

A GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: ESTRATÉGIAS E POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO

Suzana Moura *

Perspectivas do Desenvolvimento Local

A partir dos anos 80 intensifica-se o debate sobre as possibilidades da gestão local do desenvolvimento, tanto em países europeus e norte americanos, como na América Latina. Conjugam-se vários fatores que explicam a emergência do tema. Por um lado, a crise fiscal do Estado, associada aos processos de descentralização, impulsionam uma tendência de valorização dos governos locais como agentes de renovação das políticas públicas. Tendência esta, também reforçada pelo processo de reconfiguração dos padrões de produção e pelo aprofundamento da internacionalização dos fluxos de capital. Por outro, os dois últimos processos, que expressam um alto desenvolvimento tecnológico, trazem no seu bojo um aumento substancial do desemprego, de caráter estrutural, o qual pressiona os governos locais a buscarem alternativas para enfrentar o problema ².

Esse contexto abre caminho para o questionamento das abordagens estruturalistas que consideram o Estado Nacional e as grandes empresas como agentes únicos do desenvolvimento econômico, cabendo às esferas locais a gestão de equipamentos e serviços públicos e a regulação de atividades, naquilo que é considerado de seu peculiar interesse. Daí é que emerge todo um debate sobre desenvolvimento local.

Na realidade esse termo indica um conjunto variado de práticas e de perspectivas e permite evidenciar questionamentos quanto ao sentido ou

* Professora do Núcleo de Pós-Graduação e da Graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e Integrante do NEPOL (Núcleo de Estudos Sobre Poder e Organizações Locais)

sentidos atribuídos à noção de desenvolvimento e aos atores e espaços de gestão deste. Da literatura sobre o tema, que se teve conhecimento, referenciada em países de capitalismo avançado e na América Latina, é possível extrair uma definição genérica do termo que aponta para sua diversidade/unidade.

Assim, ao se falar de desenvolvimento local, alude-se a práticas que têm como palco a localidade - vista enquanto uma região, cidade, ou outras unidades menores - e como atores/empreendedores organizações e grupos do lugar, estejam eles situados nas esferas pública, privada e/ou quase pública.

Seguindo na linha da figuração, observa-se que as peças encenadas por esses atores (as práticas) dizem respeito a gestão ou co-gestão de projetos potencializadores da economia local, visando a geração de emprego e renda, a criação/fortalecimento de pequenas e médias empresas e/ou a implementação de estratégias de integração competitiva no mercado global. Incluem-se, também, nesse rol o fortalecimento de atividades econômicas e de serviços de caráter informal, assentadas em redes de parentesco, vizinhança e outras redes submersas (Loiola e Moura, 1995).

Tal diversidade de práticas e as perspectivas adotadas podem ser melhor visualizadas ao se analisar algumas das abordagens presentes no debate atual.

Wolff (1991), por exemplo, afirma que há um novo paradigma em que idéias de comunidade e auto-ajuda substituem o foco dado anteriormente às estruturas econômicas e políticas em escala ampla - "as empresas multinacionais, a economia mundial, o Estado burocrático-autoritário, ... as organizações transnacionais". Retomando as referências da democracia liberal de Toqueville, o autor aponta como uma tendência recente a incorporação da "sociedade civil" e do "local" como elementos fundamentais para se construir um "desenvolvimento social sustentável". O autor refere-se à sociedade civil como expressão da família, das comunidades, dos movimentos de base, organizações voluntárias e sindicatos.

Aqui, as referências empíricas são as estratégias de sobrevivência e de enfrentamento de problemas coletivos presentes em países periféricos, sendo essas estratégias vistas enquanto um reflexo de "energias sociais liberadas" das redes sociais. A valorização dessas práticas pelo autor é, ainda, reforçada quando afirma: "A questão com que, cada vez mais, iremos nos defrontar, não é se o desenvolvimento é possível, mas que tipo de de-

desenvolvimento será e, para responder a esta pergunta, o social deverá se tornar parte do nosso foco, tanto quanto o econômico e o político” (Wolff, 1991:62).

Numa perspectiva um pouco diferenciada, Arocena (1988) chama a atenção para a (re)emergência nos anos 70 da perspectiva historicista que enfatiza o local, ao resgatar o papel da história e das tradições e os modos diferenciados de desenvolvimento. Contrapondo-se ao evolucionismo - que destaca o “ponto de chegada” como fundamento do desenvolvimento, no caso as sociedades capitalistas centrais -, o historicismo afirma a importância do “ponto de partida”, a sociedade local.

O autor retoma elementos da linha historicista, mas vai além desta ao observar que a perspectiva do desenvolvimento local pressupõe, não só conhecer recursos e potencialidades humanas do lugar (“ponto de partida”), como, também, tomar por referência um modelo, no sentido de utopia (o “ponto de chegada”) e buscar interferir no sistema, ou seja, nas regularidades estruturais avessas ao desenvolvimento local.

O autor inclui, como parte da estratégia de desenvolvimento, a construção de um “sistema local” autônomo e mais integrado nas redes globais³. Diferentemente de Wolff, Arocena não exclui o Estado, nem os agentes econômicos como atores fundamentais do desenvolvimento, reforça-os na sua dimensão local, incluindo também os atores sociais, em particular os movimentos populares. Aqui o local aparece com certa autonomia, porém articulado globalmente e o sentido de desenvolvimento segue uma ótica mais abrangente, incorporando as dimensões política, cultural e social.

Barquero (1993) e Knoop (1996) analisando a realidade europeia, afirmam a necessidade e possibilidade dos governos locais tomarem iniciativas para enfrentar o problema do desemprego. O primeiro discute quais seriam as novas estratégias de desenvolvimento, tendo em vista: a reestruturação do sistema produtivo local, o aumento dos postos de trabalho e a melhoria da qualidade de vida. Isso, através da promoção e/ou expansão da capacidade empresarial e organizativa da economia local, com mobilização de recursos internos e externos. O segundo autor especifica que o alvo prioritário das iniciativas locais devem ser as pequenas e médias empresas que, a longo prazo, possuem um maior potencial de absorção de mão-de-obra. Neste sentido, o autor situa como papel do governo local a oferta de condições para as empresas investirem com rentabilidade, dentre

as quais a requalificação profissional, a melhoria da qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos e promoção da imagem do município.

Numa linha de abordagem não tanto prescritiva como as anteriores, Hamel (1990) e Syret (1993) procuram identificar o que seriam as abordagens sobre desenvolvimento local na atualidade, trazendo novas contribuições ao debate.

De acordo com Hamel (1990), há duas abordagens básicas que representam visões e práticas diferenciadas, levando em conta experiências e debates ocorridos em países de capitalismo avançado.

A primeira, denominada de elitista, estaria associada ao pragmatismo, próprio dos agentes econômicos e “dirigentes políticos” locais. A orientação, nesse caso, seria desenvolver vantagens comparativas no sentido de obter melhores posições no mercado mundial para o município, distrito ou região, aprofundando a competitividade interurbana. Ações de modernização de empresas, formação de mão de obra em novas tecnologias, melhoria dos serviços e da paisagem urbana para tornar cidade mais atrativa aos negócios, se enquadram nessa perspectiva.

Tal vertente corresponde ao que Harvey (1989) analisa como o “empreendedorismo urbano” que se difundiu em cidades européias e norte-americanas a partir dos anos 80, representando uma nova postura dos governos locais, menos “gerencialista” - voltada para a provisão de serviços - com a ênfase dada ao desenvolvimento de vantagens competitivas e a idéia de que cidades empreendedoras beneficiariam positivamente o desenvolvimento econômico.

Na segunda vertente, que Hamel (1990) denomina de social, o objetivo do desenvolvimento não seria tanto promover a cidade enquanto um negócio rentável, mas atender as necessidades sociais, pelo alargamento da democracia local em direção à dimensão econômica. Aqui situam-se, por exemplo, programas de fomento ao emprego e de reinserção social voltados para segmentos marginalizados e trabalhadores pouco qualificados⁴.

Syret (1993), refletindo também a realidade européia e dos EUA, identifica dois tipos de abordagem da questão do desenvolvimento local, sendo que uma delas parece corresponder àquelas apontadas por Hamel⁵.

Trata-se do que denomina de desenvolvimento auto-sustentável, que seria uma expressão do pensamento pós-industrial, caracterizado por idéias de sociedade autônoma, democrática e igualitária. De acordo com o

autor, as diferenças no interior dessa perspectiva apontam para duas formas de realização: uma liberal, voltada para administração pragmática (poderia ser a elitista) e outra radical que enfatiza a justiça social e a participação popular como ingredientes fundamentais do desenvolvimento (poderia ser a social). Syret observa que, na prática, o elemento radical é sufocado, sendo apropriado pelos aspectos do empreendedorismo, parceria social e mobilização de recursos, vistos enquanto complementos políticos da liberalização do mercado.

Os dois últimos autores evidenciam, portanto, outras perspectivas presentes no debate atual sobre desenvolvimento local. Não apenas as ênfases na problemática social - presentes em Wolff e Arocena - como os enfoques "elitista" e "liberal", expressando as novas coordenadas ditadas pelo mercado mundial e pelos setores de ponta da economia: a liberação da região/cidade de possíveis amarras do Estado Nacional, criando alguns espaços "autônomos" e altamente competitivos.

Antes de avançar numa sistematização dos sentidos, atores e formas de gestão do desenvolvimento com base nas análises citadas, cabe verificar como a questão vem sendo abordada no Brasil.

Inicialmente, importa registrar que é incipiente o campo de investigação e reflexão teórica sobre o tema. Há, no entanto, alguns autores que estão trabalhando, seja numa linha de identificação de possíveis inovações na gestão local do desenvolvimento (Pacheco, Daniel, Caccia-Bava, Moura), seja numa linha de afirmação de uma abordagem social do desenvolvimento econômico (Dowbor, Coelho). O ponto de partida empírico da maior parte dessas reflexões são experiências desenvolvidas por governos municipais democráticos no período recente.

Nessa perspectiva, Pacheco (1993:222) afirma que a experiência de formação do Consórcio Intermunicipal do ABC em 1991, "ao lado de algumas outras (experiências) que despontam em municípios brasileiros, é indicativa de um movimento de reorientação dos governos locais, através da introdução na agenda política local de questões relativas ao desenvolvimento econômico e social".

A inovação nesse tipo de experiência estaria no papel desempenhado pelo governo municipal, de articulador de forças e atores locais, e na perspectiva de conjugar desenvolvimento econômico, promoção da cidadania e preservação ambiental, com base em práticas de parceria e na bus-

ca da negociação. Enquanto isso, observa a autora, no padrão anterior de implantação de distritos industriais - o qual mobilizou muitas prefeituras nos anos 70 - o governo buscava atrair agentes externos de modo marcadamente paternalista e com poucas garantias de contrapartida para o município.

Buscando referências teóricas para a análise dessas experiências recentes, Pacheco retoma o conceito de "empreendedorismo urbano" de Harvey (1989), acima mencionado. Tal postura seria semelhante àquela adotada por governos municipais no Brasil e seria a expressão das novas estratégias de competitividade interurbana - o mesmo aspecto ressaltado por Hamel (1990) quando trata da abordagem elitista e por Syret (1993), ao mencionar a perspectiva liberal.

Na mesma linha de Pacheco (1993), Daniel (1992) chama a atenção para o fato de que não são recentes as experiências de desenvolvimento local no Brasil, a exemplo dos programas de implantação dos distritos industriais nos anos 70. As experiências nessa linha seriam um rebatimento no plano local do paradigma nacional-desenvolvimentista, enquanto as novas experiências teriam por referência básica a democracia e a cidadania. Segundo o autor, tratam-se de iniciativas que conjugam esforços de governos locais, movimentos sociais e entidades da sociedade civil e rompem, tanto com o padrão tradicional, como também com o pensamento dominante na esquerda, o estrutural-marxismo, o qual desconsidera o papel do governo local na área econômica, restringindo-o à provisão de meios de consumo coletivo.

Assim, de acordo com o autor, essa nova referência "implica pensar o desenvolvimento como absolutamente fundamental, mas articulado à cidadania e, portanto, à melhoria da qualidade de vida, à preservação do meio ambiente". Esse "paradigma alternativo" teria sido experimentado/construído no caso do consórcio do ABC, referido anteriormente.

Saindo dos centros urbanos em direção a municípios de pequeno e médio porte, Caccia Bava (1992, 1994) destaca o potencial das iniciativas econômicas locais tomadas por governos democráticos, levando em conta uma série de experiências recentes, como a de Janduís (RN), Icapuí (Ce), Ronda Alta (RS) e São José do Triunfo (Pr). A construção de redes alternativas de comercialização de produtos nativos - visando romper com redes de intermediários - e o incremento de atividades com potencial de

dinamização econômica e distribuição de renda são alguns dos exemplos destacados pelo autor. Desse modo, são citados como indicativos de estratégia de desenvolvimento local o seguinte: cooperativas de produção e comercialização de bordados, redes ou produtos agrícolas; cooperativas de pesca e comercialização da lagosta; consórcio para uso de equipamentos agrícolas; projeto de turismo não predatório.

Numa abordagem mais geral, Coelho (1997) e Dowbor (1997) procuram indicar as potencialidades de ação municipal em matéria de desenvolvimento local, mais especificamente na geração de emprego e renda. O primeiro aponta que o “projeto inovador de democratização do poder local” no Brasil vem incorporando essa problemática por conta do processo de reestruturação econômica e o consequente aumento do desemprego estrutural e define desenvolvimento local como:

“O plano de ação coordenado, descentralizado e focalizado, destinado a ativar e melhorar - de maneira sustentável as condições de vida dos habitantes de uma localidade, e no qual o desenvolvimento estimula a participação de todos os atores relevantes” (Coelho, 1997:48).

Dowbor (1997) afirma que, apesar das limitações da administração municipal, é possível a implementação de ações que rompam “os circuitos fechados de acumulação” e gerem emprego e renda. Para o autor a idéia de desenvolvimento deve ter como ponto central “o ser humano” e os “interesses coletivos da maioria” e envolve “qualidade de vida, socialização do poder, acesso aos serviços públicos e aos benefícios da tecnologia”. A partir disso, Dowbor (1997) levanta um conjunto de possibilidades de atuação, ilustrando com experiências brasileiras e de outros países.

Em pesquisa anterior da autora (Moura, 1997) verificou-se que em Porto Alegre a estratégia de desenvolvimento local que vem sendo adotada reproduz as idéias acima assinaladas - de articulação entre economia e combate a exclusão social e ampliação da cidadania - ao mesmo tempo em que se observou alguns elementos do empreendedorismo urbano. No mesmo estudo, discute-se a experiência do planejamento estratégico de Barcelona, mais fortemente identificada com essa última perspectiva. Evidenciaram-se, portanto, estratégias diferenciadas de desenvolvimento, sendo a primeira denominada de “ativismo democrático”, seguindo a mesma abordagem de Daniel, Caccia Bava e Coelho; e a segunda de “empreendedorismo competitivo”.

Com esse breve apanhado da literatura disponível sobre o tema em foco, é possível resgatar alguns pontos do debate atual:

- As iniciativas econômicas locais que vêm servindo de referência ao debate têm caráter muito distintos, atingindo desde setores à margem das grandes empresas capitalistas e segmentos sociais pauperizados, até atividades econômicas de ponta articuladas localmente.

- Também pelo lado dos atores expressa-se a diversidade de ênfases: a sociedade civil, o governo local, as redes sociais e os agentes econômicos em suas diferentes escalas e tipos. Daqui emergem como atores locais, não só os nativos como também os sediados no lugar.

- As direções adotadas pelas práticas e idéias que estão postas parecem apontar para projetos de desenvolvimento mais ou menos diferentes em relação àqueles até então hegemônicos, seja numa perspectiva que se pode denominar de “competitiva” ou em outra de caráter mais “social”.

De um lado, é possível situar as abordagens “elitista”, “liberal” de desenvolvimento local, de que falam Hamel e Syret, ou do “empreendedorismo urbano” na concepção de Harvey, em que a articulação entre economia localizada e o mercado globalizado rompe com as coordenadas ditadas pelo modelo anterior, assentados no Estado-nação. A reprodução desse modelo aparece, no entanto, pela possibilidade aberta de aprofundamento da competitividade interurbana em condições tais que, são excluídas cidades/regiões que não têm como desenvolver vantagens comparativas.

De outro, situam-se iniciativas que procuram articular produção e distribuição de riqueza, mesmo que em pequena escala - os casos de Icapuí, Jaduís e Ronda Alta, já citados - e idéias de emergência de novos paradigmas, associando a dimensão econômica com a da cidadania - o caso de Porto Alegre. Perspectiva esta que aparece nas análises de Hamel e Syret, respectivamente como “social” e “radical” e nas abordagens dos autores brasileiros acima citados.

Pode-se incluir, ainda, a reprodução de padrões tradicionais, como a prática implantação de distritos industriais de que falam Pacheco (1993) e Daniel (1992), mencionados anteriormente, que implicam na oferta de vantagens para a atração de indústrias, via isenção de impostos, doação de

terrenos e de infra-estrutura, reproduzindo uma relação tradicional entre o Estado - que doa - e o privado que se apropria dos benefícios.

Pelo exposto, verifica-se que os estudos realizados fornecem um importante ponto de partida para a reflexão, ao indicar possibilidades distintas para a gestão local do desenvolvimento. Certamente, há que se considerar que tais possibilidades estão, de início, limitadas por uma série de fatores macro-estruturais, dentre os quais as regras do jogo econômico ditadas pelos governos centrais, organismos supranacionais e as grandes corporações, como assinalam alguns dos autores acima mencionados (Knoop, 1996; Barquero, 1993; Daniel, 1992). Outros fatores, que remetem à realidade local, podem também potencializá-las ou limitá-las: a capacidade organizativa, técnica e gerencial das administrações locais; a capacidade de articulação e de mobilização de recursos dos atores propulsores; o tecido associativo e a base econômica local; e a disponibilidade de recursos financeiros. (Coelho, 1996; Barquero 1993; Dowbor, 1997; Moura, 1997).

Assim, partindo da observação de que, mesmo com as limitações estruturais, existem brechas que podem e estão sendo exploradas na gestão local do desenvolvimento econômico, torna-se necessário investigar como aqueles fatores locais podem ser potencializados. É justamente esta questão que merece ser aprofundada nas pesquisas sobre o tema aqui abordado. A opção por focar neste estudo a problemática do financiamento segue esta preocupação.

Possibilidades de Financiamento

Conforme o indicado acima, este é um aspecto ainda pouco tratado nos estudos sobre desenvolvimento local. Algumas pistas, no entanto, podem ser seguidas a partir de considerações que são mencionadas, mais ou menos de passagem, em tais estudos e de pesquisas realizadas anteriormente.

Observa-se, inicialmente, que a questão das possibilidades de financiamento guarda relação com a magnitude dos recursos necessários aos projetos/atividades que se quer por em andamento, frente a capacidade de investimento das finanças públicas locais e de captação de recursos de outras fontes, internas e externas. Supõe-se que a magnitude dos recursos demandados remete ao tipo de iniciativa, por exemplo; se o investimento

é em infra-estrutura e serviços de ponta – mais custosos – ou no fomento de cooperativas de pequenos produtores. O tipo de iniciativa econômica, por sua vez, guarda certa relação com a perspectiva de desenvolvimento local adotada.

Em situações de projetos orientados por uma ótica tradicional, restritos a atração de grandes e médias empresas, o governo local tende a ser um agente central de financiamento, utilizando-se da tributação com fins extra-fiscal – via isenção ou dedução de impostos e taxas – alocando recursos orçamentários⁶ em obras de infra-estrutura e/ou desfazendo-se de bens públicos. Essa mesma sistemática, segundo Moledo (1996) pode ser adotada numa perspectiva de estímulo a segmentos da economia popular e de fomento de micro e pequenas empresas locais, aliada a instituição da progressividade na cobrança dos tributos. Nestes casos, as possibilidades de financiamento dependem, num primeiro momento, do grau de comprometimento da receita pública com as despesas de custeio e, portanto, da capacidade de investimento.

Essa via poderia ser descartada, de imediato, considerando o problema, bastante difundido, das restrições fiscais e financeiras. Como pensar em capacidade de poupança/investimento num quadro de crise fiscal do Estado e num contexto de municípios com base econômica débil? No entanto, alguns estudos evidenciam que há brechas, mesmo que limitadas, de incremento dessa capacidade.

Tal incremento pode ocorrer, por um lado, através da recuperação da capacidade tributária, com medidas do tipo: correção e atualização das bases de cálculo; aplicação da progressividade, como princípio de justiça fiscal; revisão de benefícios tributários; modernização da máquina arrecadadora; e combate a sonegação (Granado, 1996; Moledo, 1996). Alguns dados do município de Porto Alegre evidenciam os resultados que podem advir de políticas orientadas por essas medidas, com a ressalva da sua condição específica de centro de uma Região Metropolitana. Entre 1988 e 1996 a arrecadação do IPTU cresceu 156%, do ISS 75% e da taxa de lixo 167%. No mesmo período, o conjunto das receitas próprias apresentou um incremento de 110%. Por sua vez, os investimentos, que em 1989 representavam cerca de 3% do orçamento, chegaram a 13,2% em 1995, atingindo em 92 e 95 percentuais maiores – 17,17% e 19,80%, respectivamente. (PMPA/GAPLAN citado em Pozzobon, 1998).

Por outro lado, uma alocação eficiente dos recursos, orientada por princípios éticos e de honestidade, pode também resultar no aumento da capacidade de poupança/investimento, pelo enfrentamento das práticas de corrupção, desvio e desperdício do dinheiro público. De acordo com Knoop (1996), uma das condições básicas para a promoção do desenvolvimento econômico é um “bom governo”, ou seja, aquele que usa os recursos disponíveis de modo racional e eficiente.

Numa pesquisa recente realizada em municípios baianos⁷ constatou-se que a prefeitura de Amargosa (93/96) seguindo uma orientação desse tipo conseguiu reverter uma situação de desequilíbrio das finanças locais, com medidas relativamente simples, mas consideradas radicais para os padrões vigentes: recadastramento do funcionalismo, demissão dos contratados irregularmente e abertura de concurso público para áreas que apresentavam carência de pessoal; recadastramento imobiliário, dando especial atenção à dívida ativa do município, à TLF (Taxa de Licenciamento e Fiscalização) e ao IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano); recuperação de equipamentos e de prédios públicos e conclusão de obras inacabadas; e valorização do funcionalismo. Tais medidas contribuíram para a melhoria das finanças municipais, o que pode ser evidenciado com os seguintes dados:

- crescimento da capacidade de poupança⁸ - no governo anterior apresentou taxas negativas entre 89 e 91 e positiva em 92 (14,3%); enquanto nos quatro anos seguintes foram sempre positivas, respectivamente 51% 38,7% 32,3% e 6,6%;

- aumento da capacidade de investimento, em relação ao gasto total, enquanto em 92 o percentual foi de 10,1%, nos anos seguintes este percentual foi maior – 15,1% 26,5% 15,4% e 17,9%⁹.

Certamente, a via assinalada é limitada considerando, principalmente, as estratégias de desenvolvimento que implicam em investimentos em infra-estrutura e equipamentos de porte. Deste modo, torna-se necessário agregar outras fontes, através da captação de recursos de outras esferas de governo, de organismos internacionais de fomento, da iniciativa privada, assim como através da realização de operações de crédito¹⁰.

É justamente a noção de articulação de várias fontes, público-privado e entre esferas de governo, que tem sido apontada como um caminho alternativo para o financiamento do desenvolvimento local. Isto, não apenas na abordagem competitiva como na ótica social.

Barquero (1993), analisando as restrições dos canais tradicionais de financiamento – via orçamento público ou o sistema financeiro privado – assinala como possibilidade para a renovação e criação de infra-estruturas, equipamentos e serviços uma gestão que combine: o fortalecimento da cooperação entre esferas de governo; a parceria público-privado; e o pagamento de um preço ou tarifa pelos usuários. Com relação ao financiamento direto das pequenas e médias empresas, dadas as dificuldades de acesso aos produtos do sistema financeiro, discute uma série de iniciativas que estão sendo implementadas, com o apoio da União Européia e de governos, no sentido de ofertar créditos em condições mais favoráveis¹¹

Knoop (1996), seguindo na mesma linha, afirma que na Europa os municípios contam com recursos adicionais de fontes estaduais, nacionais e da União Européia, tanto para obras de infra-estrutura, como para programas de investimentos das empresas. E, concordando com Barquero (1993), vê a cooperação público-privado como fundamental nas iniciativas econômicas locais, entendendo o setor privado como sujeito de desenvolvimento econômico.

Com relação à participação da iniciativa privada, aspecto que vem sendo bastante enfatizado com o emprego do termo “parceria”, há que se fazer a diferenciação entre: a incorporação de relações comerciais, de mercado, na produção e utilização de bens e serviços públicos; e a parceria financeira entre o setor público e empresas ou ONGs com vistas a um empreendimento de interesse comum, mas que só indiretamente favorece os negócios privados. No primeiro caso, incluem-se: a cobrança de preço ou tarifa pelo acesso a bens e serviços¹², a concessão para operação privada de serviços públicos e a venda de ações de empresas públicas¹³. No segundo caso cita-se, por exemplo, o investimento em obras de infra-estrutura urbana, com aporte financeiro de empresas que tem seus negócios nas proximidades e se beneficiam da melhoria do acesso viário.

Como se vê as fontes de financiamento na atualidade podem ser múltiplas, públicas e/ou privadas, locais e/ou externas. A questão que

se coloca é o quanto e como essas fontes estão sendo utilizadas e, junto a isso, o quanto de recurso está sendo demandado. Conforme assinalado anteriormente, as respostas podem remeter aos agentes promotores, às perspectivas adotadas, aos projetos em questão e à realidade econômica.

Experiências em Análise

As experiências que foram selecionadas como inovadoras pelo Programa Gestão Pública e Cidadania¹⁴, em 96 e 97, servem de base empírica para ampliar a análise aqui proposta, com algumas ressalvas. Primeiro, os critérios de seleção¹⁵ colocam, a princípio, este universo mais próximo de uma das vertentes consideradas anteriormente – a social – restringindo, portanto, o campo de análise. Segundo, por se tratarem de experiências que envolvem um só projeto do município ou estado, não permitem revelar se estão inseridas em estratégias mais amplas de desenvolvimento local ou se constituem-se numa iniciativa isolada. E, por fim, não se pode afirmar que o projeto seja representativo do tipo de estratégia que, porventura, esteja sendo implementada.

Com essas ressalvas, parte-se para a apresentação de alguns dados sobre a amostra considerada.

- Das 100 experiências de 96, identificou-se apenas 14 como iniciativa econômica, sendo mais da metade (9) voltada para zona rural. A maioria (12), é de iniciativa de prefeituras e apenas uma de governo estadual e outra de universidade.

- Já em 97, identificou-se 20 projetos – entre os 100 – sendo a metade (10) voltada para áreas urbanas. São de iniciativa de prefeituras (08), governos estaduais (08), universidades (02) e empresas públicas (01 EMATER e 01 EMBRAPA).

O público a que se destinam os projetos, bem como os objetivos destes, ilustram bem a predominância do enfoque do combate à exclusão social, da geração de trabalho e renda e da dinamização da pequena produção. Na maioria, trata-se de iniciativas voltadas para um seg-

mento econômico/social, que está à margem da economia do grande mercado, conforme ilustram as tabelas a seguir.

Público dos Projetos	Casos 96	Casos 97
Pequenos e/ou médios produtores rurais	06	08
Desempregados, biscateiros, moradores bolsões pobreza	01	04
Trabalhadores Bóias-frias	02	02
Peq. e micro empresas, cooperativas, autônomos urbanos	01	03
Empresas em geral e empreendedores	-	01
Adolescentes e crianças em situação de rua	01	02
Famílias de baixa renda	02	-
Excluídos do campo (ex-produtores, ex-seringueiros)	01	-

Objetivos dos Projetos	Casos 96	Casos 97
Geração de Postos de Trabalho e Renda	04	09
Aumento da Produtividade e Rentabilidade	03	05
Redistribuição de Renda (Renda Mínima ou Crédito)	03	03
Qualificação e inserção no mercado de trabalho	02	01
Desenv. Sustentável/reestruturação produtiva	02	01
Difusão Tecnologia	-	01

Mesmo direcionado a um segmento, a maioria das iniciativas pretende atingir, nos seus objetivos, um município, uma ou mais micro-regiões ou um Estado. Mas, na maior parte dos projetos a cobertura ainda é pequena, no máximo 50%. Cabe ressaltar que, alguns deles, integram a problemática da preservação ambiental, da limpeza urbana e/ou objetivam a construção de alternativas de desenvolvimento sustentável.

Quanto às fontes de financiamento, é interessante observar que a maioria das iniciativas envolve parcerias, entre esferas de governo, universidades, organizações internacionais de fomento (ONGs) e/ou organizações privadas, encontrando-se alguns casos de financiamento via operações de crédito, conforme ilustra a tabela a seguir.

Fontes de Financiamento	Casos	Casos
	96	97
Município	11	11
Governo estadual	01	09
Governo Federal	04	03
Bancos oficiais* (empréstimo)	-	04
Banco Mundial (empréstimo)	01	-
Org. Internacionais de fomento (ONGs)**	02	05
Empresa privada, produtor rural	04	04
SEBRAE	-	03
Empresa pública (EMATER e EMBRAPA)	06	05
Universidade	05	04

*BNDES, Banco do Brasil e Banco do Nordeste

** GTZ - Alemã, Fundação Interamericana dos EUA e IATTERMUND

Cabe destacar que é significativo o número de projetos em que uma única fonte é responsável por mais de 60% dos recursos financeiros: em 96, 11 iniciativas (78%) e deste universo, 09 contam com recursos municipais (64%), uma governo estadual e uma federal; em 97 cai o percentual para 50% (10 casos), não havendo nenhuma predominância como no ano anterior - municípios (20% dos casos), governo estadual (15%), governo federal (10%) e universidade (5%). Em alguns projetos uma única fonte - o município, mais especificamente - é responsável pela totalidade do financiamento: 43% dos casos (06) em 96 e 15% (03) em 97.

Embora não se tratando de parceria financeira, vale citar que há vários projetos em que organizações da sociedade civil (sindicatos, associações, igrejas ...) aparecem como parceiros, contribuindo com informação, divulgação e mobilização e/ou algum tipo de recurso material: 43% dos casos (06), em 96 e 35% (07), em 97.

É interessante observar que o aspecto da carência de recursos aparece como problema em menos da metade dos casos; em 96, 43% (06) e em 97, 35% (07)¹⁶. Tal fato, assim como os dados acima apontados, indicam que há possibilidades de financiamento, que podem ser potencializadas, para a implementação de iniciativas econômicas locais. Certamente, o aporte de recursos que demandam não é, necessariamente, um fator limitador. Nos casos analisados identificou-se, desde projetos cujo custo

inicial foi de R\$ 4 milhões (Instituição Comunitária de Crédito de Porto Alegre), até aqueles que demandaram R\$ 44 mil (Projeto de melhoria da produtividade para pequenos produtores rurais do Distrito Federal). Nos dois casos a carência de recursos não aparece como um problema. Por outro lado, tal dificuldade está colocada, seja para iniciativas econômicas de porte, como o Projeto de Desenvolvimento Auto-sustentável da Amazonia/Maranhão, seja para aquelas mais localizadas como o Projeto Meninos do Vime de Pinhais/PR.

Considerações Finais

As experiências acima analisadas, como parte de um estudo exploratório, trazem algumas evidências que possibilitam enriquecer as referências teórico-metodológicas apresentadas anteriormente.

Inicialmente, cabe uma observação de natureza metodológica. Fica evidente que o estudo sobre o tema aqui analisado requer que o foco da investigação seja ampliado para municípios ou regiões. Ao se tomar experiências isoladas pode-se chegar a análise de iniciativas econômicas locais. Estas podem funcionar como um laboratório sobre possibilidades de financiamento, sabendo-se que uma estratégia mais global de desenvolvimento local aumenta a complexidade do problema. Por exemplo, observou-se alguns casos em que o orçamento municipal aparece como a única fonte de financiamento e isto não é apresentado como um problema. No entanto, é improvável que tal solução possa ser reproduzida quando se trata da implementação de uma estratégia de desenvolvimento local.

Tal observação não invalida que se tome experiências, como as aqui analisadas, como uma referência. Neste sentido, outras considerações podem ser feitas a título de conclusão.

Primeiro, tomando o universo das 100 experiências selecionadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, observa-se que o percentual de iniciativas econômicas locais é relativamente pequeno nos dois anos considerados, não ultrapassando a marca dos 20%. Isso pode ser um indicativo de que, apesar do processo de revalorização dos governos locais e do agravamento da problemática do desemprego, ainda são incipientes e localizados os projetos voltados diretamente para o campo da economia. Talvez, a

maioria dos governos locais ainda não tenha se dado conta das possibilidades de que dispõem nesse campo.

Segundo, o caráter incipiente e localizado das iniciativas econômicas locais fica evidenciado, também, quando se verifica que a maioria destina-se a um grupo ou segmento social bem delimitado - adolescentes e meninos em situação de risco, trabalhadores bóias-frias, pequenos produtores Certamente, este tipo de ação focalizada é de fundamental importância, mas, ao que parece, carece de uma articulação com estratégias de desenvolvimento mais amplas.

Terceiro, a maioria dos esquemas de financiamento adotados reafirma a alternativa apresentada pelas abordagens correntes, qual seja, a combinação de várias fontes, públicas e/ou privadas, locais e externas. No entanto, uma ressalva merece ser feita quanto à participação diminuta da iniciativa privada. Tal fato talvez se explique pelo tipo de projeto em questão, de caráter mais social. É interessante notar que o co-financiamento privado aparece, justamente, naqueles que tocam mais diretamente nos interesses de empresas e produtores rurais, como a difusão de novas tecnologias.

Por fim, cabe registrar que há uma série de questões que merecem ser aprofundadas no decorrer do trabalho de investigação. Em que medida estão sendo experimentadas estratégias locais de desenvolvimento, ou se trata mais de iniciativas econômicas localizadas? Quais os impactos desse tipo de iniciativa? Os esquemas de financiamento que estão sendo utilizados são suficientes, quando se passa de uma abordagem de ação pontual para o outro patamar de política de desenvolvimento local?

Notas

¹ Pesquisa "A Gestão do Desenvolvimento Local e as Possibilidades de Financiamento" conta com o apoio do CNPq e Finep, estando integrado ao Projeto "Cidades Estratégicas, Organizações e Desenvolvimento Local" do NEPOL/NPGA/EAUFBa

² Não se trata aqui de aprofundar essas explicações. Estas podem ser observadas em Moura (1997), Coelho (1996), Barquero (1993), Knoop (1996), entre outros autores.

³ Além do texto citado essas noções foram desenvolvidas em palestra proferida no V Colóquio sobre Poder Local, realizado pelo NPGA/EAUFBa, em Salvador, em dez/92

⁴ Essa problemática aprofunda-se nos países centrais a partir dos anos 70, como resultado da reconfiguração do sistema produtivo, conforme abordado no item anterior

⁵ O autor destaca, ainda, uma outra abordagem diferenciada das anteriores: a "economia política regional". Nesta, o desenvolvimento local surge como parte integrante de uma preocupação com as particularidades assumidas pelo processo contemporâneo de reestruturação econômica. Ao buscar as causas e consequências do desenvolvimento desigual, a questão do lugar e da ação humana passa a ser central.

⁶ Incluindo as transferências inter-governamentais - constitucionais e negociadas - e, em determinados casos as operações de crédito.

⁷ Trata-se da pesquisa Gestão Municipal e Políticas Públicas Descentralizadas no Nordeste que foi coordenada pelo Centro Josué de Castro (Recife) e contou com o apoio financeiro da SUDENE. No caso da Bahia, a pesquisa foi desenvolvida por Reginaldo Souza Santos e Suzana Moura, no âmbito da Escola de Administração da UFBA/Núcleo de Pós Graduação (documentada em relatório, agosto/97).

⁸ A capacidade de poupança é definida pela relação receita corrente menos despesa corrente dividido pela receita corrente.

⁹ É interessante considerar o dado do incremento da receita própria, relativamente a receita total, pelo menos nos três primeiros anos – enquanto em 92 este índice foi de 6,6%, nos anos seguintes teve um aumento para 22,2% 13,9% 8,9%, baixando em 96 para 5,9%.

¹⁰ Neste último caso, a limitação fica por conta da situação das finanças locais, ou seja, se esta apresenta uma situação de desequilíbrio ou não. No caso do Brasil, tal limite deixa muitos governos locais impedidos de acessar linhas de financiamento oficiais, a exemplo dos financiamentos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) para infra-estrutura urbana.

¹¹ Juros mais baixos, garantias fornecidas por um pool de instituições, redução de taxas de administração, entre outras. Iniciativas semelhantes estão sendo adotadas, recentemente, no Brasil. Por exemplo, no âmbito do governo federal, tem o PROGER (Programa de Geração de Emprego e

Renda) que utiliza recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) para financiar pequenas e micro empresas, assim como empreendedores autônomos e cooperativas. Em termos de governo local, tem-se conhecimento da Instituição Comunitária de Crédito – Porto Sol, uma iniciativa da Prefeitura de Porto Alegre, que foi formada (1995) com recursos a fundo perdido do município, do governo do estado do Rio Grande do Sul e de duas ONGs estrangeiras (GTZ e Fundação Interamericana) e com empréstimos do SEBRAE e do BNDES.

¹² Seguindo o princípio do benefício conhecido nas teorias tradicionais das finanças públicas, sendo que esta cobrança serve para recuperar os custos de produção, seja numa estrada, no consumo da energia elétrica, seja nos serviços mais modernos de telecomunicação ou nos centros de informação e difusão de novas tecnologias.

¹³ No âmbito dos governos locais é interessante o exemplo de Ribeirão Preto (SP) que, em 1996, vendeu ações da empresa municipal de telefonia e fez uma concessão para empresas privadas operarem parte do serviço de tratamento do esgoto sanitário. Este tipo de operação, que gerou recursos na ordem de R\$ 90 milhões para os cofres municipais, foi considerado pelo prefeito como uma parceria. (Palocci Filho, 1998).

¹⁴ Uma iniciativa da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) e da Fundação Ford, objetivando a difusão e premiação de inovações praticadas por governos locais brasileiros e por organizações dos povos indígenas. Trata-se de uma premiação anual, que teve início em 96, sendo escolhidas 20 entre 100 das selecionadas na primeira fase. No caso do presente estudo utilizou-se como fonte de informação os questionários que foram aplicados em 96 e em 97 entre essas 100 iniciativas.

¹⁵ A seleção busca identificar experiências que “apresentem inovações em estratégias administrativas ou técnicas, demonstrando aumento da capacidade de atender às necessidades sociais e comunitárias, independente da sofisticação tecnológica, do porte ou dos recursos financeiros envolvidos. É imprescindível que tais projetos: ... ampliem ou consolidem formas de acesso da sociedade a seus agentes públicos, elevando a qualidade das práticas políticas e institucionais ...”. (Spink e Clemente, 1997 – grifo da autora)

¹⁶ É citado, ainda, outro problema relacionado com a gestão financeira: a dificuldade de acesso às linhas de crédito oficiais, pelo excesso de exigências burocráticas.

Referências Bibliográficas

- AROCENA, José. Los Paradigmas del Desarrollo y lo Local . Cuadernos del CLAEH, Montevideo, CLAEH, (41): 5-21, 1988
- BARQUERO, Antonio V. Política Económica Local: La Respuesta de las Ciudades a los Desafios del Ajuste Productivo. Madrid, Ediciones Pirámide, 1993.
- CACCIA-BAVA, Silvio. Trocando a Riqueza de Mãos: distribuição de renda e poder nas pequenas cidades. Revista Proposta, Rio de Janeiro, FASE (54): 12-16, ago/94.
- COELHO, Franklin D. Reestruturação econômica, Políticas Públicas e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local. In CACCIA-BAVA, Silvio (org), Desenvolvimento Local: Geração de Emprego e Renda. São paulo, Publicações POLIS, (25): 45-62, 1996.
- DANIEL, Celso. Poder Local e Desenvolvimento. Palestra proferida no V Colóquio sobre Poder Local. Salvador, NPGA/EAUFBA, 1992 (mimeo).
- DOWBOR, Ladislau. A Intervenção dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento. In CACCIA-BAVA, Silvio (org), Desenvolvimento Local: Geração de Emprego e Renda. São paulo, Publicações POLIS, (25): 29-44, 1996.
- GRANADO, Antonio Carlos. Finanças e a Economia do Município: o caso de Santo André. In SANTOS FILHO, Milton (org), Finanças Locais e Regionais, São Paulo/Salvador, Editora Hucitec/Editora da UFBA, 1996.
- HAMEL, Pierre. Developpement Local: une nouvelle culture politique. Espaces Temps., Paris, Association Espace Temps/CNL, (43-44): 43-49, 1990.
- HARYEY, David. From Manegerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalisme. Estocolmo, Geografiska Annaler, (71b): 3-17, 1989.
- LOIOLA, E. e MOURA, S. A Economia Globalizada e o Desenvolvimento Revisitados. In Gestão em Debate, Salvador, NPGA/EAUFBA, (0): 1-20, 1995.
- MOURA, S. Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas. Tendências à Renovação na Gestão Local. Tese (Doutorado

- em Administração Pública), Salvador, NPGA/EAUFBA, 1997.
- PACHECO, Regina. *Iniciativa Econômica Local: a experiência do ABC*. Fingermann, Henrique (org) *Parceria Público-Privado*, v.2, São Paulo, Summus Editorial, 1993.
- PALOCCI FILHO, Antonio. *A Reforma do Estado e os Municípios: A Experiência de Ribeirão Preto*. São Paulo, Makron Books, 1998.
- POZZOBON, Regina. *Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Porto Alegre*. São Paulo, POLIS, 1998.
- SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (orgs). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- SYRETT, Stephen. *Local Economic Initiatives in Portugal: Reality and Rhetoric*. *International Journal of Urban and Regional Research*. Oxford/Cambridge, Blackwel Publishers, 8-17 (4): 526-546, 1993.
- WOLFE, Alan. *Três Caminhos para o Desenvolvimento: Mercado, Estado e Sociedade Civil*. *Coleção Democracia: A Democracia como Proposta*. Rio de Janeiro, IBASE, 1991, 35-63.