

Coleção Metamorfose Acadêmica



# POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO URBANA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Luciana Leite Lima

Luciano D'Ascenzi

# **Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local**

Luciana Leite Lima

Luciano D'Ascenzi



metamorfose

## **Conselho Editorial da Coleção Metamorfose Acadêmica**

Dr. Alexander Goulart (PUCRS), Dr. Ítalo Ogliari (ULBRA), Ms. Lucas de Melo Bonez (Uniasselvi), Dr. Marcelo Spalding (Metamorfose), Dra. Márcia Ivana de Lima e Silva (UFRGS), Ms. William Boenavides (IFSul)

**Revisão** | Kátia Regina Souza

**Diagramação** | yoyo ateliê gráfico

**Capa** | Marcelo Spalding

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L732l Lima, Luciana Leite  
Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento  
local / Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi.  
- Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

186 p. ; 15,5X22,5cm. – (Coleção Metamorfose  
Acadêmica) - ISBN: 978-85-53074-06-8

1. Políticas Públicas 2. Gestão Pública I. Título.  
II. D'Ascenzi, Luciano.

CDD 320

Bibliotecária Alexandra Naymayer Corso – CRB10/1099

Todos os direitos desta edição reservados ao autor

**[www.editorametamorfose.com.br](http://www.editorametamorfose.com.br)**

## CAPÍTULO 4

# DESENVOLVIMENTO: A MUDANÇA SOCIAL DESEJADA

*Luciana Leite Lima*  
*Luciano D'Ascenzi*

Neste capítulo, apresentamos um debate sobre desenvolvimento, termo muito utilizado em nosso cotidiano, foco de grande atenção e efeito desejado de políticas públicas. A discussão em torno do tema não é nova, envolve diversos campos disciplinares e está imersa em grande heteroglossia. A intenção é apontar algumas definições relevantes para nossos objetivos e examinar, mais atentamente, o desenvolvimento endógeno e a sua relação com as políticas públicas. Nesse caminho, como pano de fundo, tentamos sempre trazer o importante papel que as cidades desempenham no mundo contemporâneo.

### 4.1. Desenvolvimento: debate multifacetado

As discussões em *desenvolvimento* são muito ricas e multifacetadas desde sua origem, no século XVIII, antes mesmo de tomar esta denominação e tornar-se um conceito científico. Em 1776, publicou-se, em Londres, o livro *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith. Tido como um marco inicial, o conjunto da obra, repleta de material empírico, oferecia uma das primeiras teorias registradas pela história do pensamento econômico.

Quanto ao que mais nos interessa, tal construção contrapôs-se às práticas econômicas europeias da Idade Moderna, que

vigoraram entre os séculos xv e xviii, consubstanciadas pelo Mercantilismo. Uma série de medidas visando à consolidação de Estados Nacionais unificados e fortes, à guisa de mercados internos, em substituição aos feudos remanescentes da Idade Média. Seus princípios eram: balança comercial favorável, pacto colonial e protecionismo.

Por seu turno, grosso modo, Adam Smith propunha uma teoria de crescimento econômico que veio a se tornar um dos pilares do pensamento liberal clássico, baseada num processo de:

[...] “causalidade circular cumulativa”: a riqueza ou o bem-estar das nações é identificado com seu produto anual *per capita* que [...] é determinado pela produtividade do trabalho “útil” ou “produtivo” [que tenha como gerar um excedente, um lucro] e pela relação entre o número de trabalhadores empregados produtivamente e a população total (FRITSCH, 1985, p. xii).

Lembrando o capítulo introdutório deste livro, como se vê, a discussão Estado *versus* Mercado é bem mais antiga do que se costuma supor. Ela está na raiz das ideologias e preconceitos, que vêm e vão ao sabor do pensamento social. Bem por isso, desde o início, propomos objetivá-la um pouco mais, transformando tal pendenga em categorias científicas, nesse caso, centralização *versus* descentralização, antes mesmo de tratar qualquer contexto analiticamente. Mas retornemos ao objeto de estudo deste capítulo, o conceito de desenvolvimento.

Aqui também, especialmente nos dias de hoje, há um grande debate sobre o tema. Isso fica claro quando nos deparamos com os vários termos utilizados para adjetivá-lo: humano, econômico, social, sustentável, local, regional... Tal diversidade reflete a relevância desse fenômeno para as sociedades, traduzindo seus anseios por melhores condições de vida na demanda por “mais desenvolvimento”, valorado como essencialmente positivo.

Nesse sentido, torna-se mais fácil perceber que tanto o desenvolvimento quanto as políticas públicas podem ser referenciados em termos de mudança social. Tal qualificação permite definir *desenvolvimento* como a efetividade do conjunto de políticas públicas empreendidas simultaneamente, congregando sua diversidade de objetivos, atuando num mesmo sentido: em direção ao desenvolvimento. Ou, ainda, uma medida da devida coordenação entre elas. Isto é, a partir desse nível de abstração, tornar-se-ia correto afirmar que as políticas públicas nada mais são do que ferramentas para se atingir um impacto ainda mais abrangente, o do desenvolvimento.

Para tratar desse tema, ao mesmo tempo estimado e multidimensional, iniciaremos apresentando duas abordagens mais gerais: o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento humano. Em seguida, faremos uma distinção entre desenvolvimento (o fim maior) e crescimento econômico (um dos meios). Ao final, trataremos do desenvolvimento endógeno, de baixo para cima, e do local para o global.

#### **4.2. Desenvolvimento sustentável e desenvolvimento humano**

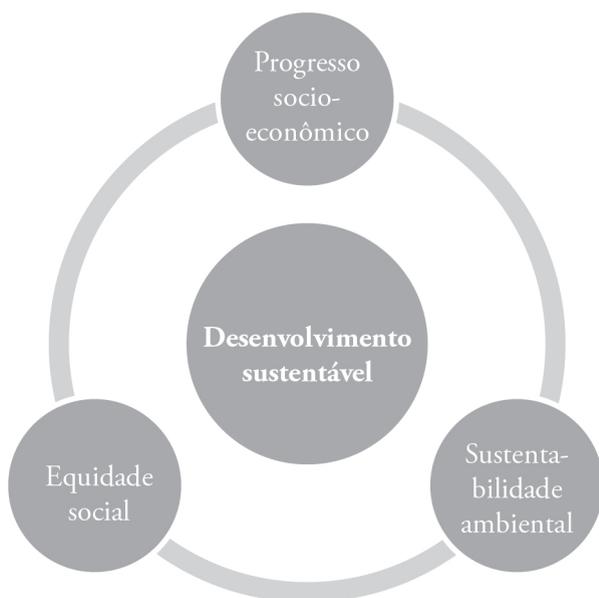
Comumente, o *desenvolvimento sustentável* é definido a partir de seu objetivo: assegurar as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades. Essa aceção foi apresentada no Relatório Nosso Futuro Comum, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da ONU em 1987.

Partiu-se do entendimento de que, no último século, o mundo alcançou grandes conquistas, como a queda da mortalidade infantil, e o aumento da expectativa de vida e da alfabetização. Contudo, tais melhoras têm coexistido com enormes desafios: grandes contingentes populacionais passam fome, não têm acesso à água e à moradia. Tal constatação, de que a mera produção de riqueza não se consubstanciou em luta contra a pobreza, causou

o fortalecimento do debate sobre a necessária ampliação da visão de desenvolvimento, que levasse em conta a equidade social: não se pode chamar de desenvolvimento uma mudança que melhore a vida de uns, enquanto exclui outros desses mesmos benefícios. A pobreza e a privação, em todas as suas formas e dimensões, foram então reconhecidas como os maiores desafios da humanidade.

Além disso, havia uma preocupação com os efeitos do crescimento econômico sobre o meio ambiente. Previa-se que uma série de *externalidades*<sup>24</sup> negativas estariam comprometendo a sobrevivência do planeta e, com isso, da espécie humana. Passou-se a defender uma noção de desenvolvimento que via como complementares à reprodução humana o seu *habitat* e a natureza. As estratégias de desenvolvimento deveriam passar a combinar as preocupações socioeconômicas às ambientais.

**Figura 1 – Pilares do desenvolvimento sustentável**



Fonte: Elaboração própria

<sup>24</sup> Conceito econômico: grosso modo, impacto social ou subproduto não considerado pelo processo produtivo.

Tais problemas denotam os pilares da ideia de desenvolvimento sustentável: equidade social, progresso socioeconômico e sustentabilidade ambiental. A necessidade de fazer a integração dessas dimensões da vida humana adviria do fato de que, normalmente, são tratadas separadamente, senão como conflitantes.

Esse tripé aponta para uma questão relevante: a interdependência das coisas e, nesse sentido, dos diferentes tempos, lugares e países. Ou seja, as políticas que visassem a esse tipo de desenvolvimento demandariam ações articuladas, pois os efeitos delas tenderiam a ser globais. A partir desse nível de consciência, amadurecido desde a década de 1980, em 2000, a ONU divulgou a Declaração do Milênio, que representava o comprometimento das nações para reduzir a pobreza extrema por meio de oito objetivos, que ficaram conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

**Figura 2 – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**



Fonte: Brasil (s.d.)

Os ODM vigoraram até 2015, quando foram ampliados e passaram a ser os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS foram apresentados pela ONU no documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o

Desenvolvimento Sustentável”. Nele, as nações se comprometeram em alcançar 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Figura 3 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: ONU (s.d.)

Os ODS visam a estimular ações em cinco áreas: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias. E têm ao todo 169 metas que, segundo o PNUD (PNUD, s.d.i), seriam universalmente aplicáveis, ao dialogarem com as políticas regionais e locais.

Figura 4 – Os cinco Ps da Agenda 2030



Fonte: PNUD (s.d.i)

Abaixo, mostramos um exemplo das metas em “pessoas” – neste caso, para o objetivo 1: “Erradicação da Pobreza”.

**Figura 5 – Metas para o ODS 1: “Erradicação da Pobreza”**

Objetivo 1. Erradicação da Pobreza. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia

1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais

1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis

1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças

1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais

1.a Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões

1.b Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza

Fonte: PNUD (s.d.1)

A segunda perspectiva destacada é a do *desenvolvimento humano*, que é baseada no trabalho do economista Amartya Sen<sup>25</sup>. Segundo ele, o desenvolvimento está relacionado com a melhora da vida que levamos, em termos da expansão das liberdades que nos permitem agir em busca daquilo que almejamos. Nesse sentido,

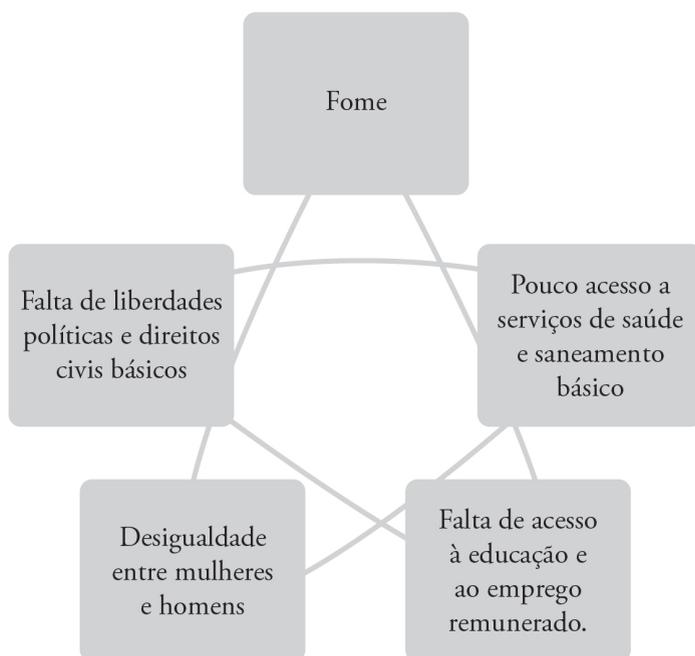
[...] o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 2010, p. 16-17).

Sen define o desenvolvimento como a eliminação das privações de liberdade que estariam funcionando no sentido de limitar as escolhas e oportunidades das pessoas. “A expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento” (SEN, 2010, p. 10). Por consequência, o êxito das sociedades deveria ser avaliado segundo as liberdades sobre as próprias vidas que seus membros estariam desfrutando.

---

25 Ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998.

**Figura 6 – Privação de liberdades: inibição da vida social e política**



Fonte: Elaboração própria a partir de Sen (2010)

Devemos ressaltar que o trabalho de Amartya Sen está dialogando com uma visão anterior, cujo entendimento restringia o desenvolvimento ao crescimento econômico e que considerava sua obtenção um processo tortuoso, envolvendo o sacrifício de uns em benefício de todos: um *trade off* entre desenvolvimento e equidade<sup>26</sup>. Em sua crítica a tais enfoques, o autor enfatiza que o crescimento econômico é um importante *meio* de expandir liberdades, mas não o *fim* do processo de desenvolvimento.

A liberdade é o conceito fundamental da abordagem inaugurada por Sen. Ela guarda importância, pelo menos, em dois sentidos:

- a) individualmente, para a vida das pessoas – liberdade para fazer as coisas que cada um valoriza;

<sup>26</sup> No Brasil, a visão anterior era ensinada por meio da metáfora do bolo: antes crescer, depois repartir.

- b) coletivamente, para a vida em sociedade – enfatiza o potencial das pessoas para cuidar melhor de si mesmas, e assim influenciar o mundo.

Portanto, ao mesmo tempo em que a liberdade das pessoas teria graves efeitos para a sociedade, também as condições sociais funcionariam afetando as liberdades individuais: uma via de mão dupla. Essa complementariedade, ou inter-relação, é relevante uma vez que as pessoas são, concomitantemente, beneficiárias e agentes do desenvolvimento. Por isso, a liberdade é central: sem ela, os indivíduos não conseguem exercer sua condição de *agentes* da mudança. Agente é definido como alguém que age, exerce agência, sendo sujeito (e sujeitoado) para criticar (e ser criticado), censurar (e ser censurado), escolher e gerar mudanças em estruturas sociais a partir da própria ação.

Tal ideia apresenta cinco tipos de liberdade que se complementam, se reforçam e contribuem para o aumento da liberdade humana em geral (SEN, 2010):

1. Liberdades Políticas: abrangem oportunidades de determinar quem deve governar, possibilidade de fiscalizar e de criticar as autoridades, liberdade de expressão política, imprensa sem censura, de participar nos assuntos públicos;
2. Facilidades Econômicas: oportunidade de participar no consumo, comércio e produção;
3. Oportunidades Sociais: “são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor” (p. 59);
4. Garantias de Transparência: “referem-se às necessidades da sinceridade que as pessoas possam esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza” (p. 60);

5. Segurança Protetora: trata-se da rede de segurança social, que impede que os grupos afetados por mudanças materiais sucumbam à miséria, à fome e à morte; compreende, por exemplo, benefícios aos desempregados, renda aos indigentes e distribuição de alimentos.

**Figura 7 – Algumas inter-relações entre as liberdades**

FACILIDADES ECONÔMICAS & SEGURANÇA PROTETORA	O crescimento econômico gera recursos para melhorar as condições materiais dos indivíduos e também para o Estado financiar serviços públicos.
OPORTUNIDADES SOCIAIS & FACILIDADES ECONÔMICAS & LIBERDADES POLÍTICAS	Melhor saúde, educação e emprego são importantes para a condução da vida privada e também para a vida social, pois permitem a participação efetiva nas atividades políticas e econômicas (contribui, por exemplo, para o crescimento econômico).
GARANTIAS DE TRANSPARÊNCIA & DEMAIS	Inibem a corrupção, contribuindo para a melhor utilização dos recursos sociais e o aumento da confiança entre as pessoas. Isso acaba favorecendo todo o tipo de interação, desde a caridade até a execução de empreendimentos conjuntos (ampliando, por exemplo, o grau de risco que as pessoas aceitam assumir).

Fonte: Elaboração própria a partir de Sen (2010)

Essas ideias formam a base do conceito de desenvolvimento humano. A questão fundamental aqui era integrar a dimensão social (representada comumente pelas condições de saúde e de educação) à “dimensão econômica dura” (medida classicamente a partir do PIB).

**Figura 8 – Definição de Desenvolvimento Humano (PNUD)**

### **O que é Desenvolvimento Humano**

O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades.

A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano. O conceito de Desenvolvimento Humano também parte do pressuposto de que para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Esse conceito é a base do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicados anualmente pelo PNUD.

Fonte: PNUD (s.d.2)

O IDH foi desenvolvido para incorporar e medir esse significado, mais amplo, de desenvolvimento. Ele é “uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde” (PNUD, s.d.2, s.p.). Concretamente, esses pilares vêm sendo mensurados da seguinte forma (PNUD, s.d.3):

- a) Saúde: medida pela expectativa de vida (média);
- b) Educação: medida por: i) média de anos de educação dos adultos (número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos); e ii) expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar (número total de anos de escolaridade que uma criança na idade de iniciar a vida

escolar pode esperar receber se os padrões prevalecentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança);

- c) Renda: medida pela Renda Nacional Bruta *per capita*, expressa em poder de paridade de compra<sup>27</sup> constante, em dólar.

O IDH foi publicado pela primeira vez em 1990, e em 1998 foi criado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). O índice foi calculado para todos os municípios e estados do Brasil. O IDH-M e outras informações referentes aos níveis subnacionais brasileiros podem ser acessados no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil ([www.atlasbrasil.org](http://www.atlasbrasil.org)).

---

<sup>27</sup> Pode ser absoluto ou relativo: o primeiro considera o valor de um mesmo produto em diferentes lugares; o segundo, o diferencial dos níveis inflacionários.

## Quadro 1 – Indicadores Complementares

### **Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade**

O IDH é uma medida média das conquistas de desenvolvimento humano básico em um país. Como todas as médias, o IDH mascara a desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano em meio à população do país. O IDH 2010 introduziu o IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD), que leva em consideração a desigualdade em todas as três dimensões do IDH “descontando” o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade.

Com a introdução do IDHAD, o IDH tradicional pode ser visto como um índice de desenvolvimento humano “potencial” e o IDHAD como um índice do desenvolvimento humano “real”. A “perda” no desenvolvimento humano potencial devido à desigualdade é dada pela diferença entre o IDH e o IDHAD e pode ser expressa por um percentual.

### **Índice de Desigualdade de Gênero**

O Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) reflete desigualdades com base no gênero em três dimensões – saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica. A saúde reprodutiva é medida pelas taxas de mortalidade materna e de fertilidade entre as adolescentes; a autonomia é medida pela proporção de assentos parlamentares ocupados por cada gênero e a obtenção de educação secundária ou superior por cada gênero; e a atividade econômica é medida pela taxa de participação no mercado de trabalho para cada gênero.

O IDG substitui os anteriores Índice de Desenvolvimento relacionado ao Gênero e Índice de Autonomia de Gênero. Ele mostra a perda no desenvolvimento humano devido à desigualdade entre as conquistas femininas e masculinas nas três dimensões do IDG.

### **Índice de Pobreza Multidimensional**

O IDH 2010 introduziu o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que identifica privações múltiplas em educação, saúde e padrão de vida nos mesmos domicílios. As dimensões de educação e saúde se baseiam em dois indicadores cada, enquanto a dimensão do padrão de vida se baseia em seis indicadores. Todos os indicadores necessários para elaborar o IPM para um domicílio são obtidos pela mesma pesquisa domiciliar.

Os indicadores são ponderados e os níveis de privação são computados para cada domicílio da pesquisa. Um corte de 33,3%, que equivale a um terço dos indicadores ponderados, é usado para distinguir entre os pobres e os não pobres. Se o nível de privação domiciliar for 33,3% ou maior, esse domicílio (e todos nele) é multidimensionalmente pobre. Os domicílios com um nível de privação maior que ou igual a 20%, mas menor que 33,3%, são vulneráveis ou estão em risco de se tornarem multidimensionalmente pobres.

O IPM é um indicador complementar de acompanhamento do desenvolvimento humano e tem como objetivo acompanhar a pobreza que vai além da pobreza de renda, medida pelo percentual da população que vive abaixo de PPP US\$1,25 por dia. Ela mostra que a pobreza de renda relata apenas uma parte da história.

Fonte: PNUD (s.d.3)

Em suma, o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento humano são dois conceitos importantes, que procuram trabalhar, cada qual, com visões multidimensionais da categoria de estudo desenvolvimento. Com isso, buscam focar as interdependências entre um maior número de elementos que compõem nossa sociabilidade. Desse modo, inauguraram uma visão mais integrada, que traz consequências para a análise e a produção de políticas públicas, especialmente quanto à coordenação entre elas, permitindo ir além da discussão, da produção e da implementação de iniciativas setoriais, assim limitadas desde o início.

### **4.3. A dimensão econômica do desenvolvimento**

Como vimos, o desenvolvimento tornou-se um conceito amplo, relacionado com o incremento do bem-estar das pessoas e do meio ambiente. Contudo, as necessidades humanas são intrinsecamente ilimitadas, variando de lugar para lugar e, nestes, de tempos em tempos. Portanto, tratamos de uma categoria histórica, isto é, sua análise precisa incorporar o contexto específico, em tempo e espaço. Nesse sentido, ele não é sinônimo de crescimento econômico; este é tão somente uma das dimensões do desenvolvimento. A dimensão econômica configura um dos meios importantes, não o único, tendo em vista o objetivo de alavancar o desenvolvimento enquanto o principal impacto pretendido pelo conjunto coordenado das políticas públicas.

A partir desse recorte, tomaremos da teoria econômica a definição de crescimento econômico – “crescimento contínuo da renda *per capita* ao longo do tempo” (VASCONCELLOS, 2009, p. 403) –, e buscaremos na teoria do crescimento econômico as variáveis comumente indicadas como principais fontes desse processo.

As primeiras teorias eram bastante limitadas, reservando aos gastos com investimento, no sentido da aquisição de

máquinas e equipamentos, um lugar central e autônomo em suas formulações<sup>28</sup>. Hoje, a teoria do crescimento econômico hegemônica é representada pela Nova Teoria do Crescimento ou Teoria do Crescimento Endógeno (JONES; VOLLARTH, 2015; CORTRIGHT, 2001)<sup>29</sup>. Ela elenca as seguintes variáveis como fontes do crescimento: crescimento populacional, investimento em capital (aumento da capacidade produtiva), progresso tecnológico e qualificação da mão de obra (JONES; VOLLARTH, 2015). Ainda mais contemporaneamente, a infraestrutura social foi adicionada à lista, passando a ser considerada no rol das variáveis relevantes. Isso se deu a partir do trabalho de economistas que enfatizavam o papel das instituições no crescimento (JONES; VOLLARTH, 2015; CORTRIGHT, 2001). Além de enfatizar a importância das instituições, outra implicação dessa teoria foi apontar para a relevância do território (CORTRIGHT, 2001).

---

28 As mais conhecidas foram formuladas quase que simultaneamente por Kalecki (lado oriental do “muro”) e por Keynes (lado ocidental), contextualizadas pela crise da década de 1930.

29 Um indicador desta hegemonia foi a nomeação de Paul Romer para economista-chefe do Banco Mundial em 2016. Seus trabalhos sobre a economia das ideias estão na base da nova teoria do crescimento.

**Figura 9 – Variáveis explicativas na Nova Teoria do Crescimento**



Fonte: Elaboração própria

Embora apresente variáveis distintas, sua caracterização, em termos da multidimensionalidade, bem como da inter-relação entre elas, guarda certa semelhança com as teorias do desenvolvimento humano e sustentável. Afinal, diferentemente das primeiras teorias em crescimento econômico, nenhuma dessas variáveis independentes possuiria autonomia ou centralidade em relação às demais. Vamos tratar muito brevemente de sua dinâmica.

A capacidade produtiva de uma economia aparece como a principal resultante do *investimento em capital*. Países com altas taxas de investimento acumulam mais capital (máquinas e equipamentos) por trabalhador. Porém a intensidade dessa transformação vai depender do *progresso tecnológico*, assim considerado uma importante fonte de crescimento econômico, sendo uma variável “aumentadora de capital”. Para tanto, demanda e produz um fator de trabalho mais produtivo, por

meio da *qualificação da mão de obra* (JONES; VOLLARTH, 2015). É assim que o progresso tecnológico compensa (a lei) (d)os *rendimentos marginais decrescentes*<sup>30</sup>, sobre a acumulação de capital<sup>31</sup>. Detenhamo-nos um pouco mais nessas primeiras variáveis antes de avançar.

Conforme pode-se observar até aqui, a Nova Teoria do Crescimento atribui grande importância ao progresso tecnológico. Este, ligado ao conhecimento, passa a fazer parte da função de produção, sendo seus os resultados dos rendimentos de escala. Do ponto de vista estritamente econômico, isso aconteceria porque o conhecimento é um bem não rival e, em parte, não excludível<sup>32</sup>:

A questão essencial da nova teoria do crescimento é que o conhecimento conduz ao crescimento. Porque as ideias podem ser infinitamente compartilhadas e reutilizadas, nós podemos acumulá-las sem limites. Elas não estão sujeitas ao que os economistas chamam de “retornos decrescentes”. Em vez disso, os retornos crescentes do conhecimento promovem o crescimento econômico (CORTRIGHT, 2001, p. 2, tradução nossa).

Nessa matriz, mas também em Economia Industrial, o progresso tecnológico é tratado como uma resultante da inovação: novas ideias que permitam aprimorar a produção e aumentar a produtividade dos fatores produtivos, complementarmente, passam a criar necessidades. A inovação pode se dar nos processos,

---

30 Dada uma função de produção, incrementos em um único fator produtivo acarretariam quedas sucessivas de produtividade quando os demais fatores fossem mantidos constantes.

31 Jones e Vollarth (2015) assim definem a tecnologia: “maneira como os insumos do processo produtivo são transformados em produto” (p. 70). Já o progresso tecnológico é tratado por eles como “o acréscimo de novas variedades de bens à disposição da economia” (p. 86).

32 Nota técnica: bens rivais, dado pelo custo adicional para se produzir mais uma unidade do bem (maior o custo, maior a rivalidade); bens exclusivos, quanto à possibilidade de compartilhamento no consumo da mesma unidade do bem (maior a possibilidade, menor a exclusividade). Os bens públicos são não rivais e não exclusivos.

no produto, na estrutura e/ou na dinâmica organizacional (HASENCLEVER; KUPFER, 2002), mas também nos mercados, com a descoberta de novos segmentos de consumo para um mesmo produto (TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008). O mesmo efeito pode ser alcançado por meio do desenvolvimento e da aplicação de tecnologias sociais<sup>33</sup>.

Um insumo tido como importante na produção de novas ideias é a atividade de pesquisa e desenvolvimento (P&D) (COOMBS; SAVIOTTI; WALSH, 1994).

Hoje em dia, tendemos a valorizar o computador e a Internet como os ícones do progresso econômico, mas são os processos que geram as novas ideias e, através delas, as inovações, força que sustenta o crescimento econômico, e não as tecnologias em si (CORTRIGHT, 2001, p. 2, tradução nossa).

Assim, “o processo de mudança tecnológica é resultado do esforço das empresas em investir em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), e na incorporação posterior de seus resultados a novos produtos, processos e formas organizacionais” (HASENCLEVER; FERREIRA, 2002, p. 130).

A ênfase nas ideias e na inovação gera uma percepção contraintuitiva em relação ao crescimento populacional, visto como um dos motores do crescimento. A ideia é simples: “as pessoas são o insumo-chave para o processo criativo. Uma população maior gera mais ideias – e, como as ideias não são rivais, todos na economia se beneficiam” (JONES; VOLLARTH, 2015, p. 92). Obviamente, tal efeito é mediado pela qualificação e pela infraestrutura social (que influencia a forma com que as novas ideias serão apropriadas e a capacidade de gerar efeitos sociais). Além disso, o crescimento da população tem se tornado uma preocupação das sociedades latino-americanas, uma vez que se verifica uma tendência de envelhecimento populacional

---

33 Um enfoque mais conceitual de inovação pode ser encontrado em D'Ascenzi (2015).

e de declínio no crescimento da população em idade ativa, com consequências para o crescimento econômico e bem-estar social (RITTNER; ROSA, 2015; BUARQUE, 2016; MOTA, 2017).

A produtividade também é influenciada pela *qualificação da mão de obra*, que otimiza o uso da tecnologia. Afinal, “o ‘número’ de bens de capital que os trabalhadores podem utilizar é limitado pelo seu nível de qualificação” (JONES; VOLLARTH, 2015, p.126). Com esse reconhecimento, o denominado *capital humano* passa a ser um dos determinantes do crescimento econômico, ao lado do capital físico. Por capital humano, entende-se os níveis de instrução e qualificação. Sua acumulação decorre da dedicação de tempo ao aprendizado de novos conhecimentos e habilidades<sup>34</sup>. Assim como o avanço tecnológico, a capacitação é uma tecnologia aumentadora de capital, uma vez que permite incrementar a produtividade dos fatores de produção.

Prosseguindo, a *infraestrutura social* se refere às instituições e à expectativa de alteração das mesmas (políticas públicas), formando um contexto que influencia os agentes econômicos em suas decisões. De modo geral, trata-se do exercício da função regulatória, determinante do ambiente de negócios e dos incentivos estabelecidos pelo Estado ao comportamento dos agentes econômicos (JONES; VOLLARTH, 2015).

Aqui, é incorporada a importância das instituições para o crescimento econômico, uma vez que sua pluralidade e efetividade minimizam a incerteza que envolve as trocas sociais, bem como os “custos de transação”<sup>35</sup>. “A estrutura de incentivos nas sociedades é moldada pelas instituições, significando, em última instância, que a efetividade dos mercados é dependente de processos políticos e coletivos” (CORTRIGHT, 2001, p.17, tradução nossa).

---

34 Não por acaso, em gestão de pessoas, algumas avaliações de competências consideram os quesitos: conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA).

35 Nota técnica: ato de comprar e vender acarreta em custos de transação, dado pelo custo de recorrer ao mercado para cada utilização de serviços dos fatores de produção necessários; até esta elaboração teórica (1937), a Economia tratava exclusivamente dos custos de produção.

Portanto, ao aceitarmos que a infraestrutura social pode favorecer a produção e as trocas, influenciando o uso mais eficiente dos fatores de produção, somos obrigados a concordar que, em contraposição, uma infraestrutura social patrimonial-formalista, favorável a desvios de finalidade, tende a promover uma alocação de recursos de maneira inadequada, senão fraudulenta.

Outro elemento importante diretamente ligado a essa mesma variável é a estabilidade do ambiente de negócios, jurídico e econômico. Regras claras e persistentes, bem como mecanismos de regulação dos contratos sociais, estariam diretamente relacionados à minimização dos riscos envolvidos no investimento, favorecendo sua atratividade<sup>36</sup>. Nesse sentido, a infraestrutura social tem como não apenas incentivar (ou repelir) o investimento, mas, passada a decisão de aporte inicial, orientar ou definir como os resultados subsequentes podem ser apropriados ou reinvestidos.

Em relação ao *território*, a teoria salienta que a atividade econômica não ocorre em espaços abstratos ou de forma isolada. Ela se dá num lugar, com determinadas características, que dificilmente se reproduziriam do mesmo modo num outro espaço ou tempo.

Em suma, consideramos relevante apresentar as teorias contemporâneas cujas contribuições para este trabalho pudessem iluminar os mecanismos envolvidos no crescimento das economias. Pois o crescimento econômico é um tema recorrente do debate político, ao consubstanciar-se em uma preocupação social permanente, afetando diretamente o emprego e a renda. Ainda, vimos que ele é uma das dimensões das abordagens

---

36 Nesse espírito, o Banco Mundial publica anualmente o relatório Doing Business, avaliando a segurança jurídica e a regulamentação (ambiente regulatório), devido à importância do dinamismo do setor econômico privado. São mensurados 11 indicadores divididos em duas dimensões: numa são medidos a complexidade e o custo dos processos para iniciar negócios, lidar com permissões, instalar eletricidade, registrar propriedade, pagar tributos e realizar exportação e importação; noutra, mede-se a robustez das instituições que ofertam o crédito, a proteção aos investidores minoritários, a proteção aos contratos, a resolução de insolvências comerciais e a legislação e regulação do mercado de trabalho (WORLD BANK, 2014).

gerais de desenvolvimento, assim como na perspectiva do desenvolvimento local, objetivo final das políticas públicas.

#### **4.4. Desenvolvimento endógeno: elementos conceituais e implicações para as políticas públicas**

O debate sobre desenvolvimento local é longo e multifacetado. Para situar-nos neste campo, trabalharemos com a perspectiva que destaca seu caráter endógeno. Tal abordagem foi engendrada ao longo dos anos 1980 e 1990, como uma forma de compreender as novas atribuições das cidades e regiões (na América Latina e em países europeus de desenvolvimento tardio) em um contexto de globalização e descentralização política (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001a; BOISIER, 2005; TAPIA, 2005; VITTE, 2006).

O desenvolvimento endógeno é uma perspectiva que enfatiza (e valoriza) o papel das comunidades locais na definição da agenda formal, na formulação e na implementação de iniciativas voltadas para resolver os problemas sociais percebidos como mais relevantes. Essa visão aglutinadora teria como ponto de partida os resultados catalisados por dois processos de mudanças sociais iniciados nas décadas de 1970 e 1980: a democratização política (ao menos como valor) e a reestruturação econômica internacional (ver Docampo, 2007a). As características mais conhecidas da *reestruturação econômica internacional* são:

- a) a reorientação da produção, do consumo e do trabalho em direção à produção flexível, ao consumo diversificado, às novas formas de trabalho, à internacionalização das empresas, às descentralizações gêmeas da hierarquia e das plantas produtivas, dentre outros – essas modificações têm sido agrupadas sob o nome de “pós-fordismo”;
- b) a passagem para uma economia baseada no conhecimento e orientada para serviços, acarretando fortes mudanças no mercado de trabalho (ocupacionais) – tal transformação tem sido denominada “pós-industrialismo”.

Normalmente, a reestruturação econômica internacional é lembrada por uma de suas características, a globalização, que, por algum tempo, foi tida como contrapondo-se à lógica local. Contudo, tamanho equívoco não prosperou, tendo em vista os desdobramentos da realidade social: o global e o local são faces de uma mesma moeda, um devendo sua relevância prático-conceitual ao outro. Bem por isso, tem sido interessante notar que as teorias vêm privilegiando crescentemente a dimensão “local” nas explicações do processo de desenvolvimento, ao mesmo tempo que ocorre o aprofundamento do processo global (MOURA; LOIOLA; LIMA, 1999; TAPIA, 2005; VÁZQUEZ BARQUERO, 2009). Isso seria decorrência da dinâmica econômica que depende das decisões de investimento, da localização dos atores econômicos e dos fatores de atração de cada território (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001b).

Além disso, destacamos que o aumento da competitividade dos mercados também se traduz por meio do surgimento de novas necessidades e demandas para as economias locais, que precisam reagir com o intuito de se ajustarem a esse cenário de crescentes conhecimentos e habilidades globais. Tal movimento revela-se bidirecional, já que, a rigor, “o novo” provém de outras localidades, que tanto emitem quanto recebem estes sinais. Com isso, as cidades se tornam o centro do debate sobre o desenvolvimento.

A outra tendência de mudança social é a *democratização política* (descentralização das estruturas organizacionais). Naquilo que mais nos interessa, esses processos, por um lado, vêm incrementando as funções dos estados e municípios na gestão das políticas públicas e, por outro, vêm aproximando o centro decisório dos cidadãos, ampliando sua capacidade de fazer pressão e encaminhar demandas. Quanto a isso, a descentralização política e administrativa preconizada pela Constituição Federal Brasileira abriu espaços para a produção de políticas públicas eminentemente locais.

É importante ressaltar que o movimento descrito, mais que originado da crítica, expressa o esgotamento dos modelos de desenvolvimento centralizados, percebidos em sua incapacidade de promover as adaptações específicas para a efetividade da mudança social pretendida. Isso porque tendem a privilegiar medidas genéricas, tidas como autoritárias e desnecessárias em algumas localidades, enquanto bem-vindas em outras, já que não levam em consideração as características locais. Portanto, genéricas desde o nascimento, não têm como valorizar nem as demandas, nem as capacidades de cada localidade alijada dos processos decisórios afetos ao seu cotidiano, e assim, descompromissadas com os resultados pretendidos.

Por tudo isso, o desenvolvimento vem deixando de ser tratado como uma prerrogativa nacional, e capitaneado por grandes planos elaborados pelo governo central. *Ad continuum*, a política de desenvolvimento precisa assumir um caráter descentralizado, tendo “o local como unidade básica do desenvolvimento socioeconômico, com a opção por uma estratégia concertada de tipo *bottom-up*, que mobilize o conjunto de atores sociais pertencentes ao território” (TAPIA, 2005, p. 136).

Há um amplo consenso em relação à ideia de que os processos e as instâncias locais levam enorme vantagem sobre as instâncias governamentais centrais, na medida em que estão mais bem situados em termos de proximidade com relação aos usuários finais dos bens e serviços. Nessa perspectiva, supõe-se que as instâncias locais podem captar melhor as informações, além de poderem manter uma interação, em tempo real, com produtores e com consumidores finais (AMARAL FILHO, 2001, p. 269).

Percebe-se, pelo menos, duas questões fundamentais contextualizando a discussão sobre o desenvolvimento local. Primeiro, há o imperativo das mudanças globais provocadas

pelo processo de internacionalização das atividades econômicas, exigindo protagonismo e adaptação dos atores locais em meio ao aumento das interdependências entre nações, regiões, pessoas... Em outras palavras, o papel dos governos locais precisaria ser modificado, tornando-se mais complexo, devido aos efeitos da globalização que, ao mesmo tempo, condiciona a dinâmica das cidades e é por elas afetada (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001b). Além das mudanças econômicas, o crescimento das populações vivendo em cidades, e a expansão dos aglomerados urbanos e das megacidades, apontam para a relevância dessas organizações sociais no mundo contemporâneo (BARBER; MUGGAH, 2017).

Segundo, há o imperativo democrático: os indivíduos, empoderados e capacitados, desejam tomar parte das decisões que lhes afetem. Em suma, o desenvolvimento é reconhecidamente um tema relevante, pois afeta os meios de vida e a capacidade das pessoas de levarem a vida que valorizam.

Nesse sentido, o aprofundamento dessa ideia, agora adjetivada, de desenvolvimento endógeno, coloca a especificidade no centro da produção das políticas públicas mais eficazes. Isto é, o desenvolvimento das sociedades locais depende de suas próprias características (estrutura social) e de sua capacidade de ação (organização social).

#### *4.4.1. Aproximação ao conceito*

Trabalharemos com a seguinte definição de desenvolvimento endógeno: processo de mudança e de crescimento estrutural, liderado pela comunidade local, que aciona e mobiliza o potencial de desenvolvimento existente no território e as oportunidades externas, com o objetivo de promover o incremento do bem-estar da população (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000, 2007; ALBUQUERQUE, 2004). O potencial de desenvolvimento existente nas localidades corresponde ao conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) e de economias de escala que ainda não são explorados.

Dessa visão, pode-se desprender uma interpretação multidimensional do desenvolvimento, configurando um enfoque integrador de aspectos relativos ao socioeconômico, ao humano, à sustentabilidade e ao institucional (LLORENS, 2007). Marca, com isso, a vinculação aos modelos de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento humano. Nesse espírito, alguns objetivos do desenvolvimento endógeno são: transformar a estrutura produtiva de base local; diversificar as atividades produtivas; melhorar a qualidade de vida e de emprego; assegurar a sustentabilidade ambiental, o dinamismo econômico e a coesão social (ALBURQUERQUE, 1997 apud DOCAMPO, 2007b); bem como melhorar a eficiência na alocação de recursos públicos (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000).

Do caráter endógeno, é possível derivar três elementos conceituais: equidade, sustentabilidade e participação (DOCAMPO, 2007b). Sem estes, a própria endogeneidade não restaria comprovável, senão em termos retóricos. Vamos entender melhor tais elementos.

A *equidade* supõe que o desenvolvimento deva ser igualitário em, pelo menos, três sentidos (DOCAMPO, 2007b):

- a) internamente: deve gerar riqueza e bem-estar de forma desconcentrada, que atinja à maioria ou, preferencialmente, a todos, senão o quartil mais pobre da localidade;
- b) regionalmente: não poderia tratar-se da competição entre vizinhos, mas de iniciativas coordenadas e solidárias, que contribuam para o desenvolvimento dos entornos;
- c) globalmente: políticas que permitam o desenvolvimento humano, ampliando as oportunidades e as condições de vida, para que as pessoas possam usufruir dos benefícios da vida em sociedade.

Atingido nesses níveis, o protagonismo do local no global tende a criar movimentos miméticos externos à comunidade.

A *sustentabilidade*, para além das considerações de médio e

longo prazos, refere-se às preocupações com as gerações futuras, inclusive quanto ao respeito aos recursos naturais (físicos, sociais e culturais). Aqui, a definição encerra diretamente dois conceitos econômicos fundamentais: o de necessidades (humanas) ilimitadas e o de recursos limitados – se, por um lado, temos grandes contingentes de seres humanos alijados dos benefícios e oportunidades da vida em sociedade, por outro, os recursos físico-financeiros são limitados. Além disso, realizando um movimento transdisciplinar, destacamos a importância na observância do elemento conceitual de funcionalidade dos contextos de ação ativados pelas políticas analisadas.

Por fim, a *participação* surge como princípio, mas também como elemento operativo, pois se trata de construir o desenvolvimento “a partir de baixo”, ou seja, a partir da concertação entre o maior número possível de atores envolvidos no processo de mudança (heterogeneidade). E, transbordando para aspectos de governança, simultaneamente, a participação também envolve questões normativas, em vista aos mecanismos de tomada de decisão, mais ou menos isonômicos e impessoais.

A seguir, aprofundaremos a discussão sobre os elementos principais dessa abordagem de desenvolvimento.

#### *4.4.2. A questão da endogeneidade*

A endogeneidade é a base dessa ideia de desenvolvimento. Consiste no princípio de que as decisões relativas às mudanças sociais desejadas para a localidade sejam tomadas pelos atores locais, que conviverão com as consequências da ação pública correspondente. Ela se apoia na capacidade das localidades para adotar sua própria estratégia (o que deve ser mudado) de desenvolvimento, e levar a cabo as ações necessárias para alcançar os objetivos definidos pela própria sociedade. Perceba que isso significaria, em última instância, a descentralização administrativa, por meio de mecanismos que atenuassem a divisão

entre quem decide e quem executa a alteração das estruturas sociais locais, vertical (instâncias federativas) e horizontalmente (segmentos sociais).

Do ponto de vista econômico, maior a inserção junto às cadeias produtivas regionais, nacionais e globais, menores os riscos e maior a solidez no nível de desenvolvimento alcançado. O mesmo aplicar-se-ia às demais dimensões do desenvolvimento. Nesse sentido, a questão da endogeneidade seria central: o desenvolvimento local nada mais seria que a manifestação empírica da *teoria do desenvolvimento endógeno*.

Desenvolvimento local é um processo endógeno, registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos, capaz de promover o dinamismo [político e] econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas (BUARQUE, 1999, p. 9).

Ou seja, é uma perspectiva que encontra “nas fontes internas da região (história, cultura e ações dos agentes locais) as principais causas do desenvolvimento” (AMARAL FILHO, 2001, p. 281).

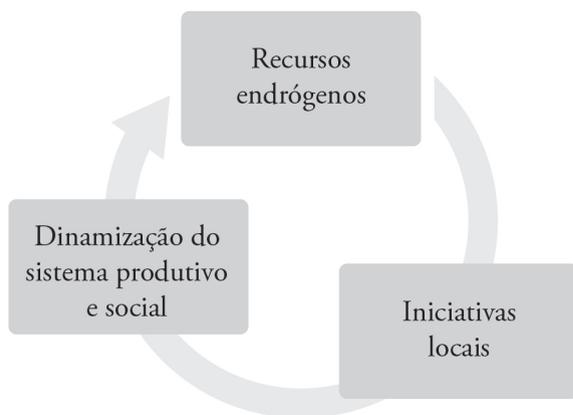
A endogeneidade se manifesta em diferentes níveis (BOISIER, 2005):

- a) No plano político, é identificada como a capacidade local para propor, desenhar, executar e avaliar as políticas públicas, dependente de um arranjo político descentralizador.
- b) No plano econômico, refere-se à apropriação e ao reinvestimento de parte do excedente produtivo (lucro), a fim de diversificar a economia local, dando-lhe, ao mesmo tempo, uma base permanente de sustentação no longo prazo. Isso dependerá das expectativas econômicas

do território, em meio ao acordo entre as forças sociais e seus interesses futuros.

- c) No plano científico e tecnológico, tange à capacidade local para gerar seus próprios impulsos tecnológicos de mudança, capazes de provocar modificações qualitativas.
- d) No plano cultural, versa sobre a imbricação do desenvolvimento com os processos de (re)elaboração da própria identidade social.

**Figura 10 – Dinâmica do desenvolvimento endógeno**



Fonte: Elaboração própria

Nessa perspectiva, todas as comunidades locais dispõem de um conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais), que constituem seu potencial de desenvolvimento. No nível de cada localidade, país ou território, se detecta, por exemplo, a adoção de certa estrutura produtiva, mercado de trabalho, conhecimentos técnicos, capacidade empresarial, recursos naturais, estrutura social e política, tradição e cultura, etc. Enfim, todo um caldo social sobre o qual se articulam dialogicamente as iniciativas que impulsionam o progresso econômico e a melhora do nível de vida da população (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007).

Assim, o termo endógeno aponta duas questões fundamentais, ambas devido ao fato de o desenvolvimento ser construído “de baixo para cima”: primeiro, de que o ponto de partida são os recursos e as potencialidades socioeconômicas originais do local; segundo, de que o processo tem início com as escolhas dos atores sociais locais. Isto é, a endogeneidade enfoca o poder de agência das comunidades locais. Esse olhar considera que a condução dos processos de transformações e mudanças endógenos é impulsionada pela capacidade e criatividade empreendedoras existentes no *território* (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007). Desse modo, as pessoas são o elemento central em dois sentidos: por um lado, são a base e o agente da mudança; por outro, são as beneficiárias do esforço de transformação, retroalimentando o desenvolvimento.

Herrlein Júnior, analisando Celso Furtado, avalia que:

[...] o desenvolvimento como processo endógeno aponta que este é mais que transformação, pois é invenção, que comporta um elemento de intencionalidade. O desenvolvimento implica assim uma intensificação da criatividade, cujos frutos convergem para produzir e realizar um projeto de transformação social com o qual se identificam os membros da coletividade (HERRLEIN JÚNIOR, 2014, p. 24).

Nessa visão, o desenvolvimento endógeno é desenvolvimento humano e expressão da capacidade dos cidadãos para escolher e eleger seu projeto de vida próprio e, desta forma, o caminho da mudança e da transformação da sociedade (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007). Acredita-se que a mobilização das capacidades e dos interesses dos agentes seja fonte de inovação, contribuindo para o processo de transformação social. Ainda, na definição apresentada, percebemos a convergência com o conceito de políticas públicas adotado no Capítulo 2.

#### 4.4.3. O enfoque do território

Na perspectiva de desenvolvimento enfocada, o território guarda papel relevante. Não em termos das demarcações físicas ou formais, mas sim como um sistema de atores sociais que empreendem iniciativas de forma conjunta; que têm uma identidade social em comum, compartilhando valores e condições materiais, enquanto qualidades que referenciem determinado sentimento ou entendimento de pertença.

Sua importância está vinculada aos laços que venham a facilitar, ou não, a associação em torno da realização de projetos (KLEIN, 2005). Dada essa amplitude conceitual, a dimensão territorial ocupa papel balizador fundamental, uma vez que os espaços, incluído o econômico, apresentam uma configuração própria, sendo uma resultante de processos históricos específicos (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000).

Uma possível definição para território, na amplitude necessária, é oferecida por Garofoli:

[...] uma agrupação de relações sociais, é também o lugar onde a cultura local e outros aspectos locais não transferíveis foram sedimentados. É o lugar onde os homens e as empresas estabelecem relações, onde as instituições públicas e privadas interveem para regular a sociedade. Representa a área de encontro das relações de mercado e das formas de regulação social que determinam modos diferentes de organização da produção e distintas capacidades inovadoras que conduzem a uma diversificação dos produtos que se vendem no mercado (GAROFOLI, 1991 apud GAROFOLI, 1995, p. 114, tradução nossa).

O foco no território ilumina as especificidades locais. Estas se baseiam, principalmente, nas redes de empresas localizadas no território, mas também nas relações específicas entre a estrutura econômica e o entorno. Tudo isso conduz a um

duplo reconhecimento, por um lado, da existência de diferentes modelos de desenvolvimento (agendas e projetos) e, por outro, do papel crucial da política de desenvolvimento local (GAROFOLI, 1995), privilegiando algumas escolhas e adiando outras.

**Figura 11 – Possíveis elementos do território**



Fonte: Elaboração própria

A teoria do desenvolvimento endógeno entende o território como um agente de transformação social, do qual fazem parte os atores e as organizações que participam da tomada de decisões de investimento. Ele é resultado das diferenças espaciotemporais, que foram introduzidas pelos sucessivos sistemas produtivos, as técnicas e as inovações utilizadas nos processos produtivos, correspondentes às mudanças na estrutura econômica, nas relações sociais e na cultura (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007).

Portanto, a delimitação do território dependeria da percepção dos atores e de suas relações recíprocas, do seu entendimento a respeito do compartilhamento de recursos, interesses, valores,

capacidades, necessidades, etc. Desse modo, comumente, podem corresponder a espaços geográficos descontínuos. Esse seria o caso da inserção em cadeias globais de valor, quando diferentes empresas de classe mundial colaboram de alguma forma significativa sem guardarem proximidade geográfica.

#### *4.4.4. Local, regional, nacional, global*

Algumas visões são críticas quanto ao incremento do papel das comunidades locais na determinação de suas políticas públicas. Ao defender uma estruturação mais centralizada da Administração, argumentam que a perspectiva do desenvolvimento local excluiria a influência exercida pelas políticas nacionais e regionais nas capacidades de ação dos atores territoriais. No entanto, a rigor, a partir da própria definição de desenvolvimento endógeno, encontramos diversas referências à necessidade de integração (vertical, no caso, mas também horizontal) por meio de gestões mistas por entre os níveis de agregação, prevalecendo a lógica sistêmica dos mecanismos de governança assim construídos.

Do ponto de vista prático, ou teórico, nenhuma formulação de política, pública ou privada, restaria factível, ou completa, sem considerar os contextos agregados dos quais é parte, regional, nacional e globalmente. “Apesar de constituir um movimento de forte conteúdo interno, o desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa, com a qual interage e da qual recebe influências e pressões” (BUARQUE, 1999, p. 9-10).

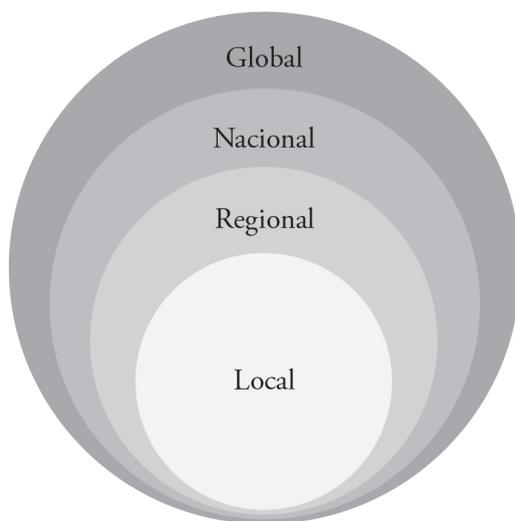
Afinal, tendo em mente a definição de desenvolvimento, o foco na melhor utilização dos recursos endógenos relacionar-se-ia, antes de mais nada, com o melhor aproveitamento das oportunidades de dinamismo externo existentes. A questão é saber endogeneizar os impactos favoráveis dessas oportunidades, por meio de uma estratégia definida pelos atores locais (LLORENS, 2007).

Ademais, muitas regras e decisões macro e microeconômicas

que influenciam fortemente os comportamentos dos agentes são definidas pelo governo federal, não sendo possível negligenciá-las, independentemente do mérito das mesmas. Mesmo porque, a conformação federativa traz a divisão de competências legais e a necessidade de cooperação entre os entes federados, coordenando suas políticas para um mesmo impacto, o desenvolvimento.

Nesse sentido, é saudável que se combine o desenvolvimento regional endógeno com o comportamento do tipo cooperativo da região/indivíduo em relação ao todo nacional, exatamente, para evitar que o bem-estar para algumas regiões signifique o mal-estar para outras regiões (AMARAL FILHO, 2001, p. 282).

**Figura 12 – Imbricação das perspectivas territoriais**



Fonte: Elaboração própria

Em relação ao contexto global, a dinâmica é a mesma. Como vimos, a globalização foi um dos fenômenos que catalisou as políticas públicas locais, mas não foi sempre assim. Por algum

tempo, pensou-se que a globalização produziria padronização dos modos de vida, uma tese que teve curta duração. Afinal, o que se viu foi a ascensão das especificidades, a dinamização da diversidade e a inserção contínua de novos atores nos processos de (re)estruturação global. Todos devidamente incorporados ao rol de efeitos sociais, de onde o global retira novos significados, enquanto o local multiplica suas especificidades.

A partir dessa aceção, o aspecto endógeno do desenvolvimento se insere, ao mesmo tempo, no contexto macro, já que parte de mudanças e de novas demandas decorrentes do processo de globalização; e micro, de onde o processo de globalização retira o repertório a ser compartilhado dialogicamente. Assim, a realidade vem solapar as metanarrativas equivocadas, conciliando global e local num mesmo processo social, a partir da perspectiva dos agentes.

#### *4.4.5. A multiplicidade de atores*

A inter-relação entre os princípios da *descentralização* e da *participação* nos conduz a mais um elemento definidor da abordagem de desenvolvimento enfatizada: o envolvimento dos diferentes atores locais na formulação e na implementação de políticas públicas.

Por atores locais, consideramos aqueles que compartilham o interesse em foco, neste caso, o desenvolvimento, e que estejam dispostos a empreender esforços e recursos na escolha de estratégias para alcançá-lo.

[Trata-se] de uma coletividade ativa de agentes públicos e privados atuando com um mesmo interesse: o de manter a dinâmica e a sustentabilidade do sistema produtivo local. Nessa nova concepção de desenvolvimento regional, observa-se que a interação entre os agentes assume posição de destaque. Contudo, essa interação só é possível na presença de três elementos: (i) construção da confiança; (ii)

criação de bases concretas capazes de permitir a montagem de redes de comunicação, e (iii) proximidade organizacional (esse como resultado da combinação dos outros dois elementos) (AMARAL FILHO, 2001, p. 278).

A inserção de diferentes atores não estatais nos processos de políticas públicas é uma resposta às limitações das iniciativas centralizadas e setoriais, numa tentativa de tornar as relações mais democráticas e horizontais (descentralização). Isto é, os problemas sociais são produzidos por múltiplas variáveis, algumas conhecidas e outras não. A participação de diferentes atores no processo de produção das políticas voltadas ao desenvolvimento minimiza as limitações cognitivas, pois os atores têm diferentes visões e conhecimentos, que podem contribuir para o desenho de uma política mais adequada. Destaca-se, ainda, a complexidade da tarefa, que exigiria diversos tipos de recursos sociais, por definição, dispersos entre os atores. Frise-se, também, a importância da participação dos atores não estatais desde a fase de formulação, mas também na implementação, permitindo qualificar a política como geradora de impacto no desenvolvimento local. Tal importância prende-se à geração de compromisso e de sustentabilidade ao processo.

A interação entre diversos atores nas fases de formulação e de implementação das estratégias de desenvolvimento supõe novos espaços de concertação, como redes e parcerias. Isto é, formas de gestão compartilhada ou mista. Esse é um grande desafio para a gestão pública, especialmente no Brasil, pois, historicamente, o Estado costuma centralizar e focar (setorização) a produção de políticas públicas. Tal cooperação público-privada aparece como uma espécie de movimento de *contracultura*, gerando a necessidade da criação de novas formas de governança. Nelas, o respeito às diferenças, a negociação, a percepção da interdependência e da convergência de interesses, o intercâmbio

de recursos e o trabalho conjunto seriam alguns dos elementos orientadores. Hoje, porém, há uma grande carência desse tipo de capacidade. O resultado desse estado de coisas tem sido a produção de ações dispersas e fragmentadas, a baixa eficiência na utilização de recursos sociais e a falta de efetividade para a sociedade. Desse modo, pouco impacto tende a ser produzido em termos de desenvolvimento.

#### 4.4.6. *A lógica sistêmica dos Sistemas Produtivos Locais*

Como vimos, a teoria de desenvolvimento apresentada dá grande relevância às interações sociais e à coordenação de esforços. Tal canalização de recursos para a construção de projetos conjuntos entre diferentes organizações e territórios (empresas, governos, órgãos públicos, associações, etc.) são sempre mediadas pela cultura. O entendimento de tamanha empreitada pode significar comumente, a consideração de elementos conceituais pouco usuais às construções analíticas tradicionais. Neste tópico, abordaremos um tipo empírico específico em meio às possibilidades relacionais sistêmicas. A complexidade está na necessidade de superação das relações de dependência unidirecional entre variáveis, obtidas por meio da construção de cadeias de (multi)causalidade. Um pouco mais concretamente, abordaremos um modelo de organização social utilizado por empresas, que redundam em desenvolvimento. Assim, trataremos de refletir sobre *sistemas produtivos locais*.

Os sistemas produtivos locais são unidades de análise territorial nas quais as economias de produção internas às empresas se fundem com as economias externas locais, superando-se, assim, a análise segundo tipos de empresa, já que o importante não é tanto o tamanho das empresas, mas sim a interação entre elas e com os diferentes territórios. Deste modo, junto às relações econômicas e técnicas de produção,

resultam essenciais para o desenvolvimento econômico as relações sociais, o fomento da cultura empreendedora territorial, a formação de redes associativas entre atores locais e a construção do que hoje denominamos “capital social” territorial (KLIKSBERG; TOMASSINI, 2000 apud LLORENS, 2007, p. 62, tradução nossa).

Essa definição exige que saibamos o que são as economias internas e externas. De forma geral, elas se referem a vantagens econômicas (de produtividade ou de custo, por exemplo), que aumentem a eficiência (relação custo-benefício) das firmas.

Enquanto as economias internas são resultado de melhorias no funcionamento interno das empresas, as economias externas existem sempre “que a produção de uma firma [...] depende de alguma atividade [do Estado,] de outra firma ou indivíduo *através de um meio que não é comprado ou vendido; tal meio não é comercializável, ao menos no presente*” (NATH, 1969, p. 64 apud ERBER, 2008, p. 13), podendo ser:

- a) De aglomeração: derivadas da concentração espacial de empresas que atuam no mesmo setor. São vantagens que as empresas não atingiriam individualmente.
- b) Locais: derivadas da interação entre as características do entorno e da empresa.

As economias internas e externas são tratadas de maneira associada. Ou seja, as relações de interdependência são valorizadas, não só entre as empresas, mas entre elas e o entorno. Dentre outras causas ou combinações, as economias externas podem ser decorrentes (SUZIGAN et al., 2003):

- a) da existência de mão de obra especializada, com habilidades específicas ao sistema local;
- b) da presença e atração de um conjunto de fornecedores especializados, em matéria-prima, componentes ou serviços;

- c) da grande disseminação dos conhecimentos, habilidades e informações concernentes ao ramo de atividade dos produtores locais.

Todas essas vantagens são resultantes da aglomeração das empresas, planejadamente ou não. Esse tipo de economia poder ser reforçado por ações conjuntas deliberadas, por exemplo: “compra de matéria-prima, promoção de cursos de capacitação [...], criação de consórcios de exportação, contratação de serviços especializados, estabelecimento de centros tecnológicos de uso coletivo”, dentre outros (SCHMITZ; NADVI, 1999 apud SUZIGAN et al., 2003, p. 3). A soma das vantagens incidentais com as ações conjuntas produz *eficiência coletiva*.

O conceito de eficiência coletiva traz novamente dois termos caros: a interdependência e a cooperação. As vantagens citadas, e outras, só são possíveis porque as atividades dos agentes são interdependentes (queiram eles ou não, percebam isso eles, ou não); ainda, elas somente serão obtidas se houver cooperação.

Nesse debate, as aglomerações de empresas são vistas como decisivas para o desenvolvimento local. O sucesso no alcance desse objetivo, entretanto, é dependente das características das relações entre os agentes. Sobre isso, cabe apresentar a ideia de redes de empresas.

Redes de empresas são “arranjos interorganizacionais baseados em vínculos sistemáticos – muitas vezes de caráter cooperativo – entre empresas formalmente independentes, que dão origem a uma forma particular de coordenação das atividades econômicas” (BRITTO, 2002, p. 347). O conceito evidencia a complexidade das relações entre os agentes envolvidos nos sistemas produtivos, por meio de dinâmicas de cooperação, coordenação, competição, horizontalidade e interdependência.

Pensar em redes borra as fronteiras artificiais entre a atividade econômica e o ambiente externo a ela. Ou seja, tal construção chama atenção para as interações entre as diferentes instituições

atuantes em dada localidade, que estressam suas interdependências, entrelaçamentos e influência mútua. Apresentaremos três tipos de redes que, comumente, são acionadas nos estudos de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local: distrito industrial, entorno inovador e *cluster*.

#### 4.4.6.I. Os distritos industriais

Um *distrito industrial* corresponde a uma aglomeração espacial de empresas (a maioria pequenas e médias), envolvidas na produção de um produto mais ou menos homogêneo, obtendo ganhos de eficiência por meio de sua interdependência (FOCHEZATTO, 2010; BRITTO, 2002). A cooperação nos distritos tende a ser espontânea e, a relação, não hierárquica. As interações entre elas são contextualizadas no ambiente local, incorporando, com isso, o conjunto das outras instituições que o compõem.

Originalmente, a definição de distrito industrial é atribuída ao economista Alfred Marshall, precursor dessa área de estudo. Ele pesquisou tais ocorrências, apontando algumas das vantagens das indústrias<sup>37</sup> assim localizadas (MARSHALL, 1985):

- a) acúmulo de conhecimentos em decorrência da especialização dos trabalhadores, fenômeno que promovia a difusão de informações entre os agentes, e a criação de novas atividades subsidiárias, a partir da identificação de necessidades;
- b) surgimento de indústrias subsidiárias fornecedoras de insumos e serviços, gerando economias na aquisição desses;
- c) mercado local para a mão de obra, ou seja, os trabalhadores especializados não teriam dificuldades para encontrar emprego e as empresas não teriam dificuldade de encontrar mão de obra qualificada;

---

37 Em Economia Industrial, ramo das Ciências Econômicas "fundado" a partir de contribuições de Alfred Marshall, o termo "indústria" é empregado no sentido de setores de negócios: indústria do software, indústria varejista, indústria automobilística, etc.

- d) uso de maquinário especializado, nos casos da reunião de várias plantas de uma mesma indústria, dando origem a uma grande demanda;
- e) mesmo no caso de diferentes indústrias em uma mesma vizinhança, observou-se a atenuação recíproca das respectivas crises; isso ocorria de forma indireta, na medida em que as depressões setoriais podiam ser compensadas por outros mercados em expansão ali presentes, minimizando o impacto na comunidade.

Esse sistema de relações e conexões, entre atividades e entre empresas, era um fenômeno social ainda não explorado. Sua importância ainda se liga ao fato de incorporar-se à cultura social e produtiva do território analisado. A confluência dos intercâmbios de produtos e recursos entre as empresas, a multiplicidade de relações entre os atores e a transmissão de mensagens e informações são relações que propiciam a difusão de inovações, impulsionam o aumento da produtividade e melhoram a competitividade das empresas locais (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000).

Uma característica importante do “distrito industrial” é ele ser concebido [enquanto conceito] como um conjunto econômico e social. Pode-se falar que há nele uma estreita relação entre as diferentes esferas social, política e econômica, com o funcionamento de uma dessas esferas moldado pelo funcionamento e pela organização de outras. O sucesso dos “distritos” repousa não exatamente no econômico, mas sobretudo no social e no institucional (AMARAL FILHO, 2001, p. 272-3).

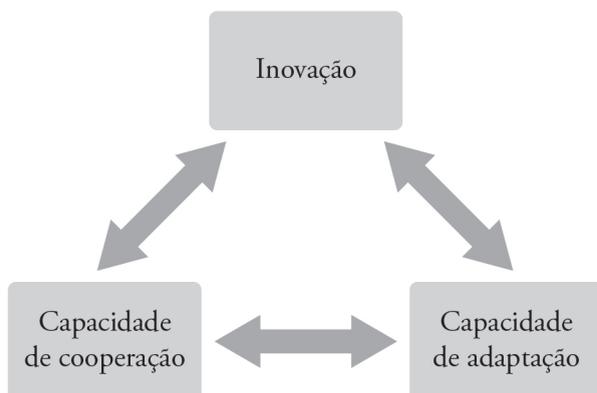
Por conseguinte, as questões centrais ao distrito industrial relacionar-se-iam à criação de economias externas devidas, seja por meio de interações entre empresas, seja com a comunidade local. Assim, a ênfase está nas relações sociais (concorrência, interdependência, cooperação, intercâmbio, etc.), causando efeitos positivos para a economia local.

#### 4.4.6.2. Entornos inovadores

O *entorno inovador* complementa e avança na ideia de sistemas produtivos, destacando o papel da tecnologia, da inovação e dos processos de aprendizagem. Alguns autores utilizam outros termos, como *redes de inovação* ou *sistema territorial de inovação*. Potencialmente, tal estruturação social poderia ser formada por um conjunto de instituições que contribuam para o processo de inovação, tais como: as mais relacionadas com infraestrutura de P&D (universidades, escolas técnicas, etc.); os centros de transferência tecnológica e de análise de mercado, que prestam serviços a empresas; as entidades territoriais de capacitação de recursos humanos; as associações empresariais e as câmaras de comércio (LLORENS, 2007).

Nesse enfoque, a produção e a incorporação de inovações não seriam balizadas por um processo linear, no qual novos produtos e processos são gerados isoladamente por instituições ou departamentos de P&D. Pelo contrário, a inovação apresentar-se-ia como um processo social e territorial de caráter cumulativo e interativo, em que os usuários e produtores de conhecimento interagiriam, aprendendo e ensinando mutuamente (LLORENS, 2007), num processo dialógico. Assim, a introdução e a difusão de tecnologias não dependeria de atores isolados ou somente das empresas, mas de serem impulsionadas pelo sistema social formado, influenciando e sendo influenciados uns pelos outros. As empresas tenderiam a criar ou a introduzir inovações no sistema produtivo como respostas às necessidades e desafios do entorno (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000): maior a interação, maior o resultado, maior o impacto.

**Figura 13 – Dinâmica da inovação**



Fonte: Elaboração própria

Destaca-se, então, as capacidades dos atores locais necessárias à inovação:

- a) Para adaptar, percebendo as mudanças sociais (que englobam mudanças tecnológicas, econômicas e políticas), e construir respostas a elas.
- b) Para cooperar, mobilizando recursos para a consecução de respostas. Essa capacidade depende, por sua vez, do tipo de relação estabelecida entre os atores. Em comunidades onde a desconfiança prevaleça, dificilmente empreender-se-ão projetos conjuntos; já em comunidades caracterizadas pela confiança, as iniciativas conjuntas florescem (PUTNAN, 2006).

#### 4.4.6.3. Clusters

O *cluster* é o mais abrangente dos três tipos de redes, pois incorpora vários aspectos das estratégias anteriores, não ficando restrito às pequenas e médias empresas (AMARAL FILHO, 2001). Michael Porter (1998) é considerado o criador da ideia de *cluster*: uma concentração geográfica de empresas interconectadas e outros tipos de instituições em algum campo

de interesse, visando a alguma vantagem competitiva. Quanto a “empresas”, poder-se-ia incluir clientes, fabricantes de produtos complementares, matéria-prima ou outros quaisquer, desde que relacionados por habilidades, tecnologias, insumos ou alguma qualidade relevante à competitividade. Algo que, por vezes, somente é percebido *a posteriori*.

Além daqueles, os *clusters* também poderiam ser integrados por organizações governamentais e outras instituições autônomas – como universidades, institutos de pesquisa, sindicatos e escolas técnicas –, que podem fornecer treinamento, educação especializada, informações, pesquisa, desenvolvimento, suporte técnico e assim por diante. Um *cluster* permite que cada membro se beneficie “como se” tivesse uma escala maior ou “como se” estivesse juntando-se a outros sem sacrificar sua flexibilidade (PORTER, 1998, ênfase nossa), mas aumentando-a.

A ideia seria criar ou formar um sistema de valor: um intrincado de vínculos entre diferentes organizações, gerando vantagem competitiva. A prosperidade nessa rede ocorreria devido ao ambiente competitivo, induzindo à necessidade de inovações, assim geradas pelos esforços das empresas para se manterem e/ou crescerem. A competitividade, por sua vez, dependeria da forma como fossem geridos os vínculos entre as organizações componentes. A coordenação eficiente das atividades interdependentes reduziria os custos de transação e produziria informações mais apuradas para a gestão (BUITELAAR, 2000).

#### 4.4.6.4. Questões centrais

Para concluir a discussão sobre os sistemas produtivos locais, elencamos algumas questões que julgamos mais importantes.

Primeiro, todos os três conceitos ou estratégias apresentados (distrito industrial, entorno inovador e *cluster*) partem da noção de “economias externas”, que, formalmente, têm nas aglomerações industriais sua fonte mais evidente. As economias externas

geram vantagens provenientes “da concentração convergente de atividades produtivas, de um fluxo de informações, da notoriedade e da reputação alcançadas pelo local ou região, pela localização concentrada de fornecedores e de clientes; pela circulação do conhecimento científico e tecnológico, etc.” (AMARAL FILHO, 2001, p. 277).

Segundo, todos os enfoques ressaltam a relevância dos aspectos institucionais, sociais, políticos e culturais, intrinsecamente presentes nas atividades econômicas. Com isso, desconstruem as fronteiras artificiais entre os campos de sociabilidade, entre o econômico e as demais esferas do social. Do mesmo modo, as atividades empreendidas num território possuem graus de interdependência. Negar isso criaria um campo de sombras, prejudicando muitas das potencialidades locais de desenvolvimento.

Terceiro, a inovação surge como uma das fontes do desenvolvimento. Isso fica mais claro nas definições de entorno inovador e de *cluster*. A mudança assim provocada, que pode cobrir qualquer aspecto das atividades produtiva e/ou distributiva (produto, processo ou mercado), aparece como um fruto da interação, da criatividade, das oportunidades e dos incentivos. Essa visão ilumina o papel da educação no desenvolvimento do território e dos indivíduos.

#### *4.4.7. Governança: das políticas públicas ao desenvolvimento local*

Abordar as políticas públicas como formas de produzir desenvolvimento pressupõe, pelo menos, duas coisas: (1) que o desenvolvimento é um “objetivo” que pode ser perseguido por meio de ações deliberadas<sup>38</sup>; (2) que, dada a multidimensionalidade e seus respectivos objetivos, há a necessidade do envolvimento de

---

<sup>38</sup> As aspas devem-se ao fato de que, a rigor, devido à multidimensionalidade que consubstancia o desenvolvimento, este configura a efetividade (medida do impacto) da diversidade de resultados das políticas públicas, demonstrando o nível da eficiência e da eficácia da ação coletiva em uma dada sociedade, vertical e horizontalmente integradas.

diferentes atores sociais, em termos de conhecimentos e recursos sociais. Nesse quadro, tem sido comum privilegiar alguns campos propícios para produção de políticas públicas de desenvolvimento (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001a, 2009), quais sejam:

- a) Fomento à criação e ao desenvolvimento de redes de empresas.
- b) Difusão de inovações no tecido produtivo local: aponta para a relevância da pesquisa e do desenvolvimento (P&D), devidamente formalizados e publicados.
- c) Qualificação acadêmico-profissional;
- d) Desenvolvimento urbano e institucional: tange à infraestrutura urbana e ao funcionamento das instituições locais; inserem-se também as estruturas de gestão compartilhada, necessárias à concertação dos diferentes atores (trataremos disso a seguir).
- e) Conservação e melhoria do meio ambiente e do patrimônio histórico.

**Figura 14 – Campos de formulação e de implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local**



Fonte: Elaboração própria

Conforme vimos, uma questão que costuma ser integrada à discussão sobre a produção de políticas públicas locais é o *território*. Ou seja, as políticas deveriam ser formuladas para atender às demandas e às necessidades de comunidades. Normalmente, essas são específicas e/ou territorialmente localizadas, assim como suas soluções. Desse modo, entende-se porque políticas

formuladas centralmente para serem implementadas de forma descentralizada geram resultados muito díspares em meio ao conjunto de regiões afetadas pela intervenção.

Lembremos da política do governo federal de subsídio à indústria automobilística de 2009: sob a justificativa de minimizar os efeitos da crise de 2008, ampliou o número de veículos individuais nas cidades, aumentando os engarrafamentos, o tempo de mobilidade urbana, a poluição e os custos do transporte público, prejudicando setores de excelência nacionais (biocombustíveis) e, conseqüentemente, deteriorando o bem-estar social. Isto é, o ataque a um potencial problema gerou todo um conjunto de problemas sociais, percebidos nas mais diversas localidades.

O exemplo mostra a importância da integração entre as políticas para evitar a produção de novos problemas, ou mesmo que se anulem, desperdiçando os recursos sociais. Para tanto, as avaliações *ex ante* em meio à formulação descentralizada são fatores que cumprem papel fundamental, engajando os atores locais desde o diagnóstico do problema social a ser enfrentado pela futura política.

Portanto as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento deveriam considerar, pelo menos, as seguintes questões (DOCAMPO, 2007b):

- a) desenvolvimento “centrado” no território;
- b) sistemas locais definidos como unidades de desenvolvimento (endógeno);
- c) peculiaridades de cada sistema local, dentro de um sistema regional;
- d) projetos regionais elaborados a partir da interação entre os projetos locais.

Por consequência, a elaboração desse tipo de política depende fortemente da coordenação das ações de diferentes agentes e políticas: de *estruturas de governança local* que, ancoradas na cooperação, sejam capazes de promover o estabelecimento de

objetivos conjuntos e prioridades (TAPIA, 2005). Nessa acepção, o tipo de relação estabelecida entre os agentes econômicos é fundamental, haja vista que a cooperação está baseada em relações de confiança.

A partir de tal orientação, em meio a diferentes possibilidades de construção, as agências de desenvolvimento local (ADL) são uma das formas empíricas dessas estruturas de governança. Elas atuam: identificando as demandas existentes na comunidade local; fazendo o levantamento dos recursos disponíveis na área; mobilizando os atores locais na aquisição de conhecimento sobre os problemas e sobre os objetivos prioritários em que se deve concentrar a atenção do projeto de desenvolvimento; e reunindo recursos, a fim de dar uma resposta coerente às demandas identificadas (GAROFOLI, 2008 apud NEVES, 2015).

Em razão de suas características próprias, as ADL podem ser classificadas em quatro tipos (BOCCA, 2009 apud NEVES, 2015):

1. Agência governamental: criada como um departamento ou secretaria na estrutura de governo ou, ainda, na forma de empresas públicas de desenvolvimento, sendo, por esta razão, fortemente conectada com a estrutura e os processos administrativo governamentais, o que causa sua maior desvantagem: a falta de flexibilidade.
2. Agência privada: apresenta estrutura e processos operacionais enxutos, o que lhe confere dinamismo, flexibilidade e rapidez de resposta às demandas. Foco de ação: temas específicos de interesse de seus associados.
3. Agência de desenvolvimento econômico local municipal mista: formada pela parceria entre os setores público e privado, o que lhe possibilita o desempenho de atividades delegadas pelos governos locais, com a agilidade das entidades privadas. Potencialmente mais descentralizada, é considerada o tipo que possui a estrutura mais apropriada para a promoção do desenvolvimento local,

devendo receber apoio técnico, político e financeiro de ambos os setores.

4. Agência de desenvolvimento econômico local intermunicipal: tem estrutura consorciada, sendo responsável pela articulação dos interesses de um conjunto de prefeituras e dos setores produtivos dos municípios associados.

Como se vê, o *papel dos governos* não pode deixar de ser ressaltado. Afinal, a dinamização da estrutura produtiva local não depende somente de decisões e ações dos atores econômicos privados. Estes, em grande medida, são afetados por variáveis externas, criando a necessidade de regulação estatal, um espaço privilegiado de intervenção dos governos ou, melhor ainda, de agências descentralizadas.

Importa [...] estabelecer, mediante a cooperação entre os agentes das aglomerações produtivas, um processo de criação de vantagens competitivas dinâmicas, baseadas em processos de aprendizagem e inovação. O poder público atua como catalisador e incentivador desses processos, tentando fomentar o crescimento da capacidade empresarial local em bases renovadas (TEIXEIRA, 2008, p. 72).

Há de cuidar-se para que a tradução da teoria para a prática não venha a reforçar o padrão cultural centralizador, tão ao gosto da tradição brasileira. Mas, em sentido inverso, a intensidade da descentralização tende a ser estabelecida caso a caso, restando mediada pela orientação governamental, em meio à alternância democrática. Idealmente, cada instância governamental precisaria funcionar como articuladora e facilitadora das ações para o desenvolvimento local, inclusive em relação ao Estado, em respeito aos princípios da descentralização e da publicidade. “Estas ações não podem ocorrer como monopólio do poder

público. Pelo contrário, sua eficácia será maior justamente quando o poder público for apenas um dos múltiplos agentes envolvidos no projeto de desenvolvimento local incorporado pela sociedade” (DOWBOR, 1995, p. 1). Isso é reforçado por uma das maiores limitações das políticas de desenvolvimento local: a capacidade técnica dos municípios, já que, pelo menos no Brasil, eles carecem de profissionais capacitados para gerir projetos e promover estruturas de governança em rede.

Outra característica das políticas públicas de desenvolvimento local adviria de seu *fundamento integrador*. Se o ponto de vista for, por exemplo, o do território, as políticas públicas seriam pensadas de forma integrada quando partissem, dialogicamente, da demarcação especificada, indo em direção a níveis de maior agregação. Isso implica em “borrar” as delimitações entre as dimensões das políticas (econômicas, sociais, etc.) e/ou de seus respectivos investimentos.

Tal recorte não guarda a mesma relação ante a realidade e, a rigor, nem diante da teoria. O senso comum costuma separar as coisas a partir da experiência concreta; por seu turno, o método científico permite abstrair analiticamente tais dimensões, dando conta das limitações cognitivas do analista. Até aí, tudo bem. O problema surge quando, a partir de um artifício do pensamento, promovem-se estratégias isoladas e fragmentadas. O açodamento em escolher “o mais importante”, econômico *versus* social *versus* ambiental, entre isso ou aquilo, em meio a um mar de achismos, tende a diminuir a aderência da política à realidade concreta, limitando os seus resultados e mitigando as possibilidades de impacto no desenvolvimento em geral.

A abordagem do desenvolvimento endógeno aparece como um caminho para (re)integrar as dimensões analíticas, senão promover um esforço de coordenação entre as diferentes áreas de governo, tanto em respeito à complexidade fática, quanto em defesa da produção de esforços sinérgicos para lidar com os problemas reais.

Pouco servem os investimentos em instalações de saúde ou em escolas rurais se as pessoas precisam emigrar para procurar emprego. A atenção aos investimentos sociais sem incorporar um enfoque de desenvolvimento econômico é um contrassenso. Ambas as coisas devem ser abordadas de forma integral, já que muitos investimentos [ditos] sociais (saúde, educação, habitação, entre outras) são também investimentos em desenvolvimento: a qualificação dos recursos humanos é crucial em qualquer estratégia, ainda mais na “sociedade do conhecimento”. Portanto, não se pode considerar as políticas sociais separadas das de desenvolvimento (ALBUQUERQUE, 2004, p. 170).

**Figura 15 – Exemplos de campos para políticas públicas diretas em desenvolvimento local**

<p>AÇÕES PARA A MELHORIA DA CAPACIDADE DE ORGANIZAÇÃO DA CIDADE</p>	<p>Redes de empresas e outras formas de colaboração: além de ações voltadas ao estímulo da capacidade organizacional e melhoria da eficiência das empresas por meio da prestação de serviços (informações, capital de giro, divulgação internacional etc).</p>
<p>DIFUSÃO DE INOVAÇÕES NO TECIDO PRODUTIVO LOCAL</p>	<p>Por meio de Institutos Tecnológicos, Agências de Desenvolvimento, entre outros.</p>
<p>FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS</p>	<p>Incorporação de conhecimento na produção de bens e serviços, assim como na gestão da própria estratégia de desenvolvimento.</p>
<p>MELHORIA DA INFRAESTRUTURA PRODUTIVA E SOCIAL</p>	<p>Rede de transportes, equipamentos sociais (como praças, hospitais e escolas), espaços para a atividade produtiva etc.</p>
<p>CONSERVAÇÃO E MELHORIA DO MEIO AMBIENTE E DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO</p>	<p>Transformação dos territórios em espaços atrativos para se produzir e se viver, contribuindo para a melhoria do bem-estar da população.</p>

Fonte: Vázquez Barquero (2000, 2009)

Cabe reforçar algumas questões. Antes de mais nada, percebe-se que as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local são *bottom-up* por natureza (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001b; TÁPIA, 2005). Ademais, a ideia de desenvolvimento endógeno enseja uma *visão mais ampla e integradora* sobre o caráter do desenvolvimento e das políticas públicas que o intentam (LLORENS, 2007).

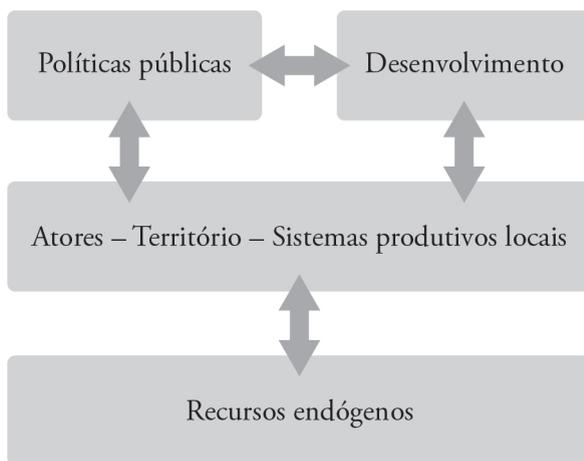
Do ponto de vista da gestão governamental de políticas

públicas, todo esse debate poderia ser traduzido como uma forte crítica, seja ao caráter setorial da formulação e implementação, seja à centralização promovida tradicionalmente pelo governo federal. Hoje, ainda, os setores (saúde, educação, indústria, trabalho, cultura, meio ambiente...) funcionam de forma isolada e produzem ações fragmentadas. A *intersectorialidade* continua um desafio sem resposta. Os próprios setores e beneficiários resistem, tendo dificuldades para construir ações “de baixo para cima”, quanto mais de forma conjunta. De outra forma, as ideias apresentadas indicam que os mecanismos de desenvolvimento apresentam lógica sistêmica, de modo interdependente. Isso significa que as políticas públicas, para serem efetivas, deveriam ser elaboradas nesse espírito.

Também se destaca a *concepção ascendente*, o que tange à articulação das iniciativas dos diferentes atores do território (no caso dos governos: federal, estadual e municipal). A produção de ações desconectadas pode inviabilizá-las, na melhor das hipóteses; e, na pior, criar efeitos perversos (como no caso do incentivo federal à indústria automobilística que deteriorou a vida nas grandes cidades brasileiras). Em ambos, os efeitos sinérgicos que mais caracterizam o desenvolvimento não têm sequer como serem aventados.

Por fim, percebemos, nessa discussão em políticas públicas e desenvolvimento, que os fundamentos teóricos são balizados por experiências práticas. Assim, os grupos de elementos conceituais citados – endogeneidade (equidade, sustentabilidade e multiplicidade de atores) e mecanismos de governança (participação, lógica sistêmica e gestão mista) – relacionar-se-iam com o desenvolvimento, enquanto um dos impactos mais desejados das políticas públicas junto à sociedade. Desse modo, tratamos de uma questão orientadora dos processos de formulação e implementação das políticas públicas que visem a mudança social nesse sentido.

**Figura 16 – Elementos orientadores das políticas públicas para o desenvolvimento local**



Fonte: Elaboração própria

Com tudo isso, temos reunido aqui um material considerável, suficiente à reflexão sobre as possibilidades e os limites das mais diversas políticas públicas quanto ao impacto junto ao desenvolvimento. Uma análise que se pretenda com tamanha abrangência, deve sempre partir de fundamentos bem estabelecidos. O mesmo cuidado deve ser aplicado a cada fase das políticas, guiada por argumentos válidos, que possam esclarecer e comunicar as motivações de cada esforço, que dependa da utilização dos recursos sociais, sempre escassos.

## Referências

- ALBUQUERQUE, F. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL, Santiago, n. 82, p. 157-171, abr. 2004.
- AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 262-286, jun. 2001.
- BOISIER, S. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? **Revista de la CEPAL**, Santiago, n. 86, p. 47-62, ago. 2005.
- BRASIL. **ODM BRASIL**. Brasília. S.d. Disponível em: <[www.odmbrasil.gov.br/](http://www.odmbrasil.gov.br/)>. Acesso em: 22 fev. 2018.
- BRITTO, J. Cooperação interindustrial e redes de empresas. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 345-388.
- BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)/Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Brasília, jun. 1999.
- BUARQUE, S. É a demografia, estúpido! **Valor Econômico**, São Paulo, 9 dez. 2016. Opinião.
- BUITELAAR, R. ¿Cómo crear competitividad colectiva? (Paper). Nações Unidas, CEPAL, Santiago, jan. 2000.
- COOMBS, R.; SAVIOTTI, P.; WALSH, V. **Economics and technological change**. London: Macmillan, 1994.
- CORTRIGHT, J. New growth theory, technology and learning: A practitioner's guide. **Reviews of Economic Development Literature and Practice**, n. 4, 2001.
- D'ASCENZI, L. **Cultura e Inovação em Organizações**. Curitiba: Appris, 2015.
- DOCAMPO, M. G. (Org). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007a.
- DOCAMPO, M. G. El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización. In: DOCAMPO, M. G. (Org). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007b. p. 1-37.

DOWBOR, L. Governo e sociedade: requisitos para um projeto de desenvolvimento local. **Boletim DICAS** – Ideias para a ação municipal, São Paulo, n. 53, 1995.

ERBER, F. S. Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 11-31, jan. / abr. 2008.

FOCHEZATTO, A. Desenvolvimento regional: novas abordagens para novos paradigmas produtivos. In: CONCEIÇÃO, O. A. C.; GRANDO, M. Z.; TERUCHKIN, S. U.; FARIA, L. A. E. (Orgs.). **Três décadas de economia gaúcha**. O ambiente regional. Porto Alegre: FEE, 2010. p. 160-192.

FRITSCH, W. Apresentação. In: SMITH, A. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1985. p. VII-XXII.

GAROFOLI, G. Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. In: VÁZQUEZ BARQUERO, A.; GAROFOLI, G. (Orgs.). **Desarrollo económico local en Europa**. Madri: Colegio de Economistas de Madrid, 1995. p. 113-123.

HASENCLEVER, L.; KUPFER, D. Introdução. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. XXI-XXXVII.

HASENCLEVER, L.; FERREIRA, P. M. Estrutura de mercado e inovação. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 129-147.

HERRLEIN JÚNIOR, R. A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI. **Texto para discussão** (IPEA), Brasília, n. 1935, 2014.

JONES, C. I., VOLLARTH, D. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

KLEIN, J. Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. **EURE**, Santiago, v. 31, n. 94, p. 25-39, dic. 2005.

LLORENS, F. A. Desarrollo económico y territorio: Enfoques teóricos relevantes y reflexiones derivadas de la práctica. In: DOCAMPO, M. G. (Org). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007. p. 59-75.

MARSHALL, A. **Princípios de economia**: tratado introdutório. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MOTA, C. V. Brasil tem ritmo recorde de envelhecimento. **Valor Econômico**, São Paulo, 2 jan. 2017. Brasil.

MOURA, S.; LOIOLA, E.; LIMA, A. L. C. A gestão local do desenvolvimento econômico: as experiências de Salvador e Porto Alegre. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 6, n. 15, p. 119-133, mai. / ago. 1999.

MUGGAH, R.; BARBER, B. R. Cidades são fundamentais. **Valor Econômico**, São Paulo, 17 jan. 2017. Opinião.

NEVES, I. **Políticas públicas de desenvolvimento econômico local**: as agências de desenvolvimento econômico local nas capitais brasileiras. 2015. 87f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Políticas Públicas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

ONU. **Transformando Nosso Mundo**: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. S.d. Disponível em: <nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 22 fev. 2018.

PNUD. **Dos ODM aos ODS**. S.d.1. Disponível em: <www.pnud.org.br/ODS.aspx>. Acesso em: 22 fev. 2018.

PNUD. **O que é o Desenvolvimento Humano**. S.d.2. Disponível em: <www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=o&li=li\_DH>. Acesso em: 22 fev. 2018.

PNUD. **O que é o IDH**. S.d.3. Disponível em: <www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=o&li=li\_IDH>. Acesso em: 22 fev. 2018.

PORTER, M. Clusters and the new economics of competition. **Harvard Business Review**, Cambridge, p. 77-90, nov. / dec. 1998.

PUTNAN, R. D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RITTNER, D.; ROSA, J. L. Mudança demográfica abre espaço para mais imigração. **Valor Econômico**, São Paulo, 3 jul. 2015. Brasil.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J.; GARCIA, R.; SAMPAIO, S. E. E. Sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas.

In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XXXI, 2003, Porto Seguro, **Anais...**, Porto Seguro, dez. 2003.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 132-139, jan. / mar. 2005.

TEIXEIRA, F. Políticas Públicas para o desenvolvimento regional e local: o que podemos aprender com os Arranjos Produtivos Locais (APLs)? **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 57-75, jul. / set. 2008.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da Inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia Micro e Macro**. São Paulo: Atlas, 2009.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. **Apuntes del CENES**, Colombia, v. 28, n. 47, p. 117-132, jun. 2009.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. **Investigaciones regionales**, Madrid, n. 11, p. 183-210, 2007.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001a.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo endogeno y globalizacion. In: MADOERY, O.; VAZQUEZ BARQUERO, A. (Orgs). **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2001b.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desarrollo económico local y descentralización**: aproximación a un marco conceptual. CEPAL / Deutsche Gesellschaft Für Technishche Zusammenarbeit (GTZ). Santiago, fev. 2000.

VITTE, C. C. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 8, n. 13, p. 77-87, 2006.

WORLD BANK. **Doing Business 2015**: Going Beyond Efficiency. Washington, DC: World Bank, 2014.