições informais" (North, 1990), da sua parte, pode "resolver problemas de coordenação entre os agentes, ajudar a promover a cooperação, superar o comportamento oportunista, permitir que os agentes internalizem as externalidades, de natureza intertemporal ou interpessoal, [e] reduzir a incerteza" (Amable, 2000).

Por outro lado, análises de inspiração regulacionista (Escola Francesa da Regulação-ERF) não são estranhas a essa problemática, pois apesar das suas orientações predominantemente macro e meso (nações, setores) é possível levar em consideração a dimensão local das atividades produtivas. Na verdade, a globalização, e sua relação com a macroeconomia nacional, não se limita à expansão geográfica das trocas comerciais, ela marca também uma ruptura decisiva com o funcionamento anterior da economia mundial. Ela manifesta a transição de uma economia de comércio

internacional, que ligava Estados-Nações, a um sistema de transações múltiplas e diretas entre espaços subnacionais, resultado de uma reestruturação produtiva e espacial desses mesmos Estados-Nações (Fauré, Kennedy, Labazée, 2005).

A dinâmica econômica desses conjuntos localizados de produção, fundamentada notadamente em externalidades positivas – financeira, técnica, de informação – e o potencial de crescimento que eles contêm levaram governos, de muitos países, à implementação de ferramentas visando multiplicar e desenvolver aglomerações produtivas de empresas. Na França, concomitantemente ou como resultado de trabalhos de pesquisa, o apoio político foi decidido e implantado em favor dos chamados SPLs. Sob o efeito, de um lado, dos limites constatados por esses esforços públicos e, de outro, das pressões exercidas pelo processo de globalização, essa política foi posteriormente reorientada em direção dos Polos de Competitividade-PdCs.

Assim, a atenção governamental voltada para aglomerações produtivas de empresas não é uma novidade. Combinando endogeneidade (valorização dos recursos locais) e flexibilidade (adaptação rápida à demanda pelas empresas de pequenos e médios portes) experiências desse tipo são hoje bem conhecidas no mundo, a exemplo do Vale do Silício nos EUA, dos Distritos Industriais italianos, dos Arranjos Produtivos Locais no Brasil, Redes de Competências na Alemanha, etc. Mesmo se as políticas públicas não tiveram a mesma amplitude em cada um desses casos, além de terem mobilizado recursos diferentes, são experiências que se encontram no centro do debate recente sobre o desenvolvimento regional.

Na França, durante os anos oitenta e face à rapidez das mudanças do ambiente econômico, o acompanhamento das aglomerações geográficas de empresas tornou-se um objetivo de desenvolvimento econômico. É desta maneira que em 1998, depois de alguns anos marcados por ações pontuais, são formalmente implementadas medidas favoráveis ao fortalecimento dos SPLs. Posteriormente, em 2004, para fazer frente ao grande número de deslocalizações de empresas e, ao mesmo tempo, estimular a inovação e melhorar a competitividade industrial, um novo instrumento foi adotado e guiado por uma estratégia ofensiva que pretendia reforçar a posição da França no cenário mundial: tratavam-se dos Polos de Competitividade-PdCs. O objetivo deste trabalho é apresentar cada uma dessas duas fases e propor uma reflexão sobre as causas e condições dessa mudança de política pública.

2. A política francesa de apoio aos Sistemas Produtivos Locais (SPLs)

Ações e políticas públicas voltadas para empresas organizadas em torno de uma especialização produtiva ou de uma atividade dominante, localizadas dentro de um espaço geográfico delimitado, tornaram-se comuns nas esferas governamentais na França. Como destacou Courlet (2009), esse

movimento desenvolveu-se em todos os lugares, com diferentes dimensões, dependendo do contexto, mas em muitos casos o território – entendido daqui para frente como um espaço social e economicamente construído – aparece como um quadro adequado para a existência de um novo tipo de ação pública.

2.1 Origem e evolução da política de apoio aos SPLs

Já nos anos oitenta, olhares voltados para a existência dos distritos industriais na região da Terceira Itália (cf., por exemplo, Pyke, Becattini e Sengenberger 1990) e as pesquisas realizadas na Suíça sobre os ambientes inovadores (*milieux innovateurs*), reforçaram as preocupações e debates sobre os fundamentos e conceitos em torno do ambiente local e do binômio global / local. Para reforçar a competitividade das empresas de um setor em um determinado território, foi posta em prática uma política de apoio às empresas inseridas em SPL, cujo objetivo era reforçar os laços entre empresas naqueles territórios marcados pela especialização (Carel, 2005).

Na França, um trabalho de identificação e mapeamento do Institut National de la Statistique et des Études Économiques-INSEE (2000) foi realizado cruzando os dados por setor (Nomenclature des Activités Française-NAF 700) em 348 áreas das Zones Nationales d'Emploi-ZNE. As aglomerações de empresas especializadas, assim identificadas, representavam 1,5 milhões de empregados na indústria, ou seja, 41,5% do emprego industrial nesse período. Uma vez reduzida a possibilidade de grupos locais de estabelecimentos tendo uma “massa crítica”, obter-se-á o número de cerca de 1,2 milhões de pessoas, ou 33,2% do emprego industrial. Mas na verdade a existência no país de SPLs reais, concretos, é bem anterior a esse inventário quase que exaustivo e precede também à reputação do conceito.

Um relatório da Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale-DATAR, órgão público criado em 1963, leva a refletir sobre as origens dos SPLs (DATAR, 2001). A noção de SPL francês é derivada não só da experiência de distritos industriais italianos (estudados, entre outros, de forma pioneira, por Becattini 1989 e 1990, Brusco 1990), como também das análises recentes produzidas tanto pela economia industrial como pela economia regional da inovação. Além das externalidades que afetam a função de produção nos distritos industriais, há externalidades que operam por meio de redes de conhecimento. Informação e conhecimento são difíceis de trocar e possuem custos elevados, mesmo diante dos grandes avanços verificados no campo da tecnologia da informação. Por outro lado, em uma área geográfica limitada é possível, até fácil, a troca de conhecimento tácito, contribuindo assim para o desenvolvimento de um *know-how* industrial.

Importante lembrar que, mesmo se ele foi inspirado e influenciado pela abordagem dos distritos industriais italianos, o conceito francês de SPL tem suas próprias características, tal como outros conceitos de aglomerações produtivas de empresas. Embora os distritos italianos estejam baseados em uma identidade essencialmente sócia geográfica e de forte identidade cultural entre os atores locais – e enquanto os *clusters* americanos, por exemplo, aparecem em uma abordagem mais empresarial – por seu lado o SPL, de acordo com a DATAR (2002), é um agrupamento de empresas e de instituições geograficamente próximas e que colaboram dentro de um mesmo setor de atividade. Tal configuração começa a ganhar corpo a partir do primeiro Colloque organizado pela DATAR (ver Actes du Colloque, 1999) em Toulouse, em junho de 1999, para discutir o tema.

A França, na realidade, tem sido rica em SPL, como, aliás, já tinha ficado claro no referido Colloque. A partir de um estudo bastante criterioso Pommier (2002), que colaborou com a DATAR, identificou uma centena de SPL como, por exemplo, a indústria de facas em torno da cidade de Thiers, a produção de relógios na pequena região da Franche-Comté, as indústrias da primeira transformação de plástico na cidade de Oyonnax e nos arredores desta, a Vallée de l'Arve, primeiro centro europeu dito de corte (fabricação de peças mecânicas, como parafusos, pinos), etc. Mas os SPLs foram pouco estudados até os anos 1990 exceto por alguns pesquisadores de sociologia e/ou de história local.

No entanto, não se pode afirmar que o modelo existente de SPL francês é homogêneo e estático. Pelo contrário, alguns sistemas produtivos têm se adaptado às mudanças históricas, econômicas, sociais e institucionais. Os SPLs de hoje são resultado de um evolucionismo ao longo do tempo: as mudanças vêm das relações entre empresas, indivíduos e instituições assim como de vários fenômenos econômicos e sociais; a natureza do mercado, processos de trabalho, a condição de trabalho, a organização da empresa, etc. Com efeito, como observou Guillaume (2005), os SPLs podem ter sua origem em uma longa tradição de artesanato que passa gradualmente a um processo de industrialização. Eles podem ser parte de uma dinâmica ligada à "descentralização territorial da produção" (Garofoli, 1992), designada pela expressão de industrialização difusa (conceito usado no caso do Brasil por Raud 2000) ou "desintegração vertical" (Leborgne e Lipietz, 1991). Eles ainda podem estar presentes em áreas menos densas que cercam as cidades. Dois principais tipos de interpretações foram feitos sobre este assunto. Para a primeira, é a natureza do meio que participa na criação e no desenvolvimento (e por vezes no desaparecimento) do SPL (Aydalot, 1986). Para a segunda, sua origem é, acima de tudo, uma resposta à crise do fordismo (Perrin, 1992).

A política em favor dos SPLs marca uma ruptura na maneira de compreender as condições espaciais que estimulam as aglomerações de empresas. Se o foco local justifica o olhar e sustenta o apoio às empresas agrupadas setorialmente, o contexto mundial e regional, no qual prevalece a difusão rápida dos avanços da produção, o novo paradigma da economia do conhecimento, da

reestruturação do processo produtivo e da desregulamentação do mercado, intensificaram o aumento da concorrência e chamaram a atenção para as vantagens de conjuntos de empresas subcontratantes propiciadas pela reorganização e o processo de terceirização de grandes firmas. Uma série de SPLs, aproveitando de uma capacidade de flexibilidade e de adaptação rápida, beneficiou destas evoluções do universo produtivo: a chamada globalização se tornou para estes tanto um desafio quanto uma oportunidade. Todos esses fatores justificam a importância de somas cada vez mais elevadas de investimento em pesquisa e desenvolvimento, capital intelectual e inovação: o conhecimento se torna um bem vital e valioso para enfrentar uma crescente concorrência. Neste contexto, as aglomerações produtivas de empresas têm desempenhado papel importante, além das dinâmicas tecnológicas que elas alimentam, ainda possuem um potencial para gerar emprego e renda, contribuindo para o crescimento econômico.

Desta forma, foram identificados e selecionados pela DATAR os SPLs (Pommier, 2002) que correspondiam aos grupos de empresas e instituições (administrações governamentais e centros de pesquisa), ligados pela proximidade geográfica e que colaboravam – ou cuja cooperação poderia ser melhorada para aumentar a produtividade – no mesmo setor de produção. Em outras palavras, tratava-se de redes de interdependências entre empresas formais, principalmente pequenas e médias (PMEs), cujas atividades eram idênticas ou complementares, e que compartilhavam alguns recursos com eficiência para atender aos requisitos e mudanças do mercado. Mas os SPLs na França, que correspondem a realidades econômicas antigas e ações públicas contemporâneas, disponibilizadas em seu favor, passaram a ser usados dentro de uma nova estratégia de desenvolvimento regional. Tal estratégia foi a fonte de uma política pública coordenada pela DATAR em parceria com ministérios que possuíam responsabilidades relacionadas ao desenvolvimento econômico.

A política em favor dos SPLs foi aprovada pela DATAR já em 1998, antes do Colloque realizado em Toulouse em 1999. As ações dessa política foram desencadeadas por um *double appel à projets* (edital duplo de projetos), ou seja, em 1999 e 2000, para candidatos localizados nas zonas caracterizadas por uma produção especializada, a fim de fortalecer laços entre empresas e seus gestores públicos, para ajudar a superar o comportamento tradicionalmente individualista dos empresários e estimular a abordagem coletiva do mercado combinando projetos que conduzissem, ou que conduzem, ao desenvolvimento. Ao final, foram reconhecidos noventa e seis projetos pela DATAR.

Os setores industriais beneficiados pelo apoio público eram heterogêneos e diversificados. Tais projetos iam de setores tradicionais, com uso intensivo de trabalho (couro, têxteis, vestuário, sapatos, etc.), a setores tecnologicamente mais avançados, dentre os quais se notavam: indústria eletrônica, naval, aeroespacial e ferroviária, produtos químicos e plásticos, etc. A política da DATAR em relação aos SPLs foi marcada pela mudança. Inicialmente ela objetivava sensibilizar e

mobilizar empresas com o objetivo de desenvolvê-las por meio de mecanismos interativos, posteriormente tratou de subsidiar os SPLs em duas principais dimensões: formação e inovação.

2.2 Implementação da política de apoio aos SPLs

Após a difusão do programa de apoio aos SPLs e a mobilização dos atores locais, que se deu através da portaria interministerial publicada em 29 de março de 2001, a DATAR apresentou a nova política dos SPLs. Antes disso, no início de 2000, uma avaliação dos resultados dos primeiros editais foi efetuada e, a partir daí, foram divulgadas as melhores práticas realizadas pelos sistemas produtivos. Este trabalho resultou em dois importantes documentos: um relatório anual do projeto e uma avaliação final. A etapa seguinte da política de apoio aos SPLs foi baseada no aprendizado obtido nos trabalhos de implantação e de avaliação – esta solicitada pela DATAR, mas realizada por uma empresa de consultores externos o que garantiria um “olhar” exterior. Desta vez, a ação pública foi caracterizada por um forte envolvimento das direções ministeriais da administração central que formaram a Commission Nationale dos SPLs tido como entidade piloto responsável por decisões tomadas na esfera nacional. Nesse mesmo ano de 2001, foi realizado o Congresso Mundial dos Sistemas Produtivos Locais organizado pela parceria firmada entre OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico) e DATAR (ver Actes du Congrès em OCDE e DATAR, 2001).

Dentre os princípios gerais da política criada e implementada a partir de 2001, houve dois grandes objetivos: (i) consolidar os SPLs existentes e (ii) estimular o surgimento de novos sistemas. Outra novidade desta fase da política foi a descentralização, ou seja, a delegação de decisões em âmbito regional, exceto em casos específicos de alguns projetos (inter-regionais, programas plurianuais e projetos inovadores).

Em nove de julho de 2001, para aumentar a competitividade dos SPLs, foi decidido dar ênfase especial à gestão de recursos humanos. A decisão consistiu no financiamento conjunto do Ministério do Trabalho e da DATAR, tendo o compromisso com o desenvolvimento da formação, e um financiamento complementar do Fond National d'Aménagement et de Développement-FNADT (mecanismo interministerial criado em 1995). Além de financiar a formação de recursos humanos atuando nos SPLs, os valores liberados podiam também ser usados para a realização de estudos sobre as deficiências dessas aglomerações na tentativa de encontrar respostas para os problemas diagnosticados durante o procedimento. Assim foram encorajados dois eixos principais. Primeiro, a animação dos SPLs: tratava-se de permitir aos SPLs se beneficiarem do apoio ativo de uma formação de elevada qualidade técnica a fim de contribuir para a preparação das empresas face aos desafios da concorrência internacional e favorecer procedimentos de cooperação. O segundo eixo

consistiu no apoio a projetos coletivos com foco na inovação, seguidos por um trabalho de análise estratégica de suas necessidades. Neste sentido, os contratos objetivo-inovação, com duração de três anos, poderiam ser implementados. A execução dos contratos objetivo-inovação seguiram as seguintes etapas: identificação dos SPLs, cobrindo todas as regiões (fossem eles SPLs existentes ou emergentes); negociação caso a caso para determinar os objetivos de inovação e, finalmente, adoção formal do contrato.

Assim, entre 2003 e 2006, a Commission Nationale selecionou entre dez e vinte projetos ao ano. A fim de manter certa inclusão regional na política, preocupou-se em escolher, a cada ano, pelo menos um projeto por região, enquanto políticas públicas presentes nas regiões eram integradas para dar suporte ao surgimento e estruturação de redes de empresas. No entanto, potencialidades regionais em termos de aglomerações e alianças de empresas foram moderadamente capitalizadas em âmbito nacional. Este fato não surpreendeu, tendo em vista que a política de suporte aos SPLs foi minimamente favorecida pelas alterações profundas ocorridas no sistema administrativo francês. Na verdade, a implementação das leis de descentralização de 1982 se estendeu até 2003 com efeitos sobre a redução do peso do governo central em relação às circunscrições territoriais francesas – vinte e seis regiões, com departamentos e mais de 36.000 municipalidades⁴ – marcando uma complexa transição na transferência dos papéis entre as várias escalas de governo. Se a coordenação dos programas de apoio aos SPLs foi conferida à DATAR, este, por seu turno, um órgão central e interministerial, coube às agências técnicas e de desenvolvimento vinculadas às coletividades territoriais, bem como as de natureza mista (pública / privada) associadas, a execução direta das ações nos territórios. Um exemplo ilustrativo dessas agências é o Centre Régional d'Innovation et de Transfert de Technologie-CRITT.⁵

Outra preocupação da política de apoio aos SPLs franceses foi a inclusão de atividades não agrícolas localizadas em áreas rurais, a fim de fomentar atividades de inovação nesses ambientes. Esta iniciativa se explica pelo fato de que muitas áreas da zona rural francesa possuem e mantêm forte tradição industrial. Algumas delas podem ser chamadas naturalmente de SPL, por serem marcadas por bom nível de cooperação entre as partes interessadas, reforçando a coesão e a competitividade das PMEs que compõem o conjunto das atividades. Manter a competitividade de grupos de empresas e zonas industriais da área rural exige criatividade, inovação e difusão tecnológica. Portanto, todas as formas de inovação deveriam ser encorajadas (organizacionais, técnicas, processos de produção, *design*, entre outros).

⁴ Uma reforma ocorrida em 2015 reduziu o número das Regiões a 13 através de um processo de reagrupamento e aumentou as competências das Regiões na área econômica.

⁵ Sinal maior desta descentralização que relativiza a imagem exterior de um país muito centralizado: na França ¾ dos investimentos públicos são garantidos pelas coletividades territoriais, o Estado Central assumindo apenas o quarto restante.

A política dirigida aos SPLs – objetivos, programas, meios de ação, e resultados – foi objeto de várias avaliações, tanto pelo mundo acadêmico como pelas empresas privadas de consultoria, e neste último caso sob a forma de demanda da parte dos poderes públicos com o objetivo de iluminar o caminho a seguir, e corrigir, quando necessário, ações empreendidas. Numerosos estudos e pesquisas foram lançados neste sentido (ver especialmente Duranton *et al.*, 2008), nos quais se reconhece que, apesar de não ser original, a política francesa voltada para os SPLs foi a primeira no país nessa categoria. Além disso, as avaliações constatam que as algumas empresas inseridas em SPL estavam em setores e territórios em declínio ou em dificuldade, e que, por serem alvos de políticas defensivas no lugar de ofensivas, não conseguiram reunir forças que fossem capazes de reverter a tendência de declínio, ou criar novas atividades. Desta maneira, os benefícios econômicos existiram, mas eles foram modestos, entretanto, obtidos a um baixo custo financeiro.

A despeito da dificuldade em se abordar coletivos de empresas, muitas vezes heterogêneas, a política nacional francesa de apoio aos SPLs teve, enfim, relativo êxito (ver Duranton *et al.* 2008), em magnitudes diferentes, pois, apesar dos poucos recursos financeiros, contribuiu para a melhoria do ambiente empresarial nos SPLs selecionados. Na verdade, os SPLs selecionados, independente da política, seguiram apresentando características estruturais marcadas por suas próprias trajetórias históricas (*path dependence*), as quais nem sempre correspondiam às exigências dos mercados mundiais. Tal contradição era parte do desafio enfrentado pela política de apoio, cuja preocupação foi o de promover o reordenamento territorial e a reabsorção dos desequilíbrios regionais, centrada em uma dinâmica industrial de cooperação. Isso implicava em procurar ancorar as empresas apoiadas, enfatizar a vantagem associada à proximidade geográfica⁶, já que o tamanho, relativamente pequeno, de muitas das unidades de produção em causa, apesar de formalizadas, nem sempre estava em sintonia com a capacidade de resposta exigida pelas mudanças da economia mundial. O desafio colocado pelo ambiente externo era, portanto uma importante fonte de constrangimento.

O contexto de globalização cada vez mais ampliado, a quebra de limites de fronteiras imposta pela competição, a deslocalização de empresas para regiões e países com menores custos de produção, a importância cada vez maior de elementos que revelam uma economia do conhecimento nos processos produtivos, a necessidade de atividades de maior valor agregado, enfim, levaram as autoridades francesas a identificar novas prioridades econômicas para as aglomerações e sistemas produtivos.

⁶ Os trabalhos da “escola da proximidade”, desenvolvidos pelos economistas do GRETHA (Groupe de Recherche en Economie Théorique et Appliquée da Universidade de Bordeaux/França), mostraram que a proximidade também é organizacional e institucional, relativizando assim a dimensão geográfica dos aglomerados de empresas.

Mesmo se os SPLs alcançaram, pelo menos parcialmente, seus objetivos, como observado por Tholoniati (2008), as questões contemporâneas exigidas pelas transformações globais apontam para um cenário que contenha uma abordagem científica, técnica e gerencial do negócio e não apenas industrial. Neste sentido, a política voltada tradicionalmente para SPLs não podia, e não pode, responder a todas essas questões. Por esse motivo, a partir de 2005, uma nova orientação de política foi proposta com vistas para os Polos de Competitividade-PdCs, esta apoiada na ideia de parceria mais estreita entre ciência e indústria, em uma dada escala territorial, mas olhando para a perspectiva nacional e, por vezes, internacional. Contudo, a política de apoio aos SPLs não foi abandonada. Simplesmente, uma nova política foi adicionada à primeira, com apoio altamente seletivo de PdC que prosseguiriam objetivos e mobilizariam instrumentos diferentes e mais sofisticados. Portanto, existem, ao mesmo tempo, continuidade e ruptura das orientações públicas e a prova é que, dentre os PdCs, foram oficialmente selecionados alguns dos mais de duzentos SPLs existentes na França.

3. A política dos polos de competitividade (PdCs)

Em setembro de 2004 o governo francês anunciou uma nova política industrial na qual continha a abordagem voltada para os Polos de Competitividade-PdCs. Tal estratégia foi concebida como um dos pilares da nova política industrial, que estimulou o governo a apoiar o aumento da competitividade da indústria francesa e a criar condições propícias para o aparecimento de novas atividades com elevado grau de visibilidade nacional e até internacional. Essa política repousava na parceria altamente ativa entre indústria, centros de pesquisa e organismos de formação.

3.1 Origem e contexto da elaboração da política de polos de competitividade

No início dos anos 2000 controvérsias e debates emergiram, na França, em torno de problemas enfrentados pela economia nacional, especialmente no tocante à sua indústria: desaceleração do crescimento, deslocalização de empresas, perda de competitividade, retração nas iniciativas voltadas para a inovação, crise do setor industrial, ou desindustrialização, etc. Diante de tal quadro, economistas associados a DATAR preferiram falar de “mutações industriais”, no lugar de desindustrialização, no célebre documento “La France, puissance industrielle” - “França, potência industrial” - (DATAR, 2004), o qual serviu de base para a nova política industrial de 2004. Eles observam que, de 1978 a 2002, a parcela da indústria dentro do PIB não havia sido alterada substancialmente, passando de 20,1% em 1978 para 19,5%. É certo que a França, desde 1978, havia perdido cerca de 1,5 milhões de postos de trabalho industriais diretos, mas, segundo esses

economistas, esta evolução – que não era um aspecto específico da França – não significava automaticamente uma desindustrialização, pelas razões seguintes: terceirização de funções até então integradas às empresas industriais, mas que, por natureza, pertencem ao setor de serviços (segurança, manutenção, contabilidade, transporte, etc.); subcontratações, etc. Desta maneira, as fronteiras entre o setor industrial e o setor de serviços se tornaram menos claras e mais confusas. Por outro lado, constata-se que, desde os anos 1970, a parte da França no mercado mundial permanecia relativamente estável, apesar do surgimento de novos países competidores, além de o país manter sua atratividade econômica já que se posicionava, em 2002, como o segundo destino mundial para os investimentos estrangeiros, depois da China.

Se as explicações e interpretações dos problemas relacionados às atividades econômicas, notadamente industrial, podiam, mais ou menos, divergir segundo os autores e correntes de pensamento, um consenso geral se estabelecia sobre os efeitos virtuosos de encadeamento da indústria sobre o conjunto da economia.⁷ Entretanto, a relativa “resistência” apresentada pela indústria nacional, até início dos anos 2000, dentro de uma economia mundial cada vez mais globalizada, não podia mascarar as dificuldades e desafios enfrentados pela economia francesa, e seu setor industrial. A economia nacional confrontava-se com uma dupla concorrência, a saber: de um lado, a concorrência ditada pelos preços instalada nas atividades com alta intensidade de mão de obra, lançada por países com baixo deste fator (países do Leste Europeu “liberalizados” e países asiáticos, principalmente) e, de outro lado, a concorrência desencadeada pela intensidade e a qualidade tecnológicas verificadas nos processos produtivos dos países desenvolvidos. Nesse contexto, o número de patentes francesas depositadas – um dos indicadores da capacidade de inovação de um país – apresentava tendência à estagnação, fato que colocava em evidência um risco importante de perda de competitividade da produção nacional. Por outro lado, de um ponto de vista espacial, os especialistas chamavam atenção para a forte concentração das atividades científicas e de pesquisa e desenvolvimento-P&D em duas ou três regiões francesas, limitando assim as interações com os estabelecimentos industriais instalados em outras regiões do país.

Por sua vez, em seu relatório publicado no início de 2005, embora preparado durante um longo período, economistas membros do Conselho de Análise Econômica-CAE –órgão composto por especialistas com caráter consultivo e funcionando junto ao governo central- viam na perda de postos de trabalho industriais o efeito de ganhos de produtividade obtidos pela indústria, ao invés de consequências advindas das deslocalizações das empresas francesas (para estes aspectos, ver Fontagné e Lorenzi, 2005). Os especialistas do CAE colocavam em evidência dois problemas maiores na indústria francesa: o primeiro era a concentração geográfica relativa ao destino da

⁷ Esses efeitos de encadeamento foram detalhados posteriormente em uma obra elaborada por economistas que, aliás, participaram de estudos realizados no início dos anos 2000, sobre o tema (ver Artus e Virard, 2011).

produção nacional e, o segundo problema, estava associado à especialização setorial. Quanto ao primeiro problema, os autores chamam atenção para o peso pequeno dos mercados ditos emergentes na lista de compradores de produtos franceses, tendo em vista serem mercados considerados dinâmicos e promissores, ao mesmo tempo em que persistiam os mercados ditos históricos ou tradicionais, ou seja, países economicamente menos avançados. Quanto ao segundo problema, eles observam que o sistema produtivo estava especializado, de maneira insuficiente, sobre segmentos onde a demanda é mais dinâmica, o que supunha ter que elevar o grau de complexidade dos produtos – isto é, aqueles incorporando mais conhecimento e inovação. Para isso, haveria de ocorrer mais esforços no sentido de buscar intensificar pesquisa e desenvolvimento. Esses fenômenos ilustram uma perda de competitividade da produção francesa, embora de forma não generalizada, mas, seguramente, com riscos para todos os setores.

Esses diversos diagnósticos, além de outros, estabelecidos no início dos anos 2000, conduziram à redefinição, por parte das autoridades públicas francesas, da política industrial nacional e de seus instrumentos. Nesse conjunto de reflexões e constatações podem-se destacar a análise e orientações oferecidas pela DATAR, que defenderam a criação e o reforço de polos de competitividade-PdCs visando combinar a pesquisa, inovação e indústria no sentido de facilitar as sinergias sobre um mesmo território, inclusive a criação de redes de empresas.⁸ Oportuno ressaltar que há certa tendência em se confundir o conceito de Polo de Competitividade-PdC com o conceito clássico de Pólo de Crescimento, no entanto, há fortes diferenças entre os mesmos. Pecqueur (2008), por exemplo, explica bem a diferença entre Polo de Competitividade-PdC e o famoso conceito de Polo de Crescimento de François Perroux (1955). A diferença básica está no fato de que enquanto o polo perrouxiano valoriza a qualidade da empresa (indústria a montante ou a jusante, tipo de indústria, etc.), muito mais do que a qualidade do lugar, o Polo de Competitividade-PdC, de acordo com o espírito de seus criadores, incorpora a noção de "especificidade" que o distingue de outras formas e o aproxima dos territórios sem se afastar, pelo contrário, das questões globais.

No universo europeu, a França não foi um caso isolado nessa mudança de estratégias produtiva e industrial, em face de um contexto de abertura econômica e concorrência internacional no qual se deve primar pela competitividade, com apoio da economia do conhecimento. A União Europeia (UE), em seu conjunto, sentiu necessidade de melhorar sua posição perante o resto do mundo. Deve-se lembrar que, já em março de 2000, na realização do Conselho Europeu de Lisboa, manifesta-se

⁸ É curioso que, em 1982, o termo « Pólo de Competitividade » já aparece na França por meio de um artigo de M. Aglietta e R. Boyer, mas neste trabalho o termo não tinha qualquer conotação espacial ou territorial, senão setorial. Na verdade os referidos autores chamavam atenção para a necessidade de a França estruturar pólos competitivos dentro das indústrias francesas, reunindo fortes capacidades de encadeamento e complementariedade. Tal artigo fez parte de um conjunto de trabalhos gerados por um grupo de trabalho coordenado por B. Hanon, « Une industrie compétitive en France et dans le Monde (marché intérieur et exportateur).

importante movimento em favor da “preparação da transição para uma economia competitiva, dinâmica e baseada no conhecimento”. O objetivo desse Conselho foi o de sugerir medidas de longo prazo que permitissem à UE estar na vanguarda dos setores portadores de alto conteúdo de conhecimento e tecnologia, visando um crescimento econômico sustentável, com mais e melhores empregos e maior coesão social. Para isso, aconselha-se que os países membros teriam que aumentar seus esforços financeiros no sentido de reforçar os sistemas locais de inovação, ao mesmo tempo em que melhorar as interfaces entre empresas e mercados financeiros, pesquisa e desenvolvimento-P&D com institutos de formação, serviços de consultorias e mercados tecnológicos. Em suas reuniões posteriores, o Conselho Europeu segue insistindo na sugestão para que os estados membros elevem suas apostas na economia do conhecimento com vistas para um melhor futuro da economia europeia.

No caso da França, os PdCs foram claramente definidos como o instrumento mais relevante e adequado para o aumento da competitividade nacional. Face às principais mudanças econômicas internacionais e, por consequência, nacionais, decidiu-se colocar em prática uma política industrial de grande escala, com aportes financeiros elevados, concentrando-se em fatores fundamentais da competitividade industrial, em primeiro lugar, onde se encontravam a capacidade de inovação conseguida por intermédio da P&D. Os "clusters de excelência" já constituídos deveriam permitir uma melhor coordenação da P&D e da transferência de tecnologia, agrupando em uma única estrutura atores de negócios, pesquisa e formação. O desafio era desenvolver as sinergias criadas, bem como projetos colaborativos e inovadores para permitir que as empresas envolvidas pudessem assumir posições de liderança em seus campos de atividade na França e no mercado mundial.

A formação dos PdCs se inscreve, de fato, em uma abordagem que reconhece como principal fonte de inovação a parceria entre pesquisa e indústria, entre grandes empresas e PMEs, entre empresas e centros de formação. Além disso, testemunha-se o surgimento de uma nova política industrial territorial que cruza política industrial com o planejamento territorial (*aménagement du territoire*). A política de PdC encontra-se, portanto, na combinação de dois objetivos que podem parecer difíceis de conciliar. Ela oscila, de um lado, entre uma lógica de competitividade que impõe a busca da competência do conjunto dos atores que compõem um mesmo território (para integrá-los nos polos selecionados pelas suas excelências técnicas e científicas, reduzindo, portanto, a importância da distância geográfica) e, por outro, uma lógica territorial, que pretende conduzir à preservação da equidade espacial através da escolha de certo número de pólos entre aqueles disponíveis no território nacional. A conciliação desta aparente contradição se deu pela seleção daqueles polos de competitividade-PdCs com base em sua clara e revelada especialização e competência, exclusivas ou dominantes, e fazer com que cada região acolhesse, pelo menos, dois ou três polos.

Como extensão do conceito de SPL, que destacou, sobretudo a existência de grupos de empresas geograficamente próximos, colaborando dentro de um mesmo setor, o conceito de Polo de Competitividade-PdC veio a ser utilizado para servir a uma ambição maior. Os PdCs incorporaram em suas estratégias centros de pesquisa e universidades como atores chave na busca do aumento da competitividade industrial-territorial, tanto voltada para o mercado interno como externo. Assim, por contar com uma massa crítica para atingir visibilidade, cada polo deveria ser estruturado com base em uma estratégia de desenvolvimento comum, isto é, voltada para a criação de novas riquezas, preferencialmente, com elevado valor agregado cuja origem teria que ser projetos conjuntos de pesquisa e desenvolvimento.

De acordo com a DATAR, a ferramenta PdC deve permitir o desenvolvimento de atividades industriais e de emprego e fortalecer os territórios dizendo respeito não apenas aos campos tecnológicos emergentes (nanotecnologia, biotecnologia, microeletrônica, etc.), mas também às áreas mais maduras (aeroespacial, automotivo, etc.). Ela também deve se inscrever em uma perspectiva internacional, principalmente europeia: a criação de polos dotados de uma massa crítica deve se apresentar na direção de parcerias equilibradas com atores estrangeiros, em particular no contexto do programa Eureka e do Programme Cadre de Recherche et Développement Européen-PCRD da União Europeia⁹. O desenvolvimento das infraestruturas e a realização de parcerias, em estreita colaboração com as Regiões também são fatores chave para o sucesso dos polos.

O modelo de seleção dos PdCs, muitas vezes motivo de controversas entre os analistas de políticas públicas, seguiu o caminho dos Editais, ou seja, provocando a concorrência entre as demandas. O Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire-CIDT decidiu, no final de 2004, lançar um "Appel à Projets" (edital) visando constituir polos de competitividade, desde que organizados sobre parcerias público-privadas, podendo implicar empresas, organismos de pesquisas e formação, instituições financeiras, autoridades territoriais, o Estado francês ou a União Europeia na área de estruturação de tecnologias e atividades industriais nas quais a França fosse especializada ou se beneficiasse de um potencial verificado, ou atestado.

⁹ O 7º Programa de Pesquisa e Desenvolvimento (7º. PCRD ou FP7) foi o principal instrumento para financiar a pesquisa e a inovação na Europa para o período 2007-2013. Eureka é uma iniciativa europeia que visa aumentar a produtividade e competitividade da indústria europeia, estimulando e facilitando os projetos de pesquisa próximos do mercado. Eureka não prevê o financiamento, mas permite uma mais fácil obtenção de ajudas nacionais (OSEO Inovação, Ministério da Pesquisa, Ministério da Indústria para a França). Oséo, PME francesa, pode obter financiamento sob a forma de adiantamentos reembolsáveis (em caso de sucesso do projeto) de até 50% do orçamento da sua participação em um projeto EUREKA.

3.2. Governança e financiamento: pilares da primeira fase da política dos PdCs

Os documentos e as diretrizes da DATAR permitem observar que esta política baseia-se nos seguintes pilares: i) mecanismo de financiamento específico (Fond Unique Interministériel-FUI) dedicado ao fomento da P&D colaborativa, isto é, compreendendo pelo menos duas empresas e um laboratório de inovação que possam atingir o mercado em um horizonte de cinco anos; ii) participação simultânea de autoridades regionais e locais no dispositivo, tanto no financiamento de projetos e estruturas de financiamento como na animação dos polos de competitividade; iii) implementação de uma estratégia comum para o desenvolvimento econômico coerente com a estratégia global do território; iv) parcerias aprofundadas entre atores em torno de projetos de inovação, sob a orientação de uma gestão industrial, pois a meta final da pesquisa e da inovação, uma vez apoiadas, é a aplicação industrial, ou seja, a produção.

O governo deixou, voluntariamente, os PdCs se organizarem como quisessem, a fim de dar aos líderes dos projetos um lugar preponderante (DATAR, 2009). Neste sentido, cada polo é representado e liderado por uma entidade jurídica própria, geralmente uma associação. Esta entidade possui uma equipe permanente que tem o papel de facilitar a criação de projetos entre os diferentes atores dos polos: a implementação da estratégia geral do polo, coordenação, avaliação e seleção de projetos de pesquisa, comunicação e estabelecimento de cooperação com outros sistemas de produção franceses e estrangeiros.

O orçamento total dedicado ao financiamento dos PdCs por região foi fixado em 2005 em 1,5 bilhões de euros para um período de três anos (2006-2008). Os financiamentos principais foram destinados a apoiar projetos de P&D. As isenções fiscais, e uma parte dos créditos de intervenção foram reservadas às empresas implantadas na área de pesquisa e desenvolvimento de um polo e que participassem de algum projeto de P&D. No âmbito nacional, o FUI, a Agence Nationale de Recherche-ANR, que orienta e financia a pesquisa acadêmica, a Oséo (empresa privada com missão de serviço público encarregada de financiar e oferecer garantia bancária às PME), a Caisse de Dépôts et Consignations-CDC, o Banque Publique d'Investissements-BPI propõem apoios financeiros para os polos de competitividade.

3.3. A segunda fase da política: a consolidação dos Polos de Competitividade (PdCs)

Após uma avaliação da primeira fase da política de PdC (2006-2008), o governo decidiu destinar 1,5 milhões de euros para lançar uma segunda fase (2009-2011) que, além de continuar acompanhando a P&D, coração da dinâmica dos polos, seguiria três eixos principais definidos pela DATAR, quais sejam:

O primeiro consistia em reforçar a animação e a coordenação estratégica entre os polos. Nessa perspectiva, o objetivo foi de incentivar a assinatura de contratos de ação conjunto entre os polos, o governo central e as autoridades locais. Nessa mesma direção, essa linha desejou incentivar o incremento na participação dos Comitês de Coordinações dos pólos (e do governo) a fim de acompanhar e avaliar a evolução dos mesmos bem como dos objetivos alcançados;

O segundo eixo tratava-se do financiamento de projetos estruturantes, tais como plataformas de inovação, graças às novas modalidades de projetos ou de novos editais a serem lançados;

Finalmente, para o terceiro eixo, a DATAR projetou desenvolver as demais dimensões do “ecossistema” da inovação e do crescimento dos polos: gestão de competências, instalação de empresas vindas de outros países, proteção da propriedade intelectual, inteligência econômica, busca de melhores sinergias territoriais e maior uso do financiamento privado, incluindo o financiamento de polos de crescimento das PME por meio dos clubes prioritários de apoio como os *business angels* que trabalham junto aos polos, etc.

Esta fase da política compreendeu outras medidas:

- Com vistas a impulsionar as sinergias estabelecidas entre o grupo de políticas e os atores de apoio à pesquisa e inovação, na primeira fase da política, foi priorizado o dispositivo que permitiria instalar e desenvolver projetos colaborativos de P&D. Nesse novo período, este objetivo era amplificado com a criação dos Polos de Pesquisa e Ensino Superior-PRES reunindo todos os estabelecimentos universitários e de pesquisa dentro de uma região, as Redes Temáticas de Pesquisa Avançada-RTRA, os CRTRS Centros de Redes Temáticas de Pesquisa e Cuidados-CRTRS, na área biomedical, e os Institutos Carnot (Pesquisas em ciências sobre o meio ambiente e a agricultura). Desta forma, os atores territoriais do ensino superior e da pesquisa possuiriam meios de intervenção superiores em relação aos períodos precedentes, sendo incitados a participar mais ativamente junto aos parceiros econômicos (empresas e polos);

- No âmbito nacional, os ministérios membros do Grupo de Trabalho Interministerial-GTI, atuando sobre a coordenação dos PdCs, tem procurado garantir acompanhamento e avaliação dos indicadores das atividades dos polos, dentro de suas estratégias nacionais, bem como nas suas decisões de investimento e alocação de recursos em se tratando dos estabelecimentos de pesquisa, formação e organismos de pesquisa nos quais eles possuem responsabilidade ou tutela. Já no que se refere aos territórios, o governo solicita aos estabelecimentos públicos de ensino superior e pesquisa, atuantes no polo, fazerem parte das estruturas de cooperação colocadas em prática na definição de estratégias e na implantação das ações destes polos. Os projetos Estado-Regiões são orientados para destinar apoio prioritário aos projetos estruturantes ligados aos PdCs;

- A fim de simplificar o dispositivo fiscal das empresas participantes dos PdCs, o governo propôs ao Parlamento, através da Lei de Finanças para 2009, a supressão das vantagens tributárias

acordadas pela administração central. Todavia, autoridades regionais, dentro do quadro das suas competências, são as únicas responsáveis pelas concessões de exonerações e reduções fiscais quando propostas aos componentes membros dos PdCs;

- Realização de uma avaliação compreendendo a segunda fase da política nacional e os setenta e um polos atendidos, executada em 2012 por um consórcio de consultores internacionais. O Relatório Final dessa avaliação concluiu pela necessidade de perenização da política de PdC e pela construção de uma terceira fase, esta baseada em uma estratégia industrial nacional mais estreitamente ligada às políticas de P&D (ver Erdyn et Technopolis, 2012). Reconhece-se, assim, o papel positivo dos polos de competitividade na dinâmica econômica da França. Os avaliadores propuseram uma recondução da referida política por um período de oito anos (2013-2020), em sintonia com a programação dos Fundos estruturais europeus (2014-2020). Nesse contexto o novo contrato deveria ser realizado, segundo recomendação, em dois momentos (2013-2016 e 2017-2020) com uma avaliação no meio do percurso e uma avaliação ao final, a primeira mais leve baseada, sobretudo, em uma auto avaliação dos atores dos polos a partir de uma coleta de dados anuais

3.4. A localização e os setores de atividade dos polos de competitividade

O CIADT, reunido em 12 de julho de 2005, havia inicialmente selecionado sessenta e sete pólos de competitividade dos cento e cinco formulários de candidatura enviados até a data. A lista foi reduzida para sessenta e seis em função da fusão de dois polos. Em julho de 2007, cinco novos polos foram aprovados sob dezoito candidaturas, totalizando setenta e um polos divididos em três categorias em todo o território francês, de acordo com seu peso econômico e visibilidade internacional: sete polos de competitividade em escala mundial, dez polos de competitividade com vocação mundial e cinquenta e quatro pólos nacionais.

Atualmente os polos de competitividade estão localizados em vinte e duas áreas metropolitanas e em um departamento ultramarino (Île de la Reunion). Dois outros departamentos ultramarinos, Martinica e Guiana, também viram seus projetos de polos de competitividade apoiados por polos metropolitanos (Polo Saúde Tropical da Guiana e tecnologias eco eficientes de Guadalupe)¹⁰.

¹⁰ Para uma apresentação bem completa destes pólos ver: <http://competitivite.gouv.fr/identifier-un-pole/annuaire-des-poles-20.html>

Setores dos 71 polos de competitivadas

Biotechnologies	Santé-nutrition	Automobile-ferroviaire	Energie-propulsion
Aéronautique- espace	Chimie- plasturgie	Agriculture-agroalimentaire	Equipement du foyer et de la personne
Electronique-télécommunications	Industrie financière	Textiles- matériaux	Technologies marines
Procédés industriels-gestion des risques	Image-multimédia	Logistique-mobilité	Mécanique-microtechniques

Fonte : CIADT

Considerações Finais

Em sua primeira fase, a política de apoio aos SPLs, adotada pelo governo francês, consistiu em identificar e promover o desenvolvimento de sistemas produtivos com especialização setorial e concentrados em áreas geograficamente limitadas e com certo enraizamento histórico. A ação pública nesse campo conheceu algum sucesso como o da melhoria do ambiente empresarial. Contudo, as macro evoluções contemporâneas acabaram por colocar em evidência as limitações desse instrumento no tocante ao enfrentamento dos desafios de um mundo no qual o comércio é global e a concorrência cada vez maior. A economia do conhecimento, cujo elemento essencial é a pesquisa e a inovação, firmou-se como a base de transformação da competição internacional. Esta evolução conduziu à criação do conceito de Polos de Competitividade (PdCs) sem, contudo, afastar os SPLs. Tendo natureza, meios e objetivos diferentes, mas complementares, os dois tipos de agrupamentos produtivos parecem encontrar sua justificativa através, principalmente, da teoria das vantagens decorrentes da aglomeração de empresas, ou seja, das externalidades e *spillovers* de conhecimento.

Assim, tais estruturas produtivas conseguem ainda encontrar respaldo em diferentes fontes das teorias econômicas. Na verdade, a economia do conhecimento, na qual diversos países procuram se inserir cada vez mais, exige um esforço adicional muito forte por parte das empresas no que se refere à competitividade baseada em pesquisa e inovação. Os PdCs, enquanto nova e complexa forma de arranjo produtivo, permitem às empresas maximizar este esforço, pois essas “máquinas” de eficiência só podem ser montadas, e mantidas, com base na inovação intensiva e contínua. As expectativas ligadas a esse fenômeno são alimentadas na busca de novas fontes e novas vertentes de crescimento econômico e de criação de empregos.

A experiência francesa relacionada aos Sistemas Produtivos Locais (SPLs) assim como aos Pólos de Competitividade (PdCs) destaca várias lições, a saber:

Primeira, pode-se perceber uma evolução bastante acentuada na filosofia das duas políticas sucessivas de apoio. Enquanto as ações voltadas aos SPLs correspondiam a uma vontade política do Estado francês, de melhorar a equidade espacial e o ordenamento do território, com vistas a reequilibrar os motores do crescimento entre regiões dinâmicas e regiões menos favorecidas, em termos econômicos, o lançamento da política de apoio aos Pólos de Competitividade-PdCs busca, principalmente, a eficácia produtiva e comercial;

Segunda, a passagem do primeiro para o segundo tipo de agrupamentos produtivos refletem certo relaxamento de dois pilares que se colocavam por trás do sucesso de aglomerados locais e especializados, isto é, território e proximidade geográfica. Com a evolução dos conceitos dos sistemas produtivos, em questão, tais pilares devem ser considerados dentro de uma perspectiva mais ampla e renovada, quer dizer: o compartilhamento de valores entre atores econômicos e sociais, vivendo dentro de um território historicamente construído, prevalente nos SPLs, passam a ceder lugar para certo tipo de compartilhamento cuja proximidade não é forçosamente física ou geográfica, mas organizacional, como acontece no plano dos Pólos de Competitividade;

Terceira lição, o papel das autoridades públicas é um desafio real. De fato, nas palavras de Duranton *et al* (2008), se "a geografia econômica produzida pelas forças de mercado por si só não é um *optimum* [e] justifica *a priori* uma intervenção pública, (...), por causa da complexidade desses mecanismos [de intervenção], é difícil definir precisamente como os apoios políticos aos *clusters* (ou aglomerações) devem ser e como devem fazê-lo". Em outros termos não existe uma fórmula mágica, ou seja, definitiva e universal.

Observe-se também a importância, nestes processos evolutivos, do recurso ao exercício da avaliação, especialmente vinda do ambiente externo. Os julgamentos e críticas formulados por peritos exteriores aos SPLs e aos PdCs estão, muitas vezes, na origem e nos fundamentos das mudanças observadas nos dispositivos para corrigir estruturas e trajetórias e garantir uma melhor adaptação a um contexto econômico cada vez mais em mutação acelerada, e aos desafios sociais e políticos em movimento perpétuo;

Última lição está no fato de que se os ganhos de produtividade são legitimamente esperados das concentrações e aglomerações produtivas, e afins, nada garante que os supostos territórios, beneficiados pelos frutos do sucesso dessas aglomerações, estejam imunes a vicissitudes econômicas ao longo do tempo. A forte especialização, ao mesmo tempo em que traz oportunidades também pode representar uma desvantagem frente às mudanças que virão.

Bibliografia

AGLIETTA, M e BOYER, R., 1982, *Pôle de cométitivité, stratégie industrielles et politique macroeconomique*, Working Paper n.8223, CEPII-CEPREMAP, Paris

AMABLE. B. , 2000, “Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production”. *Review of International Political Economy*, 7:4, 645-687.

ARTUS, P. e VIRARD, M-P, 2011, *La France sans ses usines*, Paris, Fayard.

AYDALOT P., 1986, *Milieus innovateurs en Europe* , Paris, GREMI.

BECATTINI G., 1989, “Sectors and/or districts: some remarks on the conceptual foundations of industrial economics”, in Goodman E., Bamford J., Saynor P., eds., *Small firms and industrial districts in Italy*, London, Routledge.

BECATTINI, G., 2000, “The Marshallian industrial district as a socio-economic notion”,

BENKO G. et Lipietz A., 2000, « Géographie socio-économique ou économie géographique ? », in Benko G., Lipietz A. (eds), *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, PUF, Paris.

BRUSCO, S., 1990, “The idea of the industrial district: its genesis”. In: F. Pyke, G. Becattini and W. Sengenberger (eds), *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*, Geneva: International Institute for Labour Studies, ILO: p. 10-19.

BOUABDALHAH K. et THOLONIAT A., 2006, “Pôle de compétitivité et Intelligence économique territoriale : contours et enjeux d’une nouvelle politique industrielle territoriale”, Saint Etienne, CREUSET.

CAREL, S., 2005, « La politique française de développement de réseaux d’entreprises localisés Technopôles, SPL, pôles de compétitivité : quels enjeux pour les territoires ? » Laboratoire ThéMA, Université de Franche-Comté..

COURLET C., 2001, *Territoires et régions. Les grands oubliés du développement économique*, Paris, L’Harmattan.

COURLET C. et al., 2009, *Territoire et développement économique au Brésil : les arrangements productif locaux au Pernambuco*. L’Harmattan, 132 p.

DATAR, 1999, *Les Systèmes Productifs Locaux, de modes spécifiques de développement économique territorial en France*, Actes du Colloque, Toulouse-Labège.

DATAR, 2001, *Réseaux d’entreprises et territoires: regards sur les systèmes productifs locaux*, La documentation française, Paris.

DATAR, 2002, *Glossaire de Les Systèmes Productifs Locaux*, La Documentarion Française, Paris.

DATAR, 2004, *La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires. Réseaux d'entreprises, vallées technologiques, pôles de compétitivité*, La documentation française, Paris.

DATAR., 2009, *Les pôles de compétitivité*, La Documentation Française, Paris.

DARMON. D. JACQUET. N., 2005, *Les pôles de compétitivité. Le modèle français*, La Documentation Française, 2005.

DEMMOU L., 2010, *La Désindustrialisation en France*, Ministère des Finances, DGTPE, Paris.

DURANTON G., MARTIN Ph., MAYER T., MAYNERIS F., 2008, *Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?* CEPREMAP, Editions Rue d'Ulm, Paris, Ecole Normale Supérieure.

ERDYN et TECHNOLIS, 2012, *Étude portant sur l'évaluation des Pôles de Compétitivité*, Rapport Global, Paris.

FAURE. Yves-A. et LABAZEE P., 2005, "Les territoires productifs des agglomérations de PME dans les Suds : modèles et problèmes", in B. Antheaume et F. Giraut (dir.), *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, Editions IRD, pp. 269-294.

FAURE Y.-A., KENNEDY L. et LABAZEE P., *Productions locales et marché mondial. Brésil, Inde, Mexique*, Paris, Karthala, 2005.

FAURE Y.-A. e HASENCLEVER, orgs., 2007, *Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil. Diversidades das abordagens e das experiências*, Rio de Janeiro, Editora E-Papers.

FONTAGNÉ, L. e LORENZI, J.-H., 2005, *Desindustrialisation, délocalisations*, Rapport n. 55 du CEA, La Documentation Française.

GAROFOLI, G., 1992, « Les systèmes de petites entreprises : un cas paradigmatique du développement endogène », in Benko G et Lipietz A, *Les régions qui gagnent* , Paris, PUF p. 57 à 80.

INSEE, 2000, *Agglomérations spécialisées d'établissements et systèmes localisés de production : une approche statistique*, Paris.

KRUGMAN. P., FUJITA. M., 2004, « The new economic geography : past, present and the future », *Regional Science*, pp 139-164.

LEBORGNE D., LIPIETZ A., 1991, « Idées fausses et questions ouvertes de l'aprèsfordisme », *Espaces et Sociétés* 66/67, 39-68.

MARSHALL, Alfred. 1890. *Principles of Economics*. London, Macmillan.

NORTH, D.C., 1990, *Institutions, institutional change, and economic performance*, New York: Cambridge University Press.

OCDE – DATAR, 2001, *Congrès Mondial des Systèmes de Production Localisés des territoires et leurs réseaux d'entreprises*, Actes du Congrès, Paris.

PECQUEUR (B.), 2008, « Pôles de compétitivité et spécificité de la ressource technologique. Une illustration grenobloise », *Géographie Economie Société*, n° 3, pp. 311-326.

PERROUX, F., 1955, « Note sur la notion de 'Pôle de croissance' », *Economie appliquée*, Tome VIII, n° 1-2, pp. 307-320.

PERRIN, J.-Cl., 1992, « Dynamiques locales et dynamiques externes: Étude comparative des politiques technologiques régionales », in *Politiques d'innovation technologique au niveau local (innovation policies at the local level)*, organizado por Roberto Camagni & Michel Quévit, Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs-GREMI, Padova.

PYKE F., BECATTINI., SENGENBERGER W., 1990, *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. International Institute for Labour Studies, Geneva.

POMMIER. P., 2002, *Les Systèmes Productifs Locaux*, La Documentation française, Paris.

PORTER, M., 1990, *The competing advantage of nations*, Mac Millan Press, London.

RAUD C., 2000, « L'industrialisation diffuse dans les pays en développement. Une analyse à partir du cas brésilien », in G. Benko et A. Lipietz, *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF, 2000, pp. 249-269.

SCOTT, A., 1999. "The geographic foundations of industrial performance", in Chandler A. D., Hagstrom P., Sölvell O., *The Dynamic Firm: the role of technology, strategy, organization and regions*, Oxford University Press, chap. 16.

THOLONIAT A., 2008, *Intelligence Économique Territoriale et pôles de compétitivité : contribution méthodologique pour l'aide à la décision publique*, Thèse de doctorat d'économie, Université Jean Monnet de Saint Etienne.